



**MINISTÈRE
DE LA JUSTICE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Rapport de la mission d'urgence relative à l'exécution des peines

Mars 2025

Liste des recommandations

- Recommandation n° 1.** Veiller au respect des délais pour le déploiement national de PRISME. Évaluer les moyens techniques et humains nécessaires à la mise en œuvre d'un rappel de convocations par voie électronique en pré-sentenciel. 16
- Recommandation n° 2.** Prendre sans délai l'arrêté technique qui permettra aux commissaires de justice d'utiliser la signification par voie électronique en matière pénale et engager une réflexion sur une plateforme sécurisée de dépôt des actes judiciaires 17
- Recommandation n° 3.** Prévoir une obligation légale de déclaration de coordonnées numériques lorsqu'elles existent. 18
- Recommandation n° 4.** Faire évoluer la doctrine d'emploi des FSI en matière d'exécution des peines. 20
- Recommandation n° 5.** Avancer significativement s'agissant de la mise à disposition de blocs de motivations harmonisés d'aide à la décision, par une démarche conduite au niveau national. 22
- Recommandation n° 6.** Prioriser le déploiement de la PPN, particulièrement au stade post-sentenciel. 23
- Recommandation n° 7.** Identifier et diffuser une liste nationale harmonisée des éléments à transmettre au SPIP et généraliser leur transmission via PLINE. 24
- Recommandation n° 8.** Modifier l'article 474 du Code de procédure pénale, afin de prévoir que l'avis de convocation à l'audience, lorsqu'il s'agit d'un sursis probatoire ou d'un TIG, saisisse directement le JAP, en même temps que le SPIP. 24
- Recommandation n° 9.** Prévoir une circularisation interne, à une ou plusieurs cours d'appel, de créneaux de convocation devant le JAP et/ou le SPIP. 25
- Recommandation n° 10.** : Placer le numérique au centre de la formation initiale, à l'ENM et à l'ENG et généraliser la remise de la carte agent dès l'entrée en formation. Rendre obligatoire l'appropriation de l'outil, en formation continue, en changement de fonction et en juridiction. 25
- Recommandation n° 11.** : Faire de la PPN un axe obligatoire du fonctionnement des juridictions et de l'action managériale des chefs de cours et de juridictions. 25
- Recommandation n° 12.** Mettre en œuvre un plateau technique pluridisciplinaire dès le pré-sentenciel. 30
- Recommandation n° 13.** Modifier l'article 723-15 du CPP en prévoyant un seuil d'aménagement des peines de deux ans. 30
- Recommandation n° 14.** Intégrer le post-sentenciel résultant d'une mise à exécution immédiate des décisions dans le périmètre du plateau technique. 31

Recommandation n° 15. : Accompagner la suppression des dispositions relatives à la LSC-D et aux RP. Rétablir les CRP et RPS antérieurs à l'adoption de la loi du 22 décembre 2021.	39
Recommandation n° 16. : Ajouter à l'article 132-25 du code pénal l'absence à l'audience, comme troisième critère d'impossibilité pour le tribunal de prononcer un aménagement ab initio.	39
Recommandation n° 17. : Elaborer un protocole national sur la pratique du hors débat et inciter à y recourir par voie de circulaire.	39
Recommandation n° 18. Créer une fonction d'agent de probation.	42
Recommandation n° 19. Poursuivre le développement des SAS dans leur conception initiale.	47
Recommandation n° 20. Créer des établissements à sécurité allégée dénommés maison de détention.	47
Recommandation n° 21. Poursuivre le développement des CJPP.	47
Recommandation n° 22. Adopter un plan d'action spécifique à la prise en charge des mineurs consistant à :	48
- Doter les CEF et les EPM de personnels fidélisés, formés et motivés permettant d'assurer les missions d'insertion Renforcer la complémentarité et la visibilité des dispositifs d'hébergement existants.	48
- Mettre en place à l'attention des magistrats une présentation hebdomadaire de l'offre de places, selon les profils à l'image de la proposition faite pour le SPIP pour les majeurs dans le présent rapport.	48
- Assurer l'étanchéité entre les quartiers mineurs et ceux accueillant des majeurs. Envisager dans toutes les structures d'accueil des solutions permettant de réduire l'influence des mineurs les plus ancrés dans la délinquance sur les plus fragiles.	48
- Assurer une offre de suivi et prise en charge réellement différenciée des établissements de placement des mineurs en lien avec leur vocation initiale.	48
- Mettre en œuvre les moyens pour parvenir à une professionnalisation permanente des magistrats de l'enfance en application et exécution des peines.	48
Recommandation n° 23. Créer une structure nationale de réflexion criminologique chargée du lien entre le monde de la recherche et les professionnels intervenant en matière pénale pour étayer et promouvoir les politiques publiques et informer les citoyens.	49
Recommandation n° 24. Diffuser une circulaire de politique nationale d'action publique d'exécution des peines répondant spécifiquement à la problématique de la surpopulation carcérale.	51
Recommandation n° 25. Adopter une disposition législative d'urgence pour endiguer la situation hors de contrôle de surpopulation carcérale.	52

