

Rapport

**Mission sur les conférences régionales
d'aménagement des peines**



SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
1. L'AMENAGEMENT DES PEINES : UN CHAMP LARGEMENT INVESTI.....	7
1.1 UN DOMAIN EXPERTISE A DE NOMBREUSES REPRISES AU COURS DES DERNIERES ANNEES.....	7
1.2 UN CORPUS JURIDIQUE ETOFFE EN FORTE EVOLUTION	10
1.3 UNE ADMINISTRATION CENTRALE MOBILISEE SUR CE SUJET	11
2. L'EFFECTIVITE DES CONFERENCES REGIONALES	12
2.1 RAPPEL DU PROCESSUS D'INSTAURATION DES CONFERENCES REGIONALES SEMESTRIELLES D'AMENAGEMENT DES PEINES.....	12
2.2 LA REACTIVITE AVEREE DES JURIDICTIONS ET DES SERVICES EXTERIEURS POUR LA TENUE D'UNE PREMIERE CONFERENCE EN 2007	14
2.3 UNE MOBILISATION SATISFAISANTE DU MONDE JUDICIAIRE.....	17
2.4 LES THEMATIQUES TRAITEES ET LEURS ENSEIGNEMENTS.....	19
2.4.1 <i>Un volet bilan</i>	20
2.4.2 <i>Un volet de prospective : les conférences ont été peu nombreuses à déboucher sur des actions et des mesures concrètes</i>	25
2.5 UNE PERIODE DE L'ENTRE DEUX CONFERENCES APPAREMMENT PEU INVESTIE	26
2.6 UNE DEUXIEME VAGUE DE CONFERENCES D'ORES ET DEJA TENUES OU PREVUES AU TITRE DU PREMIER SEMESTRE 2008.....	27
2.6.1 <i>Etat des lieux</i>	27
2.6.2 <i>Des conférences en 2008 plus structurées qui dénotent une appropriation du thème de l'aménagement des peines et une ouverture à d'autres partenaires</i>	27
2.7 UNE COMMUNICATION SUR L'AMENAGEMENT DES PEINES EN VOIE DE DEVELOPPEMENT	29
3. UN DISPOSITIF RECENT DONT LES EFFETS SONT DIFFICILEMENT QUANTIFIABLES.....	30

3.1 LES CONFERENCES REGIONALES SONT LA TRADUCTION D'UNE REELLE VOLONTE POLITIQUE EN MATIERE D'AMENAGEMENT DES PEINES ET S'AFFIRMENT COMME UN ESPACE PRIVILEGIE D'ECHANGE D'INFORMATIONS	30
3.1.1 <i>Les conférences régionales sont la traduction d'une réelle volonté politique en matière d'aménagement des peines et d'alternatives à l'emprisonnement.....</i>	30
3.1.2 <i>Un consensus sur l'apport des conférences régionales comme dispositif permettant un renforcement du dialogue entre services.....</i>	32
3.2 UN IMPACT CHIFFRE PEU EVIDENT A ETABLIR	33
3.2.1 <i>Les lacunes de la statistique actuelle</i>	33
3.2.1.1 Une statistique relevant de la seule direction de l'administration pénitentiaire.....	33
3.2.1.2 Une statistique obtenue en sous-produit d'applications informatiques de gestion	34
3.2.1.3 L'aménagement des peines est peu et mal mesuré	35
3.2.2 <i>Une tendance à la hausse du nombre des aménagements de peine décelables à partir des données partielles disponibles</i>	36
4. DES PRECONISATIONS POUR UNE MEILLEURE MISE EN ŒUVRE DE L'AMENAGEMENT DES PEINES	39
4.1 DES PRECONISATIONS POUR AMELIORER LA MISE EN ŒUVRE DE L'AMENAGEMENT DES PEINES	39
4.2 DES PRECONISATIONS POUR AMELIORER LE FONCTIONNEMENT DES CONFERENCES REGIONALES D'AMENAGEMENT DES PEINES	41
ANNEXES	45

Introduction

Par note du 21 décembre 2007, le Directeur du Cabinet de la Garde des Sceaux a demandé à l'inspection générale des services judiciaires de remettre un rapport sur le fonctionnement des conférences semestrielles d'aménagement des peines et leur effet sur la politique d'aménagement des peines souhaitée par la ministre.

Il était rappelé que, par décret du 16 novembre 2007, le Gouvernement avait rendu obligatoire la tenue de ces conférences semestrielles dans le ressort de chaque cour d'appel.

Après avoir pris connaissance de l'ensemble de la documentation mise à sa disposition par les différents services de la chancellerie, des comptes-rendus des conférences semestrielles adressés au ministère par les chefs de cour sous le timbre de la direction des affaires criminelles et des grâces, et rencontré différents interlocuteurs à l'administration centrale, à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) et au secrétariat général du Comité interministériel pour la prévention de la délinquance (CIPD), la mission a choisi de se déplacer dans cinq cours d'appel (Orléans, Lyon, Aix-en-Provence, Poitiers, Caen) dont les rapports paraissaient constituer le juste reflet des conditions dans lesquelles les premières conférences avaient été tenues.

Dans chacune de ces hypothèses, la mission s'est attachée à rencontrer les chefs de cour, et, le cas échéant, les magistrats de la cour d'appel et des tribunaux de grande instance plus particulièrement en charge de l'application des peines, les responsables des directions interrégionales et départementales des services pénitentiaires d'insertion et de probation (DISP et DSPIP), de certains établissements pénitentiaires (centre de détention et maison d'arrêt de Caen, maison d'arrêt de Poitiers), ainsi que ceux d'une direction régionale de la protection judiciaire de la jeunesse (DRPJ) et de deux directions départementales de la protection judiciaire de la jeunesse (DDPJ).

En outre, une visite a été effectuée à la direction interrégionale des services pénitentiaires de Lille (DISP), et au tribunal de grande instance de Pontoise pour y rencontrer les acteurs principaux de l'aménagement des peines (cf. Annexe - liste de l'ensemble des personnes rencontrées).

A l'issue de ces investigations, il apparaît que deux observations liminaires doivent être formulées.

La première tient au caractère très récent du dispositif qui fait l'objet de la mission.

Alors même que l'ensemble des deuxièmes conférences semestrielles n'a pas encore été tenu, les constatations de l'inspection générale des services judiciaires ne peuvent être considérées que comme un bilan d'étape, intervenant au début d'un processus dont la portée devra être affinée à l'épreuve du temps.

La seconde résulte du fait que les débats, au sein des différentes conférences, ont privilégié les mesures d'aménagement des peines qui constituent l'axe fort et novateur de la politique post sentencelle actuelle, ce qui a conduit la mission à orienter essentiellement ses investigations sur cet aspect des thématiques abordées.

Il est, ainsi, apparu que le champ de l'aménagement des peines a suscité de nombreuses réflexions et que son corpus juridique s'est considérablement accru (première partie). Les conférences régionales se sont donc inscrites en 2007 dans ce contexte, en témoignant d'une réactivité des juridictions et services extérieurs, même si la période de l'entre deux conférences a été peu investie (deuxième partie). Si l'apport des premières réunions fait l'objet d'un consensus parmi les différents intervenants il n'en reste pas moins que leur impact est difficile à quantifier notamment du fait de la carence actuelle de l'outil statistique même si les résultats partiels paraissent encourageants (troisième partie). Ces constatations ont conduit à formuler plusieurs préconisations destinées à rendre plus efficace tant la mise en œuvre de l'aménagement des peines que le dispositif existant (quatrième partie).

1. L'AMENAGEMENT DES PEINES : UN CHAMP LARGEMENT INVESTI

Les objectifs assignés au droit pénal ont connu une évolution significative depuis le début du XXème siècle : alors que pour les auteurs « *classiques* »¹, ce droit est constitué par « *l'ensemble des lois qui réglementent dans un pays l'exercice de la répression de l'Etat* », la notion même de peine tend à être relativisée à partir de 1954 sous l'influence de l'ouvrage de Marc Ancel, "La défense sociale nouvelle, un mouvement de politique criminelle humaniste".

Dans cette optique, le but du droit pénal n'est plus d'organiser la répression, mais de définir la réaction de l'Etat au regard d'une infraction et de celui qui la commet.

Ainsi, face à une conception traditionnelle mettant l'accent sur l'infraction, sur le trouble social qu'elle génère et les dommages qu'elle cause, et appelant au prononcé d'une peine afflictive et dissuasive, se développe une vision tendant à prendre en compte la personnalité même du criminel, en privilégiant sa réadaptation.

Ce débat, allié à des considérations relatives aux taux fréquemment élevés d'occupation dans les établissements pénitentiaires, et à la nécessaire prise en compte des conséquences des réformes concernant les lois pénales de fond, s'est intensifié, ces dernières années, suscitant de nombreux rapports et analyses.

1.1 Un domaine expertisé à de nombreuses reprises au cours des dernières années

► *Un consensus sur la nécessité de développer l'aménagement des peines et d'en favoriser la mise en œuvre rapide*

En avril 2003, le rapport de la mission confiée à M. Jean Luc Warsmann, député, sur les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines et la préparation des détenus à la sortie de prison a souligné la nécessité de mettre réellement à exécution les peines d'emprisonnement tout en limitant les "sorties sèches".

Le parlementaire considère que l'aménagement des peines, loin de constituer un « *cadeau* » fait au condamné, correspond à l'intérêt social, dans la mesure où il permet de prévenir la récidive et favorise l'indemnisation des victimes.

Les aménagements de peines, et notamment les libérations conditionnelles, les semi-libertés ou les placements extérieurs sont pourtant insuffisamment utilisés. Il en va de même pour les peines aménagées ab initio par une mesure de semi-liberté ou un placement sous surveillance électronique.

Le rapport Warsmann avait en outre indiqué que, « *lorsque le condamné est comparant, les premiers actes d'exécution doivent être accomplis dès l'audience* », posant ainsi le principe qui allait conduire à la création des bureaux de l'exécution des peines (BEX).

¹ Cf en particulier René Garraud (Précis de droit criminel – 1921) ou Henri Donnedieu de Vabres (Traité élémentaire de droit pénal ou de législation pénale comparée- 1947).

Cette analyse sur la sous-utilisation des aménagements de peines a été très largement partagée par Mme Roselyne Crépin-Mauriès, magistrat, auteur d'un rapport au Garde des Sceaux établi en mai 2006 sur l'exécution et l'application des peines, ainsi que par M. Donat Decisier dans un rapport présenté au Conseil économique et social (Les conditions de la réinsertion socio professionnelle des détenus en France – 2006).

Deux dernières réflexions complètent cet ensemble.

Le rapport remis au Garde des Sceaux le 19 novembre 2007 par le comité d'orientation restreint de la loi pénitentiaire, présidé par M. Jean-Olivier Viout, Procureur Général près la cour d'appel de Lyon, préconise que les aménagements de peine fassent désormais partie intégrante de la politique pénale.

Quatre propositions retiennent plus particulièrement l'attention² :

- l'élargissement du champ de l'article 723-15 du code de procédure pénale aux peines égales ou inférieures à deux années d'emprisonnement qui bénéficieraient en outre d'un aménagement pour assurer une préparation effective à la sortie dans les trois derniers mois d'exécution de la peine ;
- la reconnaissance d'un droit à l'aménagement de peine pour toute personne condamnée à une année d'emprisonnement au plus, cette mesure étant mise en place par le SPIP sur saisine du parquet, le juge de l'application des peines disposant, pour ce qui le concerne, d'un pouvoir d'évocation ;
- l'examen, dans les deux jours, de la situation de tout détenu condamné en comparution immédiate à une peine inférieure ou égale à six mois d'emprisonnement afin d'établir avec lui un bilan de sa situation personnelle, dans la perspective du dépôt d'une requête en aménagement ;
- l'examen systématique de la situation des condamnés à mi-peine au regard des conditions d'admission à la libération conditionnelle.

En décembre 2007, enfin, MM. Jean-Luc Warsmann et Etienne Blanc ont établi un rapport « *Juger et après ?* », qui insiste à nouveau sur la nécessité de favoriser le développement des aménagements de peines et des mesures alternatives à l'emprisonnement.

► *Des constats partagés de lacunes dans la concertation et la mise en œuvre de politiques partenariales*

La Cour des comptes, dans un rapport public thématique « *Garde et réinsertion, la gestion des prisons* » (2006) a examiné les conditions dans lesquelles l'administration pénitentiaire parvenait à concilier sa double mission de « *garder pour sanctionner et réinsérer pour prévenir* ».

² Par ailleurs, les catégories existantes d'aménagements de peines devraient être élargies aux placements extérieurs et aux semi-libertés aux fins de recherche d'emploi. Enfin, les placements extérieurs devraient être favorisés tant par la mise en place de dispositifs de prise en charge, notamment en matière d'hébergement que par le développement de partenariats locaux avec des engagements de cofinancement.

Cette démarche l'a conduite à se prononcer sur les conditions dans lesquelles est organisée l'articulation entre milieu ouvert et milieu fermé, ainsi que sur les obstacles aux mesures d'aménagement des peines.

La cour constate que la création des SPIP, en 1999, par la fusion des comités de probation et d'assistance aux libérés intervenant en milieu ouvert, avec les services socio éducatifs des établissements pénitentiaires, s'est bornée à agréger deux catégories de services sans, pour autant, définir d'orientations ou de priorités dans la mise en œuvre de leur action.

Cette lacune apparaît d'autant plus préjudiciable que le rôle des SPIP consiste, justement, à créer des synergies entre divers intervenants (associations, enseignants, surveillants) qui ne relèvent pas stricto sensu de leur autorité.

La juridiction financière conclut ainsi au renforcement de la concertation des SPIP avec les différents acteurs de l'aménagement des peines (associations œuvrant dans le domaine de l'insertion ou de la formation professionnelle) et à l'amélioration de la diffusion des informations dont ils sont destinataires³.

La même année, l'inspection générale des services judiciaires, dans le cadre d'une mission portant sur le fonctionnement des SPIP, a également relevé le trop grand cloisonnement de ces services entre le milieu ouvert et le milieu fermé, ainsi qu'une insuffisante concertation avec les directions interrégionales des services pénitentiaires, les juridictions et les établissements pénitentiaires.

Plus précisément, il est constaté que les relations « *sont très distendues et parfois inexistantes, tant avec les chefs de cour qu'avec les conseillers chargés de l'application des peines ; l'existence de réunions de travail communes étant exceptionnelle* ». Quant aux liens avec les juges d'application des peines, ils sont décrits comme « *s'inscrivant le plus souvent dans un cadre informel* ».

Parallèlement, les objectifs prioritaires des SPIP apparaissent mal définis, déterminés sans dialogue avec les autorités judiciaires concernées dans le département, et trop rarement portés à la connaissance des partenaires du service.

Enfin, souvent en raison d'une insuffisance de moyens et de disponibilité, parfois par manque d'implication de leurs partenaires publics ou privés, les SPIP n'ont pu s'investir complètement dans une démarche partenariale, les réseaux existants résultant davantage d'initiatives individuelles que de politiques structurées.

Il apparaît ainsi que le développement des aménagements de peine souffre d'un manque de concertation et de coordination entre les acteurs publics (autorité judiciaire, services pénitentiaires, protection judiciaire de la jeunesse) qui doivent en assurer la mise en œuvre, ne permettant pas la définition d'objectifs suffisamment cohérents.

³ Développement du suivi de la mise en œuvre des mesures, systématisation dans les départements de dispositifs permettant d'offrir à toute la population pénale un accès au PSE, mise en place au niveau des SPIP de dispositifs permettant aux associations ou collectivités territoriales intéressées par les TIG d'identifier plus aisément leurs interlocuteurs, développement d'une politique d'information à l'égard des personnels des structures d'accueil.

Parallèlement, et alors même qu'une véritable politique d'aménagement des peines se situe au confluent des champs d'intervention non seulement du ministère de la justice, mais aussi de l'administration préfectorale, des collectivités locales et du monde associatif, ces analyses concluent à un fort déficit des actions partenariales entreprises.

1.2 Un corpus juridique étoffé en forte évolution

Au cours des dernières années, tant le législateur que le gouvernement ont tiré les conséquences de ces réflexions en favorisant la concrétisation en droit positif de mesures permettant l'aménagement des peines. Cette tendance, qui avait été initiée dès le XIXème siècle, s'est véritablement amplifiée et accélérée depuis la fin du XXème siècle.

La loi du 5 juin 1875 avait déterminé des principes novateurs en matière de sanctions pénales telle une différenciation du traitement des condamnés en fonction de la nature de la condamnation, les courtes peines devant être subies dans des maisons d'arrêt, les longues peines étant, pour leur part, exécutées dans les maisons centrales.

C'est également à la fin du XIXème siècle et au début du XXème siècle que sont apparues, des mesures susceptibles d'être assimilées à des alternatives à l'emprisonnement tels la libération conditionnelle en 1885, le sursis simple en 1891 et, pour les mineurs, la liberté surveillée en 1912.

En 1958, le juge de l'application des peines est créé afin de mieux individualiser les peines au regard de la personnalité du condamné, avec l'appui du comité de probation et d'assistance aux libérés.

Même si le souci d'une plus grande sévérité a pu s'avérer parfois prédominant, cette tendance à une individualisation des peines a perduré, alliée à une diversification du panel des mesures alternatives à l'emprisonnement ou d'aménagement des peines.

A cet égard, la loi n° 97-1159 du 19 décembre 1997, qui consacre le placement sous surveillance électronique (PSE) comme une modalité d'exécution des peines privatives de liberté, apparaît particulièrement significative.

Cette mesure, expérimentée depuis 2000, a, désormais, été généralisée à l'ensemble du territoire.

En outre, dans le prolongement du rapport élaboré en 2003 par M. Jean-Luc Warsmann, l'article 707 du Code de procédure pénale, dans sa rédaction issue de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004, précise : « [...] l'exécution des peines favorise dans le respect des intérêts de la société et des droits des victimes, l'insertion ou la réinsertion des condamnés ainsi que la prévention de la récidive. »

A cette fin, les peines peuvent être aménagées en cours d'exécution pour tenir compte de l'évolution de la personnalité et de la situation du condamné. L'individualisation des peines doit, chaque fois que cela est possible, permettre le retour du condamné à la liberté et éviter une remise en liberté sans aucune forme de suivi judiciaire. »

Dans la droite ligne de ce principe, la loi du 9 mars 2004 a mis en place plusieurs mesures destinées à favoriser les aménagements de peines : ainsi, l'article 132-57 du code pénal autorise désormais le JAP à convertir une peine d'emprisonnement ferme de six mois en sursis avec obligation d'accomplir un TIG ou en jours amende.

