



Rapport

EVALUATION DU NOMBRE DE PEINES D'EMPRISONNEMENT FERME EN ATTENTE D'EXECUTION



SOMMAIRE

INTRODUCTION	7
1. LA CONNAISSANCE PRECISE DU STOCK DE PEINES D'EMPRISONNEMENT FERME EN ATTENTE D'EXECUTION EST ESSENTIELLE MAIS DELICATE.....	10
1.1 LE SUIVI DU STOCK DE PEINES D'EMPRISONNEMENT FERME EST UN FACTEUR ESSENTIEL DE MAITRISE DES POLITIQUES D'EXECUTION ET D'APPLICATION DES PEINES.....	10
1.1.1 <i>La gestion des capacités carcérales est une contrainte majeure.....</i>	<i>10</i>
1.1.1.1 Les caractéristiques des évolutions récentes	10
A. Un accroissement des populations sous écrou	10
B. Une forte augmentation des courtes peines dans les incarcérations.....	10
C. Le développement sans précédent des aménagements de peines	11
D. Une surpopulation carcérale contenue mais en croissance	11
1.1.1.2 L'analyse des causes d'augmentation de la population sous écrou et les projections d'évolution pour les années à venir	12
A. Les causes de l'accroissement de la population sous écrou	12
B. Les perspectives d'évolution de la population sous écrou et l'impact de la future loi pénitentiaire.....	12
a) Les perspectives d'évolution de la population sous écrou	12
b) L'impact de la future loi pénitentiaire en matière d'aménagement de peines rend toutefois ces projections incertaines	13
1.1.2 <i>La connaissance des stocks est une donnée essentielle pour la maîtrise de la politique d'aménagement des peines, variable de gestion de la population carcérale....</i>	<i>14</i>
1.1.2.1 Les indicateurs de performance de la LOLF exigent un pilotage cohérent....	14
1.1.2.2 La nécessité d'anticiper à moyen terme au niveau de chaque DISP	15
1.1.2.3 Les peines aménageables offrent un cadre pour la régulation des mises à exécution.	16
1.1.2.4 Les moyens en PSE, semi-liberté et placements extérieurs devront être développés pour permettre la mise en œuvre de véritables parcours d'exécution	17

1.2	LE PROCESSUS DE CONSTITUTION DE STOCKS DE PEINES FERMES EST CEPENDANT COMPLEXE ET PEU PREVISIBLE	17
1.2.1	<i>L'emprisonnement ferme résulte de décisions pénales de nature diverse induisant des processus d'exécution différents</i>	17
1.2.1.1	Les difficultés de décompte dans le processus d'exécution des peines d'emprisonnement ferme.....	18
A.	Pour l'exécution des peines supérieures à un an d'emprisonnement	18
B.	Pour l'exécution des peines inférieures à un an	19
1.2.1.2	Les difficultés de décompte liées à la diversité des autres sources d'alimentation du stock	20
A.	Les sursis simples ou probatoires révoqués	20
B.	Les contraintes judiciaires	20
C.	Les retraits d'aménagement de peine	20
1.2.2	<i>Le traitement des peines fermes s'inscrit dans une chaîne complexe</i>	21
1.2.2.1	Le processus est partagé entre plusieurs acteurs	21
1.2.2.2	Les systèmes d'information des différents acteurs sont distincts et pour la plupart, ne communiquent pas entre eux.....	22
1.2.2.3	L'exécution s'accompagne le plus souvent de nombreuses opérations annexes qui en ralentissent le cours	23
2.	LE STOCK ACTUEL DES PEINES D'EMPRISONNEMENT FERME EN ATTENTE D'EXECUTION	24
2.1	LA METHODOLOGIE DE RECENSEMENT EMPLOYEE	24
2.2	LES RESULTATS	25
2.2.1	<i>Les résultats globaux</i>	25
2.2.2	<i>Les résultats des treize principaux TGI</i>	26
2.2.3	<i>Les résultats des cours d'appel de Paris et d'Aix-en-Provence</i>	27
2.3	L'INTERPRETATION DES RESULTATS	27
3.	LES FACTEURS D'UNE MEILLEURE MAITRISE DU STOCK DE PEINES D'EMPRISONNEMENT FERME.....	30
3.1	IDENTIFIER LE PROCESSUS ET RENFORCER SON PILOTAGE	30

3.1.1	<i>Mettre en œuvre une politique partenariale d'exécution des peines d'emprisonnement ferme.....</i>	30
3.1.1.1	Donner aux partenaires de la chaîne pénale une visibilité sur les stocks des condamnations.....	30
3.1.1.2	Passer d'une concertation informelle à un partenariat structuré.....	31
	A. Au sein de l'institution judiciaire	31
	B. Avec les partenaires extérieurs.....	32
3.1.1.3	Renforcer le pilotage inter-directionnel au niveau de l'administration centrale	34
3.1.2	<i>Renforcer la cohésion interne des services judiciaires.....</i>	34
3.1.2.1	Favoriser un encadrement unifié des magistrats et des fonctionnaires	34
	A. Les magistrats : une culture de service à construire au siège et une culture gestionnaire à renforcer au parquet.....	35
	a) Les magistrats du siège	35
	b) Les magistrats du parquet.....	35
	B. Les fonctionnaires : renforcer le rôle de pilotage des greffiers en chef	35
3.1.2.2	Stabiliser les équipes de fonctionnaires.....	36
	A. Déterminer la réalité des besoins en termes d'effectifs.....	36
	B. Mutualiser les tâches et promouvoir la polyvalence des fonctionnaires	37
	C. Accompagner le déploiement de CASSIOPEE.....	38
3.2	S'INVESTIR DANS CERTAINS PROCESSUS CLES	38
3.2.1	<i>Repenser certaines opérations du greffe.....</i>	38
3.2.2	<i>Numériser ou dématérialiser les extraits pour écrou en s'appuyant sur l'évolution future du fichier des personnes recherchées</i>	40
3.2.3	<i>Fluidifier le processus de signification des jugements.....</i>	41
3.2.4	<i>Systématiser la purge de la situation pénale.....</i>	42
3.2.4.1	Une opération essentielle à la qualité du processus d'exécution des peines ..	42
3.2.4.2	Une opération non systématisée	43
	A. La disparité des sources d'information	44

B. Les difficultés spécifiques rencontrées en cas de condamnation prononcée par une juridiction extérieure ou de révocation de sursis.....	45
3.2.5 <i>Rendre plus efficace le traitement des procédures relevant des articles 723-15 et 474 du code de procédure pénale</i>	46
3.2.5.1 Une partie importante des flux et des stocks des extraits de condamnations à des peines d'emprisonnement ferme est concentrée dans les services d'application des peines	46
3.2.5.2 L'efficacité de la mise en œuvre de la procédure des articles 474 et 723-15 du CPP peut être améliorée	46
A. Adapter la gestion des délibérés pour rendre plus performant le circuit de l'article 474 du CPP.....	46
B. Mieux maîtriser les applications informatiques existantes.....	48
C. Renforcer la continuité entre le service de l'audience correctionnelle et celui de l'application des peines	48
D. Renforcer la concertation entre les partenaires du service d'application de peines ...	49
a) Avec les parquets	49
b) Avec les SPIP	49
4. LES COMPOSANTES D'UN SYSTEME D'INFORMATION RESTITUANT LE STOCK DE PEINES FERMES EN ATTENTE D'EXECUTION	52
4.1 LE CONSTAT : DES SYSTEMES D'INFORMATION RENSEIGNES MAIS INCAPABLES DE RESTITUER EN TEMPS REEL LE STOCK DE PEINES EN ATTENTE D'EXECUTION	52
4.1.1 <i>La diversité du parc applicatif pénal et la richesse des données latentes</i>	52
4.1.2 <i>Des données peu accessibles gérées par des applications en voie de disparition.</i>	52
4.1.3 <i>L'application NCP est susceptible de délivrer des données utiles à condition d'adapter l'exploitation de son infocentre</i>	53
4.1.4 <i>La mise à niveau de l'application Cassiopée</i>	54
4.2 LA MISE EN PLACE D'UN SYSTEME D'INFORMATION PARTAGE ENTRE LES ACTEURS DU PROCESSUS D'EXECUTION	54
4.2.1 <i>Un suivi en temps réel des stocks impose de recourir à une base de données relationnelle plutôt qu'à un outil de collecte périodique</i>	54
4.2.1.1 L'approche de type « outil de collecte périodique »	54
4.2.1.2 L'approche de type « gestion des stocks » et la nécessité d'une base de données relationnelles	55

4.2.1.3	Les champs et fonctionnalités nécessaires.....	56
A.	Les données nécessaires à la définition d'un système d'information optimal	56
B.	Les données utiles à la définition d'un système d'information minimal.....	56
4.2.1.4	Le choix de l'architecture et de la plate-forme d'accueil	57
4.2.2	<i>Les approches complémentaires</i>	58
4.2.2.1	La mesure des flux des peines fermes par l'application APPI	58
4.2.2.2	L'option du casier judiciaire évoluant en outil de gestion de la peine	59
A.	Le potentiel de centralisation du casier judiciaire.....	59
B.	Les conditions d'une évolution	60
4.2.2.3	Améliorer les modèles de prévision statistique	61
A.	L'exploitation des données du casier judiciaire	61
B.	L'exploitation des données du Fichier des Personnes Recherchées (FPR).....	61
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....		63
ANNEXES		67
LISTE DES ANNEXES		67

Introduction

Par lettre de mission du 15 décembre 2008, le Directeur du cabinet de Madame le garde des Sceaux a chargé l'Inspecteur général des services judiciaires de lui remettre, pour le 2 mars 2009, un rapport relatif à l'exécution des condamnations à des peines d'emprisonnement ferme.

Aux termes de cette lettre de mission, il a été demandé à l'Inspection générale :

- d'évaluer avec précision le nombre de jugements de condamnation à des peines d'emprisonnement ferme en attente d'être ramenés à exécution par les parquets des juridictions présentant la plus forte activité¹, répartis par palier de quantum d'emprisonnement ferme ;

- de déterminer à l'occasion de cette évaluation les raisons de la constitution des stocks susceptibles d'être mis au jour au sein des différents services concourant à l'exécution de ces décisions, et les perspectives de leur diminution voire de leur résorption ;

- de formuler, en lien avec l'Inspection des services pénitentiaires, toute proposition utile à la mise en place d'un dispositif permettant à chaque juridiction d'évaluer régulièrement et si possible quasiment en temps réel le nombre et la répartition par quantum des condamnations à une peine d'emprisonnement ferme, et garantissant la parfaite fluidité de cette information entre services judiciaires et services pénitentiaires.

Elle a tout d'abord pris connaissance du rapport de l'Inspection générale des services judiciaires déposé en juillet 2002 sur la problématique plus large de l'effectivité de l'exécution des sanctions pénales, qui relevait que « l'idée qu'au-delà de l'activité de jugement, l'institution judiciaire est investie de la mission tout aussi essentielle de mettre à exécution les condamnations prononcées, pour évidente qu'elle paraît, est liée à la problématique de l'efficacité de la réponse pénale et devient dès lors un enjeu majeur de politique pénale ». Ce rapport, dont la mission a pu constater qu'il demeurerait largement pertinent, dressait notamment le constat de la fragilité et des difficultés de pilotage de la chaîne de l'exécution, de la grande variabilité des délais de traitement selon les juridictions, ou encore de l'hétérogénéité des outils informatiques dont elles disposent.

Au-delà des juridictions, la question spécifique de l'exécution des peines d'emprisonnement ferme et de la connaissance de l'évolution de leur stock intéresse directement l'administration pénitentiaire. Ainsi que l'ont exposé à la mission les responsables de cette direction, tant au niveau central que déconcentré, la connaissance précise et en temps réel de l'évolution prévisible de la population sous écrou constituerait pour eux un outil précieux, tant pour optimiser la gestion des capacités carcérales que pour assurer la maîtrise, en lien avec les services judiciaires, de la politique d'aménagement des peines, qui constitue une variable de gestion de l'actuelle surpopulation carcérale. Ce besoin d'anticipation a aussi conduit la mission à intégrer dans ses réflexions les effets prévisibles

¹ La lettre de mission vise 13 tribunaux de grande instance (Paris, Nanterre, Bobigny, Créteil, Evry, Versailles, Lille, Strasbourg, Rennes, Lyon, Bordeaux, Marseille et Toulouse) et deux cours d'appel (Paris et Aix-en-Provence).

des dispositions, relatives notamment aux conditions d'octroi des aménagements de peine, figurant dans le projet de loi pénitentiaire actuellement en discussion devant le Parlement.

La mission² a conduit ses travaux sur la base de l'exploitation d'un questionnaire adressé aux juridictions, de déplacements sur site et d'entretiens³, en administration centrale, dans les juridictions et les services déconcentrés, ainsi qu'avec les services centraux du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Les expériences à l'étranger de régulation du flux des peines d'emprisonnement ont aussi été recherchées par l'intermédiaire du Service des affaires européennes et internationales (SAEI).

Afin de satisfaire au premier point de la mission, consistant à recenser le stock de peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution, il est apparu pertinent de procéder à l'état des lieux le plus exhaustif possible⁴. Le recensement a ainsi concerné, au-delà des juridictions expressément visées par la lettre de mission, la totalité des cours d'appel et tribunaux de grande instance, et porté sur l'ensemble des peines fermes prononcées par les juridictions et non encore exécutées, qu'elles soient ou non exécutoires, tout en distinguant ces deux catégories.

A cette fin, un questionnaire en ligne a été adressé à l'ensemble des chefs de cour d'appel et de tribunaux de grande instance, auquel toutes les juridictions du premier et du second degré ont répondu. Sous les réserves méthodologiques qui seront exposées plus loin, les données collectées permettent de disposer d'une vision la plus complète, au plan national, du stock et de la capacité de traitement des juridictions.

Une analyse approfondie du circuit de l'exécution des peines d'emprisonnement ferme a par ailleurs été conduite, conformément au deuxième axe de la lettre de mission, afin d'identifier les points de blocage, de recenser les bonnes pratiques et de formuler des préconisations tendant à rationaliser et fluidifier les processus. Elle s'est appuyée, outre sur les éléments recueillis par la voie du questionnaire en ligne, sur les constats effectués à l'occasion de déplacements dans les quinze juridictions visées par la lettre de mission, au cours desquels ont été systématiquement rencontrés les magistrats et fonctionnaires responsables de la chaîne de l'exécution, du greffe correctionnel à l'application des peines, ainsi que dans certains cas, le directeur interrégional des services pénitentiaires et le directeur des services de probation et d'insertion.

Cette analyse a permis à la mission d'identifier les facteurs de meilleure maîtrise du processus de l'exécution des peines fermes. En particulier, le pilotage de ce processus devrait être renforcé en assurant une plus forte cohésion interne de l'ensemble du service pénal et en développant une politique partenariale avec les acteurs extérieurs à la juridiction. Un investissement serait également souhaitable dans certains processus clés déterminants pour la qualité de l'exécution, notamment le traitement des extraits relevant de l'examen par le JAP en vue d'un aménagement de peine, la dématérialisation des pièces d'exécution, le processus de signification des décisions ou la purge de la situation pénale du condamné.

² Composée de M. Philippe Ruffier, inspecteur général adjoint des services judiciaires, référent, M. Jean-Christophe Crocq, inspecteur des services judiciaires, coordonnateur, Mme Charlotte Trabut, M. Pierre Bigey, Mme Béatrice Thony, Mme Hélène Cazaux-Charles, M. Gilles Charbonnier, inspecteurs des services judiciaires, Mme Catherine Ostengo, inspectrice à la mission d'inspection des greffes.

³ 232 personnes ont été rencontrées.

⁴ Les premiers entretiens de cadrage ont en effet montré que des juridictions de taille modeste pouvaient posséder un stock de peines à exécuter excédant largement les capacités d'exécution locales.

Enfin, la mission a fait le constat de l'incapacité des systèmes d'information actuels à restituer en temps réel le stock des peines fermes en attente d'exécution, et de la difficulté d'envisager l'évolution de ces systèmes en voie de renouvellement. En réponse au dernier point de la lettre de mission, le rapport s'est donc attaché à définir les composantes clés – architecture, champs et fonctionnalités – d'un système d'information pertinent. Il décline sur ces bases plusieurs options de déploiement, complémentaires entre elles, susceptibles d'être mises en œuvre selon les cas à court, moyen ou plus long terme, et qui sont celles d'un système transitoire précédant les évolutions de Cassiopée, de la mise en place d'une application légère de reporting en ligne, d'une évolution limitée d'APPI, ou d'une évolution du Casier judiciaire national en outil de gestion de la peine. De plus, ont été examinées les voies d'une amélioration de l'approche statistique, notamment en développant l'exploitation des données contenues dans le casier judiciaire et le Fichier des Personnes Recherchées (FPR).

André RIDE

1. LA CONNAISSANCE PRECISE DU STOCK DE PEINES D'EMPRISONNEMENT FERME EN ATTENTE D'EXECUTION EST ESSENTIELLE MAIS DELICATE

1.1 Le suivi du stock de peines d'emprisonnement ferme est un facteur essentiel de maîtrise des politiques d'exécution et d'application des peines

1.1.1 La gestion des capacités carcérales est une contrainte majeure

La nécessité pour l'administration pénitentiaire de disposer d'un outil permettant une connaissance fine et actualisée de l'évolution prévisible de la population sous écrou est rendue plus aigüe par l'accroissement continu de celle-ci au cours des dernières années.

Cette évolution a conduit à une surpopulation carcérale qui s'aggrave dans une majorité d'établissements pénitentiaires et ce, malgré un aménagement de plus en plus systématique des peines d'emprisonnement.

1.1.1.1 Les caractéristiques des évolutions récentes

A. Un accroissement des populations sous écrou

La population sous écrou, après une baisse conjoncturelle au troisième trimestre 2006, a régulièrement augmenté, passant de 60.403 en janvier 2007 à 66.178 en janvier 2009, soit un accroissement de 9,5 %.

La population détenue a suivi une évolution comparable, quoique moins forte, passant de 58.412 en janvier 2007 à 62.252 en janvier 2009, soit un accroissement de 7,2 %.

Au sein de cette population, le nombre de prévenus n'a cessé de décroître depuis janvier 2007 et le nombre de condamnés détenus s'est au contraire nettement accru comme le fait apparaître le tableau ci-dessous.

Structure de la population détenue : prévenus-condamnés (source DAP)

Evolution 2007/2009	Prévenus (% de la population détenue)	Condamnés	Evolution du nombre de condamnés détenus 2007/2009
1 ^{er} Janvier 2007	18 493 (31,6 %)	39 919	
1 ^{er} janvier 2009	15 933 (25,6 %)	46 319	+ 16 %

B. Une forte augmentation des courtes peines dans les incarcérations

La proportion des courtes, voire des très courtes, peines fermes dans les incarcérations connaît une forte augmentation, en stock comme en flux. Il en résulte une rotation importante et croissante des effectifs pris en charge et corrélativement, une charge accrue au regard des procédures d'accueil et de préparation à la sortie. Les tableaux ci-dessous montrent en effet une augmentation de 37,3 % des entrées en détention de courtes peines entre début 2006 et début 2008. En stock, sur la période, l'augmentation atteint 40 %.

Evolution des courtes peines en stock 2006/2008
(Source DAP)

	Stock des condamnations inf. ou = à 6 mois (% des condamnés)	Evolution 2006/2008
1 ^{er} janvier 2006	5 470 (17,3%)	
1 ^{er} octobre 2008	9 269 (22,2%)	+ 40 %

Evolution des flux d'incarcérations de courtes peines 2006/2008
(Source DAP)

	Flux des entrées en détention inf. ou = à 6 mois (% des incarcérations)	Evolution 2006/2008
1 ^{er} trimestre 2006	4 825 (21,4 %)	
au 1 ^{er} trimestre 2008	6 626 (27,8%)	+ 37,3%

Enfin, des études conduites par la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) au cours du dernier trimestre 2008 auprès de plusieurs directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP) ont montré que les incarcérations de condamnés à de très courtes peines (inférieures ou égales à trois mois) pouvaient y représenter de 25 à 30 % des écrous chaque semaine⁵.

Les résultats de l'enquête en ligne effectués dans le cadre de la mission montrent quant à eux que les peines inférieures ou égales à un an représentent 90 % du stock de peines d'emprisonnement ferme exécutoires⁶ et 86% du stock de condamnations non exécutoires.

C. Le développement sans précédent des aménagements de peines

Parallèlement, cette période a vu une augmentation sans précédent des mesures d'aménagement de peines. Ainsi le nombre total de condamnés dont la peine est aménagée a plus que doublé depuis 2006, principalement du fait de la montée en puissance des mesures de placement sous surveillance électronique (PSE) qui ont été multipliées par quatre sur la période.

Evolution des aménagements de peines en stock 2006-2008 (Source DAP)

	Semi libres	Placés à l'extérieur	Placés sous surveillance électronique	Total condamnés dont la peine est aménagée
1 ^{er} janvier 2006	1 221	525	871	2 617
1 ^{er} janvier 2009	1 643	872	3 431	5 946

Au final, la proportion de condamnés bénéficiant d'un aménagement de peine a fortement progressé : elle était de 6,6 % au 1^{er} janvier 2006 et de 11,8 % au 1^{er} janvier 2009.

D. Une surpopulation carcérale contenue mais en croissance

Malgré cette politique d'aménagement des peines, l'accroissement global du nombre de condamnations à des peines d'emprisonnement ferme a provoqué une surpopulation carcérale

⁵ Note DAP 19 décembre 2008.

⁶ 68 % de ces mêmes peines sont inférieures à 6 mois.

qui se traduisait, au 1^{er} janvier 2009, par 62.252 détenus pour 51.997 places opérationnelles. Seuls 95 établissements ou quartiers, soit 40,6 %, avaient à cette date une densité carcérale inférieure à 100 % ; 127 d'entre eux (54,3 %) avaient une densité comprise entre 100 et 200 %, et 12 (5,1 %) une densité supérieure ou égale à 200 %. La densité moyenne de population dans les établissements est passée de 115,4 % le 1^{er} janvier 2007 à 119,7 % le 1^{er} janvier 2009⁷.

1.1.1.2 L'analyse des causes d'augmentation de la population sous écrou et les projections d'évolution pour les années à venir

A. Les causes de l'accroissement de la population sous écrou

La grâce collective présidentielle, traditionnellement accordée à l'occasion de la fête nationale du 14 juillet, provoquait chaque année une baisse de la population écrouée, sensible jusqu'à fin septembre : ainsi en 2005 et 2006, la baisse de la population enregistrée entre le 1^{er} juillet et le 1^{er} septembre fut respectivement de 7,8 % et de 6,8 %. Cette pratique étant désormais abandonnée, la baisse estivale est nettement moins forte puisqu'elle n'atteint que 2,3 % en 2007 et 2,8 % en 2008.

L'entrée en vigueur de la loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs a également eu pour effet d'augmenter la population incarcérée. Une étude effectuée par la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)⁸ en 2008, procédant par comparaison entre les condamnations en récidive prononcées au cours du 4^{ème} trimestre 2006 avec celles du 4^{ème} trimestre 2007, conclut à un impact égal à une augmentation de 2,5 % de la population carcérale majeure. Cet impact est la conséquence d'un quantum moyen nettement plus élevé dans le cas du prononcé de peines plancher : le quantum moyen global est en effet passé de 7,2 mois en 2006 à 15,9 mois en 2007, et le quantum moyen ferme de 6,1 mois en 2006 à 10,1 mois en 2007⁹.

Une étude réalisée en avril 2008 dans le cadre de la Revue Générale des Politiques Publiques (RGPP), par une mission portant sur l'administration pénitentiaire, explique la croissance rapide du nombre des personnes incarcérées par des facteurs démographiques d'accroissement de la délinquance, l'abandon de la pratique des grâces collectives estivales, l'efficacité accrue de l'action policière et judiciaire (taux d'élucidation des affaires, taux de réponse pénale, mise à exécution plus efficiente des peines) et l'application en 2007 de la loi nouvelle instaurant des peines plancher.

B. Les perspectives d'évolution de la population sous écrou et l'impact de la future loi pénitentiaire

a) Les perspectives d'évolution de la population sous écrou

Les projections de densité carcérale effectuées par la direction de l'administration pénitentiaire à l'horizon 2012 et 2017, en tenant compte des places nouvellement ouvertes

⁷ Source : DAP, statistiques mensuelles de la population écrouée et détenue en France.

⁸ Pôle d'évaluation des politiques pénales. Evaluation de la loi du 10 août 2007. Peine minimale d'emprisonnement. Novembre 2008.

⁹ En outre, en application des dispositions de ladite loi, l'article 132-19-1 alinéa 2 du code pénal qui régit le cas d'une seconde récidive, pour certains délits – de violence notamment –, limite la non application de la peine plancher au cas où le prévenu présente alors des « garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion », condition particulièrement difficile à satisfaire. L'application de cette disposition légale, venant après le prononcé plus fréquent de peines planchers plus sévères (notamment des SME) sanctionnant la première récidive, pourrait être un facteur d'augmentation du nombre et de la durée des peines d'emprisonnement ferme, dans une proportion cependant impossible à évaluer à ce jour.

lorsque l'actuel programme de construction d'établissements de 3.800 places sera achevé en 2012, font craindre une surpopulation préoccupante dans les maisons d'arrêt et les centres pénitentiaires. Le nombre de places en établissements pour peines serait également insuffisant. Cette surpopulation serait particulièrement forte dans les centres de semi-liberté¹⁰ (annexe 4). Plus précisément, les projections de population sous écrou « en stock » effectuées par l'administration pénitentiaire, en s'appuyant sur la tendance principale observée au cours des trente dernières années, aboutissent à la prévision de 71.000 détenus en 2012 et de 80.500 en 2017¹¹.

La mission RGPP parvient à des résultats similaires : elle table sur un scénario d'augmentation moyen portant la population sous écrou à 75.500 en 2012, pour 64.500 places disponibles, et à 80.000 en 2017. Pour faire face à cette évolution, elle préconise de systématiser la prise en charge *ab initio* des prévenus par les conseillers d'insertion et de probation, de maximiser l'emploi du bracelet électronique, en s'appuyant notamment sur les dispositions contenues dans le projet de loi pénitentiaire, de réguler la mise à exécution des peines en fonction des places disponibles, d'accélérer la mutation et la réorganisation des services de réinsertion, ce qui nécessitera des recrutements supplémentaires. En revanche, dans une optique d'économie budgétaire, le rapport propose de contenir la taille du parc pénitentiaire au périmètre qu'il aura atteint en fin de programme 3 800 places, soit 64.500 places en 2012.

b) L'impact de la future loi pénitentiaire en matière d'aménagement de peines rend toutefois ces projections incertaines

Le projet de loi pénitentiaire prévoit qu'en matière correctionnelle, l'aménagement de la peine d'emprisonnement ferme devienne le principe, l'exécution sans aménagement l'exception¹². A cette fin, il relève le plafond d'octroi des aménagements (actuellement fixé à un an) aux peines inférieures ou égales à deux ans, ou inférieures ou égales à cinq ans dont le reliquat est inférieur ou égal à deux ans. Il assouplit en outre les conditions d'octroi de ces mesures d'aménagement qui pourraient désormais être accordées aux personnes justifiant d'un projet sérieux d'insertion sociale. Enfin, il instaure le placement sous surveillance électronique « de droit »¹³, quatre mois avant la fin de peine, ou aux deux tiers de la peine s'agissant d'une peine inférieure ou égale à six mois.

Cette dernière disposition a conduit la mission à s'interroger sur l'intérêt d'harmoniser l'exécution des courtes peines d'emprisonnement et le futur dispositif de fin de peine en prévoyant un aménagement « de droit » pour les peines de quatre mois d'emprisonnement. Cette approche qui vise à réduire le prononcé de courtes peines d'emprisonnement ferme est

¹⁰ Source : DAP-PMJ- 2007. Effectifs de détenus : prospective.

¹¹ DAP-PMJ. Effectifs de détenus : prospectives. Evolution récente de la population détenue, évaluation des effectifs de 2007 à 2017.

¹² article 32 du projet : « L'article 132-24 du code pénal] est complété par un alinéa ainsi rédigé : « En matière correctionnelle, une peine d'emprisonnement ferme ne peut être prononcée qu'en dernier recours si la gravité de l'infraction et la personnalité de son auteur rendent cette peine nécessaire et si toute autre sanction est manifestement inadéquate ; dans ce cas, la peine d'emprisonnement doit, si la personnalité et la situation du condamné le permettent, et sauf impossibilité matérielle faire l'objet d'une des mesures d'aménagement prévues aux articles 132-25 à 132-28. ». Dans le même esprit, l'article 37 du texte, modifiant l'article 137 du CPP instaure une alternative à la détention provisoire sous forme d'assignation à résidence avec surveillance électronique ; il dispose qu'« à titre exceptionnel, si les obligations du contrôle judiciaire ou de l'assignation à résidence avec surveillance électronique ne permettent pas d'atteindre ces objectifs elle peut être placée en détention provisoire. ».

¹³ Sauf impossibilité matérielle, refus du condamné ou risque de récidive constaté par le juge.

celle adoptée par exemple par l'Allemagne¹⁴ dont la loi n'autorise le prononcé de telles peines qu' « à titre exceptionnel ». ¹⁵

Recommandation n° 1. *Engager une réflexion pour harmoniser le dispositif d'aménagement de plein droit des fins de peines d'emprisonnement, prévu dans le cadre du projet de loi pénitentiaire et celui, à créer, de l'aménagement ab initio des courtes peines d'emprisonnement.*

Les projections d'évolution de la population sous écrou (hébergés – non hébergés) pour les années 2012 et 2017, intégrant l'effet présumé de ce projet de loi, s'appuient sur le maintien des tendances actuelles d'augmentation des entrées en détention, combinées à la proportion actuelle de peines aménagées et affectée d'un coefficient pour chaque type de mesures d'aménagement. De telles estimations sont cependant caractérisées par une marge d'incertitude importante, résidant notamment dans la pratique juridictionnelle mais aussi des premiers résultats de certaines expérimentations. Ainsi, les projections actuelles basées sur une hypothèse de 40 % de rejet des mesures de PSE « de droit » et qui aboutissent à un stock estimé de 21.000 peines aménagées en janvier 2012 et de près de 30.000 en janvier 2017¹⁶, pour 5.786 en janvier 2009, sont remises en cause par l'expérimentation en cours de la mesure du PSE « de droit » effectuée dans quinze tribunaux, dont les premiers résultats font ressortir un taux de rejet du PSE en fin de peine beaucoup plus important.

On sait cependant que si le projet de loi pénitentiaire est voté en l'état, le volume des peines aménagées augmentera mécaniquement. Pour faire face à ces évolutions, la DAP envisage le développement massif des moyens affectés au PSE fixe et mobile, la restructuration des SPIP en équipes pluridisciplinaires intégrant notamment à côté des conseillers d'insertion et de probation (CIP), des personnels de surveillance, des psychologues et des travailleurs sociaux, la revalorisation du statut des CIP et le recentrage de leur métier sur l'évaluation des profils pénaux et la prévention de la récidive.

1.1.2 La connaissance des stocks est une donnée essentielle pour la maîtrise de la politique d'aménagement des peines, variable de gestion de la population carcérale

Le constat d'une densité carcérale chroniquement supérieure à 100 % rend indispensable d'accroître les outils de gestion prévisionnelle de la mise à exécution des peines d'emprisonnement.

1.1.2.1 Les indicateurs de performance de la LOLF exigent un pilotage cohérent

Dans la mesure où ils visent à augmenter le taux de réponse pénale, le taux d'exécution des peines et leur rapidité d'exécution, les indicateurs de performance retenus par le programme 166 « Justice judiciaire » tendent tous à une plus grande efficience de la chaîne pénale et, par voie de conséquence, se traduisent par une augmentation des flux en direction des services pénitentiaires.