Recommandation n° 26. Inscrire dans la loi un dispositif pérenne de maîtrise des effectifs au sein des établissements pénitentiaires par l'intervention annuelle du législateur.

52

Sommaire

LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	3
1. SIMPLIFIER.....	14
1.1 Favoriser la présence à l’audience de la personne poursuivie	15
1.1.1 Envoyer des rappels automatiques des convocations.....	15
1.1.2 Faire de la voie électronique le principe de communication.....	16
1.1.2.1 En matière de signification.....	16
1.1.2.2 En matière de notification prévue à l’article 803-1 du code de procédure pénale.....	17
1.2 Accélérer l’exécution de la décision prononcée	18
1.2.1 Appréhender par un traitement différencié l’exécution des peines pour les personnes non comparantes.....	18
1.2.2 Optimiser la formalisation et la mise à disposition du jugement et des pièces utiles par la procédure pénale numérique.....	21
1.2.2.1 Accélérer l’édition du jugement.....	21
1.2.2.2 Partager sans délai les pièces de la procédure utiles à l’exécution et à l’application des peines	23
1.2.2.3 Imposer une procédure nativement numérique.....	25
2. EVALUER	26
2.1 Faire un bilan complet de la situation sociale et pénale du mis en cause	26
2.1.1 Créer un plateau technique pluridisciplinaire	27
2.1.2 Rôle et composition	27
2.1.3 Pilotage et organisation.....	28
2.2 Mieux exécuter : autres apports du plateau technique pour l’exécution des peines	31
2.3 Évaluer pour restaurer la fonction judiciaire dans sa faculté de choisir et d’orienter, dans la plénitude de ses responsabilités	32
2.3.1 Faut-il faciliter le prononcé de courtes peines d’emprisonnement ? ...	32
2.3.1.1 Une absence de consensus en dépit de l’ancienneté du débat.	32
2.3.1.2 Des limites et prérequis identifiés.....	33
2.3.1.3 Des bénéfices incertains dans un contexte défavorable	34
2.3.2 Recentrer le JAP sur sa mission de garant de la continuité du parcours de réinsertion et de prévention de la récidive	35
3. REPONDRE.....	40
3.1 Un contrôle renforcé des obligations.....	40
3.1.1 Renforcer la crédibilité des mesures de milieu ouvert par la création	

<i>d'une fonction d'agent de probation</i>	41
3.1.2 Refondre l'échelle des peines : une perspective séduisante à la mise en œuvre complexe.....	42
3.2 Une diversité des établissements et des prises en charge contrariée par la problématique des flux.....	43
3.2.1 Une offre de prise en charge théorique diversifiée	43
3.2.2 mise en échec par la surpopulation carcérale prenant insuffisamment en compte le profil.....	45
3.3 Multiplier et diversifier les structures à sécurité allégée pour faciliter une incarcération liée au profil et lutter contre la surpopulation carcérale.	46
3.4 La problématique spécifique des mineurs.....	47
3.5 Maîtriser la surpopulation carcérale : préalable indispensable à une exécution des peines efficiente.....	48
3.5.1 Objectiver les constats	48
3.5.1.1 Constater la saturation, démentir le soupçon de laxisme	48
3.5.1.2 L'insuffisance manifeste des leviers d'action existant requiert l'implication forte du pouvoir politique.....	49
3.5.2 Traiter l'urgence puis pérenniser un mécanisme régulateur.....	50
3.5.2.1 Affirmer une politique nationale d'action publique d'exécution des peines.....	50
3.5.2.2 Adopter des mesures d'urgence pénitentiaire.....	51
3.5.2.3 Maîtriser durablement la surpopulation.....	52
ANNEXES	54