L'article 723-15 du code de procédure pénale a prévu que les personnes non incarcérées condamnées à un an au plus d'emprisonnement ferme seront convoquées par le JAP pour déterminer les modalités d'exécution de leur peine en fonction de leur situation personnelle, notamment par le biais d'un aménagement.

Les articles 723-20 à 723-28 du même code définissent une « *nouvelle procédure d'aménagement des peines* » (NPAP) également appelée « *sas de sortie* », organisant une remise en liberté progressive des condamnés pour lesquels il ne reste que trois ou six mois de détention à subir selon que la peine d'emprisonnement prononcée est inférieure ou supérieure à deux années, par le biais de PSE, semi-liberté ou placement à l'extérieur.

Outre ces mesures, la loi du 9 mars 2004 a parachevé la juridictionnalisation de l'application des peines, et inséré le JAP dans une nouvelle architecture (tribunal d'application des peines, chambre d'application des peines).

Dans le même temps, ont été expérimentés les BEX, visant à favoriser une exécution ou un début d'exécution de la peine immédiatement après l'audience. Le décret n° 2004-1364 du 13 décembre 2004 a consacré l'existence de ces services qui, en décembre 2007, fonctionnaient dans la quasi-totalité des tribunaux.

La loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales a introduit le placement sous surveillance électronique mobile (PSEM) dont le régime a été précisé par les décrets du 1^{er} août 2007 et du 16 novembre 2007, qui permet aux détenus dont la dangerosité est constatée de se réinsérer tout en contrôlant leurs mouvements pour éviter la récidive.

Sur la même période, deux circulaires ont souligné l'intérêt attaché à l'aménagement des peines par le Garde des Sceaux : la circulaire du 11 avril 2005 détaillant les modalités pratiques de mise en œuvre de la large réforme issue de la loi du 9 mars 2004, et la circulaire du 27 avril 2006 relative aux aménagements de peines et aux alternatives à l'incarcération. Celle-ci souligne en premier lieu les avantages du recours à de telles mesures et la nécessité corrélative d'améliorer l'information des juridictions sur les possibilités d'aménagement dans leur ressort.

Enfin, le projet de loi pénitentiaire en préparation doit comporter un volet important concernant l'aménagement des peines.

1.3 Une administration centrale mobilisée sur ce sujet

Cette mobilisation se traduit, en premier lieu, par l'inscription du développement de l'aménagement des peines, en tant qu'objectif de l'action « *accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice* » dans le programme n° 107 « *administration pénitentiaire* » de la mission « *Justice* » (projet annuel de performance annexé au PLF). L'indicateur associé à cet objectif est le pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine.

En second lieu, outre la rédaction des circulaires précitées, l'administration centrale a fait preuve sur ce terrain d'une implication significative.

Ainsi, la direction de l'administration pénitentiaire, a créé, en 2006, une cellule consacrée au placement sous surveillance électronique, élargie ensuite pour devenir un pôle chargé des alternatives à l'incarcération et du développement des aménagements de peines (pôle AIDA) puis en septembre 2007, une « *mission aménagements de peine et placement sous surveillance électronique mobile* » (MAPSE).

Cette mission tend à renforcer le dialogue entre services centraux en charge de la question de l'aménagement des peines, ainsi qu'avec les magistrats, les SPIP et les établissements et associations concernés et à harmoniser les pratiques existantes. Localement, les directions interrégionales se sont également réorganisées. Elles comportent toutes un département insertion et probation dans lequel apparaît un pôle aménagement des peines.

Au regard des disparités entre « *l'offre* » et la « *demande* » de mesures d'aménagement des peines, la MAPSE a engagé une réflexion sur la définition d'un guide virtuel de l'aménagement des peines, recensant toutes les places disponibles de semi-liberté, ainsi que les placements extérieurs, avec les capacités d'accueil, les prix de journée afin de parfaire, à cet égard, l'action des « *prescripteurs* » en leur donnant une information globale et actualisée (outil de gestion et de réservation des aménagements de peine en projet).

Un groupe de travail sur les aménagements de peine et les alternatives à l'incarcération, créé en juin 2007, associe enfin toutes les directions du ministère avec pour objectif d'offrir, dans un domaine complexe et évolutif, une "boîte à outils" actualisée aux magistrats et services susceptibles d'avoir à traiter des alternatives à l'incarcération et des aménagements de peines.

Enfin, les sites intranet des directions, qui réservent une place non négligeable à l'information sur ces thèmes doivent être mentionnés. Celui de la DAP fournit une lettre trimestrielle « *AIDA* » et d'informations diverses, celui de la DACG offre, outre les circulaires afférentes aux aménagements de peines, des fiches, études et guides méthodologiques. Pour sa part, le site de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse met en exergue un référentiel des mesures et missions confiées à ses services avec un volet détaillé concernant, lui aussi les aménagements de peines.

2. L'EFFECTIVITE DES CONFERENCES REGIONALES

2.1 Rappel du processus d'instauration des conférences régionales semestrielles d'aménagement des peines

Le processus de création des conférences régionales d'aménagement des peines s'est fait en plusieurs temps.

C'est une circulaire signée par la Garde des Sceaux en date du 27 juin 2007 et adressée à l'ensemble des interlocuteurs judiciaires qui a posé le principe de la tenue semestrielle d'une conférence régionale. Toutes les autorités intéressées par le sujet ont été rendues destinataires de ce texte : pour attribution aux chefs des parquets généraux et parquets, directeurs interrégionaux des services pénitentiaires et directeurs régionaux de la protection judiciaire de la jeunesse, et pour information, à l'ensemble des premiers présidents de cours d'appel et des présidents des tribunaux de grande instance.

Elle demande aux chefs des parquets généraux d'organiser, sans précision de délai, une conférence régionale semestrielle portant sur le développement des aménagements de peines et des alternatives à l'incarcération.

Il est mentionné que, sous la présidence des chefs de cour, ces conférences devront associer les magistrats du siège et du parquet particulièrement concernés par le prononcé et la mise en œuvre des aménagements de peine, les responsables régionaux et départementaux des services de l'administration pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse.

Au stade de cette première circulaire, il est indiqué que ces conférences auront vocation à favoriser les échanges d'informations, à optimiser les moyens existants et développer un réseau partenarial afin d'accroître les potentialités en matière d'aménagement de peines.

Enfin, il est demandé aux magistrats délégués à la communication de « développer la progression des aménagements de peines et des alternatives aux poursuites » dans le cadre des premières conférences de presse trimestrielles devant se tenir dès le 1^{er} juillet suivant.

Suit une dépêche en date du 13 juillet 2007 du directeur des affaires criminelles et des grâces aux chefs des parquets leur demandant de tenir une telle conférence dans les plus brefs délais. Ces conférences devront notamment porter sur quatre points :

- établissement d'un premier bilan en matière d'aménagement des peines et d'alternatives à l'incarcération ;
- recensement des moyens disponibles en cette matière ;
- état de l'échange d'informations entre les juridictions, les services pénitentiaires et les services de la protection judiciaire de la jeunesse ;
- définition et mise en œuvre d'actions nécessaires à un renforcement des aménagements de peines et des alternatives à l'incarcération.

Enfin, un décret n°2007-1627 du 16 novembre 2007⁴ consacre leur existence en insérant un article D-48-5-1 dans le code de procédure pénale. Cette disposition comporte plusieurs ajouts au déroulement de la conférence dont l'ouverture à d'autres partenaires du seul secteur des alternatives à l'emprisonnement (représentants des personnes morales de droit public ou de droit privé mettant en œuvre ou susceptibles de mettre en œuvre des travaux d'intérêt général) et l'examen du rapport annuel d'activité des juges de l'application des peines⁵.

⁴ Le rapport au Premier Ministre présentant le projet de décret ne comporte pas d'éléments particuliers sur le dispositif de la conférence.

⁵ Ce décret permet également au Parquet, dès lors qu'il est favorable à un aménagement de la peine, de requérir du juge de l'application des peines qu'il ne procède pas à un débat contradictoire pour accorder la mesure. Il étend également les possibilités de placement extérieur, facilite les permissions de sortir visant à la réinsertion sociale, et prévient toute rupture entre la libération d'un condamné et sa prise en charge, une fois libéré, par le JAP et les DSPIP. Il précise également les conditions dans lesquelles sont ordonnées les expertises préalables à certaines mesures d'aménagement de peine, telles que définies par la loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs.

Ce texte prévoit également que les conclusions des débats seront intégrées au rapport annuel de l'exécution des peines, lui-même partie intégrante du rapport annuel de politique pénale établi par chaque procureur de la République.

Pour le reste, il confirme l'objet de la conférence en reprenant les axes de réflexion précédemment évoqués par la DACG dans sa dépêche.

Ce texte a fait l'objet d'une circulaire d'accompagnement en date du 20 novembre 2007 émanant de la seule direction des affaires criminelles et des grâces qui, pour l'essentiel, sur le sujet de l'aménagement des peines, souligne les nouveautés introduites par le décret.

Aux termes de ces différentes étapes, le dispositif des conférences régionales semestrielles d'aménagement des peines se trouve ainsi consolidé. Il va de soi que la prise en compte des ajouts successifs par les cours d'appel va dépendre de la date à laquelle celles-ci ont organisé leur conférence régionale.

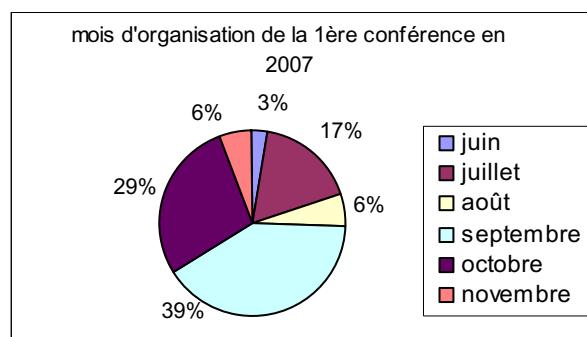
L'instauration de ces conférences est saluée par MM Warsmann et Blanc qui, dans leur rapport déposé en décembre 2007, estiment qu'elles s'avèrent être une "excellente initiative", tout en soulignant qu'il reste "aux acteurs à s'approprier ce lieu d'échanges et à en faire le cadre d'un dialogue constructif et le vecteur d'une meilleure coordination entre tous les acteurs de l'aménagement des peines".

2.2 La réactivité avérée des juridictions et des services extérieurs pour la tenue d'une première conférence en 2007

► *Toutes les cours d'appel ont tenu au moins une conférence régionale d'aménagement des peines en 2007*

Au cours du second semestre 2007, une conférence régionale sur l'aménagement des peines s'est tenue au sein de chaque cour d'appel. Moins d'une sur trois a été organisée dans les semaines qui ont suivi la directive ministérielle. Comme le graphique, ci-dessous, le montre, la très grande majorité l'a été au cours des mois de septembre et octobre. Deux dernières cours d'appel, l'ont fait, plus tardivement, au mois de novembre.

Chacune d'entre elles a établi un compte rendu écrit transmis à l'administration centrale et dont la mission a été destinataire. Il est toutefois significatif de relever que ces synthèses ont été, le plus souvent, rédigées par un membre du parquet général.



Si la mission a pu se rendre compte, au travers de ses déplacements, que la mobilisation et l'accueil de très nombreuses personnes, magistrats et fonctionnaires, et services constituaient une opération lourde à mettre en œuvre, elle n'a pas relevé de difficultés particulières quant à l'organisation matérielle des conférences.

De manière générale, les acteurs judiciaires rencontrés par la mission, au premier rang desquels les chefs de cours, ont fait état du caractère novateur de la démarche dans la mesure où le thème de l'aménagement des peines, n'avait été jusqu'ici, que peu souvent traité de manière transversale. Certes, cette question était régulièrement évoquée à l'échelon de la cour d'appel mais de manière qu'on qualifiera de sectorielle ou de fonctionnelle.

Ainsi deux exemples illustrent la situation préexistante à la création du dispositif des conférences : celui de la cour d'appel de Riom qui, par exemple, en juin 2007 organise une session de formation concernant l'ensemble des juges de l'application des peines du ressort, et celui de la cour d'appel d'Amiens qui, à la même période, réunit l'ensemble des magistrats de l'exécution des peines et de l'application des peines⁶ pour évoquer de nombreux aspects juridiques et les axes de la politique d'aménagement des peines. Il s'agit là de cas non isolés de réunions qui présentent le trait commun de ne concerner que les seuls magistrats⁷.

Des exemples peuvent être cités de commissions au caractère pluridisciplinaire intervenant déjà dans le champ pénitentiaire mais avec des périmètres plus retrêints comme les commissions de surveillance des établissements pénitentiaires (article D180 du CPP) ou encore plus récemment les commissions des mesures de sûreté (décret 2007-1169 du 11 août 2007 - article R61-8 du CPP modifié par le décret 2008-150 du 19 février 2008).

La volonté affirmée d'assurer une véritable transversalité des conférences régionales a eu pour conséquence de rassembler de nombreux partenaires venant d'horizons et de ressorts géographiques différents.

Le défaut d'homogénéité des ressorts des services judiciaires, pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse, sans constituer un facteur de complexité majeur, a pesé sur les travaux, en particulier en rendant moins aisées l'élaboration de bilans et la définition d'objectifs communs à des services n'intervenant pas sur les mêmes territoires.

Ces éléments expliquent, en grande partie, pourquoi certains chefs de cour, avant de tenir une première conférence, ont organisé une phase préparatoire soit sous forme de réunion, soit sous la forme d'une consultation.

► *Plusieurs cours d'appel ont plus particulièrement préparé la tenue de la première conférence régionale d'aménagement des peines*

Comme toute réunion, la conférence d'aménagement des peines a donné lieu à la fixation d'un ordre du jour transmis préalablement aux intéressés. Généralement, les axes de discussion retenus ont été ceux mentionnés dans la dépêche de la DACG du 13 juillet 2007. Sur ces bases, il a été demandé aux participants de se munir de données, notamment chiffrées, afin de les exposer aux participants. Il s'agit là d'une préparation de premier niveau.

Des cours d'appel ont poussé plus avant cette démarche.

⁶ On relève la présence d'un représentant du barreau d'Amiens.

⁷ La mise en place du PSEM a donné lieu au cours de l'année 2007 à des réunions associant des magistrats et des agents de l'administration pénitentiaire.

Ainsi, les cours d'appel de Caen et Colmar ont organisé une première conférence dite préparatoire, dans une composition plus restreinte. Elle a permis aux participants de mener une réflexion collective sur la définition du champ de compétence de la conférence semestrielle et surtout de déterminer un plan de travail jusqu'à la tenue de la réunion plénière.

A Poitiers, le parquet général a pris l'initiative de procéder à une consultation écrite des procureurs du ressort afin de recueillir des informations sur les thèmes retenus. Il a ensuite procédé à une synthèse écrite, diffusée à ces mêmes magistrats, qui a structuré les débats de la conférence.

Ce mode opératoire a été retenu par la cour d'appel de Versailles, mais dans une démarche conjointe au siège et au parquet.

L'élaboration de ces contributions a pu être, en amont du déroulement de la conférence, l'occasion de dresser un bilan partagé de l'état de l'aménagement des peines, comme au tribunal de grande instance de Pontoise où les entretiens menés avec les juges de l'application des peines et les magistrats du parquet en charge de l'exécution des peines ont montré que cette question était, jusqu'ici, généralement traitée de manière cloisonnée par chaque service.

A la cour d'appel de Limoges, un magistrat du parquet général a réalisé une étude sur l'état de l'aménagement des peines dans le ressort, le conduisant notamment à examiner des échantillons de feuilletons d'audience pour connaître les peines prononcées ou encore à établir le bilan chiffré des demandes d'aménagement des peines et des admissions tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé pour chaque tribunal et établissement pénitentiaire. Cette étude a servi de fil conducteur à la discussion et a permis aux acteurs concernés de réagir sur les résultats présentés tout en abordant la question des marges de progression possibles.

Enfin, à la cour d'appel de Douai, des contributions ont été demandées à plusieurs magistrats du ressort. Les textes de ces interventions ont été largement diffusés par la suite.

D'autres formes de préparation, peuvent également être citées comme la constitution d'un dossier de fond, distribué aux participants soit par le parquet général (Montpellier) soit par les services de l'administration pénitentiaire (DISP de Paris et de Lyon) comportant le plus souvent les principales données statistiques disponibles localement.

► *Deux cours d'appel ont tenu une deuxième conférence en 2007*

Si toutes les cours d'appel ont satisfait à la tenue d'une conférence au cours de l'année 2007, seules deux d'entre elles ont procédé à l'organisation d'une seconde au cours du mois de décembre. Il s'agit des cours d'appel de Douai et de Saint-Pierre de la Réunion.

Les chefs des autres cours ont estimé qu'une fréquence semestrielle signifiait la tenue d'une conférence au cours de chacun des deux semestres de l'année. En conséquence, en organisant une conférence au cours du second semestre, ils ont estimé avoir répondu à la directive ministérielle. Par ailleurs, nombre d'entre eux a souhaité disposer, pour leur seconde conférence, de données chiffrées sur l'entièvre année 2007 pour mesurer d'éventuelles évolutions.

2.3 Une mobilisation satisfaisante du monde judiciaire

► *Les chefs de cour sont les opérateurs de la mise en place de ce dispositif auxquels les directeurs interrégionaux de l'administration pénitentiaire et régionaux de la protection judiciaire de la jeunesse ont largement apporté leur concours*

Conformément à leur désignation comme maîtres d'œuvre de ce nouveau dispositif, les chefs de cour ont tenu un rôle majeur dans le déroulement des conférences. Ainsi, excepté dans deux hypothèses, celles-ci ont toujours été présidées par au moins un chef de cour. Dans les deux tiers des cas, il s'est agi d'une co-présidence, premier président et procureur général.

