

Inspection Générale des Services Judiciaires

JUILLET 2016  
N° 32-16

# Rapport

**Evolution des aménagements de peine et  
recours à la contrainte pénale et à la  
libération sous contrainte**





## Sommaire

<b>LISTE DES PROPOSITIONS.....</b>	<b>9</b>
<b>1. DES SYSTEMES D'INFORMATION COMPLEXES.....</b>	<b>16</b>
1.1 DES DONNEES SAISIES LOCALEMENT LORS DE LA GESTION DES PROCEDURES .....	16
1.2 DE LA GESTION DES PROCEDURES A LA PRODUCTION DE STATISTIQUES NATIONALES .	17
1.2.1 <i>Les difficultés d'ordre organisationnel.....</i>	<i>18</i>
1.2.2 <i>Des difficultés tenant à la nature des données à exploiter .....</i>	<i>21</i>
<b>2. LES CONSTATS QUANTITATIFS.....</b>	<b>24</b>
2.1 LES PERSONNES CONDAMNEES EN EXECUTION D'UNE PEINE AMENAGEE .....	24
2.1.1 <i>Une baisse relative du nombre des condamnés en exécution d'une peine aménagée .....</i>	<i>27</i>
2.1.2 <i>Une grande diversité de situations.....</i>	<i>31</i>
2.2 LES DECISIONS D'AMENAGEMENT .....	41
2.2.1 <i>L'aménagement à l'audience correctionnelle.....</i>	<i>41</i>
2.2.2 <i>L'aménagement après la décision de la peine privative de liberté mais avant toute détention : la procédure de l'article 723-15 du CPP.....</i>	<i>42</i>
2.2.3 <i>L'aménagement en cours de détention.....</i>	<i>49</i>
<b>3. LA REFORME PENALE : CONTRAINTE PENALE ET LIBERATION SOUS CONTRAINTE .....</b>	<b>53</b>
3.1 LA CONTRAINTE PENALE .....	53
3.1.1 <i>Une peine peu prononcée.....</i>	<i>53</i>
3.1.2 <i>Un levier de renouvellement des méthodes d'intervention des SPIP.....</i>	<i>57</i>
3.1.3 <i>Une peine en cours d'appropriation par les juridictions .....</i>	<i>58</i>
3.2 LA LIBERATION SOUS CONTRAINTE.....	63
3.2.1 <i>La LSC, une étape dans le parcours d'exécution de la peine .....</i>	<i>63</i>
3.2.2 <i>Les informations disponibles .....</i>	<i>65</i>
3.2.3 <i>Les données quantitatives .....</i>	<i>66</i>
<b>4. ELEMENTS D'ANALYSE QUALITATIVE.....</b>	<b>69</b>
4.1 LES EVOLUTIONS DE L'ACTIVITE JUDICIAIRE A PRENDRE EN COMPTE .....	70
4.1.1 <i>Un recours plus fréquent à la peine d'emprisonnement par les tribunaux correctionnels .....</i>	<i>70</i>
4.1.2 <i>Un taux d'exécution des peines d'emprisonnement en augmentation .....</i>	<i>71</i>
4.1.3 <i>Une hausse de l'activité des services de l'application des peines.....</i>	<i>72</i>

4.1.4	<i>Un manque de fluidité dans le traitement des procédures d'appel des décisions de l'application de peines.....</i>	75
4.2	L'IMPACT DES RESSOURCES HUMAINES DANS LES PROCESSUS D'AMENAGEMENT DES PEINES .....	78
4.2.1	<i>L'évolution des effectifs dans le corps judiciaire.....</i>	78
4.2.2	<i>La situation des greffes .....</i>	81
4.2.3	<i>Le déploiement des agents dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation .....</i>	84
4.3	DES OUTILS DE CONNAISSANCE ET DE GESTION AU SERVICE D'UNE MEILLEURE INDIVIDUALISATION DES PEINES .....	86
4.3.1	<i>Améliorer les outils de communication.....</i>	86
4.3.2	<i>L'organisation des procédures et des dispositifs d'aménagement des peines... ..</i>	88
	<b>CONCLUSION .....</b>	<b>92</b>

## Liste des tableaux

<b>TABLEAU 1 ENSEMBLE DES PERSONNES SOUS ECROU .....</b>	<b>26</b>
<b>TABLEAU 2 EVOLUTION DE LA PART DES PREVENUS PARMI LES DETENUS.....</b>	<b>29</b>
<b>TABLEAU 3 TAUX D'APPEL DES JUGEMENTS RENDUS SUR COMPARUTION IMMEDIATE .....</b>	<b>30</b>
<b>TABLEAU 4 EVOLUTION DES AMENAGEMENTS DE PEINE PAR TYPE D'AMENAGEMENT.....</b>	<b>32</b>
<b>TABLEAU 5 EVOLUTION DES CONDAMNES ECROUES EN CENTRES AUTONOMES DE SEMI-LIBERTE OU EN ETABLISSEMENT DISPOSANT DE PLACES DE SEMI-LIBERTE .....</b>	<b>34</b>
<b>TABLEAU 6 LES PLACEMENTS EXTERIEURS (PE) PAR RAPPORT A L'ENSEMBLE DES ECROUES ....</b>	<b>35</b>
<b>TABLEAU 7 LES PSE PAR RAPPORT A L'ENSEMBLE DES CONDAMNES ECROUES.....</b>	<b>38</b>
<b>TABLEAU 8 LES AMENAGEMENTS DE PEINE, Y COMPRIS LSC.....</b>	<b>38</b>
<b>TABLEAU 9 NOMBRE DE PSE MIS A EXECUTION, LSC Y COMPRIS.....</b>	<b>39</b>
<b>TABLEAU 10 EVOLUTION DES LIBERATIONS CONDITIONNELLES (LC) .....</b>	<b>40</b>
<b>TABLEAU 11 EVOLUTION DES SAISINES ART. 723-15 DU CPP.....</b>	<b>43</b>
<b>TABLEAU 12 TAUX DE SAISINE DU JAP PAR RAPPORT AUX PEINES ELIGIBLES A L'ARTICLE 723-15 DU CPP.....</b>	<b>44</b>
<b>TABLEAU 13 ACTIVITE DES SERVICES DE L'APPLICATION DES PEINES (SAP) AU TITRE DE L'ART.723-15 DU CPP .....</b>	<b>45</b>
<b>TABLEAU 14 TYPES D'AMENAGEMENT DECIDE (ART. 723-15 DU CPP).....</b>	<b>46</b>
<b>TABLEAU 15 EVOLUTION DES PEINES DE JOURS-AMENDE, STIG ET PEINES DE PRISON FERME....</b>	<b>49</b>
<b>TABLEAU 16 DECISIONS D'AMENAGEMENT EN COURS D'EXECUTION DE PEINE PRIVATIVE DE LIBERTE.....</b>	<b>50</b>
<b>TABLEAU 17 REPARTITION DANS LE TEMPS DES REQUETES ET DES DECISIONS DES SAP .....</b>	<b>53</b>
<b>TABLEAU 18 LES 25 TGI AYANT PRONONCE LE PLUS GRAND NOMBRE DE CONTRAINTE PENALE .</b>	<b>56</b>
<b>TABLEAU 19 EVOLUTION DEPUIS 2011 DU NOMBRE DE CONDAMNATIONS SELON LA PEINE PRONONCEE .....</b>	<b>59</b>
<b>TABLEAU 20 REPARTITION DEPUIS 2011 DU NOMBRE DE PEINES D'EMPRISONNEMENT FERME OU MIXTE, SELON LA DUREE DE LA PARTIE FERME .....</b>	<b>62</b>
<b>TABLEAU 21 EVOLUTION DES LSC EN STOCK (1<sup>ER</sup> MAI 2016/1ER MAI 2015).....</b>	<b>64</b>
<b>TABLEAU 22 CONCORDANCE DU NOMBRE DE MESURES DE LSC ET DU NOMBRE DE PERSONNES DETENUES AU 1<sup>ER</sup> JUILLET 2016.....</b>	<b>67</b>
<b>TABLEAU 24 EVOLUTION COMPAREE DES PEINES PRONONCEES.....</b>	<b>71</b>

<b>TABLEAU 25 L'ACTIVITE DES SERVICES DE L'APPLICATION DES PEINES .....</b>	<b>73</b>
<b>TABLEAU 26 APPEL DES DECISIONS DES JAP.....</b>	<b>76</b>
<b>TABLEAU 27 EVOLUTION DES EMPLOIS DE JUGES DE L'APPLICATION DES PEINES .....</b>	<b>78</b>
<b>TABLEAU 28 EVOLUTION COMPAREE DES TAUX DE VACANCE JAP ET DE L'ENSEMBLE DU CORPS JUDICIAIRE.....</b>	<b>78</b>
<b>TABLEAU 29 EVOLUTION DE LA LOCALISATION DES POSTES A L'APPLICATION DES PEINES .....</b>	<b>79</b>
<b>TABLEAU 30 VACANCE D'EMPLOIS DE MAGISTRATS AU 1<sup>ER</sup> SEPTEMBRE 2015 .....</b>	<b>80</b>
<b>TABLEAU 31 VACANCE DES POSTES AU PARQUET.....</b>	<b>80</b>
<b>TABLEAU 32 VACANCE DES EMPLOIS DE MAGISTRATS DANS LES COURS D'APPEL .....</b>	<b>80</b>
<b>TABLEAU 33 EFFECTIFS DE GREFFIERS ET ADJOINTS ADMINISTRATIFS .....</b>	<b>82</b>
<b>TABLEAU 35 NOMBRE DE PERSONNES PAR CPIP DANS CHAQUE DISP (CALCUL PAR ANTENNE) ..</b>	<b>85</b>

## Liste des graphiques

GRAPHIQUE N° 1 EVOLUTIONS MENSUELLES COMPAREES DES POPULATIONS DETENUES ET ECROUEES SELON LA CATEGORIE PENALE (PREVENUES OU CONDAMNEES).....	28
GRAPHIQUE N° 2 REPARTITION DES TYPES D'AMENAGEMENT .....	33
GRAPHIQUE N° 3 PERSONNES CONDAMNEES PLACEES A L'EXTERIEUR- PERSONNES CONDAMNEES SOUS SURVEILLANCE ELECTRONIQUE .....	36
GRAPHIQUE N° 4 EVOLUTION DU NOMBRE DE PSE AU 1ER JANVIER DE CHAQUE ANNEE.....	38
GRAPHIQUE N° 5 NOMBRE DE LIBERATIONS CONDITIONNELLES EN COURS .....	41
GRAPHIQUE N° 6 EVOLUTION DES SAISINES ART. 723-15 DU CPP .....	44
GRAPHIQUE N° 7 L'EVOLUTION DU TYPE DES DECISIONS AU TITRE DE L'ART. 723-15 DU CPP....	45
GRAPHIQUE N° 8 EVOLUTION DU TAUX D'AMENAGEMENT DE PEINES PAR RAPPORT AU NOMBRE DES SAISINES (ART. 723-15 DU CPP) .....	46
GRAPHIQUE N° 9 TYPES D'AMENAGEMENT OCTROYES AU TITRE DE L'ART. 723-15 DU CPP.....	47
GRAPHIQUE N° 10 TAUX MOYEN DES DIFFERENTS TYPES D'AMENAGEMENT AU TITRE DE L'ARTICLE 723-15 DU CPP .....	47
GRAPHIQUE N° 11 EVOLUTION DES DECISIONS D'AMENAGEMENTS DES PEINES EN COURS D'EXECUTION.....	50
GRAPHIQUE N° 12 TYPES D'AMENAGEMENTS ACCORDES DEPUIS LA DETENTION .....	52
GRAPHIQUE N° 13 EVOLUTION DEPUIS 2011 DU NOMBRE DE CONDAMNATIONS PRONONCEES SELON LA PEINE PRONONCEE .....	59
GRAPHIQUE N° 14 EVOLUTION DEPUIS 2011 DU NOMBRE DE PEINES D'EMPRISONNEMENT SELON LA MODALITE.....	61
GRAPHIQUE N° 15 REPARTITION DEPUIS 2011 DU NOMBRE DE PEINES D'EMPRISONNEMENT SELON LA NATURE DE LA PEINE.....	61
GRAPHIQUE N° 16 REPARTITION DEPUIS 2011 DU NOMBRE DE PEINES D'EMPRISONNEMENT SELON LA NATURE DE LA PEINE.....	61
GRAPHIQUE N° 17 EVOLUTION DU NOMBRE DE LSC PRONONCEES (FEVRIER 2015 A MAI 2016)	64
GRAPHIQUE N° 19 EVOLUTION DES MESURES D'AMENAGEMENT PRONONCEES DANS LE CADRE DE LA LSC .....	66
GRAPHIQUE N° 20 EVOLUTION DE L'ACTIVITE DES SAP.....	74
GRAPHIQUE N° 21 EVOLUTION DES EFFECTIFS DES GREFFES .....	81
GRAPHIQUE N° 22 LA VACANCE GLOBALE SUR LES EMPLOIS DE FONCTIONNAIRES .....	81



## Liste des propositions

- Proposition N° 1.** Pour la direction des affaires criminelles et des grâces: se doter d'un outil d'analyse permettant d'exploiter dans des délais raisonnables les rapports annuels des services de l'application des peines..... 18
- Proposition N° 2.** Pour la direction des affaires criminelles et des grâces et la direction de l'administration pénitentiaire : examiner à bref délai les conditions nécessaires pour permettre la mise en place effective de l'identifiant unique à des fins statistiques. .... 20
- Proposition N° 3.** Pour le secrétariat général, la direction des affaires criminelles et des grâces, la direction de l'administration pénitentiaire et la direction des services judiciaires : réaffirmer la mission de coordination dévolue à la SDSE dans la collecte et le traitement des données et dans la réalisation de synthèses régulières..... 21
- Proposition N° 4.** Pour la direction de l'administration pénitentiaire, la direction des services judiciaires, la direction des affaires criminelles et des grâces : mettre en œuvre la fusion des applications informatiques CASSIOPEE, APPI et GENESIS. .... 22
- Proposition N° 5.** Pour la direction de l'administration pénitentiaire : réviser le requêteur de l'application APPI permettant d'extraire des statistiques fiables et d'utilisation simple. .... 22
- Proposition N° 6.** Pour la direction de l'administration pénitentiaire, la direction des services judiciaires, l'Ecole nationale de la magistrature, l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire et l'Ecole nationale des greffes : mettre en place des formations communes à l'applicatif APPI..... 23
- Proposition N° 7.** Pour le secrétariat général : lancer, à bref délai, sous l'égide de la SDSE, un programme d'études sur les dynamiques des aménagements de peine à partir d'une exploration approfondie des déterminants existant soit vis-à-vis d'une modalité d'aménagement (semi-liberté, PSE, PE) soit à partir d'un contexte local, en utilisant des outils statistiques comme l'économétrie pour apprécier les facteurs qui impactent de manière significative les flux d'aménagements..... 24
- Proposition N° 8.** Pour la direction de l'administration pénitentiaire : réviser la politique tarifaire du prix de journée des structures dédiées au placement extérieur, en contrepartie d'engagements de prise en charge par ces structures..... 37
- Proposition N° 9.** Pour la direction de l'administration pénitentiaire et le secrétariat général : stabiliser les financements des structures d'accueil des placements extérieurs, ce qui implique une discussion interministérielle avec le ministère en charge des affaires sociales. .... 37

- Proposition N° 10.** Pour la sous-direction de la statistique et des études, (SDSE) du secrétariat général, la direction de l'administration pénitentiaire et la direction des affaires criminelles et des grâces : afin de disposer d'une vision exhaustive des aménagements de peine, inclure dans les données mises à la disposition l'ensemble des modalités d'exécution, y compris la libération conditionnelle et les conversions en sursis TIG et en jours-amendes..... 41
- Proposition N° 11.** Pour la direction de l'administration pénitentiaire et la direction des affaires criminelles et des grâces : expérimenter et évaluer dans quelques juridictions et SPIP des protocoles de réalisation à bref délai des enquêtes nécessaires à la mise en place des aménagements de peine ab initio, sous forme de placement en semi-liberté ou sous surveillance électronique. .... 42
- Proposition N° 12.** Pour la direction de l'administration pénitentiaire : intensifier le recrutement de psychologues et d'assistants de services sociaux dans l'ensemble des SPIP pour assurer le développement des commissions pluridisciplinaires interne..... 58
- Proposition N° 13.** Pour la direction de l'administration pénitentiaire : améliorer la communication entre le SPIP et les juridictions sur le contenu et la prise en charge réalisée par les SPIP dans le cadre de la contrainte pénale..... 62
- Proposition N° 14.** Pour la direction de l'administration pénitentiaire : renforcer et améliorer les compétences techniques des greffes pénitentiaires. .... 68
- Proposition N° 15.** Pour la direction de l'administration pénitentiaire, en lien avec les administrations en charge des politiques d'insertion : initier des modules d'insertion sociale et professionnelle adaptés à la durée des aménagements de peine prononcées dans le cadre des libérations sous contrainte et en évaluer l'impact..... 69
- Proposition N° 16.** Pour la direction des services judiciaires : prévoir la nomination des présidents de chambres de l'application des peines par décret..... 77
- Proposition N° 17.** Pour la direction des services judiciaires : poursuivre la progression des effectifs localisés pour permettre une application complète des dispositions de la réforme pénale du 15 août 2014..... 82
- Proposition N° 18.** Pour la direction des services judiciaires : établir des fiches de postes dédiées à l'exécution et à l'application des peines pour des greffiers assistants de magistrats et favoriser leur affectation dans ces services. .... 84
- Proposition N° 19.** Pour la direction de l'administration pénitentiaire : dans la dernière phase d'application du plan triennal de recrutement d'agents supplémentaires dans les SPIP, concentrer la localisation des emplois sur les sites les plus importants.. 86
- Proposition N° 20.** Pour la direction de l'administration pénitentiaire : dans la dernière phase d'application du plan triennal de recrutement d'agents supplémentaires dans les SPIP, conduire une réflexion sur la politique de recrutement et de stabilisation des effectifs de CPIP et de cadres au sein des SPIP..... 86
- Proposition N° 21.** Pour la direction de l'administration pénitentiaire et la direction des affaires criminelles et des grâces : mettre en place un groupe de travail pour créer un dossier unique de personnalité, en s'inspirant des dispositifs de même nature existant pour les mineurs. .... 88
- Proposition N° 22.** Pour la direction de l'administration pénitentiaire et la direction des affaires criminelles et des grâces : expérimenter dans les grandes juridictions, des unités SPIP dotées en effectifs supplémentaires et ayant vocation à assurer aux parquets,

aux juridictions d'instruction et de jugement les informations nécessaires au prononcé d'une décision adaptée à la situation et à la personnalité du prévenu. .... 89

**Proposition N° 23.** Pour la direction de l'administration pénitentiaire et la direction des affaires criminelles et des grâces : dans les protocoles, inciter les juridictions et les SPIP à inclure des dispositions particulières sur les engagements à remplir par les SPIP de prise en charge des aménagements de peine ab initio..... 90

**Proposition N° 24.** Pour la direction des affaires criminelles et des grâces et la direction de l'administration pénitentiaire : faire de la COMEX l'instance pivot d'une politique locale d'aménagement des peines, d'une part en élargissant sa composition aux professionnels de première ligne (des greffes et des SPIP), et, pour certaines réunions, aux barreaux, aux services de police et de gendarmerie, ainsi qu'aux élus locaux ; d'autre part, en en faisant un lieu d'échange des pratiques et d'évaluation des politiques d'aménagement. .... 91



Par lettre de mission en date du 20 mai 2016, le garde des Sceaux, ministre de la justice, a chargé l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ), assistée de l'Inspection des services pénitentiaires (ISP), d'une mission visant à apprécier l'efficacité du dispositif de suivi statistique mis en place, dresser un état des lieux statistiques des mesures d'aménagement de peine hors et sous écrou et recenser les facteurs propices ou faisant obstacle aux aménagements de peine, à la contrainte pénale et à la libération sous contrainte.

La mission était composée de M. Vincent DELBOS, inspecteur général adjoint, Mme Sophie DEGOUYS, inspectrice des services judiciaires, Mme Hélène BIROLLEAU, inspectrice des greffes et M. Bruno PELISSIER, inspecteur des services pénitentiaires.

La lettre de mission faisait référence au constat selon lequel *« les juridictions et les services pénitentiaires d'insertion et de probation s'investissent pour favoriser l'aménagement des peines d'emprisonnement des personnes condamnées, les statistiques mensuelles des personnes écrouées et détenues en France, émanant de la direction de l'administration pénitentiaire, témoignent d'une baisse du nombre de personnes écrouées (détenues ou non, et hors prévenus) en aménagement de peine, hors LSC. Ce nombre passe de 13 047 à 11 820 entre le 1er décembre 2014 et le 1er décembre 2015, soit une diminution de stock de 9,4%.*

*Ce constat peut être modulé par plusieurs observations :*

*Cette baisse de 9,4 % correspond à la baisse du nombre de personnes en aménagement de peines, alors même que le phénomène devrait être évalué en regard de l'évolution d'un taux d'aménagement de peines, tenant compte du nombre de condamnés (qui baisse lui-même de 3,7 %), voire du nombre de condamnés ayant effectué une requête,*

*Ce chiffre ne tient pas compte des libérations sous contrainte (portant le nombre d'aménagés, au 1<sup>er</sup> décembre 2015, à 12 413), ni des libérations conditionnelles, ayant augmenté entre 2014 et 2015.*

*Ce constat devra être analysé en distinguant les aménagements de peines décidés pour des personnes condamnées détenues et ceux décidés sur le fondement de l'article 723-15 CPP. ».*

Le Ministre demandait à l'IGSJ de :

- *procéder à l'examen approfondi des données quantitatives disponibles, afin d'apprécier l'efficacité du dispositif de suivi statistique et des systèmes d'information mis en place ;*
- *dresser plus particulièrement un état des lieux statistique des mesures d'aménagement de peines sous (PE, PSE, SL) et hors écrou (LC), accordées aux personnes détenues et aux personnes libres sur le fondement de l'article 723-15 du code de procédure pénale ;*
- *au travers de quelques enquêtes sur place auprès de juridictions comme de services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, recenser les principaux facteurs propices ou au contraire faisant obstacle (freins juridiques, organisationnels, financiers, sociologiques,...) au développement des aménagements de peine, ainsi que*

*des contraintes pénales et des libérations sous contrainte. Cet aspect pourra être étayé par les constats issus des études et des recherches en cours sur ce sujet. »*

Un délai de deux mois, s'achevant le 20 juillet 2016, était imparti à l'IGSJ pour la remise d'un rapport définitif, précédé, le 20 juin 2016, par le dépôt d'un rapport provisoire.

Dans un premier temps, la mission a rassemblé et ordonné les données statistiques disponibles, afin d'établir un état des lieux, dégager des tendances et tenter de comprendre les mécanismes qui pouvaient les sous tendre. Ces éléments ont fait l'objet du rapport provisoire remis le 20 juin au Ministre de la justice et dont les éléments essentiels sont repris dans le présent rapport final.

Pour l'examen des données quantitatives disponibles, la mission a bénéficié, comme l'y invitait la lettre de mission, du concours des directions concernées du ministère : la direction des services judiciaires (DSJ), la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) et la direction de l'administration pénitentiaire (DAP), ainsi que la sous-direction de la statistique et des études (SDSE) du secrétariat général.

La mission a rencontré les directeurs des administrations centrales concernées et leurs collaborateurs<sup>1</sup>.

Elle a également eu des entretiens avec les acteurs de la recherche, notamment le GIP « droit et justice »<sup>2</sup>.

L'association « citoyens et justice » a sollicité un entretien avec la mission : elle a été rencontrée dans les locaux de l'IGSJ, le 24 juin 2016, pour exposer les difficultés auxquels ses adhérents étaient confrontés dans la mise en œuvre des placements extérieurs.

Dans un second temps, la mission, tout en affinant ce travail de compilation, a examiné un certain nombre de facteurs qui pouvaient être, selon les données recueillies, soit favorables, soit de nature à faire obstacle au développement des aménagements de peine. Cette seconde phase s'est d'abord appuyée sur des déplacements de terrain, dans des lieux choisis de manière à identifier les leviers et les freins. Elle a effectué également, sur un échantillon limité, des vérifications quantitatives en mettant en relations des données, recueillies jusque-là de manière isolée les unes par rapport aux autres. La mission s'est appuyée, tout au long de ses investigations sur les travaux de la sous-direction de la statistique et des études (SDSE) qui a répondu en temps réel aux différents exercices de simulation ou de modélisation qui ont pu lui être demandés.

La méthode choisie pour retenir les sites des déplacements a consisté à établir des listes comparatives des aménagements de peine prononcés, de leur évolution au cours des dernières années, aussi bien à partir de la détention que sur le fondement des dispositions de l'article 723-15 du code de procédure pénale, le nombre de contraintes pénales prononcées et de libérations sous contrainte ordonnées, en relation avec le nombre de personnes détenues présentes au 1<sup>er</sup> mai dans l'établissement pénitentiaire auquel étaient rattachées les décisions judiciaires comptabilisées.

---

<sup>1</sup> Ont été rencontrés : le Secrétaire Général, la Directrice de l'administration pénitentiaire, la Directrice des services judiciaires, le Directeur des affaires criminelles et des grâces.

<sup>2</sup> M. Mouhanna, directeur du CESDIP, qui coordonne plusieurs recherches en cours, relatives à la contrainte pénale, Mme Herzog Evans, professeure à l'Université de Reims, en charge d'une recherche sur la libération sous contrainte. La mission s'est également appuyée sur des échanges avec M. Bruno Aubusson, président de la commission de suivi de la détention provisoire, M. Benjamin Monnery, chercheur au GATE à l'ENS de Lyon, auteur d'une étude récente sur les placements sous surveillance électronique et des entretiens avec des magistrats et des personnels de la filière d'insertion et de probation de la direction de l'administration pénitentiaire.

La mission s'est par ailleurs attachée à élargir cet échantillon en s'appuyant aussi bien sur des contrôles de fonctionnement de juridictions de première instance ou de cours d'appel effectués par l'IGSJ entre 2014 et 2016 que des audits de services pénitentiaires d'insertion et de probation ou de ces mêmes établissements pénitentiaires réalisées durant la même période par ISP.

L'analyse des données recueillies au niveau central a ainsi été confrontée aux pratiques en vigueur dans cinq sites : Le Mans, Lille, Nanterre, Bobigny et Metz. Un examen approfondi des données a été, en outre, effectué sur cinq autres sites, dans lesquels la mission ne s'est pas déplacée : Grenoble, Nantes, Toulon, Meaux et Toulouse.

Au total, ces sites représentent environ 8 000 personnes écrouées détenues, réparties entre des maisons d'arrêt et des quartiers de maisons d'arrêt et des établissements pour peines.

Lors de ses visites, la mission s'est rendue successivement dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) et dans les juridictions. Ont été rencontrés aussi bien les magistrats, les directeurs des services de greffe et l'encadrement des SPIP que les fonctionnaires concrètement en charge de ces questions, personnels des greffes judiciaires ou pénitentiaires, conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation en particulier.

Dans la mesure du possible, eu égard aux délais imposés, la mission a pris l'attache des barreaux afin de connaître leurs positionnements à l'égard des procédures relatives aux aménagements de peine et à la mise en œuvre de la réforme pénale. Il n'a pas été possible, faute de temps, d'élargir sur les sites visités les entretiens ni aux acteurs issus du monde associatif qui contribuent à la mise en place de certains aménagements de peine, ni aux services de police et de gendarmerie, qui participent à la mise à exécution des condamnations pénales et peuvent être sollicités dans des missions d'enquêtes préalables à des décisions d'aménagement de peine.

Les réunions conduites localement par la mission ont toujours été précédées par l'envoi d'un document servant de trames aux échanges qui ont été organisés.

La mission a donc compilé des séries de données issues de logiciels différents dont les communications entre eux ne sont pas fluides et ne permettent que difficilement d'établir des corrélations entre la mesure de décisions pénales et les personnes concernées.

Le rapport repose sur des reconstitutions de données effectuées par l'IGSJ à partir de séries statistiques issues des systèmes d'information de l'administration centrale<sup>3</sup> et des données extraites des rapports de politique pénale comme des services de l'application des peines (SAP).

Dans une première partie, sera ainsi décrite la complexité des systèmes d'information en place à la Chancellerie pour suivre l'évolution des aménagements de peine (1).

Dans une seconde partie la mission exposera les résultats quantitatifs auxquels elle est parvenue, en confrontant les données du niveau national avec des observations de terrain. Cet exposé sera organisé en deux temps, l'analyse de la population appréhendée par les mécanismes d'aménagements des peines, d'une part, les décisions juridictionnelles, d'autre part (2).

---

<sup>3</sup> système d'information décisionnel (SID) qui recueille des informations issues de l'infocentre CASSIOPEE mesurant des décisions, de l'infocentre APPI, de l'infocentre pénitentiaire de GENESIS

La mission a opté pour un examen particulier, dans une troisième partie, de la réforme pénale d'août 2014, avec l'examen des données recueillies en particulier sur la contrainte pénale et la libération sous contrainte et les constats opérés autour de l'application de ces nouvelles dispositions (3).

Enfin, dans une dernière partie, la mission s'attachera à une analyse transversale des facteurs propices ou faisant obstacle aux aménagements de peine privatives de liberté, en présentant plus spécifiquement des préconisations qu'elle a pu élaborer (4).

## 1. DES SYSTEMES D'INFORMATION COMPLEXES

Les demandes et les réponses apportées à la mission par les directions du ministère, complétées des recherches documentaires sur le sujet, ont permis de faire le constat d'un système d'informations statistiques complexe, qui exploite de manière souvent dispersée les données recueillies localement par l'utilisation de plusieurs applicatifs de gestion des situations, des procédures ou des dossiers.

### 1.1 Des données saisies localement lors de la gestion des procédures

Les données pénales relatives à une procédure et/ou à un auteur concerné par celle-ci sont saisies par les acteurs locaux de la chaîne pénale lors de la gestion des procédures et des événements qui les ponctuent. Trois applicatifs sont utilisés pour la gestion de ces procédures : CASSIOPEE<sup>4</sup>, APPI<sup>5</sup> et GENESIS<sup>6</sup>.

Mis en œuvre dans les tribunaux de grande instance (TGI), **CASSIOPEE** permet l'enregistrement d'informations relatives aux plaintes et aux dénonciations reçues par les magistrats dans le cadre de procédures judiciaires pénales<sup>7</sup>. Il concerne les contraventions de cinquième classe, les délits et les crimes. C'est l'application de la chaîne pénale dans les TGI qui va de l'enregistrement à l'exécution de la peine. Elle n'est pas déployée dans les cours d'appel.

L'applicatif **APPI** gère les informations relatives aux mesures judiciaires d'application des peines prononcées par les juges de l'application des peines (JAP) et suivies par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP). Les utilisateurs de ce logiciel sont principalement les cabinets des JAP et les SPIP<sup>8</sup>. Le logiciel APPI offre une interface entre le SPIP et le magistrat en charge de l'application des peines puisqu'il permet au premier de mettre à disposition ses différents rapports et au second d'adresser des messages et notes dans le cadre du suivi d'un dossier. Ce logiciel est en co-maîtrise d'ouvrage entre la DAP et la DSJ.

A la différence de CASSIOPEE, APPI présente des aspects de pilotage à l'échelon local, puisqu'il est conçu pour permettre à l'utilisateur d'obtenir différentes informations sur la charge du service directement depuis l'applicatif. APPI comptabilise les mesures et non les personnes suivies.

---

<sup>4</sup> Chaîne Applicative Supportant le Système d'Information Orienté Procédure pénale Et Enfants. Cette application est le Bureau d'Ordre National prévu par l'article 48-1 du CPP.

<sup>5</sup> Application des peines, probation et insertion.

<sup>6</sup> Gestion nationale des personnes écrouées pour le suivi individualisé et la sécurité, logiciel qui remplace GIDE (Gestion Informatisée des détenus) et le cahier électronique de liaison (CEL).

<sup>7</sup> Gestion des audiences, élaboration des décisions de jugement, gestion des voies de recours et des recours en grâce, des requêtes, des scellés, de l'exécution des peines, etc.

<sup>8</sup> Les mesures enregistrées portent sur les peines alternatives à l'incarcération (les principales sont : les sursis avec mise à l'épreuve, les sursis-TIG, les TIG, les suivis socio-judiciaires), les fins de peine, les mesures d'aménagement, les mesures de sûreté.

**GENESIS**<sup>9</sup> est l'applicatif qui gère l'exécution des décisions prononcées par les autorités judiciaires et relatives aux personnes sous écrou. Son déploiement est en cours. Il sera pleinement effectif dans l'ensemble des établissements pénitentiaires de la métropole en juin 2016 et en outre-mer en octobre 2016. Il remplace le logiciel GIDE<sup>10</sup> qui était assez largement maîtrisé par les agents des greffes pénitentiaires.