Introduction

Par lettre de mission du 21 novembre 2024, le garde des Sceaux, ministre de la justice, a institué une mission d'urgence¹ relative à l'exécution des peines destinée à formuler des propositions permettant de garantir l'effectivité des sanctions pénales prononcées et leur exécution dans les délais les plus brefs, et de maîtriser la surpopulation carcérale dans le respect des décisions de l'autorité judiciaire en recherchant les leviers en faveur de conditions de détention ne portant pas atteinte à la dignité des personnes.

Pour mener à bien ses travaux, la mission a procédé une large consultation, par le biais d'un questionnaire qu'elle a élaboré et adressé aux professionnels concernés par ces sujets afin de recueillir leurs analyses, ainsi que d'entretiens réalisés avec certains d'entre eux².

Compte tenu des délais qui lui ont été impartis, la mission a concentré sa réflexion sur la problématique du prononcé et de la mise à exécution des peines d'emprisonnement fermes ou probatoires, sans aborder la question des autres peines et notamment celle du recouvrement des amendes, sujet ayant été traité dans des rapports récents de l'IGJ.

De même, et bien que 25,8 % de la population pénale concerne des personnes placées en détention provisoire, dont la durée s'accroît eu égard à l'impossibilité de les juger dans des délais raisonnables, la mission n'a pas considéré que cette problématique ressortait de sa saisine, ce sujet entrant, de son point de vue, dans le périmètre de la mission d'urgence portant sur les délais d'audience³.

Il sera à ce stade affirmé que le renforcement général des juridictions, prévu par le plan gouvernemental initié dans la continuité des États généraux de la Justice, dans leur capacité de jugement des affaires pénales permettra, de manière systémique de raccourcir les délais de jugement, et partant, aura un impact sur la surpopulation carcérale. La période de détention provisoire subie entre le moment du renvoi par le magistrat instructeur et le jugement constitue un facteur aggravant de la surpopulation carcérale.

S'agissant du sujet de l'exécution des peines pour les condamnés mineurs, intégré à la lettre de mission, il a été fait le choix d'y consacrer une fiche annexe au rapport, à raison de la spécificité de cette question qui se pose dans des termes différents que pour les condamnés majeurs.

¹ Composée de Jean-François BEYNEL, premier président de la cour d'appel de Versailles, Marie-Christine TARRARE, procureure générale près la cour d'appel de Besançon, Peimane GHALEH-MARZBAN, président du tribunal judiciaire de Bobigny, Cécile GENSAC, procureure de la République près le tribunal judiciaire de Nîmes, Bruno CLEMENT-PETREMAN, chef d'établissement CP-PLS, Clotilde LEPETIT, avocate au barreau de Paris.

² La liste des personnes sollicitées et entendues figure en annexe.

³ Trois missions conjointes ont été installées par le précédent Garde des Sceaux le 28 novembre 2025 : mission d'urgence sur l'exécution des peines, sur l'audience criminelle et correctionnelle et sur la déjudiciarisation.

La mission a mené ses réflexions et élaboré son raisonnement dans le respect des principes fondateurs essentiels, à savoir :

- l'architecture de notre droit pénal est fondée sur le principe de l'individualisation de la peine. Ce principe est gage de bonne exécution des sanctions et de prévention de la récidive. L'embolie du système par des flux surnuméraires paralyse sa mise en œuvre et compromet gravement la mise en place des missions de réinsertion, outil essentiel de la lutte contre la réitération et la récidive.

- La bonne exécution des peines est un élément fondamental du pacte social et la sanction aux manquements qui lui sont infligés. Elle est un facteur d'équilibre et de paix sociale.

- L'exécution des peines, selon la Cour Européenne des Droits de l'Homme, est un élément du procès équitable. Elle traduit dans le domaine de la justice l'engagement humaniste de notre République.

L'exécution des peines, de leur prononcé à leur complète exécution, est un sujet complexe, à la dimension pluridisciplinaire, l'élaboration de son processus impliquant de nombreux intervenants de la justice pénale.