Le plus souvent, les magistrats de la cour concernés par l'aménagement des peines tant au parquet (substituts chargés de l'exécution des peines) qu'au siège (président de la chambre de l'application des peines ou président de la chambre des appels correctionnels), ont été chargés de la mise en œuvre pratique de la conférence tout en étant eux-mêmes présents à celles-ci, parfois en dirigeant les débats.

Tant la lecture des compte rendus que les entretiens menés par la mission sur plusieurs sites ont montré que les parquets généraux, plus habitués à traiter des thèmes de politique pénale, se sont chargés, en pratique, du processus de mise en œuvre des conférences : définition de l'ordre du jour, organisation des débats et formalisation du compte rendu.

A cet égard, l'implication des conseillers, délégués à l'application des peines, n'apparaît pas vraiment conséquente. Outre une présence limitée (moins d'une conférence sur trois), ils n'ont joué de rôle majeur ni dans la mise en place ni dans le développement des conférences voire dans les discussions.

Sur les cinq cours d'appel dans lesquelles la mission s'est déplacée, la contribution d'un conseiller, délégué à l'application des peines n'est apparue significative que dans l'une d'entre elles (Caen) même si sur ce site, l'élément moteur s'est avéré être, de l'avis de tous, le représentant du parquet général en charge de l'exécution des peines.

Quoiqu'il en soit, l'engagement des chefs de cour sur le thème de l'aménagement des peines est indéniable. Les propos introductifs aux conférences, des uns et des autres, illustrent parfaitement cet état d'esprit favorable.

Ainsi, l'aménagement des peines est généralement qualifié de prioritaire au titre notamment de la lutte contre la récidive auquel il participe.

D'autres considérations, purement matérielles, telles l'absence d'un nombre de places suffisantes en détention, sont également évoquées à l'appui d'une nécessaire progression de l'aménagement des peines alors même que les premières conférences se sont déroulées dans un contexte de suppression des traditionnels loi d'amnistie post élections présidentielles et décret de grâces collectives présidentiel du 14 juillet et d'aggravation des sanctions, conséquence de l'application de dispositions législatives nouvelles.

La désignation puis l'implication des chefs de cour a eu pour conséquence première d'attraire à la conférence, en grand nombre, les chefs des juridictions du ressort et surtout les représentants des administrations pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse au niveau le plus élevé à savoir leurs directeurs régionaux. Ces derniers, compte tenu de leur ressort géographique comprenant plusieurs cours d'appel, se sont trouvés concernés par plus d'une conférence. Or, il convient de souligner qu'ils ont assuré une représentation systématique de leur service à chacune d'elle, soit par leur propre présence physique (deux tiers des conférences) soit par celle de leurs adjoints accompagnés de représentants de leurs services départementaux.

Lorsqu'ils ont assisté, eux-mêmes aux conférences, la plupart de ces directeurs sont intervenus pour donner le point de vue de leur administration et fournir des données chiffrées relatives aux mesures d'aménagement de peines en cours.

De ce fait, le choix de l'échelon territorial « *cour d'appel* » peut être considéré comme adapté. Il a agi comme fédérateur de services et s'est montré en capacité d'impulser une thématique plutôt nouvelle.

► *Une forte mobilisation des acteurs traditionnels de l'aménagement des peines et des échanges nourris*

Le sujet traité appelait fort naturellement une présence massive des magistrats des parquets, en charge de l'exécution des peines, des juges de l'application des peines et des agents des SPIP, ce qui a été le cas sur l'ensemble des sites, sans exception. Il faut aussi souligner la présence, dans plus d'une conférence sur deux, des chefs d'établissement pénitentiaires du ressort.

Par ailleurs, il s'agissait d'un premier exercice dont le format, à ce stade, restait encore à définir. C'est ce qui explique des exercices différents, d'un site à l'autre, avec néanmoins des constantes.

La première a trait à la part prépondérante prise par les juges de l'application des peines dans les discussions. Ces derniers, en tant que prescripteurs des mesures, occupent une place centrale dans l'aménagement des peines. Ils sont les témoins privilégiés de ce domaine d'activité, à même de rendre compte des conditions de saisines et de la capacité des services pénitentiaires à faire face aux charges qui sont les leurs tout en pouvant expliquer les choix qui les guident.

On les retrouve donc dans la plupart des échanges concernant les thèmes abordés. Les SPIP et les chefs d'établissements pénitentiaires viennent, pour leur part, compléter leurs interventions et éclairer les participants sur tel ou tel point notamment en termes d'équipements disponibles.

Les magistrats du parquet, plus particulièrement impliqués sur le fonctionnement des BEX, sont apparus moins présents dans la discussion sur l'aménagement des peines stricto sensu.

La seconde caractéristique concerne la liberté de ton qui a prévalu dans les échanges et qui a été appréciée par les personnes rencontrées par la mission même si plusieurs JAP lui ont déclaré, pour leur part, avoir eu parfois le sentiment de devoir rendre des comptes sur leurs pratiques professionnelles et sur les résultats, parfois contrastés, constatés d'un site à l'autre.

► *Des présidents de tribunaux correctionnels et des juges des enfants plus en retrait*

Au stade des premières conférences, la présence des présidents de formations correctionnelles a été rare (en moyenne une conférence sur cinq). La participation, parfois, de présidents de juridictions augmente leur représentativité mais elle reste finalement peu significative alors que certaines des thématiques traitées comme celle de la bonne information des juridictions de jugement quant aux disponibilités de certaines peines ou encore celle qui en découle, de l'aménagement ab initio des peines d'emprisonnement ferme les intéressaient au premier rang.

Les juges des enfants ont été légèrement plus nombreux à participer à ces conférences, mais dans des proportions qui restent marginales. Il apparaît que pour la toute première réunion, d'une part, certains chefs de cour n'ont pas jugé indispensable de convier ces magistrats et que d'autre part, lorsque ceux-ci l'ont été, nombre d'entre eux ne se sont pas déplacés. Dans les deux cas de figure, c'est la spécificité de la problématique de l'aménagement des peines pour mineurs qui justifie ces attitudes.

► *Aucun partenaire de la sphère non judiciaire*

Le seul exemple de conférence avec la participation d'un acteur n'appartenant pas aux juridictions et à ses services extérieurs pouvant être cité, est celui d'Amiens qui, en réalité, avait tenu une réunion sur le thème de l'aménagement des peines avant l'instauration des conférences et avait invité un représentant du barreau local.

Cette situation n'est pas surprenante dès lors que le décret qui prévoit l'élargissement de la composition des conférences est daté du 16 novembre 2007 et, qu'à cette date, la quasi-totalité des premières conférences s'était déjà tenue⁸. Les deux seules cours à en avoir organisé une seconde n'ont pas plus fait appel à d'autres intervenants mais là encore, la date de leur réunion était très proche de celle de la parution du décret. Par ailleurs, il faut rappeler que cette extension à d'autres partenaires ne concerne que le seul volet des peines alternatives à l'emprisonnement et ne vise pas expressément celui de l'aménagement des peines.

► *Des conférences qui ont réuni un très grand nombre de participants*

Pour preuve de la mobilisation collective, le nombre de participants à ces conférences est particulièrement élevé. Il varie, selon les cours, de 30 à 50 personnes. Cette configuration particulière fait de la conférence régionale d'aménagement des peines, un organe plutôt décisionnel du même type de celui déjà existant, par exemple, en matière de prévention et de sécurité. En tout état, il interroge sur son caractère opérationnel.

2.4 Les thématiques traitées et leurs enseignements

La dépêche de la direction des Affaires criminelles et des grâces du 13 juillet 2007 proposait un canevas de discussion comportant deux volets : l'un en forme de bilan (état local de l'aménagement des peines et des moyens disponibles) et l'autre en forme d'actions à mener (amélioration des échanges d'informations entre partenaires et définition de mesures destinées à amplifier le recours à l'aménagement des peines).

Ce schéma structurant a été suivi dans une majorité de cas.

⁸ Seule la cour d'appel d'Agen a tenu sa conférence postérieurement soit le 20 novembre 2007.

Les sites qui s'en sont écartés, sont, tout d'abord, ceux où la phase de préparation ou de consultation avait été importante. Les éléments recueillis dans ce cadre ont alors servi de base aux débats.

Dans d'autres, la discussion s'est développée sans fil conducteur précis ou alors, par l'examen de la situation de chaque juridiction du ressort au regard du thème traité. Enfin, dans un site, il a été fait le choix de programmer quatre conférences thématiques.

Quoiqu'il en soit plusieurs enseignements peuvent être tirés au travers des différentes thématiques abordées. La mission a retenu l'option non pas de dresser un état des lieux de l'aménagement des peines mais plutôt de rendre compte des principaux questionnements et difficultés évoquées. La plupart d'entre eux renvoient aux rapports élaborés, ces dernières années, par des commissions ou des organes de contrôle (cf. infra).

Au préalable, il faut souligner que l'ordre du jour fixé s'est avéré, dans tous les cas, particulièrement dense.

L'ampleur du champ traité avec, le plus souvent, une déclinaison des thèmes par service a conduit, dans de nombreux cas, à un tour de table sous forme d'exposés des intervenants ne laissant pas suffisamment de place aux débats comme l'ont rapporté à la mission la plupart des acteurs rencontrés.

Plusieurs chefs de cour ont dit réfléchir à des évolutions dans l'organisation de la conférence et opter pour un allègement du programme, où comme à Poitiers, consacrer une journée entière aux travaux.

2.4.1 *Un volet bilan*

► *Un grand foisonnement de statistiques peu contextualisées et des secteurs non couverts qui provoquent une insatisfaction générale*

L'aspect bilan a donné lieu à la fourniture et à l'analyse de données statistiques. Le champ de l'aménagement des peines est loin d'en être dépourvu et toutes les conférences ont consacré un temps certain à leur analyse.

Les services de l'administration pénitentiaire et les JAP ont été les principaux fournisseurs.

Pour autant, le sentiment général qui prévaut est que le système d'information actuel n'est pas en capacité de dresser un état exact des lieux ni de rendre compte des évolutions.

Outre la question des concepts et des modalités de calcul retenus pour mesurer l'aménagement des peines, eux-mêmes peu satisfaisants, que la mission abordera plus précisément dans une autre partie de son rapport, plusieurs traits illustrent les insuffisances en ce domaine telles qu'elles résultent des comptes rendus des conférences ou des entretiens avec les utilisateurs :

- des données statistiques parfois divergentes provenant de plusieurs sources ;
- des données « à plat » rarement croisées et donc peu interprétables ;
- des données d'activité des services et non de résultat ;
- des données qui rendent le plus souvent compte du seul état de l'utilisation des ressources pénitentiaires et non de l'action des magistrats ;

- une statistique peu ordonnée.

La mission a pu réaliser combien il était difficile pour les acteurs locaux, qui n'ont la maîtrise ni des outils de production des données chiffrées ni de leurs modes de calcul, de disposer d'une statistique rationnelle et ayant du sens.

L'aménagement des peines de par son aspect multiforme est difficile à évaluer. L'absence de tout tableau de bord normalisé permettant d'avoir une vue complète de la situation et d'établir des comparaisons comme il en existe dans d'autres domaines a ajouté à la difficulté de l'exercice. En définitive, les données soumises à la discussion n'ont pas été à même de rendre le champ de l'aménagement des peines particulièrement explicite.

Enfin, des secteurs sont insuffisamment couverts par la statistique.

Ainsi, dans un domaine pourtant relativement aisé à appréhender, l'application de l'article 723-15 du CPP, la statistique est, le plus souvent, inexistante. Elle est, au mieux, produite individuellement par chaque JAP et, alors, généralement qualifiée de peu fiable du fait notamment des conditions aléatoires d'utilisation du logiciel APPI.

Pourtant, il s'agit là d'un aspect majeur de l'aménagement des peines et donc du travail des JAP et des SPIP. D'autant plus que ces derniers font état, dans les conférences, des bons résultats obtenus en ce domaine qui se manifestent, quand ils en disposent, par des taux d'octroi élevés.

Le champ des libérations conditionnelles n'est pas mieux loti. Les données produites sont brutes et permettent tout juste de rendre compte de simples évolutions à la hausse ou à la baisse.

Les services de l'administration pénitentiaires fournissent des données, notamment en application de la circulaire du 27 avril 2006, mais elles sont parcellaires et calculées par établissement pénitentiaire. En outre, elles souffrent de limites méthodologiques dès lors, que pour tout type de mesure, elles ne sont pas croisées avec la population éligible.

D'où certaines initiatives locales qui prennent la forme d'études ponctuelles à partir d'échantillons de procédures permettant de calculer de véritables taux et de cerner les pratiques professionnelles.

Ou encore l'idée émise par certains des interlocuteurs de la mission de mettre au point des tableaux de bord simples dans leur conception, composés de quelques indicateurs probants.

Toutefois, certains secteurs sont mieux traités. C'est le cas, par exemple, du PSE et de la semi-liberté pour lesquels les données disponibles donnent satisfaction tout comme celles relatives à la densité carcérale de chaque établissement pénitentiaire fournies mensuellement aux autorités judiciaires.

Ce constat général plutôt négatif doit être quelque peu atténué dans le sens où cette première présentation de chiffres, mêmes imparfaits, a permis à certains de se familiariser avec cet aspect, voire de le découvrir.

► *Une analyse territoriale difficile compte tenu des ressorts géographiques différents et de la disparité des équipements pénitentiaires qui a toutefois permis de révéler des pratiques professionnelles diverses*

L'approche territoriale a été retenue dans la plupart des cas lors des débats. Les participants ont naturellement tenté de cerner la réalité de l'aménagement des peines pour leur propre ressort tout en dégageant des axes de progrès possibles.

Ils se sont, généralement, heurtés à plusieurs obstacles.

Le premier, déjà évoqué, est celui de la différence des cartes judiciaires, pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse. Les représentants des deux administrations gestionnaires des services extérieurs ont, le plus souvent, dressé un état des lieux et fait état d'objectifs pour l'ensemble de « *leur territoire* » qui couvre plusieurs cours d'appel. Autrement dit, les propos tenus et les informations données n'étaient pas toujours spécifiques au territoire judiciaire concerné par la conférence.

Lorsque les informations ont été fournies au plan départemental, autre échelon territorial des services pénitentiaires et de ceux de la protection de la jeunesse, elles se sont avérées avoir une plus grande portée pour les représentants des tribunaux.

L'autre obstacle a trait à l'hétérogénéité du parc pénitentiaire qui conditionne fortement la capacité d'aménagement et donc détermine les problématiques locales. La présence ou non, dans un ressort, d'un centre pour peine ou d'une maison d'arrêt, l'existence ou non d'un centre de semi-liberté vont nécessairement créer des situations particulières. Tous les participants ne disposant pas des mêmes équipements, certains ont pu avoir le sentiment d'être peu concernés par de nombreux aspects traités lors des conférences.

Le fait de devoir raisonner sur des territoires présentant une amplitude importante (ressorts de région, de cour d'appel, de département, de tribunal, d'établissement pénitentiaire, de service d'insertion) sans, comme on l'a vu précédemment, qu'un système d'information puisse restituer une vue d'ensemble, a pu, au stade d'un premier exercice, quelque peu déconcerter certains participants.

Néanmoins, la confrontation des données par territoire a permis de mettre en évidence des disparités de moyens mais aussi de pratiques professionnelles. Les écarts relevés ont, parfois, suscité des discussions porteuses d'évolutions éventuelles.

► *Des freins à l'essor de l'aménagement des peines pour certains déjà connus*

Parmi les obstacles identifiés à l'essor de l'aménagement des peines, certains sont déjà anciens et, bien que régulièrement signalés par les différents services, n'ont pas pour autant fait l'objet de réponse et de transformation notable.

L'offre pénitentiaire et les conditions de mise en œuvre des décisions sont le plus souvent citées.

Il en est ainsi tout d'abord, de la semi-liberté qui, sur de très nombreux sites, ne donne pas entière satisfaction soit du fait de l'absence d'une structure ad hoc, soit, dans le cas contraire, de son trop grand éloignement des centres d'activité. C'est surtout lorsque les places de semi-liberté sont situées au sein même de la maison d'arrêt, que les plus grandes difficultés sont rencontrées du fait des horaires de fonctionnement inadaptés de cet établissement.

Ces réserves expliquent, localement, le sous-emploi des potentialités de semi-liberté. Les améliorations nécessaires dépendent de modifications structurelles et organisationnelles que les services judiciaires locaux disent ne pas maîtriser et pour lesquelles les réponses apportées ont souvent été négatives.

Le placement extérieur, autre mesure traditionnelle de l'aménagement des peines, est également largement commenté. Il est fait état d'une pénurie massive, illustrée par un nombre insuffisant de places, consécutive à la lourdeur des dispositifs à mettre en place, à leurs coûts élevés et à la difficulté croissante pour mobiliser le partenariat nécessaire, associations et élus.

La pénurie d'experts, alors que la demande a cru de manière forte du fait de nouvelles dispositions législatives, est également un point noir régulièrement cité.

Dans une moindre mesure, les effectifs insuffisants des greffes des services de l'application des peines et, de ceux des SPIP, dont les charges sont considérées, unanimement, comme ayant augmenté, sont aussi évoqués comme des freins à un essor de l'aménagement des peines.

► *Une information à parfaire en même temps qu'une organisation de l'aménagement des peines à imaginer au sein de la chaîne pénale*

Les débats tenus au sein des conférences ont permis de souligner l'importance d'assurer l'information des prescripteurs de mesures et d'intégrer la phase de l'aménagement des peines dans la chaîne pénale. Or, le potentiel de progression de l'aménagement des peines se trouve dans les courtes peines d'emprisonnement, qui sont plus particulièrement concernées par ces questions.

En effet, la très grande majorité des responsables pénitentiaires a fait le constat au cours des conférences, d'une augmentation régulière du nombre des entrants en détention, condamnés à de courtes peines soit dans le cadre d'une procédure de comparution immédiate soit, selon une autre modalité, n'ayant pas vu leur peine aménagée au moins dans un premier temps.