¹⁴ En Allemagne, la loi dispose que le prononcé de peines d'emprisonnement inférieures à 6 mois doit demeurer exceptionnel.

¹⁵ Une telle mise en cohérence pouvant, à titre d'exemple, prendre la forme d'une disposition de portée générale prévoyant, sous réserve bien évidemment de conditions permettant d'y déroger, que « les peines d'emprisonnement n'excédant par X mois sont subies sous le régime du placement sous surveillance électronique ».

¹⁶ DAP-PMJ. Effectif prévisionnel AP : 2008-2017 mis à jour le 22 septembre 2007.

L'examen du Projet Annuel de Performance (PAP) 2009 montre une amélioration de l'ensemble de ces indicateurs depuis 2006, comme le fait ressortir le tableau (Annexe 3) des indicateurs de performance concernant l'exécution des peines d'emprisonnement. En parallèle, les indicateurs de performance retenus par le programme 107 « Administration pénitentiaire », tendent pour leur part à adapter les structures pénitentiaires aux spécificités de la population pénale, notamment dans la perspective d'un développement des aménagements de peines.

En conséquence, l'exigence d'un pilotage cohérent des indicateurs de performance des programmes 166 et 107 confirme la nécessité d'une concertation étroite entre services pénitentiaires et judiciaires.

Par ailleurs, ces indicateurs pourraient être améliorés pour mieux rendre compte de la réalité : ainsi, l'indicateur 4.2 du programme de la justice judiciaire relatif à la rapidité de mise à exécution peut-il présenter un caractère trompeur car la transmission de la fiche au casier judiciaire est prise en compte comme premier acte d'exécution. Or, cet acte est parfois exécuté après l'incarcération - c'est le cas des comparutions immédiates avec mise à exécution immédiate de la condamnation - ou avant, voire bien avant la mise à l'écrou, dans le cas des condamnés libres.

Sans méconnaître la part prise par les acteurs externes aux services judiciaires dans la rapidité de mise à exécution des peines d'emprisonnement, il paraît néanmoins souhaitable que cet indicateur rende compte du délai de mise à exécution effective, tant il est vrai que la concertation avec les partenaires extérieurs est une condition première de bonne gestion du processus d'exécution.

En l'état, l'absence de saisie informatique de l'évènement « mise sous écrou » dans l'applicatif utilisé par le casier judiciaire est un obstacle à une telle évolution. A terme cependant, le perfectionnement des outils informatiques, voire l'enrichissement du casier judiciaire (voir n° 4.2.2.2), devrait permettre d'améliorer cet indicateur.

Recommandation n° 2. *Améliorer la qualité de l'indicateur de performance 4-2 du programme de la justice judiciaire relatif au délai moyen de mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme, afin qu'il reflète la mise à exécution effective de la peine : mise à l'écrou, libération conditionnelle ab initio, conversion de la peine.*

1.1.2.2 La nécessité d'anticiper à moyen terme au niveau de chaque DISP

L'accroissement de la population sous écrou rend indispensable une connaissance régulière et territorialisée des perspectives d'évolution de la population pénale, permettant à la direction de l'administration pénitentiaire d'adapter et d'optimiser la prise en charge des effectifs.

Les mêmes impératifs de bonne gestion imposent une concertation régulière entre les responsables des services pénitentiaires – directeurs interrégionaux, chefs d'établissements pénitentiaires et directeurs d'insertion et de probation - et des services judiciaires, permettant de prévenir les difficultés résultant d'une gestion par « à coups ».

En particulier, une connaissance des flux prévisibles en matière de gestion des peines aménageables permettrait de mieux appréhender les besoins : il s'agit d'anticiper les besoins en personnel - personnel de surveillance, conseillers d'insertion et de probation – et en

moyens de fonctionnement - places de détention, quartier courtes peines (QCP) ou de semi-liberté, matériel de surveillance électronique, moyens d'insertion (conventions de placement à l'extérieur, places d'hébergement social, ou programmes de formation et d'accès à l'emploi etc) – afin d'éviter la surpopulation carcérale mais aussi de renforcer l'efficacité de l'exécution des peines en termes de prévention de la récidive.

1.1.2.3 Les peines aménagées offrent un cadre pour la régulation des mises à exécution.

Une part importante des décisions d'emprisonnement ferme comporte une mise à exécution immédiate. Dans les quinze juridictions dont la chaîne pénale d'exécution de la peine a été analysée par la mission, l'essentiel des incarcérations sans aménagement de la peine a lieu dans ce cadre procédural.

S'agissant des condamnés libres, lorsque le quantum de peine est inférieur ou égal à un an, il n'a pas été constaté de mise à exécution brutale et massive des peines d'emprisonnement, les politiques d'exécution des courtes peines dans ces juridictions étant plutôt fondées sur la recherche prioritaire de leur aménagement. Dans cette optique, parquets et services de l'application des peines adoptent une vision commune, qui privilégie une certaine souplesse dans la mise à exécution par rapport à un respect strict du délai de quatre mois dans lequel la saisine aux fins d'aménagement doit être traitée. Ainsi, il arrive qu'un condamné, non touché par la convocation du JAP, bénéficie, si sa situation le justifie, d'un nouvel examen de son dossier lorsqu'il est interpellé par les services de police ou de gendarmerie. Dans ces conditions, les incarcérations sans aménagement ont lieu à un rythme assez régulier, au gré de l'interpellation par les services de police et de gendarmerie de personnes dont l'aménagement de la peine n'est pas envisageable, en particulier à raison de l'instabilité de leurs conditions de vie, et notamment de leur absence de domicile fixe.

La marge de manœuvre dans la mise à exécution des peines réside donc essentiellement dans l'aménagement des peines avant incarcération : en ce domaine, une concertation étroite entre juges de l'application des peines et services pénitentiaires est particulièrement nécessaire. La connaissance partagée des stocks de jugements nécessitant une enquête de la part du SPIP devrait permettre à ce dernier de s'organiser pour traiter ces dossiers dans un délai rapide.

En outre, la connaissance des places disponibles pour un placement à l'extérieur, une semi-liberté ou une mesure de surveillance électronique est indispensable à la fixation de la date de mise à exécution de la peine par le juge¹⁷. En la matière, les outils de travail existants sont plus sophistiqués qu'en matière de gestion de la détention « classique ». En effet, encouragée par le rapport Warsmann et par les orientations de politique pénale visant à développer les aménagements de peines et les alternatives à l'incarcération¹⁸, la DAP a mis en place une cartographie nationale des places disponibles en PSE, placement à l'extérieur et semi-liberté. Cette cartographie, mise à jour mensuellement, est accessible sur le réseau intranet du ministère de la Justice. Elle est complétée par des tableaux mensuels de taux

¹⁷ La pratique de l'avis à se constituer, exposée plus bas (n° 3.1.1.2B), est d'ailleurs souvent décrite comme mise en œuvre par le JAP plutôt que par le parquet (TGI Digne les Bains, Besançon, Châteauroux, Bourg en Bresse, Perpignan, Carpentras, Niort, Clermont Ferrand, Valenciennes).

¹⁸ Rapport de la mission parlementaire auprès du garde des sceaux, Dominique Perben, confiée à M. Jean-Luc Warsmann, député : « les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison. ».

d'occupation des places par antenne SPIP. Ce tableau, élaboré par chaque DISP, est transmis mensuellement aux autorités judiciaires locales.

La mission souligne qu'une telle cartographie serait également pertinente pour suivre les taux d'occupation des établissements pénitentiaires, en particulier des maisons d'arrêt. A cet égard, doit être signalée l'initiative de la cour d'appel de Basse Terre qui, dans le cadre de la conférence régionale sur l'aménagement des peines, élabore en liaison avec l'administration pénitentiaire un outil intranet permettant aux magistrats d'accéder en temps réel à l'effectif des établissements du ressort.

***Recommandation n° 3.** Instaurer sur intranet justice une cartographie mise à jour mensuellement de l'occupation des places de détention en maison d'arrêt, équivalente à ce qui existe pour les places spécialisées pour peines aménagées.*

1.1.2.4 Les moyens en PSE, semi-liberté et placements extérieurs devront être développés pour permettre la mise en œuvre de véritables parcours d'exécution

La poursuite de la montée en charge du PSE devra s'accompagner d'un développement adapté des autres mesures d'aménagement.

En effet, d'une part, tous les condamnés n'ont pas un profil adapté au PSE, mesure pour laquelle il importe d'éviter une augmentation excessive des incidents, au risque d'en fragiliser la crédibilité ; d'autre part, le développement d'une politique d'aménagement de peines efficace pour la prévention de la récidive, notamment sur des quantum allant jusqu'à deux ans (dans la philosophie de la future loi pénitentiaire), suppose la mise en œuvre de parcours d'exécution de peine, utilisant la progressivité des mesures : semi liberté ou placement à l'extérieur, PSE, et libération conditionnelle.

***Recommandation n° 4.** Poursuivre une politique diversifiée de l'offre d'écrou sans hébergement*

1.2 Le processus de constitution de stocks de peines fermes est cependant complexe et peu prévisible

La connaissance précise des flux et des stocks de peines d'emprisonnement ferme est une condition nécessaire à toute organisation permettant d'en rechercher, dans le respect des prérogatives des juridictions, la régulation. Cette connaissance se heurte à de sérieux obstacles techniques, notamment en raison de la complexité du circuit de l'exécution des peines dont rend compte le logigramme en Annexe 2.

1.2.1 L'emprisonnement ferme résulte de décisions pénales de nature diverse induisant des processus d'exécution différents

L'emprisonnement peut être prononcé *ab initio* par une juridiction mais peut également résulter de la révocation de sursis, simples ou probatoires, de retraits de mesures d'aménagement de peines ainsi que de la mise à exécution de contraintes judiciaires.

A titre préliminaire, il convient de rappeler qu'une peine d'emprisonnement ferme ne peut être mise à exécution que si elle est exécutoire. Ce caractère dépend de la nature du jugement : il sera acquis dix jours après un jugement contradictoire si aucune voie de recours

n'est exercée, dix jours après signification pour un jugement contradictoire à signifier nonobstant appel et dix jours après signification d'un jugement par défaut sauf appel, lequel demeure possible jusqu'à prescription de la peine.

La prévisibilité de la mise à exécution se trouve donc affectée par les aléas des processus de signification.

Si a priori l'exécution d'une peine prononcée contradictoirement paraît plus aisée à prévoir, les modalités d'exécution n'en seront pas moins différentes suivant que le condamné est déjà incarcéré (détention provisoire ou détention pour autre cause) ou s'il est libre et que la peine devra donc être ramenée à exécution.

1.2.1.1 Les difficultés de décompte dans le processus d'exécution des peines d'emprisonnement ferme

Les processus d'exécution des peines fermes diffèrent selon le quantum des peines.

A. Pour l'exécution des peines supérieures à un an d'emprisonnement

La mission a pu constater qu'il n'existait aucune réelle traçabilité de l'ensemble des extraits transmis pour exécution de peines d'emprisonnement ferme.

Dans le cas où le condamné n'est pas détenu, le service de l'exécution des peines du lieu de condamnation adresse des réquisitions aux fins d'exécution aux services de police ou de gendarmerie compétents, voire au parquet extérieur du lieu de résidence du condamné. La mission a pu constater que les extraits sont, dans plus de 80 % des juridictions, envoyés en original et que seuls 30 % des services d'exécution des peines en gardent une copie. Le comptage physique de ces extraits sur l'ensemble des juridictions s'en trouve donc faussé. La mission souligne qu'une maîtrise satisfaisante du système d'exécution suppose la conservation et la gestion des extraits, soit en original, soit en copie.

Par ailleurs, l'informatique des services d'exécution des peines n'est pas homogène (voir n° 1.2.2.2). Les applicatifs existants ne permettent pas d'extraire automatiquement des statistiques sur le nombre d'extraits en transmission aux services de police et de gendarmerie. Le recensement informatique global de ces extraits s'avère donc impossible.

Le traitement des extraits en provenance des parquets extérieurs est disparate : quelquefois transmis en original aux services de police ou de gendarmerie sans aucun enregistrement, ces extraits peuvent être enregistrés sur des applications non pénales comme ACP¹⁹, sur un registre papier²⁰, un tableur commun²¹, ou encore une application d'initiative locale²². Ces extraits sont le plus souvent expédiés en original, mais quelquefois en copie²³. Il a d'ailleurs été précisé à la mission par plusieurs services de l'exécution des peines que des originaux d'extraits de condamnations avaient été perdus.

Enfin, il convient de signaler que tant les services de police et de gendarmerie enregistrent les dossiers (y compris ceux concernant l'exécution) dans un logiciel de

¹⁹ TGI de Marmande.

²⁰ TGI de Nevers.

²¹ TGI de Villefranche sur Saône et Sens.

²² TGI de St Omer et Cambrai.

²³ Est ainsi cité le cas particulier des extraits transmis par le TGI de Rennes à destination des parquets de Paris et de la région parisienne, qui ne sont envoyés qu'en copie pour limiter les risques de perte.

traitement du courrier administratif, n'offrant pas la possibilité d'identifier facilement ni de décompter les saisines pour exécution de peines fermes.

Recommandation n° 5. *Rendre obligatoire la copie de l'extrait pour écrou au service de l'exécution des peines quand l'original a été transmis aux services chargés de l'exécution.*

Recommandation n° 6. *Procéder à l'enregistrement des dossiers reçus des parquets extérieurs pour mise à exécution.*

B. Pour l'exécution des peines inférieures à un an

Dans le cas où le parquet du lieu de condamnation saisit le juge d'application des peines compétent aux fins d'examen d'éventuels aménagements de peine, il apparaît que le stock informatique des saisines du juge d'application des peines ne reflète pas exactement la réalité du stock physique. En effet, l'enregistrement sur le logiciel Appi, lorsqu'il est effectué par le bureau de l'exécution (BEX), précède en général de quelques semaines le moment où le juge sera destinataire des pièces lui permettant un traitement effectif du dossier. A l'inverse, il est apparu à l'analyse des réponses au questionnaire adressé par la mission aux juridictions que près de 13 % des dossiers transmis par le parquet sur le fondement de l'article 723-15 du code de procédure pénale au JAP n'étaient pas encore enregistrés, leur inventaire résultant d'un comptage manuel.

25 % environ des extraits sont renvoyés au parquet sans aménagement, le plus souvent pour défaut de réponse aux convocations. Le parquet procède alors à l'exécution de la peine en la forme ordinaire. Il apparaît cependant, comme il a déjà été mentionné (voir n° 1.1.2.3), que les recherches par le parquet peuvent conduire à une nouvelle saisine du JAP en cas de découverte de l'adresse de la personne condamnée et d'une situation personnelle, familiale ou professionnelle rendant envisageable un aménagement.

Les extraits des autres condamnations donnent lieu à des aménagements de peine immédiats sous le régime de l'incarcération sans hébergement (placement sous surveillance électronique, placement à l'extérieur) d'autres, moins nombreuses, à des libérations conditionnelles *ab initio* ou à une purge de la situation pénitentiaire par le constat de crédits de réduction de peine, les autres demeurant à l'étude dans le cabinet du JAP ou au SPIP, pour une durée en moyenne très supérieure à quatre mois dans les juridictions les plus engorgées. Le parquet ne procède à la mise à exécution d'office une fois passé ce délai que dans moins de 4 % des cas.

Une marge d'incertitude sérieuse existe donc quant au nombre d'extraits pouvant faire l'objet d'un aménagement. Les services de l'application des peines n'étant pas dotés d'outils statistiques fiables, ni d'outils de pilotage, seuls des pourcentages approximatifs peuvent être déterminés par les juridictions, alors que les peines susceptibles d'aménagement constituent plus des trois quarts du total des peines d'emprisonnement ferme prononcées.

1.2.1.2 Les difficultés de décompte liées à la diversité des autres sources d'alimentation du stock

A. Les sursis simples ou probatoires révoqués

Les condamnations de cette nature constituent un important stock latent de peines d'emprisonnement que la révocation fait entrer dans la catégorie des peines d'emprisonnement ferme à exécuter. Leur mise à exécution dépend du processus de révocation, lequel varie suivant la nature juridique du sursis et suivant la difficulté à purger la situation pénale.

Ainsi qu'il l'a été fréquemment souligné auprès de la mission, la situation pénale exacte des condamnés, au regard des condamnations figurant au casier judiciaire et de celles n'y figurant pas encore bien qu'exécutoires et pouvant révoquer des sursis antérieurs, n'est pas connue en temps réel. Or, lorsqu'est révoqué un sursis simple ou avec mise à l'épreuve assortissant une peine d'emprisonnement, le parquet du lieu d'exécution doit préalablement obtenir l'extrait pour écrou en original concernant la peine révoquée. Cette transmission de pièces intervient souvent avec retard et peut entraver l'exécution logique et cohérente de la peine, l'extrait étant quelquefois reçu après la libération du condamné ou alors qu'a été mis en place un aménagement de précédentes peines, le réduisant souvent alors à néant. Le nombre de sursis révoqués devant être mis à exécution est de ce fait difficilement quantifiable et pose une vraie difficulté d'exécution.

A cet égard, les solutions par ailleurs préconisées de dématérialisation (voir n° 3.2.2), et de meilleure organisation de la purge de la situation pénale (voir n° 3.2.4) sont de nature à améliorer la connaissance et la maîtrise de ce stock.

B. Les contraintes judiciaires

Elles résultent principalement d'une décision du juge de l'application des peines constatant l'inexécution de condamnations à des peines d'amende ou de jours-amende²⁴. La contrainte judiciaire est exécutoire par provision mais elle peut à tout moment être interrompue en cas de paiement ou de fourniture de caution. Il n'est donc possible de déterminer ni le nombre de contraintes qui pourront être ramenées à exécution, ni même le délai prévisible d'exécution²⁵.

Il convient de souligner que dans certaines juridictions, dans le respect des textes qui ne prohibent d'ailleurs pas un tel circuit, les contraintes prononcées par le JAP sont à leur tour soumises à la procédure de l'article 723-15, ce qui contribue encore à diluer dans le temps le processus d'exécution de ces courtes peines d'emprisonnement.

C. Les retraits d'aménagement de peine

Prononcés par le juge de l'application des peines, les retraits de bracelet électronique, de semi-liberté ou de placement extérieur ainsi que les révocations de libération conditionnelle ont pour effet de remettre en vigueur l'exécution en emprisonnement ferme de reliquats de peine, sans qu'il soit possible d'en déterminer à l'avance ni le nombre ni la durée.

²⁴ C. Pén. art. 131-25.

²⁵ La mission a pu constater dans une juridiction importante que ces contraintes n'étaient pas traitées et s'accumulaient en constituant un stock d'environ 800 extraits de courtes peines en attente.

Les différents processus ainsi décrits rendent donc peu prédictible aussi bien le volume global des peines d'emprisonnement ferme que le moment où elles seront effectivement ramenées à exécution.

1.2.2 Le traitement des peines fermes s'inscrit dans une chaîne complexe

1.2.2.1 Le processus est partagé entre plusieurs acteurs

Le bureau d'exécution des peines (BEX), lorsqu'un tel service a été mis en place, intervient dès le prononcé du jugement contradictoire prononçant des peines d'emprisonnement ferme ou d'emprisonnement assorti du sursis probatoire. Une convocation devant le juge de l'application des peines est remise au condamné et cette formalité est directement enregistrée dans le logiciel APPI. Les BEX ne renseignent en général pas les autres applicatifs de la chaîne pénale.

Les greffes correctionnels travaillent en amont de la chaîne post-sentencielle et assurent, une fois que la décision de justice a été rendue publiquement, la frappe du jugement et, dans la plupart des cas, l'établissement des pièces d'exécution. Il est à noter que, dans certaines juridictions, un service, dit post-correctionnel, servant d'interface entre le greffe correctionnel et le service d'exécution des peines a été créé afin de soulager le greffe correctionnel parfois engorgé. Ses attributions dépendent des modalités d'organisation de la chaîne post pénale au sein de la juridiction.

Dans un second temps, le service de l'exécution des peines, sous la direction d'un magistrat du parquet²⁶, vérifie la régularité juridique des pièces transmises par le greffe correctionnel et, après signification des décisions contradictoires à signifier, oriente les extraits, selon le quantum de peine à effectuer, vers le juge de l'application des peines, les services de police et de gendarmerie, ou le parquet territorialement compétent. Si le condamné est sans domicile connu, il adressera une requête en inscription au FPR.

Les jugements envoyés aux huissiers de justice pour signification ne font pas l'objet d'un suivi très opérant, même si certains services d'exécution des peines se servent des fonctions d'alerte de leurs systèmes informatiques. Des lenteurs à la signification sont ainsi constatées dans de nombreuses études d'huissier.

La gestion du suivi des extraits est donc assurée de façon très inégale, et il a été constaté que les services d'exécution des peines informatisés n'utilisaient pas l'outil de façon optimale, notamment dans sa fonction de rappel.

Recommandation n° 7. *Utiliser les fonctions d'alerte et d'agenda des systèmes informatiques pour relancer les acteurs de l'exécution – huissiers, policiers, gendarmes, parquets extérieurs et Jap- en cas de retard constaté.*

La mission a pu observer un cloisonnement relatif des services concourant à l'exécution des décisions pénales, susceptible d'entraver la fluidité du circuit. Les différents maillons de la chaîne ont une très faible visibilité les uns par rapport aux autres. L'absence de tableau de bord conçu pour le suivi de l'exécution des peines (seule une juridiction sur six en a élaboré un) ne facilite par ailleurs pas la fixation d'objectifs de performance et l'optimisation des résultats.

²⁶ Ce dernier est responsable du processus de l'exécution des peines aux termes de l'article 707-1 du code de procédure pénale.

L'efficacité de la chaîne pénale dépend en grande partie de la répartition des attributions entre les services et du mode d'organisation des flux de dossiers. Il a été constaté que les organisations verticales paraissaient moins productives que celles permettant une mutualisation, et que l'efficacité était moindre quand aucune consigne de priorisation des dossiers n'avait été donnée. A cet égard, le système souvent adopté par les greffes correctionnels de ne transmettre au service d'exécution des peines que des audiences complètes²⁷ entraîne un ralentissement du circuit d'exécution des condamnations contradictoires et une désynchronisation de l'action des services post-sentenciels.

Recommandation n° 8. *Adopter un système de priorité pour les jugements assortis de l'exécution provisoire, de mandats d'arrêt et de dépôt, ainsi que ceux ayant fait l'objet d'une transmission au juge de l'application des peines sur le fondement de l'article 474 du code de procédure pénale et envisager les modes d'organisation les plus pertinents tel que le service post correctionnel.*

1.2.2.2 Les systèmes d'information des différents acteurs sont distincts et pour la plupart, ne communiquent pas entre eux

Suivant les cas, les services du greffe correctionnel travaillent sur les applicatifs mini ou micro pénale (respectivement 18,4 % et 57,1 %), nouvelle chaîne pénale (NCP) (3,3 %), Cassiopée (4,5 %) ou sur des applications d'initiative locale (16,7 %).

Les services d'exécution des peines équipés des logiciels EPWIN, GEXEC ou de Cassiopée attrahent les données saisies dans le système informatique équipant la chaîne pénale. Les autres services ne sont pas équipés informatiquement ou disposent (dans 4,5 % des cas) d'applications d'initiative locale.

Le service de l'application des peines dispose d'un système informatique propre, APPI, qui communique avec EPWIN et GEXEC par une passerelle. Celle-ci n'est toutefois pas toujours connue et elle n'est utilisée que par 27,6 % des juridictions.

Quant au logiciel Wineurs équipant les tribunaux pour enfants, il n'est pas relié à la chaîne pénale et une double saisie est nécessaire pour y consigner les événements d'exécution des peines.

Les extraits envoyés par le service de l'exécution des peines aux services de police et de gendarmerie font l'objet d'une mention informatique mais les systèmes informatiques actuels ne permettent pas d'en connaître le nombre. Il n'existe pas ailleurs pas encore d'échanges inter-applicatifs entre les fichiers de la justice et ceux de la Police et de la gendarmerie.

Souvent, le passage de l'information d'un applicatif à l'autre implique donc une nouvelle saisie des données et génère, outre des risques d'erreur, un alourdissement de la tâche des fonctionnaires. Par ailleurs, les fonctions de production statistique des logiciels utilisés sont absentes ou largement ignorées et leur fiabilité sujette à caution.

Recommandation n° 9. *Former les personnels judiciaires à une utilisation optimale des logiciels, et notamment des systèmes de passerelles évitant des saisies redondantes.*

²⁷ Dans ce mode d'organisation, les audiences sont traitées comme un lot et ne sont transmises au service de l'exécution des peines qu'une fois signifiées l'intégralité des décisions.

1.2.2.3 L'exécution s'accompagne le plus souvent de nombreuses opérations annexes qui en ralentissent le cours

Le prononcé d'une condamnation pénale induit un certain nombre d'opérations nouvelles résultant notamment de la création de fichiers aussi divers que le fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG), le fichier des auteurs d'infractions sexuelles (FIJAIS), les fichiers de police et de gendarmerie (STIC et JUDEX) ainsi que les fichiers préfectoraux relatifs aux permis de conduire. L'alimentation de ces fichiers a créé des charges nouvelles pour les services de greffe correctionnel et de l'exécution des peines et contribue à ralentir le processus d'exécution des peines, sans que l'organisation en place ne permettent d'assurer une gestion optimales des ressources²⁸.

Le manque de traçabilité des extraits, les limites du système informatique, résultant en grande partie de son vieillissement mais aussi d'erreurs de saisie et, dans une moindre mesure, de l'insuffisante formation des agents, ainsi que l'absence de tableau de bord, ne permettent donc pas de disposer d'une information exhaustive et fiable sur l'activité des services concourant à l'exécution des peines d'emprisonnement.

²⁸ L'absence de possibilité d'accès aux applications comme le FNAEG et le FPR est ainsi décrite comme peu propice au traitement efficace des opérations (TGI de Dijon).

2. LE STOCK ACTUEL DES PEINES D'EMPRISONNEMENT FERME EN ATTENTE D'EXECUTION

2.1 La méthodologie de recensement employée

Le recensement du stock de peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution a été effectué sur la base d'un questionnaire en ligne²⁹ établi à partir du logiciel d'enquêtes³⁰, adressé aux 35 cours d'appel, aux deux tribunaux supérieurs d'appel et aux 186 tribunaux de grande instance et de première instance. L'ensemble des juridictions a répondu à ce questionnaire, dont les réponses sont agrégées en Annexe 5.

Comportant 101 questions Annexe 4), celui-ci aborde les dimensions tant quantitatives que qualitatives du processus d'exécution des peines fermes.

Sur le plan qualitatif, le questionnaire s'est attaché à recenser les éléments permettant d'apprécier la qualité du pilotage du processus d'exécution par les chefs des juridictions et directeurs de greffe. Il porte ainsi à la fois sur la maîtrise de la chaîne de l'exécution au sein de la juridiction - organisation des services, existence de tableaux de bord, concertation interne entre les acteurs, maîtrise des fonctionnalités des applications – et sur les pratiques partenariales avec les acteurs extérieurs, en particulier l'Administration pénitentiaire et les services de police et de gendarmerie.

Des questions ouvertes ont en outre permis aux juridictions d'exposer les bonnes pratiques opérationnelles et de décrire les outils de gestion qu'elles ont, le cas échéant, mis en œuvre pour mieux fluidifier et maîtriser l'exécution des peines d'emprisonnement ferme. Le *verbatim* des réponses est exploité au fil du présent rapport.

S'agissant du recensement du stock, il est apparu pertinent, compte tenu du statut par définition évolutif de la peine, de le faire porter non seulement sur les condamnations exécutoires (jugements contradictoires et contradictoires à signifier déjà signifiés), mais aussi sur les condamnations non exécutoires (jugements contradictoires à signifier non encore signifiés et par défaut), tout en distinguant ces deux types de décisions. Les peines prescrites ont été bien évidemment exclues de l'inventaire.

Afin de disposer d'une vision fine, il a été demandé aux juridictions d'inventorier isolément ces stocks de jugements ou d'extraits pour d'écrou au sein de chacun des services et à chacune des étapes du processus d'exécution : greffe correctionnel, service de l'exécution des peines du parquet, services de police et de gendarmerie, parquets extérieurs, FPR, juge de l'application des peines, SPIP.

En outre a été sollicitée une ventilation globale des peines exécutoires et non exécutoires, selon sept tranches de quantum de peine, ainsi qu'une distinction des peines de plus et de moins de six mois d'emprisonnement pour les extraits 723-15 du CPP en cours de traitement par le JAP.

²⁹ Diffusion par mail d'un lien permettant aux destinataires d'accéder au serveur de l'IGSJ et de répondre en ligne à un questionnaire au format écran.

³⁰ Logiciel « Sphinx ».

Ce recensement a nécessité de la part des juridictions, dans la plupart des cas, un comptage manuel du stock physique, en raison soit de l'absence d'application informatique sur certains segments de la chaîne de l'exécution, soit de l'impossibilité de procéder aux requêtes adéquates sur les applications existantes, soit encore de la fiabilité insuffisante des saisies opérées dans celles-ci.

Dans ce contexte, une partie - toutefois très minoritaire - des questionnaires transmis comporte des réponses incomplètes en ce qui concerne la ventilation des peines par quantum, soit dans leur globalité soit pour celles en cours d'examen par le JAP. Dans l'un et l'autre cas, la mission a procédé d'office à un redressement des résultats par application d'une clé de ventilation sur la base de taux moyens, calculés à partir des données des autres juridictions.

Par ailleurs, en l'absence de conservation d'une copie physique et de possibilité d'extraction informatique, une partie des juridictions - la moitié environ - n'a pas été en mesure de préciser le nombre de peines d'emprisonnement ferme exécutoires dont l'extrait pour écrou a été transmis en original, pour exécution, aux services de police ou de gendarmerie ou à un parquet extérieur.

Sous ces réserves, le recensement ainsi opéré fournit la vision la plus fiable et la plus exhaustive de l'état actuel du stock.

2.2 Les résultats

2.2.1 Les résultats globaux

Les résultats de l'inventaire, auquel les juridictions ont procédé au cours du mois de février 2009, figurent dans le tableau ci-dessous.

Inventaire général³¹ des condamnations par quantum		
Condamnations exécutoires		
	Somme	%
Peines exécutoires < 6 mois	56 463	68,70%
Peines exécutoires > ou = à 6 mois mais < ou = 1 ans.	18 144	22,10%
Peines exécutoires > 1 an mais < ou = 2 ans	4 360	5,30%
Peines exécutoires > 2 ans mais < ou = 3 ans	1 662	2%
Peines exécutoires > 3 ans mais < ou = 5 ans	1 028	1,30%
Peines exécutoires > 5 ans mais < ou = 10 ans	364	0,40%
Peines exécutoires > 10 ans	132	0,20%
Total	82 153	100%
<i>Dont : détail du quantum des 723-15 CPP</i>		
<i>Peines < 6 mois JAP</i>	23 474	74%
<i>Peines > ou = 6 mois < ou = 1 an JAP</i>	8 251	26%
<i>Total</i>	31 725	100%
Condamnations non exécutoires		

³¹ Il s'agit des stocks des 35 cours d'appel, des 181 TGI, des 2 TSA et des 5 TPI.

	Somme	%
Peines < 6 mois	30 033	67,10%
Peines > ou = 6 mois < ou = 1 an	8 860	19,80%
Peines > 1 an mais < ou = 2 ans	2 594	5,80%
Peines > 2 ans < ou = 3 ans	1 224	2,70%
Peines > ou = 3 ans < ou = 5 ans	852	1,90%
Peines > ou = 5 ans < ou = 10 ans	812	1,80%
Peines > 10 ans	404	0,90%
Total	44 779	100%

Sur l'ensemble de ces peines, la ventilation du stock selon les services s'opère ainsi :

Position du stock de peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution	
Grefe	22 %
Parquet	53 %
JAP (723-15)	25 %
<i>JAP – 1. Dont : - stock à enregistrer</i>	<i>13,6 %</i>
<i>- 2. stock en attente d'orientation (hors Spip)</i>	<i>41,5 %</i>
<i>- 3. stock en attente du rapport du Spip</i>	<i>44,8%</i>
	<i>100 %</i>
	100 %

2.2.2 Les résultats des treize principaux TGI

Il s'agit des treize TGI visés dans la lettre de mission : Paris, Nanterre, Bobigny, Créteil, Evry, Versailles, Lille, Strasbourg, Rennes, Lyon, Bordeaux, Marseille et Toulouse. Les résultats détaillés par juridiction sont présentés en Annexe 4.