Ce sujet fait l'objet de nombreux débats, dominés le plus souvent par l'émotion consécutive aux retentissements d'un fait divers, amplifiée par les médias et les réseaux sociaux. À cet égard, on peut déplorer dans notre pays l'insuffisance de structures universitaires ou de recherche en charge d'objectiver la situation pour définir les politiques publiques en la matière puis en faire l'évaluation.

Ces débats méritent d'être mieux documentés pour donner à l'opinion publique une information objective et complète de l'état de l'activité judiciaire dans le domaine pénal, dont les chiffres révèlent que la réponse pénale n'a jamais été aussi forte, que la durée des peines d'emprisonnement s'allonge, générant une situation insoutenable des établissements pénitentiaires français confrontés à une aggravation constante et quasi linéaire de leur taux d'occupation.

En effet, alors que la France se situe au troisième rang des 53 pays du Conseil de l'Europe en termes de densité carcérale au 1^{er} janvier 2024⁴, que son taux de 109,1 personnes incarcérées pour 100 000 habitants la place légèrement au-dessus du niveau médian européen⁵, qu'elle présente au 1^{er} janvier 2023 le nombre de probationnaires le plus élevé derrière la seule Turquie⁶, la justice française continue d'être très largement considérée comme laxiste par l'opinion publique. Cette représentation éloignée de la réalité explique la très grande réserve des représentants politiques à actionner des leviers tels que ceux employés au moment de la crise sanitaire qui avaient permis, avec un niveau d'acceptabilité sociale lié à un contexte exceptionnel, de réduire considérablement le nombre de personnes détenues au sein des prisons françaises.

La mission relève par ailleurs que le nombre de peines d'emprisonnement ferme prononcées et mises à exécution, après la baisse significative liée à la pandémie, a progressé significativement. D'un peu plus de 100 000 en 2020, elles atteignent aujourd'hui le chiffre de 129 165, saturant le système pénitentiaire. Mais plus encore que le nombre des peines, qui sur certaines périodes aurait baissé de 2 %⁷, c'est l'allongement de la durée moyenne de l'emprisonnement qui est l'élément le plus significatif. La progression est constante depuis 2015, faisant passer celle-ci de 8,1 mois à 10,4 mois⁸. Entre les années 2023 et 2024, les peines d'emprisonnement ferme supérieures à six mois et inférieures à un an ont progressé de 9 %, celles de plus d'un an et moins de deux ans de 2 %. Sur la même période, la mission relève que le taux d'aménagement ab initio des peines ne progresse que très peu, (+0,4 %), après avoir connu un essor remarquable entre 2021 et 2023 (+11 %).

⁴ Derrière Chypre et la Slovaquie.

⁵ Enquête « Space I » sur les personnes incarcérées au sein du Conseil de l'Europe (Source : université de Lausanne pour le compte du Conseil de l'Europe).

⁶ Enquête « Space II » sur les personnes suivies par des services de probation au sein du Conseil de l'Europe (Source : université de Lausanne pour le compte du Conseil de l'Europe).

⁷ Cour des comptes, rapport « Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'application des peines en question » Février 2023. La Cour des comptes vise deux périodes : 2018/2019 et 2021/2022.

⁸ DACG, OPEF-EXEC, janvier 2025.

Ces éléments impactent fortement et durablement les effectifs des personnes placées sous-main de justice (PPSMJ) et embolisent tout autant le milieu fermé et le milieu ouvert, donnant le sentiment d'un système arrivé à saturation et au bord de la rupture. Sur la seule année 2024, le nombre de personnes détenues progresse de 7 %, et celui des personnes écrouées de 6 %, ramenant le total des écrous à 97 369. Ces deux chiffres témoignent de l'intensité de l'activité de la justice pénale. Ils révèlent aussi que les aménagements de peine ou les alternatives à l'incarcération sous écrou, bien que nombreux, ne réduisent pas la surpopulation pénale⁹. Enfin la mission souligne que le nombre d'aménagements de peine (hors libération sous contrainte) est de 23,8 % au premier janvier 2025 (-0,5 par rapport au premier janvier 2024)¹⁰. Ce chiffre laisse entrevoir un nombre important de sorties de détention sans aucun accompagnement, la direction de l'administration pénitentiaire l'ayant estimé pour 2023 à 34 161 personnes, soit 61,7 % des effectifs libérés au cours de la même année¹¹.