Dans le même temps, les acteurs de l'aménagement des peines font valoir que l'éventualité, pour ces condamnés, une fois en détention, de bénéficier d'un aménagement de leur peine est relativement faible compte tenu de la durée à subir et, généralement, des délais d'élaboration d'un projet d'aménagement.

C'est pourquoi, le premier rendez-vous de l'aménagement des peines se situe lors de l'audience de jugement.

Si plusieurs évolutions de pratiques peuvent être attendues de la part des magistrats du parquet et du siège au regard de la comparution immédiate, les uns pour requérir, les autres pour prononcer des peines autres que l'emprisonnement ou de telles peines tout en prévoyant leur aménagement, la condition préalable à un éventuel aménagement des peines est qu'ils puissent être suffisamment informés sur les places disponibles mais aussi sur les délais de prise en charge et leurs modalités.

La mission, au travers des entretiens qu'elle a tenus avec les magistrats, peut témoigner de leur forte attente à l'égard d'une information plus complète et régulière sur le potentiel des mesures disponibles d'aménagement de peines mais aussi sur le travail effectif réalisé par les travailleurs sociaux du milieu ouvert ainsi que sur leurs charges.

Dans la très grande majorité des conférences où ces aspects ont été abordés, un état des lieux peu satisfaisant a été dressé. Les diffusions mensuelles par les services de l'administration pénitentiaire aux chefs de cour, en application de la circulaire du 27 avril 2006, sur la capacité des établissements et l'utilisation de leurs potentialités, dans les cas où ils parviennent aux juridictions, ne paraissent pas suffisamment répondre aux attentes et sont jugés peu opérationnels. D'ailleurs, sur certains sites, les services de l'administration pénitentiaire envisagent de les perfectionner.

Outre l'information sur « *l'offre disponible* », un déficit organisationnel est pointé concernant l'aménagement des peines qui ne bénéficie pas actuellement d'une structure de type BEX lui donnant une véritable place au sein de la chaîne pénale.

Or, nombre d'interlocuteurs rencontrés par la mission, magistrats des parquets, des formations de jugement et de l'application des peines, ont insisté sur la nécessité d'une grande réactivité et d'une certaine souplesse en ce domaine car les situations personnelles des condamnés évoluent rapidement et la question de la mise à exécution d'une peine peut se poser en urgence à la suite, par exemple, de l'interpellation et de la présentation d'un condamné. Il ressort que l'organisation de l'aménagement des peines n'a pas encore été réellement pensée ni en amont, avant jugement, ni en aval, après jugement.

L'information des acteurs et l'organisation du segment de l'aménagement des peines paraissent, aujourd'hui, comme deux des leviers d'action les plus sûrs pour un réel développement de l'aménagement des peines. C'est donc en ces domaines que les marges de progrès existent.

► *Une problématique « mineur » de l'aménagement des peines qui peine à trouver sa place*

A peine un tiers des conférences a traité de l'aménagement des peines sous l'angle des mineurs condamnés. Les développements sont généralement brefs et s'accordent sur un certains nombre de constats.

En premier lieu, la plupart des intervenants en charge de ce secteur depuis la loi du 9 mars 2004, juges des enfants et éducateurs de la PJJ, soulignent le caractère nouveau de cette activité pour eux ce qui leur cause des difficultés techniques certaines pour la prise de décision et le montage de projets.

Des actions de formation sont ainsi prévues localement en réponse à ces difficultés. En outre, les juges des enfants et les éducateurs de la PJJ peuvent également compter sur l'aide de leurs homologues de l'application des peines notamment par la fourniture d'imprimés et de modèles de décision.

En second lieu, il apparaît que le nombre de condamnés concernés est particulièrement faible, les mineurs étant, en grande proportion, détenus sous le régime de la détention provisoire.

Enfin, il est souligné que les mesures habituelles d'aménagement des peines sont peu adaptées aux mineurs soit du fait d'absence de structure (semi-liberté) soit de l'immaturité de ceux-ci, qui rend illusoire le respect de certaines mesures (PSE, semi-liberté). Les rares aménagements de peines décidés consistent en des placements extérieurs en foyer (CEF ou CER).

Pour autant, l'impact de la loi sur la récidive, l'accroissement du nombre de mineurs jugés sur présentation immédiate suivi du prononcé d'une peine d'emprisonnement ferme avec exécution provisoire et l'ouverture d'établissements pénitentiaires pour mineurs qui comportent un nombre de condamnés conséquent peuvent provoquer des évolutions notables.

En toutes hypothèses, la mission a rencontré chez ses interlocuteurs en charge de ce secteur, magistrats comme personnel éducatif, une grande motivation pour être en capacité technique d'opter pour un aménagement des peines dans les cas, même rares, où cette éventualité se pose.

Sur le fond, ces particularismes inciteraient plutôt les chefs de cour à disjoindre la thématique mineur du reste et à prévoir une conférence consacrée à ce seul sujet.

2.4.2 *Un volet de prospective : les conférences ont été peu nombreuses à déboucher sur des actions et des mesures concrètes*

Une majorité de conférences (20 sur 35) s'est conclue sans prendre de mesures particulières ou envisager de réservé une suite à ses premiers travaux jusqu'à la prochaine conférence. Dans ces cas, les chefs de cour se sont bornés à rappeler que la prochaine réunion se tiendrait au cours du premier semestre 2008.

Pour les autres, plusieurs situations sont à distinguer.

Six conférences ont fixé des objectifs qui s'apparentent à des recommandations générales, le plus souvent visant à décider d'une augmentation du nombre des aménagements de peine sans autre précision. Ils sont peu exploitables en l'état pour les services, d'autant plus que certains (construction de structures pénitentiaires, informatisation de services ou développement de nouveaux logiciels) ne relèvent pas du pouvoir décisionnel des autorités locales.

Quatre conférences ont déterminé de manière plus précise des actions à mener mais sans prévoir de modalités pratiques ni désigner de responsables pour les faire prospérer et s'assurer de leur état d'avancement. Néanmoins, parfois, les mesures envisagées sont détaillées et précises et de ce fait, permettent d'identifier à qui incombe leur exécution.

Enfin, dans les cinq derniers cas, les actions et mesures prévues s'accompagnent de la désignation de référents, de la constitution de groupes de travail ou encore de la fixation de réunions. En général, le caractère partenarial des conférences est conservé pour la conduite de ces travaux.

Dans les cas où les actions fixées ont été suffisamment précises, qu'elles aient fait ou non l'objet d'un dispositif d'accompagnement, il faut souligner l'implication des chefs de cour et, plus particulièrement, des procureurs généraux qui positionnent leurs services comme maîtres d'œuvre des travaux.

Les actions ainsi envisagées peuvent être déclinées de la manière suivante :

Celles visant à des évolutions structurelles

- mobilisation du réseau partenarial (élus, associations, barreaux) ;
- développement d'un savoir-faire en matière d'aménagement des peines par des formations organisées au bénéfice du barreau, des présidents de chambres correctionnelles, des juges des enfants et des personnels éducatifs de la PJJ;
- définition d'indicateurs ;
- évaluation de l'efficacité des différentes mesures d'aménagement des peines ;
- dynamisation du placement extérieur ;
- amplification du recrutement des médecins psychiatres et coordonnateurs ;

Celles visant à l'amélioration des pratiques internes

- coordination parquet, JAP et SPIP au sein de la juridiction axée sur une finalité de l'aménagement des peines ;
- échanges entre partenaires et circulation de l'information ;
- repositionnement du SPIP sur l'aménagement des peines ;
- anticipation de la phase aménagement des peines au stade de la poursuite (enquêtes, adjonction aux mandements de citation et aux COPJ de la liste de pièces justificatives que le prévenu doit fournir à la juridiction).

2.5 Une période de l'entre deux conférences apparemment peu investie

Lors des entretiens qu'elle a menés, la mission a cherché à savoir si la période de l'entre deux conférences avait été utile et, si oui, de quelle manière, au regard de l'effectivité des décisions prises et des modalités de suivi de l'état d'avancement des travaux.

Le choix s'est donc porté en priorité sur certains des sites où les conférences s'étaient conclues par l'énoncé d'objectifs, par la constitution de groupes de travail, voire par des actions dont il était mentionné qu'elles incombaient à la cour d'appel. Ont été écartés ceux pour lesquels, en l'absence de toute action envisagée, il était supposé qu'aucune activité notable n'avait été conduite dans le domaine de l'aménagement des peines.

Des échanges successifs avec les magistrats de ces sites, chefs de cours, magistrats des tribunaux et des représentants des services de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse des échelons régionaux et départementaux, il est apparu qu'aucune des actions prévues n'avait réellement prospéré et que pour le moins, les principaux intéressés n'étaient pas en mesure de faire le point sur l'état d'avancement des travaux ni même d'indiquer s'ils avaient réellement débuté. Il est vrai que ces entretiens se sont déroulés à mi-période entre la première et la seconde conférence, laissant ainsi ouverte l'hypothèse de possibles avancées d'ici la prochaine échéance.

La mission a, par ailleurs, eu connaissance de ressorts où certaines des réunions initialement envisagées s'étaient, pour partie, effectivement tenues.

2.6 Une deuxième vague de conférences d'ores et déjà tenues ou prévues au titre du premier semestre 2008

2.6.1 Etat des lieux

Les premières conférences semestrielles régionales d'aménagement des peines sont toutes programmées au titre du premier semestre 2008. Une sur deux s'est tenue au cours du premier trimestre de l'année⁹. Les dernières se dérouleront au mois de juin.

Le délai moyen écoulé entre la première et la seconde conférence est légèrement inférieur à 6 mois. L'amplitude varie de trois à huit mois selon les cours d'appel.



2.6.2 Des conférences en 2008 plus structurées qui dénotent une appropriation du thème de l'aménagement des peines et une ouverture à d'autres partenaires

La mission s'est procuré l'ensemble des ordres du jour disponibles au 15 mars, soit la quasi-totalité, ainsi que la composition des conférences.

⁹ Les comptes rendus de ces conférences n'ont pas été, dans leur très grande majorité, disponibles pour la rédaction du rapport de mission.

Si des constantes sont à relever notamment celles, qui se confirment, du rôle prédominant des parquets généraux quant à l'organisation de ces conférences¹⁰ ou du maintien d'un nombre élevé de participants, des évolutions notables apparaissent.

► *Des ordres du jour qui reflètent une certaine appropriation de l'aménagement des peines*

Rares sont désormais les cours d'appel à rester cantonnées aux axes de discussion fixés par le décret du 16 novembre 2007, ce qui avait été massivement le cas précédemment.

Outre un bilan général chiffré sur l'aménagement des peines pour l'année 2007 que l'on retrouve cité presque systématiquement, tout comme une présentation du rapport annuel d'activité des JAP comme le prévoit le décret du 16 novembre 2007, les points abordés reflètent à présent des préoccupations locales.

On peut ainsi citer comme points inscrits à l'ordre du jour : l'amélioration des restitutions statistiques, les initiatives prises par les JAP ou les services de l'administration pénitentiaire pour développer les placements extérieurs, les apports possibles des barreaux à l'aménagement des peines, l'évaluation de l'efficacité des différentes mesures d'aménagement des peines, la faisabilité d'un projet de création d'une permanence de l'aménagement des peines au sein d'une juridiction, l'examen des conditions de financement d'actions en faveur de l'aménagement des peines par les dispositifs territoriaux de prévention de la délinquance.

Dans bien des cas, l'ordre du jour fait référence aux discussions menées lors des premières conférences et aux améliorations attendues dans tel ou tel domaine, ce qui laisse à penser que la période de l'entre deux conférences a été moins inactive que supposé même si l'inscription à l'ordre du jour ne donne aucune certitude sur l'accomplissement réel des travaux.

Ces conférences font appel également à de nombreuses interventions de magistrats ou d'autres partenaires prévues sous forme de contributions, portant soit sur des situations locales particulières, soit sur des sujets qui font l'actualité de l'aménagement des peines au plan national. Il faut, en particulier, citer le fonctionnement du PSE et du PSEM, la surveillance judiciaire et, plus généralement, la question de l'obligation de soins qui concerne un nombre croissant de condamnés en fin de peine et a fortiori, occupe une place majeure dans les projets d'aménagement de peines.

Ces inflexions dénotent une volonté de donner un caractère plus opérationnel à ces conférences.

► *Un élargissement de la conférence à d'autres partenaires*

C'est l'autre évolution majeure. Dans dix conférences, il est prévu d'inviter d'autres partenaires que ceux purement judiciaires.

¹⁰ Dans les deux tiers des cours d'appel, le magistrat désigné pour les besoins de la mission comme référent « conférence régionale de l'aménagement des peines » est un membre du parquet général. Dans les autres cas, il s'agit d'une co-désignation siège/parquet.

Certes, dans plusieurs cas, c'est au titre des alternatives aux poursuites que ces partenaires sont invités mais pas exclusivement. C'est également dans le cadre du volet « *aménagement des peines* », que des associations d'aide aux victimes et de réinsertion, des bâtonniers, des médecins psychiatres, des enquêteurs sont conviés alors même que le décret du 16 novembre 2007 ne l'envisage pas. Cette évolution est cohérente avec l'objectif de rendre plus opérationnelles les conférences en ciblant sur la mise en place de mesures concrètes, le cas échéant en faisant appel à des interlocuteurs hors de la sphère purement judiciaire, dès lors que ce sont eux qui détiennent une partie de la réponse.

2.7 Une communication sur l'aménagement des peines en voie de développement

Dans sa circulaire du 19 juin 2007, la garde des sceaux a demandé que des relations régulières s'établissent entre les cours d'appel et les médias, par l'organisation, à compter du 1^{er} juillet 2007, de conférences de presse trimestrielles avec la presse régionale, écrite et audiovisuelle.

La ministre a souhaité, à l'occasion de sa circulaire du 27 juin 2007 relative aux conférences régionales semestrielles d'aménagement des peines et des alternatives à l'incarcération, que dès les premières conférences de presse trimestrielles "soit développée la progression des aménagements de peines et des alternatives à l'incarcération.".

Sept cours d'appel sur trente cinq (Aix en Provence, Besançon, Colmar, Grenoble, Limoges, Lyon, Rouen) ont rapporté ou manifesté avoir tenu une conférence de presse à l'issue de la réunion semestrielle sur les aménagements de peines. Cependant, ce chiffre est sans doute sous-évalué, certaines cours ayant très probablement tenu une conférence trimestrielle dissociée de la réunion sur l'aménagement des peines et donc du compte-rendu de celle-ci.

Dans les hypothèses où cette conférence de presse a été formalisée, elle a été tenue conjointement par les chefs de cour, les directeurs interrégionaux des services pénitentiaires et les directeurs régionaux de la protection judiciaire de la jeunesse, permettant ainsi aux journalistes de bénéficier d'une information émanant non seulement de l'autorité judiciaire stricto sensu, mais aussi des partenaires spécialisés dans la gestion du milieu ouvert comme du milieu fermé, et des questions relatives aux mineurs.

La participation à cette conférence de presse a en outre, dans certains ressorts, été élargie à d'autres magistrats (avocats généraux spécialisés dans l'exécution et l'application des peines, ou juges d'application des peines).

Pour ce qui concerne les journalistes, les invitations avaient été lancées auprès de la presse écrite comme télévisée régionale (FR3 région), correspondantes régulières des magistrats délégués à la communication depuis 2003.

La couverture médiatique de ce thème apparaît, en définitive, avoir été large et informative: la plupart des articles de presse rappellent l'origine récente et les motifs de la création des conférences semestrielles régionales, avant de détailler les statistiques concernant les différentes mesures d'aménagement des peines en cours localement. Les comptes-rendus témoignent d'une bonne compréhension par les journalistes du sujet traité et de ses enjeux tant locaux que nationaux et, par là même, de la clarté des propos tenus au cours des réunions.

Ils sont parfois complétés par de brèves interviews de certains intervenants (magistrats) sur la question de l'aménagement des peines.

Au total, il apparaît que dès lors que les chefs de cour ont organisé, soit directement à l'issue de la conférence semestrielle régionale, soit dans le cadre de la conférence de presse trimestrielle, une communication sur ces thèmes, celle-ci a fait l'objet d'une couverture satisfaisante de la part des organes de presse concernés.

3. UN DISPOSITIF RECENT DONT LES EFFETS SONT DIFFICILEMENT QUANTIFIABLES

3.1 *Les conférences régionales sont la traduction d'une réelle volonté politique en matière d'aménagement des peines et s'affirment comme un espace privilégié d'échange d'informations*

Ce nouveau dispositif marque une évolution profonde dans l'engagement des pouvoirs publics en matière d'aménagement des peines.

La Garde des Sceaux, dans sa circulaire du 27 juin 2007, a affirmé sa volonté de « *donner une nouvelle impulsion à la politique pénale en matière d'aménagement de peines et d'alternatives à l'incarcération* ».

Cette initiative, qui se situe dans la ligne de la circulaire du 27 avril 2006, vise manifestement à la renforcer et à en amplifier les effets, en dépassant le cadre de l'instruction adressée aux parquets pour mettre en place, au plus haut niveau de la cour d'appel, une gestion dyarchique de cette politique, associant en outre les directeurs régionaux des administrations concernées.

Même si des divergences peuvent subsister quant à l'approche de ces mesures, certains magistrats préférant mettre l'accent sur la qualité plutôt que sur la quantité des aménagements prononcés, un consensus semble se dégager quant à l'opportunité d'un renforcement du recours aux aménagements de peines et aux alternatives à l'incarcération.

3.1.1 *Les conférences régionales sont la traduction d'une réelle volonté politique en matière d'aménagement des peines et d'alternatives à l'emprisonnement*

Dans une telle perspective, le décret du 16 novembre 2007 assigne notamment aux conférences régionales l'objet "de définir et mettre en œuvre les actions nécessaires à un renforcement des aménagements de peines et des alternatives à la détention".

Ainsi que cela a été souligné, l'adoption d'une forme inédite de réunion, réunissant sous l'égide des chefs de cour, les magistrats concernés, ainsi que les représentants de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire, constitue la première manifestation de l'importance attachée à cette démarche.

Au-delà de cet aspect symbolique, les conférences permettent ainsi de rassembler des personnalités dotées d'un réel pouvoir décisionnel et de la capacité de financer certains projets.