Inventaire des condamnations par quantum dans les 13 principaux TGI		
Condamnations exécutoires		
	Somme	%
Peines exécutoires < 6 mois	21 926	68%
Peines exécutoires > ou = à 6 mois mais < ou = 1 ans.	7 058	21,90%
Peines exécutoires > 1 an mais < ou = 2 ans	1 809	5,60%
Peines exécutoires > 2 ans mais < ou = 3 ans	743	2,30%
Peines exécutoires > 3 ans mais < ou = 5 ans	461	1,40%
Peines exécutoires > 5 ans mais < ou = 10 ans	143	0,40%
Peines exécutoires > 10 ans	84	0,30%
Total	32 224	100%
<i>Dont : détail du quantum des 723-15 CPP</i>		
<i>Peines < 6 mois JAP</i>	<i>8 122</i>	<i>74,60%</i>
<i>Peines > ou = 6 mois < ou = 1 an JAP</i>	<i>2 772</i>	<i>25,40%</i>
<i>Total</i>	<i>10 894</i>	<i>100%</i>
Condamnations non exécutoires		
	Somme	%
Peines < 6 mois	14 307	64,90%
Peines > ou = 6 mois < ou = 1 an	4 443	20,20%

Peines > 1 an mais < ou = 2 ans	1 355	6,20%
Peines > 2 ans < ou = 3 ans	758	3,40%
Peines > ou = 3 ans < ou = 5 ans	511	2,30%
Peines > ou = 5 ans < ou = 10 ans	522	2,40%
Peines > 10 ans	136	0,60%
Total	22 032	100%

Sur l'ensemble de ces peines, la ventilation du stock selon les services s'opère ainsi :

Position du stock de peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution	
Greffe	15 %
Parquet	56 %
JAP (723-15)	29 %
<i>JAP – 1. Dont : - stock à enregistrer</i>	<i>10,8 %</i>
<i>- 2. stock en attente d'orientation (hors Spip)</i>	<i>40,3 %</i>
<i>- 3. stock en attente du rapport du Spip</i>	<i>48,9 %</i>
	100 %

2.2.3 Les résultats des cours d'appel de Paris et d'Aix-en-Provence

Inventaire des condamnations par quantum dans les cours d'appel de Paris et d'Aix-en-Provence³²		
Condamnations exécutoires		
	Somme	%
Peines exécutoires < 6 mois	984	52,70%
Peines exécutoires > ou = à 6 mois mais < ou = 1 ans.	374	20,00%
Peines exécutoires > 1 an mais < ou = 2 ans	203	10,90%
Peines exécutoires > 2 ans mais < ou = 3 ans	125	6,70%
Peines exécutoires > 3 ans mais < ou = 5 ans	105	5,60%
Peines exécutoires > 5 ans mais < ou = 10 ans	64	3,40%
Peines exécutoires > 10 ans	13	0,70%
Total	1 868	100,00%
Condamnations non exécutoires		
	Somme	%
Peines < 6 mois	526	47,70%
Peines > ou = 6 mois < ou = 1 an	228	20,70%
Peines > 1 an mais < ou = 2 ans	115	10,40%
Peines > 2 ans < ou = 3 ans	43	3,90%
Peines > ou = 3 ans < ou = 5 ans	34	3,10%
Peines > ou = 5 ans < ou = 10 ans	36	3,30%
Peines > 10 ans	121	11,00%
Total	1 103	100,00%

2.3 L'interprétation des résultats

La composition du stock de peines actuellement en cours d'exécution dans les juridictions confirme l'existence d'une très forte proportion **de peines courtes (les peines**

³² Il s'agit des cours d'appel visées dans la lettre de mission.

inférieures ou égales à 6 mois approchent les 70 %, celles inférieures ou égales à un an représentent 90 % des peines exécutoires), déjà relevée par les statistiques pénitentiaires d'incarcération au cours de ces dernières années³³.

Par ailleurs, même si l'on s'en tient aux seules peines exécutoires, le nombre des condamnations à mettre à exécution à court terme excède largement les capacités actuelles d'absorption de l'administration pénitentiaire : en effet, les 82 000 condamnations exécutoires actuellement en stock dans les tribunaux, correspondent à 1,6 fois le nombre de condamnés purgeant actuellement leur peine (50 509 condamnés écroués dont 46 273 condamnés hébergés incarcérés au 1^{er} février 2009). Les 13 TGI visés dans la lettre de mission, qui représentent 24,35 % de l'activité pénale, détiennent près de 39,22 % du stock des peines exécutoires.

En flux, ces 82 000 jugements représentent plus de deux fois les 36 909 condamnations mises à exécution en 2008³⁴.

Il convient toutefois de souligner qu'une partie importante de ce stock se trouve dans le circuit de l'aménagement (31 000 condamnations) et a donc vocation à être aménagée dans une proportion de plus de 50 %³⁵, ou n'y est pas encore rentrée, dans une proportion qui n'est cependant pas connue. En flux, le constat d'un nombre de 19 898 extraits retournés au parquet en 2008 sans aménagement, donne un ordre de grandeur moins alarmant, sur un exercice, du nombre d'extraits susceptibles de donner lieu à incarcération parmi les peines n'excédant pas un an.

Le stock de 44 000 peines non exécutoires doit également être relevé, car il comporte nombre de décisions en cours de signification et a naturellement vocation à faire l'objet d'une mise à exécution.

De même, doit être mise en perspective l'existence, pour les fiches du FPR administrées par le ministère de l'intérieur³⁶, de 29 922 fiches de condamnations à des peines d'emprisonnement ferme faisant l'objet d'une diffusion (voir n° 4.2.2.3B). Selon le tableau ci-dessous, cette réalité recouvre aussi bien des peines définitives que des peines encore susceptibles de recours :

³³ La réforme introduite par le projet de loi pénitentiaire si elle est votée, n'aggraverait la situation de l'application des peines que dans une proportion assez faible, puisque les condamnations comprises entre un et deux ans ne représentent qu'un peu plus de 5,8 % des peines exécutoires en stock dans les tribunaux.

³⁴ Y compris avec un aménagement de peine *ab initio* (semi-liberté, placement sous surveillance électronique, placement extérieur).

³⁵ En 2008, les JAP ont été saisis de 60 695 extraits 723-15 et en ont retourné 19 898 au parquet. On pourrait en déduire un taux d'aménagement de 75%, mais de façon très sommaire, car un tel calcul ne tient pas compte des stocks susceptibles d'être accumulés sur les exercices précédents.

³⁶ Qui représentent 87,81% des fiches du FPR, le solde relevant de la gendarmerie nationale.

Etat des fiches de condamnations inscrites au FPR (Source DCPJ/SDPTS)	
J09 : jugement définitif avec peine ferme	10 719
J12 : jugement par défaut avec mandat de dépôt ou d'arrêt	4 903
J13 : jugement définitif avec mandat de dépôt ou d'arrêt	2 492
J81 : jugement avec appel possible	10 763
J82 : arrêt avec appel ou pourvoi en cassation possible	1 045
Total	29 922

Le rapport entre les 74 607 peines exécutoires aménageables ab initio (inférieures ou égales à un an) en attente d'exécution et les 5 391 peines aménagées en cours d'exécution au 1^{er} février 2009 doit enfin être noté.

3. LES FACTEURS D'UNE MEILLEURE MAITRISE DU STOCK DE PEINES D'EMPRISONNEMENT FERME

3.1 Identifier le processus et renforcer son pilotage

Les dispositions relatives à l'exécution des peines sont regroupées dans un livre cinquième du code de procédure pénale (« des procédures d'exécution »), rassemblant plus de cent articles (707 à 803-4), auxquels s'ajoutent des dispositions réglementaires (R.55 à R.249-8, D.48 à D.601 et A.38-2 à A.53), dont certaines, constitutives de modalités d'exécution de la peine d'emprisonnement, figurent dans le code pénal.

Elles forment un ensemble complexe et segmenté qui génère un morcellement des tâches, nécessite une pluralité d'acteurs, relevant de statut et d'institutions différents, aux logiques parfois contradictoires. A défaut de pilotage précis et efficace, cette complexité et cette diversité entraînent rapidement une désorganisation du processus global.

Dès 2002, l'IGSJ³⁷ constatait que l'effectivité des sanctions pénales était très médiocre en raison d'un pilotage en grande partie non maîtrisé. Ce même constat critique figurait dans le rapport, en date du 28 avril 2003³⁸, de la mission parlementaire conduite par M. Jean-Luc Warsmann, député. Il persistait en filigrane du deuxième rapport de la mission présidée par ce même parlementaire³⁹ qui concluait en décembre 2007, après avoir analysé les résultats de la mise en œuvre des dispositions de la loi n°2004-204 du 9 mars 2004⁴⁰, à la nécessité d'une amélioration de l'efficacité de la chaîne pénale.

Deux types de stratégies peuvent être préconisés afin de garantir une meilleure gestion des peines d'emprisonnement ferme en cours d'exécution : d'une part, développer une politique partenariale d'exécution de la peine, d'autre part instaurer ou renforcer une cohésion pérenne des services judiciaires.

3.1.1 Mettre en œuvre une politique partenariale d'exécution des peines d'emprisonnement ferme

3.1.1.1 Donner aux partenaires de la chaîne pénale une visibilité sur les stocks des condamnations

85 % des juridictions ne disposent pas d'outils leur permettant de connaître et de faire connaître l'état des stocks des peines d'emprisonnement ferme, en raison tant des lacunes des applications informatiques que de l'absence de directives ou de tableaux de bord modélisés diffusés au plan national. L'essentiel des outils de pilotage est donc de facture locale et n'offre qu'une vision lacunaire de la situation de l'exécution des peines.

³⁷ Rapport IGSJ sur l'effectivité des sanctions pénales, juillet 2002, n°9/02.

³⁸ Rapport de la mission parlementaire auprès du garde des sceaux, Dominique Perben, confiée à JL Warsmann : « les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison. ».

³⁹ Rapport n°505, enregistré à l'assemblée nationale le 13 décembre 2007, rapport d'information sur l'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes majeures, en conclusion de la mission présidée par JL Warsmann.

⁴⁰ Loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité relatives au prononcé, à l'exécution et à l'application des peines.

Ainsi, le parquet ne dispose pas de tableaux de bord offrant une connaissance précise de l'état des stocks des peines à exécuter et plus particulièrement des peines d'emprisonnement ferme exécutoires. Il est d'ailleurs remarquable de noter que la plupart des parquets ne suivent pas avec leurs propres moyens la prescription des peines détenues en portefeuille, mais à l'aide des alertes qui leur sont envoyées par le FPR en fonction de la date d'ancienneté des fiches.

Les statistiques tenues manuellement portent, lorsqu'elles existent, plutôt sur les flux des décisions et des audiences. Les juridictions ne peuvent donc connaître, au moins mensuellement, le taux d'exécution des décisions pénales et leur délai d'exécution, et notamment ceux des peines d'emprisonnement ferme.

En outre, comme il l'a déjà été mentionné, la traçabilité des extraits n'est pas assurée sur toute la chaîne (voir n° 1.2.1.1). Ainsi, seulement la moitié des parquets a pu renseigner la mission sur le nombre des extraits de condamnations à des peines d'emprisonnement ferme adressés aux services de police et de gendarmerie, le plus souvent en original⁴¹, pour notification et mise à exécution.

Enfin, ni les services des greffes correctionnels, ni ceux de l'application des peines, dans leur très grande majorité, ne peuvent isoler les condamnations aux peines d'emprisonnement ferme dont ils sont saisis, l'application APPI notamment ne constituant pas pour les juridictions rencontrées un outil de pilotage efficace faute de production d'une statistique fiable.

A ce stade, la mission recommande donc la diffusion de tableaux de bord modélisés, garantissant une visibilité sur l'état des stocks et des flux, par services et par peines.

Recommandation n° 10. Définir au niveau central des outils de pilotage mensuels offrant aux juridictions une visibilité sur les stocks et les flux des condamnations par types et quantum de peines.

3.1.1.2 Passer d'une concertation informelle à un partenariat structuré

Les réponses au questionnaire adressé aux juridictions et les visites sur site ont permis de constater l'absence assez générale de concertation institutionnalisée d'une part entre les partenaires de l'institution judiciaire, d'autre part entre cette dernière et l'administration pénitentiaire, ou le ministère de l'intérieur. Seulement la moitié des TGI organisent un processus de concertation entre le parquet et les JAP, qui n'est d'ailleurs que ponctuel dans la majorité des cas, et près de 80 % n'en organisent pas avec l'administration pénitentiaire, le dispositif restant encore ponctuel dans 55 % des cas.

A. Au sein de l'institution judiciaire

L'indicateur « taux de réponses pénales », qui permet de mesurer l'efficacité globale des juridictions dans le traitement des procédures pénales, et en particulier la performance du parquet dans le processus de poursuites, s'inscrit dans un objectif d'amplification et de diversification de la réponse pénale mobilisant tous les acteurs de la chaîne pénale.

Dans ce cadre, les mécanismes tendant à accroître la concertation entre ces derniers, tels le co-adiencement, sont de nature à favoriser la fluidité des traitements et à prévenir les

⁴¹ Dans 57 % des cas, les extraits sont envoyés en original sans conservation de copie.

goulets d'étranglement susceptibles d'intervenir, notamment au stade de l'exécution de la peine.

Certaines approches adoptées à l'étranger montrent qu'un approfondissement de ces pratiques reste possible. D'après les éléments recueillis auprès des magistrats de liaison français en Italie, en Espagne, au Royaume-Uni, en Allemagne et aux Pays-Bas, il convient de souligner qu'en Angleterre-Pays de Galles, un travail tendant à une meilleure harmonisation des jugements pour ce qui concerne le prononcé de la peine et à une évaluation des coûts engendrés par chaque type de peine a été récemment entrepris. Cette démarche s'inscrit dans le cadre d'un processus d'élaboration de lignes directrices (guidelines) en matière de prononcé des sanctions pénales. En France, cela pourrait se traduire par l'organisation d'une concertation au sein de chaque juridiction ainsi qu'entre les juridictions d'un même département ou d'une même Cour pour obtenir une meilleure convergence dans la politique des prononcés de peine, actuellement très disparate entre les différentes juridictions. Cela permettrait aussi d'aborder certains sujets comme celui de l'exécution des courtes peines d'emprisonnement ferme qui pose des problèmes pratiques et aussi d'efficacité. Cette question a d'ailleurs été résolue assez frontalement par l'Allemagne dont la loi ne prévoit le prononcé de ce type de peine qu'à titre exceptionnel.

B. Avec les partenaires extérieurs

Certes la mise en place des conférences régionales semestrielles sur le développement des aménagements de peines et alternatives à l'incarcération⁴², la mise à disposition des magistrats des possibilités d'aménagement offertes dans leur ressort⁴³ constituent une avancée notable du partenariat, dans la mesure où les peines d'emprisonnement ferme dont le quantum ou le reliquat est inférieur à un an constituent l'essentiel des condamnations en cours d'exécution ou en attente d'exécution. Mais cette concertation, limitée aux aménagements de peines, demeure encore très générale.

Il existe par ailleurs des échanges informels et réguliers, notamment entre les juges d'application des peines et l'administration pénitentiaire. Cependant, la mission a pu vérifier qu'en dépit de ce mode de relation, certains dysfonctionnements demeuraient, relatifs notamment à l'articulation des audiences de débat contradictoire avec les échéances des enquêtes des SPIP, ou aux délais accordés aux services d'application des peines pour procéder à un aménagement, bien au-delà du délai légal de quatre mois.

Dans ce contexte, une pratique a retenu l'attention de la mission, celle du **rendez-vous pénitentiaire**⁴⁴ qui requiert un travail de prévision et une collaboration active entre les services judiciaires et pénitentiaires. Lorsqu'elle est mise en œuvre, elle permet de prendre en compte très utilement les données humaines, familiales et sociales qui gouvernent le choix de la mise à exécution autant que les capacités d'hébergement de l'administration pénitentiaire.

Concrètement, trois niveaux de dispositif ont été identifiés, concernant au total une dizaine de maisons d'arrêt (généralement de petite ou moyenne importance). A minima, le parquet transmet régulièrement à la maison d'arrêt locale la liste des condamnés du ressort pour lesquels il a saisi les forces de l'ordre pour mise à exécution. Plus ambitieuse est la

⁴² Circulaire JUS D 2007 30042 du 27 juin 2007 relatives aux aménagements de peines et aux alternatives à l'incarcération.

⁴³ Circulaire JUS D 0630051 C du 27 avril 2006 relatives aux aménagements de peines et aux alternatives à l'incarcération.

⁴⁴ Cette pratique consiste à organiser, sur un avis du parquet délivré au condamné, notamment par les services de police, l'incarcération de celui-ci en concertation avec l'administration pénitentiaire.

pratique instaurée entre les greffes de maison d'arrêt et les parquets pour adapter, en prenant en compte les capacités des premières et les priorités du second, la date d'incarcération. Enfin, dans un ressort, celui de Vannes, le parquet transmet les jugements et extraits concernant les courtes peines à exécuter, généralement inférieures à 6 mois, à la maison d'arrêt qui prévoit une date d'incarcération en fonction de son niveau d'occupation et convoque le condamné en conséquence. Cette pratique, qui donne satisfaction tant au parquet qu'à l'établissement pénitentiaire, concerne à 4 ou 5 incarcérations par semaine. Elle ne fait bien évidemment pas obstacle aux autres exécutions requises par le parquet en fonction de son pouvoir d'appréciation.

Sous réserve d'être encadrée par un dispositif permettant au parquet de veiller en toute hypothèse à l'exécution diligente des extraits, la pratique du rendez-vous pénitentiaire gagnerait à être étendue, en particulier à la population pénale⁴⁵ appelée à occuper les futurs quartiers des courtes peines (QCP). A cet égard, il apparaît utile d'encourager une réflexion commune entre les parquets et l'administration pénitentiaire sur la politique d'affectation dans de tels quartiers.

Au-delà du seul aspect de cette pratique du rendez-vous pénitentiaire, une concertation structurée et organisée, telle que la mission a pu la constater dans deux juridictions visitées⁴⁶, permet de mieux maîtriser le processus d'exécution, du prononcé de la décision jusqu'à l'envoi de la fiche au Casier judiciaire national.

Des commissions, nommées commissions de l'exécution des peines, prolongent la dynamique des conférences régionales d'aménagement des peines en réunissant les magistrats du siège (responsable du service correctionnel et du service d'application des peines) et du parquet (service de l'exécution des peines), les fonctionnaires responsables du service de l'audiencement, du service correctionnel et de l'exécution des peines, les représentants des établissements pénitentiaires et des SPIP, de la protection judiciaire de la jeunesse ainsi que des services de police et de gendarmerie (service ou enquêteur spécialisé dans l'exécution des peines). Elles constituent des lieux d'échange sur les thématiques centrales de l'exécution des peines, notamment la gestion des 723-15 du CPP, les capacités de traitement du SPIP, le niveau d'occupation des établissements pénitentiaires, les flux et les stocks de mesures à exécuter entre les mains des différents acteurs.

Dans les services situés outre mer, dont la situation limite fortement les possibilités de transferts de personnes détenues vers d'autres établissements pour faire face aux situations de sur occupation, et qui rencontrent pour certains des difficultés techniques pour le déploiement du PSE, une telle concertation s'avère particulièrement nécessaire, tant pour gérer les incarcérations que pour envisager les conditions du développement des aménagements de peines⁴⁷.

Recommandation n° 11. Créer au sein des juridictions une commission d'exécution des peines réunissant régulièrement, à l'initiative des chefs de juridiction, les acteurs de la chaîne de l'exécution des peines.

⁴⁵ Le premier QCP sera mis en service à Toulouse en juin 2009. Y seront affectés les condamnés à des peines d'une durée de 3 ou 4 mois pour des infractions ciblées (infractions au code de la route, violences conjugales notamment).

⁴⁶ TGI de Créteil et de Lille.

⁴⁷ Ont ainsi été signalées les situations des TGI ou TPI de Nouméa, Cayenne et Mamoudzou, se traduisant pour certains par la mise à exécution soudaine de stocks importants d'extraits en attente, dépassant par leur nombre les capacités pénitentiaires locales, pour d'autres, par l'absence, depuis de nombreux mois, de frappe des jugements et extraits par le greffe correctionnel, situation susceptible de se traduire à terme par une déstockage important rendant difficile la gestion des écrous.

***Recommandation n° 12.** Dans le strict respect des prérogatives du parquet en matière d'exécution des peines, promouvoir les pratiques permettant, comme le rendez-vous pénitentiaire, de fluidifier le processus d'entrée dans le circuit carcéral, en particulier pour le public appelé à occuper les quartiers des courtes peines.*

3.1.1.3 Renforcer le pilotage inter-directionnel au niveau de l'administration centrale

Au niveau de l'administration centrale, la concertation entre les directions est actuellement assurée au sein de deux structures :

- a. le groupe de travail créé informellement en mai 2007 à l'initiative de la Direction des Affaires Criminelles et des Grâces (DACG) sur l'aménagement des peines et les alternatives à l'incarcération, qui se réunit environ trois fois par an et qui comprend des représentants de la DACG, de la DAP, de la DSJ et de la DPJJ. Ce groupe a élaboré des guides pratiques et est à l'origine des conférences régionales semestrielles sur les aménagements de peines et les alternatives à l'incarcération dont il assure le suivi ;
- b. le comité de pilotage pour le développement de l'aménagement des peines qui, sous la présidence du Secrétaire Général, réunit les représentants au plus haut niveau de la DPJJ, de la DSJ, de la DACG et de la DAP. Cette instance a été inaugurée le 17 décembre 2008 et s'est réunie le 11 février 2009.

Il convient de relever que dès sa première réunion, ce comité de pilotage a vu son périmètre étendu, à la demande du Garde des Sceaux, à l'ensemble des questions relevant du processus d'exécution des peines, allant bien au-delà de la seule thématique initiale de l'aménagement des peines.

Dès lors, il serait logique de transformer ce comité de pilotage en un Comité national d'exécution des peines (CNEP). Ce type de structure existe déjà aux Pays-Bas et a donné de bons résultats. Le CNEP aurait donc une mission qui couvrirait l'intégralité du processus de l'exécution des peines dont l'aspect « aménagement des peines » ne serait qu'une partie. Il pourrait être présidé par le Secrétaire Général, conformément à son rôle de coordination entre les services, et regrouper les représentants au plus haut niveau de chacune des directions actuellement associées aux travaux du comité de pilotage.

***Recommandation n° 13.** Envisager la transformation du comité de pilotage pour le développement de l'aménagement des peines en un Comité national d'exécution des peines chargé, au niveau de l'administration centrale, de l'examen et du suivi de l'entier processus d'exécution des peines.*

3.1.2 Renforcer la cohésion interne des services judiciaires

3.1.2.1 Favoriser un encadrement unifié des magistrats et des fonctionnaires

Dans la droite ligne des observations développées par l'IGSJ dans le rapport précité, la présente mission a pu constater à son tour, six ans plus tard, la permanence des difficultés à construire un véritable service pénal autour d'analyses, de stratégies et d'objectifs communs.

A. Les magistrats : une culture de service à construire au siège et une culture gestionnaire à renforcer au parquet

a) Les magistrats du siège

Dans la plupart des juridictions visitées, il n'existe pas de magistrat du siège responsable du service pénal dans son ensemble, de sorte que le service correctionnel œuvre dans une logique qui lui est propre, souvent sans ou avec très peu de concertation avec le service d'application des peines. En outre, s'agissant du service correctionnel, les interlocuteurs de la mission ont été plutôt les greffes, soit par absence de vice-président spécifiquement chargé du service correctionnel, soit par « délégation » tacite de la gestion aux fonctionnaires. Cette situation s'explique sans doute par l'éclatement du service correctionnel entre plusieurs magistrats du siège, ayant souvent par ailleurs des attributions civiles, et traitant majoritairement à juge unique un contentieux de masse sans visibilité sur l'ensemble du processus.

Toutefois, lorsque les magistrats du siège s'investissent dans le pilotage de la chaîne pénale, comme la mission a pu le constater dans certaines juridictions⁴⁸, l'efficacité de la démarche est indéniable, car la gestion des flux et des stocks suppose aussi que soient harmonisées les pratiques professionnelles, promus des projets et positions de service, et développé le souci des implications des jurisprudences sur l'environnement institutionnel immédiat. Cette observation est particulièrement importante concernant les services d'application des peines lorsque l'absence de projet de service ou les divergences internes empêchent la mise en place d'un partenariat efficace.

Afin de promouvoir une culture de service, il conviendrait de désigner systématiquement un magistrat du siège responsable du service pénal.

b) Les magistrats du parquet

Concernant le parquet, au cours de ses visites sur site, la mission a toujours rencontré un magistrat responsable de l'exécution des peines. Ce dernier est généralement impliqué dans l'animation de son service mais il est apparu qu'il n'existait pas de concertation organisée sur l'exécution des peines avec les magistrats du siège (hormis, de façon informelle, avec les services d'application des peines) et qu'en outre, les problématiques de régulation des flux et des stocks, d'organisation et de suivi de service étaient appréhendées principalement par le greffe.

Comme pour le siège, la désignation d'un magistrat du parquet en charge de la cohérence de l'ensemble du processus d'exécution des peines, homologue et interlocuteur du magistrat du siège, permettrait d'améliorer le pilotage d'ensemble.

B. Les fonctionnaires : renforcer le rôle de pilotage des greffiers en chef

La mission a constaté qu'un fonctionnaire, greffier en chef ou greffier, n'assure pas toujours la gestion de l'ensemble du service pénal. En outre, lorsqu'il est fonctionnellement désigné comme tel, il ne peut souvent s'impliquer concrètement dans le pilotage d'ensemble de la chaîne pénale et l'organisation globale du travail des équipes de greffes compte tenu de sa charge de travail. Il en résulte une réflexion et des interventions segmentées sur le processus pénal qui interdit toute vision globale et efficiente.

⁴⁸ Par exemple au TGI de Lyon.

Ainsi, ont pu être observés les dysfonctionnements résultant de choix d'organisation contradictoires entre un service correctionnel, traitant les audiences par dossier et transmettant ces derniers au fil de l'eau, et le service de l'exécution des peines procédant à un traitement par lot d'audience.

Une autre conséquence du morcellement de la vision de ce circuit réside dans le déséquilibre des affectations des ETP de fonctionnaires au sein de la chaîne pénale. Il n'est pas rare de constater une importante affectation de personnel à un service particulier, souvent à la suite d'un grave retard, alors que les autres services demeurent en souffrance et accumulent des stocks. Une direction globale de l'ensemble de la chaîne pénale permettrait de mieux répartir les affectations de fonctionnaires entre services, sur la base d'une organisation de travail construite globalement et non par segment, en fonction d'un objectif commun.

***Recommandation n° 14.** Favoriser la désignation d'un magistrat du siège, d'un magistrat du parquet et d'un greffier en chef, coresponsables du pilotage de l'intégralité de la chaîne pénale.*

3.1.2.2 Stabiliser les équipes de fonctionnaires

Le processus pénal de l'exécution des peines nécessite des connaissances nombreuses et précises de la part des fonctionnaires tant dans le domaine du droit pénal et de la procédure pénale que sur le plan de l'environnement institutionnel. Seule une importante stabilité des personnels leur permet d'acquérir une solide compétence et une bonne connaissance des cultures professionnelles propres à ce segment de la chaîne.

A. Déterminer la réalité des besoins en termes d'effectifs

Les organisations de travail sont éminemment fragilisées par des effectifs apparemment sous-dimensionnés⁴⁹, même si l'on peut observer une relative stabilité entre 2007 et 2008 des ETP affectés aux divers services de l'exécution et de l'application des peines, avec une augmentation notable du nombre de fonctionnaires affectés à l'application des peines (+6,06 %) et une légère baisse du nombre de ceux employés dans les BEX (- 2,40 %)⁵⁰.

Les insuffisances de personnel sur l'un des maillons de la chaîne occasionnent très rapidement une constitution ou une augmentation des stocks. Ce phénomène, relevé par l'IGSJ dans son rapport de 2002, décrit comme conjoncturel dans les petites juridictions, structurel dans les grandes juridictions qui connaissent un fort taux de rotation des personnels, faisait aussi l'objet d'un constat alarmant par le premier rapport Warsmann du 28 avril 2003.

La grande majorité des fonctionnaires entendus par la mission a cependant fait part de son opposition à la présence de vacataires au sein du greffe correctionnel ou du service de l'exécution des peines, dans la mesure où elle considère que cet apport de personnel est contre-performant en ce qu'il mobilise du temps de fonctionnaires pour leur formation, sans

⁴⁹ La mission s'est fondée sur les dernières simulations disponibles de l'application Outilgref, qui portent sur l'exercice 2006. Il convient de souligner que ces données ne comprennent pas celles du TGI de Paris, dont l'activité est hors périmètre de l'application. Selon son modèle de conversion tâches/temps, Outilgref évalue pour 2006 à 1 146 ETP le nombre de fonctionnaires nécessaires pour les services de l'exécution des peines et de l'application des peines. Les réponses au questionnaire en ligne diffusé aux juridictions, après déduction des ETP du TGI de Paris affectés aux mêmes services (62,95 ETP pour 2007 et 62,50 ETP pour 2008), ne permettent d'en recenser que 932,28 pour 2007 (en ce compris les effectifs des BEX), et 955,18 pour 2008, soit un déficit de 18,64 % en 2007 et de 16,65% en 2008.

⁵⁰ Des juridictions indiquent avoir limité ou suspendu l'activité de leur BEX faute de personnel (ex. TGI de St Nazaire et Rochefort).

que ne soit acquise dans le délai de deux mois la compétence nécessaire pour être autonome. Seule une juridiction s'est dite favorable à l'accueil de vacataires à deux conditions : d'une part l'existence d'un encadrement permanent de ceux-ci, d'autre part l'excellence du recrutement opéré par le parquet en coopération avec l'ANPE.

La mission a pu constater l'exigence de compétence technique, de réactivité et d'adaptation permanente à des situations diverses que nécessite le travail d'exécution de la peine, sans oublier la rigueur dans le renseignement de l'application informatique. Il serait donc souhaitable de développer une politique de gestion des personnels qui permette l'anticipation des départs pour cause de mutation ou de cessation d'activité. Cette gestion des ressources humaines doit être solidement assise en amont par une argumentation systématique de cet objectif de stabilité des personnels de la chaîne d'exécution et d'application des peines dans le cadre des dialogues de gestion.

Recommandation n° 15. *Définir des ratios « ETP fonctionnaire » propres aux services du greffe correctionnel, de l'exécution et de l'application des peines.*

Recommandation n° 16. *Favoriser la stabilité des équipes de fonctionnaires de la chaîne d'exécution des peines compte tenu de la technicité requise par ce contentieux et la faible permutabilité des agents.*

B. Mutualiser les tâches et promouvoir la polyvalence des fonctionnaires

La mission a constaté la grande diversité des organisations mises en place. Ainsi, dans certaines juridictions les traitements s'opèrent par chambre, avec une verticalisation des tâches au sein de chaque service. Dans d'autres juridictions, le choix contraire a été fait, avec une mutualisation des moyens au sein de ces mêmes services, notamment en créant un pôle de dactylographie. Enfin, parfois, une combinaison de ces deux modes d'organisation est adoptée. Ces organisations de travail se sont construites au fil du temps, en fonction des contraintes liées aux effectifs ainsi qu'aux compétences diverses des fonctionnaires affectés dans ces services. Elles ont aussi évolué pour répondre aux réformes successives du droit et de la procédure pénale.