Comment expliquer dès lors ce hiatus entre la perception de l'activité pénale par nos concitoyens et la réalité ?

Un premier élément d'explication tient sans doute à la difficulté de mettre à exécution rapidement des peines prononcées hors la présence du prévenu, le processus actuel donnant le sentiment d'une absence de maîtrise de la phase post-sentencielle. La baisse du taux de présence des prévenus convoqués devant les juridictions de jugement pénales fragilise la crédibilité des sanctions prononcées. La mission recommande donc en premier lieu de simplifier et moderniser la phase post-sentencielle en s'emparant complètement des outils numériques existants, leviers d'amélioration du fonctionnement du circuit pénal au sein des juridictions.

⁹ Idem.

¹⁰ Statistiques DAP.

¹¹ DAP, Séries statistiques des personnes placées sous-main de justice, 1980-2024.

Une autre raison peut être liée à la complexité du droit de l'exécution des peines. Depuis la loi dite Perben 2 du 9 mars 2004, notre pays a connu cinq réformes législatives, une réforme constitutionnelle, plusieurs rapports émanant tant de spécialistes du droit que de parlementaires, ainsi qu'une grande consultation nationale et la conférence de consensus de 2013. Il en est résulté une instabilité juridique qui a engendré un empilement de mesures diverses, enchevêtrées les unes aux autres, produisant souvent des injonctions paradoxales, dont la plus manifeste se traduit par la tentative de conjuguer volonté de punir rapidement et sévèrement avec la gestion des flux carcéraux. Cette instabilité du droit de l'exécution des peines rend difficile tant son appropriation que sa lisibilité par les professionnels, mais brouille également la communication publique sur ce sujet, alors que sa compréhension par le citoyen est d'autant plus fondamentale que les orientations politiques sont régulièrement justifiées par l'anticipation des réactions dans l'opinion publique. Tout en appelant à la clarté et la cohérence du discours public sur ces sujets, afin d'éviter les injonctions contradictoires auxquelles sont soumis les professionnels, générant une perte de sens dans l'action la mission recommande donc la simplification et la stabilisation du droit de l'exécution des peines.

Un troisième élément d'explication tient dans la difficulté à donner un sens à la peine, que ce soit du point de vue de la société au nom de laquelle l'infracteur est poursuivi que de celui de l'infracteur lui-même, dès lors que le droit de l'exécution de la peine est complexe pour les praticiens et incompréhensible pour le grand public. Cette question du sens est en partie contenue dans l'injonction paradoxale mentionnée ci-dessus. La sévérité d'une réponse pénale ne s'exprime-t-elle que par le prononcé d'une peine d'emprisonnement ferme ? La volonté de punir fermement peut-elle s'accompagner d'une même volonté d'aménager la peine dès qu'elle est prononcée ?

Dans un tel contexte, il est certain que le prononcé de peines probatoires et l'aménagement des peines d'emprisonnement ne recueillent pas une adhésion forte de nos concitoyens. Sortir de l'injonction paradoxale implique de concevoir la peine plus largement, dans l'intégralité des possibilités offertes par l'échelle des peines. Le caractère sanctionnant d'une peine autre que l'emprisonnement ferme dépend étroitement de la rapidité de son exécution et des modalités du contrôle de son respect. Les défaillances relevées à cet égard contribuent à la faible crédibilité des sanctions prononcées. Pour y remédier et renforcer à la fois la confiance de nos concitoyens dans l'exécution effective de la sanction, mais aussi celle des magistrats à l'égard des peines autres que l'emprisonnement ferme, la mission propose de revoir le processus d'évaluation en amont du choix de l'orientation pénale et du prononcé de la peine en l'organisant plus efficacement de manière réellement pluridisciplinaire. Cette évaluation permettra de mieux individualiser la réponse pénale, qui en étant adaptée au plus près de la personnalité de la personne condamnée, pourra s'exécuter plus rapidement et dans de meilleures conditions.