Les autres objectifs assignés à la conférence régionale par le décret du 16 novembre 2007 (dresser le bilan des aménagements de peines et alternatives à l'incarcération dans le ressort, recenser les moyens disponibles, améliorer les échanges d'information entre juridictions, services pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse) ont d'ailleurs pour but de permettre un recueil préalable d'éléments indispensables à l'étape décisionnelle.

Les réunions ont donc été perçues comme permettant ou susceptibles de permettre l'élaboration de politiques publiques en matière d'aménagement des peines, un procureur général indiquant qu'elles "allaient permettre de quitter le « *déploratoire* » et le factuel pour permettre la mise en place de véritables politiques d'aménagement des peines".

Au-delà de leur objectif premier tendant au renforcement des aménagements de peines et des alternatives à la détention, les conférences auront le mérite de susciter une harmonisation jugée dans certains ressorts particulièrement souhaitable, entre des pratiques et des jurisprudences parfois diverses, voire disparates.

Les conférences régionales constituent, à cet égard, un espace où l'ensemble des intervenants, et notamment les juges d'application des peines peuvent « *réfléchir à leurs pratiques et les confronter* ». Dans ce domaine comme dans d'autres, une application plus homogène des normes est une garantie du respect de l'égalité des justiciables devant la loi.

Cependant, force est de reconnaître que cette volonté d'ériger les conférences semestrielles en lieu privilégié d'élaboration des politiques publiques trouve sa limite dans quatre observations formulées par plusieurs interlocuteurs à l'occasion de la mission.

En premier lieu, la cohérence d'une politique qui cherche à concilier une sévérité accrue telle que souhaitée dans le cadre de la loi du 10 août 2007, avec un souci affirmé de renforcer les aménagements de peines et les alternatives à l'incarcération, a été souvent contestée, parfois en des termes abrupts, l'un des compte rendus de conférence semestrielle allant jusqu'à la qualifier "d'hypocrisie".

Même si certains chefs de cour ont fait valoir qu'il ne s'agissait que d'une contradiction apparente, car « *aménager les peines, ce n'est pas affadir ou annuller la répression, c'est au contraire une démarche intelligente, qui suppose que l'on s'adapte aux profils très divers de nos populations hétérogènes* », nombreux sont les magistrats qui dénoncent ce qu'ils considèrent comme un paradoxe.

En second lieu, des procureurs généraux et procureurs de la République ont précisé qu'ils considéraient que certains secteurs de l'action publique justifiaient des réquisitions empreintes de sévérité, excluant tant le prononcé d'alternatives à l'emprisonnement qu'un aménagement de la peine.

Les domaines de la circulation routière (homicides ou blessures involontaires à l'occasion d'une conduite sous l'empire d'un état alcoolique notamment), ou des violences conjugales ont été plusieurs fois cités à cet égard.

L'exclusion de toute mesure d'aménagement ab initio résulte également de la voie procédurale choisie : il est ainsi acquis que la mise en œuvre de l'action publique par le biais d'une comparution immédiate entre dans ce cas de figure.

Par ailleurs, si plusieurs juges d'application des peines se sont montrés tout à fait favorables à une harmonisation de leurs pratiques, d'autres ont en revanche manifesté leur réticence à admettre que leurs décisions juridictionnelles soient orientées dans le cadre d'une instance extérieure, accueillant de surcroît des membres du parquet, ainsi que des représentants de l'administration.

Enfin, toute politique trouve, naturellement, ses limites dans les éléments qu'elle ne contrôle pas : plusieurs intervenants ont ainsi souligné que les aménagements de peines supposent, pour être mis en place, l'accord des personnes condamnées et une maturité suffisante pour permettre une adhésion véritable à la mesure d'aménagement.

Or, beaucoup de condamnés préfèrent « *en finir* » avec leur peine, au besoin en achevant leur emprisonnement. Les juges des enfants et les représentants de la protection judiciaire de la jeunesse soulignent que cette question se pose avec une plus grande acuité encore dans le cas des mineurs.

Cette adhésion à la mesure constitue une variable qui conditionne le prononcé et la réussite des aménagements de peines sans que les magistrats ni les travailleurs sociaux ne puissent l'influencer véritablement.

3.1.2 Un consensus sur l'apport des conférences régionales comme dispositif permettant un renforcement du dialogue entre services

Malgré l'existence préalable de réunions informelles, la quasi totalité des intervenants a reconnu l'utilité des conférences régionales semestrielles sur les aménagements de peines et les alternatives à l'incarcération à trois égards : ces rencontres ont permis de dresser un bilan des dispositifs, d'identifier les acteurs et d'évoquer la question des moyens disponibles.

Il apparaît en effet, tant du côté des administrations concernées que des cours et tribunaux, les relations étaient nettement perfectibles, tant dans leur rythme que pour ce qui concerne leur qualité, un chef de cour allant jusqu'à préciser que "ce sont des mondes qui ne se parlent pas".

Le clivage est apparu plus significatif entre l'autorité judiciaire et l'administration pénitentiaire qu'entre les magistrats et les représentants de la protection judiciaire de la jeunesse.

A titre d'exemple, à l'occasion d'une première conférence semestrielle, il est apparu que le budget prévu par l'administration pénitentiaire pour assurer les placements extérieurs n'avait été utilisé qu'à hauteur de 5.712 € sur 80.000 €.

De même, certains magistrats ignoraient la teneur, sinon l'existence, d'objectifs chiffrés assignés en matière d'aménagement de peines aux directions interrégionales des services pénitentiaires.

A l'inverse, l'administration pénitentiaire a pu souligner la sous information des cours et tribunaux en matière statistique, et leur méconnaissance des contraintes subies par les services de la DAP, notamment en termes de coûts et de charge de travail.

Tous s'accordent en revanche pour reconnaître que les conférences semestrielles ont facilité l'identification de certains « *points de blocage* », telle une insuffisance chronique de mesures de semi-liberté ou une sous utilisation géographiquement localisée de placements sous surveillance électronique.

Cette confrontation a permis de dresser un état des lieux pertinent, en favorisant une information accrue, notamment sur l'état des places disponibles pour ce qui concerne notamment les semi libertés et les placements extérieurs, de même que les TIG.

Plusieurs magistrats, interlocuteurs de la mission, ont souligné la complexité de l'exécution des peines, jugée très technique et évolutive, notamment par certains juges des enfants qui considèrent cette matière difficile à maîtriser pour un magistrat qui ne s'y confronte pas quotidiennement. A cela s'ajoute la spécificité des règles applicables aux mineurs. Les informations et clarifications apportées au cours des conférences, en particulier par les juges d'application des peines, sont donc accueillies favorablement.

Certains directeurs d'établissements pénitentiaires ont en outre indiqué avoir été rendus destinataires, à cette occasion, d'une documentation claire et utile qu'ils ont ensuite pu transmettre à leur greffe.

Il apparaît ainsi que l'objectif défini par le décret n° 2007-1627 du 16 novembre 2007, selon lequel les conférences semestrielles ont notamment pour objet "d'améliorer les échanges d'information entre les juridictions, les services pénitentiaires et les services de la protection judiciaire de la jeunesse" est apparu, de l'avis général, très largement atteint à l'occasion de la tenue des premières réunions.

3.2 Un impact chiffré peu évident à établir

3.2.1 *Les lacunes de la statistique actuelle*

3.2.1.1 Une statistique relevant de la seule direction de l'administration pénitentiaire

La statistique de l'aménagement des peines fait partie intégrante de la statistique pénitentiaire. Elle relève donc de dispositifs créés par la direction de l'administration pénitentiaire et de l'organisation mise en place par celle-ci pour en assurer la gestion.

Des modifications structurelles sont en cours avec la création non encore officielle d'un bureau de la statistique, des études et de la prospective (PJM5) au sein de la sous-direction des personnes placées sous main de justice (PMJ) alors que la gestion statistique était jusqu'alors partie intégrante du bureau en charge des SPIP et de leurs méthodes de travail. Cette évolution n'a pas encore abouti¹¹ même si, dans les faits, ce nouveau service est en place et fonctionne déjà.

¹¹ Ce bureau ne figure pas encore dans l'organigramme de la DAP. Cette modification structurelle doit faire auparavant l'objet d'un examen par un comité technique paritaire puis de la publication d'un décret.

Cette évolution, qui apporte une plus grande cohérence aux champs de compétence des bureaux concernés, est sans effet sur l'organisation de la statistique pénitentiaire qui, au sein du ministère, est la seule à ne pas donner lieu à une intervention de la sous-direction des études et de la statistique depuis l'abandon, en 2003, du dispositif du fichier national des détenus.

Selon son responsable, cette sous-direction est une simple chambre d'enregistrement de la statistique pénitentiaire lors de son intégration dans la publication annuelle « *annuaire statistique de la justice* » alors même qu'elle assure la maîtrise d'œuvre des autres dispositifs statistiques (civil, pénal, justice des mineurs, aide aux victimes ...).

Les difficultés rencontrées par la statistique pénitentiaire, évoquées notamment lors du dernier conseil de la statistique du ministère de la justice du 23 novembre 2006 par le directeur de la DAP quant à leur fiabilité incertaine tout comme la critique régulière faite par certains chercheurs¹² sur la non publication de toutes les données disponibles au sein de la DAP alliées à de supposées évolutions méthodologiques entraînant des ruptures de séries n'ont suscité aucune intervention de cette sous-direction, pourtant garante de la qualité de la statistique produite par la chancellerie.

La statistique pénitentiaire, y compris pour son volet aménagement des peines, est donc aujourd'hui complètement pensée, élaborée, produite et analysée par la seule direction de l'administration pénitentiaire.

Les décisions prises, le 17 décembre 2007, par le conseil de modernisation des politiques publiques dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, pourraient quelque peu faire évoluer le schéma actuel puisqu'il est proposé de rénover le Secrétariat général afin d'optimiser les fonctions transversales en administration centrale. Dans ce cadre, seraient ainsi regroupées un certain nombre d'activités dont celle de la statistique.

3.2.1.2 Une statistique obtenue en sous-produit d'applications informatiques de gestion

Comme dans d'autres domaines, le choix a été fait d'obtenir la statistique pénitentiaire en sous-produit des applications informatiques de gestion utilisées par les services ; les informations saisies pour la procédure sont ainsi utilisées pour l'établissement des statistiques¹³.

Celles-ci sont donc fortement tributaires des avancées de l'outil informatique développé dont on sait qu'il répond prioritairement, à des besoins de pure gestion.

Plus généralement, le système d'information justice est composé d'un ensemble de systèmes coexistant entre eux, plus ou moins avancés selon le degré d'informatisation, et non communicants¹⁴. Aucun continuum statistique n'est de ce fait envisageable alors que ces différents systèmes peuvent, alternativement ou cumulativement, porter sur une même procédure.

¹²En particulier de Pierre Victor Tournier, Directeur de recherches au CNRS.

¹³La qualité de la saisine informatique va induire la fiabilité de la statistique obtenue.

¹⁴Le croisement des données entre différents champs (judiciaire, pénitentiaire, justice des mineurs) s'avère impossible tout comme la traçabilité et le suivi dans la durée des procédures et des condamnés.

Ainsi, les statistiques pénitentiaires sont, depuis l'abandon de la tenue manuelle de tableaux de bord puis du fichier national des détenus¹⁵, produites à partir de l'application GIDE, pour le milieu fermé, et APPI, pour le milieu ouvert. Dans ce second cas, il s'agit d'une application partagée entre les JAP et les SPIP.

3.2.1.3 L'aménagement des peines est peu et mal mesuré

► *Un champ complexe à mesurer*

L'élargissement de l'aménagement des peines et sa juridictionnalisation ont eu pour conséquence de multiplier les cas d'ouverture et le nombre de prescripteurs possibles.

Quatre applications informatiques (chaînes pénales des tribunaux, GIDE, APPI et le casier judiciaire au titre de l'enregistrement des condamnations) sont concernées comme étant susceptibles de restituer une partie de l'information concernant l'aménagement des peines. Le calcul d'un taux d'aménagement va dépendre fortement de leur capacité à pouvoir isoler les seules opérations d'aménagement des peines et distinguer les seuls publics concernés (condamnés éligibles mais aussi condamnés éligibles proposés) ce qui, vu le contexte technique décrit précédemment, est peu évident à obtenir.

► *Un champ absent de la communication ministérielle et en tout état de cause mal mesuré*

Le premier constat qui peut être réalisé est celui de l'absence de toute information concernant ce champ d'activité dans la communication externe du ministère.

L'un des vecteurs essentiel de cette communication notamment auprès des professionnels est l'annuaire statistique de la justice. Sa consultation fait bien apparaître une partie consacrée à « *l'exécution des peines et l'administration pénitentiaire* » qui, toutefois, ne comporte aucune rubrique spécifique à l'aménagement des peines.

L'activité des JAP (mesures de placements extérieurs et de semi-libertés prononcées) et celle des SPIP (ensemble des mesures suivies) sont, tour à tour, décrites mais sans qu'il y ait de lien avec le nombre de condamnés potentiellement concernés ni de référence explicite à l'aménagement des peines.

Cette présentation éclatée ne confère ni lisibilité ni visibilité à ce champ d'activité.

Les sites internet et Intranet du ministère de la Justice, excepté celui de la DAP et de ses services interrégionaux, n'assurent pas plus de couverture statistique en ce domaine.

En fait, la seule référence officielle à l'aménagement des peines, en tant que tel, apparaît au PAP du programme 107 de l'administration pénitentiaire avec l'indicateur du pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine (PSE, placements extérieurs et semi-libertés)¹⁶.

¹⁵ L'alimentation de ce fichier nécessitait une opération spécifique de saisie, particulièrement lourde, pour les services des greffes pénitentiaires.

¹⁶ Un indicateur dit de contexte relatif au pourcentage de libérations conditionnelles rapporté à l'effectif des personnes condamnées et sortant de prison au cours de l'année, non renseigné en l'état, est associé à l'indicateur principal depuis le PLF 2008.

Cet indicateur décliné par région apparaît également dans des états mensuels par établissement pénitentiaire¹⁷ diffusés au sein de l'administration centrale.

Néanmoins, même si elles ont le mérite d'exister, ces données chiffrées ne peuvent représenter un taux d'aménagement des peines puisqu'en l'état, l'application GIDE est dans l'impossibilité de sélectionner le seul lot des personnes éligibles à de telles mesures et qu'elle ne comptabilise pas plus les mesures de libération conditionnelle du fait que leurs bénéficiaires ne sont plus sous écrou¹⁸. Ces deux éléments ont pour conséquence de sous-évaluer le nombre réel d'aménagement de peines.

Par ailleurs, ces données ne portent que sur le milieu fermé alors que les condamnés libres à un emprisonnement ferme constituent un volet important de l'aménagement des peines. Le constat en ce domaine est encore plus négatif. Si localement, les services de l'application des peines fournissent des taux d'octroi, estimés le plus souvent sans grande rigueur scientifique, il n'existe aucun résultat de ce type au niveau national du fait de l'impossibilité d'en faire le calcul¹⁹.

Enfin, la connaissance exacte du nombre des aménagements de peine décidés ab initio par les juridictions n'est guère envisageable²⁰ alors que fiabilité de l'information concernant le nombre de conversions de peines d'emprisonnement ferme par les JAP est incertaine²¹.

3.2.2 *Une tendance à la hausse du nombre des aménagements de peine décelables à partir des données partielles disponibles*

L'imperfection du dispositif statistique ne permet pas de disposer d'une image juste de l'état de l'aménagement des peines. La mission a, néanmoins, tenté de mesurer une éventuelle tendance entre l'avant et l'après conférence en ciblant le seul aspect de l'aménagement des peines en milieu fermé pour lequel, les données disponibles présentent une bien plus grande exhaustivité que celles relatives à l'application de l'article 723-15 du CPP.

Ces données, qui comportent également les mesures de libération conditionnelle, lui ont été fournies trimestriellement pour les années 2006 et 2007 par le bureau des études, de la statistique et de la prospective de la DAP pour la France entière et pour les cours d'appel d'Orléans, de Poitiers, d'Aix-en-Provence et de Caen dans lesquelles la mission s'est déplacée et dont l'engagement quant à l'organisation, la tenue et les travaux de la conférence lui avait paru de bon niveau. Il ne s'agit pas d'établir de comparaison entre ces cours qui ne disposent pas des mêmes infrastructures pénitentiaires mais de vérifier si elles connaissent des changements similaires.

¹⁷ Cette donnée a peu de sens pour certains types d'établissements pénitentiaires. Ainsi, le pourcentage des condamnés en aménagement de peine est proche des 100 % pour les centres de semi-liberté. A l'inverse, il est généralement de l'ordre de 1 à 2 % dans le cas des centres pour longues peines.

¹⁸ Cette donnée pourrait être obtenue pour chaque établissement pénitentiaire au prix d'une opération manuelle particulière.

¹⁹ Ce taux pourrait éventuellement être estimé en rapprochant les mesures accordées des peines d'emprisonnement ferme jusqu'à un an prononcées à l'égard de personnes comparaissant libres (information qui elle-même doit être estimée).

²⁰ Le casier judiciaire n'enregistre pas ces données qui ne lui sont pas utiles à la gestion des bulletins. Cette information est toutefois disponible, en partie, par l'application GIDE.

²¹ Cette donnée ne peut être obtenue que par une interrogation particulière de la base de gestion du casier judiciaire national. Elle est tributaire de la qualité des envois par les services de l'application des peines qui, selon les gestionnaires du casier judiciaire, est perfectible.

Ces mesures d'aménagement de peine prononcées par les juges de l'application des peines, France entière et magistrats des tribunaux des cours de l'échantillon, ont été croisées avec le nombre de condamnés sous écrou présents dans les établissements pénitentiaires de ces mêmes ressorts en 2006 et 2007²².

► *Une augmentation sensible du nombre des aménagements au plan national en 2007 qui permet d'atténuer les effets de l'augmentation du nombre de condamnés écroués*

Le tableau et le graphe ci-dessous montrent une augmentation du nombre de mesures d'aménagement de peines, toutes modalités confondues, entre 2007 et 2006 (+21%). Si toutes les mesures progressent, c'est le fort accroissement du PSE (+ 42%) qui permet d'obtenir l'essentiel de ce résultat.