Ces trois logiciels ont pour socle le système de référence justice (SRJ) qui recense toutes les informations structurelles nécessaires tels que les événements suivants : jugements, ordonnances, obligations, placement en détention, révocations.

**En termes d'échanges inter-applicatifs**, un flux de données de CASSIOPEE vers APPI existe, permettant d'éviter une nouvelle saisie des éléments de base d'un dossier (identité, condamnation...) mais, selon les informations recueillies au niveau central, son utilisation est assez inégale en juridiction alors pourtant que les utilisateurs évoquent un gain de temps réel. Lors de ses déplacements en juridictions, la mission a pu vérifier cette inégale utilisation.

En outre, en cas d'enregistrement initial d'un dossier par le SPIP, comme c'est le cas après une convocation remise directement par le bureau d'exécution des peines (BEX) à l'issue d'une audience correctionnelle<sup>11</sup>, l'accès au flux CASSIOPEE n'est pas possible.

La structuration d'un flux « retour », qui permettrait d'avoir dans CASSIOPEE un état précis et en temps réel de la situation pénale d'une personne condamnée, constituerait un gain de temps précieux pour les juridictions ; selon les éléments recueillis auprès de l'administration centrale, ceci est en cours de développement.

, Dans sa version actuelle, GENESIS ne peut être alimenté par les juridictions. N'étant pas intégré à la chaîne pénale, il ne dispose pas de liens avec CASSIOPEE ni avec le casier judiciaire national (CJN). Ces liaisons sont en cours de réalisation et devraient être fonctionnelles dans la version 2 de GENESIS, déployée en 2017.

## **1.2 De la gestion des procédures à la production de statistiques nationales**

Des outils statistiques nationaux sont adossés à chacun de ces applicatifs, l'infocentre CASSIOPEE, l'infocentre APPI et l'infocentre pénitentiaire, pour l'applicatif GENESIS. La mission a pu observer que la coexistence au sein du ministère de plusieurs systèmes d'information qui collectent, traitent et exploitent des données concernant des procédures et/ou des personnes placées sous main de justice est source de multiples difficultés.

Ont été identifiées celles qui sont d'ordre organisationnel, celles qui ont trait à la nature des données à exploiter et enfin, et celles qui concernent la fiabilité des données saisies.

---

<sup>9</sup> Gestion Nationale des Personnes Ecrouées pour le Suivi Individualisé et la Sécurité.

<sup>10</sup> Gestion informatisée des personnes détenues.

<sup>11</sup> En application des dispositions de l'article 474 du CPP.

### 1.2.1 Les difficultés d'ordre organisationnel

La DAP s'est dotée, de longue date, d'un bureau chargé de la statistique<sup>12</sup> qui recueille et analyse chaque mois **des données de stocks**, retracées par GENESIS, système d'information centré essentiellement sur le milieu fermé, ayant comme fondement l'écrou. Ce traçage étroit du titre de détention et de ses évolutions est essentiel car il constitue une garantie fondamentale contre l'arbitraire de la détention.

Des données trimestrielles portant sur le milieu ouvert sont également produites par la DAP à partir de l'infocentre APPI. Depuis le début de l'année 2016, un tableau de bord des SPIP est en cours de déploiement mais cet outil est trop récent pour en tirer des enseignements de moyenne durée permettant de décrire avec fiabilité des tendances. Il permet, en théorie, d'extraire mois par mois des données de stocks des mesures prises en charge par les SPIP et devrait, à terme, donner ces informations au niveau central.

En outre, la DAP procède, dans la sous-direction « Missions », distincte de la précédente, à des exploitations sectorielles effectuées à partir de ces données : les éléments produits correspondent plus précisément aux enjeux de cette sous-direction. Il ne s'agit toutefois pas de données obtenues en temps réel mais plutôt de séries rétrospectives. Elles peuvent comporter des indications de flux.

La DACG ne produit pas de statistiques, à l'exception de celles issues du casier judiciaire national. Son pôle d'évaluation des politiques pénales analyse les statistiques transmises par la SDSE.

Cette direction exploite en outre les rapports de politique pénale des parquets et des parquets généraux ainsi que ceux des services de l'application des peines (SAP). Les uns et les autres constituent des sources d'information abondantes. Ils présentent le double inconvénient d'être essentiellement déclaratif et de retracer, dans la seconde partie de l'année N, le développement de politiques développées en année N-1. Ce désavantage peut être relatif lorsqu'il s'agit de politiques au long cours, tels que les politiques d'aménagements de peine entendus de manière générique. Ce peut être un obstacle au pilotage lorsqu'il s'agit de suivre le déploiement de mesures nouvelles, telles que la contrainte pénale ou la libération sous contrainte.

La mission a eu accès à la totalité des rapports des SAP pour l'année 2014, les derniers disponibles de manière exhaustive au 15 juin 2016. Leur examen ne permet pas cependant de disposer d'une vision d'ensemble actuelle et concrète de l'activité des SAP, en raison d'une certaine disparité des données recueillies.

*Proposition N° 1. Pour la direction des affaires criminelles et des grâces: se doter d'un outil d'analyse permettant d'exploiter dans des délais raisonnables les rapports annuels des services de l'application des peines.*

---

<sup>12</sup> Actuellement le bureau Me5 rattaché à la sous-direction des métiers et dont l'intitulé exact est « bureau des statistiques et des études ». Au terme de l'article 12 de l'arrêté du 30 juin 2015 fixant l'organisation en bureaux de la direction de l'administration pénitentiaire, il est chargé, en liaison avec le secrétariat général, de la production statistique relative aux personnes placées sous-main de justice; il contribue à la définition des besoins et à la conduite d'études quantitatives et qualitatives dans le domaine des sciences sociales, plus particulièrement appliquées aux métiers pénitentiaires; il apporte un appui méthodologique aux bureaux de la direction, pour l'évaluation des politiques que ceux-ci conduisent et l'élaboration des statistiques afférentes ; il contribue à l'analyse et la prise en compte, dans la conception de ces mêmes politiques et actions associées, des résultats des études et recherches.

La DSJ recueille les états des effectifs localisés et réels des magistrats et notamment de ceux chargés de l'application des peines ainsi que des fonctionnaires des greffes. Ces données sont complétées par celles des équivalents de temps plein travaillés (ETPT) des magistrats de l'application des peines réellement consacrés à l'activité application des peines, issues de la collecte annuelle déclarative transmise par les juridictions. Elles sont intégrées dans l'infocentre PHAROS<sup>13</sup>. En revanche, la DSJ ne dispose pas d'informations fines ni sur les ETPT de magistrats du parquet concourant à l'exécution et l'aménagement des peines ni sur ceux des magistrats du siège concourant au service pénal des juridictions.

Concernant les fonctionnaires affectés à cette même activité, PHAROS intègre, sans distinction du service, les ETPT des agents affectés à l'application et à l'exécution des peines<sup>14</sup>.

La DSJ recueille également des données d'activité des SAP afin d'avoir une vision des charges de travail et des délais de traitement.

Enfin, le secrétariat général est en charge d'une mission générale statistique, confiée à **la SDSE, service statistique ministériel** au sens de l'article 1-I de la loi 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques<sup>15</sup>. Cette sous-direction prépare les travaux du conseil de la statistique et des études et l'assiste dans la définition d'une stratégie statistique. Elle est responsable de la conception et de la réalisation des outils de collecte et de nomenclature permanents du ministère, en assurant la collecte, le traitement et la production des données permanentes d'activité.

Quatre directions ou services participent donc à la production des statistiques relatives aux aménagements de peine : la DAP, la DSJ, la DACG et, au sein du secrétariat général, la SDSE.

La SDSE a mis en œuvre un projet ministériel de construction d'un **système d'information décisionnel pénal (SID)**, à vocation purement statistique, qui ambitionne de couvrir les besoins statistiques de l'ensemble de la chaîne pénale en donnant la possibilité de croiser les données émanant de différentes sources<sup>16</sup> et qui vise à harmoniser cette production. Il s'agit de sortir du schéma d'un infocentre, qui est constitué de tableaux statistiques issus de données pour chaque applicatif, et d'établir un « entrepôt » de données central alimenté directement par des applications sources. Le déploiement de ce projet est prévu sur plusieurs années. Les statisticiens y ont accès à des informations anonymes. Il permet, à côté de requêtes types comme celles prédéfinies pour des infocentres, des exploitations directes de données. Les juridictions n'ont pas accès au SID mais ce dernier alimente PHAROS. Il permet certains appariements<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> Pilotage harmonisé pour l'organisation des services, PHAROS est un infocentre centralisant et croisant des informations sur l'activité et les moyens des juridictions extraites de nombreuses applications.

<sup>14</sup> Données déclaratives transmises annuellement par les juridictions.

<sup>15</sup> Article 1 (modifié par la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010) : « Le service statistique public comprend l'Institut national de la statistique et des études économiques et les services statistiques ministériels. Les statistiques publiques regroupent l'ensemble des productions issues : des enquêtes statistiques dont la liste est arrêtée chaque année par un arrêté du ministre chargé de l'économie ; de l'exploitation, à des fins d'information générale, de données collectées par des administrations, des organismes publics ou des organismes privés chargés d'une mission de service public. La conception, la production et la diffusion des statistiques publiques sont effectuées en toute indépendance professionnelle. »

<sup>16</sup> CASSIOPEE, APPI, GENESIS et le casier judiciaire national.

<sup>17</sup> L'appariement est une technique statistique qui permet de rapprocher des données et dégager des relations entre elles.

En l'état, CASSIOPEE est intégré dans le SID et APPI est en voie de l'être. Le SID est donc alimenté à partir de CASSIOPEE en même temps que son propre infocentre. CASSIOPEE n'étant pas déployé dans les cours d'appel, les informations recueillies se limitent à celles provenant des juridictions de première instance. En revanche, le SID n'est pas alimenté par APPI.

Actuellement la SDSE conduit des exploitations APPI mais hors du SID, dans un cadre expérimental. Elle dispose d'informations qui lui sont transmises par la DAP au moyen d'un fichier mensuel de travail qui, toutefois, comporte moins d'informations que la copie de la base de production dont dispose la base de l'applicatif d'origine. A terme, fixé selon les informations apportées à la mission, dans le courant du premier semestre 2017, la SDSE devrait disposer de l'ensemble des données disponibles.

Si GENESIS a finalement vocation à intégrer également le SID, la SDSE n'a actuellement aucun accès aux données collectées par cet applicatif.

Outre l'objectif d'établir des statistiques agrégées sur l'ensemble de la chaîne pénale, il s'agit, à terme, de suivre des parcours individuels. Ce dernier point nécessite toutefois d'apparier les données issues des différentes sources, sur des identifiants communs. Il impose de trouver une solution qui respecte les contraintes légales limitant l'accès aux bases mais permette l'accès, pour des besoins statistiques, à des données anonymes.

La construction du SID a permis de restituer l'information tirée de CASSIOPEE en « auteurs » et non plus seulement en « affaires ».

Pour l'ensemble des interlocuteurs de la mission, **la création d'un identifiant unique appliqué à un auteur** serait la solution technique qui permettrait de disposer d'une base et de données compréhensibles par l'ensemble des systèmes d'information. Ainsi, une même personne pourrait être identifiée sur l'ensemble de la chaîne pénale (CASSIOPEE, GENESIS, APPI, l'application pour les mesures des juges des enfants GAME, CJN).

Selon les informations fournies à la mission par la SDSE, ce service statistique ministériel a sollicité<sup>18</sup> l'avis du Conseil national de l'information statistique (CNIS) pour l'accès aux sources CASSIOPEE et APPI. La commission thématique "Services publics et services au public" du CNIS réunie le 7 novembre 2012 a émis un avis favorable aux demandes d'accès correspondantes. Cependant, la SDSE ne peut être rendue destinataire que de données anonymisées, en application de l'article 48-1 du CPP<sup>19</sup>. Ceci l'empêche de procéder elle-même à des appariements entre sources (CASSIOPEE et APPI, par exemple), dont le rapprochement permettrait par exemple de calculer des délais de mise en œuvre des décisions de justice.

*Proposition N° 2. Pour la direction des affaires criminelles et des grâces et la direction de l'administration pénitentiaire : examiner à bref délai les conditions nécessaires pour permettre la mise en place effective de l'identifiant unique à des fins statistiques.*

<sup>18</sup> En application de l'article 7 bis de la loi 51-711 traitant de l'accès à des fichiers de gestion à des fins statistiques qui stipule également que les dispositions de la loi n° 78-17 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés s'appliquent à ces cessions de données à caractère personnel.

<sup>19</sup> « Sauf lorsqu'il s'agit de données non nominatives exploitées à des fins statistiques ou d'informations relevant de l'article 11-1, les informations figurant dans le bureau d'ordre national automatisé ne sont accessibles qu'aux autorités judiciaires. Lorsqu'elles concernent une enquête ou une instruction en cours, les dispositions de l'article 11 sont applicables. Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, détermine les modalités d'application du présent article et précise notamment les conditions dans lesquelles les personnes intéressées peuvent exercer leur droit d'accès. »

La SDSE a été mandatée spécifiquement pour le suivi de la contrainte pénale et de la libération sous contrainte. Les exploitations de données lui permettent d'alimenter une note mensuelle de suivi de la réforme pénale.

### ***1.2.2 Des difficultés tenant à la nature des données à exploiter***

Les problèmes rencontrés tiennent à l'existence de systèmes d'information différents répondant à des logiques différentes. Les principaux d'entre eux peuvent être ainsi recensés :

- la collecte de données de stock, dominante, qui se heurte à la collecte de données de flux ;
- la saisonnalité du renseignement, certaines informations étant disponibles quotidiennement, d'autres à un rythme semestriel, d'autres enfin à un rythme mensuel ;
- de nouveaux outils, comme les tableaux de bord des SPIP, mis en place depuis le début de cette année, limitant la mise à disposition d'une information rétrospective. Au regard de l'impossibilité d'extraire des statistiques fiables de leur activité depuis APPI, les SPIP ont développé depuis longtemps des tableaux de bord retraçant l'ensemble des parcours d'exécution de peine en milieu ouvert, notamment pour les dispositions issues de l'article 723-15 du CPP. Ces tableaux de bord permettent également aux cadres des SPIP de connaître avec exactitude le nombre de personnes suivies par CPIP, opération qui doit se faire par comptage manuel ;
- s'agissant de l'infocentre APPI, les déplacements de la mission et les audits de SPIP réalisés par l'ISP, ont permis de constater une utilisation limitée de cet outil, faute d'une connaissance approfondie de son fonctionnement par les différentes catégories d'utilisateurs ;
- la fiabilité réduite des données, liée à leur renseignement initial, qui nécessite des temps de consolidation parfois longs. Cette difficulté entraîne parfois l'impossibilité de disposer de données actuelles dans un temps raisonnable ;
- des données répondant à des objectifs différents de connaissance ou de pilotage mais qui ne permettent pas de modéliser des tendances : produites en silo, elles sont difficiles à corréler.

A ce jour, les directions (DSJ, DACG et DAP) disposent chacune, de services ou bureaux chargés de l'analyse. Elles produisent leurs propres données à partir des systèmes d'information dont elles ont généralement la maîtrise d'ouvrage. Elles les utilisent et les mettent à disposition des autres directions qui les exploitent pour leurs propres fins.

Si les besoins particuliers de chaque direction de disposer de ses propres services d'analyses et d'études sont légitimes, force est de constater à ce stade qu'il n'existe pas de dispositif général permettant de cohérer les collectes et le traitement et d'en faire une synthèse régulière. Telle est la vocation du SID mais dont le déploiement est en cours. Il est apparu nécessaire à la mission que soit clairement affirmée la mission coordinatrice de la SDSE en la matière. Cette affirmation pourrait provenir d'une note de service ministérielle.

***Proposition N° 3. Pour le secrétariat général, la direction des affaires criminelles et des grâces, la direction de l'administration pénitentiaire et la direction des services judiciaires : réaffirmer la mission de coordination dévolue à la SDSE dans la collecte et le traitement des données et dans la réalisation de synthèses régulières.***

Les aménagements de peine sont le résultat d'un processus tenant à l'application de conditions de droit à des situations individuelles complexes et évolutives par des acteurs judiciaires<sup>20</sup> et pénitentiaires<sup>21</sup>, auxquels peuvent être associés des partenaires publics ou associatifs. Ils doivent, à chaque moment, avoir accès aux mêmes informations et pouvoir les traiter de manière parfaitement synchronisée, en disposant de ressources humaines appropriées. La diversité des solutions offertes aux acteurs qui en décident ou participent à la décision tient à la volonté exprimée par le législateur de permettre au juge d'individualiser la peine. Ces principes rendent cependant particulièrement complexe la construction d'agrégats nationaux permettant d'en retracer le déploiement.

La complexité des systèmes d'information engendre des difficultés de communication entre eux qui devraient être résolues à terme. Il est ainsi particulièrement difficile de disposer de données qui retraceraient avec exactitude l'ensemble des processus à l'œuvre pour aboutir à l'aménagement de la peine. Force est ainsi de constater que cette situation prive la Chancellerie d'une capacité de modélisation des informations et, par voie de conséquence, d'une mise à disposition d'outils dégageant à brève échéance des tendances claires. Il s'agit pourtant d'un enjeu stratégique pour le Ministère confronté à des questions d'allocations des ressources et de choix d'investissements qui ne concernent pas uniquement des approches en volume mais également en contenus.

***Proposition N° 4. Pour la direction de l'administration pénitentiaire, la direction des services judiciaires, la direction des affaires criminelles et des grâces : mettre en œuvre la fusion des applications informatiques CASSIOPEE, APPI et GENESIS.***

***Proposition N° 5. Pour la direction de l'administration pénitentiaire : réviser le requêteur de l'application APPI permettant d'extraire des statistiques fiables et d'utilisation simple.***

### ***1.2.3 Des difficultés liées à la fiabilité des données saisies dans APPI***

A la suite des préconisations d'un groupe de travail qui a terminé ses travaux en 2011, deux tableaux de bord permettant de mesurer la charge de travail des services des SAP et de piloter leur activité ont été mis en place. Le premier tableau, très détaillé, est un outil de pilotage et de gestion interne à chaque SAP. Le deuxième, contenant les principaux indicateurs d'activité, est utilisé par la DSJ pour alimenter les restitutions des dialogues de gestion consacrées à l'application des peines. Ce tableau doit également permettre à la DACG d'assurer un meilleur suivi de la politique pénale en ce domaine.

En ce qui concerne l'application de la procédure de l'article 723-15 du CPP, les SPIP ne tiennent pas de tableaux de bord relatifs aux aménagements de peine accordés. Ils utilisent les statistiques produites par les SAP.

<sup>20</sup> Les magistrats du parquet en charge de l'exécution des peines et les JAP.

<sup>21</sup> Les chefs d'établissements confrontés en maisons d'arrêt à la surpopulation et sensibles à la gestion de flux d'entrées et de sorties, les personnels d'insertion et de probation dont la tâche est d'accompagner des personnes dans des démarches de réinsertion.

Jusqu'en 2015, l'alimentation du tableau de bord transmis à la DACG et à la DSJ était effectuée de manière déclarative par les juridictions. Par ailleurs des exploitations des flux alimentant l'Infocentre APPI, utilisées dans le cadre des expérimentations préalables au projet de SID Pénal, ont été faites pour calculer ces mêmes tableaux de bord et apprécier la pertinence de maintenir un tel travail dans les services par rapport au développement d'un outil de suivi plus automatisé.

Les écarts constatés, sur un échantillon restreint d'indicateurs, entre le mode déclaratif et le calcul sur la base des données APPI, ont conduit la SDSE à proposer de remplacer la collecte de données déclaratives par des données issues directement d'APPI. Ce changement de source de données, qui permet un comptage homogène, entraîne toutefois des différences entre la table constituée lors de l'ancienne enquête déclarative et la nouvelle table issue des données saisies dans APPI.

De plus, l'applicatif APPI permet, tant au SAP qu'au SPIP, d'enregistrer les mesures, ce qui augmente la marge d'erreurs et de double saisies. Les deux services utilisateurs doivent donc régulièrement « nettoyer » la base de données afin de parvenir à un nombre équivalent de mesures entre le SAP et le SPIP.

Pour ce qui concerne les aménagements *ab initio*, prononcés par les juridictions de jugement, APPI ne prévoit pas la possibilité d'enregistrer l'ordonnance du JAP fixant les modalités de l'aménagement. L'utilisateur est donc contraint d'enregistrer une nouvelle décision d'aménagement, ce qui peut là-aussi avoir un impact sur la précision des statistiques.

L'analyse des documents communiqués par les cinq TGI visités confirme le décalage entre les statistiques locales, issues d'un comptage manuel, et celles communiquées par la SDSE, extraites de l'infocentre APPI. A titre d'exemple, le différentiel en valeur relative du nombre de saisines du JAP au titre de l'article 723-15 pour l'année 2015, selon les deux sources de données, varie entre 19,4 et 31,9 % pour quatre juridictions. Seul un TGI fait état d'un nombre de saisines similaire à celui produit par la SDSE (différentiel de 1%).

Peu contraignant, il est indispensable qu'APPI soit accompagné de règles de gestion pour répondre à un objectif de traitement harmonisé des mesures d'application des peines sur l'ensemble du territoire.

Afin de renforcer cette homogénéité, la DSJ a élaboré en 2013 une quinzaine de fiches réflexes. Des modes opératoires spécifiques à la contrainte pénale et à la LSC ont été diffusés. L'attention des utilisateurs devra être appelée sur l'existence de cette base documentaire.

Les juridictions ont également évoqué l'absence de gestion par APPI de certains événements ainsi que des difficultés récurrentes lors de la fusion de trames associées à certains codages de décisions. Ces difficultés ont conduit par exemple un greffe à ne plus utiliser la décision de LSC dans le menu déroulant de l'applicatif, faussant ainsi les données provenant de la source APPI.

***Proposition N° 6. Pour la direction de l'administration pénitentiaire, la direction des services judiciaires, l'Ecole nationale de la magistrature, l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire et l'Ecole nationale des greffes : mettre en place des formations communes à l'applicatif APPI.***

***Proposition N° 7. Pour le secrétariat général : lancer, à bref délai, sous l'égide de la SDSE, un programme d'études sur les dynamiques des aménagements de peine à partir d'une exploration approfondie des déterminants existant soit vis-à-vis d'une modalité d'aménagement (semi-liberté, PSE, PE) soit à partir d'un contexte local, en utilisant des outils statistiques comme l'économétrie pour apprécier les facteurs qui impactent de manière significative les flux d'aménagements.***

## **2. LES CONSTATS QUANTITATIFS**

Dans un premier temps de ses travaux, la mission s'est employée à déterminer le nombre des personnes à l'encontre desquelles une peine privative de liberté ferme est **mise à exécution** sous un régime d'aménagement sur le territoire national. Sous ce prisme démographique, il s'agit de prendre en compte des données de stocks et de mesurer l'évolution dans le temps de la population concernée, notamment au regard des autres catégories de personnes écrouées et des autres condamnés exécutant une peine privative de liberté ferme sans aménagement de celle-ci.

Dans un second temps, la mission a appréhendé les aménagements de peine sous l'angle juridictionnel, c'est-à-dire au regard des décisions des juridictions en la matière et s'est employée à en mesurer également l'évolution. Les données analysées sont alors des données de flux.

Si les deux approches appréhendent une même réalité, elles ne se situent pas dans un même espace temporel : l'aménagement de peine fait l'objet d'une décision qui est rendue à un instant déterminé mais sa mise à exécution, qui peut être différée, sur la personne qu'elle concerne se déploie dans le temps.

La difficulté de l'analyse réside donc dans la correspondance qu'elle suppose d'établir entre les deux logiques.

En tout état de cause, c'est l'étude conjuguée de ces deux sources de données qui permet d'appréhender complètement le processus décisionnel qui conduit à l'aménagement des peines privatives de liberté.

### **2.1 Les personnes condamnées en exécution d'une peine aménagée**

La mission s'est tout d'abord employée à mesurer l'évolution dans le temps du nombre de condamnés exécutant leur peine privative de liberté sous un régime d'aménagement, relativement à celle des autres catégories de personnes écrouées.

Pour ce faire, a été utilisée la statistique mensuelle des personnes écrouées et détenues en France produite par la DAP et qui prend en compte l'ensemble des personnes écrouées, prévenus, d'une part, condamnés, de l'autre. Cette statistique distingue également, parmi les écroués condamnés, les condamnés bénéficiant d'un aménagement de leur peine des autres condamnés. Ces données présentées sous la rubrique « chiffres du mois », par la DAP ont été reprises pour la construction d'un premier tableau qui permet l'analyse des évolutions de la structure de la population carcérale<sup>22</sup> sur la période 2010-2016, à partir d'un comptage de ces catégories au 1<sup>er</sup> mai de chaque année de la période, puis au 1<sup>er</sup> juin 2016<sup>23</sup>, dernière statistique publiée au moment de la mission.

La mission a dressé un tableau de synthèse qui retrace ces évolutions, qui sera exploité à plusieurs reprises.

Une première répartition a été opérée entre les écroués détenus et les écroués non détenus<sup>24</sup>.

Une autre ventilation a été effectuée entre les prévenus et les condamnés en distinguant, dans cette dernière catégorie, les condamnés bénéficiaires d'un aménagement, ceux qui bénéficiaient jusqu'à la suppression de cette mesure d'un placement sous surveillance électronique de fin de peine (SEFIP) les condamnés sous LSC et enfin, les condamnés qui exécutent leur peine sans aucune de ces mesures.

---

<sup>22</sup> La mission a vérifié auprès des statisticiens de la DAP que ce choix arbitraire ne comportait pas de biais particulier qui puisse déformer la présentation à un moment donné d'une série d'informations quantitatives disponibles.

<sup>23</sup> Pour mémoire, le recueil des données s'opère au niveau des établissements pénitentiaires qui sont traitées via l'applicatif GENESIS.

<sup>24</sup> Les écroués détenus sont tous au minimum hébergés dans la prison. Les écroués non détenus ne réintègrent pas l'établissement pénitentiaire ; il s'agit des condamnés en PSE ou en PE non hébergés. Pour mémoire, entraînent également dans cette catégorie les condamnés en surveillance électronique de fin de peine (SEFIP) jusqu'à l'abrogation de cette mesure à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Tableau 1 Ensemble des personnes sous écrou

	01/05/2010	01/05/2011	01/05/2012	01/05/2013	01/05/2014	01/05/2015	01/05/2016	01/06/2016
<b>Total écroués</b>	<b>67 851</b>	<b>72 575</b>	<b>77 752</b>	<b>79 912</b>	<b>81 053</b>	<b>78 708</b>	<b>79 848</b>	<b>79902</b>
<i>Evolution annuelle en %</i>		7,0%	7,1%	2,8%	1,4%	-2,9%	1,4%	0,1%
<b>Écroués détenus</b>	<b>61 604</b>	<b>64 584</b>	<b>67 073</b>	<b>67 839</b>	<b>68 643</b>	<b>66 967</b>	<b>68 685</b>	<b>68 542</b>
<i>Evolution annuelle en %</i>		4,837%	3,854%	1,142%	1,185%	-2,442%	2,565%	-0,2%
<i>Part représentative du total en %</i>	90,8%	89,0%	86,3%	84,9%	84,7%	85,1%	86,0%	85,8%
<b>Écroués non détenus</b>	<b>6 247</b>	<b>7 991</b>	<b>10 679</b>	<b>12 073</b>	<b>12 408</b>	<b>11 741</b>	<b>11 163</b>	<b>11 360</b>
<i>Evolution annuelle en %</i>		27,9%	33,6%	13,1%	2,8%	-5,4%	-4,9%	1,8%
<i>Part représentative du total en %</i>	9,2%	11,0%	13,7%	15,1%	15,3%	14,9%	14,0%	14,2%
<b>Prévenus</b>	<b>15 963</b>	<b>16 882</b>	<b>16 773</b>	<b>16 987</b>	<b>17 495</b>	<b>17 580</b>	<b>19 628</b>	<b>19 547</b>
<i>Evolution annuelle en %</i>		6%	-1%	1%	3%	0%	12%	0%
<i>Part représentative du total en %</i>	23,5%	23,3%	21,6%	21,3%	21,6%	22,3%	24,6%	24,5%
<i>Part représentative des écroués détenus en %</i>	25,9%	26,1%	25,0%	25,0%	25,5%	26,3%	28,6%	28,5%
<b>Condamnés</b>	<b>51 888</b>	<b>55 693</b>	<b>60 979</b>	<b>62 925</b>	<b>63 556</b>	<b>61 128</b>	<b>60 220</b>	<b>60 355</b>
<i>Evolution annuelle en %</i>		7,3%	9,5%	3,2%	1,0%	-3,8%	-1,5%	0,2%
<i>Part représentative du total en %</i>	76,5%	76,7%	78,4%	78,7%	78,4%	77,7%	75,4%	75,5%
<b>dont condamnés sans aménagement, SEFIP ni LSC</b>	<b>43 370</b>	<b>45 575</b>	<b>47 831</b>	<b>48 376</b>	<b>48 802</b>	<b>47 007</b>	<b>46 982</b>	<b>46 866</b>
<i>Evolution en %</i>		5,1%	5,0%	1,1%	0,9%	-3,7%	-0,1%	-0,2%
<i>Part représentative des condamnés en %</i>	83,6%	81,8%	78,4%	76,9%	76,8%	76,9%	78,0%	77,7%
<b>dont condamnés avec aménagement</b>	<b>8 518</b>	<b>9 774</b>	<b>12 579</b>	<b>13 871</b>	<b>14 240</b>	<b>13 647</b>	<b>12 819</b>	<b>13 005</b>
<i>Evolution annuelle en %</i>		14,7%	28,7%	10,3%	2,7%	-4,2%	-6,1%	1,5%
<i>Part représentative des condamnés en %</i>	16%	18%	21%	22%	22%	22%	21%	22%
<b>dont condamnés avec placement sous surveillance électronique de fin de peine</b>		<b>344</b>	<b>569</b>	<b>678</b>	<b>514</b>			
<i>Evolution annuelle en %</i>			65,4%	19,2%	-24,2%			
<i>Part représentative des condamnés en %</i>		0,6%	0,9%	1,1%	0,8%			
<b>dont condamnés sous LSC</b>						<b>474</b>	<b>419</b>	<b>484</b>
<i>Evolution annuelle en %</i>							-11,6%	15,5%
<i>Part représentative des condamnés en %</i>						0,8%	0,7%	0,8%

Tableau IGSJ/Source : Statistique mensuelle des personnes détenues et écrouées

### 2.1.1 Une baisse relative du nombre des condamnés en exécution d'une peine aménagée

La première observation qui s'impose est celle de l'augmentation constante de la population écrouée jusqu'en 2014, puis un infléchissement en 2015 et une remontée entre le 1<sup>er</sup> mai 2015 et le 1<sup>er</sup> mai 2016, remontée confirmée entre cette dernière date et le 1<sup>er</sup> juin 2016.

Parallèlement, ainsi que le montre le tableau N° 1, le nombre des condamnés qui exécutaient leurs peines privatives de liberté sous l'un des régimes d'aménagement a augmenté durant la période 2010-2014, avant de décroître dans la période suivante, (2014 à 2016).

Si au 1<sup>er</sup> décembre 2015, le nombre des détenus aménagés peut être arrêté à 11 820, comme énoncé dans la lettre de mission, on observe depuis cette date une légère augmentation, qui se confirme dans le dernier mois analysé par la mission<sup>25</sup>.

**Le total des condamnés en aménagement de peine est de 12 819 au 1<sup>er</sup> mai 2016, et de 13 005 au 1<sup>er</sup> juin 2016. La diminution sur une année glissante, du 1<sup>er</sup> mai 2015 au 1<sup>er</sup> mai 2016, n'est donc plus de 9,4 %, comme elle l'était au 1<sup>er</sup> décembre 2015, mais de 6,07 %.**

Sur une plus longue période, la part des condamnés exécutant leur peine sans aucun aménagement, ni SEFIP ou LSC, rapportée au nombre total des condamnés, a diminué de 6,8% entre 2010 et 2014 (83,6 % en 2010 et 76,8 % en 2014) pour se stabiliser autour de 78 % de l'ensemble de la population carcérale des condamnés (77,7 % au 1<sup>er</sup> juin 2016).

La part totale des condamnés bénéficiaires d'un aménagement, d'une SEFIP ou d'une LSC (eu égard à l'application des lois qui se sont succédaient dans le temps), s'établit donc depuis trois ans autour de 22% du total des condamnés en exécution de peines.