Compte tenu de la fragilité des organisations en place, tenant à la complexité des tâches rendant très difficile tout remplacement de fonctionnaire absent, la mission recommande de privilégier, au sein des équipes de la chaîne d'exécution et d'application des peines, les principes de mutualisation des tâches et de polyvalence des fonctionnaires.

Dans cette perspective, la mission approuve l'organisation très généralement adoptée qui consiste à mutualiser au sein du service de l'exécution des peines l'exécution des condamnations « majeurs » et « mineurs ». Ce choix optimise la spécialisation et la qualification acquises par les fonctionnaires du service de l'exécution des peines. A cet égard, mérite d'être signalé l'exemple du TGI de Saint-Quentin, où l'application des peines, le BEX et l'exécution des peines sont regroupés au sein d'un seul service, le « service des peines ».

Recommandation n° 17. *Privilégier dans la plus grande mesure possible la mutualisation des tâches et la polyvalence des fonctionnaires à l'intérieur de la filière de l'exécution des peines.*

C. Accompagner le déploiement de CASSIOPEE

Il doit toutefois être souligné que la mise en œuvre de l'application CASSIOPEE dans les sites pilote induit une verticalisation des organisations de travail plutôt qu'une mutualisation des tâches. Cependant, cette application n'a pas encore été mise en œuvre pour ce qui concerne le segment « exécution des peines » en raison des difficultés techniques rencontrées.

Dans la mesure où ce service se situe en bout de chaîne pénale, les responsables de CASSIOPEE estiment que son organisation devrait être peu affectée par les restructurations rendues nécessaires dans les autres services. Par ailleurs, plus que de verticalisation des tâches, les promoteurs du projet insistent sur la nécessité d'une polyvalence des acteurs pour faciliter l'implantation de cette nouvelle application métier. Ainsi la mutualisation des tâches ici recommandée ne paraît pas en contradiction avec les principes de base qui devraient guider les nouvelles organisations de travail induite par la réingénierie du processus de l'exécution des peines.

Il n'en demeure pas moins que tous les magistrats et fonctionnaires rencontrés ont fait part à la mission de leur inquiétude face à l'implantation de l'application métier CASSIOPEE. Ils soulignent le risque de désorganisation et d'accumulation des stocks sous l'effet cumulé de ce déploiement informatique et de la constante augmentation des courtes peines d'emprisonnement. Il est en effet évident que la reprise des données ou la saisies des dossiers vont engendrer des ralentissements et des goulots d'étranglement, source de désorganisation de la chaîne pénale.

Les responsables de juridiction, magistrats et fonctionnaires, sont très demandeurs d'une stratégie de conduite du changement et d'accompagnement de projet afin notamment d'anticiper les réorganisations de travail que va exiger cette nouvelle application.

Il est donc apparu nécessaire à la mission d'accompagner l'implantation du module CASSIOPEE « exécution des peines », en promouvant une étroite concertation entre l'échelon central et les juridictions, associant les services pénitentiaires pour leur permettre d'anticiper les « effets d'accordéon » liés au changement de système d'information.

***Recommandation n° 18.** Anticiper les ralentissements prévisibles des circuits de l'exécution inhérents au déploiement de l'application Cassiopée, en mettant en œuvre une stratégie de conduite du changement associant l'échelon local et l'échelon central (DSJ, DACG, DAP).*

3.2 S'investir dans certains processus clés

L'efficacité du pilotage de toute la chaîne pénale doit être améliorée par des actions ciblées sur certaines parties du processus, déterminantes de son bon fonctionnement général.

3.2.1 Repenser certaines opérations du greffe

Les visites effectuées sur sites ont permis de relever que le fonctionnement du service de l'exécution des peines subit fréquemment les conséquences des retards accumulés en amont par le greffe correctionnel.

Le principe d'unité du greffe⁵¹ et l'interdépendance des services correctionnels et de l'exécution des peines ont amené certaines juridictions à procéder à des assouplissements dans la répartition des tâches en vue de rationaliser le circuit de la peine et de dégager des gains de productivité.

En théorie, il appartient au greffe de mettre en forme le jugement. Le président et le greffier d'audience signent la minute qui est enregistrée⁵² et conservée par le directeur de greffe qui en est le dépositaire et a compétence pour délivrer les expéditions⁵³. En pratique il délègue ces attributions à un ou plusieurs agents du greffe. Le parquet en charge de la mise à exécution des peines est assisté par un secrétariat-greffe⁵⁴.

De même, dans les cas prévus par la loi le jugement est signifié par exploit d'huissier à la requête du parquet. Le greffe délivre à cet effet une copie intégrale du jugement revêtue de la formule exécutoire. La procédure de signification, analysée plus en détail au n° 3.2.3, est généralement prise en charge par le service de l'exécution des peines mais certains greffes correctionnels assurent la transmission de la « grosse » à l'huissier compétent. Lorsque le jugement est définitif, le greffier établit et signe des extraits de jugements qui doivent être visés par le ministère public.

En pratique, pour pallier les difficultés souvent chroniques des greffes correctionnels, les tribunaux ont adopté différentes organisations qui se révèlent souvent peu opérationnelles.

Certains⁵⁵ ont mis en place deux circuits parallèles : un traitement prioritaire est garanti pour les jugements dits « urgents »⁵⁶ tandis que toutes les autres décisions sont dactylographiées dans un ordre chronologique et souffrent en conséquence d'un retard important. D'autres juridictions ont abandonné le fonctionnement verticalisé par chambre pour constituer un pool dactylographique tandis que les greffiers assurent uniquement la préparation et l'assistance aux audiences.

Parmi les situations observées au cours des visites menées par la mission, c'est le traitement dit « à la semaine » mis en place dans certaines juridictions qui semble favoriser un écoulement plus régulier et une gestion plus dynamique et lisible des flux correctionnels. Cette méthode consiste, pour chaque chambre, à s'organiser pour que l'intégralité des jugements rendus au cours d'une période d'une semaine soit dactylographiée, traitée puis

⁵¹ **Article R123-1 du code de l'organisation judiciaire** : Le greffe de la Cour de cassation, des cours d'appel et des tribunaux de grande instance comprend l'ensemble des services administratifs du siège et du parquet.

⁵² **Art. 486 du code de procédure pénale** : La minute du jugement est datée et mentionne les noms des magistrats qui l'ont rendu ; la présence du ministère public à l'audience doit y être constatée. Après avoir été signée par le président et le greffier, la minute est déposée au greffe du tribunal dans les trois jours au plus tard du prononcé du jugement. Ce dépôt est mentionné sur le registre spécialement tenu au greffe à cet effet.

⁵³ **Article R123-5 du code de l'organisation judiciaire** : Le directeur de greffe est chargé de tenir les documents et les différents registres prévus par les textes en vigueur et celui des délibérations de la juridiction. Il est dépositaire, sous le contrôle des chefs de juridiction, des minutes et archives dont il assure la conservation ; il délivre les expéditions et copies et a la garde des scellés et de toutes sommes et pièces déposées au greffe. L'établissement et la délivrance des reproductions de toute pièce conservée dans les services de la juridiction ne peuvent être assurés que par le directeur de greffe.

⁵⁴ **Article D48-1 du code de procédure pénale** : Pour la mise à exécution des sentences pénales, les magistrats du ministère public sont assistés par un secrétariat-greffe chargé de l'exécution des peines.

⁵⁵ Les tribunaux de grande instance de Lille et Versailles.

⁵⁶ Détenus, mandat de dépôt à l'audience, mandat d'arrêt, expertises et autres avant-dire droit, SME, STIG, ajournements, incompétences, appels.

transmise au service de l'exécution des peines⁵⁷ dans un cycle de deux à trois semaines correspondant à l'écoulement du délai d'appel.

Recommandation n° 19. Favoriser le traitement par le greffe correctionnel des audiences dans la semaine suivant l'expiration du délai d'appel.

Parallèlement, l'usage du jugement simplifié⁵⁸ permettrait une mise en forme plus rapide des décisions. Cependant, les juridictions regrettent que dans les trames diffusées par l'administration centrale, le dispositif de la décision apparaisse sur la première page dissociée de l'incrimination, qui n'est mentionnée qu'en fin de jugement. Dans le souci d'une meilleure lisibilité et compréhension de la décision par le condamné, il semblerait opportun de déplacer l'incrimination pour l'intégrer à la première page du jugement.

Enfin, l'édition par les fonctionnaires du service de l'exécution des peines des extraits de jugements après le retour de l'acte de signification permettrait d'accélérer le traitement des procédures en évitant un retour au greffe correctionnel, source de discontinuité dans la procédure d'exécution de la peine. Cette organisation ne serait en rien incompatible avec les exigences de l'article R123-5 du code de l'organisation judiciaire susvisé. Dans ce cadre notamment, la numérisation des jugements correctionnels et des pièces d'exécution voire des enquêtes de personnalité, permettrait un accès plus simple et plus rapide aux données à destination du service de l'exécution des peines⁵⁹ et de l'application des peines. Sous cet aspect, la question de la numérisation des extraits mérite une analyse particulière.

3.2.2 Numériser ou dématérialiser les extraits pour écrou en s'appuyant sur l'évolution future du fichier des personnes recherchées

Si la poursuite et la condamnation répondent à des règles de compétence territoriale strictes prévues par le code de procédure pénale, la mise à exécution de la peine peut intervenir sur toute l'étendue du territoire national et même au-delà.

Actuellement, seuls les originaux des extraits pour écrou permettent la mise à l'écrou de la peine d'emprisonnement. Or ces derniers ne sont pas obligatoirement conservés au sein du parquet du lieu de condamnation ou d'exécution. Ils peuvent en effet être amenés à circuler parmi tous les acteurs de la chaîne décrite ci-dessus (juge d'application des peines, parquet extérieur, service de police ou de gendarmerie...) et s'avérer ainsi difficiles d'accès, notamment en cas d'interpellation inopinée du condamné et singulièrement, hors les heures ouvrables, le week-end et les jours fériés. La mise à exécution de la peine peut parfois s'en trouver différée si l'extrait n'est pas retrouvé à temps. Pour réduire ces difficultés, certains parquets souhaiteraient pouvoir accéder à leurs extraits au moyen d'un lien intranet Web. Un projet a d'ailleurs été élaboré en ce sens par le TGI de Créteil.

Si la pratique confirmait la faisabilité et la pertinence de ce système, cela permettrait de constituer une banque nationale d'extraits, qui aurait vocation à faire partie intégrante de l'application CASSIOPEE. La mission a par ailleurs estimé que ce fichier national des extraits pour écrou devrait être accessible tant aux services interpellateurs qu'aux services judiciaires afin de permettre une meilleure exécution des peines. C'est pourquoi elle considère qu'il

⁵⁷ Cette modalité d'organisation suppose que le service de l'exécution des peines assure en continuité la gestion du processus de signification et complète notamment les fiches d'exécution des décisions signifiées.

⁵⁸ Cf. circulaire du 2 janvier 2009 relative à la généralisation de jugements simplifiés en matière correctionnelle

⁵⁹ Notamment lorsque le service doit pour les besoins de la purge de la situation pénale du condamné solliciter une copie de jugement correctionnel.

devrait être intégré dans le FPR ainsi que dans son évolution future, le Fichier des Personnes Signalées (FPS).

Il conviendrait bien entendu que des procédures soient élaborées afin de garantir à la fois la confidentialité, la sécurité et la fiabilité des informations contenues dans ce nouveau fichier et que soit autorisée la mise à exécution de peines d'emprisonnement sur la base d'extraits dématérialisés. Sous réserve que soient levés les obstacles techniques tenant à la signature électronique, l'extrait pourrait être débloquent au moyen d'un bon pour écrou électronique émanant du parquet, qui serait adressé directement à l'établissement pénitentiaire, opération qui devrait avoir automatiquement pour conséquence de retirer l'extrait pour écrou du fichier.

Par ailleurs, grâce à ce dispositif, le parquet comme le juge d'application des peines (dans le cadre de l'instruction et du suivi des procédures d'aménagement) auraient accès à une information immédiate, fiable et exhaustive sur la situation pénale du condamné, et notamment sur ses condamnations les plus récentes. Ces dernières, ainsi qu'il l'a déjà été mentionné, échappent en effet souvent à leur connaissance dès lors qu'elles ne figurent pas encore sur le Casier judiciaire national ou qu'elles émanent d'autres juridictions⁶⁰.

Enfin, ce nouveau fichier, qui s'inscrirait dans le processus d'urbanisation des systèmes d'information en cours d'élaboration, devrait faciliter la tâche des services de police et de gendarmerie qui, en cas de contrôle du condamné, seraient informés de l'exacte situation pénale de l'intéressé, sauraient quelle conduite tenir pour chacune des décisions à exécuter et n'auraient plus à rechercher l'original des extraits sur support papier. Le circuit d'exécution n'en serait que plus rapide et plus fiable.

Recommandation n° 20. *Envisager la création d'un fichier national des extraits pour écrou dématérialisés adossé au Fichier des Personnes Recherchées.*

3.2.3 Fluidifier le processus de signification des jugements

Le processus de signification des décisions ne nécessite pas moins de cinq allers-retours entre le service du greffe correctionnel, le service de l'exécution des peines et les huissiers. Il s'agit là d'un facteur important de discontinuité engendrant dans toutes les juridictions visitées, à l'exception d'une seule, retards et désorganisation des services car ces derniers sont contraints d'attendre le retour des significations pour transmettre les audiences ou de scinder celles-ci pour exécuter les décisions susceptibles de l'être. Or de telles situations sont désormais incompatibles avec les délais désormais impartis aux huissiers par l'article 559-1 du code de procédure pénale⁶¹.

Par ailleurs, s'il existe une possibilité de garantir une traçabilité des envois adressés aux huissiers dans les applications NCP et EPWIN, en revanche, seule cette dernière permet d'éditer un état récapitulatif. De façon générale, les juridictions, en raison soit des carences de

⁶⁰ Il convient toutefois de souligner que l'application APPI, qui est centralisée, permet de pallier ce manque de visibilité, et que l'application Cassiopée, qui est structurée comme un bureau d'ordre national, accroîtra la capacité d'accès aux informations lorsqu'elle sera déployée.

⁶¹ Article 559-1, issu de la loi n° 2008-644 du 1er juillet 2008 : « Si l'exploit est une signification de décision, l'huissier doit avoir accompli les diligences prévues par les articles 555 à 559 dans un délai maximal de quarante-cinq jours à compter de la requête du ministère public ou de la partie civile. A l'expiration de ce délai, l'huissier doit informer le ministère public qu'il n'a pu accomplir la signification. Le ministère public peut alors faire procéder à la signification selon les modalités prévues par l'article 560. Le procureur de la République peut dans sa requête porter jusqu'à trois mois le délai prévu par le premier alinéa. »

leurs outils informatiques soit de leur insuffisante maîtrise, ne peuvent ni connaître le volume des significations adressées aux huissiers, ni gérer les rappels. Il en est de même pour l'envoi des décisions aux services de police et de gendarmerie, pour lesquels aucun état récapitulatif ne peut être édité à partir des applications informatiques existantes.

En conséquence, il serait utile que les parquets développent avec les chambres des huissiers mais aussi avec les services de police et de gendarmerie des protocoles précis afin de garantir l'efficacité des significations.

Une simplification du circuit de la signification serait également opportune. La mission a ainsi observé dans une des juridictions visitées, que le service du greffe correctionnel adressait directement les requêtes en signification et les expéditions de jugements aux huissiers, qui les retournent après exécution, au service de l'exécution des peines qui éditait alors les pièces d'exécution. La signification était retournée au greffe correctionnel qui portait les mentions adéquates sur la minute, validait les pièces et retournait le tout à l'exécution des peines pour contrôle et signature des extraits. Au jour de la visite, les délais de traitement des décisions contradictoires et à signifier étaient, dans cette juridiction, sensiblement équivalents (4 mois). Il faut préciser en outre que le procureur adjoint, dans le cadre de la mise en œuvre du nouvel article 559-1 du CPP, a réuni les huissiers à plusieurs reprises pour parvenir au respect des délais impartis.

Ce mode d'organisation peut être recommandé et amélioré par la transmission immédiate de la minute du greffe correctionnel au service de l'exécution des peines, dans la mesure où l'article R123-5 du code de l'organisation judiciaire n'interdit pas de telles modalités.

Recommandation n° 21. Inviter les parquets, dans le cadre des dispositions de l'article 559-1 du code de procédure pénale, à élaborer des protocoles de fonctionnement avec les chambres des huissiers et les responsables des services de police et de gendarmerie.

Recommandation n° 22. Simplifier le circuit des significations en évitant les allers et retours entre le greffe correctionnel et le service de l'exécution des peines.

3.2.4 Systématiser la purge de la situation pénale

3.2.4.1 Une opération essentielle à la qualité du processus d'exécution des peines

Les modalités de mise en œuvre de la purge de la situation pénale du condamné constituent un élément important de la qualité du processus d'exécution des peines d'emprisonnement ferme.

Cette purge incombe à titre principal au parquet, pilote de l'exécution, mais peut aussi être recherchée par le JAP, dans le cadre par exemple de l'instruction d'un aménagement de peine. Elle suppose une démarche active, méthodique et systématique, effectuée le plus en amont possible dans le processus d'exécution, de recensement de l'ensemble des autres décisions concernant le condamné et susceptibles d'être ramenées à exécution, qu'il s'agisse d'extraits en cours ou de sursis susceptibles d'être révoqués et plus largement, de vérification de sa situation pénale (existence d'un suivi en milieu ouvert, détention...).

Cette démarche est de nature à servir l'intérêt tout à la fois :

- de la personne condamnée : elle lui évite notamment des incarcérations successives pour l'exécution de peines d'emprisonnement ferme souvent courtes, et lui permet de bénéficier d'une prise en charge globale de sa situation dans une perspective de réinsertion ;

- du parquet et du juge de l'application des peines : cette démarche permet de déterminer si les conditions d'une saisine du JAP en vue d'un aménagement de peine sont réunies (ce qui suppose que le total des peines prononcées ou restant à subir soit inférieur ou égal à un an) et aussi, de rationaliser le travail des services, en particulier en évitant l'ouverture de dossiers multiples par le JAP suivie de jonctions ou la clôture de ces dossiers et leur retour au parquet pour exécution pour cause de dépassement du seuil de 1 an de peine restant à subir ;

- des services pénitentiaires, qu'il s'agisse du milieu ouvert, notamment lorsque préexiste une mesure de suivi, ou du milieu fermé, le regroupement des peines limitant le nombre d'incarcérations pour de courtes peines et la charge induite au regard des procédures d'accueil et de préparation à la sortie.

La mission a pu constater que la purge de la situation pénale est souvent identifiée et présentée comme étant importante voire prioritaire par les services de l'exécution des peines des parquets bien que parfois, elle soit assurée par le BEX.

Cependant l'effectivité de sa mise en œuvre est beaucoup plus contrastée et demeure largement perfectible. Outre qu'elle n'est pas systématiquement effectuée, la purge, lorsqu'elle est mise en œuvre, n'est en général encadrée par aucune directive d'ordre méthodologique à destination des services d'exécution des peines et se heurte à des difficultés de nature diverse. En particulier, les éléments d'information sur la situation pénale du condamné au vu desquels la purge est effectuée sont variables d'une juridiction, d'un service voire d'un agent à l'autre, ce à quoi s'ajoutent l'indisponibilité ou l'inadaptation de certaines applications nécessaires au travail de purge.

3.2.4.2 Une opération non systématisée

L'absence de purge systématique par le parquet lors de l'établissement des pièces d'exécution a pu être observée dans certaines juridictions ou lui a été signalée par certains de ses interlocuteurs, notamment les juges de l'application des peines. La même observation a été formulée par un greffe de maison d'arrêt.

Les pratiques dans ce domaine sont d'ailleurs diverses : ainsi, dans certaines juridictions visitées, au sein desquelles l'exécution des peines est verticalisée par chambres, la purge des situations pénales diffère suivant les chambres concernées, à l'exception des chambres de comparution immédiate pour lesquelles elle est systématiquement effectuée. Dans d'autres, comme par exemple des tribunaux pour enfants, elle n'est effectuée par le service d'exécution des peines spécialisé pour les mineurs que pour les condamnés « connus ».

De même, certains parquets effectuent la purge systématique des situations pénales à l'occasion des déferrements⁶², voire de la garde-à-vue⁶³, mais cette pratique n'est pas générale. Dans certains cas, elle est effectuée par l'examen quotidien ou hebdomadaire de la liste des prévenus ou condamnés écroués dans l'établissement pénitentiaire du ressort⁶⁴. Une

⁶² TGI de Dole, Nanterre et Albertville.

⁶³ TGI d'Aurillac.

⁶⁴ TGI de Versailles.

bonne pratique mérite d'être signalée : celle d'un parquet qui établit et communique quotidiennement aux acteurs du processus, par voie électronique, un tableau nominatif des déferés, sans archivage ni extériorisation des données.

Mais la volonté affichée de purger la situation pénale des condamnés se heurte à des obstacles importants liés à la disparité des sources d'information ainsi qu'aux difficultés qui apparaissent dès lors qu'un parquet extérieur ou une révocation de sursis est concernée.

A. La disparité des sources d'information

Le bulletin n°1 du casier judiciaire constitue naturellement l'instrument principal de la purge. Toutefois, sauf dans le cas des comparutions immédiates, le bulletin au vu duquel la vérification est opérée est souvent ancien car établi à la date de l'audience et donc, pouvant dater de plusieurs mois. Ainsi, certaines condamnations définitives récentes peuvent rester ignorées à ce stade.

Dans les juridictions qui en sont dotées, les applications informatiques gérant l'exécution des peines (NCP ou EPWIN) sont le plus souvent consultées en vue de la purge, mais deux limites peuvent être observées :

- d'une part, en l'absence d'instructions générales sur ce point, cette consultation n'est parfois pas effectuée par le fonctionnaire concerné, ou elle ne concerne que des condamnés considérés comme « connus ». Ainsi, dans le cadre d'organisations verticalisées de l'exécution par chambre, un extrait de jugement récent relevant d'une chambre peut être ignoré des autres ;

- d'autre part, l'efficacité de cette consultation suppose que le suivi d'audience et notamment la saisie du dispositif dans NCP ou la mini-pénale, suivie dans ce dernier cas de la bascule vers EPWin, soit effectuée sans retard, à l'audience ou immédiatement après, et non lors de la dactylographie de la décision comme la mission a pu le constater dans un tribunal pour enfants.

La consultation, via la mini-pénale, des dossiers enregistrés au bureau d'ordre de la juridiction, ne revêt pas non plus un caractère systématique.

Il en est de même de la consultation du fichier national des détenus (FND), qui est apparue dans plusieurs cas se heurter à une difficulté tenant au nombre insuffisant de possibilités de connexions au sein du service de l'exécution des peines. Enfin, les parquets n'accèdent pas au FPR, qui est pourtant riche d'une information actualisée et centralisée.

Au total, la qualité de la purge opérée au niveau du parquet apparaît directement conditionnée par le choix des bases de contrôle, de leur plus ou moins récente actualisation, et de la disponibilité de certains outils applicatifs au sein du service.

Dans ces conditions, la mission a pu constater que dans la plupart des cas, lorsque le JAP est saisi d'extraits de jugement sur l'article 723-15 du CPP, la purge débutée par le parquet se poursuit devant lui, selon des modalités là encore variables. Le plus souvent un nouveau bulletin n°1 est demandé afin d'actualiser la purge. En outre APPI, base nationale, permet notamment de vérifier à ce stade l'existence d'un dossier de milieu ouvert en cours (SME, libération conditionnelle...) ou la qualité de détenu du condamné. Certains JAP ont déploré une absence de possibilité de consultation du FND.

Afin de mobiliser les magistrats et fonctionnaires intervenant dans le processus de purge sur un objectif de qualité du processus de purge et d'en assurer la cohérence, il conviendrait que la méthodologie de ces opérations, tant au regard du moment où elles doivent intervenir que de la nature des vérifications à opérer, soit précisément définie et diffusée au sein de chaque parquet. En outre, les postes de travail des agents appelés à procéder à la purge devraient être systématiquement équipés pour permettre l'accès à l'ensemble des applications utiles.

B. Les difficultés spécifiques rencontrées en cas de condamnation prononcée par une juridiction extérieure ou de révocation de sursis

Par ailleurs, les décisions émanant des juridictions extérieures posent des difficultés spécifiques qui limitent l'efficacité de la purge. Outre la difficulté, exposée par plusieurs juges d'application des peines, à obtenir la transmission des extraits pour écrou émanant de ces juridictions⁶⁵, la limite première réside dans l'impossibilité pour le service de l'exécution des peines de disposer de la connaissance des condamnations prononcées par celles-ci et non encore inscrites au casier judiciaire.

Le déploiement de Cassiopée, support du bureau d'ordre national créé par l'article 48-1 du CPP, permettra à cet égard une connaissance exhaustive par toute juridiction des condamnations prononcées par d'autres, autorisant une purge plus rapide et complète de la situation pénale. Son efficacité serait encore renforcée par la mention, dans cette application, d'informations permettant de déterminer si la peine a ou non été effectivement exécutée, sans nécessiter une prise de contact avec le parquet extérieur.

Enfin, la mise en œuvre de la révocation des peines d'emprisonnement avec sursis à l'occasion de la purge, se heurte dans certaines juridictions à des difficultés liées notamment à la nécessité de procéder au contrôle, sur minute, de la conformité de l'extrait révoqué aux dispositions du jugement et de l'absence de mise à exécution. Ainsi la mission a constaté que dans une juridiction, l'archivage totalement défaillant compromet la recherche du dossier de la peine révoquée et que dans d'autres, le désarchivage de la minute du jugement prononçant la peine révoquée par le greffe correctionnel et sa communication au service de l'exécution des peines nécessitent un délai de quinze jours ou d'un mois.

La numérisation systématique des minutes serait incontestablement de nature à permettre une réduction très sensible de ces délais. Une réflexion comparable s'impose s'agissant de la transmission des pièces de personnalité nécessaires aux dispositifs d'orientation mis en œuvre par l'administration pénitentiaire. La transmission tardive des pièces peut être à l'origine de retards dans l'affectation de la personne condamnée en établissement pour peines et prolonger inutilement, en maison d'arrêt, l'attente de son orientation.

Recommandation n° 23. *Formaliser et diffuser au sein de chaque parquet une note de méthodologie sur la purge des situations pénales permettant d'assurer sa mise en œuvre exhaustive dès le début du processus d'exécution et favorisant la transmission rapide des pièces entre les juridictions.*

Recommandation n° 24. *Généraliser l'accès des agents concourant au processus de purge des situations pénales à l'ensemble des applications utiles pour y procéder.*

⁶⁵ Difficulté qui pourrait être résolue par la gestion en ligne des extraits pour écrous décrite au n° 3.2.2.

Recommandation n° 25. Envisager la numérisation systématique des minutes des décisions de condamnation prononcées par les tribunaux correctionnels ainsi que des pièces de personnalité nécessaires à l'administration pénitentiaire.

3.2.5 *Rendre plus efficace le traitement des procédures relevant des articles 723-15 et 474 du code de procédure pénale*

3.2.5.1 Une partie importante des flux et des stocks des extraits de condamnations à des peines d'emprisonnement ferme est concentrée dans les services d'application des peines

Il convient de rappeler les constats effectués plus haut d'une forte augmentation des courtes peines d'emprisonnement depuis 2006 et d'un développement sans précédent des aménagements de peines.

Le questionnaire adressé aux juridictions fait apparaître que sur 82.153 condamnations à des peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution dans les juridictions, 31.725 (soit 38,6%) se trouvent dans les services de l'application des peines⁶⁶, dont 23.474 peines inférieures à 6 mois et 8.251 peines comprises entre 6 mois et un an. Par ailleurs il apparaît que sur 126.932 condamnations en attente d'exécution, procédant de condamnations exécutoires et non exécutoires, 86.496 concernent des peines inférieures à 6 mois, soit 68,14 % du total.

Le service d'application des peines a donc vocation à voir transiter une importante partie des peines d'emprisonnement ferme, en flux comme en stock. Les entretiens sur site ont confirmé la tendance générale à l'aménagement des peines (plus de 50% des requêtes transmises aux JAP), les magistrats du siège rappelant parfois que l'article 723-15 du code de procédure pénale tend à devenir une variable d'ajustement de l'incarcération, au détriment d'ailleurs des exigences de garanties d'insertion ou de réinsertion requises pour en bénéficier. Dans ce contexte, une connaissance anticipée de la population concernée permettrait à la DAP de procéder à une allocation plus efficiente des ressources humaines et matérielles pour faire face à la montée en puissance des aménagements de peine et aux besoins nouveaux en bracelets électroniques, places de semi-liberté et en placements extérieurs.

Le service de l'application des peines pourrait être un acteur essentiel dans la mise en œuvre d'un système de gestion prévisionnelle partagée des peines d'emprisonnement ferme.

3.2.5.2 L'efficacité de la mise en œuvre de la procédure des articles 474 et 723-15 du CPP peut être améliorée

A. Adapter la gestion des délibérés pour rendre plus performant le circuit de l'article 474 du CPP

1- Des délibérés rendus en présence du condamné et peu de temps après son audition facilitent la compréhension de la décision :

En cas de prononcé d'une peine d'emprisonnement inférieure à un an, le tribunal doit remettre au condamné une convocation à comparaître devant le JAP dans un délai de 10 à 30 jours afin d'examiner les modalités d'exécution de la peine.

⁶⁶ Au titre de l'article 723-15 du CPP

Cette disposition de l'article 474 du CPP vise à organiser dans un délai très bref l'aménagement de la peine d'emprisonnement et, en cas de carence du condamné ou d'absence d'efforts d'insertion ou de réinsertion, à décider de l'incarcération. Le succès de cette démarche dépend, comme pour toutes les peines, des explications données et comprises à l'audience, lorsque la convocation est délivrée à l'audience, ou par le greffier du BEX, lorsque la convocation est délivrée par ce dernier.

En tout état de cause, la présence du condamné est indispensable, tout comme le temps pris pour expliquer la décision et ses conséquences procédurales, car la compréhension de la décision pénale est un facteur d'effectivité de la sanction.

Or, la mission considère que certaines pratiques d'audience sont peu compatibles avec une bonne information de la personne condamnée, créant un risque d'échec du processus. Ainsi, certains présidents font le choix de ne se retirer pour délibérer qu'une seule fois, au cours ou en fin d'audience. Ils rendent un nombre important de condamnations à la suite et dans un temps relativement court, peu propice à l'information du condamné, à supposer que ce dernier n'ait pas quitté la salle d'audience entre temps. Le risque est donc accru d'une carence du condamné le jour de la convocation. Par ailleurs, cette même pratique conduit à rendre des délibérés en dehors des horaires d'ouverture des BEX, de sorte que les greffiers ne peuvent expliquer aux condamnés ces décisions. Or, lorsqu'ils peuvent le faire, l'efficacité de ce travail est unanimement soulignée.

Il est donc indispensable, dans un souci d'effectivité des décisions prononcées, de procéder à une gestion des délibérés facilitant et optimisant la bonne information du condamné.

2- Des délibérés rendus en nombre raisonnable, en plusieurs fois, permettent une saisie en temps réel du dispositif de la décision dans les juridictions dotées des applications informatiques NCP et Minipénale.

La majorité des JAP entendus ont souligné que l'application de l'article 474 du CPP était mise en échec par le fait que le jugement n'était pas joint au dossier transmis au jour de la convocation du condamné. Les JAP disposent en effet d'une copie de la note d'audience, de la convocation et, éventuellement des éléments de personnalité contenus dans le dossier d'audience correctionnelle.