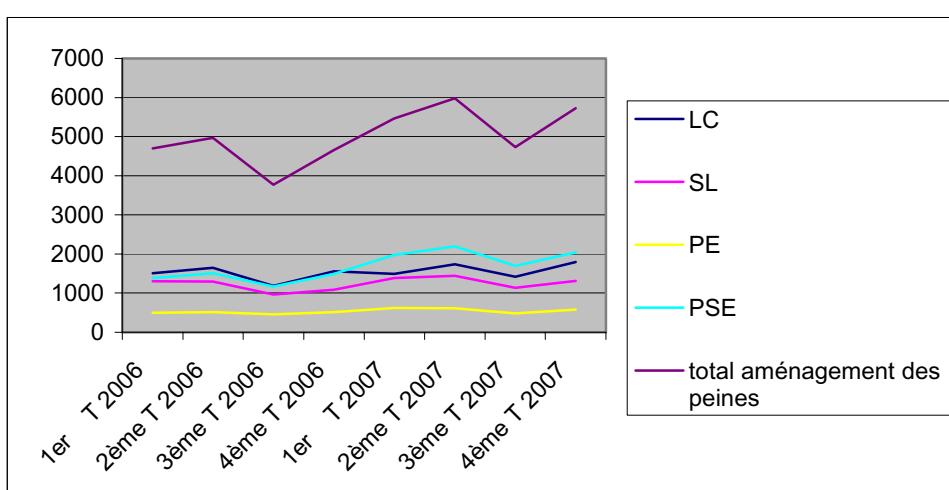
Nombre de mesures d'aménagement des peines accordées trimestriellement par les juridictions (France entière)

	LC*	SL	PE	PSE	Total
1er trimestre 2006	1509	1303	497	1387	4696
2 ^{ème} trimestre 2006	1646	1301	515	1510	4972
3 ^{ème} trimestre 2006	1180	966	454	1168	3768
4 ^{ème} trimestre 2006	1562	1085	514	1497	4658
Total 2006	5897	4655	1980	5562	18 094
1er trimestre 2007	1489	1388	622	1971	5470
2 ^{ème} trimestre 2007	1738	1444	608	2193	5983
3 ^{ème} trimestre 2007	1416	1138	480	1694	4728
4 ^{ème} trimestre 2007	1793	1313	579	2042	5727
Total 2007	6436	5283	2289	7900	21 908
Evol 2007/2006	+ 9%	+ 13%	+ 15%	+ 42%	+21%

* toutes mesures de LC sauf celles prononcées ab initio

Source GIDE/DAP

Evolution des mesures d'aménagement des peines en 2006 et 2007



²² Cette demande a donné lieu à un protocole particulier d'interrogation des bases GIDE. Les données obtenues ne sont pas produites habituellement.

Le quatrième trimestre 2007, période postérieure au lancement des conférences régionales et à l'affirmation de l'aménagement des peines comme axe de politique pénale au plan national peut plus particulièrement être distingué. Comparé au quatrième trimestre 2006, afin de prendre en compte de possibles effets saisonniers, il s'inscrit dans la tendance haussière de l'année 2007 déjà largement engagée lors des trois premiers trimestres mais de manière légèrement amplifiée (+ 23,5% contre + 21% pour l'année entière). La hausse qui caractérise ce trimestre est répartie plus également sur les différentes mesures et repose moins sur le seul PSE, qui semble marquer le pas après une forte montée en puissance.

Nombre de mesures d'aménagement des peines accordées au cours des quatrièmes Trimestres 2006 et 2007

	LC	SL	PE	PSE	Total
4 ^{ème} trimestre 2006	1562	1085	514	1497	4658
4 ^{ème} trimestre 2007	1793	1313	579	2042	5727
Evol 4^{ème} T2007/4^{ème} T 2006	+ 14%	+ 21%	+ 12%	+ 36%	+ 23,5%

Source GIDE/DAP

Cette hausse, en valeur brute, doit être mise en perspective avec le mouvement qu'a connu la population des condamnés sous écrou, potentiellement concernée dans son ensemble par les mesures d'aménagement des peines, à défaut de pouvoir distinguer le seul sous-ensemble éligible.

Bien que celle-ci progresse de 12%, le pourcentage des condamnés ayant fait l'objet d'un aménagement des peines progresse également. Il était de 10,9% en 2006 et s'élève à 12,04 en 2007. La part de ces condamnés s'établit à 12,2 pour le dernier trimestre 2007 contre 11,4 pour le dernier trimestre 2006.

Pourcentage du nombre moyen de condamnés écroués dans les établissements pénitentiaires bénéficiant d'un aménagement de peine

Période	Nb moyen de condamnés écroués	% condamnés écroués bénéficiant d'une mesure aménagement des peines
1er trimestre 2006	40 757	11,5
2ème trimestre 2006	42 296	11,7
3ème trimestre 2006	41 150	9,1
4^{ème} trimestre 2006	40 676	11,4
Moyenne année	41 219	10,9
1er trimestre 2007	43 492	12,5
2ème trimestre 2007	45 714	13
3ème trimestre 2007	46 159	10,2
4^{ème} trimestre 2007	46 580	12,2
Moyenne année	45 486	12,04

Le nombre moyen de condamnés est égal au nombre de condamnés sous écrou observés au 1^{er} jour du trimestre N + le nombre de condamnés sous écrou observés au 1^{er} jour du trimestre N+1 divisé par 2.

Source GIDE/DAP

► *Les cours d'appel choisies présentent les mêmes tendances*

Chaque cour d'appel montre des évolutions positives parfois très fortes : multiplication par 2,7 (Aix-en-Provence) et par 2 (Caen), + 50% (Orléans) et + 10% (Poitiers) du nombre d'aménagements de peines prononcés entre 2006 et 2007 sous l'effet du PSE mais pas seulement. Alors que la population condamnée sous écrou croît dans chacun de ces ressorts, le pourcentage des aménagements de peines double dans les deux premiers cas, reste stable dans le troisième et baisse légèrement dans le dernier.

Les données du quatrième trimestre 2007 ne se singularisent pas et sont conformes à celles des trimestres précédents.

4. DES PRECONISATIONS POUR UNE MEILLEURE MISE EN ŒUVRE DE L'AMENAGEMENT DES PEINES

Les constats établis par la mission la conduisent à formuler des préconisations qui sont susceptibles d'améliorer tant la mise en œuvre de l'aménagement des peines que le dispositif des conférences régionales semestrielles.

4.1 Des préconisations pour améliorer la mise en œuvre de l'aménagement des peines

► *La définition d'un modèle statistique de l'aménagement des peines pour lui donner une réelle visibilité*

Dès lors que l'aménagement des peines est érigé en axe prioritaire de politique pénale, il importe de pouvoir lui donner une visibilité notamment chiffrée qui, en l'état, n'existe pas. Le modèle conceptuel statistique propre à ce champ - même provisoire compte tenu des limites des outils informatiques²³ - est à bâtir. Le manque actuel se traduit au plan local comme au plan national par une incapacité à caractériser son état et freine, de fait, son développement.

A l'instar de ce qui a été fait dans d'autres domaines (réponse pénale à la délinquance traitée par les parquets, exécution des peines), il est indispensable qu'un modèle théorique puisse être défini.

Le passage de données détaillées de gestion, ce qui est le cas actuellement pour l'aménagement des peines, à quelques indicateurs-clé synthétiques, qu'ils soient à vocation interne ou externe, nécessite un retraitement, une harmonisation des concepts, une gestion des différentes nomenclatures et des unités de compte qui permettent d'assurer la cohérence et la comparabilité des systèmes d'information.

²³ En effet, plusieurs technologies, largement maîtrisées aujourd'hui par les équipes informatiques du ministère comme le recours à des infocentres (entreposés de données) tout comme la conjoncture informatique actuelle, plus favorable, au sein du ministère avec le développement de nouvelles applications métiers qui corrigent les carences des précédentes laissent augurer de progrès sensibles.

Plus que tout autre, le domaine de l'aménagement des peines nécessite de croiser les approches afin de disposer d'une vue d'ensemble sur un processus qui fait intervenir de nombreux acteurs judiciaires. C'est pourquoi, ce travail doit être mené de concert par les directions concernées et non par la seule DAP qui, même si elle dispose des informations et en restitue déjà un grand nombre, risque de se cantonner à l'approche métier qui est la sienne.

Le développement de ce modèle national et sa déclinaison locale vont de pair avec son intégration dans les principaux vecteurs de communication ministériels (annuaire statistique de la justice, les chiffres-clefs, sites intranet et internet).

L'ensemble de ces questions pourrait être inscrit à l'ordre du jour du conseil de la statistique et des études de 2008 du ministère qui fixe les orientations en la matière.

► *Le renforcement de la communication sur les conditions d'exécution des différentes mesures d'aménagement des peines*

En complément d'une information qu'il est indispensable de fournir aux prescripteurs des mesures d'aménagement de peines quant à la disponibilité des places de semi-liberté, PSE, placements extérieurs et d'accompagnement social (hébergement, formation professionnelle, emploi), il apparaît que la connaissance par les juridictions des modalités effectives de prise en charge de ces mesures et des modes opératoires des SPIP peut être améliorée.

Si le premier aspect fait l'objet de travaux par la direction de l'administration pénitentiaire (développement d'une base de données nationale sur l'offre de mesures) et d'un début d'institutionnalisation des échanges²⁴, le second est le plus souvent laissé à l'initiative des responsables locaux des services pénitentiaires d'où le niveau inégal d'information des autorités judiciaires et leurs attentes corrélatives.

Or, la mission a pu disposer de nombreux documents établis par l'administration pénitentiaire qui pourraient utilement être portés à la connaissance des autorités judiciaires notamment ceux actuellement en préparation dans le domaine de l'aménagement des peines comme les référentiels des différentes mesures ou encore la circulaire relative aux missions et méthodes d'intervention des SPIP.

Par ailleurs, les informations sur les délais de prise en compte des mesures par ces derniers tout comme leur plan de charge et, plus généralement sur les moyens financiers consacrés à ce secteur et les objectifs assignés par les DISP à leurs services pourraient également faire partie de cette communication, le cas échéant dans le cadre de la conférence régionale. Cette démarche serait de nature à donner, localement, une plus grande lisibilité à l'action des services en matière d'aménagement des peines.

²⁴ La circulaire du 27 avril 2006 sur les aménagements de peine détermine un certain nombre d'états que les DISP doivent transmettre aux chefs de cour sur les offres disponibles.

► *Une meilleure insertion de l'aménagement des peines dans la chaîne pénale*

Jusqu'à présent, on peut considérer que l'aménagement des peines ne dispose pas d'une véritable place au sein de la chaîne pénale dans la mesure où ses particularismes, ses contraintes et ses besoins ne sont pas suffisamment pris en compte au plan organisationnel comme peut l'être, par exemple, l'exécution des peines depuis la création des BEX.

La mission estime qu'elle a identifié une vraie difficulté sans qu'il lui soit possible, à ce stade, de proposer une solution, celle-ci ne pouvant résulter que d'une réflexion entre les différentes directions du ministère concernées dont celle des services judiciaires pour l'organisation des tribunaux.

Il se peut que de simples aménagements (extension du BEX par exemple) suffisent à garantir une meilleure efficacité ou, qu'au contraire, des évolutions structurelles s'avèrent nécessaires.

4.2 Des préconisations pour améliorer le fonctionnement des conférences régionales d'aménagement des peines

► *L'élargissement de la composition des conférences régionales pour favoriser la mise en œuvre de véritables démarches partenariales*

La mise en place d'une politique d'aménagement de peines véritablement efficace suppose le développement d'actions partenariales, notamment avec les collectivités locales et les associations, pour susciter ou faciliter la création d'une véritable capacité en ce domaine.

Or ces actions sont apparues jusqu'à présent insuffisamment soutenues, y compris dans le cadre des premières conférences d'aménagement des peines.

De même, il résulte des entretiens de la mission avec les représentants de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) et du secrétariat général du comité interministériel pour la prévention de la délinquance (CIPD), que des initiatives relevant de la politique d'aménagement des peines, élaborées localement, peuvent être financées dans le cadre du Fonds interministériel de prévention de la délinquance²⁵.

L'échelle régionale des conférences semestrielles apparaît tout à fait pertinente pour discuter de ces orientations et établir les passerelles nécessaires avec les autorités compétentes pour assurer le soutien de ces projets.

²⁵ D'ores et déjà, des mesures "destinées à faciliter la réinsertion des personnes incarcérées, qu'elles interviennent pendant la détention ou à la sortie de prison, justifient une intervention du FIPD, de même que les mesures alternatives aux poursuites ou à l'incarcération lorsqu'elles sont mises en œuvre dans un cadre partenarial" (circulaire du secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance en date du 21 février 2008).

Les actions de prévention de la récidive parmi lesquelles s'inscrivent des actions de préparation et d'accompagnement à la sortie de prison, d'alternatives aux poursuites ou à l'incarcération) ont représenté 5,2% des projets et 4,3% des financements du FIPD en 2007, sur une enveloppe nationale de 48,8 millions d'euros environ. A titre d'exemple, une subvention a été allouée à une association lilloise intervenant en détention, faisant le relais avec la mise en place d'un accompagnement à la sortie pour prévenir les sorties « sèches ».

Pourtant, il semble que les conférences régionales ne se sont pas pour l'heure préoccupées de ces gisements de financement, les quelques actions entreprises en 2007 relevant principalement d'initiatives des SPIP ou de la DDPJJ.

A cet égard, les dispositions de l'article D 48-5-1 du code de procédure pénale, issues du décret n°2007-1627 du 16 novembre 2007 selon lesquelles "peuvent être invités à participer à cette conférence des représentants des personnes morales de droit public ou de droit privé mettant en œuvre ou susceptibles de mettre en œuvre des travaux d'intérêt général en application des articles 131-8 et R 131-12 et suivants du Code pénal" apparaissent trop restrictives.

Elles ne prévoient pas la possibilité d'inviter d'autres interlocuteurs que ceux intervenant dans le champ de la mise en œuvre de mesures de travail d'intérêt général.

Le texte précité pourrait être modifié pour permettre aux chefs de cour de convier à la conférence régionale tout représentant de personnes morales de droit public ou de droit privé mettant en œuvre ou susceptibles de favoriser la mise en œuvre des aménagements de peines ou des alternatives à la détention et, plus généralement, toute personne qui leur semblerait utile au renforcement de ces actions.

► *La nécessité d'une gestion dynamique de l'entre deux conférences*

La mission a constaté que, même dans les hypothèses dans lesquelles la première conférence régionale avait défini des objectifs, ceux-ci étaient par la suite peu ou pas suivis.

La fixation de lignes directrices sans désigner de responsables pour leur mise en œuvre, et sans un contrôle effectif de celle-ci, s'avère peu efficace.

Il est donc apparu nécessaire à la mission que les conférences régionales se dotent d'un comité opérationnel, structure certes permanente mais souple qui ne devra pas générer, pour les personnes concernées, une charge de travail excessive.

Il lui incomberait, en premier lieu, de recueillir les informations nécessaires à la préparation de la conférence semestrielle et de la rediffuser, suffisamment tôt, aux différents participants.

Ensuite, cette structure devra se préoccuper de l'effectivité de la mise en œuvre des actions décidées par la conférence y compris celles qui relèvent de politiques partenariales.

Elle aura soin de rendre compte utilement, et en temps voulu, des tâches qui leur auront été assignées. Cela suppose naturellement qu'elle soit positionnée à un niveau hiérarchique suffisant pour intervenir en ce sens auprès des différents partenaires concernés celui de la cour d'appel s'impose à cet égard naturellement.

Il semble opportun que le caractère partenarial des conférences soit conservé. Ainsi, ce comité pourrait être composé d'un conseiller, d'un magistrat du parquet général ainsi que d'un représentant des services pénitentiaires et des services de la protection judiciaire de la jeunesse.

► *Une pédagogie à mener sur l'aménagement de peines au moyen d'une communication adaptée*

La question des aménagements de peines souffre, auprès des citoyens et des élus, d'une profonde méconnaissance et d'un a priori pas toujours favorable.

Les mesures peuvent être considérées comme allant à l'encontre de l'effet afflctif qui doit être celui de la sanction pénale. Il importe donc de faire oeuvre de pédagogie et démontrer que, loin de relever d'une démarche incohérente ou "laxiste", le fait d'aménager une peine vise à prévenir la réitération des faits en individualisant la sanction et en l'adaptant de la manière la plus pertinente possible à la personnalité du condamné, tout en laissant subsister la menace d'une incarcération en cas de manquement de celui-ci à ses obligations.

La multiplication de fenêtres d'information apparaît dans cette perspective tout à fait souhaitable : or, la mission a constaté qu'il s'agissait là d'une démarche beaucoup trop peu suivie par les cours d'appel.

Pour ce qui concerne la communication sur ce thème au niveau de la cour d'appel, deux options sont ouvertes : soit aborder la question des aménagements de peines et des alternatives à l'incarcération au cours des conférences de presse trimestrielles, soit organiser des conférences de presse spécifiques à l'issue de chaque conférence semestrielle d'aménagement des peines.

La seconde de ces solutions apparaît préférable, car elle contribuera à mettre en exergue le rôle assigné aux conférences régionales tout en affirmant avec plus de force l'engagement politique qui les sous-tend.

Eu égard aux spécificités qui peuvent marquer, au sein de chaque département, les modalités de mise en œuvre des aménagements de peines et des alternatives à l'incarcération, il apparaît en outre souhaitable qu'un "point presse" soit organisé, dans le temps le plus proche possible de la conférence, au niveau des tribunaux de grande instance, par les chefs de juridiction. Cette restitution de proximité favoriserait la mobilisation des collectivités locales et du réseau associatif.