#### 2.1.1.1 Une baisse du nombre des personnes écrouées éligibles à un aménagement de peine

##### A. Une baisse du nombre des écroués condamnés

La diminution du nombre des personnes aménagées, rapportée à la population carcérale totale, doit tout d'abord être rapprochée de celle du nombre total des personnes condamnées écrouées dont la baisse s'est amorcée depuis 2014. Une baisse de la proportion du nombre des condamnés, qui s'installe dans la durée, réduit en effet mécaniquement le nombre des condamnés éligibles à un aménagement, presque instantanément pour les courtes peines (inférieures à six mois) mais avec des effets dans le temps pour les peines un peu plus longues.

Une étude affinée de l'évolution du taux de condamnés en aménagement de peines supposerait de rapporter le nombre des personnes détenues exécutant leur peine avec aménagement à celui de l'ensemble de la population écrouée éligible à ces mesures. Mais cette analyse se heurte à la diversité des situations appréhendées, le seul point commun des peines aménageables étant qu'elles résultent de condamnations définitives qui, à défaut d'aménagement, seraient exécutées sous le strict régime de l'incarcération.

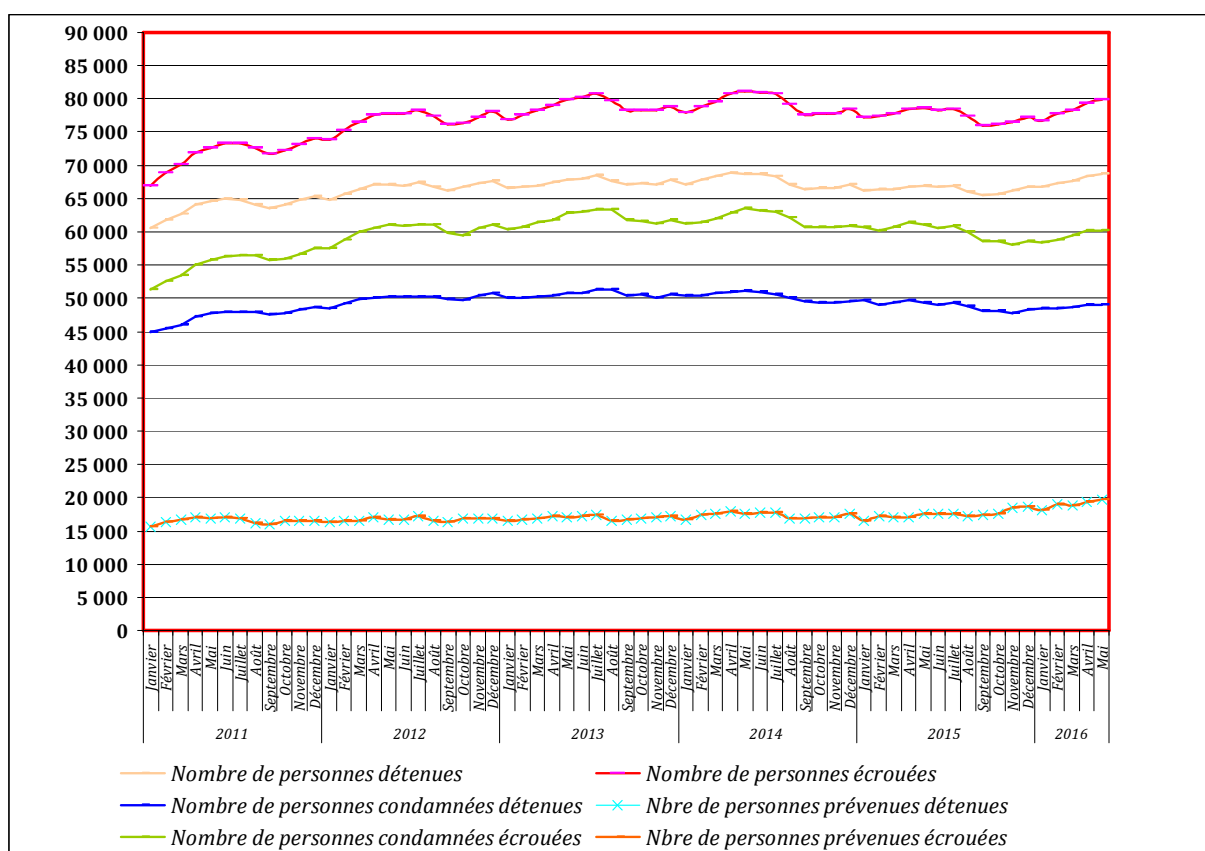
<sup>25</sup> 11 335 au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 11 829 au 1<sup>er</sup> février 2016, 12 199 au 1<sup>er</sup> mars 2016, 12 671 au 1<sup>er</sup> avril 2016 et 12 819 au 1<sup>er</sup> mai 2016.

Pour le reste, l'outil statistique de la DAP, issu de l'infocentre de GENESIS, n'offre pas la possibilité de décomposer la population carcérale pour isoler les situations pénales des condamnés théoriquement éligibles à une quelconque mesure d'aménagement<sup>26</sup>. L'applicatif GENESIS permet de déterminer la situation pénale d'un écroué mais ne rend pas possible rétrospectivement, au niveau de l'infocentre, la décomposition des situations pénales dans leur globalité et dans le temps.

## B. Une augmentation du nombre des prévenus

La diminution de la part des personnes détenues éligibles à l'aménagement se trouve encore accentuée entre 2015 et 2016 du fait de l'augmentation, dans la même période, du nombre de prévenus, retracée dans les graphiques ci-dessous.

Graphique N° 1 Evolutions mensuelles comparées des populations détenues et écrouées selon la catégorie pénale (prévenues ou condamnées)

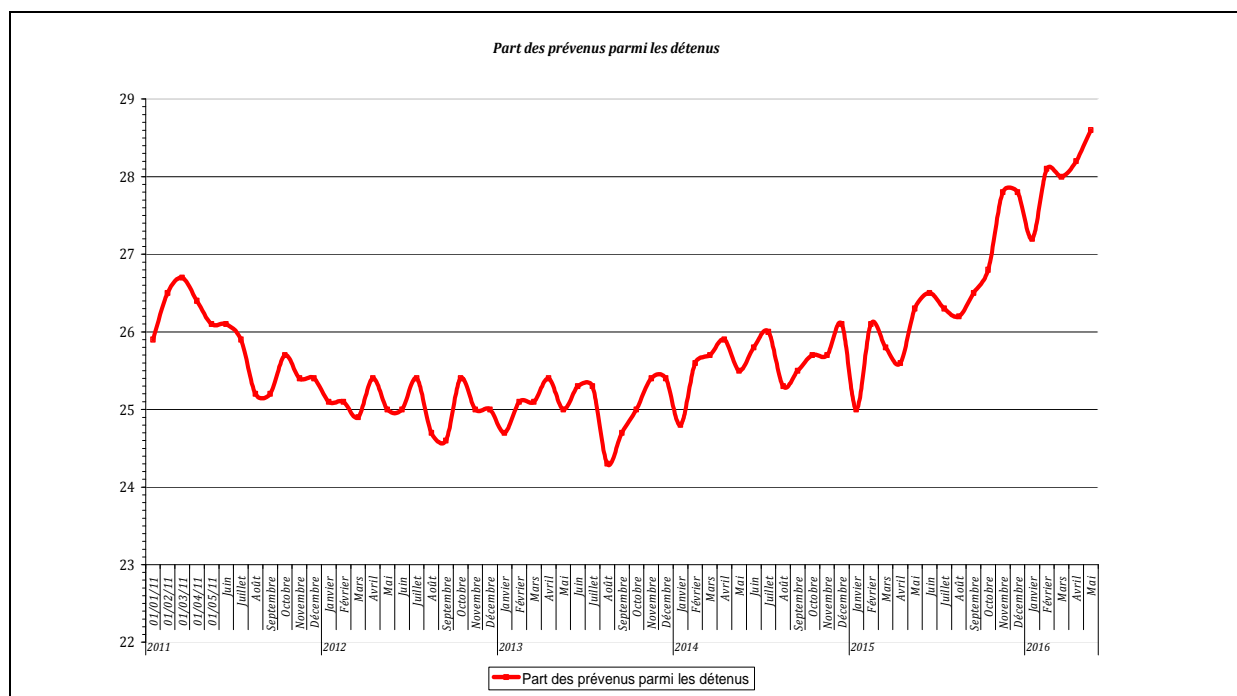


Source : Statistique mensuelle des personnes détenues et écrouées

L'examen sur les 65 mois de la période courant du 1<sup>er</sup> janvier 2011 au 1<sup>er</sup> mai 2016 révèle un point bas en aout 2013 (24,3 %) et un point haut en mai 2016 (28,6 %) mais à l'exception de sept mois sur les 65 considérés, la proportion du nombre de prévenus a toujours été supérieure à 25 %, le taux moyen sur la période s'établissant à 25,8 %.

<sup>26</sup> Les situations appréhendées à ce titre sont très variées, ce qui tient tant à la nature de la peine privative de liberté en cours d'exécution, à son origine, qu'à la nature et la qualification des faits pour lesquels la condamnation est intervenue, et la peine encourue au titre de cette condamnation.

Tableau 2 Evolution de la part des prévenus parmi les détenus



Source : Statistique mensuelle des personnes détenues et écrouées

Depuis juin 2015, si on excepte la saison estivale, on note une hausse continue de la proportion des personnes prévenues sur l'ensemble des écroués. Cette hausse se poursuit en septembre 2015 et devient continue à partir du 1<sup>er</sup> novembre 2015. Entre mai 2015 et mai 2016, le taux est ainsi passé de 26,3 à 28,6 %, soit une augmentation de deux points en une année.

A compter du 1<sup>er</sup> novembre 2015, ce nombre n'a jamais été inférieur à 18 000 et la tendance est à la hausse.

**Des explications exogènes** ont été avancées par les interlocuteurs de la mission, liées aux répercussions judiciaires des événements nationaux de janvier et novembre 2015<sup>27</sup>. Elles ne résistent pas à l'épreuve des données, en raison de l'intemporalité.

**Des éléments de nature endogène**, c'est-à-dire propres à la définition procédurale de la notion de prévenu et à l'organisation du circuit pénal, peuvent également être avancés.

Rappelons en effet qu'entrent dans la catégorie des prévenus :

- les détenus sous mandat de dépôt décerné par un juge des libertés et de la détention (JLD) dans le cadre d'une information ouverte chez un juge d'instruction ;
- les détenus en attente de comparution immédiate devant le tribunal correctionnel dont la réunion n'est pas possible le jour même de leur présentation au parquet<sup>28</sup> ;
- les détenus en comparution immédiate qui ont demandé un délai pour être jugés<sup>29</sup> ;

<sup>27</sup> Les attentats de janvier 2015 contre l'hebdomadaire Charlie Hebdo et du 13 novembre 2015 à Paris.

<sup>28</sup> En application de l'article 395 du CPP.

<sup>29</sup> En application de l'article 397 du CPP.

- les personnes détenues dont la condamnation n'est pas devenue définitive, c'est-à-dire que se trouvent dans cette catégorie les prévenus, qui, condamnés par le tribunal correctionnel, ont interjeté appel de la décision et sont dans l'attente de la décision de la cour d'appel ainsi que celles qui ont formées un pourvoi en cassation.

Il est malaisé d'établir une corrélation fiable entre l'augmentation décrite en regard des procédures utilisées et/ou des délais d'audiencement ou de jugement dans la mesure où il n'est pas possible à partir des sources existantes et tirées de l'appli GENESIS de préciser le cadre procédural du placement en détention.

Dans une note du 6 juillet 2016 communiquée à la mission, la DACG établit un lien entre cette hausse et l'accroissement sensible des peines fermes ou en partie fermes prononcées en comparution immédiate en 2015. Par rapport à 2014, le nombre de ces peines serait en effet en hausse de 7 % mais le nombre d'années d'emprisonnement ferme le serait de plus de 11 %, de telle sorte que le quantum moyen ferme prononcé est donc lui aussi en augmentation sensible<sup>30</sup>.

En complément de cette analyse, la mission a sollicité la SDSE en vue d'un calcul du taux d'appel selon la filière d'orientation procédurale. Les données recueillies peuvent être synthétisées dans le tableau ci-dessous.

*Tableau 3 Taux d'appel des jugements rendus sur comparution immédiate*

	2011	2012	2013	2014	2015	Janvier à avril 2016
Nombre total de jugements correctionnels	346 658	350 180	333 776	312 956	307 807	109 166
Nombre de jugements correctionnels sur CI	44 438	44 800	44 524	43 351	45 254	15 702
% des jugements sur CI	12,8%	12,8%	13,3%	13,9%	14,7%	14,4%
Taux d'appel général	6,7 %	8,0%	9,1%	9,5%	9,0%	8,0%
Taux d'appel des jugements sur CI	6,2%	7,5%	8,7%	9,3%	9,3%	9,0%

*Tableau IGSI/ Source : SDSE par Cassiopée via le SID laboratoire, table des décisions du 08/06/2016*

*Champ : ensemble des décisions France métropolitaine + DOM (hors Mamoudzou) où la personne a été jugée coupable (décisions du 01/01/2011 au 30/04/2016)*

Depuis 2011, le taux d'appel des jugements rendus sur comparution immédiate a augmenté plus rapidement que le taux d'appel des jugements correctionnels, tandis que, dans le même temps, la part des jugements correctionnels sur comparution immédiate progressait également mais à un rythme moindre.

<sup>30</sup> Cet accroissement s'est poursuivi jusqu'en mai 2016 avec une hausse de 8 % des peines fermes prononcées.

Dans la mesure où la procédure de comparution immédiate a souvent comme corollaire la délivrance d'un mandat de dépôt<sup>31</sup>, les effets combinés d'un plus grand recours à ce mode de saisine du tribunal correctionnel, de l'accroissement des peines d'emprisonnement fermes prononcées, de l'allongement de leur quantum, et de la hausse du taux d'appel des décisions rendues dans ce cadre, conduisent à un accroissement du nombre des écroués prévenus.

La DSJ a indiqué à la mission qu'elle ne disposait pas d'outils de mesure des délais d'audiencement et de jugement des affaires correctionnelles devant les cours d'appel, en matière strictement pénale, permettant d'en mesurer l'évolution au niveau national. Cependant, lors des déplacements de la mission l'allongement de ces délais a souvent été évoqué. Ceci ressort également des rapports récents de contrôles de fonctionnement des cours d'appel par l'IGSJ, consultés par la mission. Cette situation y est mise en regard du nombre insuffisant de magistrats possiblement affectés aux activités pénales dans les cours.

L'augmentation du nombre de prévenus modifie la structure de la population carcérale. Elle a également des effets sur le nombre des peines susceptibles, à terme, d'être aménagées. Plus la détention provisoire d'un prévenu est longue, moins la peine prononcée à terme et de manière définitive par le tribunal est susceptible d'un aménagement puisque couverte de plus en plus par la période de détention provisoire.

### **2.1.2 Une grande diversité de situations**

Une fois la peine d'emprisonnement ferme prononcée et devenue définitive, la décision d'aménagement peut être prise à différents moments, en même temps que la condamnation (l'aménagement dit « *ab initio* ») ou postérieurement et, dans ce dernier cas, soit avant toute incarcération<sup>32</sup>, soit durant l'incarcération:

Quel que soit le moment de la décision, les types d'aménagements prononcés sont pluriels. Ils peuvent impliquer un écrou ou non, de telle sorte qu'un état exhaustif des mesures d'aménagement en cours d'exécution doit prendre en compte les condamnés en libération conditionnelle (LC), dont les obligations imposées n'entraînent pas de placement sous écrou, comme les conversions des peines d'emprisonnement en sursis avec l'obligation d'effectuer un TIG ou en jours-amendes.

#### **2.1.2.1 Les condamnés en aménagement de peine écroués**

Il s'agit des condamnés exécutant leur peine sous le régime de la semi-liberté (SL), des placements extérieurs (PE) ou des placements sous surveillance électronique (PSE).

Même s'ils sont formellement écroués, ces condamnés ne sont pas nécessairement incarcérés et donc hébergés dans l'établissement pénitentiaire<sup>33</sup>. S'agissant des placements extérieurs sans surveillance continue du personnel pénitentiaire, ils sont, la plupart du temps, hébergés à l'extérieur de l'établissement. Lorsque les placements extérieurs sont ordonnés avec la surveillance du personnel pénitentiaire, les personnes condamnées peuvent exceptionnellement ne pas réintégrer l'établissement en fin de journée. Quand les personnes exécutent leur peine sous le régime du PSE, elles sont alors toujours hébergées à l'extérieur.

Dans les autres situations (la semi-liberté, quelle qu'en soit les modalités), les condamnés écroués sont alors hébergés dans un établissement pénitentiaire.

<sup>31</sup> comme cela a pu être confirmé à la mission lors de ses déplacements

<sup>32</sup> Il s'agit de la procédure décrite à l'article 723-15 du CPP.

<sup>33</sup> L'écrou a des conséquences en cas de violation des obligations de l'aménagement de la peine.

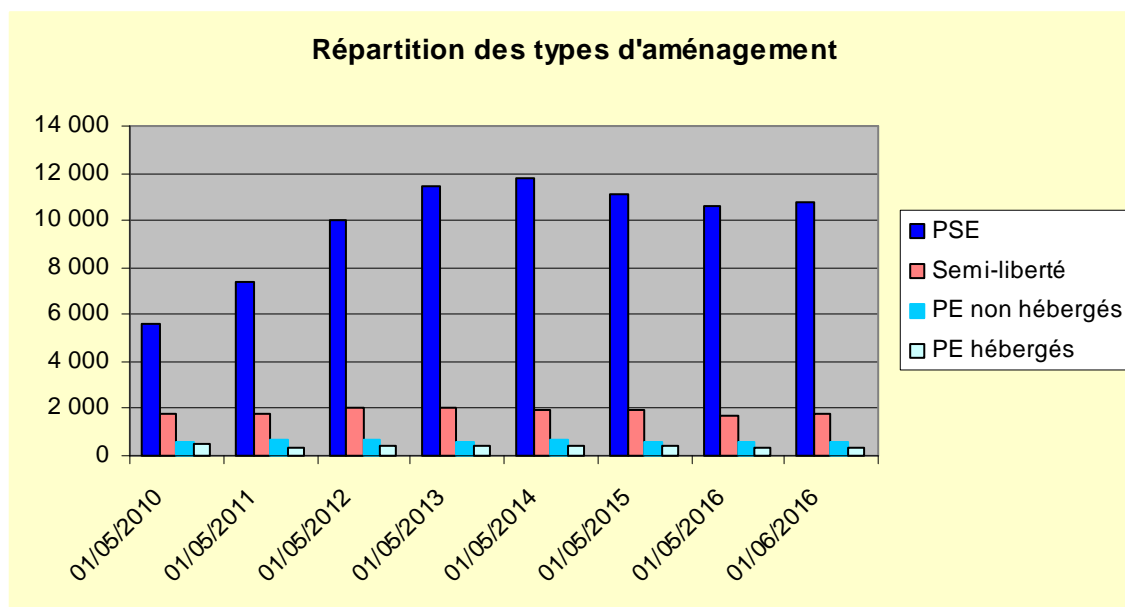
Les tableaux et graphiques qui suivent retracent l'évolution des différents types d'aménagement sous écrou. Ont été additionnés les aménagements ayant pour cadre la SEFIP ou la LSC, suivant la période concernée, comptabilisés à part par la DAP, et tous les aménagements ayant un autre cadre légal puisque dans tous les cas, il s'agit pour le condamné de l'exécution d'une peine ferme privative de liberté hors du cadre strictement carcéral.

*Tableau 4 Evolution des aménagements de peine par type d'aménagement*

Dates	01/05/2010	01/05/2011	01/05/2012	01/05/2013	01/05/2014	01/05/2015	01/05/2016	01/06/2016
<b>Total</b>	8 518	10 118	13 148	14 549	14 754	14 121	13 238	13 489
<b>variation</b>		18,8%	29,9%	10,7%	1,4%	-4,3%	-6,3%	1,9%
<b>Semi-liberté</b>	1 792	1 746	2 064	2 041	1 937	1 941	1 723	1 765
<b>variation</b>		-2,6%	18,2%	-1,1%	-5,1%	0,2%	-11,2%	2,4%
<b>PSE</b>	5 611	7 341	10 036	11 438	11 755	11 142	10 571	10 758
<b>variation</b>		30,8%	36,7%	14,0%	2,8%	-5,2%	-5,1%	1,8%
<b>PE hébergés</b>	479	381	405	435	409	464	352	364
<b>variation</b>		-20,5%	6,3%	7,4%	-6,0%	13,4%	-24,1%	3,4%
<b>PE non hébergés</b>	636	650	643	635	653	599	592	602
<b>variation</b>		2,2%	-1,1%	-1,2%	2,8%	-8,3%	-1,2%	1,7%

*Tableau IGSJ/Source : Statistique mensuelle des personnes détenues et écrouées*

Graphique N° 2 Répartition des types d'aménagement



Graphique IGSJ/ Source : Statistique mensuelle des personnes détenues et écrouées

Des différences d'évolution sont notables selon le type de mesure d'aménagement observé.

### A. La semi-liberté

De 2010 à 2012, les effectifs des condamnés en aménagements de peine sous semi-liberté<sup>34</sup> ont progressé. Après cette période, ils ont régressé de manière constante. La part de ces personnes parmi celles bénéficiant d'un aménagement de peine sous écrou a aussi chuté régulièrement. Cela s'explique sans doute en grande partie par le développement important du PSE qui a progressé de manière constante depuis 2010 jusqu'en 2014 pour diminuer légèrement depuis.

Dans une première approche, macroscopique, cette baisse ne semble pas être en lien avec un déficit de places disponibles sur l'ensemble du territoire national.

Selon les renseignements communiqués à la mission par la DAP, la capacité théorique de places de semi-liberté sur le territoire national au 1<sup>er</sup> janvier 2016 était de 2 699<sup>35</sup>, tous types de structures confondus :

- 530 places théoriques réparties dans 11 centres de semi-liberté (CSL) autonomes : Besançon, Briey, Corbeil, Gagny, Grenoble, Lyon, Maxéville, Melun, Montargis, Paris-La-Santé, Souffelweyersheim ;

<sup>34</sup> La mission insiste sur le fait qu'elle s'est employée à isoler les différentes mesures d'aménagements sous écrou des obligations qui peuvent accompagner la LSC, ceci de manière à ne pas brouiller les analyses. Les tableaux (statistiques mensuelles des personnes écrouées) de la DAP ont été utilisés en ce sens.

<sup>35</sup> Selon les données issues des statistiques mensuelles / SDME5.

- 503 places théoriques réparties dans 13 quartiers de semi-liberté (QSL) : Avignon le Pontet, Bourg-en-Bresse, Caen, Fresnes, Lille-Loos-Séquedin, Mont-de-Marsan, Nantes, Orléans Saran, Poitiers-Vivonne, Rennes-Vezin, Toulon-la-Farlède, Toulouse-Seysse, Villeneuve-lès-Maguelone ;
- 1 666 autres places sont réparties dans d'autres établissements, tels que des centres pour peines aménagées (CPA), des quartiers pour peines aménagées (QPA)<sup>36</sup>, des quartiers courtes peines (QCP)<sup>37</sup> ou des quartiers nouveau concept (QNC)<sup>38</sup>.

Le tableau qui suit met en regard l'évolution dans le temps du nombre des détenus hébergés en semi-liberté, les capacités théoriques d'accueil et les taux d'occupation.

*Tableau 5 Evolution des condamnés écroués en centres autonomes de semi-liberté ou en établissement disposant de places de semi-liberté*

Année (au 1 <sup>er</sup> janvier)	Détenus (hébergés)	variation	Capacité théorique	variation	Taux d'occupation en %
2010	1 890	0,2%	2 328	3,2%	81,2%
2011	1 768	-6,5%	2 388	2,6%	74,0%
2012	2 018	14,1%	2 568	7,5%	78,6%
2013	1 893	-6,2%	2 626	2,3%	72,1%
2014	1 972	4,2%	2 606	-0,8%	75,7%
2015	1 833	-7,0%	2 700	3,6%	67,9%
2016	1 694	-7,6%	2 699	0,0%	62,8%

*Tableau DAP/ Source : DAP-SDMi-Mi5 -exploitation des stat. Mensuelle Me5*

On observe ainsi que, si le nombre de places est en légère et constante augmentation, les taux d'occupation sont en baisse.

Un examen plus précis de l'occupation des places de semi-liberté montre des variations importantes. La localisation de ces places, en centre urbain ou en périphérie des agglomérations, voire parfois en milieu rural, leur installation dans un bassin de vie dynamique sur le plan de l'activité économique, l'existence de dessertes par des moyens de transport collectif accessibles, les horaires d'ouverture des structures, liés à leur inscription ou non dans un établissement pénitentiaire constituent autant de variables déterminantes. Ces paramètres ne ressortent cependant pas de manière évidente en examinant la géographie des places de semi-liberté.

<sup>36</sup> Ces structures, CPA ou QPA, créées à partir de 2002, ont vocation à accueillir, outre les personnes condamnées dont le reliquat de peine est inférieur à deux ans préparant un aménagement de peine, des personnes bénéficiant d'une mesure de semi-liberté ou de placement à l'extérieur. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 609 places sont réparties dans 9 QPA : Aix-Luynes, Alençon-Condé-sur-Sarthe, Bordeaux Gradignan, Fresnes (Villejuif), Longuenesse, Marseille-Les-Baumettes, Meaux-Chauconin (Neufmontiers), Metz-Queuleu, Poitiers-Vivonne.

<sup>37</sup> Quartiers destinés à l'accueil temporaire des condamnés à de courtes peines d'emprisonnement, généralement adossés à un établissement pénitentiaire, qui suivent, sur une période de six semaines, des programmes d'insertion basés sur la préparation à la sortie ou de prévention de la récidive.

<sup>38</sup> Structures généralement adossées à un établissement pénitentiaire combinant des places de semi-liberté, des places de courtes peines et de places pour peines aménagées, par exemple sous le régime des placements extérieurs.

Les conditions de détention peuvent également, selon les informations recueillies par la mission, jouer un rôle dans l'occupation des places de semi-liberté, comme l'absence d'autorisation des téléphones portables dans des centres de semi-liberté, les cellules collectives ou le régime des promenades.

Enfin, le choix par les juges d'application des peines d'accepter ou non des placements en semi-liberté pour rechercher un emploi peut également constituer un facteur de plus ou moins grande occupation. Ces éléments sont connus de la direction de l'administration pénitentiaire qui conduit actuellement une enquête approfondie sur ce sujet.

## B. Les placements extérieurs

L'effectif des personnes aménagées en placement extérieur (PE) a augmenté jusqu'en 2013 puis a baissé depuis, et très nettement entre 2015 et les premiers mois de 2016. Ce sont principalement les PE avec hébergement par l'administration pénitentiaire qui ont enregistré une diminution très nette.

S'agissant des PE non hébergés, la baisse est surtout intervenue entre 2014 et 2015. Le tableau ci-dessous illustre ces mouvements.

Tableau 6 Les placements extérieurs (PE) par rapport à l'ensemble des écroués

Au 1er janvier	Placements à l'extérieur hébergés	Placements à l'extérieur non hébergés	Total des placements à l'extérieur	Part des PE dans les aménagements de peine	Ensemble des condamnés	Proportion des placements à l'extérieur
2005	248	257	<b>505</b>	<b>21,0%</b>	39 041	<b>1,3%</b>
2006	218	307	<b>525</b>	<b>20,1%</b>	39 784	<b>1,3%</b>
2007	352	353	<b>705</b>	<b>19,1%</b>	41 916	<b>1,7%</b>
2008	384	421	<b>805</b>	<b>16,3%</b>	47 201	<b>1,7%</b>
2009	377	495	<b>872</b>	<b>14,7%</b>	50 243	<b>1,7%</b>
2010	516	622	<b>1 138</b>	<b>15,6%</b>	50 689	<b>2,3%</b>
2011	359	664	<b>1 023</b>	<b>12,1%</b>	51 272	<b>2,0%</b>
2012	371	576	<b>947</b>	<b>8,4%</b>	57 497	<b>1,7%</b>
2013	403	573	<b>976</b>	<b>7,9%</b>	60 340	<b>1,6%</b>
2014	375	647	<b>1 022</b>	<b>7,9%</b>	61 261	<b>1,7%</b>
2015	368	602	<b>970</b>	<b>7,4%</b>	60742	<b>1,6%</b>
2016	316	494	<b>810</b>	<b>6,8%</b>	58443	<b>1,4%</b>

Tableau DAP/ Source : Statistique mensuelle des personnes écrouées, Statistique trimestrielle des personnes écrouées. Champ : France entière.

Comme pour la semi-liberté, la diminution de la proportion des personnes placées à l'extérieur parmi celles qui bénéficient d'un aménagement de peine est à mettre en relation avec la forte croissance des PSE, dont la mise en œuvre s'est trouvée encore facilitée par l'écrou désormais réalisé au sein des SPIP. Ceci s'illustre dans les graphiques<sup>39</sup> reproduits ci-dessous.

<sup>39</sup> Tableaux et graphique extraits d'une note établie le 15/06/2016 par la DAP/ME5 à la demande de la mission.

Graphique N° 3 Personnes condamnées placées à l'extérieur- Personnes condamnées sous surveillance électronique

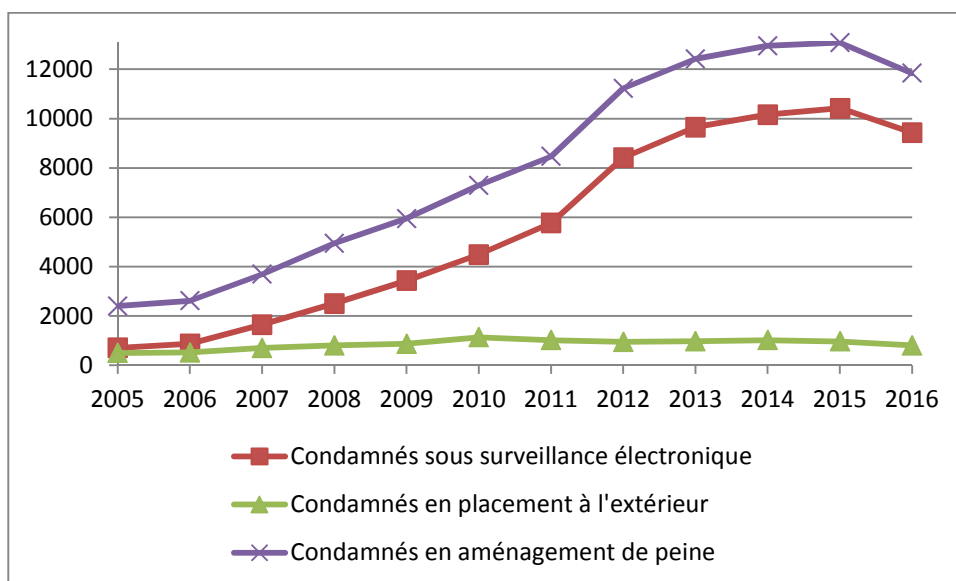


Tableau IGSJ/ Source : Statistique mensuelle des personnes écrouées. Champ : France entière, y compris mesure de SEFIP et LSC

Les directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP) ont transmis à la mission un état des lieux des places de PE dans chacun des SPIP de leur ressort ainsi que le taux d'occupation des structures.

La quasi-totalité des places de PE fait l'objet d'une convention interrégionale. Ces places sont à la disposition de l'ensemble des SPIP d'une inter région. Le prix de journée dans une structure avec hébergement est, en règle générale, de 35 euros. Il n'a pas été réévalué depuis 2006. Sans hébergement, ce prix de journée fluctue en fonction des prestations proposées.

L'analyse de ces états des lieux fait apparaître de grandes disparités selon les départements : ainsi certains SPIP ont à disposition des places dans plusieurs structures qui sont soit occupées partiellement ou totalement, soit inutilisées depuis plusieurs années. A l'inverse, dans quelques départements, il n'existe aucune place de PE.

Lors des déplacements de la mission ou des constats des audits de fonctionnement des SPIP, cette disparité de l'offre de structures a été constatée, notamment celles ne proposant pas d'hébergement.

De l'avis des personnels d'insertion et de probation, la mise en œuvre des aménagements de peine sous le régime du placement extérieur se révèle d'une grande complexité. En effet, il est nécessaire de synchroniser le temps judiciaire avec l'admission dans des dispositifs dont les entrées sont souvent programmées en fonction d'impératifs indépendants de l'exécution de la peine, comme le nombre de stages de formation professionnelle. La planification d'un débat contradictoire pour l'octroi d'un placement extérieur, s'il intervient tardivement, fige une place d'hébergement et conduit à des pertes financières pour la structure.