Ainsi, à l'exception des dossiers pour lesquels les JAP décident de saisir le SPIP pour enquête, mettant ainsi à profit ce délai pour obtenir le jugement, aucune décision de rejet ou d'aménagement ne peut être rendue. Comme le constatait déjà en décembre 2007 la deuxième mission Warsmann, l'entretien avec le condamné prend alors « une tournure très formelle, pour être convoqué à nouveau dans un délai variable à l'expiration duquel le JAP [...] estime qu'il disposera de la décision ».

Il importerait en conséquence, dans les juridictions dotées de l'application NCP et Minipénale, d'équiper les salles d'audience de consoles permettant aux greffiers d'enregistrer les décisions en temps réel. Le jugement lui-même pourrait ainsi être rapidement dactylographié et l'ensemble des données reprises par le service d'exécution des peines grâce aux modules Jexec ou EPWin.

Dans les juridictions équipées de la micropénale, ces jugements, dans attente de l'installation de CASSIOPEE, devraient être traités prioritairement.

***Recommandation n° 26.** Adapter la gestion des délibérés au processus d'information du condamné et aux contraintes de fonctionnement du greffe et du BEX.*

***Recommandation n° 27.** Saisir en temps réel, à l'audience, les dispositifs des jugements dans la chaîne pénale informatisée.*

B. Mieux maîtriser les applications informatiques existantes

La mission a constaté à plusieurs reprises l'existence de dossiers en attente d'enregistrement dans les services d'application des peines. Dans la plupart des juridictions visitées, il a été observé que la passerelle entre le module Jexec et APPI ou EPwin et APPI, qui permet une reprise des données et économise le temps de la saisie des dossiers entrants, ne fonctionnait pas. Or cette passerelle est pourtant décrite comme opérationnelle par l'administration centrale.

Il résulte des entretiens conduits par la mission tant au niveau local que central, que l'information circule mal, est peu ou mal comprise selon les uns, peu ou mal diffusée selon les autres. Il paraît donc urgent, dans l'attente de l'implantation de CASSIOPEE, de restaurer une communication défailante entre ces deux échelons, d'améliorer la formation des personnels de juridiction et à tout le moins, de mettre en ligne sur le site intranet du ministère un outil d'information permettant à toutes les juridictions dotées des applications précitées d'utiliser les passerelles adéquates.

C. Renforcer la continuité entre le service de l'audience correctionnelle et celui de l'application des peines

Le succès des convocations des condamnés devant les JAP dépend aussi de la proximité de la date de convocation donnée et du continuum de fonctionnement entre les services de l'audience correctionnelle et de l'application des peines. Ces derniers doivent pouvoir offrir des plages de convocation aux présidents des audiences correctionnelles permettant de donner des dates et des horaires précis au condamné afin d'éviter toute rupture dans la chaîne des entretiens.

Cette exigence de cohérence interne conduit à recommander la concentration du contentieux de l'article 723-15 du CPP au sein de cabinets de JAP clairement identifiés et son traitement par des greffiers spécialement désignés à cet effet, afin de parvenir à une gestion fine de ces convocations.

Cela suppose, comme préconisé plus haut, d'élaborer des ratios ETP fonctionnaires permettant de répondre aux évolutions procédurales et de fond qui ont alourdi les tâches des personnels, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 09 mars 2004.

***Recommandation n° 28.** Favoriser la spécialisation des juges d'application des peines et des fonctionnaires en charge du contentieux de l'article 723-15 du CPP.*

D. Renforcer la concertation entre les partenaires du service d'application de peines

a) Avec les parquets

La mission a constaté dans la plupart des juridictions visitées, d'une part la méconnaissance par le parquet du nombre d'extraits renvoyés par les JAP à la suite de refus d'aménagements de peine, d'autre part la multiplicité des pratiques quant à la prise de décisions avec ou sans débat contradictoire.

Par ailleurs, de façon générale, les parquets des juridictions visitées, en vertu d'accords tacites avec les JAP, ne mettent pas à exécution d'office les extraits qui ne leur sont pas renvoyés à l'expiration du délai de quatre mois prévu par l'article 723-15 du CPP, sauf récidive ou réitération du condamné pendant le temps de l'instruction de la requête. Cette absence de règle clairement établie et connue de tous les autres partenaires introduit un élément d'incertitude, source de dysfonctionnements en cas de rotation des personnels judiciaires.

En revanche, au titre des bonnes pratiques, doit être cité⁶⁷ l'exemple d'un service d'application des peines qui a résolu une situation de grave encombrement du service des 723-15 du CPP en concluant avec le parquet un protocole adaptant la politique de saisine du SPIP, le temps d'exécution des enquêtes ainsi que le recours au débat contradictoire.

Dans la perspective d'une plus grande anticipation des incarcérations mais aussi d'une meilleure fluidité dans le traitement de ces extraits, la mission recommande la mise en œuvre de tels protocoles avec le parquet.

Recommandation n° 29. Favoriser la mise en œuvre de protocoles entre les services d'application des peines et les parquets dans la gestion des procédures générées par l'article 723-15 du CPP afin de déterminer les critères de recours au débat contradictoire ainsi que le délai maximal d'instruction des dossiers.

b) Avec les SPIP

Les pratiques relatives à la saisine des SPIP pour aménagement des peines sont variables d'une juridiction à l'autre. Si l'orientation vers une décision de placement sous surveillance électronique (PSE) donne lieu systématiquement à une enquête destinée à vérifier la faisabilité technique de l'aménagement et à définir précisément les horaires pendant lesquels le condamné sera hors surveillance, en revanche les autres modalités d'aménagement ou les mises à l'écrou de condamnations dans la continuité de celles en cours d'aménagement ou d'exécution, ne nécessitent pas forcément la saisine des SPIP. En effet, les magistrats disposent, grâce aux dossiers existants ou aux entretiens et aux pièces demandées, d'éléments suffisants pour décider de l'opportunité d'un aménagement.

Il faut ici constater que, très souvent, les retards observés dans l'écoulement des stocks résultent des délais nécessaires pour accomplir les enquêtes des SPIP. La limitation de la

⁶⁷ TGI de Créteil.

saisine de ceux-ci aux seuls cas qui l'exigent est donc de nature à accélérer le traitement de ces affaires⁶⁸.

Pour ce qui concerne la procédure de l'article 474 du CPP, une pratique observée dans une juridiction visitée et mentionnée par certaines juridictions mériterait d'être développée. En l'espèce, les JAP adressent au condamné, par lettre recommandée avec accusé de réception, un questionnaire précis et simple sur sa situation sociale, familiale et personnelle. Toute absence de réponse au-delà d'un délai indiqué, se traduit par un retour de l'extrait au parquet. Toute réponse se traduit par une convocation, qui, compte tenu des pièces demandées et du questionnaire renseigné, ne donne pas lieu systématiquement à saisine du SPIP. Cette pratique pourrait se traduire par la remise d'un questionnaire à l'audience en même temps que la convocation aux condamnés.

Une autre cause de retard réside dans la gestion « en accordéon » des extraits « déstockés » à la suite d'un renfort de personnel sur un point d'engorgement de la chaîne pénale. Elle se traduit par un afflux massif de demandes d'enquêtes au SPIP (jusqu'à plus de cent en très peu de temps dans un des services rencontrés) qui désorganise ce service, et à terme, de façon chronique, celui de l'application des peines.

Au-delà des préconisations déjà effectuées pour fluidifier la chaîne d'exécution, la mission estime nécessaire de mieux coordonner l'action des JAP et des SPIP concernant le traitement des enquêtes préalables à l'aménagement, notamment en communiquant systématiquement à ces derniers les dates des audiences de débat contradictoire. Il est en outre nécessaire de garantir une information régulière des chefs d'établissements pénitentiaires et des directeurs de SPIP sur les stocks des peines en cours d'exécution en isolant les peines en cours d'instruction par les JAP.

De façon plus large, afin de renforcer le circuit de l'exécution des courtes peines d'emprisonnement, de même qu'il paraît important de concentrer le traitement des courtes peines d'emprisonnement entre les mains de JAP et greffiers spécifiquement affectés à ce contentieux de l'aménagement de peine (voir Recommandation n° 28 ci-dessus), de même il semble nécessaire de spécialiser au sein des SPIP des personnels dédiés à l'aménagement des peines et qui seraient les interlocuteurs privilégiés des magistrats et greffiers en charge de ce contentieux.

Enfin, dans une approche plus novatrice, une amélioration de la procédure avant le jugement pourrait être envisagée. Elle donnerait aux SPIP intervenant dans le cadre de la permanence d'orientation pénale la mission d'évaluer dès ce stade de la procédure, la faisabilité d'une mesure d'aménagement dans l'éventualité d'une condamnation à une peine d'emprisonnement ferme. Il s'agirait de rassembler dans l'enquête sociale jointe au dossier du tribunal, des éléments concernant tant la situation personnelle du prévenu que les possibilités d'aménagement de peine. Cette réforme de la POP permettrait de gagner en cohérence et en efficacité dans la mise à exécution des peines aménagées.

⁶⁸ La mission n'ignore pas le projet de loi pénitentiaire (article 48) visant à instaurer une saisine systématique et concomitante des SPIP à celle des JAP afin de leur offrir une meilleure visibilité sur les dossiers en cours, dans les services d'application des peines. Ce souci légitime d'anticipation est pris en compte par la mission au travers de la recommandation visant à instaurer des commissions locales d'exécution des peines au sein desquelles devront être fournis des états réguliers des stocks et des flux de la chaîne d'exécution et d'application des peines. La mission va donc plus loin dans le niveau d'informations partagées tout en proposant de réduire les délais de traitement des dossiers relevant des dispositions de l'article 723-15 du CPP.

Recommandation n° 30. *Mener une réflexion sur l'intérêt de favoriser, au sein des SPIP, la constitution d'équipes spécialisées dans les procédures d'aménagement des peines.*

Recommandation n° 31. *Garantir une information régulière des chefs d'établissement pénitentiaires et des directeurs des SPIP sur le stock des peines en cours d'exécution, en isolant les peines en cours d'instruction par les JAP.*

Recommandation n° 32. *Limiter la saisine des SPIP aux cas où des vérifications et analyses des situations particulières s'imposent et généraliser la pratique d'un questionnaire préalable remis au condamné à l'issue de l'audience.*

Recommandation n° 33. *Engager une réflexion relative à une amélioration de la procédure avant le jugement, qui donnerait aux SPIP intervenant dans le cadre de la permanence d'orientation pénale, la mission d'évaluer dès ce stade la procédure la faisabilité d'une mesure d'aménagement de peine.*

4. LES COMPOSANTES D'UN SYSTEME D'INFORMATION RESTITUANT LE STOCK DE PEINES FERMES EN ATTENTE D'EXECUTION

4.1 Le constat : des systèmes d'information renseignés mais incapables de restituer en temps réel le stock de peines en attente d'exécution

4.1.1 La diversité du parc applicatif pénal et la richesse des données latentes

En matière pénale, le parc informatique actuel des juridictions du premier degré se décompose de la façon suivante :

- 138 juridictions sont équipées de l'application « Micropénale » et, à l'exception des TGI de Basse-Terre et Fort-de-France, procèdent à un traitement manuel de l'exécution des peines ;

- 37 juridictions sont équipées de l'application « Minipénale » à laquelle est associé le module EPWIN qui permet une récupération des données saisies en amont et un traitement informatisé de l'exécution des peines ; ce logiciel est également employé par certaines cours d'appel ;

- 7 juridictions de la région parisienne utilisent NCP dont les fonctionnalités intègrent l'exécution des peines (Module Gexec). Elles représentent 20 % de l'activité pénale ;

- toutes les juridictions, à l'exception du TPI de Papeete, possèdent le logiciel APPI.

A l'exception de l'application Micropénale, les systèmes d'information contiennent suffisamment de champs relatifs à la sanction pour permettre, si les outils d'interrogation étaient construits, des extractions utiles à la connaissance du stock des peines fermes. De plus, il apparaît que, de façon générale, les greffes correctionnels procèdent très rapidement au suivi informatique de l'audience en saisissant les données relatives à la condamnation. Il en résulte, de façon théorique, que la source d'information permettant d'identifier en temps réel la masse de peines d'emprisonnement ferme entrant dans le circuit de l'exécution est latente. Cette source n'est pas pour autant disponible.

4.1.2 Des données peu accessibles gérées par des applications en voie de disparition

A l'exception du logiciel APPI, structuré sur un serveur unique servi par des connexions RPVJ, et du groupe des juridictions NCP, dont les données sont en partie compilées dans un infocentre dit national, les données primaires ne sont disponibles que dans les serveurs de chaque juridiction et ne sauraient être centralisées qu'au moyen d'extractions déversées dans un circuit de collecte secondaire. Ce processus d'extraction, dans l'état actuel des applications, rencontrerait d'évidentes limites.

Dans les applications source, les données sont de façon générale inexploitable pour le calcul des peines en attente d'exécution, soit parce que l'application ne comporte pas de module statistique (Micropénale), soit parce que celui-ci calcule principalement des flux et non des stocks (Minipénale et NCP).

Au niveau de l'exécution de la peine, le module statistique d'EPWIN est insuffisant pour permettre le calcul du stock et la fonction « requête » qui en théorie permet d'extraire des informations en utilisant les événements comme des filtres, est inopérante car ces champs sont des zones de saisie libre qui excluent une exploitation standardisée.

Le logiciel Cassiopée qui a vocation à remplacer l'ensemble des applications pénales, actuelles est en cours de déploiement et sera généralisé à échéance 2010 dans les juridictions équipées des applicatifs Micro et Minipénale.

Pour les anciennes applications, quels que soient les aléas de déploiement de l'application Cassiopée, il n'apparaît pas opportun d'envisager leur évolution, sachant qu'elle laisserait entière la question du dispositif de collecte et d'exploitation des données.

La question de l'adaptation de l'application NCP se pose en des termes différents.

4.1.3 L'application NCP est susceptible de délivrer des données utiles à condition d'adapter l'exploitation de son infocentre

Chaque juridiction équipée de NCP dispose d'un infocentre dit local, mais ses spécifications se limitent aux données actuelles des cadres C du parquet. Une évolution est théoriquement possible puisque tous les champs relatifs à l'exécution de la peine existent dans l'application même si actuellement ces données n'alimentent pas l'infocentre.

Mais par ailleurs, un infocentre national NCP, exploité par les services centraux⁶⁹ (DAGE- SDESD, DACG), comporte des tableaux prédéfinis couvrant le processus d'exécution des peines. En particulier, deux tableaux⁷⁰ concernent la problématique de la mission puisqu'ils présentent, par quantum⁷¹, le stock de peines fermes, prononcées au cours d'une période, restant à exécuter. Il convient cependant de noter que :

- la DAP n'est pas destinataire des extractions disponibles et ces dernières ne sont pas régulièrement exploitées ;
- les événements d'exécution pris en compte pour sortir le dossier des stocks ne correspondent pas nécessairement à une mise à l'écrout, mais une opération administrative précédant l'écrout (date d'envoi de l'extrait pour écrout⁷²).

Compte tenu de l'activité des juridictions concernées en matière pénale, pour lesquelles le déploiement de Cassiopée n'est prévu qu'à l'horizon 2010, la solution d'une évolution, en l'occurrence mineure, des spécifications de l'infocentre national NCP afin de mieux les adapter à la question du suivi des stocks à exécuter ainsi qu'aux besoins exprimés par la DAP, paraît une solution pertinente.

Une telle évolution paraît d'autant plus utile que les tableaux prévus dans l'infocentre Cassiopée sont identiques, l'expérience tirée de NCP pouvant être mise à profit pour les développements qui s'imposeront également dans Cassiopée.

⁶⁹ 4 TGI ont également accès à l'infocentre national : Paris, Bobigny, Nanterre et Créteil. Il n'existe pas d'obstacle à ce que les autres juridictions puissent également y accéder, sous réserve d'en formuler la demande.

⁷⁰ EX02 et EX02 bis.

⁷¹ Selon les bornes 2, 4, 6 mois, 1 et 3 ans.

⁷² Un délai important peut séparer l'envoi d'un extrait pour écrout aux services de police de son exécution dans un établissement pénitentiaire.

Recommandation n° 34. Adapter les tableaux de mesure des stocks d'emprisonnement ferme de l'infocentre national NCP aux besoins de gestion prévisionnelle de la DAP et assurer le partage de cette information.

4.1.4 La mise à niveau de l'application Cassiopée

Si la recette de la version 1 de l'infocentre de l'application Cassiopée est prévue en mars 2009, le volet exécution des peines n'est prévu que dans une version 3 dont le calendrier n'est pas arrêté.

A la lumière des développements qui précèdent, il apparaît nécessaire d'associer l'administration pénitentiaire à la définition des spécifications, en cours d'élaboration, mais largement inspirées de celles mises en place dans l'infocentre NCP, notamment pour retenir parmi les événements d'exécution ceux qui permettront d'appréhender au plus près le stock de peines fermes à exécuter.

Recommandation n° 35. Associer la direction de l'administration pénitentiaire à la définition des spécifications de tableaux de l'infocentre Cassiopée destinés à mesurer le stock de peines d'emprisonnement ferme par quantum.

Les évolutions des infocentres NCP et Cassiopée, si elles s'avèrent nécessaires pour renforcer les outils de pilotage du processus d'exécution des peines, resteront, tout au moins dans un premier temps, insuffisantes pour atteindre un niveau satisfaisant de qualité. Elles s'inscriront en effet dans un environnement applicatif instable et hétérogène, où les problèmes de qualité de la saisie et de reprise des données seront importants. D'autres approches, complémentaires, peuvent permettre de compenser ces faiblesses.

4.2 La mise en place d'un système d'information partagé entre les acteurs du processus d'exécution

4.2.1 Un suivi en temps réel des stocks impose de recourir à une base de données relationnelle plutôt qu'à un outil de collecte périodique

4.2.1.1 L'approche de type « outil de collecte périodique »

Une approche générale peut consister à compter ou à estimer périodiquement le nombre de condamnations réparties par grandes masses selon le quantum de peines. Cette méthodologie présente plusieurs inconvénients :

- elle impose soit un inventaire complet périodique, dont les résultats seraient reportés en ligne auprès de l'administration centrale, opération qui s'avère fastidieuse et peu productive, soit un comptage initial suivi de la comptabilisation au fil de l'eau des entrées et des sorties (calcul de la variation des stocks), mécanisme qui suppose également un comptage périodique et dont la fiabilité devient incertaine au fil des mois, faute de traçabilité des mouvements ;

- elle ne permet pas de mesurer l'efficacité du processus d'exécution des peines ou la qualité de celui-ci ;

- elle ne permet pas d'assurer une gestion fine des capacités.

4.2.1.2 L'approche de type « gestion des stocks » et la nécessité d'une base de données relationnelles

Une approche du type « gestion des stocks », qu'il s'agisse des stocks de fiches d'exécution ou des stocks de peines d'emprisonnement à effectuer, impose la mise en œuvre d'un système d'information permettant de gérer en continu, dès le moment où la peine devient exécutoire, et jusqu'au moment de la mise sous écrou, des données assez précises pour, d'une part, permettre la connaissance du quantum de la peine, d'autre part, maîtriser les événements de sortie des stocks que sont l'aménagement ou l'écrou, l'enregistrement des événements de sortie nécessitant une gestion « ligne à ligne » des données, à savoir par condamnation.

Ces données sont susceptibles d'être conservées selon les délais suivants :

- le délai le plus court est celui de la mise à exécution, matérialisée par l'écrou, ou de l'aménagement, puisque dans ce dernier cas la peine d'emprisonnement sort du stock des peines d'emprisonnement ferme à exécuter. Ce délai dépend de divers événements qui le rendent extrêmement variable : temps de signification, de traitement par le SPIP et le JAP, de mise à exécution par les services de police, d'interpellation après diffusion ;

- le délai le plus long est celui de la prescription de la peine, qui est de 5 ans pour les délits et de 20 ans pour les crimes⁷³.

Le volume de référence des condamnations à gérer en flux annuels peut ainsi être estimé⁷⁴ :

Condamnation à une peine privative de liberté	Pour crime	Pour délit	Total
2005	3 042	117 259	120 301
2006	2 865	118 280	121 145

L'administration de ces données peut être envisagée selon deux scénarios principaux :

- recours aux exploitations pénales existantes ou futures, en adaptant si nécessaire leurs fonctionnalités ;

- mise en œuvre d'une application distincte servie manuellement ou en interface avec les applications existantes.

Quel que soit le schéma retenu, celui-ci devra s'appuyer sur un socle commun de champs et de fonctionnalités.

⁷³ Il doit toutefois être observé que le nombre de peines criminelles non mises à exécution lors du verdict est marginal et que la gestion prévisionnelle de ces peines peut être écartée si nécessaire du système d'information à mettre en œuvre.

⁷⁴ Annuaire statistique de la justice, édition 2008, peines fermes assorties d'un sursis partiel. Les données de l'exercice 2006 sont provisoires.

4.2.1.3 Les champs et fonctionnalités nécessaires

A. Les données nécessaires à la définition d'un système d'information optimal

Les données suivantes (détaillées en Annexe 1) ont été recensées comme le support nécessaire d'un système d'information présentant les garanties de traçabilité suffisantes et constituant un outil de gestion tant pour les parquets que pour l'administration pénitentiaire. Elles permettent notamment d'identifier et de suivre la condamnation, de déterminer dans quel établissement la peine sera susceptible d'être mise à exécution, soit à raison du domicile de l'auteur, soit de la nature particulière de l'infraction, du sexe ou de l'âge, de gérer les événements générateurs d'une sortie des stocks, tels que l'écrou ou l'aménagement :

1. Référence du parquet ; 2. Juridiction de condamnation ; 3. Etat civil (ou numéro de condamnation) ; 4. Dernier domicile connu du condamné ou son code postal ; 5. Date de la condamnation ; 6. Nature de la peine (criminelle ou délictuelle) ; 7. Nature de l'affaire selon la nomenclature suivante : - Infractions sexuelle - Terrorisme et criminalité organisée - Autres infractions ; 8. Durée de la condamnation en mois et année ; 9. Date d'écrou ; 10. Numéro d'écrou ; 11. Date d'aménagement par le JAP.

B. Les données utiles à la définition d'un système d'information minimal

Si l'hypothèse d'un système d'information ad hoc était retenue et si ce dernier ne pouvait être interfacé avec les applications existantes, l'objectif de limitation du nombre de saisies, dont la charge reposera en grande partie sur les secrétariats greffes des parquets, peut conduire à la réduction du nombre de champs exploités.

Au regard de l'impact de la mise à exécution des peines d'emprisonnement sur les services de l'administration pénitentiaire et sur les conditions de vie en détention, il apparaît nécessaire de privilégier, au moins dans un premier temps et dans l'attente de l'évolution de chacune des application métiers des services judiciaires et pénitentiaires, les données indispensables à la gestion prévisionnelle des capacités carcérales.

A cet égard, le numéro de condamnation⁷⁵, le code postal du domicile du condamné, la durée de la sanction et la date d'écrou, la décision d'aménagement du JAP, soit au total cinq données, apparaissent comme essentielles et simples à mettre en œuvre. Elles sont également suffisantes pour garantir la fiabilité de la base.

L'ajout de la juridiction d'origine, soit au total six données, est de nature à permettre aux parquets des TGI et aux parquets généraux de suivre le volume brut⁷⁶ de leurs condamnations à mettre à exécution.

⁷⁵ Cette clé de gestion, donnée non nominative se substituant à l'état-civil, serait générée automatiquement par le système lors de la saisie et reportée manuellement sur les pièces d'exécution pour permettre d'alimenter la base de données au fil des événements d'exécution.

⁷⁶ Il paraît peu réaliste, au moins dans un premier temps, de tenir compte des mouvements entre parquets, la comptabilisation de ces dessaisissements rendant la construction et la gestion de la base beaucoup plus complexe. Le comptage de ces événements apparaît d'autant moins nécessaire que le code postal du domicile du condamné permet de s'assurer du portefeuille de condamnations ayant véritablement vocation à être mis à exécution par le parquet concerné.

4.2.1.4 Le choix de l'architecture et de la plate-forme d'accueil

La mise en œuvre d'un mode de gestion centralisé de la base, sur une architecture technique du type « Web – Client léger » s'inscrirait dans la logique de la création du bureau d'ordre national automatisé des procédures pénales⁷⁷ portée par l'application Cassiopée en cours de déploiement. Elle s'harmoniserait également avec l'architecture retenue pour le logiciel APPI, commun entre l'administration pénitentiaire et les services judiciaires.

La construction dans l'application Cassiopée d'un module permettant de générer, à partir des données ci-dessus décrites, des tableaux de bord consultables aussi bien par les parquets, l'administration centrale et les directions interrégionales des services pénitentiaires par le biais du RPVJ, apparaît bien évidemment comme une voie prometteuse.

Au demeurant, le déploiement de Cassiopée reste éloigné pour les juridictions les plus importantes, qui resteront à moyen terme dotées de l'application NCP. Elles représentent environ 20 % de l'activité pénale⁷⁸.

La mise en place d'une application de reporting en ligne simple à renseigner et délivrant, pour tous les échelons de l'administration judiciaire et pénitentiaire, des informations de pilotage de cette chaîne, pourrait donc se présenter comme une solution intermédiaire acceptable, à condition toutefois de ne lui consacrer que des ressources réduites et de poursuivre dans le même temps l'évolution des applications existantes.

S'agissant de l'application⁷⁹, le coût de la seule licence nécessaire peut apparaître comme particulièrement modeste eu égard aux enjeux de gestion couverts. Il est de l'ordre de 2000 € HT, à compléter par le coût de formation d'un ou plusieurs administrateurs système (1200 à 2200 € HT), l'application pouvant être hébergée sur une partition de l'un des serveurs du ministère.

Les ressources d'agents de greffe nécessaires à ce travail de saisie ont été ainsi estimées, sur la base d'un ETP de 1607 h annuel et de 120 000 condamnations annuelles à entrer dans le système (voir le volume de référence défini au n° 4.2.1.2) :

	Temps standard de saisie en mn	Total ETP
Hypothèse normale	1	1,24
Hypothèse haute	2	2,48

Ces temps standards apparaissent comme confortables eu égard aux résultats de tests opérés par deux agents dans un écran de saisie (voir Annexe 9) de 12 champs, comportant des menus déroulant, qui ont révélé un temps de saisie de 45 secondes.

Il convient de souligner que la charge de la saisie peut être répartie entre les services judiciaires (saisie de la condamnation) et les services pénitentiaires (saisie de la date d'écrou par l'établissement pénitentiaire ou d'aménagement par le SPIP).

⁷⁷ C. proc. pén. art. 48-1.

⁷⁸ Selon les résultats du questionnaire en ligne, les juridictions employant l'application NCP représentent en 2008 20,28 % des jugements correctionnels et des CRPC.

⁷⁹ Les estimations sont fondées sur un produit du type web reporting de l'éditeur « Le Sphynx développement ».

Recommandation n° 36. *Envisager la mise en place d'un outil de reporting en ligne portant sur les peines d'emprisonnement fermes dans l'attente du déploiement complet de Cassiopée.*

Le recours à d'autres applications centralisées comme APPI, le casier judiciaire ou le FPR constitue un champ de possibilités complémentaires.

4.2.2 Les approches complémentaires

4.2.2.1 La mesure des flux des peines fermes par l'application APPI

Le logiciel APPI est un logiciel développé conjointement par la DSJ et la DAP. Implantée sur une architecture Web, cette base subsistera en parallèle avec l'application Cassiopée avec laquelle elle sera interfacée dès le mois de mars 2009.

APPI comporte diverses fonctionnalités destinées à l'exercice, d'une part, des missions de la filière de l'insertion et de la probation, d'autre part, des juges d'application des peines, en réservant à chacun des métiers des espaces exclusifs. A titre d'exemple, l'application permet aux JAP de disposer en ligne des rapports des CIP et comporte des outils d'élaboration des décisions tels qu'un module jugement.

Cette application commune entre les juridictions et les services pénitentiaires paraît constituer le support possible d'un système d'information permettant la gestion prévisionnelle d'une partie des flux de détention. En effet, le traitement des peines d'emprisonnement fermes, par la procédure de l'article 723-15 du code de procédure pénale, transite en grande partie par cette application⁸⁰. Cette dernière est adossée à un infocentre dont une nouvelle version 2 a été mise en œuvre en février 2009. Les fonctionnalités de cet infocentre devraient permettre de procéder au recensement des peines d'emprisonnement en cours d'aménagement, par quantum de peine, mais supposent que les services saisissent de manière exhaustive les données, même lorsque cela n'est pas techniquement obligatoire.

Les avantages suivants peuvent en effet être mis en avant :

- les utilisateurs d'APPI ont une vocation naturelle à partager l'information sur les peines d'emprisonnement à venir ;
- le logiciel est de conception récente et son déploiement sur une architecture Web est un facteur de souplesse, d'économie de maintenance et de centralisation de l'information.

Certains inconvénients au choix d'APPI comme support d'information, méritent d'être soulignés :

- l'hypothèse d'une alimentation systématique ou plus étendue d'APPI, pour séduisante qu'elle soit en ce qu'elle permettrait aux acteurs de l'application des peines d'accéder en temps réel aux sanctions susceptibles d'une mise à exécution, rencontre quelques obstacles. Cette application, à supposer qu'elle puisse techniquement supporter un flux de données si important, serait en effet en redondance avec celle du casier judiciaire ;

⁸⁰ La durée moyenne de la partie ferme des peines privatives de liberté sanctionnant des délits est de 6,8 mois en 2007 (source DAGE, SDSE, données provisoires). Une étude menée par la DISP de Rennes sur 5 semaines fin 2008 montre que 25 à 30 % des écrous hebdomadaires sont consécutifs à des peines d'au plus 3 mois.

- les données nécessaires au suivi des stocks de peines sont déjà présentes dans des applications métiers de la chaîne pénale, qu'il s'agisse des applications actuelles (NCP, Minipénale) ou futures (Cassiopée) ;
- son alimentation n'est susceptible d'intervenir qu'assez tard dans le processus d'exécution, au terme d'un passage préalable par les services du greffe et du parquet. Le casier judiciaire national, dont l'interface avec l'application Cassiopée est déjà en chantier⁸¹, a vocation à être renseigné plus tôt et embrasse un nombre plus important de données. Surtout, ces données permettent, à supposer les fonctionnalités disponibles ou construites, **d'identifier le stock de peines de sursis simple révoquées par une condamnation ultérieure**, appelé à constituer une part non négligeable du stock de peines dont le suivi est recherché.

Néanmoins, le choix d'utiliser APPI pour suivre, en tendance, le flux des courtes peines, reste une approche utile et accessible. Le retour du dossier au parquet sans aménagement constitue en effet un événement accroissant le stock de peines fermes en attente d'exécution. A défaut de constituer une mesure du stock⁸², le suivi en tendance de ces flux, notamment dans l'infocentre, constitue un indicateur pertinent, à condition toutefois de fiabiliser le traitement informatique du processus de sortie⁸³.

***Recommandation n° 37.** Suivre dans l'infocentre APPI le flux des retours au parquet sans aménagement des peines soumises au juge d'application des peines dans le cadre de l'article 723-15 du code de procédure pénale.*

4.2.2.2 L'option du casier judiciaire évoluant en outil de gestion de la peine

A. Le potentiel de centralisation du casier judiciaire

Le casier judiciaire occupe une position privilégiée dans le paysage applicatif : il s'agit de la base nationale renseignée le plus en amont dans le processus d'exécution.

En effet, la fiche constatant une condamnation inscrite au casier judiciaire doit être établie et transmise au casier judiciaire par le greffier dans les 15 jours qui suivent celui où la décision est devenue définitive, si elle a été rendue contradictoirement, ou qui suivent sa signification⁸⁴ dans les autres cas. Une fois transmise au casier, le délai d'enregistrement moyen est de 2,5 semaines⁸⁵.