André RIDE

ANNEXES

Liste des personnes rencontrées

Administration centrale

Secrétariat général

Mme Farge, chargée de mission des politiques partenariales

Direction des affaires criminelles et des grâces

M. Dubant, chef du bureau de l'exécution des peines

Mme Bartolucci, chef du bureau des politiques partenariales

Direction de l'administration pénitentiaire

Mme Frazier, chef du bureau de la gestion de la détention

Mme Blanc, chef de la mission de l'aménagement des peines et du PSE

Mme Brunet-Ludet, chef du bureau des politiques sociales et de l'insertion

Mme Kensey, chef du bureau des études, de la prospective et de la statistique

Mme Beynnetout, chef du bureau du travail, de la formation professionnelle et de l'emploi

Mme Bernotti, chef du bureau des études, de la prospective et des méthodes

Mme Falconi, chargée du pôle statistique

Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

Mme Mathieu, sous-directrice des méthodes éducatives

Direction des Affaires générales et de l'équipement

M. Marais, chargé de la sous-direction des études, de la statistique et de la diffusion

Mme Timbart, chef du bureau des études

M. Cohen-Solal, chef du bureau des applications statistiques

Déplacements

Lyon

M. Trottel, premier président, M. Viout, procureur général (cour d'appel de Lyon)

M. Perrin, directeur interrégional des services pénitentiaires de Lyon, M. Louchouarn, adjoint au directeur, Mme Guignand, chef du département insertion et probation

M. Ronzel, adjoint au directeur régional de la protection judiciaire de la jeunesse Rhône – Alpes-Auvergne

Lille

M. Saint-Jean, directeur interrégional des services pénitentiaires de Lille, Mme Decrock adjointe au chef du département insertion et probation

Orléans

M. Tardif, premier président, Mme Taffaleau, procureur général, Mme Amouroux, substitut général (cour d'appel d'Orléans)

Mme Duvallet, vice-président (TGI d'Orléans)

Pontoise

Mme Heidsick, Mme Lacombe, Mme Penaud, vice-présidentes, M. Fanjeaux, juge de l'application des peines

M. Joly, vice-procureur, M. Modat, substitut (TGI de Pontoise)

M. Perreti, directeur départemental du service pénitentiaire d'insertion et de probation du Val d'Oise

Aix- en- Provence

M. Athenont, premier président, M. Barrois, président de la chambre d'application des peines, M. Bestard, procureur général, M. Cailleau, avocat général, M. Lourgouilloux, substitut général (cour d'appel d'Aix-en-Provence)

Marseille

M. Delhomme, directeur interrégional des services pénitentiaires de Marseille, Mme Slodzian, adjointe au DRPJ PACAC

Poitiers

M. Junqua, premier président, Mme Vigneau, président de chambre, Mme Baudon, conseillère (cour d'appel de Poitiers)

Mme Ceccaldi, procureur général, Mme Sallaberry, substitut général (cour d'appel de Poitiers)

Mme Chassard, présidente, M. Fèvre, procureur de la République, Mme Heras de Pedro, M.

Maury, vice-présidents, Mme Dupont, juge des enfants, TGI de Poitiers

M. Cassemiche, DSPIP de la Vienne, M. Milbled, directeur de la maison d'arrêt de Poitiers

Mme Greslier, DDPJJ de la Vienne

Caen

M. Marschall, premier président, Mme Hervieu-le-Bris, conseillère

M. Le Bras, procureur général, M. Corbeaux, substitut général, M. Bougy, substitut général (cour d'appel de Caen)

M. Roy, président, Mme Morice, vice-présidente, Mme Herin, vice présidente.

M. Nicot, procureur de la République (TGI de Caen)

M. Morinière, DSPIP du Calvados,

M. Bannier, DDPJJ du Calvados, Mme Boudon, DDPJJ adjoint

M. Moyon, directeur du centre pénitentiaire de Caen, M. Wiart, directeur de la maison d'arrêt de Caen

Comité interministériel de prévention de la délinquance

M. Lassale, chargé de mission

Agence de cohésion sociale et de l'égalité des chances

M. Lenoir, directeur de la prévention, pôle ville

Association nationale des juges de l'application des peines

Mme Le Brun, présidente

M. Fossey, vice-président



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

CABINET
DE LA GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE
LE DIRECTEUR DU CABINET

Paris, le 21 DEC. 2007

Note à l'attention de Monsieur André RIDE
Inspecteur Général des Services Judiciaires

Objet ; Conférences d'aménagement des peines.

Par décret du 18 novembre 2007, le Gouvernement a rendu obligatoire la tenue de conférences semestrielles d'aménagement des peines dans le ressort de chaque cour d'appel.

Je vous prie de bien vouloir nous remettre, avant le 31 mars 2008, un rapport sur le fonctionnement de ces conférences et leur effet sur la politique d'aménagement des peines souhaitée par le Garde des Sceaux.

L.

Patrick GÉRARD

200800147749



LE GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

À

1. POUR ATTRIBUTION

MESDAMES ET MESSIEURS LES PROCUREURS GÉNÉRAUX
PRÈS LES COURS D'APPEL
MESDAMES ET MESSIEURS LES PROCUREURS DE LA REPUBLIQUE
PRES LES TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE
MESSIEURS LES DIRECTEURS INTERRÉGIONAUX
DES SERVICES PÉNITENTIAIRES
MONSIEUR LE DIRECTEUR INTERRÉGIONAL, CHEF DE LA MISSION
DES SERVICES PÉNITENTIAIRES DE L'OUTRE-MER
MESDAMES ET MESSIEURS LES DIRECTEURS DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE
LA JEUNESSE

2. POUR INFORMATION

MESDAMES ET MESSIEURS LES PREMIERS PRÉSIDENTS
DES COURS D'APPEL
MESDAMES ET MESSIEURS LES PRÉSIDENTS
DES TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE

N°NOR : JUS D.2007.30042 C

N°CIRCULAIRE : CRIM 2007 – 11/E3 27/06/07

OBJET : CIRCULAIRE RELATIVE AUX AMÉNAGEMENTS DE PEINES ET AUX ALTERNATIVES
A L'INCARCÉRATION.

MOTS CLEFS : AMÉNAGEMENT DE PEINE. ALTERNATIVE À L'INCARCÉRATION.
APPLICATION DES PEINES. EXÉCUTION DES PEINES.

TEXTES DE RÉFÉRENCE : LOI N°2004-204 DU 9 MARS 2004. LOI N°2005-1549 DU 12 DÉCEMBRE 2005.
LOI N°2007- 297 DU 5 MARS 2007.DÉCRET DU 13 DÉCEMBRE 2004.

PUBLICATION : BULLETIN OFFICIEL, INTRANET DACG

Modalités de diffusion

- Diffusion directe aux PROCUREURS GENERAUX, et, par l'intermédiaire de ces derniers,
aux PROCUREURS de la REPUBLIQUE
- Diffusion directe aux DIRECTEURS REGIONAUX des services pénitentiaires, et,
par l'intermédiaire de ces derniers, aux DIRECTEURS ET CHEFS d'établissements pénitentiaires

La loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité a affirmé le principe selon lequel les peines d'emprisonnement ont vocation à être aménagées, et la circulaire du 27 avril 2006 relative aux aménagements de peine et aux alternatives à l'incarcération a défini la politique pénale en cette matière.

La conduite de cette politique pénale a permis d'obtenir des résultats encourageants puisque, entre le 1^{er} avril 2006 et le 1^{er} avril 2007, l'ensemble des aménagements de peines a augmenté de 28,6%, notamment grâce à un essor remarquable du placement sous surveillance électronique passant de 1 313 à 2 087 personnes (+59%), à une augmentation importante des placements extérieurs (+32,6%) et à une augmentation plus faible de la semi-liberté (+1,7%)

Cette situation est le fruit des efforts de chacun des acteurs de la chaîne pénale, magistrats du siège et du parquet comme fonctionnaires des services judiciaires, pénitentiaires et de la jeunesse, dans la mise en place d'une concertation plus efficace.

Toutefois, ces résultats positifs doivent être encore améliorés afin de permettre à un plus grand nombre de condamnés d'exécuter leur peine sous forme aménagée dans l'intérêt de la société et dans le respect des droits des victimes.

Dans ce cadre, un effort particulier devra être porté en faveur des libérations conditionnelles, dont le nombre reste stable depuis plusieurs années.

J'entends donc donner une nouvelle impulsion à la politique pénale en matière d'aménagements de peine et d'alternatives à l'incarcération.

A ce titre, il est essentiel que l'action des parquets prenne en compte cet aspect de la politique pénale à tous les stades de la procédure.

Ainsi, dès l'enquête initiale, les parquets veilleront à faire recueillir tous les renseignements utiles sur la situation personnelle du mis en cause. Ces informations permettront de requérir, le cas échéant, une peine aménagée ou une peine alternative à l'emprisonnement lors de l'audience de jugement.

Par ailleurs, j'attends des parquets qu'ils participent à la mise en œuvre de cette politique pénale dans le cadre des débats contradictoires devant les juridictions de l'application des peines.

Je vous demande ensuite d'organiser, par cour d'appel, une conférence régionale semestrielle portant sur le développement des aménagements de peine et des alternatives à l'incarcération.

Sous la présidence des chefs de cour, ces conférences associeront les magistrats du siège et du parquet particulièrement concernés par le prononcé et la mise en œuvre des aménagements de peine, les responsables régionaux et départementaux des services de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse.

Ces conférences auront vocation à favoriser les échanges d'informations, à optimiser les moyens existants et à développer un réseau partenarial afin d'accroître les potentialités en matière d'aménagements de peine mais également d'alternatives à l'incarcération, notamment du travail d'intérêt général dont les catégories de structures d'accueil ont été considérablement élargies par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

Afin de mener à bien cette politique pénale, j'ai décidé la création d'un groupe de travail inter-directionnel ayant pour mission d'impulser et de valoriser cette politique pénale et d'élaborer des propositions dans ce domaine.

Il est d'ores et déjà envisagé la création d'un outil national de gestion des disponibilités de bracelets électroniques ainsi que de guides thématiques interprofessionnels, notamment sur la libération conditionnelle, le travail d'intérêt général, le stage de citoyenneté.

En outre, ce groupe devra formuler toute proposition d'évolution législative ou réglementaire visant d'une part à faciliter la mise en œuvre et le suivi de ces mesures et peines et, d'autre part, à envisager la prise en compte des nouvelles technologies par le législateur.

Il devra également veiller à ce que ces aménagements de peine soient parfaitement appréhendés dès le stade de la formation par les différents partenaires institutionnels.

Enfin, je serai très attachée à ce que dès les premières conférences de presse trimestrielles organisées par les magistrats délégués à la communication, qui se tiendront dès le 1^{er} juillet 2007, soit développée la progression des aménagements de peines et des alternatives à l'incarcération.



Rachida DATI



Paris, le

13 JUIL. 2007

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

**DIRECTION
DES AFFAIRES CRIMINELLES ET DES GRÂCES**

LE DIRECTEUR

Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice

à

1. Pour attribution

Mesdames et Messieurs les procureurs généraux
près les cours d'appel

Mesdames et Messieurs les procureurs de la République
près les tribunaux de grande instance

2. Pour information

Mesdames et Messieurs les premiers présidents des cours d'appel

Mesdames et Messieurs les présidents des tribunaux de grande instance

OBJET : Conférence régionale semestrielle portant sur les aménagements de peine et les alternatives à l'incarcération.

N/REF : E3- 06-QJ 020

Par circulaire en date du 27 juin 2007, votre attention a été attirée sur la nécessité de donner une nouvelle impulsion à la politique pénale en matière d'aménagements de peine et d'alternatives à l'incarcération afin d'améliorer les résultats encourageants récemment constatés.

A cet égard, il vous était demandé d'organiser une conférence régionale semestrielle portant sur le développement des aménagements de peine et des alternatives à l'incarcération.

Cette action ministérielle prioritaire justifie qu'une première réunion de cette conférence régionale puisse se tenir dans chaque cour d'appel dans les plus brefs délais.

Cette conférence, présidée par les chefs de cour ou leurs représentants, devra réunir les magistrats du siège et du parquet en charge de l'exécution et de l'application des peines tant au niveau de la cour d'appel que des juridictions de première instance.

DACG
13, place Vendôme
75042 Paris Cedex 01
Téléphone : 01 44 77 63 05
Télécopie : 01 44 77 60 21

Il serait souhaitable que participent à cette conférence les présidents des chambres correctionnelles ainsi que les magistrats du siège et du parquet en charge des mineurs.

Je vous serais également obligé de bien vouloir prendre attaché avec les directeurs interrégionaux des services pénitentiaires et les directeurs régionaux de la protection judiciaire de la jeunesse qui ont été mobilisés à cette fin, et de définir conjointement la participation de leurs services à cette conférence.

Je vous demande de veiller à ce que cette première conférence ait notamment pour objet d'examiner les points suivants :

- dresser un bilan en matière d'aménagements de peine et d'alternatives à l'incarcération ;
- recenser les moyens disponibles en cette matière (nombre de PSE, y compris de PSE-GSM ; nombre de places offertes dans le cadre de la semi-liberté, des placements extérieurs, des T.I.G. ; conventions passées dans le cadre des stages de citoyenneté, de sensibilisation à la sécurité routière, de parentalité....) ;
- améliorer les échanges d'informations entre les juridictions, les services pénitentiaires et les services de la protection judiciaire de la jeunesse ;
- définir et mettre en œuvre les actions nécessaires à un renforcement des aménagements de peine et des alternatives à l'incarcération.

Vous voudrez bien me rendre compte, sous le timbre du bureau de l'exécution des peines et des grâces, des travaux qui auront été réalisés.

P/le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice
Par délégation,

Le Directeur
des Affaires Criminelles et des Grâces


Jean-Marie HUET

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Décret n° 2007-1627 du 16 novembre 2007 modifiant le code de procédure pénale (troisième partie : Décrets) et renforçant le recours aux aménagements de peines et la lutte contre la récidive

NOR : JUSD0768302D

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la garde des sceaux, ministre de la justice,

Vu le code pénal, notamment son article 131-36-4 ;

Vu le code de procédure pénale, notamment ses articles 723-10 et 729 ;

Vu le code de la santé publique, notamment ses articles R. 3711-8 et R. 3711-12 à R. 3711-17,

Décrète :

Art. 1^{er}. – Le code de procédure pénale (troisième partie : Décrets) est modifié conformément aux dispositions du présent décret.

CHAPITRE I^{er}

Dispositions renforçant le recours aux aménagements des peines et aux alternatives à l'incarcération

Art. 2. – Après l'article D. 48-5, il est inséré deux articles ainsi rédigés :

« *Art. D. 48-5-1.* Le premier président de la cour d'appel et le procureur général, avec les présidents des tribunaux de grande instance et les procureurs de la République du ressort de la cour d'appel, organisent une fois par semestre une conférence régionale portant sur les aménagements de peines et les alternatives à l'incarcération.

« Cette conférence est présidée par les chefs de la cour d'appel ou leurs représentants.

« Elle réunit les magistrats du siège et du parquet, des juridictions de la cour d'appel et des juridictions de première instance, en charge de l'exécution et de l'application des peines.

« Y participent notamment les présidents des chambres correctionnelles et les magistrats du siège et du parquet en charge des mineurs.

« Y participent également les directeurs interrégionaux des services pénitentiaires et les directeurs régionaux de la protection judiciaire de la jeunesse, ou leurs représentants, et les personnels concernés de ces services.

« Peuvent être invités à participer à cette conférence des représentants des personnes morales de droit public ou de droit privé mettant en œuvre ou susceptibles de mettre en œuvre des travaux d'intérêt général en application des articles 131-8 et R. 131-12 et suivants du code pénal.

« Cette conférence a pour objet :

« – de dresser le bilan des aménagements de peines et des alternatives à la détention intervenus dans le ressort de la cour ;

« – de recenser ou mettre à jour le recensement des moyens disponibles en cette matière ;

« – d'améliorer les échanges d'informations entre les juridictions, les services pénitentiaires et les services de la protection judiciaire de la jeunesse ;

« – de définir et mettre en œuvre les actions nécessaires à un renforcement des aménagements de peines et des alternatives à la détention.

« Lors de cette conférence, les juges de l'application des peines y présentent les éléments de leur rapport prévu par l'article R. 57-2.

« Les conclusions des deux conférences semestrielles sont intégrées dans la synthèse des rapports annuels prévus par l'article 35, que le procureur général adresse au ministère de la justice en application de l'article D. 15-2.

« *Art. D. 48-5-2.* Les dispositions de l'article R. 522-10 du code de l'organisation judiciaire sont applicables aux membres de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté mentionnés aux 4^o, 5^o, 6^o et 7^o de l'article R. 61-8. »

Art. 3. – Après l'article D. 49-17, il est inséré deux articles ainsi rédigés :

« *Art. D. 49-17-1.* Lorsque le procureur de la République est favorable à l'octroi d'une mesure d'aménagement de peine demandée par le condamné, il peut adresser au juge de l'application des peines des réquisitions écrites lui demandant d'accorder cette mesure sans procéder à un débat contradictoire, conformément aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 712-6. Si le condamné et son avocat ne sollicitent pas qu'il soit procédé à un débat contradictoire, le juge de l'application des peines statue sur la mesure en l'absence du procureur de la République, après, le cas échéant audition du condamné et de son avocat en chambre du conseil.

« *Art. D. 49-17-2.* Le nombre et le jour des audiences du juge de l'application des peines et du tribunal de l'application des peines sont fixés par décision conjointe du président du tribunal de grande instance et du procureur de la République.

« Les décisions prévues au présent article sont prises, après avis de l'assemblée générale du tribunal, à la fin de l'année judiciaire pour l'année judiciaire suivante, et peuvent, en cas de nécessité, être modifiées en cours d'année dans les mêmes conditions.

« En cas d'impossibilité de parvenir à des décisions conjointes, le nombre et le jour des audiences du tribunal de l'application des peines sont fixés par le seul président du tribunal de grande instance, après avis du premier président de la cour d'appel et du procureur général.