La mission a rencontré, à sa demande, l'association « Citoyens et Justice » qui regroupe 30 associations proposant au total 333 places de placement extérieur, la plupart du temps avec un hébergement. Selon cette fédération associative, le prix de journée versé par la DAP est insuffisant pour financer en totalité le fonctionnement des structures, même lorsqu'il est abondé par des subventions du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) ou de différentes collectivités locales. Selon cette association, les personnes placées sous main de justice ne sont pas un public prioritaire pour les centres d'hébergement et de réinsertion sociale dont l'admission est filtrée par les services d'accueil d'information et d'orientation (SIAO). Il a été signalé à la mission que, lors des périodes d'hiver, les places pouvaient être réquisitionnées pour accueillir d'autres populations.

Lors des déplacements sur site, il a été souligné les difficultés financières que rencontrent les structures, liées à la baisse ou au retrait de leurs subventions par d'autres départements ministériels, alors que le prix de journée versé par l'administration pénitentiaire est constant.

Selon l'association « Citoyens et Justice », plusieurs raisons expliqueraient la baisse du nombre des personnes admises à cet aménagement de peine : la rotation importante des CPIP qui peut conduire à une méconnaissance du dispositif des PE, la frilosité des magistrats à décider de cet aménagement perçu comme insuffisamment contraignant, la lourdeur financière et humaine de la prise en charge des longues peines pour les structures et la difficulté à offrir rapidement un hébergement pour les PE de courte durée.

La solution, préconisée par la direction du budget, consistant à soumettre les conventions de placement extérieur au régime de la commande publique, viendrait alourdir un dispositif comportant par ailleurs de nombreuses rigidités. Une discussion avec le ministère de tutelle des centres d'hébergement ouvrirait en revanche des perspectives plus efficaces.

*Proposition N° 8. Pour la direction de l'administration pénitentiaire : réviser la politique tarifaire du prix de journée des structures dédiées au placement extérieur, en contrepartie d'engagements de prise en charge par ces structures.*

*Proposition N° 9. Pour la direction de l'administration pénitentiaire et le secrétariat général : stabiliser les financements des structures d'accueil des placements extérieurs, ce qui implique une discussion interministérielle avec le ministère en charge des affaires sociales.*

### C. Le placement sous surveillance électronique

Depuis 2005, le nombre de condamnés placés sous PSE est en hausse régulière, comme l'illustrent les deux tableaux et le graphique ci-après, même si une légère baisse des personnes placées sous surveillance électronique peut cependant être observée en 2015.

Le seuil des 5 000 placements simultanés a été atteint en mars 2010, celui des 10 000 pour la première fois en mars 2013.

Tableau 7 Les PSE par rapport à l'ensemble des condamnés écroués

Au 1er janvier	Personnes écrouées sous surveillance électronique <sup>40</sup>	Ensemble des condamnés écroués	Proportion des PSE sur l'ensemble des personnes condamnées écrouées
2010	4 489	50 689	8,9%
2011	5 767	51 272	11,2%
2012	8 417	57 497	14,6%
2013	9 653	60 340	16,0%
2014	10 161	61 261	16,6%
2015	10 419	60742	17,2%
2016	9 429	58443	16,1%

Tableau DAP/ Source : DAP-SDMi-Mi5 (exploitation des données Me5)

Tableau 8 Les aménagements de peine, y compris LSC

Au 1 <sup>er</sup> janvier	Part des PSE dans les aménagements de peines	Personnes écrouées sous surveillance électronique <sup>41</sup>	Ensemble
2010	61,6%	4 489	7 292
2011	68,1%	5 767	8 467
2012	75,0%	8 417	11 221
2013	77,8%	9 653	12 414
2014	78,5%	10 161	12 948
2015	79,7%	10 419	13 078
2016	79,6%	9 429	11 841

Source : DAP-SDMi-Mi5 (exploitation des données Me5)

Graphique N° 4 Evolution du nombre de PSE au 1er janvier de chaque année

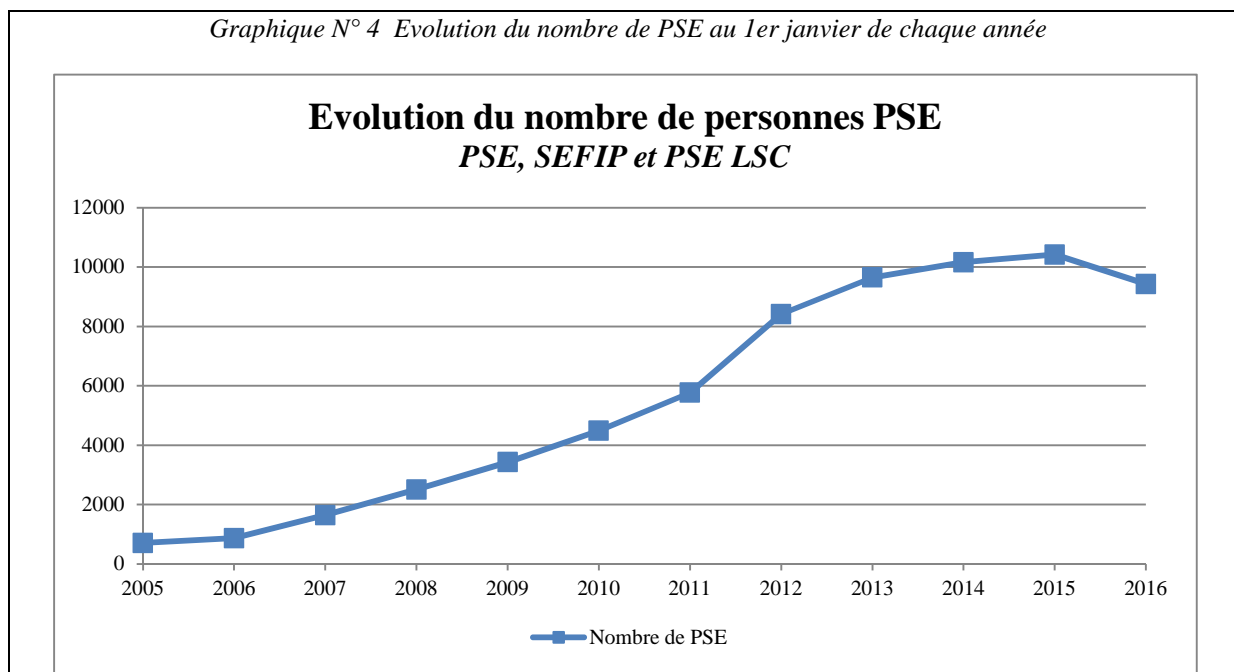


Tableau DAP/ Source : DAP-SDMI-MI5 (exploitation des données ME5)

<sup>40</sup> PSE, SEFIP et PSE LSC

<sup>41</sup> PSE, SEFIP et PSE LSC.

La proportion des condamnés en PSE a régulièrement augmenté depuis 2005. De plus, le nombre de personnes placées sous surveillance électronique augmente plus vite que celui des personnes condamnées écrouées. En effet, alors que seulement 1,8 % des condamnés étaient en placement sous surveillance électronique au 1<sup>er</sup> janvier 2005, ils étaient 17,2 % à être bénéficiaires de ce type d'aménagement de peine en 2015, malgré une légère diminution de cette proportion au 1<sup>er</sup> janvier 2016 (LSC comprises).

Entre 2005 et 2013, la part du PSE sur l'ensemble des aménagements de peine sous écrou a régulièrement augmenté, pour ensuite se stabiliser. Le PSE est aujourd'hui le premier aménagement de peine sur le territoire national.

Depuis 2013, cette proportion se situe autour de 78 % et atteint même 79,7 % au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

On observe que les flux de PSE progressent depuis 2005 et fortement depuis 2010 ; c'est ainsi qu'en 2013, 32 450 PSE ont été mis à exécution. Depuis lors, on peut relever un ralentissement, semblant marquer un palier désormais atteint par ce type d'aménagement.

Tableau 9 Nombre de PSE mis à exécution, LSC y compris

Année	PSE <sup>42</sup>
2010	18 519
2011	25 640
2012	30 509
2013	32 450
2014	32 018
2015	29 355

Source : DAP-SDMi-Mi5 (exploitation des données Me5)

Le nombre de condamnés concernés s'explique également par le doublement de la durée moyenne de ces mesures depuis 2005 : de 2,5 mois en 2005, elle se situe à 4,3 mois en 2015.

Cette évolution est certainement à mettre en relation avec celles relevées pour la semi-liberté et les placements à l'extérieur. Le développement du placement sous surveillance électronique paraît venir absorber l'ensemble des autres types d'aménagements de peine, apportant des garanties de contrôle et de surveillance perçues comme très supérieures aux autres aménagements de peine. Cette croissance est comparable à celle observée dans certains autres pays du Conseil de l'Europe, tel que le Royaume-Uni<sup>43</sup>, même si elle demeure, en France, à un étiage moins important.

Une étude récente, non publiée en langue française, montre que le PSE, dès lors qu'il fait l'objet d'un accompagnement social substantiel, remplit un rôle important dans la prévention de la récidive<sup>44</sup>. Selon les auteurs de cette étude, les effets bénéfiques de la surveillance électronique sont particulièrement forts à l'égard des condamnés ayant reçu des visites de contrôle à domicile par des personnels d'insertion et de probation, ayant été soumis à une obligation de travail durant l'exécution du PSE et ayant été antérieurement incarcérés.

<sup>42</sup> PSE, SEFIP et PSE LSC

<sup>43</sup> Voir Council of Europe, Annual penal statistics SPACE II survey 2014 persons serving non-custodial sanctions and measures in 2014

<sup>44</sup> Cf. *Better at Home than in Prison? The Effects of Electronic Monitoring on Recidivism in France* Anaïs Henneguelle, Benjamin Monnery, Annie Kensey WP 1603 – January 2016. CNRS GATE Lyon

Lors de ses déplacements, la mission a effectivement constaté l'engouement que pouvait rencontrer le placement sous surveillance électronique. Cependant, des réserves importantes ont été soulevées, tenant à la nécessaire réactivité dont devaient faire preuve les SPIP pour modifier les horaires et qui engendrait une charge de travail supplémentaire qui n'était pas toujours comptabilisée.

En outre, la mission a relevé que, malgré l'attrait pour cette mesure, les délais persistants pour sa mise en place et le déploiement de ce dispositif n'avaient pas toujours été surmontés<sup>45</sup>.

### 2.1.2.2 Les condamnés en aménagement de peine non écroués : libérations conditionnelles et conversions

Les condamnés en aménagement de peine non écroués ne sont plus pris en compte par l'applicatif GENESIS. La détermination de leur nombre passe par une interrogation des données des SAP, collectées par le greffe de l'application des peines et traitées via l'applicatif APPI.

Les données relatives au nombre de suivis de ces modalités d'aménagement de peine confiées par les JAP aux SPIP sont également collectées par ces services via l'applicatif APPI. Ce nombre ne correspond pas au total des mesures d'aménagements en cours puisque le JAP peut exercer seul le suivi de la mesure de libération conditionnelle. Il ne représente donc qu'une partie du nombre des mesures dans les SAP.

A partir des données APPI traitées par le service statistique de la DAP, le nombre de mesures en cours au 1<sup>er</sup> avril<sup>46</sup> de chaque mois a été déterminé. La mission souligne à cette occasion le décalage dans le temps des informations centralisées puisque le dernier état connu nationalement est daté du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Tableau 10 Evolution des libérations conditionnelles (LC)

Date	Nombre de LC
01/04/2010	7 286
01/04/2011	7 025
01/04/2012	6 293
01/04/2013	6 500
01/04/2014	6 348
01/04/2015	6 504
01/01/2016*	6 577

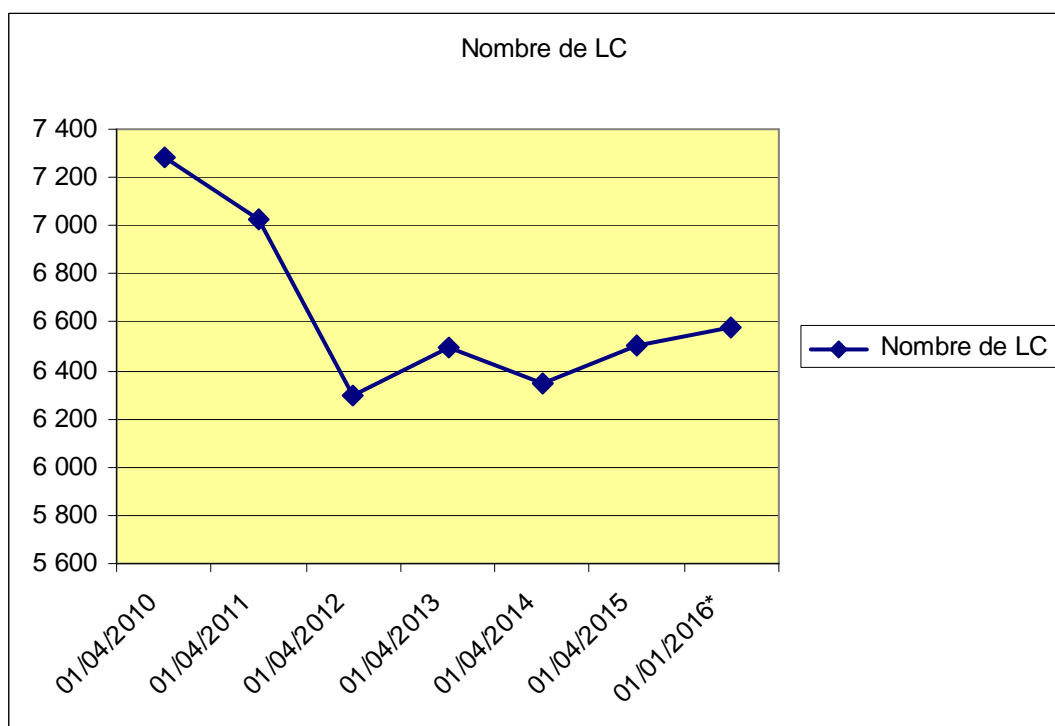
Source : DAP. \*donnée provisoire

A l'analyse de ces données, on observe entre 2011 et 2013 une très nette baisse du nombre des mesures de LC en cours, mais depuis 2014, une légère remontée.

<sup>45</sup> Ainsi, au stade présentiel, le développement de l'assignation à résidence sous surveillance électronique (ARSSE) demeurerait limité, ainsi que le soulignait déjà la commission de suivi de la détention provisoire dans son rapport pour l'année 2013. Il n'entre pas dans le champ de la mission d'examiner si l'extension de cette mesure permettrait de limiter le recours à la détention provisoire dont on a vu précédemment qu'il progressait fortement

<sup>46</sup> Date pour laquelle les chiffres ont été communiqués à la mission par la DAP.

Graphique N° 5 Nombre de libérations conditionnelles en cours



Appréhender complètement l'évolution du nombre des peines aménagées en terme de stock supposerait de comptabiliser également les décisions de conversion de peine d'emprisonnement en peine d'emprisonnement assortie d'un sursis TIG ou en jours-amende. Cependant, ces peines de conversion ne sont plus prises en compte, quand elles sont exécutées, comme des peines aménagées en cours d'exécution et leur dénombrement est donc impossible. Ainsi une peine d'emprisonnement convertie en un sursis assorti de l'obligation d'effectuer un TIG apparaîtra uniquement comme un sursis TIG sans indication de son origine.

L'aménagement pouvant également consister en un fractionnement ou une suspension de la peine d'emprisonnement, ces modalités devraient aussi être intégrées dans l'analyse des stocks en cours.

*Proposition N° 10. Pour la sous-direction de la statistique et des études, (SDSE) du secrétariat général, la direction de l'administration pénitentiaire et la direction des affaires criminelles et des grâces : afin de disposer d'une vision exhaustive des aménagements de peine, inclure dans les données mises à la disposition l'ensemble des modalités d'exécution, y compris la libération conditionnelle et les conversions en sursis TIG et en jours-amendes.*

## 2.2 Les décisions d'aménagement

### 2.2.1 L'aménagement à l'audience correctionnelle

Les articles 132-25 à 132-27 du code pénal, modifiés par la loi pénitentiaire, permettent au tribunal correctionnel d'aménager *ab initio* les peines d'emprisonnement.

CASSIOPEE ne permet pas d'isoler ce type de procédure. APPI à ce jour ne prévoit pas la possibilité d'enregistrer l'ordonnance postérieure du JAP fixant les modalités de l'aménagement décidé par la juridiction de jugement. A ce stade, la mission n'est donc pas en mesure de quantifier le nombre de décisions d'aménagement prononcées selon cette modalité procédurale.

Des informations recueillies par la mission lors de ses déplacements, il semble toutefois raisonnable de considérer que leur nombre est faible, même si certains des sites observés ont mis en place une politique de promotion de ce type d'aménagement.

Ainsi, dans une juridiction, il a été convenu par les juges de l'application des peines, les magistrats du service pénal, le parquet et le SPIP, que ce dernier s'engageait sous un délai de cinq jours à effectuer les enquêtes nécessaires au placement en semi-liberté et à mettre en place effectivement, dans ce délai, une mesure de placement sous surveillance électronique. En vigueur depuis environ deux ans au moment de la visite de la mission, cet engagement, bien que non formalisé dans un protocole, est respecté et a permis une augmentation très significative des aménagements ab initio, à la satisfaction de l'ensemble des acteurs.

*Proposition N° II. Pour la direction de l'administration pénitentiaire et la direction des affaires criminelles et des grâces : expérimenter et évaluer dans quelques juridictions et SPIP des protocoles de réalisation à bref délai des enquêtes nécessaires à la mise en place des aménagements de peine ab initio, sous forme de placement en semi-liberté ou sous surveillance électronique.*

### **2.2.2 L'aménagement après la décision de la peine privative de liberté mais avant toute détention : la procédure de l'article 723-15 du CPP**

Cette procédure d'aménagement des peines a été introduite en 2004 dans la partie législative du CPP<sup>47</sup>, puis a été modifiée en 2009 par la loi pénitentiaire<sup>48</sup> dans la perspective d'en faciliter la mise en œuvre et d'en étendre le domaine.

Les personnes visées par l'article 723-15 du CPP ont été condamnées à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à deux ans d'emprisonnement, ou ont un reliquat de peine à exécuter inférieur ou égal à deux ans, ou encore, en cas de cumul de condamnations, ont un total de peines d'emprisonnement prononcées ou restant à subir inférieur ou égal à deux ans. En cas de récidive légale, le *quantum* est ramené à un an.

Ces personnes ne sont pas incarcérées. Préalablement à une éventuelle mise à exécution de la peine de prison, le parquet en informe le JAP et éventuellement le SPIP en leur adressant toutes les pièces utiles, aux fins d'un éventuel aménagement de peine. Il est remis à la personne condamnée présente à l'audience deux avis de convocation, devant le JAP et devant le SPIP<sup>49</sup>.

La date d'arrivée de la copie de la décision ou de son extrait au SAP constitue le point de départ du délai désormais fixé à six mois donné au JAP pour rendre une décision<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> Par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité. Antérieurement existait une disposition réglementaire, l'article D. 49-1 du CPP, qui permettait en opportunité au parquet de procéder à une saisine du JAP.

<sup>48</sup> Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 et son décret d'application du 27 octobre 2010.

<sup>49</sup> En application de l'article 474 du CPP, le délai de convocation devant le JAP en vue de déterminer les modalités d'exécution de la peine ne peut excéder 30 jours et celui de convocation devant le SPIP, 45 jours.

<sup>50</sup> Le délai initial de quatre mois a été porté à six mois par la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

### 2.2.2.1 L'analyse des données

Trois catégories de statistiques ont été recueillies par la mission :

- la première, transmise par le bureau de la gestion de la performance de la DSJ, est issue des données déclaratives des juridictions ;
- la deuxième, communiquée par la SDSE, provient des extractions d'APPI. Elle comptabilise le nombre de saisines et le nombre de fin pour une période donnée ;
- la troisième, établie également par la SDSE, repose sur la notion de séquence. Une « séquence 723-15 » commence par la première saisine du juge d'application des peines et se termine par une décision.

Les chiffres diffèrent selon ces différentes catégories. Toutefois l'incidence en valeur relative de ces variations de données sur la part des mesures d'aménagement par rapport aux saisines du JAP est limitée.

La mission a retenu pour son analyse les données de 2011 jusqu'au premier trimestre 2016 transmises par la SDSE, extraites d'APPI, comptabilisant le nombre de saisines<sup>51</sup> et le nombre de fins de mesures pour une période donnée.

Chaque extrait de décision ou requête donne lieu à un enregistrement dans APPI et à l'ouverture d'un dossier papier individuel par peine.

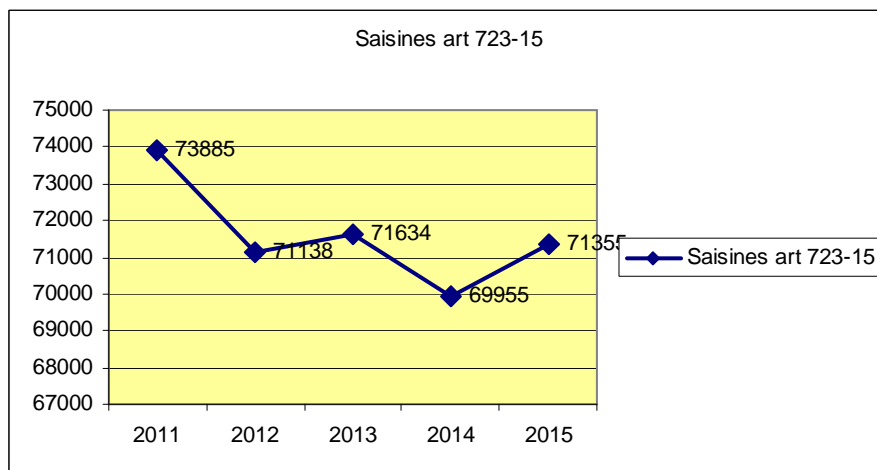
Tableau 11 Evolution des saisines art. 723-15 du CPP

Année (ou Trimestre)	723-15	Evolution
2011	73885	
2012	71138	-3,7%
2013	71634	0,7%
2014	69955	-2,3%
2015	71355	2,0%
2016T1	18805	

Tableau IGSJ/Source : SDSE, extraction APPI

<sup>51</sup> Sont comptabilisées au titre des saisines du SAP : les extraits de décisions transmis par le parquet sans réquisitions, les extraits de décisions transmis par le parquet avec réquisition expresse aux fins d'aménagement et les requêtes des condamnés. Toutefois, les extractions statistiques ne permettent pas de distinguer entre ces trois modes de saisine.

Graphique N° 6 Evolution des saisines art. 723-15 du CPP



Graphique IGSJ/Source : SDSE, extraction APPI

Le nombre des saisines fluctue dans une proportion réduite. Après une première diminution de 3,7 % en 2012, il s'est stabilisé en 2013 et a à nouveau baissé en 2014 (-2,3 %). En 2015, le flux a augmenté de 2 %. **Pour le premier trimestre 2016, le nombre de saisines est de 18 806.**

Tableau 12 Taux de saisine du JAP par rapport aux peines éligibles à l'article 723-15 du CPP

Quantum des peines	2011	2012	2013	2014	2015	2016T1
1 an avec récidive	37399	39341	39654	40027	41833	12055
2 ans sans récidive	78550	80390	77376	74571	77001	22370
Peine non aménageable	10851	10781	10634	10158	10522	2983
Total	126800	130512	127664	124756	129356	37408
Total peines éligibles à un aménagement	<b>115 949</b>	<b>119 731</b>	<b>117 030</b>	<b>114 598</b>	<b>118 834</b>	<b>34 425</b>
Evolution des peines éligibles		<b>3,3%</b>	<b>-2,3%</b>	<b>-2,1%</b>	<b>3,7%</b>	
Saisine JAP	73 885	71 138	71 634	69 955	71 355	18 805
Taux saisine/décisions éligibles à l'aménagement	<b>63,7%</b>	<b>59,4%</b>	<b>61,2%</b>	<b>61,0%</b>	<b>60,0%</b>	<b>54,6%</b>

Source : tableau IGSJ données SDSE

Depuis 2011, le taux de saisine des JAP par rapport aux peines éligibles à la procédure de l'article 723-15 du CPP est en moyenne de 60%. La totalité des extraits de jugement éligibles n'est donc pas transmise aux services de l'application des peines. Il existe plusieurs explications à ce différentiel. En effet, figurent dans le total des peines éligibles à un aménagement en raison du quantum de la peine prononcée, celles ayant donné lieu à un mandat de dépôt à l'audience.

Figurent également les peines ayant déjà fait l'objet d'un aménagement ab initio

Certains parquets procèdent, par ailleurs, avant la transmission des extraits, à une « purge » de la situation pénale.

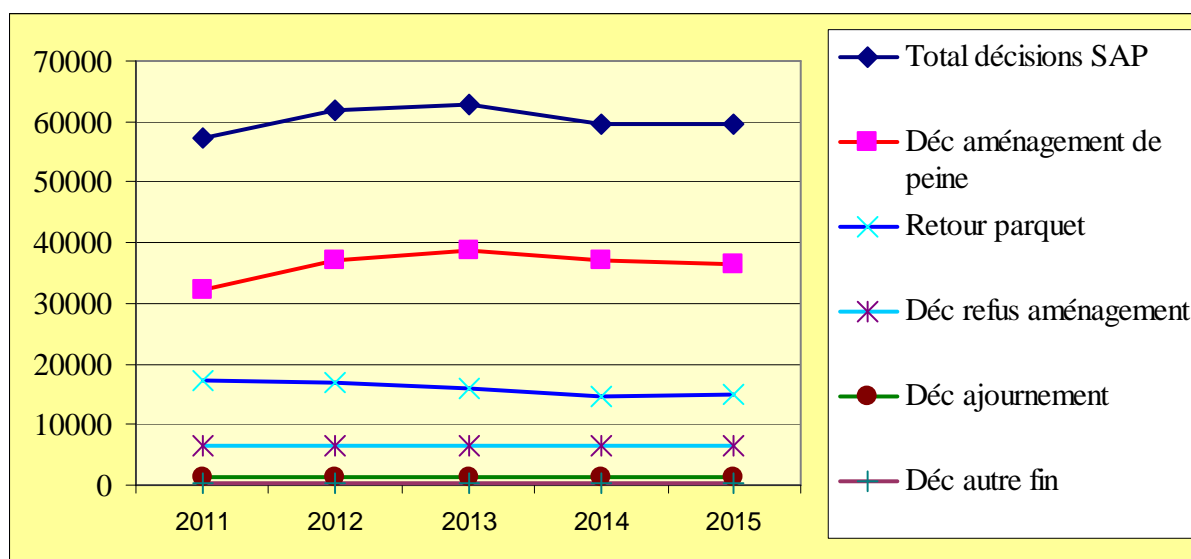
Selon la mission, le taux de 54,6 % correspondant aux extraits de jugement transmis au 1er trimestre 2016, s'il accuse une baisse prononcée, celle-ci devrait être relativisée en raison des modes de transmission erratique des extraits et de la brièveté de la période d'observation.

**Tableau 13** Activité des services de l'application des peines (SAP) au titre de l'art.723-15 du CPP

	2011	2012	2013	2014	2015	2016T1
Déc Aménagement	32 330	36 985	38688	36972	36618	10028
Evolution en %		14,4%	4,6%	-4,4%	-1,0%	
REJET 723-15	17125	16869	15956	14670	15108	4404
Evolution en %		-1,5%	-5,4%	-8,1%	3,0%	
JGT JAP REJET DEMANDE	6388	6496	6461	6532	6520	1830
Evolution en %		1,7%	-0,5%	1,1%	-0,2%	
JGT JAP AJOURNEMENT	1336	1282	1225	1262	1186	367
Evolution en %		3,0%	3,0%	3,0%	-6,0%	
JGT JAP AUTRES FINS	283	265	369	279	241	70
Evolution en %		-6,4%	39,2%	-24,4%	-13,6%	
<b>Total décisions SAP</b>	<b>57462</b>	<b>61897</b>	<b>62699</b>	<b>59715</b>	<b>59673</b>	<b>16699</b>
Evolution en %		7,7%	1,3%	-4,8%	-0,1%	

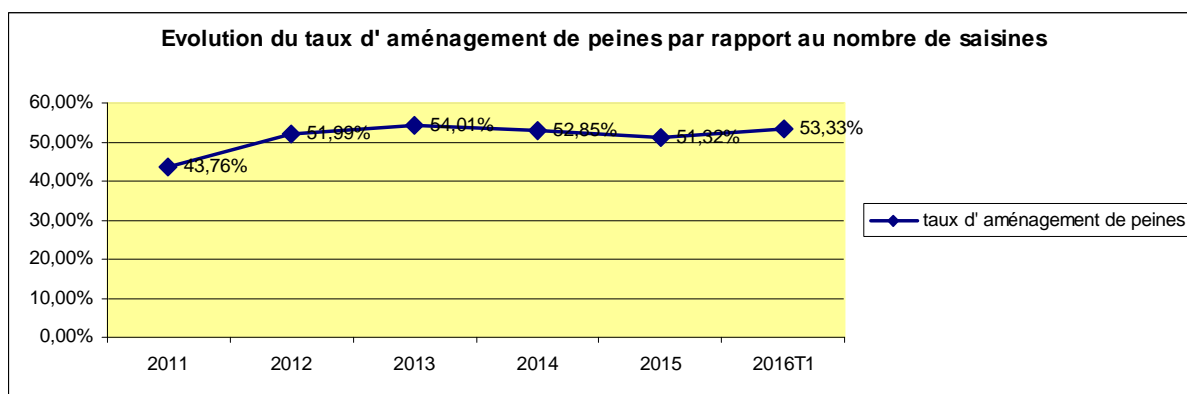
Tableau IGSJ Source : données SDSE

Graphique N° 7 L'évolution du type des décisions au titre de l'art. 723-15 du CPP



Graphique IGSJ/Source SDSE, extraction APPI

Graphique N° 8 Evolution du taux d'aménagement de peines par rapport au nombre des saisines (art. 723-15 du CPP)



Graphique IGSJ/Source SDSE, extraction APPI

L'activité globale a baissé en 2014 (- 4,8 %) et s'est stabilisée en 2015 (- 0,1 %). Au premier trimestre 2016, le nombre total de décisions rendues est de 16 699. Depuis 2014, le nombre de décisions octroyant des mesures d'aménagement est en légère diminution (- 4,4 % en 2014 et -1 % en 2015). **Au premier trimestre 2016, le nombre de décisions d'aménagement s'élève à 10 028.**

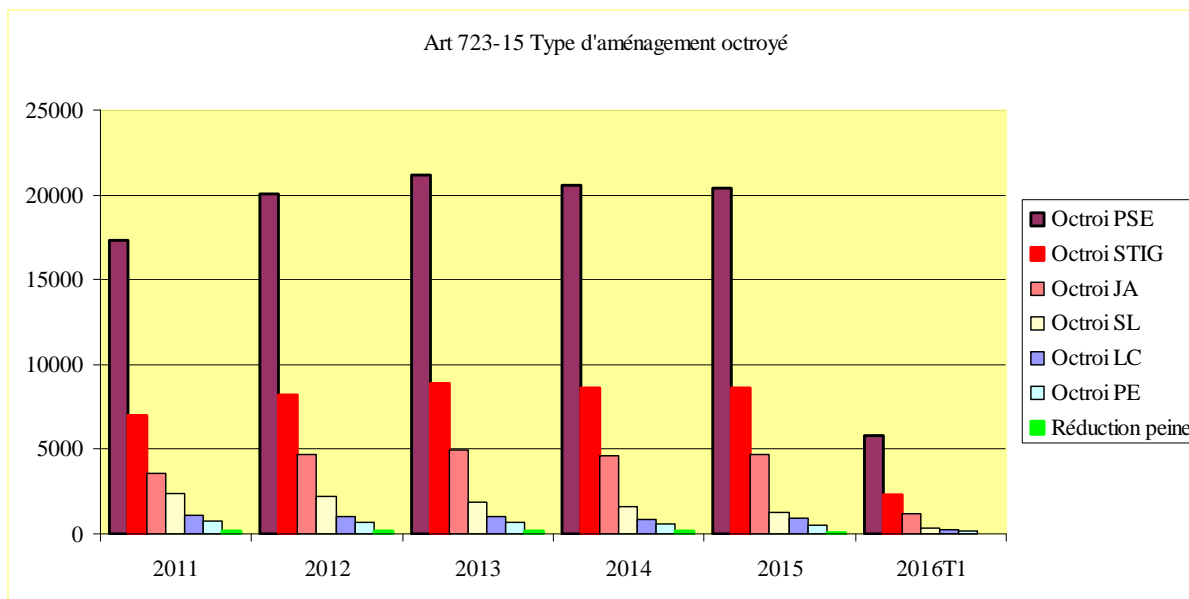
Le taux est supérieur à 50 %. **Alors qu'il était en diminution depuis 2014, il est de nouveau en hausse au premier trimestre 2016 (53.33%).**

Tableau 14 Types d'aménagement décidé (art. 723-15 du CPP)

Nature de la décision SAP	2011	2012	2013	2014	2015	2016T1
OCTROI LC	1122	1028	1007	852	929	229
OCTROI PSE	17314	20028	21124	20559	20406	5771
OCTROI SL	2363	2188	1914	1623	1304	323
OCTROI PE	795	720	683	597	533	132
OCTROI STIG	6971	8167	8879	8610	8629	2335
OCTROI JA	3588	4712	4925	4598	4718	1204
REDUCTION PEINE	177	142	156	133	99	34
<b>Total décisions aménagements de peines</b>	<b>32330</b>	<b>36985</b>	<b>38688</b>	<b>36972</b>	<b>36618</b>	<b>10028</b>

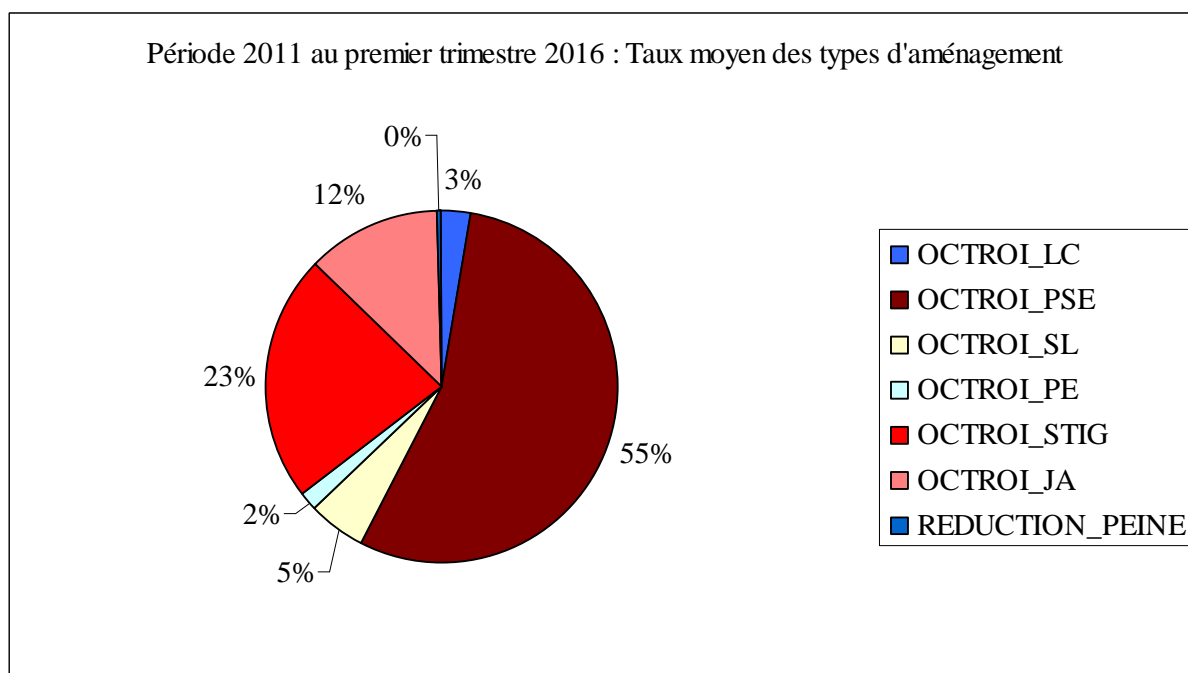
Tableau IGSJ/Source SDSE, extraction APPI

Graphique N° 9 Types d'aménagement octroyés au titre de l'art. 723-15 du CPP



Graphique IGSJ/Source SDSE, extraction APPI

Graphique N° 10 Taux moyen des différents types d'aménagement au titre de l'article 723-15 du CPP



Graphique IGSJ/Source SDSE, extraction APPI

### 2.2.2.2 Les différents types d'aménagement

Concernant les différents types d'aménagements de peine octroyés par les JAP ainsi saisis, le graphique ci-dessus montre la place prépondérante du placement sous surveillance électronique.