D'un niveau de détail élevé, la base comporte les données nécessaires à une gestion prévisionnelle fine des peines : âge et sexe de la personne, motifs de la condamnation, quantum précis de la peine, date de la condamnation. Si elle ne contient pas le domicile de la personne condamnée, donnée qui permet de prévoir la localisation du lieu d'exécution de la peine, elle comporte néanmoins la juridiction d'origine, dont le ressort est souvent en lien avec la résidence.

⁸¹ Elle devrait être opérationnelle en 2010.

⁸² Ce dernier bascule en effet dans les applications du parquet, où sa mesure soulève les difficultés pratiques déjà décrites.

⁸³ Il est en effet nécessaire de s'assurer de la qualité de la saisie du processus de retour au parquet, qui semble dans certaines juridictions peu formalisé.

⁸⁴ CPP, art. R.66.

⁸⁵ Au 30 novembre 2008.

De plus, des événements relatifs à la mise à exécution de la peine sont également intégrés, qu'il s'agisse – au stade du prononcé de la décision – du placement ou du maintien en détention, ou – au stade de l'exécution – de la fin de peine⁸⁶.

B. Les conditions d'une évolution

Il convient toutefois de noter que, dans l'état des textes, ne sont pas enregistrés au casier judiciaire certains événements qui matérialisent l'exécution ou la modification de la peine, tels que l'écrou ou l'aménagement post-sentenciel, tandis que d'autres décisions de nature comparable, telles que l'aménagement *ab initio*⁸⁷, la suspension de peine, la libération conditionnelle, la mise à exécution de l'emprisonnement suite à la violation d'une peine alternative ou le retrait de crédit de peine, le sont⁸⁸. Ce constat permet de souligner que les règles d'enregistrement au casier judiciaire national, encore disparates, n'ont pas pleinement tiré les conséquences de la profonde évolution du droit de la peine, et notamment de la juridictionnalisation de l'application des peines.

L'administration pénitentiaire, la DACG et le secrétariat général travaillent aux spécifications permettant l'interaction automatisée de Cassiopée, du casier judiciaire et de Genesis, applicatif de l'administration pénitentiaire qui remplacera Gide, le casier judiciaire ayant clairement vocation à évoluer d'une application fermée vers une application communicante, sur le fondement notamment des dispositions prévoyant les échanges électroniques entre le casier et les personnes ou services qui y ont accès⁸⁹.

A terme, la base du casier judiciaire est donc susceptible d'apparaître comme la plus complète pour alimenter, en sous produits, des outils de gestion prévisionnels des peines, de quelque nature qu'elles soient. Toutefois, pour porter pleinement ses fruits, cette évolution supposera remplies les conditions suivantes :

- La première, juridique, impose de compléter le dispositif actuel d'enregistrement au casier des événements qui modifient la nature ou la durée de la peine ou qui matérialisent le début et la fin de son processus d'exécution ;

- La seconde, technique, suppose la mise en place d'un infocentre⁹⁰ permettant d'industrialiser la gestion des données et d'en faciliter l'accès aux personnes et services judiciaires et pénitentiaires.

Il convient de relever qu'au terme de cette évolution, la base du casier judiciaire apparaîtra comme un outil de premier plan pour mesurer la performance du processus d'exécution des peines fermes, mesurée au premier chef par le délai moyen séparant la décision de condamnation de l'incarcération ou de l'aménagement.

⁸⁶ L'administration pénitentiaire transmet en fin de peine la date d'expiration de la peine privative de liberté, pour que la mention soit portée sur la fiche de condamnation (CPP, art. R.69 5°). Le délai d'exécution de la peine et le délai d'enregistrement de ces éléments sont des facteurs à prendre en compte pour appréhender le stock de peines. En effet, 24 500 avis de fin de peines étaient en attente d'enregistrement au 30 novembre 2008, 70 300 au 30 novembre 2007.

⁸⁷ S'agissant de ces informations, elles seront enregistrées à partir de 2009 sur la base de l'article 768 du CPP dont la lettre ne limite pas le contenu des condamnations pénales à inscrire au casier judiciaire.

⁸⁸ CPP, art. 769, D. 49-26. Il convient toutefois de souligner que certains de ces enregistrements, dont la mise en œuvre est prévue pour l'année 2009, avaient été suspendus en raison de contraintes liées à la gestion des flux.

⁸⁹ CPP, art. 779, R. 66-1, R. 69, D. 49-26.

⁹⁰ Le casier judiciaire national, qui enregistre tous les ans de l'ordre de 950 000 décisions, n'est en effet à ce jour exploité que sur la base d'extractions en « fichier à plat » et n'est pas adossé à un infocentre.

***Recommandation n° 38.** Compléter le dispositif actuel d'enregistrement au casier judiciaire des événements qui modifient la nature ou la durée de la peine ou qui matérialisent le début et la fin de son processus d'exécution.*

***Recommandation n° 39.** Adosser un infocentre au casier judiciaire afin d'industrialiser la gestion des données et d'en faciliter l'accès aux personnes et services judiciaires et pénitentiaires.*

4.2.2.3 Améliorer les modèles de prévision statistique

Faute de pouvoir mobiliser des applications délivrant en temps réel le nombre et le quantum de peines à exécuter, l'approche statistique peut s'avérer essentielle.

La direction de l'administration pénitentiaire y procède pour établir des perspectives à long terme. Différents modèles, exponentiels, linéaires, reposant sur l'extrapolation des tendances passées, permettent de déterminer les effectifs prévisionnels de détenus, avec une marge d'incertitude. Il convient de souligner que ces projections ne s'appuient que sur le nombre d'écrous, lesquels peuvent intervenir à de nombreux mois de distance de la décision, et non sur les condamnations, centralisées au casier judiciaire, qui sont le fait générateur de l'incarcération.

A. L'exploitation des données du casier judiciaire

Il apparaît que l'approche statistique des populations pénitentiaires ne pourra qu'être renforcée par la connaissance des données les plus récentes du casier judiciaire : en effet, la chaîne pénale est un processus chronologique où chaque étape est conditionnée par l'étape précédente, la structure et le volume des écrous (qu'il s'agisse de l'incarcération ou du placement sous PSE) peuvent ainsi se déduire de la structure et du volume des condamnations. De plus, la ventilation des condamnations entre les juridictions d'origine est de nature à fournir une vision territorialisée des flux.

L'administration pénitentiaire a récemment sollicité auprès de la sous-direction de la statistique et des études l'autorisation d'accéder aux données utiles du casier judiciaire. La mission ne peut que souligner l'intérêt qui s'attacherait à ce que la DAP puisse accéder à de telles données afin de nourrir ses modèles de prévisions.

Selon l'étude (Annexe 7) effectuée par les services du secrétariat général (SDSE) à la demande de la mission, il apparaît que les données mensuelles disponibles⁹¹ livrent en effet des renseignements précieux pour l'action et le suivi des flux des personnes condamnées à une peine d'emprisonnement ferme.

B. L'exploitation des données du Fichier des Personnes Recherchées (FPR)

Une autre approche, il est vrai plus proche du suivi des stocks que de l'analyse statistique, permet de connaître de manière très précise, ligne à ligne ou par agrégat, le volume des peines d'emprisonnement faisant l'objet d'une diffusion auprès du FPR. Cette base centralisée, régulièrement purgée des peines prescrites, contient en effet les champs nécessaires à la ventilation, par quantum d'emprisonnement, de toutes les fiches qui y sont enregistrées, ainsi que l'identification de la juridiction d'origine (durée de l'emprisonnement en années ou mois, siège de la juridiction d'origine) et la date de condamnation. Dans l'état

⁹¹ A M + 6, pour tenir compte des délais d'enregistrement au casier judiciaire.

actuel de son exploitation, cette base n'est cependant en mesure de livrer des éléments précis que pour la partie alimentée par les services de police⁹², celle servie par la gendarmerie ne présentant pas le même niveau de structuration et ne semblant pas purgée de peines prescrites.

Sous cette réserve, et celle d'une claire expression de besoin des directions concernées, il apparaît que des routines d'interrogation automatisée de cette base pourraient être définies.

Au-delà des limites actuelles de cette base, l'opportunité de son évolution en cours vers un nouveau Fichier des Personnes Signalées (FPS) ne doit pas manquer d'être saisie par les services du ministère de la justice pour rechercher dès à présent un schéma d'exploitation des données utiles à la mesure du stock des peines d'emprisonnement fermes en cours de diffusion.

Recommandation n° 40. *Permettre à la DAP d'accéder aux données du casier judiciaire afin d'accroître la qualité de ses modèles de prévision.*

Recommandation n° 41. *Procéder au suivi des condamnations fermes inscrites au casier judiciaire.*

Recommandation n° 42. *Utiliser le Fichier des Personnes Recherchées et son évolution future pour suivre le stock des peines d'emprisonnement ferme en cours de diffusion.*

⁹² Un fichier « à plat » de type Excel a été remis à la mission. Ses champs permettent de réaliser tous calculs voulus, notamment de dispersion par quantum. Au 31 décembre 2008, les fiches d'origine police constituaient 87,81% du volume global du fichier.

Liste des recommandations

- Recommandation n° 1.** Engager une réflexion pour harmoniser le dispositif d'aménagement de plein droit des fins de peines d'emprisonnement, prévu dans le cadre du projet de loi pénitentiaire et celui, à créer, de l'aménagement ab initio des courtes peines d'emprisonnement. 14
- Recommandation n° 2.** Améliorer la qualité de l'indicateur de performance 4-2 du programme de la justice judiciaire relatif au délai moyen de mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme, afin qu'il reflète la mise à exécution effective de la peine : mise à l'érou, libération conditionnelle ab initio, conversion de la peine..... 15
- Recommandation n° 3.** Instaurer sur intranet justice une cartographie mise à jour mensuellement de l'occupation des places de détention en maison d'arrêt, équivalente à ce qui existe pour les places spécialisées pour peines aménagées..... 17
- Recommandation n° 4.** Poursuivre une politique diversifiée de l'offre d'érou sans hébergement 17
- Recommandation n° 5.** Rendre obligatoire la copie de l'extrait pour érou au service de l'exécution des peines quand l'original a été transmis aux services chargés de l'exécution. 19
- Recommandation n° 6.** Procéder à l'enregistrement des dossiers reçus des parquets extérieurs pour mise à exécution. 19
- Recommandation n° 7.** Utiliser les fonctions d'alerte et d'agenda des systèmes informatiques pour relancer les acteurs de l'exécution – huissiers, policiers, gendarmes, parquets extérieurs et Jap- en cas de retard constaté. 21
- Recommandation n° 8.** Adopter un système de priorité pour les jugements assortis de l'exécution provisoire, de mandats d'arrêt et de dépôt, ainsi que ceux ayant fait l'objet d'une transmission au juge de l'application des peines sur le fondement de l'article 474 du code de procédure pénale et envisager les modes d'organisation les plus pertinents tel que le service post correctionnel. 22
- Recommandation n° 9.** Former les personnels judiciaires à une utilisation optimale des logiciels, et notamment des systèmes de passerelles évitant des saisies redondantes. ... 22
- Recommandation n° 10.** Définir au niveau central des outils de pilotage mensuels offrant aux juridictions une visibilité sur les stocks et les flux des condamnations par types et quantum de peines. 31
- Recommandation n° 11.** Créer au sein des juridictions une commission d'exécution des peines réunissant régulièrement, à l'initiative des chefs de juridiction, les acteurs de la chaîne de l'exécution des peines..... 33

- Recommandation n° 12.** Dans le strict respect des prérogatives du parquet en matière d'exécution des peines, promouvoir les pratiques permettant, comme le rendez-vous pénitentiaire, de fluidifier le processus d'entrée dans le circuit carcéral, en particulier pour le public appelé à occuper les quartiers des courtes peines. 34
- Recommandation n° 13.** Envisager la transformation du comité de pilotage pour le développement de l'aménagement des peines en un Comité national d'exécution des peines chargé, au niveau de l'administration centrale, de l'examen et du suivi de l'entier processus d'exécution des peines..... 34
- Recommandation n° 14.** Favoriser la désignation d'un magistrat du siège, d'un magistrat du parquet et d'un greffier en chef, coresponsables du pilotage de l'intégralité de la chaîne pénale. 36
- Recommandation n° 15.** Définir des ratios « ETP fonctionnaire » propres aux services du greffe correctionnel, de l'exécution et de l'application des peines. 37
- Recommandation n° 16.** Favoriser la stabilité des équipes de fonctionnaires de la chaîne d'exécution des peines compte tenu de la technicité requise par ce contentieux et la faible permutableté des agents. 37
- Recommandation n° 17.** Privilégier dans la plus grande mesure possible la mutualisation des tâches et la polyvalence des fonctionnaires à l'intérieur de la filière de l'exécution des peines. 37
- Recommandation n° 18.** Anticiper les ralentissements prévisibles des circuits de l'exécution inhérents au déploiement de l'application Cassiopée, en mettant en œuvre une stratégie de conduite du changement associant l'échelon local et l'échelon central (DSJ, DACG, DAP). 38
- Recommandation n° 19.** Favoriser le traitement par le greffe correctionnel des audiences dans la semaine suivant l'expiration du délai d'appel. 40
- Recommandation n° 20.** Envisager la création d'un fichier national des extraits pour écrou dématérialisés adossé au Fichier des Personnes Recherchées. 41
- Recommandation n° 21.** Inviter les parquets, dans le cadre des dispositions de l'article 559-1 du code de procédure pénale, à élaborer des protocoles de fonctionnement avec les chambres des huissiers et les responsables des services de police et de gendarmerie. 42
- Recommandation n° 22.** Simplifier le circuit des significations en évitant les allers et retours entre le greffe correctionnel et le service de l'exécution des peines..... 42
- Recommandation n° 23.** Formaliser et diffuser au sein de chaque parquet une note de méthodologie sur la purge des situations pénales permettant d'assurer sa mise en œuvre exhaustive dès le début du processus d'exécution et favorisant la transmission rapide des pièces entre les juridictions. 45
- Recommandation n° 24.** Généraliser l'accès des agents concourant au processus de purge des situations pénales à l'ensemble des applications utiles pour y procéder. 45

- Recommandation n° 25.** Envisager la numérisation systématique des minutes des décisions de condamnation prononcées par les tribunaux correctionnels ainsi que des pièces de personnalité nécessaires à l'administration pénitentiaire..... 46
- Recommandation n° 26.** Adapter la gestion des délibérés au processus d'information du condamné et aux contraintes de fonctionnement du greffe et du BEX. 48
- Recommandation n° 27.** Saisir en temps réel, à l'audience, les dispositifs des jugements dans la chaîne pénale informatisée. 48
- Recommandation n° 28.** Favoriser la spécialisation des juges d'application des peines et des fonctionnaires en charge du contentieux de l'article 723-15 du CPP. 48
- Recommandation n° 29.** Favoriser la mise en œuvre de protocoles entre les services d'application des peines et les parquets dans la gestion des procédures générées par l'article 723-15 du CPP afin de déterminer les critères de recours au débat contradictoire ainsi que le délai maximal d'instruction des dossiers. 49
- Recommandation n° 30.** Mener une réflexion sur l'intérêt de favoriser, au sein des SPIP, la constitution d'équipes spécialisées dans les procédures d'aménagement des peines. 51
- Recommandation n° 31.** Garantir une information régulière des chefs d'établissement pénitentiaires et des directeurs des SPIP sur le stock des peines en cours d'exécution, en isolant les peines en cours d'instruction par les JAP. 51
- Recommandation n° 32.** Limiter la saisine des SPIP aux cas où des vérifications et analyses des situations particulières s'imposent et généraliser la pratique d'un questionnaire préalable remis au condamné à l'issue de l'audience..... 51
- Recommandation n° 33.** Engager une réflexion relative à une amélioration de la procédure avant le jugement, qui donnerait aux SPIP intervenant dans le cadre de la permanence d'orientation pénale, la mission d'évaluer dès ce stade la procédure la faisabilité d'une mesure d'aménagement de peine..... 51
- Recommandation n° 34.** Adapter les tableaux de mesure des stocks d'emprisonnement ferme de l'infocentre national NCP aux besoins de gestion prévisionnelle de la DAP et assurer le partage de cette information. 54
- Recommandation n° 35.** Associer la direction de l'administration pénitentiaire à la définition des spécifications de tableaux de l'infocentre Cassiopée destinés à mesurer le stock de peines d'emprisonnement ferme par quantum..... 54
- Recommandation n° 36.** Envisager la mise en place d'un outil de reporting en ligne portant sur les peines d'emprisonnement fermes dans l'attente du déploiement complet de Cassiopée. 58
- Recommandation n° 37.** Suivre dans l'infocentre APPI le flux des retours au parquet sans aménagement des peines soumises au juge d'application des peines dans le cadre de l'article 723-15 du code de procédure pénale..... 59

Recommandation n° 38. Compléter le dispositif actuel d'enregistrement au casier judiciaire des événements qui modifient la nature ou la durée de la peine ou qui matérialisent le début et la fin de son processus d'exécution..... 61

Recommandation n° 39. Adosser un infocentre au casier judiciaire afin d'industrialiser la gestion des données et d'en faciliter l'accès aux personnes et services judiciaires et pénitentiaires..... 61

Recommandation n° 40. Permettre à la DAP d'accéder aux données du casier judiciaire afin d'accroître la qualité de ses modèles de prévision. 62

Recommandation n° 41. Procéder au suivi des condamnations fermes inscrites au casier judiciaire. 62

Recommandation n° 42. Utiliser le Fichier des Personnes Recherchées et son évolution future pour suivre le stock des peines d'emprisonnement ferme en cours de diffusion. 62

ANNEXES

Liste des annexes

<i>Annexe 1.</i>	<i>Liste des personnes entendues</i>	<i>69</i>
<i>Annexe 2.</i>	<i>Logigramme du circuit d'exécution des peines</i>	<i>81</i>
<i>Annexe 3.</i>	<i>Tableau des indicateurs de performance concernant l'exécution des peines d'emprisonnement.....</i>	<i>82</i>
<i>Annexe 4.</i>	<i>Questionnaire en ligne diffusé aux juridictions</i>	<i>83</i>
<i>Annexe 5.</i>	<i>Résultats du questionnaire en ligne diffusé aux juridictions</i>	<i>91</i>
<i>Annexe 6.</i>	<i>Résultats détaillés des 13 principaux TGI</i>	<i>96</i>
	<i>Annexe 6.1. PEINES EXECUTOIRES - 13 principaux TGI.....</i>	<i>97</i>
	<i>Annexe 6.2. PEINES NON EXECUTOIRES - 13 principaux TGI</i>	<i>98</i>
<i>Annexe 7.</i>	<i>Tableau des champs et fonctionnalités nécessaires à un suivi des stocks des peines d'emprisonnement ferme</i>	<i>99</i>
<i>Annexe 8.</i>	<i>Etude de la SDSE relative au suivi mensuel des condamnations d'emprisonnement ferme inscrites au casier judiciaire.....</i>	<i>101</i>
<i>Annexe 9.</i>	<i>Reporting en ligne des condamnations fermes. Formulaire de saisie employé pour le test du temps standard et résultats des tests.....</i>	<i>106</i>

Annexe 1. Liste des personnes entendues
--

ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTERE DE LA JUSTICE
Secrétariat général

M. Combette, chef de projet

Sous-direction de la statistique et des études

M. Creusat

M. Demichel

Mme Timbart

Service support et moyens du ministère - Sous-direction de l'informatique et des télécommunications

Mme Debrock (infocentre NCP)

Mme Krieg (Si Judiciaire)

Mme Sabrazat (EPWIN)

Direction des services judiciaires – département de l'appui aux juridictions

Section du suivi des applicatifs métiers

Mme Zanchetta, chef de section

Pôles des applications pénales

Mme Houdayer, chef de pôle

Mme Ben-Naceur (APPI)

Mme Guyonnet (mini-pénale)

Mme Larche (NCP)

Mme Pain (micro-pénale)

Projet Cassiopée

M. Pietri, directeur adjoint

M. Magat, référent E.I.A (pôle fonctionnel)

Mme Simonne, coordonnatrice conception (pôle fonctionnel)

Mme Verdru, responsable du projet (Infocentre)

Direction des affaires criminelles et des grâces

Sous-direction de la justice pénale générale

Mme Becache, sous-directrice

Mme Lieberherr, chef du bureau de l'exécution des peines et des grâces

Service du casier judiciaire national (visioconférence)

M. Delarbre, sous-directeur, responsable du service

Mme Lebras, chef du bureau Q1

M. Baron, chef du bureau Q4

M. Lescaux, chargé de mission.

Pôle d'évaluation des politiques pénales

Mme Rey, chef du pôle

Direction de l'administration pénitentiaire

Services centraux.

M. Beynel, adjoint au directeur

Sous-direction de l'état-major de sécurité

M. Parkouda, sous-directeur

Inspection des services pénitentiaires

M. Pelegry, chef de l'inspection

Bureau de gestion de la détention

Mme Frazier, chef du bureau

Sous-direction des personnes placées sous main de justice

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

Sous-direction de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés

M. Scotto, adjoint au sous-directeur

M. Gomez, chef du bureau des systèmes d'information (SD4)

M. Pietri, responsables des applications métiers

M. Wacquez, chef de projet Genesis

M. Legrand, responsable infocentre pénitentiaire

Services déconcentrés.

Service pénitentiaire d'insertion et de probation de la Gironde

M. Cadoret, directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation

Mme Varinard, chef de service d'insertion et de probation

Maison d'arrêt de Fleury-Mérogis

Mme Vincenot, greffe de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis

Major Beaufort, greffe de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis

Direction interrégionale des services pénitentiaires de Marseille

M. Mounaud, directeur interrégional

Direction interrégionale des services pénitentiaires de Rennes

M. Jego, directeur interrégional

MINISTERE DE L'INTERIEUR

Sous-direction de la police judiciaire de la Gendarmerie nationale

Colonel Giere

Lieutenant-Colonel Reilland

Gendarme Diacono

Gendarme Wiemann

Sous-direction des missions de la police de la Police Nationale

Mme Bregal, adjoint au sous directeur des services territoriaux

M. Gresse, adjoint au responsable de division sûreté et activités judiciaires

M. Lefevre, division sûreté et activités judiciaires

M. Morin, responsable de division sûreté et activités judiciaires

M. Sautel, division sûreté et activités judiciaires

Service central de documentation criminelle - Ecully

Capitaine Durochat

Capitaine Fraysse

Commandant Marchand

Commissaire divisionnaire Maube

Commissaire divisionnaire Pereira-Coutinho

Commandant Vasseur

Direction de la sécurité publique

M. Le Douaron, directeur

Commissariat de police de Sartrouville (78)

Commissaire Hue-Lacointe

Mme Bothet, gardien de la paix

M. Jannet, gardien de la paix

COUR D'APPEL D'AIX EN PROVENCE

M. Atthenont, premier président

M. Falletti, procureur général

M. Tissot, avocat général

M. Durand, substitut général

COUR D'APPEL DE PARIS

M. Le Mesle, procureur général

Mme Slama, avocate générale

Mme Dufour, greffière en chef

COUR D'APPEL DE TOULOUSE

M. Chazottes, substitut général

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE BOBIGNY

M. Jeannin, président

Mme Piana, 1^{ère} vice-présidente

M. Rosenczweig, président du tribunal pour enfants

M. N'Guyen, 1^{er} juge de l'application des peines

Mme Marques, vice-présidente chargée de l'application des peines

Mme Vigneron d'Heucqueville, vice-présidente chargée de l'application des peines

Mme Lévêque, vice-présidente chargée de l'application des peines

Mme Myriam Chapeaux, juge de l'application des peines

Mme Bonnet Mathis, juge de l'application des peines

Mme Fauriat, secrétaire général du parquet

M. Poirret, procureur adjoint

Mme Debue, substitute

Mme Aurenche, substitute

Mme Pompui, greffière en chef

Mme Gremy, greffière en chef

Mme Noël, greffière en chef

M. Salobio, greffier

Mme De Fritas, greffière

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE BORDEAUX

M. Riss, président

M. Laplaud, procureur de la République

M. Berson, directeur de greffe

Mme Taffin, vice-présidente chargée de l'application des peines

M. Faucher, vice-président chargé de l'application des peines

Mme Andrieu, vice-présidente chargée des fonctions de juge des enfants

Mme Sirlet, juge des enfants

Mme Buytet, vice-procureure

Mme de Vivie, substitute

Mme Michel, greffière en chef

Mme Cherrier, greffière en chef

Mme Delbel, greffière

Mme Boyer, greffière

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE CRETEIL

M. Egret, président

M. Bosc, procureur de la République

Mme Cros, directrice de greffe

Mme Stern, secrétaire générale de la présidence

Mme Sultan, vice-présidente chargée des fonctions de juge des enfants

Mme Royer, vice-présidente chargée de l'application des peines

Mme Franceschini, secrétaire générale du parquet

M. Seltensperger, procureur adjoint

M. Gaillardot, procureur adjoint

Mme Langlois, vice-procureure

Mme Larmignat, vice-procureure

M. Thil, greffier en chef

Mme de Salvatore, greffière en chef

Mme Tabuteau, greffière en chef

Mme Pochet, greffière

Mlle Hinx, greffière

Mlle Clément, greffière

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE MEAUX

M. Borzeix, juge de l'application des peines

M. Ribes, procureur adjoint

Mme Murat, substitute

Mme Dubosc-d'Auzon, substitute

Mme Bellaton, greffière

Mme Balez-Magot, greffière

Mme Romersa, greffier

Mme Delaitre, fonctionnaire

Mme Degrote, fonctionnaire

Mme Denes, fonctionnaire

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE D'EVRY

M. Cathala, président

M. Pascal, procureur de la République

Mme Boudineau-Doussaint, 1^{ère} vice-présidente

M. Gillet, vice président

Mme Patou-Gerber, juge de l'application des peines

Mme De Ridder, juge de l'application des peines

Mme Tlesani, juge de l'application des peines

Mme Hary, juge de l'application des peines

Mme Bourdin, juge des enfants

Mme Hercouet, vice-procureure

Mme Leleu, greffière en chef

Mme Rajeau, greffière

Mme Ceccato, greffière

Mme Zair, greffière

Mme Roby, greffière

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE LILLE

M. Roughol, président

M. Lemaire, procureur de la République

Mme Rivaux, directrice de greffe

M. Binauld, vice-président chargé de l'application des peines

Mme Gilles, juge de l'application des peines

M. Lourdelle, vice-procureur

Mme Nicoloso, greffière en chef

Mme Manpe, greffière

M. Salomez, greffier

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE LYON

M. Garbit, président

M. Richaud, procureur de la République

M. Allaix, 1^{er} vice-président

M. Duclos, vice-président chargé de l'application des peines

M. Trillou, juge de l'application des peines

Mme Neymarc, vice-présidente chargée des fonctions de juge des enfants

Mme Boisgibault, vice-procureure

Mme Christofle, substitute

Mme Denolly, greffière en chef

Mme Meunier, greffière en chef

Mme Vivian, greffière

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE MARSEILLE

Mme Bussiere, présidente

M. Dallest, procureur de la République

M. Calard, directeur de greffe

Mme Bancal, secrétaire générale de la présidence

Mme Dalmaz, vice-présidente chargée de l'application des peines

M. Guerin, procureur adjoint

M. Pascal, substitut

Mme Rolland-Gatet, greffière en chef

Mme Lamberti, greffière en chef

Mme Ivars, greffière

Mme Garnier, greffière

Mme Sanchez, greffière

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE MELUN

Mme Maestracci, présidente

M. Dintroz, procureur de la République

M. Claver, vice-présidente chargée de l'application des peines

Mme Hubous, substitut

Mme Delafolie, greffier

Mme Gabillon, greffier

Mme Ledeaux, greffier

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE NANTERRE

Mme Arens, présidente

M. Courroye, procureur de la République

Mme Signoret, 1^{ère} vice-présidente

M. Guichaoua, vice-président chargé de l'application des peines

Mme Bazetoux, vice-procureur

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE PARIS

M. Laroche, 1^{er} vice-président

M. Hamon, président du tribunal pour enfants

Mme Van Schendel, vice-présidente chargée de l'application des peines

M. Cordier, procureur adjoint

Mme Chaponneaux, vice-procureure

M. Filippi, greffier en chef

Mme Vitrant, greffière en chef

Mme Regnault, greffière en chef

Mme Sourmail, greffière en chef

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE RENNES

M. Pavy, procureur de la République

M. Chatelain, 1^{er} vice-président

Mme Leon, vice-présidente chargée des fonctions de juge des enfants

M. Plumenail, juge de l'application des peines

Mme Desport, vice-procureure

Mme Lautier, greffière en chef pénal

Mme Jovanolle, greffière en chef

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE STRASBOURG

M. Bangratz, président

M. Louvel, procureur de la République

Mme Grosclaude, vice-présidente chargée de l'application des peines

Mme Torabi, juge de l'application des peines

Mme Glessier, vice-présidente chargée des fonctions de juge des enfants

Mme Dupont, vice-procureure

Mme Crespo-Point, greffière en chef

M. Narbonne, greffier en chef

Mme Mourgues, greffière

Mme Isabey, greffière

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE TOULOUSE

M. Steinmann, président

M. Valet, procureur de la République

M. Vergnes, 1^{er} vice-président

M. Castex, vice-président chargé de l'application des peines

M. Lavigne, vice-procureur

Mme Reynolds, greffière

Mme Lehmann, greffière

Mme Longchamp, adjointe administrative

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE VERSAILLES

M. Desplan, procureur de la République

M. Azas, directeur de greffe

Mme Potocki, vice-présidente

Mme Rechter, vice-présidente chargée de l'application des peines

Mme Worz, vice-présidente chargée de l'application des peines

M. Guyot, vice-président chargé de l'application des peines

Mme Pichon, vice-présidente chargée des fonctions de juge des enfants

Mme Cligman, juge des enfants

M. Atzenhoffer, vice-procureur

Mme l'Henaff, greffière en chef

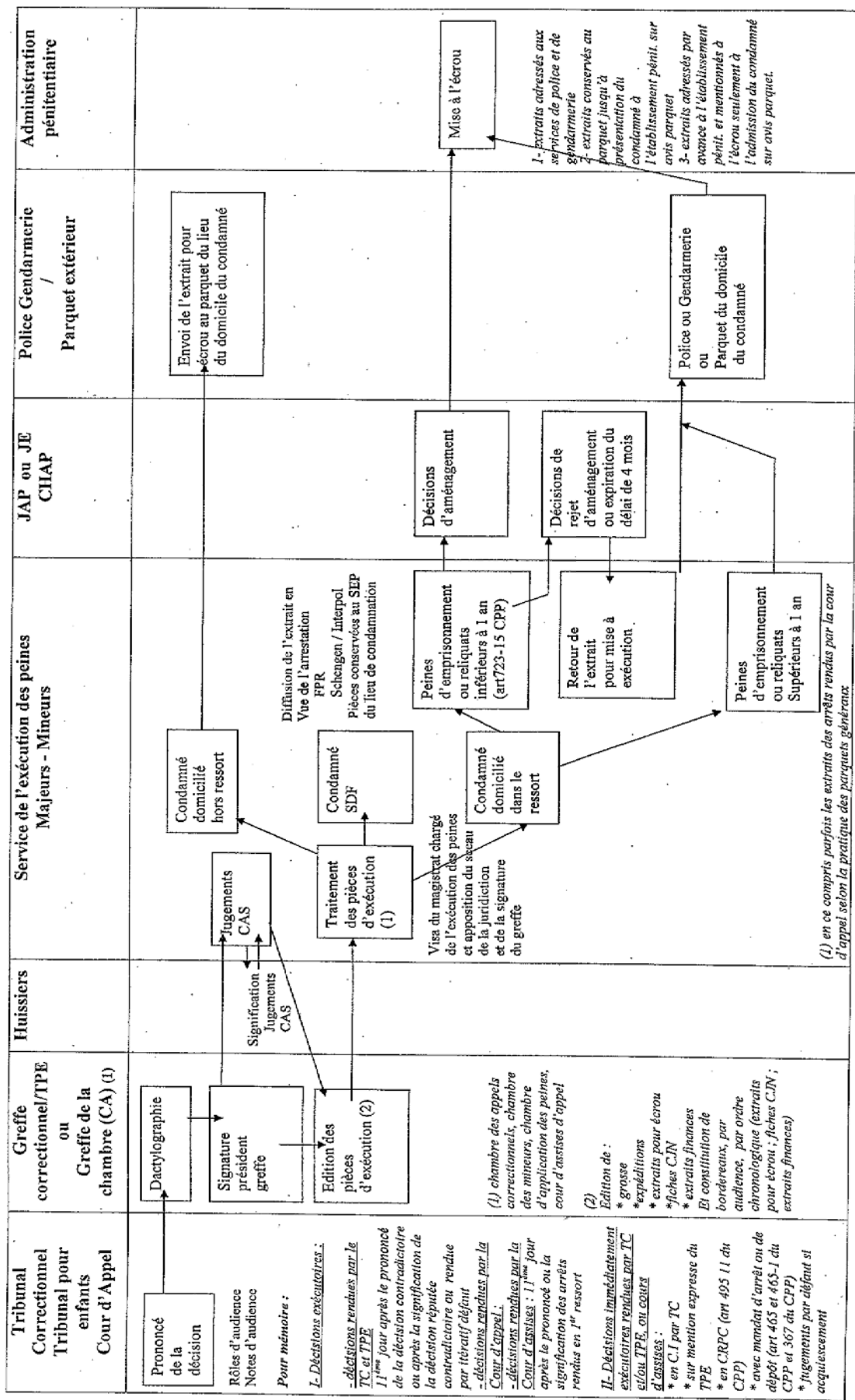
Mme Perrier, greffière

M. Marvielle, greffier

Mme Choquet, greffière

Mme Rolland, fonctionnaire

Annexe 2. Logigramme du circuit d'exécution des peines



Annexe 3. Tableau des indicateurs de performance concernant l'exécution des peines d'emprisonnement

PAP 2009			Réalisation 2007	Prévision 2008	Prévisions 2009
Programme 166 Justice judiciaire	Objectif 3 : Amplifier et diversifier la réponse pénale	Indicateur 3.1 Taux de réponse pénale	83,7 %	84 % (prévision actualisée)	84,5 %
	Objectif 4 : améliorer l'exécution des décisions pénales	Indicateur 4.1 Taux de mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme	Jugements contradictoires 86,9 % Jugements CAS 40,1 %	Jugements contradictoires 88 % Jugements CAS 43 %	Jugements contradictoires 89 % Jugements CAS 45 %
		Indicateur 4.2 Délai moyen de mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme	Jugements contradictoires 5,5 mois Jugements CAS 13,7 mois	Jugements contradictoires 5 mois Jugements CAS 13 mois	Jugements contradictoires 4,5 mois Jugements CAS 13 mois
Programme 107 Administration pénitentiaire	Objectif 2 : Adapter la gestion du parc aux catégories de populations accueillies	Indicateur 2.2 Taux d'occupation moyen annuels des places spécialisées	CSL et QSL 87 % CPA et QCP 75 %	CSL et QSL 95% (actualisé) CPA et QCP 92% (actualisé)	CSL et QSL 96 % CPA et QCP 95 %
		Indicateur 2.3 Taux de places spécialisées créées	nd	Nbre de places en CSL et QSL 65 En CPA 0	Nbre de places en CSL et QSL 242 En CPA 32
	Objectif 3 : Développer les aménagements de peines	Indicateur 3.1 Condamnés placés sous écrou bénéficiant d'un aménagement (PE,SL,PSE)	10 %	12 % (prévision actualisée)	14 %

Annexe 4. Questionnaire en ligne diffusé aux juridictions

I.G.S.J - Questionnaire relatif aux peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution - 22 janvier 2009

Identification de la juridiction et désignation du référent

1. Observation n°: (champ automatique, ne pas remplir)

2. Type de la juridiction

- ☐ 1. Cour d'appel
☐ 2. Tribunal de grande instance
☐ 3. Tribunal de première instance
☐ 4. Tribunal supérieur d'appel

La réponse est obligatoire.