« Sans préjudice des dispositions du présent article, le juge de l'application des peines peut, à tout moment au cours de l'année, fixer une audience toutes les fois qu'il est nécessaire. »

Art. 4. – L'article D. 49-23 est ainsi rédigé :

« *Art. D. 49-23.* Conformément aux dispositions de l'article 712-21, et sous réserve des dispositions des deux derniers alinéas du présent article et de l'article D. 147-9-1, les mesures de réduction de peine entraînant la libération immédiate du condamné, de permission de sortir, de placement à l'extérieur, de semi-liberté, de fractionnement et suspension des peines, de placement sous surveillance électronique fixe, de libération conditionnelle et de relèvement de la période de sûreté, ne peuvent être accordées sans expertise psychiatrique préalable aux personnes condamnées pour une des infractions suivantes, pour lesquelles le suivi socio-judiciaire est encouru :

« 1^o Les crimes d'atteintes volontaires à la vie prévus par les articles 221-1 à 221-5-1 du code pénal ;

« 2^o Les crimes de tortures et d'actes de barbarie prévus par les articles 222-1 à 222-6 du code pénal ;

« 3^o Les crimes et délits de violences commis par le conjoint ou le concubin de la victime ou le partenaire lié à celle-ci par un pacte civil de solidarité, ou par son ancien conjoint, son ancien concubin ou l'ancien partenaire lié à celle-ci par un pacte civil de solidarité, prévus par les articles 222-8 (6^o), 222-10 (6^o), 222-12 (6^o) et 222-13 (6^o) du code pénal ;

« 4^o Les crimes et délits de violences commis sur un mineur de quinze ans par un ascendant légitime, naturel ou adoptif ou par toute autre personne ayant autorité sur la victime, prévus par les articles 222-8 (avant-dernier alinéa), 222-10 (avant-dernier alinéa), 222-12 (avant-dernier alinéa), 222-13 (dernier alinéa) et 222-14 du code pénal ;

« 5^o Les crimes de viols prévus par les articles 222-23 à 222-26 du code pénal ;

« 6^o Les délits d'agressions sexuelles prévus par les articles 222-27 à 222-31 du code pénal ;

« 7^o Le délit d'exhibition sexuelle prévu par l'article 222-32 du code pénal ;

« 8^o Les crimes d'enlèvement et de séquestration prévus par les articles 224-1 à 224-5-2 du code pénal ;

« 9^o Les délits de corruption de mineurs, de propositions sexuelles à un mineur, d'enregistrement, transmission, offre, diffusion ou consultation habituelle d'images pédopornographiques, de diffusion de messages violents ou pornographiques susceptibles d'être vus par un mineur et d'atteintes sexuelles sur mineur prévus par les articles 227-22 à 227-27 du code pénal ;

« 10^o Les destructions, dégradations et détériorations dangereuses pour les personnes prévues par les articles 322-6 à 322-11 du code pénal.

« Le juge ou le tribunal de l'application des peines peut toutefois, avec l'accord du procureur de la République, dire, par ordonnance ou jugement motivé, qu'il n'y a pas lieu d'ordonner une nouvelle expertise psychiatrique préalablement à une décision d'aménagement de la peine, dès lors que figure au dossier du condamné une expertise datant de moins de deux ans, y compris si celle-ci a été réalisée avant la condamnation.

« Sauf lorsqu'il s'agit d'une condamnation prononcée pour une infraction mentionnée à l'article 706-47 et qui est visée aux 2^o, 5^o, 6^o et 9^o ci-dessus ou constitue un meurtre ou un assassinat commis sur un mineur ou en récidive légale, le juge de l'application des peines peut également, avec l'accord du procureur de la République, ordonner par ordonnance motivée une permission de sortir sans expertise préalable ; il en est de même pour les autres décisions d'aménagement de la peine, par ordonnance ou jugement spécialement motivé faisant état de la non-nécessité d'une expertise au regard des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur.

« En cas de condamnations multiples, si la peine prononcée pour une infraction mentionnée aux 1^o à 10^o a déjà été exécutée en totalité, les dispositions de l'article 712-21 ne sont plus applicables. Le juge ou le tribunal de l'application des peines a toutefois la faculté d'ordonner une expertise préalablement à la mesure d'aménagement de peine en application de l'article D. 49-24. »

Art. 5. – I. L'article D. 128 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« 4^o Les condamnés pouvant faire l'objet d'un placement extérieur sans surveillance du personnel pénitentiaire, en application des dispositions de l'article D. 136. »

II. L'article D. 129 est rétabli dans la rédaction suivante :

« *Art. D. 129.* Les détenus placés à l'extérieur peuvent être soumis à l'une ou plusieurs des obligations ou interdictions mentionnées aux articles 131-36-2, 132-44, 132-45 et 132-45-1 du code pénal. »

III. Au sixième alinéa de l'article D. 136, les mots : « aux articles 132-44 et 132-45 » sont remplacés par les mots : « aux articles 131-36-2, 132-44, 132-45 et 132-45-1 ».

IV. A l'article D. 138, les mots : « aux articles 132-44 et 132-45 » sont remplacés par les mots : « aux articles 131-36-2, 132-44, 132-45 et 132-45-1 ».

V. Au premier alinéa de l'article D. 142, les mots : « aux articles 132-44 et 132-45 » sont remplacés par les mots : « aux articles 131-36-2, 132-44, 132-45 et 132-45-1 ».

VI. Au dernier alinéa de l'article D. 147-2, les mots : « à l'article 132-45 » sont remplacés par les mots : « aux articles 131-36-2, 132-44, 132-45 et 132-45-1 ».

VII. A l'article D. 536, les mots : « par l'article 132-45 » sont remplacés par les mots : « aux articles 131-36-2, 132-44 et 132-45 ».

Art. 6. – I. L'article D. 143 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« 7^o Exercice par le condamné de son droit de vote. »

II. Après l'article D. 146-3, il est inséré un article D. 146-4 ainsi rédigé :

« *Art. D. 146-4.* Lorsque le juge d'application des peines accorde une permission de sortir en vue de la préparation de la réinsertion sociale du condamné, notamment pour lui permettre de rencontrer une personne susceptible de l'employer après sa libération, il peut dans son ordonnance décider que la date et les modalités d'exécution de la permission seront fixées et précisées par le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation, après avis du chef de l'établissement pénitentiaire.

« Le juge de l'application des peines peut, dans la même ordonnance, accorder plusieurs permissions de sortir en faisant application des dispositions du présent article.

« Les dispositions du présent article sont également applicables aux permissions de sortir accordées en vue du maintien des liens familiaux lorsque la durée de la peine restant à exécuter est inférieure ou égale à un an.

« En cas d'appel d'une ordonnance accordant une permission de sortir, le président de la chambre de l'application des peines qui confirme l'ordonnance peut, si la date prévue pour la permission est dépassée au moment où il statue sur l'appel, décider d'une autre date ou décider qu'une nouvelle date sera fixée par le juge de l'application des peines ou, conformément aux dispositions du premier alinéa du présent article, par le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation.

« Pour l'application des dispositions du présent article, le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation peut déléguer sa signature et ses pouvoirs à un directeur d'insertion et de probation. »

III. Au premier alinéa de l'article D. 147-11, il est inséré, après les mots : « ses pouvoirs », les mots : « à un directeur d'insertion et de probation, ».

Art. 7. – Après l'article D. 147-9, il est inséré un article D. 147-9-1 ainsi rédigé :

« *Art. D. 147-9-1.* Les dispositions de l'article 712-21 ne sont pas applicables aux aménagements de peines décidés en application des articles 723-15 et suivants, sauf si le procureur de la République le requiert lorsqu'il saisit le juge de l'application des peines. »

CHAPITRE II

Dispositions relatives à la surveillance judiciaire et à la libération conditionnelle

Art. 8. – I. Au premier alinéa de l'article D. 147-36, les mots : « d'un an » sont remplacés par les mots : « de moins de deux ans ».

II. L'article D. 147-37 est ainsi modifié :

1^o Le premier alinéa est ainsi rédigé :

« Sauf décision contraire du juge de l'application des peines ou, pour les personnes condamnées pour des faits commis avant le 14 décembre 2005, du tribunal de l'application des peines, la surveillance judiciaire comporte l'obligation de respecter l'injonction de soins prévue par l'article 131-36-4 du code pénal lorsque l'expertise médicale prévue par l'article 723-31 ou par l'article D. 147-36 conclut que le condamné est susceptible de faire l'objet d'un traitement. La juridiction constate cette obligation dans sa décision de placement sous surveillance judiciaire. »

2^o Au deuxième alinéa, les mots : « Si cette injonction de soin est prononcée » sont remplacés par les mots : « Si la surveillance judiciaire comporte une injonction de soins ».

Art. 9. – Après l'article D. 147-37, il est inséré deux articles ainsi rédigés :

« *Art. D. 147-37-1.* Si la surveillance judiciaire comporte un placement sous surveillance électronique mobile, le juge de l'application des peines avise le condamné, avant sa libération et l'installation du dispositif prévu par l'article 763-12, que ce placement ne peut être mis en œuvre sans son consentement, mais que, s'il le refuse ou manque à ses obligations, tout ou partie de la durée des réductions de peine dont il a bénéficié pourra lui être retiré.

« *Art. D. 147-37-2.* Le jugement prononçant une surveillance judiciaire doit fixer le lieu de résidence du condamné à compter de sa libération.

« En cas de nécessité, cette résidence peut être fixée par le juge de l'application des peines après qu'a été rendu le jugement de surveillance judiciaire, dès lors que cette fixation intervient avant la date de libération.

« Pour déterminer la résidence du condamné, le juge de l'application des peines peut, s'il y a lieu, procéder par voie de réquisitions, conformément aux dispositions de l'article 712-16. »

Art. 10. – L'article D. 147-40 est ainsi rédigé :

« *Art. D. 147-40.* Au moins deux semaines avant la date de libération du condamné, une copie de tout ou partie du dossier individuel le concernant, comportant notamment la décision de placement sous surveillance judiciaire, est adressée au juge de l'application des peines du tribunal de grande instance dans le ressort duquel le condamné devra résider, afin de lui permettre de préparer la mise en œuvre de la surveillance judiciaire. »

Art. 11. – Après l'article D. 147-40, il est inséré deux articles ainsi rédigés :

« *Art. D. 147-40-1.* Si la surveillance judiciaire comporte une injonction de soins, ce juge désigne, avant la libération du condamné, le médecin coordonnateur afin que le choix du médecin traitant puisse, sauf impossibilité, intervenir avant cette libération, en application des dispositions des articles R. 3711-8 et R. 3711-12 à R. 3711-17 du code de la santé publique.

« Pour ce faire, le condamné peut bénéficier de permissions de sortir ou d'autorisations de sortie sous escorte, afin de rencontrer le médecin coordonnateur et son médecin traitant.

« *Art. D. 147-40-2.* La personne placée sous surveillance judiciaire doit être convoquée par le juge de l'application des peines du tribunal de grande instance dans le ressort duquel elle doit résider, dans un délai maximal de huit jours à compter de sa libération. Cette convocation lui est notifiée contre émargement, avant sa libération, par le chef d'établissement pénitentiaire. »

Art. 12. – Après l'article D. 147-41, il est inséré trois articles ainsi rédigés :

« *Art. D. 147-42.* Si la surveillance judiciaire comporte un placement sous surveillance électronique mobile et que le condamné refuse la pose du dispositif de contrôle avant sa libération, conformément aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 763-12 et de l'article R. 61-27, le juge de l'application des peines ordonne, conformément aux dispositions de l'article 723-35, le retrait de tout ou partie des réductions de peines avant la libération du condamné.

« *Art. D. 147-43.* Lorsque le juge de l'application des peines n'a ordonné le retrait que d'une partie des réductions de peine, la surveillance judiciaire s'applique à nouveau à la libération du condamné jusqu'à la date fixée par la décision qui l'avait prononcée. Si cette mesure n'avait pas déjà été ordonnée, le juge de l'application des peines peut, avant cette libération, ordonner que le condamné sera placé sous surveillance électronique mobile.

« Lorsque le juge de l'application des peines a ordonné le retrait de la totalité des réductions de peines, il peut avant l'exécution de l'intégralité de cette nouvelle période de détention, décider d'une nouvelle surveillance judiciaire, le cas échéant avec placement sous surveillance électronique mobile, pour la durée du retrait des réductions de peine qui n'a pas été exécuté. Dans ce cas, il n'est pas nécessaire de procéder à une nouvelle expertise de dangerosité.

« Les décisions prévues aux deux alinéas précédents sont prises par le juge de l'application des peines, par jugement rendu selon les modalités prévues par l'article 712-6, y compris s'il s'agit d'une personne condamnée pour des faits commis avant le 14 décembre 2005 et pour laquelle la première surveillance judiciaire a été ordonnée par le tribunal de l'application des peines.

« Dans les cas prévus par le présent article, le délai d'un an prévu par le premier alinéa de l'article 763-10 n'est pas applicable. Dans le cas prévu par le deuxième alinéa, l'avis de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté n'est pas nécessaire si la personne avait déjà fait l'objet d'un avis de cette commission et avait été placée sous surveillance électronique mobile lors de la première surveillance judiciaire.

« *Art. D. 147-44.* En cas d'inobservation, par un condamné sous surveillance judiciaire sans placement sous surveillance électronique mobile, des obligations auxquelles il est astreint, le juge de l'application des peines peut, avec l'accord du condamné assisté de son avocat et par jugement rendu selon les modalités prévues par l'article 712-6, ordonner son placement sous surveillance électronique mobile, sans qu'il soit préalablement nécessaire de lui retirer les réductions de peines et de le réincarcérer.

« Dans ce cas, l'avis de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté n'est pas nécessaire. »

Art. 13. – Après l'article D. 534, il est inséré un article D. 534-1 ainsi rédigé :

« *Art. D. 534-1.* Au moins deux semaines avant la date de libération du condamné, une copie de tout ou partie du dossier individuel le concernant, comportant notamment la décision de libération conditionnelle, est adressée au juge de l'application des peines du tribunal de grande instance dans le ressort duquel le condamné devra résider, afin de lui permettre de préparer la mise en œuvre de la libération conditionnelle.

« Dans un délai d'un mois à compter de sa libération, le condamné doit être convoqué devant ce juge de l'application des peines ou devant le service pénitentiaire d'insertion ou de probation compétent.

« Lorsque la personne a été condamnée pour viol, pour meurtre ou assassinat avec viol ou acte de torture ou de barbarie, ou pour agression ou atteinte sexuelle commise sur un mineur de quinze ans, cette convocation doit intervenir au plus tard dans un délai de huit jours, et doit être remise au condamné avant sa libération.

« Lorsqu'en raison des possibilités d'insertion dont peut bénéficier le condamné, et notamment de la date à laquelle ce dernier doit débuter un emploi, la libération conditionnelle doit être accordée en urgence, dans des conditions ne permettant pas de respecter les délais prévus par les deux premiers alinéas, ceux-ci ne sont pas applicables. »

Art. 14. – Au premier alinéa de l'article D. 538, les mots : « la personne peut également être soumise » sont remplacés par les mots : « la personne est également soumise, sauf décision contraire du juge ou du tribunal de l'application des peines ».

Art. 15. – L'article D. 539 est ainsi rédigé :

« *Art. D. 539.* Conformément aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 731-1 et de l'article R. 61-34, la personne majeure peut également être placée sous surveillance électronique mobile, en cas de condamnation à une peine d'au moins sept ans d'emprisonnement concernant une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru.

« Le délai d'un an prévu par le premier alinéa de l'article 763-10 n'est pas applicable au placement sous surveillance électronique décidé dans le cadre d'une libération conditionnelle.

« Le juge de l'application des peines avise alors le condamné, avant sa libération et l'installation du dispositif prévu par l'article 763-12, que ce placement ne peut être mis en œuvre sans son consentement, mais que s'il le refuse ou manque à ses obligations, sa libération conditionnelle pourra être révoquée.

« La libération conditionnelle peut être retirée avant la libération effective du condamné si celui-ci refuse la pose du dispositif de contrôle avant sa libération, conformément aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 763-12 et de l'article R. 61-27. »

CHAPITRE III

Dispositions diverses

Art. 16. – Après l'article D. 32-2, il est inséré les dispositions suivantes :

« *Sections IV à VI*

« Néant.

« *Section VII*

« *Du contrôle judiciaire et de la détention provisoire*

« *Art. D. 32-3.* Le juge des libertés et de la détention, lorsqu'il ordonne l'incarcération provisoire de la personne mise en examen en vue d'un débat différé, soit à la suite de demande de délai de l'intéressé ou de son avocat prévue par le septième alinéa de l'article 145, soit d'office en application du neuvième alinéa de cet article, peut directement saisir le service pénitentiaire d'insertion et de probation, le service compétent de la protection judiciaire de la jeunesse ou toute association habilitée en application des dispositions du sixième alinéa de l'article 81 afin qu'il soit procédé aux vérifications sur la situation de la personne prévues par cet article. »

Art. 17. – I. L'article D. 49-24 est complété par trois alinéas ainsi rédigés :

« L'expert ou les experts saisis en application des dispositions des articles 712-21, 723-31, 731-1, 763-3, D. 49-23, D. 147-36 et D. 147-37 ou des dispositions du présent article doivent dans leur rapport :

« 1^o Se prononcer sur la dangerosité de la personne et les risques de récidive ou de commission d'une nouvelle infraction ;

« 2^o Indiquer si la personne est susceptible de faire l'objet d'un traitement, lorsque cette dernière a été condamnée pour une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru. »

II. A l'article D. 49-40, les mots : « aux articles 712-6 ou 712-7 » sont remplacés par les mots : « aux articles 712-5, 712-6 et 712-7 ».

Art. 18. – I. – L'article D. 52 est ainsi modifié :

1^o Les mots : « et aux mêmes règles disciplinaires » sont supprimés ;

2^o Cet article est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Sauf décision contraire du magistrat visé à l'article D. 51, ils peuvent être détenus dans des établissements pour peines.

« Ce magistrat dispose à leur égard des prérogatives prévues par le présent code pour les prévenus, et il fixe leurs conditions et modalités d'accès au téléphone. »

II. Au début du premier alinéa de l'article D. 53, il est inséré les mots suivants : « Sous réserve des dispositions du deuxième alinéa de l'article D. 52, ».

Art. 19. – Les dispositions du présent décret sont applicables sur l'ensemble du territoire de la République.

Art. 20. – La garde des sceaux, ministre de la justice, est chargée de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 16 novembre 2007.

FRANÇOIS FILLON

Par le Premier ministre :

La garde des sceaux, ministre de la justice,

RACHIDA DATI