Sur la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2011 au premier trimestre 2016, il représente en moyenne 55 % des mesures d'aménagement. La deuxième mesure la plus utilisée est l'octroi d'un sursis TIG (23 %). La part des conversions en jours-amende n'est pas négligeable et arrive en troisième position (12 %).

Le placement extérieur est rarement utilisé (2 %).

Dans certaines juridictions, il a pu être indiqué à la mission qu'une information régulière et circonstanciée par les JAP à leurs collègues du service correctionnel au sujet de leur politique de conversion de peines de prison ferme en peines de jours-amende dans le cadre procédural de l'article 723-15, avait conduit ces derniers à « anticiper » en quelque sorte les décisions des JAP en prononçant ce type de peine à l'audience de jugement, de préférence à la peine de prison ferme.

Ceci ne semble pas se confirmer au plan national puisqu'on observe sur cinq ans une augmentation du nombre de peines de prison ferme prononcées mais également une diminution globale du nombre de jours-amende. En revanche, il est possible que ce phénomène soit réel en ce qui concerne les peines de TIG et de sursis TIG, dont le nombre a augmenté dans la même période.

### **2.2.2.3 Les solutions déployées par les juridictions pour fluidifier le circuit de la procédure**

Dans un contexte d'effectifs tendus, les juridictions ont mis en place des protocoles afin d'accélérer la prise de décision d'aménagement de la peine mais aussi d'alléger la charge de travail du parquet, des greffes de l'exécution et de l'application des peines et du SPIP.

En application des dispositions de l'article 474 du CPP, les personnes condamnées à une peine éligible à un aménagement (dont le quantum est inférieur ou égale à deux ans) sont orientées vers le bureau de l'exécution des peines. Ils se voient alors remettre par le BEX ou le greffier d'audience, une convocation à se présenter au SAP, en général dans le mois.

Dans l'une des juridictions visitées par la mission, un calendrier permet aux services du parquet, de la gendarmerie et de la police de convoquer au SAP les condamnés absents au moment du prononcé de la décision. En cas de décision contradictoire à signifier ou par défaut, lorsque le jugement est signifié au condamné, ce dernier se voit remettre une convocation à se présenter devant le JAP.

Dans certains TGI, la saisine du SPIP dans le cadre de la procédure 723-15 peut être devenue résiduelle, en raison de leur charge de travail et des délais mis à faire retour aux SAP des enquêtes qui leur étaient demandées.

La procédure d'aménagement de peine sans débat contradictoire, selon les informations apportées à la mission, semble devenue la voie procédurale ordinaire pour les dossiers simples et les peines inférieures ou égales à six mois d'emprisonnement.

Tableau 15 Evolution des peines de jours-amende, STIG et peines de prison ferme.

Année	Peines de prison ferme	Peines de jours-amende	Peines de TIG	Peines de sursis-TIG
2011	98 556	21 079	12 907	8 306
2012	104 394	22 539	14 097	8437
2013	104 554	22 021	14 349	9104
2014	103 492	21 029	14 412	8538
2015	108 443	21 122	14 842	8856

Tableau IGSJ/ Source : SDSE, Cassiopée via le SID Laboratoire

A l'examen de l'ensemble de ces données, et des éléments recueillis en juridiction, une information régulière des magistrats des services correctionnels par les SAP serait sans doute de nature à éviter le choix des peines qui, prononcées par les premiers, sont ensuite le plus souvent convertis par les seconds. Ceci allégerait d'autant la charge de travail des services de l'exécution des peines dans les parquets et dans les SAP.

### 2.2.3 L'aménagement en cours de détention

**Dans un premier temps**, la mission a retenu pour son analyse les données disponibles, de 2013 jusqu'au premier trimestre 2016, transmises par la SDSE, extraites d'APPI, comptabilisant le nombre total de décisions, jugements, ordonnances ou arrêts, rendus par les SAP, JAP, TAP ou chambres de l'application des peines des cours d'appel.

Les effets de temporalité du traitement des requêtes ne permettent pas une mise en perspective des décisions rendues avec les requêtes dont ont été saisis les SAP<sup>52</sup>.

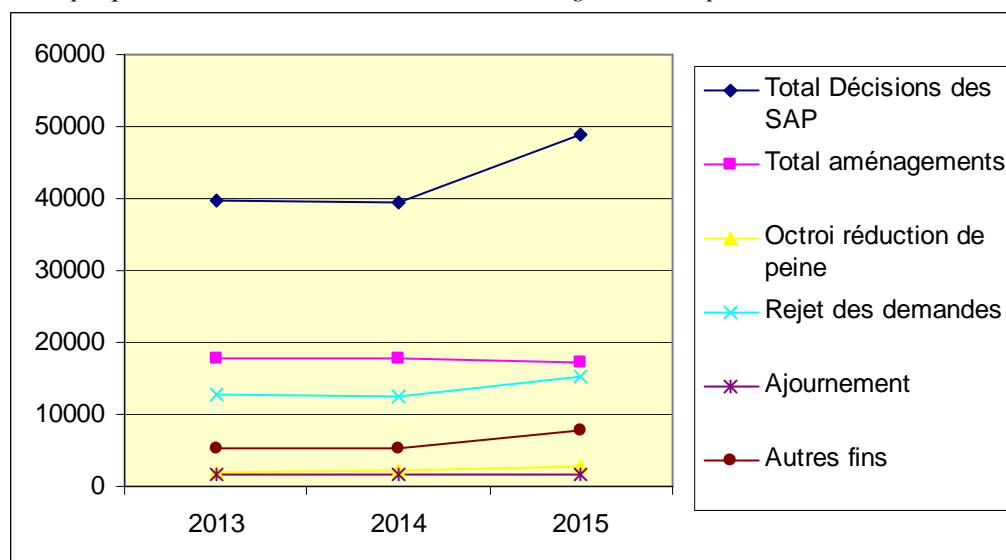
<sup>52</sup> En effet, les requêtes dont sont saisis les SAP durant une année N donneront lieu à des décisions qui rendues en N+1, N+2, N+3, etc...en fonction des délais d'instruction des requêtes, d'une part, de traitement de la procédure en première instance et en appel, de l'autre.

Tableau 16 Décisions d'aménagement en cours d'exécution de peine privative de liberté<sup>53</sup>

Nature de la décision SAP	Décisions des SAP			
	2013	2014	2015	2016T1
<b>Total des décisions</b>	<b>39792</b>	<b>39458</b>	<b>48897</b>	<b>11955</b>
OCTROI LC	4779	4557	4345	905
OCTROI PSE	7340	7310	7238	1749
OCTROI SL	3643	3659	3553	831
OCTROI PE	2071	2128	1953	474
<b>Total des décisions d'octroi d'aménagement</b>	<b>17833</b>	<b>17654</b>	<b>17089</b>	<b>3959</b>
% du Total	44,8%	44,7%	34,9%	33,1%
OCTROI LSC avec LC		0	1011	197
OCTROI LSC avec PSE		0	1706	358
OCTROI LSC avec SL		0	1135	278
OCTROI LSC avec PE		0	112	36
Total des décisions d'octrois de LSC		0	3964	869
			8,1%	7,3%
REDUCTION PEINE	1906	2204	2724	743
% du Total	4,8%	5,6%	5,6%	6,2%
Total des décisions de rejet	12792	12551	15413	3888
% du Total	32,1%	31,8%	31,5%	32,5%
Total des décisions d'ajournement	1669	1635	1562	385
Total des décisions d'autres fins	5325	5185	7829	2027

Tableau IGSJ/ Source : SDSE sur données APPI modélisées

Graphique N° 11 Evolution des décisions d'aménagements des peines en cours d'exécution



Graphique IGSJ/ Source : SDSE sur données APPI modélisées

<sup>53</sup> Pour la lisibilité du tableau les champs Octroi STIG, Octroi LRPC, Octroi SJL et Rejet 723-15, non significatifs à ce stade, n'ont pas été repris dans le tableau. Ces chiffres sont néanmoins inclus dans le total des décisions rendues par les SAP, de telle sorte que les % mentionnés se calculent sur ce total

A l'examen de ce tableau et de ce graphique, il est relevé une augmentation très nette des décisions des magistrats de l'application des peines entre 2014 et 2015 en matière d'aménagements de fins de peine. Ceci peut raisonnablement être relié à l'entrée en vigueur de la procédure d'examen systématique en matière de LSC, visible au travers du nombre des décisions d'octroi de LSC en 2015 (3 964) et de l'augmentation du nombre de décisions de rejet entre 2014 et 2015.

La SDSE a précisé qu'il n'était pas possible de décomposer la rubrique relative aux décisions de rejet tirée d'APPI, c'est-à-dire d'isoler, s'agissant du nombre de jugements rendus, ceux qui l'ont été, après saisine du SAP, par les condamnés de ceux qui ont été rendus après examen automatique des situations des condamnés éligibles à la LSC. Le taux de rejet des demandes d'aménagement *stricto sensu* ne peut donc être calculé.

Quoiqu'il en soit, en valeur absolue, les décisions d'octroi d'un aménagement de peine sont en légère diminution de 2013 à 2014, puis à 2015.

Le pourcentage d'octroi de mesures d'aménagement, rapporté au nombre total de décisions rendues, est en légère baisse (de 34,9 % en 2014 à 33,11 % en 2015), celui des rejets en légère hausse (de 31,56 % à 32,52 %).

Cependant, l'ensemble des décisions rendues en 2015, d'aménagement de peine *stricto sensu* et de LSC, est supérieur au nombre des décisions d'aménagement rendues en 2014, avant l'entrée en vigueur de la procédure de LSC<sup>54</sup>.

Enfin, il est constaté une augmentation très nette, entre 2014 et 2015, confirmée au premier trimestre 2016, du nombre des décisions d'incompétence ou de désistement. D'après les renseignements recueillis, les décisions d'incompétence pourraient être liées à une hausse du nombre des transferts de personnes détenues. Cette information, vérifiée par la sous-direction des missions de la DAP, n'est cependant pas avérée au niveau national, ce qui n'exclut pas qu'elle puisse être fondée localement.

Les décisions de désistement, selon les praticiens de terrain rencontrés par la mission, sont souvent la conséquence d'une évolution de la situation pénale dans les temps précédents immédiatement l'audience.

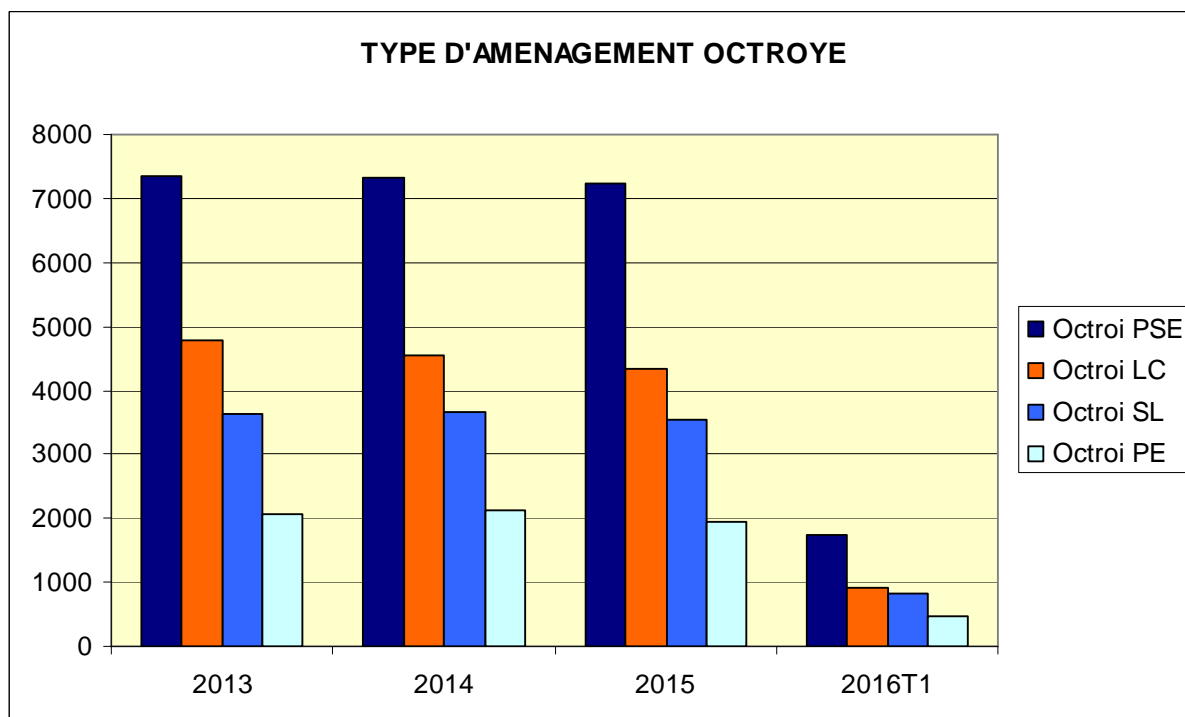
En détaillant les types d'aménagement octroyés en fin de peine par les magistrats de l'application des peines, entre 2013 et 2015, on note une certaine constance dans le nombre des PSE et des SL, une baisse des aménagements se manifestant au niveau de l'octroi des PE.

Les libérations conditionnelles octroyées diminuent mais ce constat devrait être relativisé au regard de l'évolution de la LSC.

---

<sup>54</sup> Pour mémoire, les placements sous SEFIP des condamnés éligibles à cette mesure jusque 2014 n'apparaissent pas dans ces données, strictement relatives à l'activité des SAP (entre 300 et 680 condamnés bénéficiaires de cette mesure entre 2011 et 2014).

Graphique N° 12 Types d'aménagements accordés depuis la détention



Graphique IGSJ/ Source : SDSE sur données APPI modélisées.

La mission a sollicité la SDSE pour un comptage du nombre des décisions rendues sur les requêtes dont ont été saisies les SAP entre 2011 et 2016. Ont donc été analysées, année par année, les décisions finales prononcées pour les requêtes de l'année en question, en mentionnant également le nombre de dossiers encore en cours au jour de la recherche<sup>55</sup>. Ces résultats présentent notamment l'avantage de rapporter les taux de rejet et d'octroi des aménagements au nombre des requêtes dont les SAP ont été effectivement saisis. Si la méthode employée ne permet pas d'isoler le nombre de saisines en LSC à partir de l'entrée en vigueur de cette procédure, elle offre de pouvoir observer la proportion du nombre des aménagements mis en place au regard du nombre de situations dont ont été saisis les SAP.

Ces résultats peuvent être synthétisés dans le tableau qui suit<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> De manière plus explicite, il s'agit donc de déterminer quelle est la nature des décisions rendues par les SAP sur les demandes dont ils ont été saisis en 2011, décisions qui se sont étalées dans le temps, et ainsi de suite pour chaque année jusqu'en 2016.

<sup>56</sup> Une exploitation plus affinée des données recueillies sera réalisée par la mission dans la suite de ses travaux, notamment au regard du type d'aménagements octroyés.

Tableau 17 Répartition dans le temps des requêtes et des décisions des SAP

Année de saisine	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre de requêtes	23 202	24 997	25 531	25 199	25 183	5 953
Décisions d'octroi	11 742	12 662	12 822	12 603	11 391	1 783
% d'octroi	50,6 %	50,6 %	50,2 %	50 %	45,2 %	30 %
Décisions de rejet	4 743	5 147	5 445	5 107	5 471	767
% de rejet	20,4 %	20,6 %	21,3 %	20,3 %	21,7 %	12,9 %
Décisions d'irrecevabilité	1 145	1 214	1 306	1 296	1 479	341
Autres fins	5 545	5 956	5 925	6 137	6 842	1 343
Procédures en cours	27	18	33	56	660	1719

Tableau IGSJ/ Source : SDSE sur données APPI modélisées.

De 2011 à 2014, on note que le pourcentage des rejets est stable. S'agissant des années 2015 et 2016, le nombre de dossiers encore en cours perturbe la comparaison. Néanmoins, la mission observe que, rapporté au nombre des requêtes pour lesquelles les JAP ont statué, déduction faite donc des procédures en cours, le taux de rejet est de 21,7 % en 2015 et de 12,9 % en 2016, et que celui des octrois est de 46,4 % en 2015 et 42,1 % en 2016.

### 3. LA REFORME PENALE : CONTRAINTE PENALE ET LIBERATION SOUS CONTRAINTE

#### 3.1 La contrainte pénale

##### 3.1.1 Une peine peu prononcée

La peine de contrainte pénale (CP) vient élargir la palette des sanctions dont disposent les juridictions. Elle s'applique aux personnes nécessitant un suivi, un accompagnement et un contrôle plus intenses et, dans de nombreuses hypothèses, pluridisciplinaires. Par le caractère contraignant du suivi qu'elle instaure, la CP a vocation à être prononcée à la place des courtes peines d'emprisonnement.

C'est une peine qui présente, dans son objectif comme dans sa mise en œuvre, une certaine singularité. Elle se distingue des autres peines alternatives à l'emprisonnement en ce qu'elle vise des situations exigeant une prise en charge immédiate et un suivi renforcé de la personne condamnée.

Dans cette perspective, elle s'accompagne de nouvelles méthodes de prises en charge par les SPIP qui sont marquées par une évaluation structurée de la situation de la personne condamnée et la définition d'un plan de suivi individualisé.

Elles se fondent sur une démarche opérationnelle, centrée sur la résolution des difficultés internes de la personne condamnée, qui s'inspire, selon la direction de l'administration pénitentiaire, des règles européennes relatives à la probation (REP) mais également de méthodes d'évaluation des personnes sous main de justice empruntée à des techniques en cours notamment au Canada ou dans certains cantons suisses<sup>57</sup>, la méthode dite « risque-besoins-réceptivité ».

C'est ainsi que le contenu de la contrainte pénale est déterminé après une évaluation approfondie de la situation du condamné et que les obligations susceptibles d'être prononcées sont plus nombreuses que dans le cadre d'un sursis avec mise à l'épreuve (SME). Le contenu de la CP se veut évolutif de manière à prendre en compte le parcours de peine du condamné.

Enfin, la sanction du non-respect de la contrainte pénale doit être graduée et souple, afin de s'adapter au plus près des parcours de sortie de délinquance.

La CP requiert, pour son prononcé comme pour son exécution, une procédure spécifique ainsi schématisée :



Source : Ministère de la justice – DACG

<sup>57</sup> Voir par exemple Rapport final Projet pilote Exécution des sanctions orientée vers les risques. Office de l'exécution judiciaire du canton de Zurich, 23 mai 2014

Dans le cadre de l'entrée en vigueur de la réforme pénale, s'est notamment mise en place une procédure de suivi statistique spécifique menée par la SDSE, dont la dernière note a été communiquée à la mission par cette sous-direction<sup>58</sup>. Ces éléments chiffrés sont précis, fiables et pertinents.

**Il en ressort que, sur les vingt premiers mois de mise en place de la contrainte pénale, 1 854 ont été prononcées, soit une moyenne de 93 CP prononcées par mois depuis l'origine (cette moyenne est de 112 contraintes pénales par mois sur les six premiers mois de 2016). En mai 2016, il y a eu 123 contraintes pénales prononcées.**

Les 1 854 contraintes pénales prononcées représentent 0,18 % de l'ensemble des mesures prononcées pour des personnes reconnues coupables. Dans le même temps, le SME total représente 7,8 % de l'ensemble de ces mesures. Ainsi, sur cette période, on compte une contrainte pénale prononcée pour 43 SME totaux prononcés. 143 TGI sur 163 (soit 88 % des TGI) ont prononcé au moins une contrainte pénale depuis octobre 2014 mais il existe une forte concentration puisque 24 TGI sont à l'origine de la moitié des décisions.

Les caractéristiques suivantes peuvent être dégagées :

- Voie procédurale : dans 79 % des cas, la peine est prononcée lors d'un jugement devant un tribunal correctionnel, majoritairement par COPJ, puis par comparution immédiate (CI) et pour 21 % à l'issue d'une condamnation proposée par le procureur de la République, avec l'accord de la personne condamnée (CRPC) ;
- Types d'infractions concernées : le contentieux routier est le type d'infraction le plus fréquent depuis la mise en place du dispositif (36 %) devant les violences (33 %), puis, suivent les vols (19 %), et la santé publique (8 % pour les infractions à la législation sur les stupéfiants) ;
- Durée et contenu : la durée de CP la plus fréquemment prononcée est de deux ans (50 %) puis trois ans (19 %) ;
- Parmi les obligations fixées initialement par le juge, près de la moitié des CP prononcées (45 %) comportent une obligation de « se soumettre à des mesures d'examen médical, de traitement et de soins », 35 % une mesure de type « exercer une activité professionnelle, suivre un enseignement ou une formation professionnelle », et 11 % de réparation ;
- La durée de l'emprisonnement pour inobservation de la CP est comprise entre 1 et 3 mois dans environ un quart des cas et entre 4 et 6 mois dans la moitié ;
- Public concerné : 93 % des personnes condamnées sont des hommes, 20 % des condamnés ont moins de 25 ans au moment du jugement. Trois quarts environ des condamnés à une CP faisaient déjà l'objet d'un suivi par le JAP pour une ou plusieurs autres mesures ;
- Depuis octobre 2014, 13 % des personnes qui étaient sous CP sont retournées en détention<sup>59</sup>.

Le tableau ci-dessous reprend les 25 tribunaux classés par ordre décroissant du nombre de CP prononcées.

---

<sup>58</sup> Fiche sur le suivi de la mise en œuvre de la réforme pénale dans Cassiopée et APPI à fin avril 2016, document interne de travail établi le 17 mai 2016 par SG-SDSE. Les données statistiques proviennent principalement de la source Cassiopée retraitée dans le cadre du SID, et marginalement de la source APPI.

<sup>59</sup> Source APPI.

Tableau 18 Les 25 TGI ayant prononcé le plus grand nombre de contrainte pénale<sup>60</sup>

TGI (par nombre décroissant de CP prononcées)	Nombre de CP du 01/10/2014 au 30/05/2016	Classement du TGI par ordre d'importance <sup>61</sup>	Classement du TGI par nombre de CP prononcées
TGI Blois	88	80	1
TGI Le Mans	74	34	2
TGI Bobigny	68	2	3
TGI Saint-Denis-de-La-Réunion	57	36	4
TGI Reims	44	62	5
TGI Valenciennes	44	47	6
TGI Créteil	43	6	7
TGI Angoulême	40	67	8
TGI Amiens	36	26	9
TGI Meaux	36	14	10
TGI Valence	35	42	11
TGI Paris	33	1	12
TGI Périgueux	33	97	13
TGI Bordeaux	32	8	14
TGI Beauvais	31	55	15
TGI Lille	31	7	16
TGI Chartres	26	52	17
TGI Toulouse	26	12	18
TGI Albi	25	126	19
TGI Evry	25	10	20
TGI Aurillac	23	155	21
TGI Lyon	24	3	22
TGI Rodez	24	101	23
TGI Châlons en Champagne	23	92	24
TGI Compiègne	23	131	25

Tableau IGSJ/ Sources : SDSE pour les données CP et DSJ pour le classement TGI.

De manière générale, le nombre de CP prononcées au 30 mai 2016 est nettement inférieur au chiffre de projection de l'étude d'impact du 7 octobre 2013<sup>62</sup>, de 8 000 à 20 000 par an, la peine, selon cette étude d'impact, devant empiéter sur les 60 000 SME partiels ou totaux et sur certaines courtes peines d'emprisonnement. Sur la période couverte jusqu'au 30 mai 2016, on compte en réalité une CP pour 43 SME prononcés, selon la fiche de suivi de la mise en œuvre de la réforme pénale établie par la SDSE le 24 juin 2016<sup>63</sup>.

Il ressort des données disponibles que le nombre de CP prononcée n'est pas proportionnel à l'importance de la juridiction : sur les 25 tribunaux ayant prononcé le plus de CP, seuls huit appartiennent au groupe 1<sup>64</sup>.

<sup>60</sup> En couleur les TGI du groupe 1.

<sup>61</sup> Source : classement DSJ des tribunaux par groupe et ordre d'importance, réalisé en 2012.

<sup>62</sup> Etude d'impact du 7 octobre 2013 pour le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines.

<sup>63</sup> Fiche de suivi de la mise en œuvre de la réforme pénale dans Cassiopée et Appi à fin mai 2016 (document interne de travail établi le 24 juin 2016 par SG-SDSE).

<sup>64</sup> Les tribunaux du groupe 1 sont par ordre d'importance décroissant : Paris, Bobigny, Lyon, Marseille, Nanterre, Créteil, Lille, Bordeaux, Versailles, Evry, Pontoise, Toulouse.

### 3.1.2 *Un levier de renouvellement des méthodes d'intervention des SPIP*

La mise en place de la CP s'est déclinée pour la DAP au travers de plusieurs actions qui ont mobilisé les départements des politiques d'insertion de probation et de prévention de la récidive des directions interrégionales.

Par une note du 19 janvier 2016, la DAP a précisé le contenu des formations continues obligatoires que doivent suivre les personnels d'insertion et de probation<sup>65</sup>, entre le mois de mai 2016 et le mois de décembre 2018.

Des démarches en vue de la signature de protocoles entre les SPIP et les TGI ont été engagées et visent à cibler le profil et le mode de transmission des pièces par les juridictions. La mission s'est employée à recenser les protocoles déjà signés et ne dispose pas à ce jour de données complètes. Cependant, selon les premiers éléments transmis par la DAP, moins de 20 sont en cours de discussion et aucun ne serait signé.

Lors des déplacements, la mission a relevé plusieurs éléments positifs quant aux organisations mises en place :

- Une prise en charge rapide après la condamnation ;
- Un suivi renforcé dès la prise en charge et durant toute la phase de diagnostic ;
- La réalisation de visites à domicile, de rencontres avec la famille, de synthèses partenariales qui permettent d'approfondir l'analyse de la situation et de formuler des propositions de prise en charge plus diversifiées ;
- La mise en œuvre des commissions pluridisciplinaires internes (CPI), prévues par la loi, en présence d'un psychologue, qui, de l'avis unanime des professionnels rencontrés par la mission, apporte une réelle valeur ajoutée dans l'analyse de la situation en permettant un examen pluridisciplinaire. Intensifier le recrutement de psychologues et d'assistants de service social permettrait de donner sa pleine efficacité à ce dispositif ;
- A l'issue de la période de diagnostic et de l'envoi de la synthèse au JAP, la convocation devant le JAP, devient, selon les CPIP, une étape plus signifiante pour le condamné et vient renforcer la prise en charge ultérieure.

En outre, il a été relevé, lors des déplacements effectués par la mission, une prudence initiale quant aux capacités de réception de cette nouvelle peine, énoncé par l'encadrement des SPIP auprès des juridictions. Cette précaution, légitime au lancement de la nouvelle peine, a pu être mal interprétée par les juridictions. Malgré le travail préparatoire effectué au sein des SPIP, par exemple par la mise en place de groupes de travail interne dès l'entrée en vigueur de la loi, l'encadrement des SPIP a chiffré à quelques dizaines dans les juridictions visitées par la mission, le nombre de condamnés qui pouvaient être pris en charge au titre de cette nouvelle peine. Selon les informations recueillies, cette quantification, sans commune mesure avec le volume des jugements rendus par les juridictions, a pu freiner le prononcé de cette nouvelle peine, notamment dans les tribunaux importants du groupe 1.

S'y ajoute le fait, vérifié dans la plupart des sites visités, qu'aucune réévaluation des possibilités de prise en charge, dix-huit mois après l'entrée en vigueur de la loi, n'a été faite depuis lors par les SPIP, de sorte que les juridictions peuvent la considérer comme toujours d'actualité.

---

<sup>65</sup> Deux types de formations visent à accompagner les personnels pour la mise en œuvre de la loi du 15 août 2014 et la prise en compte des règles pénitentiaires européennes : les fondements et méthodologie de l'évaluation des personnes placées sous main de justice et l'entretien motivationnel.

*Proposition N° 12. Pour la direction de l'administration pénitentiaire : intensifier le recrutement de psychologues et d'assistants de services sociaux dans l'ensemble des SPIP pour assurer le développement des commissions pluridisciplinaires interne.*

### 3.1.3 Une peine en cours d'appropriation par les juridictions

Dans une note du 31 mai 2016 remise à la mission, la DAP<sup>66</sup> propose plusieurs explications de l'insuccès de la CP auprès des tribunaux correctionnels. Elle fait référence à une méconnaissance par les magistrats du dispositif et de leurs doutes sur les possibilités de prise en charge par les SPIP. S'y ajoutent des aspects tenant à l'application anticipée de la loi, à la mise à jour de Cassiopée et aux incertitudes portant sur l'application de la loi dans le temps.