3. Le TGI est-il siège d'un tribunal pour enfants ?

- ☐ 1. oui ☐ 2. non

La réponse est obligatoire.

La question n'est pertinente que si Type juridiction = "Tribunal de grande instance" ou Type juridiction = "Tribunal de première instance"

4. Ville siège de la juridiction

La réponse est obligatoire. Préciser le nom de la ville siège de la juridiction, à l'exclusion de toute autre mention ou caractère. Ex: ne pas employer la formule TGI de... ou Cour d'Appel de...etc

5. Département (1 à 3 chiffres)

La réponse est obligatoire.

6. A quelle direction interrégionale des services pénitentiaires votre ressort est-il rattaché ? (pour les cours d'appel, veuillez préciser la DISP compétente au siège de la cour)

- ☐ 1. Bordeaux ☐ 2. Dijon
☐ 3. Lille ☐ 4. Lyon
☐ 5. Marseille ☐ 6. Mission outre mer
☐ 7. Paris ☐ 8. Rennes
☐ 9. Strasbourg ☐ 10. Toulouse

7. Ressort de cour d'appel

La réponse est obligatoire, y compris pour les cours d'appel ou TSA. Précisez la ville siège de la cour d'appel ou du TSA, à l'exclusion de tout autre mention ou caractère. Ex: Lyon. Ne pas employer la formule : Cour d'appel de...

8. Nom - Prénom du référent/rédacteur de la réponse

La réponse est obligatoire. Ces coordonnées facilitent, au stade du dépouillement, le travail de correction ou d'interprétation des réponses. Un co-référent peut être désigné.

9. Qualité du référent/rédacteur de la réponse

La réponse est obligatoire. Un co-référent peut-être désigné en cas d'absence du premier.

10. Téléphone (ligne directe) du référent/rédacteur de la réponse

La réponse est obligatoire. Ajouter le cas échéant les coordonnées du co-référent.

11. Adresse e-mail du référent rédacteur de la réponse

La réponse est obligatoire. Pour éviter toute erreur d'adressage, merci de veiller particulièrement à l'exactitude de ce champ. Ajouter le cas échéant les références du co-référent.

12. Clé (code délivré lors du premier accès vous permettant de retourner dans votre questionnaire pour le compléter ou le modifier)

Version électronique du questionnaire: ce code est généré automatiquement. Notez-le pour pouvoir ultérieurement modifier ou compléter vos réponses en cliquant sur le lien "Modification". La procédure de désignation du référent s'arrête à ce stade.

Administration du questionnaire (Partie réservée à l'IGSJ, cliquez sur suivant)

Ces données sont générées automatiquement ou réservées à l'IGSJ

13. Date d'accusé de réception/désignation du référent (champ réservé à l'IGSJ)

Version électronique du questionnaire: cette date est générée automatiquement lors de la première saisie des réponses.

14. Date de la dernière modification (champ réservé à l'IGSJ)

Version électronique du questionnaire: cette date est générée automatiquement lors de la dernière modification du questionnaire

15. Doublet (champ réservé à l'IGSJ)
☐ 1. oui ☐ 2. non

16. Fiche validée (champ réservé à l'IGSJ)
☐ 1. oui ☐ 2. non

Données d'activité de la juridiction
17. Catégorie de la juridiction (Groupe 1 à 4)
☐ 1. Groupe 1 ☐ 2. Groupe 2 ☐ 3. Groupe 3
☐ 4. Groupe 4

La réponse est obligatoire.

La question n'est pertinente que si Type juridiction = "Tribunal de grande instance" ou Type juridiction = "Tribunal de première instance"

18-20. Nombre de jugements ou d'arrêts correctionnels

Jugements	
Jugements	
Jugements	

21-23. Nombre de CRPC homologuées

CRPC en 2008	
CRPC en 2007	
CRPC en 2006	

24. Quel est le nombre de saisines du JAP au titre de l'article 723-15 en 2008 ?

La réponse est obligatoire.

La question n'est pertinente que si Type juridiction = "Tribunal de grande instance" ou Type juridiction = "Tribunal de première instance"

25. Quel est le nombre de retours de fiches 723-15 au parquet sans aménagement en 2008 (ex: décision de rejet d'aménagement ou retour par soit-transmis au parquet après carence du condamné)

La réponse est obligatoire.

La question n'est pertinente que si Type juridiction = "Tribunal de grande instance" ou Type juridiction = "Tribunal de première instance"

26. Quel est le nombre de mise à exécution d'office par le parquet de fiches 723-15 en 2008 (fiches non traitées dans le délai de 4 mois)

La réponse est obligatoire.

La question n'est pertinente que si Type juridiction = "Tribunal de grande instance" ou Type juridiction = "Tribunal de première instance"

L'organisation des services du greffe, de l'exécution et de l'application des peines
27-28. ETP des fonctionnaires du greffe correctionnel

ETP fonctionnaires greffe corr. en 2008	
ETP fonctionnaires greffe corr. en 2007	

29-30. ETP des magistrats du service de l'exécution des peines du parquet

ETP magistrats parquet exécution des peines en 2008	
ETP magistrats parquet exécution des peines en 2007	

31-32. ETP des fonctionnaires du service de l'exécution des peines du parquet

ETP fonctionnaires exécution des peines en 2008	
ETP fonctionnaires exécution des peines en 2007	

33-34. ETP des magistrats chargés de l'application des peines

ETP JAP en 2008	
ETP JAP en 2007	

35-36. ETP des fonctionnaires du service de l'application des peines

ETP fonctionnaires application des peines en 2008	
ETP fonctionnaires application des peines en 2007	

37. Existe-t-il un BEX ?

☐ 1. Oui ☐ 2. Non

La réponse est obligatoire.

38-39. ETP des fonctionnaires du BEX (Pour éviter les doubles comptes, les ETP affectés au Bex doivent s'il y a lieu être soustraits des précédentes rubriques)

ETP fonctionnaires BEX en 2008	
ETP fonctionnaires BEX en 2007	

40. Existe-t-il un dispositif de concertation entre le parquet et le service de l'application des peines pour suivre l'écoulement régulier des extraits transmis au titre de l'article 723-15 du CPP ?

☐ 1. Oui ☐ 2. Non

La réponse est obligatoire.

La question n'est pertinente que si Type juridiction = "Tribunal de grande instance" ou Type juridiction = "Tribunal de première instance"

41. Si 'oui', quelle est la fréquence de ce processus de concertation

☐ 1. Hebdomadaire ☐ 2. Mensuelle ☐ 3. Trimestrielle
☐ 4. Semestrielle ☐ 5. Ponctuelle

La réponse est obligatoire.

La question n'est pertinente que si Concertation Parquet/JAP 723-15 CPP = "Oui"

42. Existe-t-il un dispositif de concertation régulier avec l'administration pénitentiaire en vue de réguler la mise à exécution des peines d'emprisonnement en fonction de la capacité des établissements pénitentiaires ?

☐ 1. oui ☐ 2. non

La réponse est obligatoire.

43. Si 'oui', quel est le niveau de concertation choisi

☐ 1. DISP
☐ 2. Chef d'établissement pénitentiaire

La réponse est obligatoire.

La question n'est pertinente que si Dispositif de concertation avec AP = "oui"

44. Si 'oui', quel est la fréquence du processus de concertation

- ☐ 1. Hebdomadaire ☐ 2. Mensuelle ☐ 3. Trimestrielle
☐ 4. Semestrielle ☐ 5. Ponctuelle

La réponse est obligatoire.

La question n'est pertinente que si Dispositif de concertation avec AP = "oui"

45. L'administration pénitentiaire communique-t-elle régulièrement les données d'occupation des établissements du ressort :

- ☐ 1. Au parquet
☐ 2. Aux Jap
☐ 3. Au tribunal correctionnel
☐ 4. Non

Vous pouvez cocher plusieurs cases (3 au maximum).

La réponse est obligatoire.

46. Existe-t-il un processus par lequel le condamné est invité à se constituer librement au greffe de l'établissement pénitentiaire ? (pratique du "rendez-vous pénitentiaire")

- ☐ 1. Oui ☐ 2. Non

La réponse est obligatoire.

47. Si oui, la date de constitution est-elle fixée par:

- ☐ 1. Le parquet seul
☐ 2. L'administration pénitentiaire
☐ 3. Le parquet après consultation de l'administration pénitentiaire

La réponse est obligatoire.

La question n'est pertinente que si Pratique du RDV pénitentiaire = "Oui"

48. Décrivez s'il y a lieu toute pratique mise en oeuvre entre vos services et l'administration pénitentiaire pour fluidifier et mieux maîtriser l'exécution des peines d'emprisonnement ferme

49. Le parquet général organise-t-il une concertation concernant le processus d'exécution des peines fermes au sein du ressort ? (en dehors de la conférence régionale de l'application des peines)

- ☐ 1. Oui ☐ 2. Non

La réponse est obligatoire.

La question n'est pertinente que si Type juridiction = "Cour d'appel" ou Type juridiction = "Tribunal supérieur d'appel"

50. Si oui, quelle est sa fréquence ?

- ☐ 1. Mensuelle ☐ 2. Trimestrielle ☐ 3. Semestrielle
☐ 4. Annuelle ☐ 5. Ponctuelle

La réponse est obligatoire.

La question n'est pertinente que si Concertation ressort Cour d'appel = "Oui"

51. Le parquet du TGI (ou TPI) organise-t-il une concertation concernant le processus d'exécution des peines fermes au sein du ressort ?

- ☐ 1. oui ☐ 2. non

La réponse est obligatoire.

La question n'est pertinente que si Type juridiction = "Tribunal de grande instance" ou Type juridiction = "Tribunal de première instance"

52. Si oui, quelle est sa fréquence ?

- ☐ 1. Mensuelle ☐ 2. Trimestrielle ☐ 3. Semestrielle
☐ 4. Annuelle ☐ 5. Ponctuelle

La réponse est obligatoire.

La question n'est pertinente que si Concertation ressort TGI = "oui"

L'informatisation et le tableau de bord du processus d'exécution des peines d'emprisonnement ferme

53. Quelle est l'application informatique employée pour la chaîne pénale ?

- ☐ 1. NCP
☐ 2. Mini pénale
☐ 3. Micropénale
☐ 4. Cassiopée
☐ 5. Application d'initiative locale

La réponse est obligatoire.

54. Quelle application employez-vous pour l'exécution des peines ?

- ☐ 1. NCP (module GEXEC)
☐ 2. Cassiopée
☐ 3. EPWIN
☐ 4. Pas d'application
☐ 5. Application d'initiative locale

La réponse est obligatoire.

55. La passerelle (transfert de données) entre Minipénale et EPWIN est-elle opérationnelle ?

- ☐ 1. Oui ☐ 2. Non

La réponse est obligatoire.

La question n'est pertinente que si Application chaîne pénale = "Mini pénale" et Application EP = "EPWIN"

56. La passerelle (transfert de données) entre NCP (module GEXEC) ou EPWIN vers APPI est-elle opérationnelle ?

- ☐ 1. Oui ☐ 2. Non

La réponse est obligatoire.

La question n'est pertinente que si Application EP = "NCP (module GEXEC)" ou Application EP = "EPWIN"

57. Les applications vous permettent-elles de connaître à tout moment le stock de peines d'emprisonnement fermes exécutoires en attente d'exécution ?

- ☐ 1. Oui ☐ 2. Non

Sont notamment comprises dans ce champ les condamnations exécutoires dont le jugement n'est pas encore mis en forme et les extraits 723-15 en cours de traitement par le JAP

58. Si oui, est-ce que l'application vous permet aussi d'établir un état récapitulatif des condamnations en position extérieure (transmis aux huissiers, au JAP, aux services de police/gendarmerie ou aux autres parquets)

- ☐ 1. Oui ☐ 2. Non

La réponse est obligatoire.

La question n'est pertinente que si Connaissance stock par chaîne pénale = "Oui"

59. Les extraits en provenance des parquets extérieurs sont-ils enregistrés dans votre chaîne pénale ou dans le logiciel d'exécution des peines ?

- ☐ 1. Oui ☐ 2. Non

La réponse est obligatoire.

La question n'est pertinente que si Type juridiction = "Tribunal de grande instance" ou Type juridiction = "Tribunal de première instance"

60. Employez-vous des tableaux de bord vous permettant de mesurer périodiquement tout ou partie du stock de peines d'emprisonnement ferme exécutoires en attente d'exécution ?

- ☐ 1. Oui ☐ 2. Non

La réponse est obligatoire.

61. Si oui, quelles sont les données exploitées dans ce tableau de bord ?

- ☐ 1. Date de condamnation
☐ 2. Nom du condamné
☐ 3. Référence parquet
☐ 4. Quantum de la peine
☐ 5. Position de la fiche (transmission au JAP, aux services de police, etc.)
☐ 6. Nombre de condamnations
☐ 7. Autre

Vous pouvez cocher plusieurs cases.

La réponse est obligatoire.

La question n'est pertinente que si Tableau de bord suivi peines ferme = "Oui"

62. Si 'Autre', précisez :

63. L'organisation mise en place vous permet-elle d'assurer un traitement différencié des condamnations selon leur date de prescription ?

- ☐ 1. Oui ☐ 2. Non

La réponse est obligatoire.

64. L'organisation matérielle ou la taille du service vous permettent-elles d'effectuer des inventaires réguliers et exhaustifs des peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution

☐ 1. Oui ☐ 2. Non

La réponse est obligatoire.

65. Le cas échéant, décrivez tout outil de gestion employé pour mieux maîtriser le processus d'exécution des peines d'emprisonnement ferme

Le stock de peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution (y compris peines mixtes et sursis révoqués).

Pour simplifier l'inventaire, sont à classer en peines exécutoires les condamnations contradictoires ou les CAS signifiés, en peines non exécutoires les CAS non signifiés et les défauts. Les peines prescrites sont exclues de l'inventaire.

66. Stock au greffe. Nombre de peines d'emprisonnement ferme exécutoires dont la fiche d'exécution n'a pas encore été établie ou transmise par le greffe au service de l'exécution des peines

La réponse est obligatoire.

67. Stock au greffe. Nombre de peines d'emprisonnement ferme non exécutoires dont la fiche d'exécution n'a pas encore été établie ou transmise par le greffe au service de l'exécution des peines

La réponse est obligatoire.

68. Stock au parquet. Nombre de peines d'emprisonnement ferme exécutoires dont l'extrait se trouve au parquet (y compris FPR et

transmissions pour exécution. Les extraits 723-15 transmis, même en copie, au JAP sont à comptabiliser en "Stock au JAP")

La réponse est obligatoire.

69. Stock au parquet. Nombre de peines d'emprisonnement ferme non exécutoires dont l'extrait se trouve au parquet (Y compris FPR)

La réponse est obligatoire.

70. Stock au parquet. Nombre de fiches non traitées en attente au parquet (condamnations exécutoires ou non)

La réponse est obligatoire.

71. Stock au JAP. Nombre de peines d'emprisonnement ferme exécutoires dont l'extrait est entre les mains du JAP (CPP art. 723-15) (y compris extraits non encore enregistrés) (NB. Ce nombre doit être égal à la somme des trois postes suivants)

La réponse est obligatoire.

La question n'est pertinente que si Type juridiction = "Tribunal de grande instance" ou Type juridiction = "Tribunal de première instance"

72. Stock au JAP. Dont nombre d'extraits 723-15 en attente d'enregistrement dans les services du JAP

La réponse est obligatoire.

La question n'est pertinente que si Type juridiction = "Tribunal de grande instance" ou Type juridiction = "Tribunal de première instance"

73. Stock au JAP. Dont nombre d'extraits enregistrés en attente d'orientation (hors fiches transmises au SPIP)

La réponse est obligatoire.

La question n'est pertinente que si Type juridiction = "Tribunal de grande instance" ou Type juridiction = "Tribunal de première instance"

74. Stock au JAP. Dont nombre de dossiers 723-15 enregistrés en attente du rapport SPIP

La réponse est obligatoire.

La question n'est pertinente que si Type juridiction = "Tribunal de grande instance" ou Type juridiction = "Tribunal de première instance"

75. Stock Police-Gendarmerie-Parquets extérieurs. Quelles-sont les modalités de gestion des extraits pour érou transmis aux services de police ou de gendarmerie ou aux parquets extérieurs pour exécution ?

- ☐ 1. Conservation des extraits en original au parquet et transmission d'une copie
- ☐ 2. Conservation des extraits en copie et transmission de l'original
- ☐ 3. Envoi des extraits en original sans conservation de copie

La réponse est obligatoire.

76. Stock Police-Gendarmerie-Parquets extérieurs. Pouvez-vous préciser le nombre de peines d'emprisonnement ferme exécutoires dont la fiche d'exécution est entre les mains des services de police ou de gendarmerie ou des parquets extérieurs ?

- ☐ 1. Oui ☐ 2. Non

La réponse est obligatoire.

77. Stock Police-Gendarmerie-Parquets extérieurs. Si oui, quel est ce nombre ?

La réponse est obligatoire.

La question n'est pertinente que si Suivi Stock police/gendarmerie/Parq. ext = "Oui"

78. Stock FPR. Pouvez-vous préciser le nombre de peines d'emprisonnement ferme dont l'extrait fait l'objet d'une diffusion au FPR ?

- ☐ 1. Oui ☐ 2. Non

La réponse est obligatoire.

79. Stock FPR. Si oui, quel est ce nombre (jugements exécutoires ou par défaut) ?

La réponse est obligatoire.

La question n'est pertinente que si Stock FPR : Fiches position: FPR = "Oui"

80. Stock FPR. Si oui, êtes-vous en mesure de préciser, dans ce dernier chiffre, celui des jugements par défaut ?

- ☐ 1. Oui ☐ 2. Non

La réponse est obligatoire.

La question n'est pertinente que si Stock FPR : Fiches position: FPR = "Oui"

81. Si oui, quel est ce nombre ?

La réponse est obligatoire.

La question n'est pertinente que si Stock FPR suivi défauts = "Oui"

82. Etes-vous en mesure de déterminer le nombre de condamnations à des peines d'emprisonnement ferme qui ont été prescrites au cours de l'année 2008 ?

- ☐ 1. Oui ☐ 2. Non

La réponse est obligatoire.

83. Si oui, quel est leur nombre ?

La réponse est obligatoire.

La question n'est pertinente que si Suivi prescriptions peines fermes 2008 = "Oui"

84. Si oui, les fiches avaient-elles donné lieu en temps que de besoin à inscription au FPR ?

- ☐ 1. Oui ☐ 2. Non ☐ 3. Ne sait pas

La réponse est obligatoire.

La question n'est pertinente que si Suivi prescriptions peines fermes 2008 = "Oui"

La répartition des condamnations en attente d'exécution par quantum de peines d'emprisonnement (y compris peines mixtes, pour la partie ferme, et sursis révoqués)

Recensement à opérer sur toute la chaîne de traitement détaillée dans la partie précédente. Pour les règles de classement des condamnations selon les rubriques "exécutoires" ou "non exécutoires": voir consignes sous le titre de la précédente partie.

85-91. Ventilation par quantum des peines exécutoires. Quel que soit le stade de traitement, précisez le nombre de peines exécutoires en attente d'exécution:

Peines exécutoires < 6 mois	
Peines exécutoires > ou = à 6 mois mais < ou = 1 an	
Peines exécutoires > 1 an mais < ou = 2 ans	
Peines exécutoires > 2 ans mais < ou = 3 ans	
Peines exécutoires > 3 ans mais < ou = 5 ans	
Peines exécutoires > 5 ans mais < ou = 10 ans	
Peines exécutoires > 10 ans	

92. Dont, nombre de fiches pour des peines < 6 mois en cours de traitement 723-15 par le JAP

La réponse est obligatoire.

La question n'est pertinente que si Type juridiction = "Tribunal de grande instance" ou Type juridiction = "Tribunal de première instance"

93. Dont, nombre de fiches pour des peines > ou = 6 mois mais < ou = 1 an en cours de traitement 723-15 par le JAP (ce nombre, ajouté à celui de la question précédente, doit être égal à celui de la question 71)

La réponse est obligatoire.

La question n'est pertinente que si Type juridiction = "Tribunal de grande instance" ou Type juridiction = "Tribunal de première instance"

94-100. Ventilation par quantum des condamnations non exécutoires. Quel que soit le stade de traitement, précisez le nombre de condamnations non exécutoires en attente d'exécution:

Peines non exécutoires < 6 mois	
Peines non exécutoires > ou = à 6 mois mais < ou = 1 an	
Peines non exécutoires > 1 an mais < ou = 2 ans	
Peines non exécutoires > 2 ans mais < ou = 3 ans	
Peines non exécutoires > 3 ans mais < ou = 5 ans	
Peines non exécutoires > 5 ans mais < ou = 10 ans	
Peines non exécutoires > 10 ans	

Précisions complémentaires

101. Apportez ici toutes observations complémentaires que vous jugerez utiles à l'information de la mission, notamment pour l'interprétation des résultats:

Annexe 5. Résultats du questionnaire en ligne diffusé aux juridictions

Ces résultats rassemblent les réponses des tribunaux de grande instance et de première instance, des cours d'appel et des tribunaux supérieurs d'appel⁹³.

I.G.S.J - Questionnaire relatif aux peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution

222 observations

Identification de la juridiction et désignation du référent

2. Type juridiction		
	Nb	% cit.
Cour d'appel	35	15,8%
Tribunal de grande instance	181	81,5%
Tribunal de première instance	5	2,3%
Tribunal supérieur d'appel	1	0,5%
Total	222	100,0%

3. TPE		
	Nb	% cit.
oui	156	83,9%
non	30	16,1%
Total	186	100,0%

6. DISP		
	Nb	% cit.
Bordeaux	26	11,7%
Dijon	21	9,5%
Lille	28	12,6%
Lyon	28	12,6%
Marseille	16	7,2%
Mission outre mer	17	7,7%
Paris	13	5,9%
Rennes	28	12,6%
Strasbourg	24	10,8%
Toulouse	21	9,5%
Total	222	100,0%

Administration du questionnaire (Partie réservée à l'IGSJ, cliquez sur suivant)

15. Doublon		
	Nb	% cit.
oui	0	0,0%
non	6	100,0%
Total	6	100,0%

16. Validation fiche		
	Nb	% cit.
oui	222	100,0%
non	0	0,0%
Total	222	100,0%

Données d'activité de la juridiction

17. Catégorie TGI		
	Nb	% cit.
Groupe 1	12	6,5%
Groupe 2	36	19,4%
Groupe 3	82	44,1%
Groupe 4	56	30,1%
Total	186	100,0%

Jugements correctionnels 2006/2008		CRPC 2006/2008	
	Somme		Somme
Nombre jugements/arrêts corr. 2008	458 244,0	Nombre CRPC 2008	56 157,00
Nombre jugements/arrêts corr. 2007	462 679,0	Nombre CRPC 2007	48 661,00
Nombre jugements/arrêts corr. 2006	468 916,0	Nombre CRPC 2006	36 186,00
Total	1 389 839,0	Total	141 004,00

Activité 723-15 2008		
	Moyenne	Somme
Saisines 723-15 2008	326,32	60 695,00
Retours 723-15 au parquet 2008	106,98	19 898,00
Exécution d'office 723-15 parquet 2008	15,66	2 912,00

⁹³ Le TPI et le TSA de St Pierre et Miquelon ont répondu sur un seul questionnaire, celui du TPI.