Dans la synthèse des rapports des parquets généraux, établie à la suite d'une dépêche du 26 juin 2015 relative notamment à la mise en œuvre de la CP<sup>67</sup>, la DACG a dressé le constat de la modestie des peines de CP prononcées. Elle a souligné l'absence d'opposition idéologique des magistrats à cette nouvelle peine. Selon cette direction, les parquets généraux ont fait état d'un investissement global des juridictions dans des réflexions sur cette réforme et de l'existence de freins multiples qui sont liés à :

- Une entrée en vigueur jugée trop rapide ;
- Un arsenal législatif considéré comme déjà riche ;
- Dans plusieurs juridictions, un dossier de personnalité insuffisamment nourri pour l'audience de jugement ;
- Une non-spécialisation des audiences correctionnelles et un désintérêt des avocats ;
- Des inquiétudes quant à la capacité du SPIP concerné à assurer la prise en charge effective des CP sans délaissier les autres mesures ;
- Une peine appréhendée comme complexe ;
- Un regret de la limitation de son champ d'application jusqu'en 2017.

Les premiers résultats de la recherche-action sur la mise en œuvre de la réforme pénale entamée en 2015, coordonnée par le directeur du CESDIP, conduisent à nuancer la portée des données quantitatives qui ne rendraient qu'imparfaitement compte de l'investissement de nature plus qualitative des juridictions dans la mise en place de cette nouvelle peine. Certains chiffres élevés ne reposent que sur les décisions de quelques individualités, sans investissement collectif, alors qu'un nombre encore faible peut dissimuler un important travail de fond, progressif mais peu visible.

Selon ce chercheur, l'observation de la mise en œuvre de la CP fait apparaître la nécessité d'apprendre à travailler ensemble, la coopération n'étant pas selon lui naturelle dans une organisation pénale très cloisonnée.

<sup>66</sup> Note DAP/Direction de projet chargé des SPIP.

<sup>67</sup> Synthèse des rapports des parquets généraux à la suite de la dépêche du 26 juin 2015 relative à la mise en œuvre de la CP et de la LSC issues de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales. DACG/ Sous-direction de la justice pénale générale/ Bureau de l'exécution des peines et des grâces

Ceci rejoint les conclusions de la synthèse des rapports des parquets généraux déjà évoquée, selon lesquelles l'interaction entre les différents acteurs est l'élément clé. .

Ces analyses peuvent être enrichies de la recherche plus générale quant à la nature et la durée des peines prononcées par les tribunaux correctionnels de 2011 à 2016, demandée à la SDSE par la mission.

Il en ressort que les seules peines qui progressent légèrement sur la période considérée sont l'emprisonnement ferme, le TIG et le sursis TIG. Les peines d'emprisonnement représentent à elles seules près de la moitié de l'ensemble des peines prononcées.

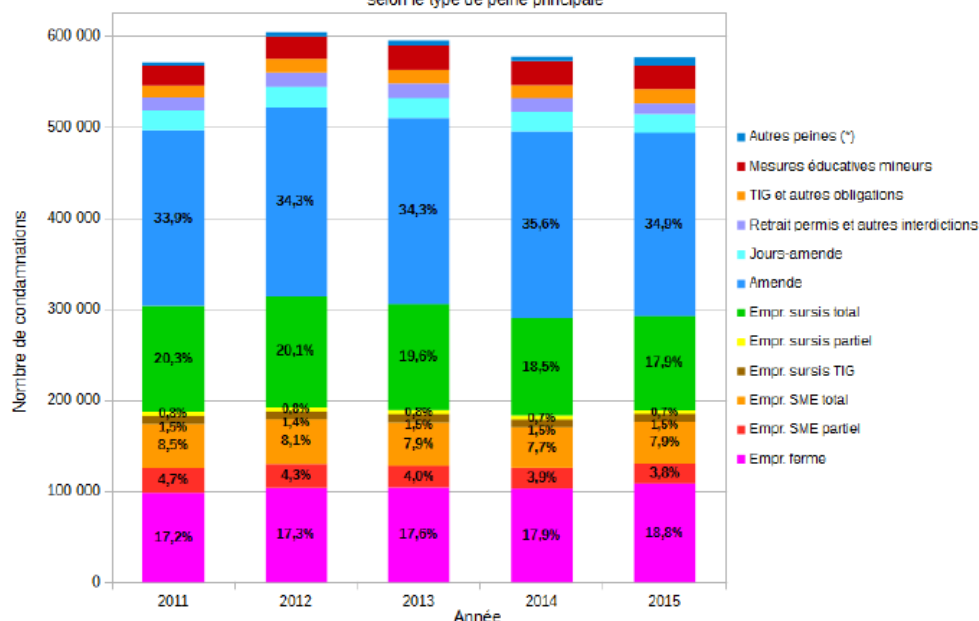
Tableau 19 Evolution depuis 2011 du nombre de condamnations selon la peine prononcée

Peine principale prononcée	Année de la condamnation				
	2011	2012	2013	2014	2015
Emprisonnement ferme	98 556	104 394	104 554	103 492	108 413
Emprisonnement avec SME partiel	27 091	25 832	23 716	22 271	22 032
Emprisonnement avec SME total	48 749	49 183	47 300	44 566	45 762
Emprisonnement avec sursis TIG	8 306	8 437	9 104	8 538	8 856
Emprisonnement avec sursis partiel	4 787	4 813	4 575	4 220	3 884
Emprisonnement avec sursis total	115 828	121 722	116 579	107 196	103 576
Contrainte pénale				239	1 059
Amende (ferme)	189 647	203 703	200 086	201 412	197 333
Amende (avec sursis partiel)	4 019	3 915	4 279	4 218	4 101
Jours-amende	21 079	22 539	22 021	21 099	21 122
Retrait de permis de conduire	14 235	14 888	15 313	14 303	11 006
Interdictions (hors retrait de permis de conduire)	922	848	680	716	683
Travail intérêt général	12 907	14 097	14 349	14 412	14 842
Obligations (hors TIG)	313	309	306	281	330
Stages	3 266	3 826	4 110	4 120	7 986
Confiscations	919	916	856	856	802
Mesures éducatives mineurs	20 939	24 944	27 420	26 095	25 545
Autres peines (*)	250	138	104	81	53
Dispense de peine	6 203	6 544	6 466	5 936	5 048
Ajournement	2 772	2 861	2 630	2 271	1 935
<b>TOTAL</b>	<b>580 788</b>	<b>613 909</b>	<b>604 448</b>	<b>586 322</b>	<b>584 368</b>

(\*) dont autres peines pécuniaires, publicité, fermetures d'établissement.

Source : SDSE

Graphique N° 13 Evolution depuis 2011 du nombre de condamnations prononcées selon la peine prononcée  
Nombre de condamnations par an (depuis 2011)  
selon le type de peine principale



(\*) dont autres peines pécuniaires, contraintes pénales, publicité, fermetures d'établissement, stages, confiscations.

Source : DACG

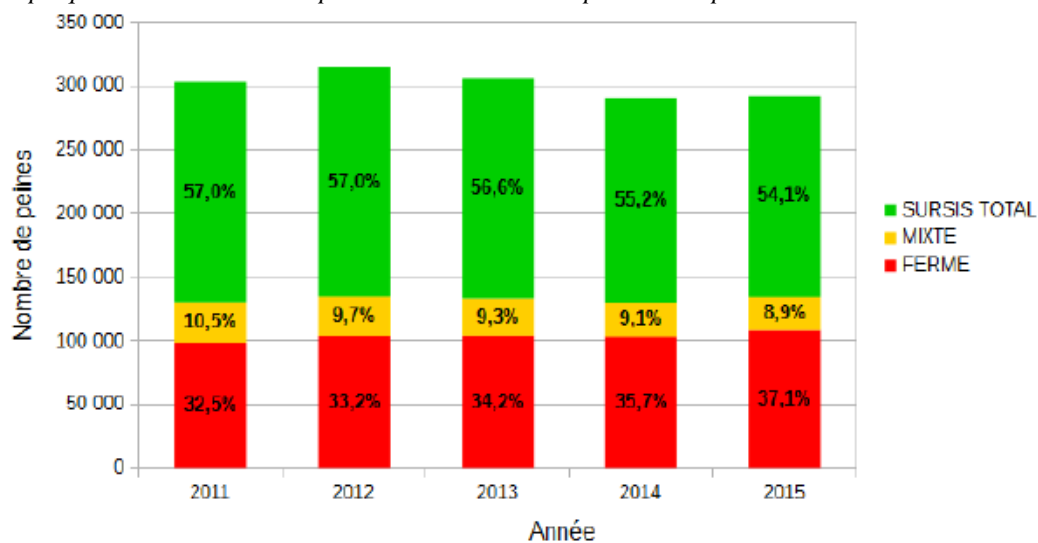
Sur l'ensemble des peines d'emprisonnement prononcées, la proportion de peines de prison ferme augmente régulièrement.

Les peines d'emprisonnement mixte diminuent régulièrement en nombre mais le SME partiel constitue la majeure partie de ces peines (85 % environ), cette proportion étant assez stable dans le temps.

Les peines d'emprisonnement assorties d'un sursis total (SME, sursis ou sursis TIG) diminuent en nombre depuis 2012 ; les deux tiers de ces peines sont du sursis simple, dont la part diminue légèrement depuis 2012.

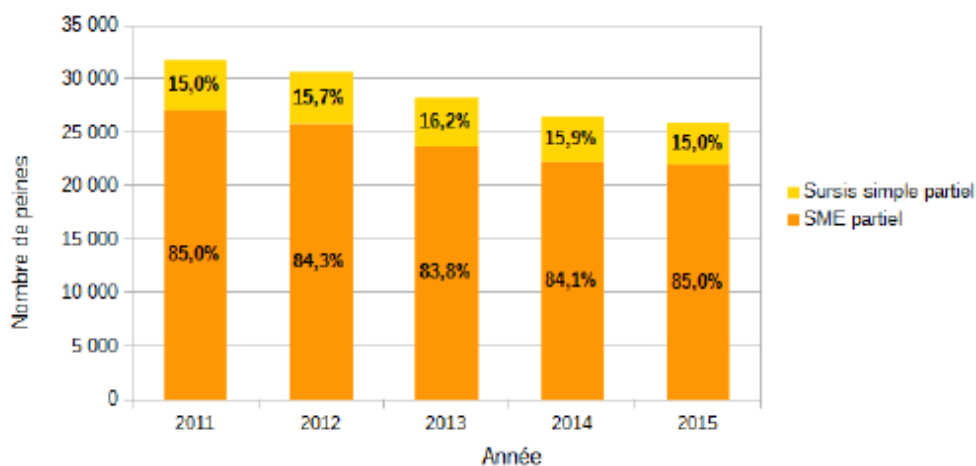
Le sursis TIG est la mesure la plus rare (autour de 5 %), mais en légère progression.

Graphique N° 14 Evolution depuis 2011 du nombre de peines d'emprisonnement selon la modalité



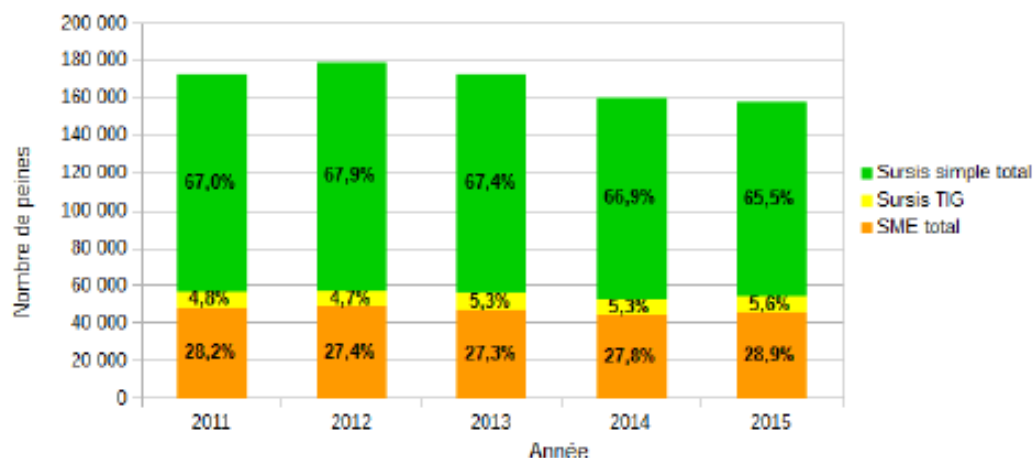
Source : SDSE DACG

Graphique N° 15 Répartition depuis 2011 du nombre de peines d'emprisonnement selon la nature de la peine



Source : DACG et SDSE

Graphique N° 16 Répartition depuis 2011 du nombre de peines d'emprisonnement selon la nature de la peine



Source : SDSE

Le nombre total de SME a eu tendance à baisser au fil du temps, de même que la part que représente le SME partiel (un tiers) parmi l'ensemble des SME.

Le nombre des peines dont la durée ferme est brève (supérieure à deux mois, mais inférieure ou égale à neuf mois) a régulièrement augmenté entre 2011 et 2015, ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 20 Répartition depuis 2011 du nombre de peines d'emprisonnement ferme ou mixte, selon la durée de la partie ferme

Durée Ferme	2011	2012	2013	2014	2015
≤ 1 mois	16 016	16 400	14 312	13 276	11 951
> 1 mois ; ≤ 2 mois	20 088	21 174	20 073	19 493	19 405
> 2 mois ; ≤ 3 mois	18 849	19 667	19 677	19 579	20 438
> 3 mois ; ≤ 4 mois	15 647	16 324	16 878	17 116	18 088
> 4 mois ; ≤ 6 mois	21 942	23 249	23 347	22 865	24 956
> 6 mois ; ≤ 9 mois	6 931	7 270	7 921	8 237	8 853
> 9 mois ; ≤ 12 mois	14 820	14 714	14 449	13 571	13 896
> 12 mois ; ≤ 18 mois	4 705	4 734	5 024	5 082	5 506
> 18 mois ; ≤ 24 mois	5 449	5 472	4 983	4 627	4 746
> 24 mois ; ≤ 36 mois	3 232	3 223	3 282	3 271	3 348
> 36 mois ; ≤ 60 mois	2 131	2 217	2 225	2 171	2 349
> 60 mois	624	595	674	695	793
<b>Ensemble</b>	<b>130 434</b>	<b>135 039</b>	<b>132 845</b>	<b>129 983</b>	<b>134 329</b>

Source : SDSE

Le recours à la contrainte pénale, en substitution d'une peine d'emprisonnement qui est en légère progression, implique une meilleure information des juges correctionnels sur la situation pénale, sociale et psychologique des prévenus, leur permettant d'être mieux à même de mesurer la qualité de la prise en charge de la personne qu'ils condamnent.

Si l'on admet que l'emprisonnement ferme constitue toujours la peine-référence, même si sont connus les effets désocialisant et peu propices à la prévention de la récidive des courtes peines d'emprisonnement, seul l'apport de garanties substantielles sur la qualité de la prise en charge et l'efficacité de la peine prononcée peuvent convaincre les juridictions correctionnelles de diversifier davantage le choix des peines.

*Proposition N° 13. Pour la direction de l'administration pénitentiaire : améliorer la communication entre le SPIP et les juridictions sur le contenu et la prise en charge réalisée par les SPIP dans le cadre de la contrainte pénale.*

## 3.2 La libération sous contrainte

### 3.2.1 *La LSC, une étape dans le parcours d'exécution de la peine*

L'article 720 du code de procédure pénale (CPP) prévoit un examen obligatoire de la situation de toute personne exécutant une ou plusieurs peines d'une durée totale inférieure ou égale à 5 ans, arrivée aux 2/3 de sa peine, en vue du prononcé éventuel, par le JAP, d'une mesure de libération sous contrainte (LSC).

La LSC entraîne l'exécution, selon la décision prise par le JAP, du reliquat de peine sous le régime de la semi-liberté (SL), du placement à l'extérieur (PE), du placement sous surveillance électronique (PSE) ou de la libération conditionnelle (LC). Elle est destinée à permettre un retour à la liberté encadré selon des modalités de contrôle et d'accompagnement individualisées. Cette mesure se substitue au dispositif de surveillance électronique de fin de peine (SEFIP), dont l'exécution reposait sur la seule mesure de surveillance électronique.

La LSC est ainsi conçue comme une étape dans le parcours d'exécution de peine des condamnés incarcérés, avec pour objectif la présence d'un contrôle et d'un accompagnement lors de la sortie de détention. C'est pourquoi le législateur n'a pas assorti la LSC des critères classiques d'octroi des aménagements de peine. La présentation d'un projet d'insertion n'est pas une condition préalable au prononcé d'une LSC. L'accord exprès de la personne condamnée doit en revanche être recueilli.

Désormais, pour les personnes nouvellement incarcérées, trois temps scandent le parcours d'exécution de la peine :

- le temps de l'aménagement de peine sous écrou (seuil de deux ans ou d'un an en cas de condamnation pour une infraction commise en état de récidive légale) ;
- le temps de la libération conditionnelle (mi- peine) ;
- le temps de la LSC (deux-tiers de peine).

La LSC est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Graphique N° 17 Evolution du nombre de LSC prononcées (Février 2015 à Mai 2016)



Source : SDSE

Tableau 21 Evolution des LSC en stock (1<sup>er</sup> mai 2016/1<sup>er</sup> mai 2015)

	01/05/2016	01/05/2015	Evolution (en %)
Condamnés en semi-liberté	102	138	-26,1%
Condamnés en placement sous surveillance électronique	293	331	-11,5%
Condamnés en placement extérieur hébergés	11	5	120,0%
Condamnés en placement extérieur non hébergés	13	15	-13,3%
<b>TOTAL</b>	<b>419</b>	<b>489</b>	<b>-14,3 %</b>

Source : DAP Me 5

Dans la présentation qui en est faite par la DAP, à l'occasion de la publication des chiffres du mois, sont distingués, sous l'onglet « les chiffres du mois », d'une part les aménagements de peine, hors LSC et d'autre part, depuis février 2015, les LSC. Cette distinction correspond, selon les informations apportées à la mission à une volonté politique d'identifier la libération sous contrainte comme à une différenciation juridique résultant de la loi du 15 août qui exclut du champ de la judiciarisation de l'application des peines la libération sous contrainte, examinée en commission d'application des peines, hors de tout processus de débat contradictoire.

Il peut en résulter une certaine confusion, constatée lors des déplacements.

D'une part, si, en apparence, les données et la procédure de la LSC ne fusionnent pas avec les autres modalités d'accès aux aménagements de peine, en réalité, dans leur exécution, les mesures se confondent totalement.

D'autre part, si la personne dont la situation pénale le permet, consent à la libération sous contrainte, la mission a relevé des pratiques tendant à reconstituer le cadre procédural des débats contradictoires avec la comparution de la personne, l'exposé par celle-ci de ses motivations et l'avis émis par l'administration pénitentiaire. Ces pratiques qu'autorise la loi soulèvent cependant des difficultés du fait notamment de l'absence d'assistance d'un avocat comme de l'importance qui peut être accordée au comportement en détention qui ne constitue pas nécessairement une garantie d'une bonne exécution de l'aménagement.

### 3.2.2 *Les informations disponibles*

La sous-direction des métiers de la direction de l'administration pénitentiaire SDME (DAP Me5) établit des statistiques de suivi de la libération sous contrainte.

Un premier tableau précise le nombre de condamnés écroués en LSC par direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP) en distinguant le nombre de PSE, PE hébergés et non hébergés, et le nombre de semi-liberté. Ensuite, une comparaison est effectuée entre le nombre de LSC et le nombre total de condamnés écroués par DISP.

Un second tableau précise le nombre de condamnés écroués en libération sous contrainte au 1<sup>er</sup> de chaque mois par type (LSC-PSE, LSC-PE hébergés et non hébergés, LSC-SL). Ensuite, une comparaison est effectuée entre le total de LSC par mois sur le nombre total de condamnés. Les premières données sont datées du 1<sup>er</sup> février 2015. Ces données statistiques s'échelonnent donc sur une période de 16 mois.

Un second volet d'informations, émanant de la SDSE, répertorie le nombre de LSC octroyées par TGI.

Si l'enregistrement d'une LSC dans l'application APPI ne pose généralement pas de difficulté, dans les premiers mois de mise en œuvre de cette mesure, il a été souligné les difficultés suivantes :

- l'inadaptation des outils informatiques qui entraîne une surcharge de travail pour les greffes pénitentiaires et judiciaires ;
- la difficulté d'obtenir des logiciels pénitentiaires l'édition de trames susceptibles de fusionner ;
- l'absence d'outil informatique adapté pour purger rapidement les situations pénales des intéressés et suivre en temps réel leur fluctuation a complexifié la mise en œuvre de la LSC.

La mise en place de la LSC s'est également trouvée confrontée à l'application de nouvelles dispositions sur les réductions de peine et au déploiement de GENESIS.

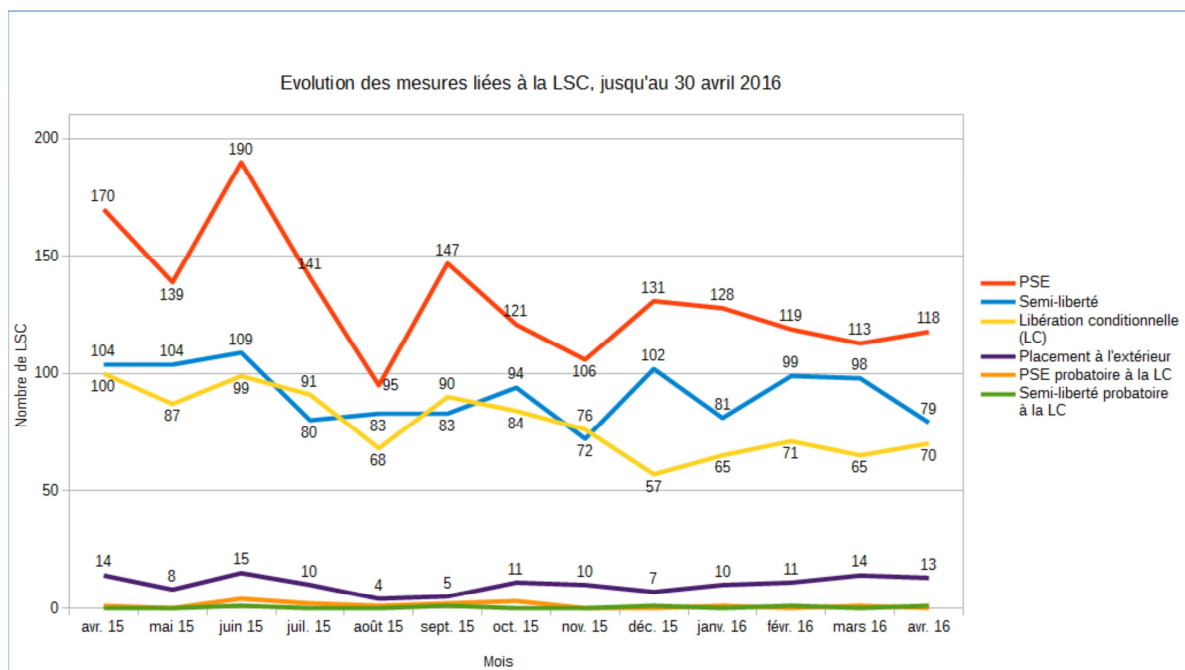
Enfin, la fiabilité des listes établies par l'administration pénitentiaire a pu, dans un premier temps, freiné le travail des magistrats.

La part des personnes détenues écrouées éligibles à la LSC, comme ceux qui ont une mesure en milieu ouvert après la détention, n'est pas une information disponible, comme le taux de refus de consentement.

### 3.2.3 Les données quantitatives

Au total, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, date d'entrée en vigueur de la libération sous contrainte, et jusqu'au 30 avril 2016, 5 163 mesures de LSC ont été prononcées, soit une moyenne de 323 LSC par mois. 133 TGI ont prononcé une libération sous contrainte depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Graphique N° 18 Evolution des mesures d'aménagement prononcées dans le cadre de la LSC



Source : SDSE

La mission a procédé à l'analyse des données disponibles par juridiction prononçant des mesures de libération sous contrainte et par direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP).

#### 3.2.3.1 Du point de vue des juridictions

Au 30 avril 2016, 34 TGI n'avaient prononcé aucune LSC, étant précisé que certains n'ont aucun établissement pénitentiaire de rattachement.

La liste des 20 TGI ayant prononcé le plus de LSC coïncide presque parfaitement avec les maisons d'arrêt ou quartiers de maisons d'arrêt ayant, au 1<sup>er</sup> mai 2016, le plus grand nombre de personnes détenues, ainsi que le montre le tableau ci-après :

Tableau 22 *Concordance du nombre de mesures de LSC et du nombre de personnes détenues au 1<sup>er</sup> juillet 2016*

<b>Etablissement pénitentiaire</b>	<b>Effectifs hébergés</b>	<b>TGI/TPI</b>	<b>Nombre de LSC</b>	<b>Observations</b>
Maison d'Arrêt de Fleury-Mérogis	4539	TGI d'Evry	456	(pour le TGI : commun avec CSL de Corbeil-Essonnes)
Centre Pénitentiaire de Fresnes	2815	TGI de Créteil	272	
Centre Pénitentiaire de Marseille-Baumettes	1805	TGI de Marseille	263	(pour le TGI : commun avec ESM de Marseille)
Centre Pénitentiaire de Nantes	1108	TGI de Nantes	114	(pour le TGI : commun avec ESM d'Orvault)
Maison d'Arrêt de Nanterre-92	1101	TGI de Nanterre	20	
Maison d'Arrêt de Villepinte-93	1060	TGI de Bobigny	151	(pour le TGI : commun avec CSL de Gagny)
Centre Pénitentiaire d'Aix-Luynes	1024	TGI d'Aix-en-Provence	73	(pour le TGI : commun avec CD de Salon-de-Provence)
Centre Pénitentiaire de Ducos	1012	TGI de Fort-de-France	43	
Centre pénitentiaire de Toulouse-Seysse	989	TGI de Toulouse	17	(pour le TGI : commun avec CD de Muret)
Centre Pénitentiaire de Toulon-La Farède	960	TGI de Toulon	86	
Maison d'Arrêt d'Osny-Val-d'Oise	954	TGI de Pontoise	90	
Centre Pénitentiaire de Meaux-Chauconin-Neufmontiers	937	TGI de Meaux	54	
Centre Pénitentiaire de Béziers	932	TGI de Béziers	14	
Maison d'Arrêt de Bois-d'Arcy-78	907	TGI de Versailles	102	(pour le TGI : commun avec MC de Poissy, MA de Versailles et ESM de Porcheville)
Centre pénitentiaire de Nancy-Maxéville	892	TGI de Nancy	30	(pour le TGI : commun avec CD de Toul, CD d'Ecrouves et CSL de Maxéville)
Centre Pénitentiaire de Villeneuve-Maguelone	885	TGI de Montpellier	78	
Centre Pénitentiaire de Rémire-Montjoly	873	TGI de Cayenne	31	
Maison d'arrêt de Lyon-Corbas	867	TGI de Lyon	86	(pour le TGI : commun avec CSL de Lyon et EPM du Rhône)
Centre Pénitentiaire d'Avignon-le Pontet	844	TGI d'Avignon	38	
Centre pénitentiaire de Rennes-Vézin	842	TGI de Rennes	33	(pour le TGI : commun avec CP de Rennes)
Centre Pénitentiaire de Lille-Loos-Sequedin	818	TGI de Lille	114	(pour le TGI : commun avec CP de LilleAnnoeullin)
Maison d'Arrêt de Grasse	813	TGI de Grasse	45	
Centre Pénitentiaire de Longuenesse	764	TGI de Saint-Omer	66	
Centre Pénitentiaire de Baie-Mahault	741	TGI de Pointe-à-Pitre	64	

Source : SDSE

Ce tableau montre qu'il semble exister une corrélation entre le nombre de personnes détenues et le chiffre cumulé des LSC au 1<sup>er</sup> juillet 2016.

Cette corrélation relative (sont décomptés d'une part des flux et d'autre part un total de personnes écrouées détenues sans qu'il soit précisé leur appartenance à la catégorie des « aménageables ») souffre de quelques exceptions notables : le nombre de LSC prononcées par les TGI de Tulle et Périgueux n'est pas proportionné au nombre de personnes détenues dans les établissements pénitentiaires rattachés à ces juridictions. A l'inverse, les TGI de Nanterre et Toulouse ont prononcé un faible nombre de LSC, sans relation avec le nombre de personnes détenues écrouées dans les établissements pénitentiaires qui leur sont rattachés. Par exemple, la maison d'arrêt de Nanterre comportait 1 077 personnes détenues au 1<sup>er</sup> mai dont 789 condamnés, tandis que le cumul des mesures de LSC prononcées au TGI Nanterre est de 14 LSC.

Lors des entretiens conduits par la mission sur quelques sites, les éléments suivants sont ressortis qui expliquent les difficultés de démarrage de cette mesure.

Tout d'abord, la mise en œuvre de cette mesure a conduit à l'organisation de commissions d'application des peines supplémentaires, une par mois en règle générale. Ceci a entraîné une hausse d'activité importante des greffes pénitentiaires et de ceux des services de l'application des peines, en raison de l'examen obligatoire de la situation des condamnés à une peine d'emprisonnement supérieure à 5 ans, parvenus aux deux tiers de leur peine. L'établissement de leur liste continue d'engendrer de nombreuses complications.

La charge supplémentaire pèse d'abord sur le greffe du service de l'application des peines en charge du milieu fermé (logistique des dossiers, rôle de la CAP, conservation et numérotation des minutes, lien avec le greffe pénitentiaire pour la transmission des dossiers). De surcroît, il a été relaté à la mission des faiblesses importantes dans de nombreux greffes pénitentiaires tenant à l'introduction du nouvel applicatif GENESIS et la forte rotation d'agents ne disposant pas toujours des qualifications techniques nécessaires à l'exercice de ces métiers.

Il est relevé le nombre très important de refus des condamnés d'accéder à cette mesure.

Les difficultés organisationnelles sont venues, de surcroît, allonger les délais de transmission, comme la nécessité de « purger » les situations pénales qui a entraîné des répartitions nouvelles des tâches entre le parquet et les magistrats de l'application des peines.

La difficulté essentielle provient de l'inadéquation entre les types d'aménagement et la durée du contrôle. Aussi, la mission a noté comme facteur très positif la démarche initiée par certains SPIP en association avec les magistrats de l'application des peines pour concevoir et mettre en place des modules adaptés à la durée de la peine restant à exécuter dans le cadre de la LSC. S'inspirant des programmes de prévention de la récidive, ces modules pourraient constituer des réponses adaptées à l'absence de projet de sortie, que la loi n'exige pas mais qu'en pratique les CPIP et les magistrats de l'application des peines attendent de la part des personnes condamnées.

*Proposition N° 14. Pour la direction de l'administration pénitentiaire : renforcer et améliorer les compétences techniques des greffes pénitentiaires.*

*Proposition N° 15. Pour la direction de l'administration pénitentiaire, en lien avec les administrations en charge des politiques d'insertion : initier des modules d'insertion sociale et professionnelle adaptés à la durée des aménagements de peine prononcés dans le cadre des libérations sous contrainte et en évaluer l'impact.*

### 3.2.3.2 Du point de vue des directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP)

Si le nombre de LSC suivies est fluctuant d'une DISP à l'autre, il reste très faible pour chacune d'entre elles par rapport au nombre de condamnés écroués détenus. Dans le ressort de la DISP de Rennes, 19 LSC sont suivies pour 5 521 condamnés (nombre total de LSC le plus bas) tandis que, dans le ressort de la DISP de Lille, 69 mesures sont suivies pour 8 310 condamnés (nombre total de LSC le plus élevé). La DISP de Paris, la plus importante en nombre de condamnés écroués, en compte 46 pour 11 032 condamnés.

Le pourcentage de LSC reste en deçà de 1 % de l'ensemble de condamnés pour chaque DI (sauf la DI de Marseille et l'Outre-Mer avec 1 %). Sur le nombre total de condamnés écroués, (de 60 220), la LSC représente 0,70 % soit **419**.

L'analyse mois par mois montre que, depuis la mise en application de la LSC et la remontée des données sur la LSC en administration centrale, au mois de février 2015, le nombre total de LSC en cours varie entre 419 et 593. Au troisième mois des remontées statistiques, 426 LSC sont enregistrées, donnée qui reste stable jusqu'à ce jour.

A titre de comparaison, il y avait, au 1<sup>er</sup> janvier 2015, 389 SEFIP et, au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 348 PSE sous LSC, soit une différence de 41 mesures. Il est cependant prématuré d'affirmer une moindre utilisation de la LSC-PSE au détriment de la SEFIP.

Enfin, de nombreux professionnels rencontrés ont marqué un certain regret du fait de la disparition de la SEFIP, perçue comme plus opérationnelle et plus simple de mise en œuvre. La plupart convient cependant que cette disposition était certainement moins riche en contenu que les options offertes par la LSC.

## 4. ELEMENTS D'ANALYSE QUALITATIVE

Il ressort de ce qui précède que l'évolution des aménagements de peine doit être regardée de manière dynamique et non pas dans une description « en silo ». Cette évolution répond à un fonctionnement systémique dans lequel une série d'éléments et de facteurs interagissent entre eux. Un examen plus attentif de ces différents paramètres permet de procéder à une analyse multi causale des variations observées.

Faute de délais suffisants pour réunir les compétences techniques nécessaires, la mission n'a pu, comme elle l'aurait souhaité, réaliser une forme de modélisation statistique afin de mesurer l'importance de chacun des facteurs mis en évidence, et déterminer le rôle de chacun. La mission a sollicité, de manière informelle, des commentaires provenant de quelques jeunes chercheurs, économètres, sur la pertinence et la faisabilité d'une telle approche afin de savoir s'il était possible, avec des méthodes issues de la statistique, de déterminer objectivement les critères qui devraient être actionnés en priorité en fonction des impacts souhaités et des moyens disponibles.

La mission a formulé ainsi la question centrale qui pourrait être posée à des équipes de recherche : à partir des données existantes provenant des quatre segments qui composent la filière pénale, (le choix du mode de poursuite, la peine prononcée, les modalités d'exécution de celle-ci et les ressources affectées à ce processus), est-il possible d'apprécier objectivement l'influence des différents facteurs sur la conduite et l'efficacité de ces processus ?

Quelques travaux sur les dynamiques des aménagements de peine et leurs déterminants ont été conduits aux Etats Unis<sup>68</sup>. De rares études spécifiques réalisées en France montrent empiriquement, par exemple dans des travaux sur les réductions de peine au travers d'une cohorte de sortants de prison, que les réductions et aménagements de peines étaient corrélés positivement au taux de surpopulation des prisons, ce qui suggère que les JAP tiennent compte du contexte local dans leurs décisions. Tout aussi empiriquement, faute de données mises à leur disposition, des professionnels rencontrés par la mission estiment que les effectifs et la charge de travail des CPIP et des JAP influencent également les décisions d'aménagements.

Les acteurs de terrain que la mission a rencontré, identifient clairement ces paramètres et confirment, souvent de manière intuitive, les résultats des études évoquées.

En prenant en compte d'abord les évolutions de l'activité judiciaire, la mission a tenté d'apporter des éléments objectifs de réponse face aux interrogations exprimées lors de ses déplacements (4.1)

Elle a aussi examiné les questions qui pouvaient être formulées du point de vue de l'allocation des ressources humaines (4.2)

Enfin, elle a apprécié le concours que les outils de gestion et de communication doivent apporter de manière plus efficiente à l'individualisation et à la prévention de la récidive, finalités de l'aménagement de la peine (4.3).

#### **4.1 Les évolutions de l'activité judiciaire à prendre en compte**

##### ***4.1.1 Un recours plus fréquent à la peine d'emprisonnement par les tribunaux correctionnels***

Dans une note remise à la mission, déjà évoquée, le directeur des affaires criminelles et des grâces établissait des corrélations entre l'activité des juridictions pénales, l'évolution des personnes détenues et, par voie de conséquence, l'impact sur les aménagements de peine.

L'examen des évolutions dans le temps du recours à divers choix procéduraux de poursuite n'apporte aucun élément décisif.

Le nombre d'affaires poursuivables, comme le nombre d'auteurs renvoyés devant les juridictions correctionnelles sont à la baisse.

Il semble exister un mouvement d'aggravation des peines prononcées qui se traduit par un recours plus important, tant en proportion qu'en valeur absolue, à la peine d'emprisonnement. La part des peines d'emprisonnement, prononcées seules ou assorties d'un sursis simple ou avec une mise à l'épreuve, est ainsi passée, entre 2011 et 2015, de 22,4 à 22,9 % du total des peines prononcées et en valeur absolue de 130 434 à 134 329, soit une hausse de 2,9 %.

Cette augmentation du nombre des décisions prononçant une peine d'emprisonnement ferme s'accompagne d'une baisse des peines de milieu ouvert. Ces évolutions comparées sont retracées dans le tableau ci-après :

---

<sup>68</sup> par exemple un article récent sur les early-release dans le Rhode Island (<http://www.nber.org/papers/w20837>).

Tableau 23 Evolution comparée des peines prononcées

Peine principale prononcée	2011	2012	2013	2014	2015
emprisonnement ferme	98 556	104 394	104 554	103 492	108 413
E avec SME partiel	27091	25832	23716	22271	22032
E avec s partiel	4787	4813	4575	4220	3884
<b>Total emprisonnement ferme</b>	<b>130 434</b>	<b>135 039</b>	<b>132 845</b>	<b>129 983</b>	<b>134 329</b>

CP				239	1059
SME	48749	49183	47300	44566	45762
S TIG	8306	8437	9104	8538	8856
<b>Total peines de milieu ouvert</b>	<b>57055</b>	<b>57620</b>	<b>56404</b>	<b>53343</b>	<b>55677</b>

Source : DACG et SDSE

#### 4.1.2 Un taux d'exécution des peines d'emprisonnement en augmentation

Dans la note déjà citée, la DACG souligne qu'à partir de 2005, on constate que la population écrouée augmente de manière plus importante que le nombre d'années prononcées, alors que la population détenue évolue au même rythme que les années prononcées. Le rapport des années prononcées aux années passées en détention varie donc peu, entre 60 et 65 %, alors que le rapport des années passées sous écrou à celles prononcées était de 70 % en 2011, puis 80 % en 2014.

La DACG observe que le taux d'exécution semble donc s'accroître fortement, notamment du fait des alternatives à l'emprisonnement.

Ces évolutions, qui présentent une certaine continuité dans le temps, ne sont plus régulées par le recours aux décrets de grâces, depuis la suppression, par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, du droit de grâce collective du Président de la République<sup>69</sup>.

De manière équivalente quant aux effets recherchés, depuis la loi du 6 août 2002, le législateur n'a pas débattu de projet de loi d'amnistie qui entraînerait généralement des sorties anticipées de détention et conduisait à effacer, pour un nombre important de personnes, l'exécution de leur peine. Dans un avis du 22 mai 2012 relatif à la surpopulation carcérale<sup>70</sup>, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté proposait au Parlement, uniquement pour les très courtes peines non exécutées prononcées avant 2012, de réfléchir à une loi d'amnistie spécifique ou, à tout le moins, une exécution de peine sous la forme d'une alternative à l'incarcération.

<sup>69</sup> Selon la DACG, le dernier décret de grâces collectives est daté du 11 juillet 2006 et aurait bénéficié à 5000 personnes détenues.

<sup>70</sup> JORF du 13 juin 2012.

L'éclairage apporté sur l'existence d'un stock, non quantifié, de peines non exécutées dans les juridictions a pu entraîner une focalisation importante sur l'approche par les stocks, conduisant à délaisser la nécessaire attention à porter sur les circuits de l'exécution des peines<sup>71</sup>. Selon la DACG, ce mouvement visant à accroître et fluidifier le rythme de l'exécution de ces peines, aurait sans doute également provoqué une diminution de l'écart entre les peines prononcées et celles exécutées.

Enfin, du fait de l'aggravation des seuils d'obtention des crédits de réduction de peine, liés à la récidive légale, le taux d'exécution<sup>72</sup> est d'environ 75 % pour une peine d'un an prononcée hors récidive, mais de 83 % en cas de récidive. Selon la DACG, si en 2005, seules 17% des peines fermes étaient prononcées contre des infractions commises en récidive légale, ce taux atteignait 32 % en 2010 et 34 % en 2014<sup>73</sup>.

S'agissant en particulier de la procédure prévue à l'article 723-15 du CPP, la mission observe qu'il n'existe pas d'analyse suffisamment détaillée qui permettrait de suivre les extraits retournés au parquet par les juges de l'application des peines, dans le cadre de la procédure de l'article 723-15 du code de procédure pénale. Cependant, il peut être relevé que leur augmentation (+3.5 % en 2015) induit *de facto* une hausse du nombre de personnes écrouées incarcérées, une part d'entre elles devenant non éligible à un aménagement de peines.

Une telle estimation devrait tenir compte du nombre d'extraits effectivement ramenés à exécution par les parquets.

En théorie, ce nombre pourrait venir augmenter le nombre des personnes détenues écrouées non aménageables. Mais cet élément devrait certainement être pondéré, puisqu'en réalité les causes de renvois au parquet par les JAP sont diverses<sup>74</sup>. Il n'est d'ailleurs pas exceptionnel qu'alors, depuis la détention, les JAP procèdent néanmoins à un aménagement.

Si cette répartition ne paraît pas pouvoir être documentée dans le cadre du fonctionnement actuel des systèmes d'information, elle a, en revanche, été confirmée par les magistrats comme par les agents des SPIP lors des déplacements de la mission. Il n'est pas rare, en effet, que lors des entretiens effectués par les CPIP à l'arrivée en détention, ceux-ci identifient ces situations et viennent alors, de manière parfois informelle, prioriser l'examen d'un aménagement de peine. Cette pratique repose sur la priorité donnée tant par les magistrats que par les SPIP à l'individualisation de l'exécution de la peine. Elle peut cependant difficilement être systématisée.

#### **4.1.3 Une hausse de l'activité des services de l'application des peines**

L'activité des juridictions de l'application des peines tel que présentée dans les tableaux ci-dessous, établis par la DSJ pour les dialogues de gestion, montrent plusieurs éléments.

<sup>71</sup> Ainsi que cela a été relevé lors d'un entretien entre la direction des affaires criminelles et des grâces et la mission.

<sup>72</sup> Le taux d'exécution est le rapport des années passées sous écrou à celles prononcées.

<sup>73</sup> Sur les causes de cet accroissement, voir Fabrice Leturcq : "Peines planchers : application et impact de la loi du 10 août 2007 », Infostat N°118, SDSE, ministère de la justice.

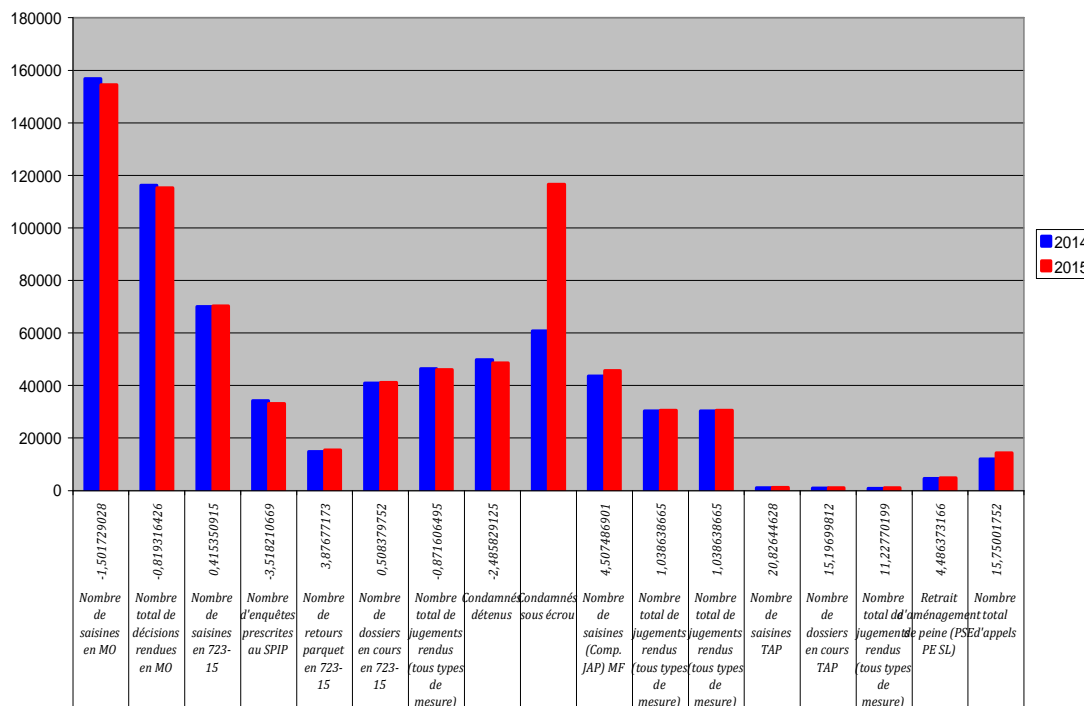
<sup>74</sup> notamment des personnes ayant donné leur accord à un aménagement au titre de l'article 723-15 à un moment du processus mais qui changent d'adresses, sont domiciliées de manière précaire, etc.

Tableau 24 L'activité des services de l'application des peines

	2014	2015	Evolutions
Nombre de saisines en MO	156741	154422	-1,50%
Nombre total de décisions rendues en MO	116162	115218	-0,82%
Nombre de saisines en 723-15	70010	70302	0,42%
Nombre d'enquêtes prescrites au SPIP	34249	33085	-3,52%
Nombre de retours parquet en 723-15	14852	15451	3,88%
Nombre de dossiers en cours en 723-15	40902	41111	0,51%
Nombre total de jugements rendus (tous types de mesure) en 723-15	46408	46007	-0,87%
Condamnés détenus	49721	48515	-2,49%
Nombre de saisines (Comp. JAP) MF	43557	45613	4,51%
Nombre total de jugements rendus (tous types de mesure) (Comp. JAP)	30299	30617	1,04%
Nombre total de jugements rendus (tous types de mesure) (Comp. JAP)	30299	30617	1,04%
<i>Nombre de saisines TAP</i>	<i>958</i>	<i>1210</i>	<i>20,83%</i>
<i>Nombre de dossiers en cours TAP</i>	<i>904</i>	<i>1066</i>	<i>15,20%</i>
<i>Nombre total de jugements rendus (tous types de mesure) en TAP</i>	<i>846</i>	<i>953</i>	<i>11,23%</i>
<i>Retrait d'aménagement de peine (PSE PE SL)</i>	<i>4556</i>	<i>4770</i>	<i>4,49%</i>
<b>Nombre total d'appels</b>	<b>12025</b>	<b>14273</b>	<b>15,75%</b>

Source : DSJ pour la mission

Graphique N° 19 Evolution de l'activité des SAP



Source : DSJ

La hausse de 20,8 % des saisines des tribunaux d'application des peines est révélatrice d'un allongement des peines en cours d'exécution. Elle est significative aussi de délais, non calculés, plus longs dans l'instruction des requêtes, tenant à un contrôle étroit par les tribunaux d'application des peines des éléments apportés au soutien des requêtes<sup>75</sup>.

De plus, il peut être raisonnablement considéré que ces délais d'instruction sont dépendants d'un dispositif adjacent lié aux expertises plus nombreuses pour les longues peines, malgré les allègements opérés par la loi du 15 août 2014.

Cette hausse des requêtes peut être mise en relation avec la hausse du nombre de dossiers en cours d'examen devant les TAP (+15,2 %), ce stock progressant plus rapidement que le nombre de décisions rendues (+11,2 %).

Le rapprochement de ces trois proportions (+20,8 % de hausse des saisines du TAP, +15,2 % du stock de dossiers en cours d'examen et +11,2 % du nombre de décisions rendues) mériterait d'être analysé plus précisément. Il constitue indéniablement un frein au développement des aménagements de peines.

<sup>75</sup> Justificatifs d'emploi, de soins, d'hébergement, etc...

L'examen des données permet d'identifier un certain nombre d'indicateurs complémentaires :

- La hausse des retraits des aménagements de peine (+4,48 %) ;
- l'augmentation, très sensible, du nombre des appels des décisions des juridictions de l'application des peines (+15,7 % représentant 2 248 décisions). Même si une part, sans doute significative, de ces appels porte sur des retraits de crédits de réduction de peine ou des refus de réduction de peines supplémentaires, il convient d'y ajouter également les appels sur les ordonnances de permissions de sortir, préalables à des aménagements de peines et dont l'attente d'un second examen par le juge d'appel ralentit le processus d'examen des requêtes en aménagement de peines à laquelle elles sont attachées, selon les informations apportées à la mission par les magistrats rencontrés. Un comptage du nombre des appels des décisions des magistrats de l'application des peines permettrait de constituer un indicateur à suivre avec attention.

Le déploiement de la réforme pénale, et notamment de la LSC, a eu, dans les juridictions comme dans les SPIP, un effet significatif sur la charge de travail.

La loi du 15 août 2014 a conduit, dans l'ensemble des sites visités par la mission, à la création supplémentaire d'une commission d'application des peines mensuelle pour l'examen des situations des personnes éligibles, qu'elles consentent ou non à cette procédure. Ces créations ont pesé sur l'ensemble des acteurs professionnels dès janvier 2015, alors que, pour ce qui concerne les SPIP, le déploiement des effectifs additionnels débutait.

De plus, ont été rapportées à la mission les difficultés inhérentes au déploiement de GENESIS qui ne permettent pas, 18 mois après l'entrée en vigueur de cette procédure, d'établir des rôles stables et suffisamment anticipés à l'intention de ces nouvelles CAP.

Enfin, selon les propos rapportés à la mission, les examens de situation auxquels il est procédé lors de ces CAP dédiées génèrent en amont un plus grand nombre de purges des situations pénales qui en alourdissent le fonctionnement.

#### ***4.1.4 Un manque de fluidité dans le traitement des procédures d'appel des décisions de l'application de peines***

Tableau 25 Appel des décisions des JAP

	Nature de la décision	2011			2012			2013			2014			2015			janv. Avril 2016			
		Déc. sans appel	Déc. avec appel	Taux d'Appel	Déc. sans appel	Déc. avec appel	Taux d'Appel	Déc. sans appel	Déc. avec appel	Taux d'Appel	Déc. sans appel	Déc. avec appel	Taux d'Appel	Déc. sans appel	Déc. avec appel	Taux d'Appel	Déc. sans appel	Déc. avec appel	Taux d'Appel	
Décisions JAP <sup>76</sup> (*)	1_Octroi Aménagement	56 178	676	1,2 %	66 123	873	1,3 %	68 215	820	1,2 %	66 516	788	1,2 %	68 548	909	1,3 %	23	300	1,3 %	
	2_Prolongation/Suspension	30 890	151	0,5 %	34 363	156	0,5 %	35 209	183	0,5 %	34 152	194	0,6 %	35 183	189	0,5 %	12	78	0,6 %	
	3_Révocation	17 039	628	8,7 %	18 998	785	8,6 %	18 497	1 936	9,5 %	19 228	2 108	9,9 %	19 559	119	9,8 %	2	6 700	759	10,2 %
	4_Rejet de la Demande	12 760	661	17,3 %	14 279	763	16,2 %	14 267	3 150	18,1 %	14 162	3 313	19,0 %	16 483	527	17,6 %	3	5 424	269	19,0 %
	5_Irrecevabilité	2 630	135	4,9 %	2 914	129	4,2 %	3 256	180	5,2 %	3 013	171	5,4 %	3 167	166	5,0 %	1	1 099	67	5,7 %
	6_Décision sans mesure (?)	32 332	754		40 541	835		46 079	1 194		47 232	1 131		50 888	618		16	356	583	
	7_Décision avec autre fin	6 664	79	1,2 %	8 640	75	0,9 %	8 735	95	1,1 %	8 740	88	1,0 %	10 948	312	2,8 %	1	3 960	98	2,4 %
<b>Total</b>	<b>158 493</b>	<b>6 084</b>	<b>3,70 %</b>	<b>185 858</b>	<b>6 616</b>	<b>3,44 %</b>	<b>194 258</b>	<b>7 558</b>	<b>3,74 %</b>	<b>193 043</b>	<b>7 793</b>	<b>3,88 %</b>	<b>204 776</b>	<b>8 840</b>	<b>4,14 %</b>	<b>69 016</b>	<b>3 154</b>	<b>4,37 %</b>		
	Nature de la décision	Déc. sans appel	Déc. avec appel	Taux d'Appel	Déc. sans appel	Déc. avec appel	Taux d'Appel	Déc. sans appel	Déc. avec appel	Taux d'Appel	Déc. sans appel	Déc. avec appel	Taux d'Appel	Déc. sans appel	Déc. avec appel	Taux d'Appel	Déc. sans appel	Déc. avec appel	Taux d'Appel	
Décisions TAP	1_Octroi Aménagement	214	16	7,0 %	223	7	3,0 %	243	8	3,2 %	253	11	4,2 %	258	13	4,8 %	95	1	1,0 %	
	2_Prolongation/Suspension	4		n.s.	2		n.s.	6		n.s.	5		n.s.	6		n.s.	4		n.s.	
	3_Révocation																			
	4_Rejet de la Demande	184	74	28,7 %	216	87	28,7 %	236	84	26,3 %	267	76	22,2 %	310	99	24,2 %	117	37	24,0 %	
	5_Irrecevabilité	21	3	12,5 %	26	2	7,1 %	39	2	4,9 %	48	2	4,0 %	60	2	3,2 %	25	2	7,4 %	
	6_Décision sans mesure (?)	82	6		119	5		123	8		130	10		149	8		46	6		
	7_Décision avec autre fin	66	1	1,5 %	97	5	4,9 %	128	3	2,3 %	119	5	4,0 %	182	3	1,6 %	76	2	2,6 %	
<b>Total</b>	<b>571</b>	<b>100</b>	<b>14,90 %</b>	<b>683</b>	<b>106</b>	<b>13,43 %</b>	<b>775</b>	<b>105</b>	<b>11,93 %</b>	<b>822</b>	<b>104</b>	<b>11,23 %</b>	<b>965</b>	<b>125</b>	<b>11,47 %</b>	<b>363</b>	<b>48</b>	<b>11,68 %</b>		

Source : Décisions SAP du 01/01/2011 au 30/04/2016 SDSE (BCPS) sur données APPI modélisées

<sup>76</sup> Les « décisions sans mesure » ne permettent pas de connaître la nature précise de la décision (celle-ci étant alors souvent notée en commentaire dans APPI). Les « décision avec autre fin » incluent les désistements, les incompétences et les non-lieux à faire droit. Les appels ne sont comptabilisés que s'ils ont lieu dans les 30 jours qui suivent la décision. Les « octrois d'aménagement » incluent les réductions de peine et les suppressions de périodes de sûreté. Les « révocations » incluent les révocations totales et partielles, les retraits de la mesure et les renvois en prison.

A l'examen du tableau ci-dessus, on observe une augmentation constante mais modérée du taux d'appel des décisions des JAP. En revanche, on note une forte hausse du nombre absolu de décisions rendues et, par voie de conséquence, du nombre de décisions frappées d'appel.

L'évolution haussière est encore plus nette s'agissant des décisions des TAP (+100 % environ sur six années), mais moins sensible puisqu'elle porte sur un nombre total de décisions qui reste inférieur à un millier par an.

Lors des déplacements, les interlocuteurs de la mission ont fréquemment évoqué les variations de jurisprudence des chambres de l'application des peines (CHAP). Les délais d'audiencement et de jugement des affaires devant elles, parfois longs, peuvent les conduire à constater que des recours de personnes détenues sont devenus sans objet<sup>77</sup>.

Pour apprécier les conditions de travail des CHAP, la mission a consulté les derniers rapports de contrôle de fonctionnement de cours d'appel effectués par l'IGSJ. Ainsi, lors d'un contrôle début 2016, l'IGSJ a ainsi pu observer que, dans son ensemble, l'activité de la CHAP s'était fortement dégradée entre 2013 et 2014, en raison d'une augmentation importante du nombre d'affaires nouvelles doublée d'une nette diminution des décisions rendues. Malgré des pistes d'amélioration explorées en 2015, l'activité de cette CHAP demeure préoccupante puisque l'augmentation du nombre d'arrêts rendus en 2015 n'avait pas permis d'équilibrer celles des saisines.

Les contrôles de fonctionnement de cours d'appel par l'IGSJ mettent en évidence de manière plus générale la nécessité de consolider, plus de quinze ans après la mise en place de la juridictionnalisation de l'application des peines, cette étape importante du processus judiciaire. La commission sur la refonte du droit des peines, présidée par M. Bruno Cotte<sup>78</sup>, avait suggéré certaines modifications de la procédure devant la CHAP mais également la nécessaire stabilisation de cette formation de la cour d'appel en procédant par décret à la nomination du président de cette chambre, à l'instar du président de la chambre de l'instruction.

La mission reprend cette proposition à son compte dans une perspective très opérationnelle. Un président de chambre de l'application des peines conforté dans cette mission pourrait jouer un rôle d'animation dans le ressort de la cour tant à l'égard des magistrats chargés de l'application des peines que vis-à-vis des services déconcentrés de la direction de l'administration pénitentiaire en étant l'un des acteurs majeurs du travail collaboratif que préconise la mission.

*Proposition N° 16. Pour la direction des services judiciaires : prévoir la nomination des présidents de chambres de l'application des peines par décret.*

<sup>77</sup> Les appels des ordonnances de refus de permissions de sortir, préalables pourtant à toute décision d'aménagement de peine à partir de la détention peuvent être examinées plusieurs mois après avoir été déposées, parfois lorsque la personne détenue a achevé l'exécution de sa peine, ou lorsque l'événement familial invoqué est déjà intervenu (le décès d'un membre de la famille par exemple).

<sup>78</sup> Rapport de la commission pour la refonte du droit des peines présidée par M. Bruno Cotte, remis à la Ministre de la justice en décembre 2015.

## 4.2 L'impact des ressources humaines dans les processus d'aménagement des peines

La variation du volume et de la typologie des aménagements de peine est également liée aux ressources humaines affectées à ces contentieux.

Elles peuvent être examinées sous trois angles différents, étant observé qu'en l'absence de modèle permettant d'évaluer pour chacun les charges de travail effectives, il est complexe d'en apprécier l'impact exact.

Le premier angle de vue porte sur les ressources humaines de la magistrature, avec un examen des données relatives à la vacance des postes de magistrats chargés de l'application des peines, en particulier, et de l'inscription de cette vacance dans celle, plus large, de l'ensemble du corps judiciaire. Le second est relatif aux fonctionnaires des greffes tandis que le troisième concerne les agents des SPIP.

### 4.2.1 L'évolution des effectifs dans le corps judiciaire

#### 4.2.1.1 L'évolution des effectifs de magistrats à l'application des peines

Tableau 26 Evolution des emplois de juges de l'application des peines

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 <sup>79</sup>
Nombre de postes de JAP localisés	367	371	385	415	416	418	<b>432</b>
Effectifs réels (ETPT JAP LOLFI 31/12)	339,8	356,9	362,9	364,9	369,2	373,4	<b>419</b>
ETPT JAP déclarés sur l'activité application des peines	273,9	292,0	306,0	311,2	314,4	322,6	<b>ND</b>

Source : DSJ

Le taux de vacance des postes de JAP, qui s'établit en 2016 à 3,01 % du nombre de postes localisés est inférieur au taux global de vacance constatée dans l'ensemble du corps judiciaire, tant en 2015 qu'en prévisionnel pour l'année 2016. Ceci traduit les engagements politiques qui avaient été pris de renforcer ces fonctions à la suite de la réforme pénale.

Tableau 27 Evolution comparée des taux de vacance JAP et de l'ensemble du corps judiciaire

	Taux de vacance JAP (en %)	Taux de vacance globale (en %)
2011	-1.07	1.02
2012	2.34	2.29
<b>2013</b>	<b>9.64</b>	<b>4.39</b>
<b>2014</b>	<b>8.17</b>	<b>5.41</b>
2015	1.91	5.52
2016	3.01	nd

Source : DSJ

<sup>79</sup> Prévision

Un examen de l'ensemble de la période montre, pendant les années 2013 et 2014, qu'en taux, la vacance des emplois localisés de juges de l'application des peines a été très supérieure au taux d'ensemble. Les deux années considérées, de surcroît, sont celles de la préparation puis des premiers déploiements de la loi du 15 août 2014.

Toutefois, cette appréciation d'un déficit d'ETPT doit être nuancée si l'on rapporte les effectifs réels aux ETPT de JAP déclarés, qui sont demeurés presque constants sur la période.

Il convient sans doute, là encore, d'apporter un correctif, les tableaux qui précèdent pouvant traduire une rotation importante dans ces fonctions, circonstance peu propice à une appropriation efficiente de ces fonctions spécialisées par des magistrats nouvellement nommés.

Depuis 2005, la localisation des postes à l'application des peines augmente régulièrement. Le nombre de postes localisés a augmenté de 39 % de 2005 à 2016. Cependant, la mission a pu relever lors de ses déplacements une vacance encore effective. .

Tableau 28 Evolution de la localisation des postes à l'application des peines

Circulaire de localisation des emplois (CLE)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre de postes localisés à l'application des peines	371	375	385	415	416	418	432

Source : DSJ

Il existe dans ces fonctions une rotation importante qu'illustrent les informations fournies à la mission par l'Ecole nationale de la magistrature. Il en ressort qu'en 2014 et 2015, près de 160 juges de l'application des peines ont été formés au titre de la session « changement de fonctions », la plupart au titre des formations obligatoires<sup>80</sup> de changement de fonctions.

#### 4.2.1.2 Les vacances de postes dans l'ensemble du corps judiciaire

La mission a procédé à un examen des données relatives à la vacance des postes de magistrats, de manière plus générale. En effet, l'examen de la seule vacance dans les services de l'application des peines est insuffisante à retracer l'ensemble des maillons nécessaires aux circuits de l'aménagement des peines.

Les postes non pourvus au regard de la circulaire de localisation des emplois de magistrats (27 mai 2015) se répartissent comme suit au 1er septembre 2015.

<sup>80</sup> L'article 50 du décret 72-355 du 4 mai 1972 relatif à l'ENM, modifié, prévoit que tout magistrat qui est nommé à des fonctions qu'il n'a jamais exercé auparavant, bénéficie dans les deux mois qui suivent son installation d'une formation à la prise de fonctions correspondante.

Tableau 29 Vacance d'emplois de magistrats au 1<sup>er</sup> septembre 2015

	Emplois localisés CLE 2015	Postes vacants au siège	Postes vacants au parquet	Vacance d'emplois siège + parquet	Taux de vacance siège + parquet (%)
TOTAL	7887	307	128	435	5,52%

Tableau IGSJ Source 2015 : tableau de bord mensuels- DSJ-RHMI

Le tableau ci-après retrace plus spécifiquement l'évolution des vacances au parquet.

Tableau 30 Vacance des postes au parquet

	010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Taux de vacances parquet TGI (hors poste de PR) au 1 <sup>er</sup> janvier de l'année n	3,82%	4,07%	4,29%	4,74%	8,31%	8,25%	8,35%

Tableau IGSJ Source DSJ

A supposer leur localisation exacte précisée, encore faudrait-il nuancer ces vacances qui ne se portent pas exclusivement sur les services des parquets en charge de l'exécution des peines.

Seul un examen des rapports de politique pénale que la DACG pourrait effectuer, serait de nature à apporter des éléments à cet égard, sous cette réserve que la donnée est alors largement déclarative.

#### 4.2.1.3 Les vacances de postes dans les cours d'appel

Selon les données, retracées dans le tableau ci-dessous, la vacance dans les cours d'appel a défavorablement évolué ces dernières années.

Tableau 31 Vacance des emplois de magistrats dans les cours d'appel

	2010		2011		2012		2013		2014	
	Parquet	Siège	Parquet	Siège	Parquet	Siège	Parquet	Siège	Parquet	Siège
<b>Total national<sup>81</sup></b>	189	287	178	288	158	291	155	274	140,	<b>269</b>

Source : DSJ

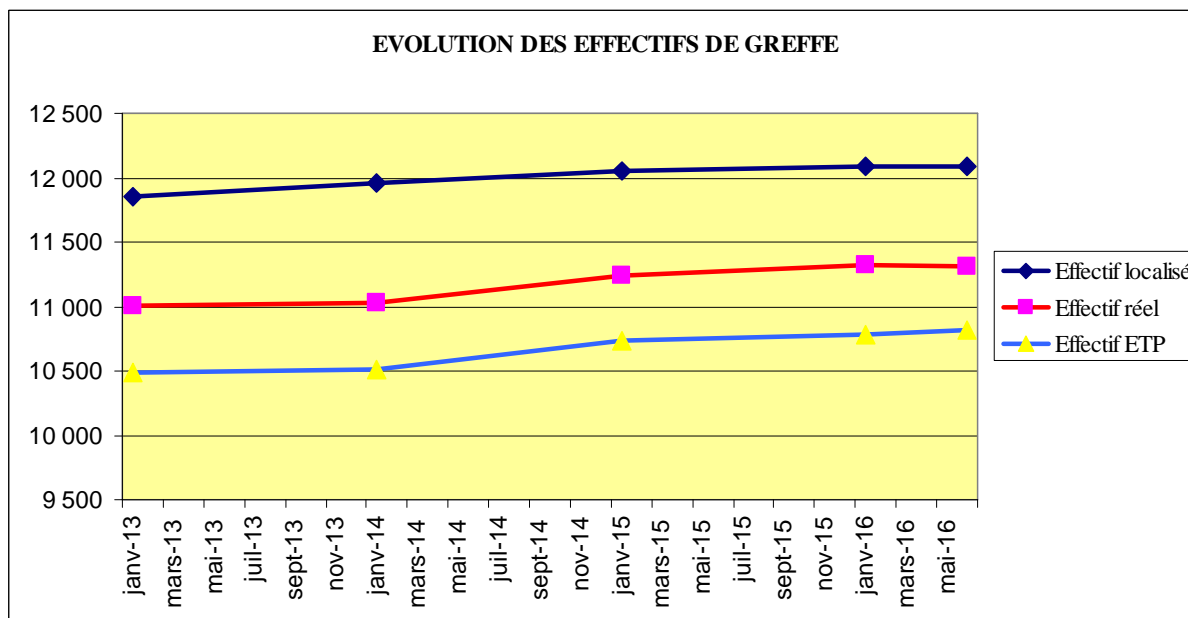
Le nombre d'ETPT au parquet a diminué de presque 50 entre 2010 et 2014, tandis que celui au siège a été réduit de 287 en 2010 à 269 en 2014, soit une diminution de 18 ETPT.