I.G.S.J - Questionnaire relatif aux peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution

2

222 observations

L'organisation des services du greffe, de l'exécution et de l'application des peines

ETP Greffe 2007/2008	
	Somme
ETP fonctionnaires greffe 2008	1 010,83
ETP fonctionnaires greffe 2007	1 016,00

ETP magistrats EP 2007/2008	
	Somme
ETP magistrat EP parquet 2008	138,23
ETP magistrat EP parquet 2007	137,37

ETP fonctionnaires EP 2007/2008	
	Somme
ETP fonctionnaires EP parquet 2008	491,30
ETP fonctionnaires EP parquet 2007	487,90

ETP JAP 2007/2008	
	Somme
ETP JAP 2008	290,04
ETP JAP 2007	281,30

ETP fonctionnaires AP 2007/2008	
	Somme
ETP fonctionnaires AP 2008	391,18
ETP fonctionnaires AP 2007	368,80

37. Existence BEX		
	Nb	% cit.
Oui	187	84,2%
Non	35	15,8%
Total	222	100,0%

ETP fonctionnaires Bex 2007/2008	
	Somme
ETP fonctionnaires Bex 2008	135,20
ETP fonctionnaires Bex 2007	138,53

40. Concertation Parquet/JAP 723-15 CPP		
	Nb	% cit.
Oui	94	50,5%
Non	92	49,5%
Total	186	100,0%

41. Fréquence concertation JAP		
	Nb	% cit.
Hebdomadaire	14	14,9%
Mensuelle	7	7,4%
Trimestrielle	16	17,0%
Semestrielle	2	2,1%
Ponctuelle	55	58,5%
Total	94	100,0%

42. Dispositif de concertation avec AP		
	Nb	% cit.
oui	47	21,2%
non	175	78,8%
Total	222	100,0%

43. Niveau de concertation AP		
	Nb	% cit.
DISP	4	8,5%
Chef d'établissement pénitentiaire	43	91,5%
Total	47	100,0%

44. Fréquence concertation AP		
	Nb	% cit.
Hebdomadaire	7	14,9%
Mensuelle	11	23,4%
Trimestrielle	3	6,4%
Semestrielle	0	0,0%
Ponctuelle	26	55,3%
Total	47	100,0%

45. Information capacités par l'AP		
Somme des pourcentages différente de 100 du fait des réponses multiples et des suppressions.		
	Nb	% obs.
Au parquet	175	78,8%
Aux Jap	120	54,1%
Au tribunal correctionnel	18	8,1%
Non	38	17,1%
Total	222	

46. Pratique du RDV pénitentiaire		
	Nb	% cit.
Oui	109	49,1%
Non	113	50,9%
Total	222	100,0%

I.G.S.J - Questionnaire relatif aux peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution

3

222 observations

47. Processus constitution volontaire		
	Nb	% cit.
Le parquet seul	67	61,5%
L'administration pénitentiaire	8	7,3%
Le parquet après consultation de l'administration pénitentiaire	34	31,2%
Total	109	100,0%

49. Concertation ressort Cour d'appel		
	Nb	% cit.
Oui	14	38,9%
Non	22	61,1%
Total	36	100,0%

50. Fréquence concertation ressort CA		
	Nb	% cit.
Mensuelle	1	7,1%
Trimestrielle	1	7,1%
Semestrielle	4	28,6%
Annuelle	1	7,1%
Ponctuelle	7	50,0%
Total	14	100,0%

51. Concertation ressort TGI		
	Nb	% cit.
oui	31	16,7%
non	155	83,3%
Total	186	100,0%

52. Fréquence concertation ressort TGI		
	Nb	% cit.
Mensuelle	3	9,7%
Trimestrielle	6	19,4%
Semestrielle	4	12,9%
Annuelle	0	0,0%
Ponctuelle	18	58,1%
Total	31	100,0%

L'informatisation et le tableau de bord du processus d'exécution des peines d'emprisonnement ferme

53. Application chaîne pénale		
	Nb	% cit.
NCP	7	3,2%
Mini pénale	39	17,6%
Micropénale	127	57,2%
Cassiopée	9	4,1%
Application d'initiative locale	40	18,0%
Total	222	100,0%

54. Application EP		
	Nb	% cit.
NCP (module GEXEC)	7	3,2%
Cassiopée	7	3,2%
EPWIN	62	27,9%
Pas d'application	135	60,8%
Application d'initiative locale	11	5,0%
Total	222	100,0%

55. Passerelle Minipénale vers EPWIN		
	Nb	% cit.
Oui	34	91,9%
Non	3	8,1%
Total	37	100,0%

56. Passerelle NCP ou EPWIN vers APPI		
	Nb	% cit.
Oui	18	26,1%
Non	51	73,9%
Total	69	100,0%

57. Connaissance stock par chaîne pénale		
	Nb	% cit.
Oui	13	5,9%
Non	209	94,1%
Total	222	100,0%

58. Connaissance fiches position extérieure		
	Nb	% cit.
Oui	11	84,6%
Non	2	15,4%
Total	13	100,0%

59. Enregistrement parquets extérieurs		
	Nb	% cit.
Oui	57	30,6%
Non	129	69,4%
Total	186	100,0%

60. Tableau de bord suivi peines ferme		
	Nb	% cit.
Oui	32	14,4%
Non	190	85,6%
Total	222	100,0%

61. Données du tableau de bord		
Somme des pourcentages différente de 100 du fait des réponses multiples et des suppressions.		
	Nb	% obs.
Date de condamnation	19	8,6%
Nom du condamné	19	8,6%
Référence parquet	7	3,2%
Quantum de la peine	16	7,2%
Position de la fiche (transmission au JAP, aux services de police, etc.)	21	9,5%
Nombre de condamnations	9	4,1%
Autre	14	6,3%
Total	222	

I.G.S.J - Questionnaire relatif aux peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution

4

222 observations

63. Maîtrise date prescription peines		
	Nb	% cit.
Oui	48	21,6%
Non	174	78,4%
Total	222	100,0%

64. Inventaire manuel		
	Nb	% cit.
Oui	93	41,9%
Non	129	58,1%
Total	222	100,0%

Le stock de peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution (y compris pe

Stock Greffe			
	Moyenne	Somme	%
Stock greffe Fiches non transmises exec	61,20	13 587,00	50,8%
Stock greffe Fiches non transmi Non exec	59,37	13 180,00	49,2%
Total	60,29	26 767,00	100,0%

Stock parquet			
	Moyenne	Somme	%
Stock parquet. Exécutoires	176,52	39 187,00	60,4%
Stock parquet Non exécutoire	115,89	25 727,00	39,6%
Total	146,20	64 914,00	100,0%

Stock Jap et Spip			
	Moyenne	Somme	%
Stock JAP 723-15 à enregistrer	22,54	4 193,00	13,6%
Stock JAP Attente orientation hors Spip	68,64	12 767,00	41,5%
Stock JAP Attente rapport Spip	74,02	13 767,00	44,8%
Total	55,07	30 727,00	100,0%

75. Modalités suivi extraits à l'extérieur		
	Nb	% cit.
Conservation des extraits en original au parquet et transmission d'une copie	57	25,7%
Conservation des extraits en copie et transmission de l'original	39	17,6%
Envoi des extraits en original sans conservation de copie	126	56,8%
Total	222	100,0%

76. Suivi Stock police/gendarmerie/Parq. ext		
	Nb	% cit.
Oui	112	50,5%
Non	110	49,5%
Total	222	100,0%

Stock pour exécution ou FPR			
	Moyenne	Somme	%
Stock Police/gendarmerie/Parquets extér.	81,41	9 118,00	19,6%
Nbre Fiches position: FPR	185,92	37 369,00	80,4%
Total	148,52	46 487,00	100,0%

78. Stock FPR : Fiches position: FPR		
	Nb	% cit.
Oui	201	90,5%
Non	21	9,5%
Total	222	100,0%

I.G.S.J - Questionnaire relatif aux peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution

5

222 observations

80. Stock FPR suivi défauts			81. Stock FPR Défauts			82. Nombre prescriptions s fermes 2008			83. Nombre condamnation prescrites			84. Inscription fiches prescrites au FPR		
	Nb	% cit.					Nb	% cit.					Nb	% cit.
Oui	182	90,5%	Moyenne = 59,57 Min = 0,00 Max = 633,00 Somme = 10 842,00				85	38,3%	Moyenne = 37,29 Min = 0,00 Max = 1 040,00 Somme = 3 170,00			Oui	66	77,6%
Non	19	9,5%					137	61,7%				Non	6	7,1%
Total	201	100,0%					Total	222	100,0%			Ne sait pas	13	15,3%
												Total	85	100,0%

La répartition des condamnations en attente d'exécution par quantum de peines

Condamnations exécutoires par quantum				
	Moyenne	Somme	%	
Peines exécutoires < 6 mois	254,34	56 463,00	68,7%	254,34
Peines exécutoires > ou = à 6 mois mais < ou = 1 a...	81,73	18 144,00	22,1%	81,73
Peines exécutoires > 1 an mais < ou = 2 ans	19,64	4 360,00	5,3%	19,64
Peines exécutoires > 2 ans mais < ou = 3 ans	7,49	1 662,00	2,0%	7,49
Peines exécutoires > 3 ans mais < ou = 5 ans	4,63	1 028,00	1,3%	4,63
Peines exécutoires > 5 ans mais < ou = 10 ans	1,64	364,00	0,4%	1,64
Peines exécutoires > 10 ans	0,59	132,00	0,2%	0,59
Total	52,87	82 153,00	100,0%	52,87

Détail quantum exécutoires : 723-15				
	Moyenne	Somme	%	
Peines < 6 mois JAP	126,20	23 474,00	74,0%	126,20
Peines > ou = 6 mois < ou = 1 an JAP	44,36	8 251,00	26,0%	44,36
Total	85,28	31 725,00	100,0%	85,28

Condamnations non exécutoires par quantum				
	Moyenne	Somme	%	
Peines < 6 mois Non exec	135,28	30 033,00	67,1%	135,28
Peines > ou = 6 mois < ou = 1 an Non ex	39,91	8 860,00	19,8%	39,91
Peines > 1 an mais < ou = 2 ans ENon ex	11,68	2 594,00	5,8%	11,68
Peines > 2 ans < ou = 3 ans Non exec	5,51	1 224,00	2,7%	5,51
Peines > ou = 3 ans < ou = 5 ans Non ex	3,84	852,00	1,9%	3,84
Peines > ou = 5 ans < ou = 10 ans Non e	3,66	812,00	1,8%	3,66
Peines > 10 ans Non exec	1,82	404,00	0,9%	1,82
Total	28,82	44 779,00	100,0%	28,82

Annexe 6. Résultats détaillés des 13 principaux TGI

Annexe 6.1. PEINES EXECUTOIRES - 13 principaux TGI

TGI	Peines < à 6 mois	Dont peines transmises au JAP	Peines ≥ à 6 mois ≤ à 1 an	Dont peines transmises au JAP	Peines > à 1 an ≤ à 2 ans	Peines > à 2 ans ≤ à 3 ans	Peines > à 3 ans ≤ à 5 ans	Peines > à 5 ans ≤ à 10 ans	Peines > à 10 ans	TOTAL
BOBIGNY	3828	1851	1427	488	432	216	123	33	40	8438
BORDEAUX	1584	487	270	89	36	13	5	0	0	2484
CRETEIL	1315	379	398	120	118	50	23	8	2	2413
EVRY	470	507	141	121	35	12	5	5	0	1296
LILLE	564	413	233	150	100	43	33	23	0	1559
LYON	997	450	317	225	72	28	13	5	0	2107
MARSEILLE	794	371	240	190	72	30	24	4	0	1725
NANTERRE	1675	905	541	388	149	62	37	11	7	3775
PARIS	7579	1352	2526	580	643	206	160	45	34	13125
RENNES	512	229	81	30	15	7	1	5	1	881
STRASBOURG	1207	588	321	122	41	14	23	4	0	2320
TOULOUSE	586	299	233	156	33	14	8	0	0	1329
VERSAILLES	815	291	330	113	63	48	6	0	0	1666
TOTAL	21926	8122	7058	2772	1809	743	461	143	84	43118

Annexe 6.2. PEINES NON EXECUTOIRES - 13 principaux TGI

TGI	Peines < à 6 mois	Peines ≥ à 6 mois ≤ à 1 an	Peines > à 1 an ≤ à 2 ans	Peines > à 2 ans ≤ à 3 ans	Peines > à 3 ans ≤ à 5 ans	Peines > à 5 ans ≤ à 10 ans	Peines > à 10 ans	TOTAL
BOBIGNY	1330	425	175	80	74	122	0	2206
BORDEAUX	464	131	45	19	19	13	0	691
CRETEIL	885	268	80	33	26	20	3	1315
EVRY	198	16	14	3	2	3	0	236
LILLE	424	145	61	25	45	28	8	736
LYON	1047	312	93	45	29	25	2	1553
MARSEILLE	358	212	46	45	45	61	19	786
NANTERRE	885	272	81	49	31	28	7	1353
PARIS	8072	2409	662	385	217	216	97	12058
RENNES	248	45	4	1	0	4	0	302
STRASBOURG	101	27	4	1	3	1	0	137
TOULOUSE	77	28	39	33	15	0	0	192
VERSAILLES	218	153	51	39	5	1	0	467
TOTAL	14307	4443	1355	758	511	522	136	22032

Annexe 7. Tableau des champs et fonctionnalités nécessaires à un suivi des stocks des peines d'emprisonnement ferme

Donnée exploitée	Objectif de gestion	Observations
1. Référence du parquet	Assurer la traçabilité de l'information tout au long de la chaîne de traitement.	Cette donnée n'est pas suffisante pour identifier la condamnation, plusieurs prévenus pouvant être condamnés sous la même référence de dossier.
2. Juridiction de condamnation	<p>Permettre à chaque parquet de connaître son stock de peines à exécuter.</p> <p>Permettre aux chefs de cours de s'assurer de la fluidité du processus d'exécution dans leur ressort.</p> <p>Clé de rattachement des juridictions aux établissements pénitentiaires et/ou DISP compétents (volume de condamnations locales, volume de capacité locale).</p>	Cette donnée pourrait être complétée par l'identification du parquet compétent pour l'exécution de la peine, qui est celui du domicile du condamné.
3. Etat civil ou numéro de condamnation	<p>Assurer la traçabilité.</p> <p>Option 1. L'état civil et la référence parquet permettent au greffe de l'établissement pénitentiaire de sortir la peine de la base de données dès la mise sous écrou. Cet élément est essentiel pour faciliter la purge des situations pénales. Inconvénient : fichier nominatif.</p> <p>Option 2. Un numéro de condamnation est susceptible de remplacer cette donnée nominative. Généré automatiquement par l'application, il serait reporté sur les fiches d'exécution pour servir de clé de gestion aux différents acteurs (parquet, administration pénitentiaire, service de police et de gendarmerie).</p>	L'utilisation, au lieu de l'état civil, d'un numéro de condamnation, donnée non nominative, allège les contraintes juridiques de création de la base.
4. Dernier domicile connu du condamné ou son code postal	<p>Ventiler les condamnations à exécuter en fonction des établissements ayant vocation à recevoir le condamné au regard de l'objectif de maintien des liens familiaux.</p> <p>Permettre au parquet du lieu de résidence d'affiner sa connaissance du stock à exécuter.</p>	Le code postal, donnée non nominative, est suffisant pour permettre à l'administration pénitentiaire d'assurer une gestion prévisionnelle des peines adaptée à son réseau territorial.
5. Date de la condamnation	<p>Ecarter automatiquement les condamnations atteintes par la prescription (CP art. 133-4).</p> <p>Permettre à chaque parquet de mesurer l'efficacité de son processus d'exécution.</p>	
6. Nature de la peine (criminelle ou délictuelle)	Permet de calculer la prescription en fonction de la nature de la	

	condamnation.	
7. Nature de l'affaire selon la nomenclature suivante : - Infractions sexuelle - Terrorisme et criminalité organisée - Autres infractions	Besoin EMS. Permet d'anticiper les besoins en établissements spécialisés pour les deux premiers éléments de cette nomenclature. Le poste « autres infractions » est un élément par défaut.	Volume significatif uniquement pour les infractions sexuelles, s'agissant du terrorisme ou de la criminalité organisées, les peines qui ne sont pas exécutées immédiatement apparaissent marginales.
8. Durée de la condamnation en mois et année	Ventiler automatiquement le stock des peines en fonction des quantums ou en durées cumulées pour permettre à l'administration pénitentiaire d'assurer la gestion prévisionnelle des capacités.	
9. Date d'écrou	Permet de mesurer l'efficacité globale du processus d'exécution, depuis la condamnation jusqu'à l'écrou. Clé de tri permettant de soustraire du stock les condamnations mises à exécution. Élément renseigné par les établissements pénitentiaires.	
10. Numéro d'écrou	Permet d'assurer la continuité de traitement entre les services (numéro parquet > numéro de condamnation > numéro d'écrou). Élément renseigné par les établissements pénitentiaires.	Donnée facultative.
11. Date d'aménagement par le JAP	Clé de tri permettant de soustraire du stock les condamnations ayant fait l'objet d'un aménagement <i>ab initio</i> par le JAP, ne donnant pas lieu à un écrou.	Cette donnée est nécessaire pour garantir la fiabilité de la base en écartant toutes les décisions n'ayant plus vocation à donner lieu à un écrou.

Annexe 8. Etude de la SDSE relative au suivi mensuel des condamnations d'emprisonnement ferme inscrites au casier judiciaire

Suivi mensuel des condamnations d'emprisonnement ferme
enregistrées au casier judiciaire

Examen de la pertinence et de la faisabilité technique

Résumé : Au terme d'une simulation d'un exercice d'observation mensuel de l'enregistrement des condamnations à des peines d'emprisonnement ferme, il apparaît que la connaissance de la tendance du phénomène, complétée par l'estimation périodique du mouvement saisonnier, permet de suivre de façon assez satisfaisante son évolution, sans avoir à engager une observation nouvelle et coûteuse « au mois le mois ». Les données mensuelles déjà disponibles à $(m + 6)$, pour peu que l'on en tire toute l'information dynamique contenue, au moyen de méthodes statistiques ad hoc, livrent des enseignements précieux pour l'action et le suivi des flux des personnes condamnées fermes.

Recommandation : Si des investissements s'avéraient nécessaires, ce serait plutôt dans des méthodes de projection de la population pénitentiaire, sur un horizon pluriannuel, en ménageant la possibilité d'étudier divers scénarios en prenant en compte les principaux paramètres d'action qui gouvernent la population incarcérée et les nouveaux condamnés.

L'IGSJ souhaite apprécier dans quelle mesure un suivi mensuel des condamnations enregistrées au casier judiciaire permettrait de « mieux apprécier l'évolution tendancielle du volume des condamnations »⁹⁴.

Participant du souci, à la fois d'anticiper les évolutions de population incarcérée et d'éclairer la mise en œuvre de la politique pénale, il a été convenu de mener une première démarche exploratoire susceptible d'évaluer l'intérêt d'un suivi mensuel à partir des fiches saisies au casier. Cette première approche, conduite sur les années 1996 à 2007, permet de simuler sur le passé les enseignements qu'il aurait été possible de tirer d'un tel suivi mensuel, sans mettre en place une observation « en temps réel » (c'est-à-dire qu'il faut attendre six mois pour obtenir par remontée au casier et traitement l'information du mois $m-6$).

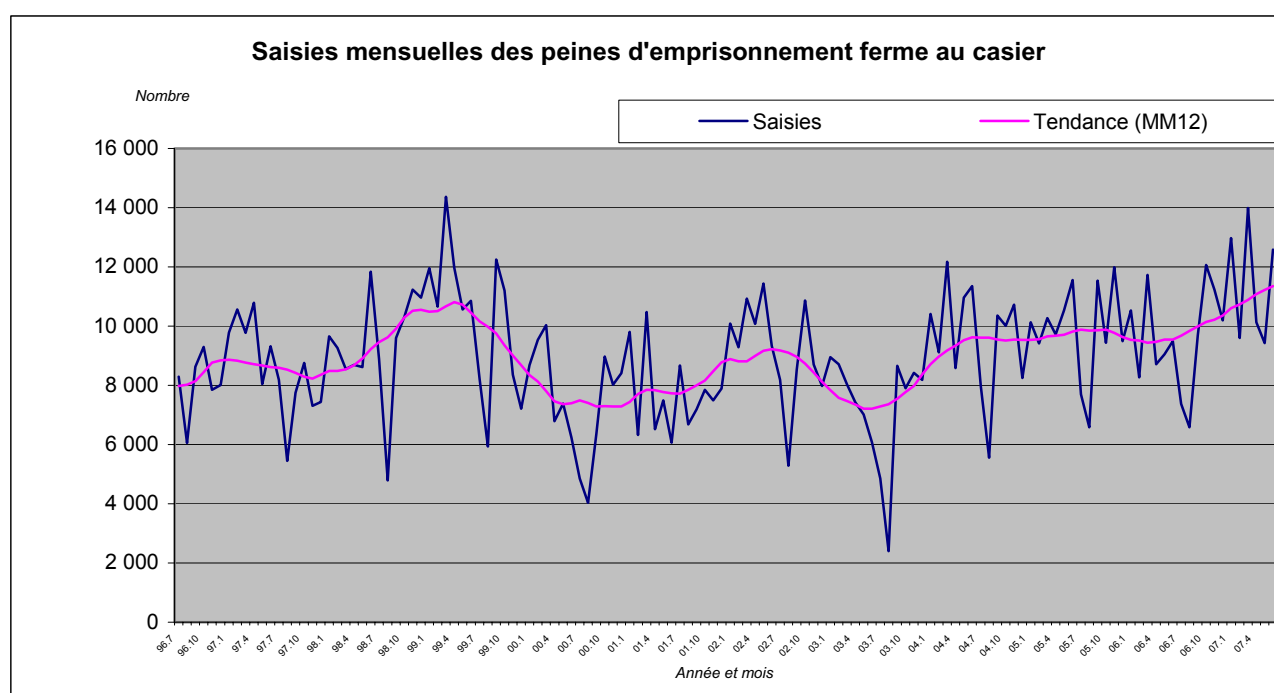
Le BDSE a bien noté la préoccupation forte de pouvoir descendre au niveau des juridictions, préoccupation à laquelle cette note ne répond pas, compte-tenu des premiers enseignements tirés de cet exercice. Il semble, en effet, qu'un approfondissement soit plus utile du côté de la distinction de sous-populations susceptibles d'être effectivement incarcérées - ce point appelant des précisions sur le champ à retenir-, que du côté de la distinction des juridictions, compte-tenu du caractère très erratique des séries statistiques mensuelles, et cela même à un niveau global.

⁹⁴ Message de M. Jean-Christophe Crocq du 18 février 2009, faisant suite à une réunion de travail du même jour, avec Mme Béatrice Thony, visant à préciser cette demande.

Une analyse du contenu de ces séries (tendance, saisonnalité, aléa) a donc été privilégiée dans un premier temps, cela afin d'essayer de répondre à la question suivante : « qu'apporte de plus le(s) dernier(s) mois observé(s) à la connaissance des tendances sur le volume des condamnations d'emprisonnement ferme ? »

1- Une série apparemment très erratique

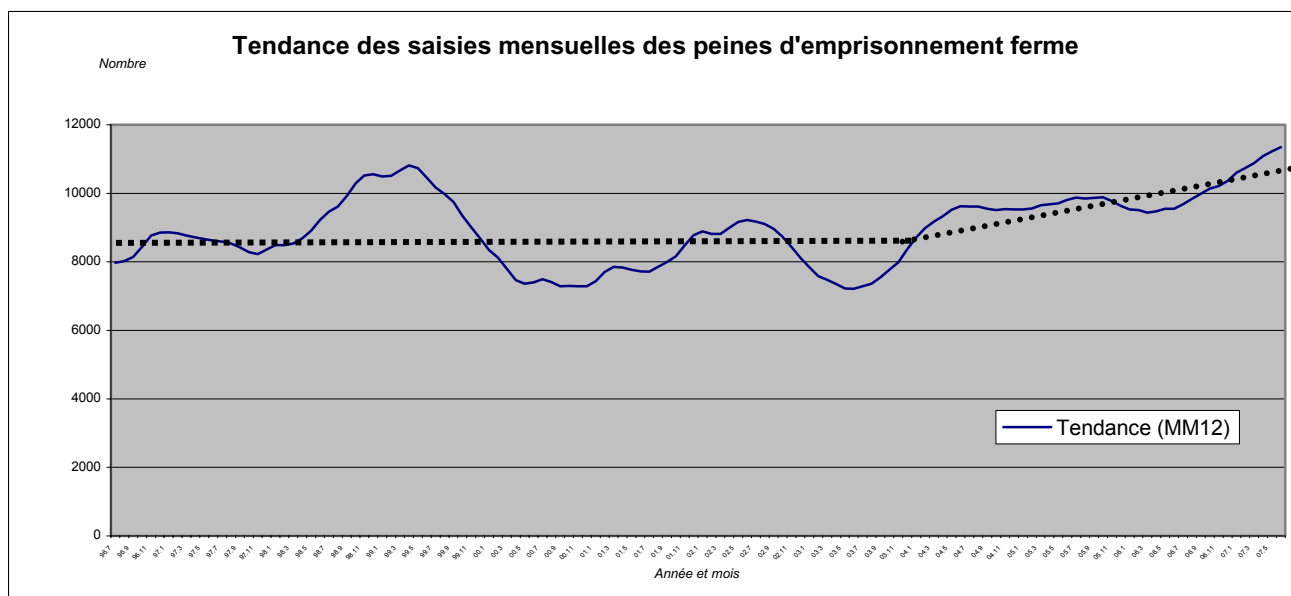
Sur les douze années d'observation de saisies mensuelles, portant sur des condamnations pouvant remonter à cinq ans en arrière, il apparaît que la série est très « chahutée ». Quatre-vingt-quinze pour cent des données évoluent ainsi dans un « couloir » variant de plus ou moins 4200 fiches autour d'une moyenne mensuelle de 9000. Les fluctuations très amples se traduisent par le fait que 95% des observations peuvent varier jusqu'à plus ou moins 45% de la moyenne (deux fois le coefficient de variation). Le graphique suivant illustre ce fait.



2- Des tendances aisément identifiables sur un horizon de moyen terme

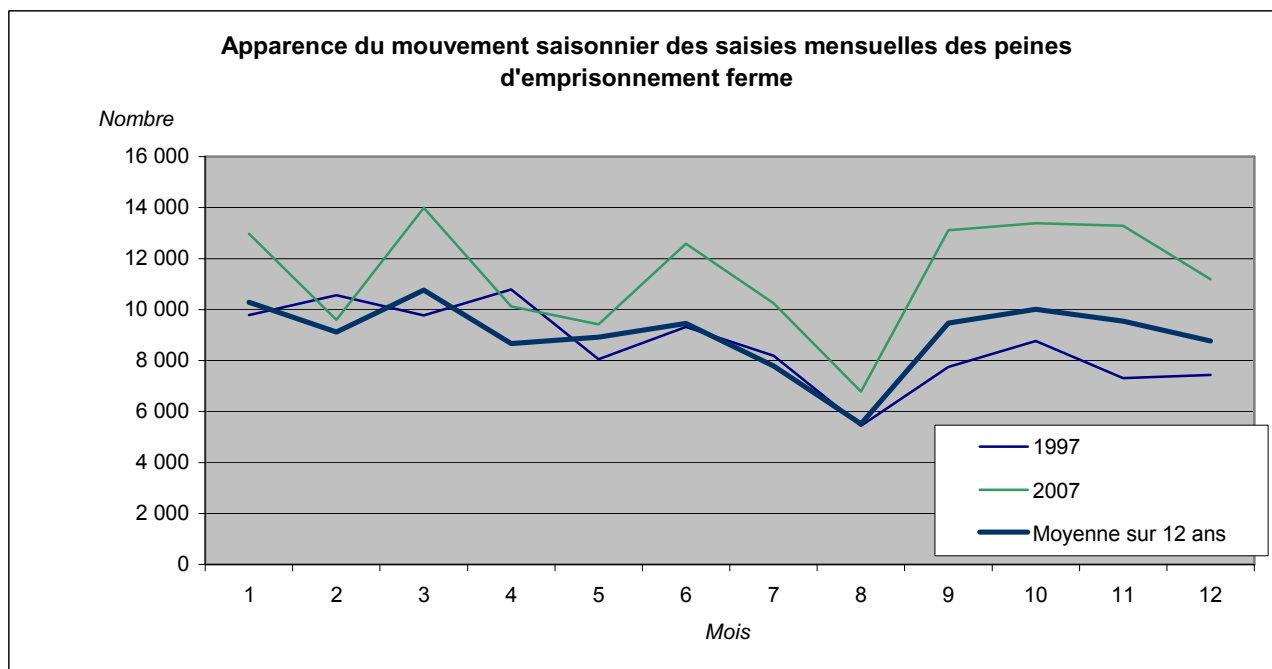
La tendance dégagée de la série brute, au moyen d'une moyenne mobile sur douze mois, permet d'identifier deux sous-périodes. Une première période de cinq ans et demi (juin 1996 à décembre 2003) connaît des variations cycliques assez amples autour d'une moyenne stable (8550 fiches par mois).

La deuxième période qui commence autour de janvier 2004 montre un changement de dynamique dans les enregistrements de peines de condamnation ferme. La tendance est à la hausse, avec une augmentation annuelle moyenne de 540 enregistrements sur trois ans et demi. La tendance retenue est supposée linéaire (variation absolue constante) et non géométrique (variation relative à taux de croissance constant), car elle correspond mieux aux données d'observation et semble plus opérationnelle pour être utilisée en projection. Simultanément, les fluctuations de la tendance semblent atténuées.



3- Un effet saisonnier marqué dû au calendrier des congés

Les données d'observation suggèrent qu'à la tendance identifiée au point précédent, s'ajoute une composante saisonnière assez forte qui recouvre, grosso modo, le calendrier des congés. On devine ainsi des ralentissements systématiques d'activité dans l'enregistrement des fiches de condamnation autour des vacances de février, des ponts de mai, de la période estivale et des congés de fin d'année.



Les écarts saisonniers systématiques à la tendance peuvent être ainsi estimés par le tableau suivant. (en grisé, les mois d'activité de saisie plus intense). On observe que la composante saisonnière peut représenter un surplus de 25% (en mars), ou un déficit de près de 40% (en août) de la seule tendance.

Mois	Ecarts Saisonniers
1	1229
2	216
3	2295
4	76
5	-131
6	466
7	-1566
8	-3311
9	-230
10	567
11	505
12	-116

Lecture : le mois de mars voit une activité de saisie systématiquement supérieure de 2295 fiches à ce que donne la tendance du phénomène (voir point 2).

4- Une simulation de la tendance et de la saisonnalité satisfaisante

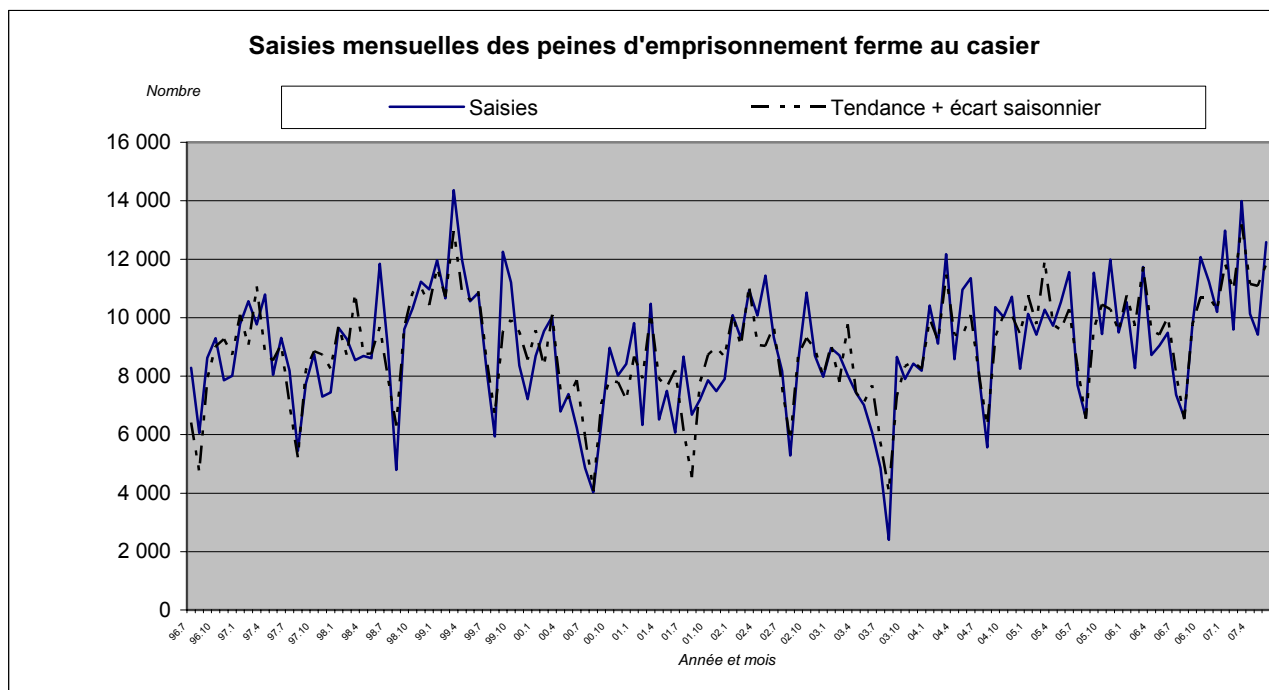
Arrivés à ce point de l'analyse, il reste à apprécier l'importance des perturbations aléatoires, c'est-à-dire résultant d'une multitude de facteurs inconnus se combinant entre eux et sans qu'aucun ne soit important, ni systématique. Ces perturbations erratiques sont de moyenne nulle et n'affectent pas la tendance. Sur le phénomène observé, elles apparaissent assez importantes et peuvent représenter jusqu'à plus ou moins 2000 fiches saisies dans le mois, soit un peu moins d'un quart de la tendance. Toutefois, en comparant les deux courbes ci-dessous, on observe directement le poids relatif de la perturbation aléatoire (écart entre la courbe des saisies observées et la courbe des saisies simulées). On peut dire globalement que la courbe simulée (en pointillés), donc en l'absence d'informations mensuelles « en temps réel », donne une information sur l'évolution du processus largement satisfaisante pour l'action, cela d'autant que ces « accidents » se compensent d'un mois sur l'autre.

Point de méthode

La longueur des séries mensuelles disponibles autorise un traitement analytique de séries chronologiques. La méthode retenue ici est simple et de type descriptive, cela pour faciliter la compréhension des résultats.

Le modèle de composition des différents effets -tendance, saisonnalité, aléa- est de type additif, ce qui se justifie bien au vue de l'allure des séries. L'estimation de la tendance a été réalisée par une méthode de double moyenne mobile sur douze mois, ce qui explique que l'on perde six mois d'informations en début et en fin de séries, pour la décomposition complète :

$$\text{Saisies observées} = \text{tendance} + \text{mouvement saisonnier} + \text{perturbation aléatoire}$$



Annexe 9. Reporting en ligne des condamnations fermes. Formulaire de saisie employé pour le test du temps standard et résultats des tests

Numéro de condamnation (Numéro généré automatiquement à reporter sur l'extrait)

Référence du parquet

Juridiction

☐ CA

☐ TGI

Code postal de la juridiction

Code postal du condamné

Date de la condamnation

Nature de la peine

☐ criminelle

☐ délictuelle

Nature de l'affaire

☐ Infraction sexuelle

☐ terrorisme et criminalité organisée

☐ autres infractions

Durée de la condamnation en année (peines > ou = 1 an)

Durée de la condamnation en mois (fraction de la peine < 12 mois)

Durée de la condamnation en jours (fraction de la peine < au mois)

Date de l'écrou

Date de l'aménagement par le Jap

Résultats des tests de saisie (en minutes /secondes)		
	Agent 1	Agent 2
Test 1 (premier essai)	1mn10 s	2mn
Test 2	45 s	1mn15
Test 3	40 s	47s
Test 4	45 s	45s