<sup>81</sup> CA = ETPT siège et parquet affectés au traitement des affaires des trois chambres pénales (hors assises, activité civile et commerciale du parquet, soutien, exécution et application des peines parquet)

## 4.2.2 La situation des greffes

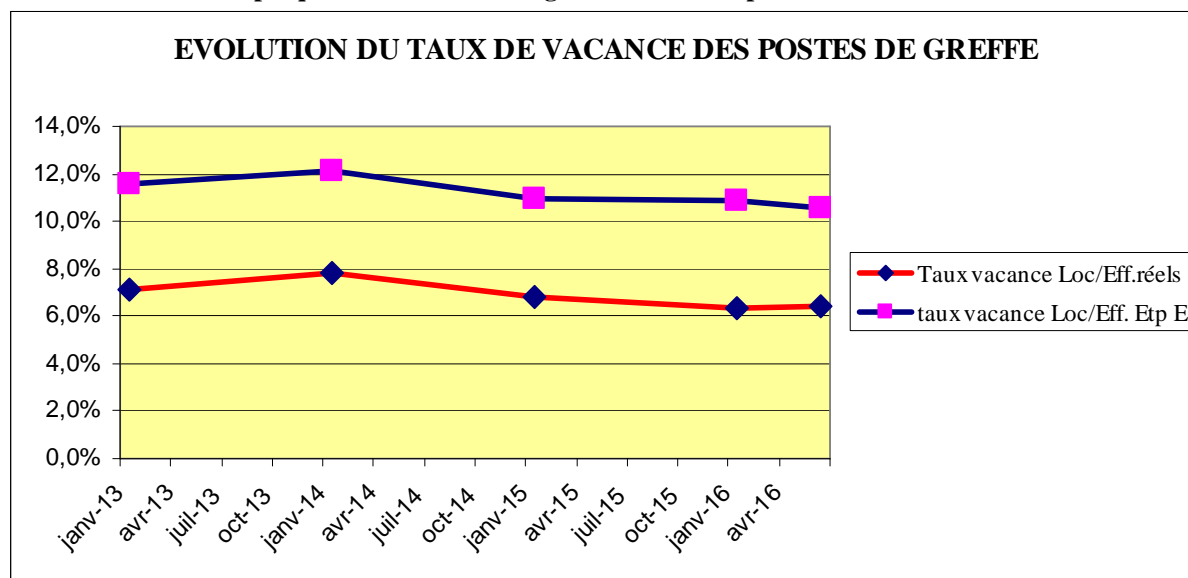
### 4.2.2.1 La situation des greffes en général

Graphique N° 20 Evolution des effectifs des greffes



Graphique IGSJ source DSJ

Graphique N° 21 La vacance globale sur les emplois de fonctionnaires



Graphique IGSJ source DSJ

Les deux graphiques ci-dessus montrent une évolution positive. En effet, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et le 1<sup>er</sup> juin 2016, la localisation des postes a augmenté de 2 %, les effectifs réels personnes physiques de 2,7 % et ceux en ETP de 3 %. Le taux de vacance sur les effectifs réels est passé pour la même période de 7,1 à 6,4 %. Celui calculé sur les ETP est également en baisse depuis 2014. Il est, au 1<sup>er</sup> juin 2016, de 10,6 %.

Toutefois cet effort devra être poursuivi pour permettre une application complète des dispositions de la réforme pénale du 15 août 2014.

Concernant les greffiers et les adjoints administratifs, le taux de vacance au 1er juin 2016 est légèrement inférieur au taux de vacance des effectifs globaux (9,9 %).

Tableau 32 Effectifs de greffiers et adjoints administratifs

		Effectif localisé	Effectif réel	Taux vacance Loc./Eff.réels	Effectif ETP	taux vacance Loc./Eff. ETP E
01/01/2013	Greffier	5 271	4 835	8,3%	4612	12,5%
	Adjoint Administratif	5 031	4 771	5,2%	4505	10,5%
	<b>Effectif Total</b>	<b>10302</b>	<b>9606</b>	<b>6,8%</b>	<b>9117</b>	<b>11,5%</b>
01/01/2014	Greffier	5 392	4 953	8,1%	4730	12,3%
	Adjoint Administratif	4 985	4 712	5,5%	4457	10,6%
	<b>Effectif Total</b>	<b>10377</b>	<b>9665</b>	<b>6,9%</b>	<b>9187</b>	<b>11,5%</b>
01/01/2015	Greffier	5 530	5 103	7,7%	4878	11,8%
	Adjoint Administratif	4 923	4 716	4,2%	4472	9,2%
	<b>Effectif Total</b>	<b>10453</b>	<b>9 819</b>	<b>6,1%</b>	<b>9350</b>	<b>10,6%</b>
01/01/2016	Greffier	5 616	5 202	7,4%	4979	11,3%
	Adjoint Administratif	4 854	4 683	3,5%	4454	8,2%
	<b>Effectif Total</b>	<b>10 470</b>	<b>9 885</b>	<b>5,6%</b>	<b>9433</b>	<b>9,9%</b>
01/06/2016	Greffier	5 616	5 242	6,7%	5012	10,8%
	Adjoint Administratif	4 854	4 653	4,1%	4421	8,9%
	<b>Effectif Total</b>	<b>10 470</b>	<b>9 895</b>	<b>5,5%</b>	<b>9433</b>	<b>9,9%</b>

Tableau IGSJ Source DSJ

*Proposition N° 17. Pour la direction des services judiciaires : poursuivre la progression des effectifs localisés pour permettre une application complète des dispositions de la réforme pénale du 15 août 2014.*

#### 4.2.2.2 Les effectifs de fonctionnaires affectés dans les services d'exécution et application des peines

Les postes de fonctionnaires n'étant pas ciblés, la mission n'est pas en mesure de comptabiliser le nombre d'agents des greffes de l'application des peines. Seul un comparatif entre les ETPT affectés globalement à l'exécution et à l'application des peines<sup>82</sup> et l'évaluation par *Outilgref*<sup>83</sup> des effectifs nécessaires à ces deux activités a pu être effectué.

Tableau 33 ETPT affectés à l'application et à l'exécution des peines, selon *Outilgref*

	2013	2014	2015
Besoin <i>Outilgref</i> ETP Application des peines	478,7	490,43	NC
Besoin <i>Outilgref</i> ETP Exécution des peines (y compris les fichiers FIJAIS, FNAEG)	533,36	531,74	NC
Total AP+EP	1012,06	1022,17	NC
ETP déclarés AP+EP	968,09	978,96	995,84
Différence par rapport à <i>Outilgref</i>	-43,97	-43,21	

Tableau IGSJ Source DSJ

Les ETPT déclarés en 2013 et 2014 sont légèrement inférieurs à l'estimation d'*Outilgref* (-4,2 %).

La mission a pu constater lors de ses déplacements les efforts des chefs de juridiction et des directeurs de greffe pour renforcer les effectifs du service de l'application des peines. La charge de travail de ces greffes reste cependant soutenue, comme cela a été relevé précédemment.

En amont de la chaîne pénale, les greffes correctionnels et de l'exécution des peines, confrontés également à des difficultés d'effectifs, connaissent un retard dans l'exécution de leurs tâches. Aux délais de transmission des jugements au service de l'exécution des peines, s'ajoutent les délais de traitement des pièces d'exécution<sup>84</sup>. L'ensemble de ces délais retarde l'exécution de la peine et son aménagement éventuel. Les transmissions irrégulières des extraits de jugements éligibles à la procédure d'aménagement de l'article 723-15 du CPP ne permettent pas une gestion fluide de ces dossiers par le service de l'application des peines.

<sup>82</sup> Données déclaratives transmises annuellement par les TGI à la DSJ et restituées dans les dialogues de gestion.

<sup>83</sup> *OutilGref* est un outil de gestion et de répartition des emplois des fonctionnaires. Adossé à l'applicatif LOLFI et géré par la cellule de développement informatique de la sous-direction des ressources humaines des greffes, il permet d'identifier la charge de travail des greffes et d'évaluer les effectifs nécessaires. Il est un des outils utilisés pour localiser les emplois des fonctionnaires.

<sup>84</sup> Dans un TGI le délai global de mise à exécution d'un jugement est en moyenne de 18 mois et demi.

Lors de ses déplacements, la mission a pu vérifier le rôle central joué par le greffe de l'exécution des peines dans les processus d'aménagement. La qualité du travail des agents qui y sont affectés est déterminante pour l'ensemble du circuit. L'état actuel des effectifs ne permettrait pas de faire face à une augmentation des saisines des JAP.

La mission a pu relever à cet égard une pratique intéressante en juridiction consistant à affecter un greffier assistant de magistrat (GAM) à cette tâche très exigeante au plan de la procédure. Elle a pu constater que, de cette manière, la « purge » des situations pénales, qui est une des conditions d'un fonctionnement optimisé du circuit pénal, est ainsi facilitée. Elle gagne en efficacité, le GAM assurant notamment les relances auprès des parquets extérieurs pour disposer des extraits de jugement qui doivent être ramenés à l'écrou. Les situations pénales peuvent ainsi être consolidées, ce qui permet notamment d'éviter des réincarcérations successives, qui sont souvent très désocialisantes.

***Proposition N° 18. Pour la direction des services judiciaires : établir des fiches de postes dédiées à l'exécution et à l'application des peines pour des greffiers assistants de magistrats et favoriser leur affectation dans ces services.***

#### **4.2.3 Le déploiement des agents dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation**

La mise en œuvre de la réforme pénale a coïncidé avec le plan de création de 1 000 emplois dans les SPIP : conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation, adjoints administratifs, psychologues, assistants de service social.

Ce renfort a été envisagé pour la mise en œuvre des deux mesures-phares de la réforme pénale : la libération sous contrainte et la contrainte pénale.

Cependant, un faisceau d'indices converge pour constater que, dès avant même l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales, la situation en termes de ressources humaines dans les SPIP n'était pas excellente. Le rapport conjoint de l'IGF et de l'IGSJ de 2011, comme les rapports d'audit conduits dans une dizaine de SPIP depuis cette période, attestent de cette dégradation, liée notamment à l'affectation obligatoire de toutes les mesures à un CPIP depuis 2011, à la suite d'une note du ministre de la justice prise après les événements de Pornic.

C'est pourquoi la mission s'est demandée s'il était possible de déterminer, dans les effectifs supplémentaires alloués aux SPIP, quelle était la part qui pouvait être affectée à la mise en place des dispositions de la loi et quelle proportion permettait de mettre à niveau les effectifs des services pour l'accomplissement de leurs missions.

La DAP dispose d'une cartographie des ratios de prise en charge des personnes placées sous-main de justice par CPIP dans les SPIP qui montre une évolution positive, l'optimum étant évidemment atteint au plein déploiement des agents à partir de septembre 2016. Toutefois, cette cartographie ne spécifie pas le ratio nombre de PPSMJ/CPIP par unité de travail, c'est-à-dire entre le milieu ouvert et le milieu fermé. La mission ne dispose pas non plus de l'effectif réel (ETP) par unité de travail dans chaque SPIP.

Tableau 34 Nombre de personnes par CPIP dans chaque DISP (calcul par antenne)

<b>DISP</b>	<i>Janv.- 2015</i>	<i>janv-16</i>	<i>sept-16</i>
Bordeaux	96	89	88
Dijon	98	89	84
Lille	100	90	82
Lyon	102	93	89
Marseille	101	92	88
MOM	104	88	86
Paris	96	94	87
Rennes	92	86	85
Strasbourg	104	97	90
Toulouse	108	97	95
<b>TOTAL France entière</b>	<b>99</b>	<b>91</b>	<b>87</b>

Source : DAP

Le mode de calcul des ratios de prise en charge par antenne, qui inclut aussi bien des personnes détenues que des personnes exécutant leur peine en milieu ouvert, ne permet pas de mesurer l'impact de cette augmentation significative des ressources humaines à l'accompagnement des dispositions relatives à la libération sous contrainte et à la contrainte pénale.

Lors de ses déplacements sur sites, la mission a relevé que les vacances de postes restent nombreuses. Selon les informations recueillies sur place, les postes offerts peuvent rester soit vacants, soit être occupés par des stagiaires pré-affectés, avec une charge de travail moindre que les titulaires, ou bien encore être pourvus par des sortants d'école. Certains sites, notamment en région parisienne, ne sont pas attractifs et connaissent chaque année un turnover très important des personnels d'insertion et de probation.

Ainsi, en région parisienne, dans l'un des établissements pénitentiaires les plus touchés par la surpopulation, l'effectif des CPIP sur cette antenne est de dix agents dont cinq stagiaires. Afin d'abaisser le ratio de personnes suivies par CPIP, la direction du SPIP a fait le choix de n'affecter que les seules personnes condamnées, et, de manière ponctuelle, les prévenues. Ce choix permet d'afficher un ratio de 79 personnes suivies par CPIP. En réalité, si toutes les personnes détenues étaient affectées, il devrait être proche de 130. Ce ratio serait alors très éloigné de ceux dégagés en 2011 par le rapport conjoint de l'IGF et de l'IGSJ sur le fonctionnement des SPIP qui estimait à 73 en milieu fermé le nombre de personnes devant être suivies par un CPIP et à 86 en milieu ouvert. Ces ratios ont été utilisés, selon la DAP pour procéder à la localisation des emplois créés.

Les sites dans lesquels la mission s'est rendue sont caractérisés par leur importance et leur implantation dans de grandes agglomérations urbaines. Il en résulte une charge de travail conséquente et une perception nuancée par les agents concernées de l'effort fait pour accroître les ressources humaines. La mission estime que, pour que cet accroissement soit efficace, la localisation des emplois qui demeure à effectuer dans le cadre du plan triennal devra être concentrée sur les sites les plus importants.

Il n'en demeure pas moins que devraient être conçus des dispositifs d'accompagnement et de fidélisation des agents, afin d'éviter le phénomène « d'évaporation » des personnels nouvellement recrutés, par démission ou mutation.

Il convient par ailleurs de souligner que l'introduction dans ces nouveaux recrutements de personnels dont les compétences permettent des approches pluridisciplinaires des prises en charge (psychologues et assistants de service social) est perçue très positivement.

Enfin, à l'examen des fiches synthétiques de présentation des dix SPIP, communiqués à la mission, celle-ci a pu noter que le taux d'encadrement était limité. Des dispositions pourraient opportunément être mises en œuvre pour recruter et stabiliser les effectifs de cadres, d'autant plus nécessaires que, dans une période de transformation, l'encadrement joue un rôle majeur d'accompagnement du changement et de formation au sein d'équipes de jeunes professionnels.

Le plan triennal de recrutement de CPIP et cadres portant sur la création de 1000 postes s'achèvera en 2018. Dans la dernière phase de son application, la DAP pourrait ainsi conduire une politique de fléchage plus affinée, notamment au sein des établissements pénitentiaires, pour faire face la LSC.

*Proposition N° 19. Pour la direction de l'administration pénitentiaire : dans la dernière phase d'application du plan triennal de recrutement d'agents supplémentaires dans les SPIP, concentrer la localisation des emplois sur les sites les plus importants.*

*Proposition N° 20. Pour la direction de l'administration pénitentiaire : dans la dernière phase d'application du plan triennal de recrutement d'agents supplémentaires dans les SPIP, conduire une réflexion sur la politique de recrutement et de stabilisation des effectifs de CPIP et de cadres au sein des SPIP.*

### **4.3 Des outils de connaissance et de gestion au service d'une meilleure individualisation des peines**

#### **4.3.1 Améliorer les outils de communication**

##### **4.3.1.1 Des applicatifs à parfaire**

Les juridictions et les SPIP ont souligné les insuffisances des applicatifs APPI et GENESIS.

S'agissant du logiciel APPI, la lourdeur de l'utilisation du module éditique limite pour les juridictions les possibilités de mise à jour des trames existantes et la création de nouvelles. En effet, l'élaboration d'une trame peut exiger un travail de plusieurs heures. La DSJ a entrepris la mise à jour des éditions dans le fond et dans la forme et celle-ci devra être conduite à son terme.

Les CPIP ne peuvent consulter les documents insérés dans les dossiers suivis par les SPIP des autres départements, seule la visualisation de l'existence d'une mesure en cours dans un autre ressort étant possible. En cas de transfert d'un autre SPIP, les mesures archivées n'étant plus accessibles, seules sont visibles les mesures actives. Ceci prive les CPIP de renseignements déterminants dans la prise en charge des mesures affectées.

Pour ce qui concerne l'applicatif GENESIS, les SAP ont accès uniquement à la partie « greffe pénitentiaire ». Ils ne peuvent pas consulter l'intégralité des éléments contenus dans les fiches pénales. Les CPIP sont habilités uniquement à la consultation des dossiers de l'établissement pénitentiaire rattaché à leur service.

#### **4.3.1.2 Développer le recours à la numérisation et aux échanges de données dématérialisées**

A l'exception d'un SPIP, tous les services visités par la mission sont dotés d'une boîte à lettres électronique structurelle facilitant les échanges de documents et d'informations avec les juridictions. Toutefois, les transmissions dématérialisées de décisions et de rapports restent exceptionnelles.

Dans son rapport d'évaluation de la dématérialisation des procédures pénales de février 2016, l'IGSJ a indiqué que seuls quelques SAP<sup>85</sup> exploitaient les fichiers électroniques stockées dans le logiciel de gestion électronique des données (GED), installé sur le serveur commun de chaque juridiction. Pourtant, les éléments de personnalité qui figurent dans un dossier d'information et, en particulier, les expertises, les réquisitoires définitifs, les ordonnances de renvoi devant le tribunal correctionnel puis les jugements peuvent être utiles aux JAP. Plus généralement, ces services qui travaillent encore majoritairement à partir des documents papier, notamment dans leurs relations avec les établissements pénitentiaires et les SPIP, gagneraient à se transmettre les fichiers numériques de ces documents.

#### **4.3.1.3 Constituer un dossier unique de personnalité**

Le respect effectif du principe constitutionnel d'individualisation de la peine prononcée à l'encontre d'un condamné<sup>86</sup> comme la logique de son aménagement supposent une connaissance approfondie possible de la personnalité de celui-ci, de son histoire personnelle et de son parcours judiciaire.

S'agissant de condamnés aux parcours de délinquance souvent dense, l'institution judiciaire recueille au fil du temps et des différentes juridictions ou services ayant eu à les juger ou à les suivre des procédures, des enquêtes, expertises ou renseignements dont il est dommageable de ne pouvoir en faire ensuite un usage croisé. L'utilisation de ces éléments pourrait être un moyen, à moindre frais et dans des délais très courts, de nourrir avec pertinence la cote personnalité des dossiers correctionnels, soumise au respect du principe du contradictoire.

Une réflexion pourrait être utilement engagée par la DACG pour la constitution d'un dossier unique de personnalité en ce qui concerne les délinquants réitérants, à l'instar de celui mis en place pour tous les mineurs.

---

<sup>85</sup> Ces éléments sont tirés des réponses au questionnaire SPHINX que l'IGSJ a adressé à l'ensemble des juridictions nationales à l'occasion de cette mission.

<sup>86</sup> Voir la décision du Conseil Constitutionnel déc. n° 2005-520 du 22 juillet 2005, Rec. p. 118, cons. 3

Ce dossier, conservé de manière à pouvoir être consulté par l'ensemble des juridictions du territoire pourrait être accessible aux parquets, aux SAP et aux SPIP.

La mission ne méconnaît pas les difficultés pratiques ni les obstacles juridiques d'une telle entreprise. Les surmonter nécessite une réflexion dépassant le cadre de ce rapport, la mission considérant que la mise en place d'un tel dossier serait de nature à améliorer efficacement la prise en charge des délinquants, notamment récidivistes.

L'amélioration des outils informatiques et le développement de la dématérialisation des procédures pénales en voie de généralisation contribueraient sans nul doute à la mise en place d'un tel dispositif.

*Proposition N° 21. Pour la direction de l'administration pénitentiaire et la direction des affaires criminelles et des grâces : mettre en place un groupe de travail pour créer un dossier unique de personnalité, en s'inspirant des dispositifs de même nature existant pour les mineurs.*

### 4.3.2 L'organisation des procédures et des dispositifs d'aménagement des peines

#### 4.3.2.1 Une organisation parcellisée

Les déplacements de la mission ont mis en évidence un processus de l'aménagement des peines parcellisé, entre des acteurs multiples dont les rôles sont certes clairement définis par la procédure mais qui, pris isolément, ne disposent que d'une partie des éléments d'information nécessaires à la construction d'un parcours d'exécution de sa peine.

Pourtant, la coordination de ces acteurs, magistrats du parquet, de l'application des peines, fonctionnaires des greffes judiciaires et pénitentiaires, des SPIP, est un élément déterminant de la réussite d'un aménagement de peine, une garantie de son bon déroulement et finalement d'une prévention effective de la réitération.

Les acteurs locaux rencontrés par la mission regrettent cet émiettement. Ils ne disposent pas toujours ni des ressources humaines suffisantes ni des outils techniques leur permettant de recomposer des circuits efficaces. Toutefois, la mission a perçu localement une volonté forte de trouver des solutions souvent empiriques pour dégager des orientations communes et des pratiques convergentes.

Des améliorations sensibles sont nécessaires à cet égard. Au-delà d'un renforcement des ressources humaines, cela nécessite un partage des méthodes qui suppose l'introduction de modes de travail plus collaboratifs.

Les solutions les plus intéressantes identifiées lors des déplacements de la mission visent tout d'abord à mieux évaluer les personnes comparantes, et ceci le plus en amont possible de la procédure de jugement. L'expérience relatée des enquêtes rapides est mitigée quant à la qualité des évaluations fournies, notamment du fait de la faible professionnalisation des acteurs du secteur mais aussi des accès limités dont ceux-ci disposent pour accéder aux antécédents des personnes.<sup>87</sup>

Du côté des SPIP, il en ressort une forte demande de reconnaissance de leurs compétences acquises en matière d'évaluation et de compréhension des situations sociales et pénales. Mais cette reconnaissance n'est pas toujours partagée.

<sup>87</sup> Ils ne disposent pas d'accès à APPI ou à CASSIOPÉE.

Rares sont les parquets qui, au moment du choix de l'orientation pénale dans le cadre du traitement en temps réel, disposent d'informations suffisantes sur l'existence d'antécédents de suivi par le SPIP, sauf éventuellement par le biais de la permanence d'orientation pénale (POP). Celle-ci est fortement critiquée par tous les interlocuteurs de la mission qui, tout en reconnaissant sa légitimité, s'accordent à considérer qu'elle est réalisée dans un délai ne permettant pas réellement de disposer d'informations utiles.

De plus, les données disponibles pour la connaissance de la situation socio professionnelle des personnes poursuivies ne sont pas transmises à la juridiction de jugement de manière structurée.

L'une des voies d'amélioration pertinente pourrait consister à faire réinvestir par les SPIP la phase pré-sentencielle. Cette posture, abandonnée depuis deux décennies, mériterait d'être réinterrogée. La mission estime pour sa part, qu'il y aurait des avantages à mettre les SPIP en position de maître d'ouvrage dans l'organisation de cette phase d'évaluation pré-sentencielle, afin de tenir compte des acquis des services et associations qui exercent des missions d'enquêtes rapides en leur fournissant un cadre méthodologique adapté et des outils rigoureux de connaissance des personnes.

Le récent rapport de modernisation de l'action publique (MAP) relatif à l'évaluation des politiques d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire, établi conjointement par l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale des affaires sociales, l'IGSJ avec le concours de l'inspection des services pénitentiaires, propose d'expérimenter la mise en place d'unités des SPIP auprès des juridictions pour apporter les informations nécessaires au prononcé d'une décision adaptée à la situation et à la personnalité du prévenu<sup>88</sup> la proposition suivante est formulée :

Au terme du présent travail sur l'évolution des aménagements de peine, il semble nécessaire de réitérer cette recommandation en lui fixant un calendrier de mise en œuvre.

***Proposition N° 22. Pour la direction de l'administration pénitentiaire et la direction des affaires criminelles et des grâces : expérimenter dans les grandes juridictions, des unités SPIP dotées en effectifs supplémentaires et ayant vocation à assurer aux parquets, aux juridictions d'instruction et de jugement les informations nécessaires au prononcé d'une décision adaptée à la situation et à la personnalité du prévenu.***

Lors des déplacements de la mission, il est apparu avec évidence qu'à chaque fois que le SPIP avait pu établir une relation de proximité non seulement avec les magistrats de l'application des peines mais également avec les parquets et avec les magistrats du siège en charge du service pénal, il en résultait des solutions pertinentes et efficaces.

---

<sup>88</sup> Rapport MAP établi par l'IGF, l'IGAS et l'IGSJ sur l'évaluation des politiques d'insertion des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire, juillet 2016. *Proposition n° 51\**. Afin de restaurer du lien entre l'autorité judiciaire et les services de probation, et à l'instar de ce qui est en place pour les mineurs, créer à titre expérimental dans les dix plus grandes juridictions, des unités SPIP dotées en effectifs supplémentaires et ayant vocation à assurer aux parquets, aux juridictions d'instruction et de jugement les informations nécessaires au prononcé d'une décision adaptée à la situation et à la personnalité du prévenu. Mesurer à trois ans l'impact de leur intervention/évaluation sur l'activité de la juridiction et la nature des décisions prononcées. Dans le même temps, faire procéder par le ministère de la justice à une évaluation nationale du travail des associations intervenant auprès des juridictions dans le cadre de l'activité présentencielle. »

Ainsi, alors que les aménagements ab initio sont peu prononcés par les tribunaux correctionnels, la mission a pu constater que dans une juridiction de taille moyenne, l'organisation de réunions régulières, sous l'impulsion conjointe du procureur de la République, du premier vice-président en charge du service pénal et du directeur du SPIP a permis le développement de cette pratique. Le service s'est trouvé à même de répondre aux attentes du tribunal en formalisant un engagement de prise en charge, sous un délai de cinq jours, des condamnés dont la juridiction de jugement décidait qu'ils devaient exécuter leur peine sous le régime de la semi-liberté ou d'un placement sous surveillance électronique. Cette option devrait être largement répandue.

*Proposition N° 23. Pour la direction de l'administration pénitentiaire et la direction des affaires criminelles et des grâces : dans les protocoles, inciter les juridictions et les SPIP à inclure des dispositions particulières sur les engagements à remplir par les SPIP de prise en charge des aménagements de peine ab initio.*

#### 4.3.2.2 La commission d'exécution des peines : une instance à dynamiser

La mise en place des commissions d'exécution des peines (COMEX), dont la notion est issue d'un rapport de l'IGSJ et la mise en place d'une circulaire du Garde des sceaux du 12 mai 2011, constitue une illustration des formes que peut prendre le travail collaboratif évoqué ci-dessus.

Dans les sites rencontrés par la mission, celles-ci sont en place et se réunissent à intervalles réguliers<sup>89</sup>. L'entrée en vigueur de la réforme pénale a suscité un regain d'intérêt pour cette instance de concertation. L'examen des comptes rendus communiqués à la mission fait toutefois apparaître des limites qui pourraient être dépassées assez simplement.

Tout d'abord **quant à leur composition** : si le siège, présidents et magistrats de l'application des peines, le parquet et le SPIP y sont associés, force est de constater que les présidents des formations correctionnelles y ont une participation limitée. Tout en veillant à préserver l'indépendance de ces magistrats, des solutions devraient être recherchées pour mieux les associer. En outre, comme souligné par les équipes de recherche pilotées par le CESDIP, la représentation du SPIP à ces commissions devrait laisser une plus large place aux CPIP eux-mêmes qui sont particulièrement à même d'apporter des éléments de contexte.

Les représentants des barreaux rencontrés lors des déplacements ont reconnu que le champ des aménagements de peine était peu investi par les avocats. Selon eux, ceci tiendrait tant à des considérations d'ordre économique qu'à une connaissance limitée des particularités de ce contentieux. Pourtant, la participation de directeurs de SPIP ou de CPIP et des magistrats aux sessions de formation des barreaux entraîne des effets positifs<sup>90</sup>. Aussi, il pourrait être judicieux d'associer à certaines des réunions de la COMEX les ordres des avocats afin de diffuser des éléments d'une culture commune de l'aménagement de peine,

Comme cela a pu être indiqué dans certains des sites visités, les magistrats du parquet, lors de mise à exécution d'extraits de jugement, ou les JAP, pour des enquêtes sur l'environnement des personnes condamnées, sollicitent souvent les services de police ou de gendarmerie. De plus, la loi pénitentiaire et la loi du 15 août 2014 ont donné des compétences nouvelles à ces services en matière de contrôle du respect de certaines obligations.

<sup>89</sup> Une fois par semestre en règle générale.

<sup>90</sup> Ce peut être la plaidoirie d'un aménagement ab initio ou de manière très concrète, la demande que peuvent faire certains avocats à leurs clients ou à leurs proches, préalablement à une audience correctionnelle, de se munir de pièces justificatives à présenter à l'audience, au soutien d'une demande d'aménagement ab initio.

Ces services, présentés comme pouvant avoir des difficultés d'appréhension de cette phase du procès pénal, pourraient être opportunément associés à certains des travaux des COMEX, ce qui serait de nature à mieux faire appréhender les enjeux des aménagements de peine, au regard notamment de la prévention de la récidive dont ils sont des acteurs.

Enfin, le développement, très important ces dernières années, des conversions de peines d'emprisonnement en sursis assortis de l'obligation d'effectuer un TIG, a abouti, dans quelques-uns des sites rencontrés, à une saturation de l'offre de postes de TIG. Différentes opérations sont conduites, à intervalle régulier, tant au niveau national qu'au plan local, pour relancer et diversifier cette offre. Les instances existent, au travers des conseils locaux ou départementaux de prévention de la délinquance mais il est indiqué qu'elles sont aujourd'hui plus préoccupées par d'autres thématiques, telles que le déploiement de la vidéosurveillance ou les problématiques liées à la radicalisation. Aussi la mission suggère que, ponctuellement, des élus locaux, soient associés à certaines des réunions de la COMEX.

La dynamique qui devrait être donnée à ces commissions tient en outre à sa capacité à devenir un lieu d'échange des pratiques et d'analyse des résultats.

*Proposition N° 24. Pour la direction des affaires criminelles et des grâces et la direction de l'administration pénitentiaire : faire de la COMEX l'instance pivot d'une politique locale d'aménagement des peines, d'une part en élargissant sa composition aux professionnels de première ligne (des greffes et des SPIP), et, pour certaines réunions, aux barreaux, aux services de police et de gendarmerie, ainsi qu'aux élus locaux ; d'autre part, en en faisant un lieu d'échange des pratiques et d'évaluation des politiques d'aménagement.*

## CONCLUSION

Dix-huit mois environ après l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 15 août 2014 relative à la contrainte pénale et à la libération sous contrainte, le constat peut être fait que la nouveauté de ces dispositions, qui impliquent des changements souvent profonds dans les méthodes de travail, nécessite des ressources humaines en plus grand nombre et des outils de pilotage plus performants.

La mission ne préconise pas de modifications législatives.

Les acteurs chargés de sa mise en œuvre ont aujourd'hui besoin d'une stabilité textuelle et d'un appui de l'administration centrale qui doit les doter effectivement de moyens humains suffisants et d'outils d'évaluation de nature à leur faciliter le pilotage. Cet effort passe aussi par une politique d'animation coordonnée des réseaux de la DACG, de la DSJ et de la DAP. Il doit être soutenu par une communication reposant sur une valorisation des capacités locales, des premiers résultats visibles et des nouvelles méthodes d'intervention.

Enfin, la thématique de l'aménagement des peines s'enrichirait d'une démarche comparative, prenant appui sur les travaux conduits le Conseil de l'Europe dans ces domaines, ainsi que des coopérations bilatérales avec des États confrontés à des problématiques voisines.

Seule la combinaison d'une meilleure connaissance des facteurs qui contribuent à l'individualisation de la peine, des ressources humaines affectées de manière concordante à cet objectif, et des méthodes renouvelées permettront aux aménagements de peine de pleinement remplir leur finalité de réinsertion des personnes et de prévention de la récidive.