La simplification de la procédure et l'évaluation des personnes poursuivies, préalables à une exécution des peines plus rapide, plus efficace et efficiente doivent être complétées par une réponse pénale judiciaire mieux structurée pour contribuer véritablement à la prévention de la récidive. La mission propose essentiellement deux orientations :

- en milieu ouvert : assurer la prise en charge des condamnés dès le prononcé de la peine en sortie de l'audience et renforcer le contrôle des obligations de la peine probatoire prononcées par le juge confié à un corps d'agent de probation à créer ;

- en milieu fermé : adapter la prise en charge des personnes détenues en diversifiant les régimes de détention ainsi que les types d'établissements pénitentiaires, pour mieux les adapter à la multiplicité des profils.

Le triptyque retenu par la mission pour conduire sa réflexion, « **simplifier, évaluer, répondre** », essentiellement à droit constant dans le souci de stabilisation des procédures souhaitées par la quasi-totalité des personnes sollicitées par la mission, doit contribuer à renforcer l'efficacité de la justice pénale, en permettant une réponse rapide et claire. L'objectif est de donner à l'ensemble des professionnels concernés - magistrats, agents de greffe, personnels pénitentiaires du milieu ouvert et du milieu fermé, avocats, commissaires de justice, forces de sécurité intérieure - des moyens modernisés et améliorés pour proposer une peine pour la défense, le choix et l'exécution d'une peine utile et lisible pour le condamné mais également l'opinion publique, et préservant les intérêts des victimes.

Cette démarche ne saurait toutefois éluder l'état d'embolie du service public pénitentiaire, qui le rend actuellement inefficace en termes de prise en charge des personnes détenues, de prévention de la récidive et l'expose à la critique quant à son incapacité à garantir des conditions de détention conforme au respect de la dignité des personnes. La question de la régulation carcérale, comme préalable indispensable au bon fonctionnement de la justice pénale doit être prise en compte.

La mission alerte par conséquent sur l'inefficacité à laquelle seraient condamnées les évolutions préconisées, ainsi que toute réforme d'envergure du droit de l'exécution des peines, sans que soit intégré comme préalable indispensable le retour à des taux d'occupation décents au sein des établissements pénitentiaires.

En résumé, la mission estime que le traitement rapide des procédures correctionnelles doit s'accompagner, pour pleinement aboutir à l'effet recherché d'une réponse plus efficiente, d'une part, et en préalable, d'une régulation carcérale adaptée, et d'autre part de la mise en place, dès l'arrestation, d'un bilan global et complet des personnes concernées, permettant un choix éclairé de la poursuite et de la peine. Ces deux conditions doivent s'accompagner d'une série de mesures de simplification forte et de l'utilisation du parc pénitentiaire selon les profils des condamnés et non de leur catégorie pénale et de la création d'établissements spécifiques. À défaut des prérequis, évoqués ci-dessus, la mission estime que l'objectif de rapidité et d'efficacité poursuivie serait voué à l'échec.

Juger mieux, connaître le prévenu après un bilan, diversifier les peines dès leur prononcé, adapter l'incarcération selon les profils et conduire une action de régulation carcérale préalable. Tels sont les axes retenus.

1. SIMPLIFIER

La mission a pleinement intégré la demande d'accélération du processus entre le prononcé d'une décision judiciaire de condamnation et son exécution effective. Elle observe que la mise en œuvre de mesures alternatives aux poursuites par les parquets a mis en évidence l'effet bénéfique et bien perçu de réponses pénales rapidement exécutées. Cette question doit s'inscrire dans une réflexion globale portant également sur la réduction des délais entre la commission des faits et le jugement¹², incluant ceux de l'enquête.

Systématiser la comparution de la personne devant le magistrat du parquet ou une juridiction pénale est de nature à garantir le prononcé immédiat d'une décision ainsi que sa crédibilité. Celle-ci sera d'autant plus rapidement exécutoire, qu'elle sera formalisée et transmise aux services chargés de sa mise à exécution, dans des délais courts. Pour atteindre ces objectifs, une simplification de la procédure, dans le respect des droits fondamentaux, est indispensable.

¹² Ce dernier point est étudié par la mission d'urgence sur l'audience.

1.1 Favoriser la présence à l'audience de la personne poursuivie

Pour l'année 2023, 318512 jugements (hors ordonnance de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) et ordonnance pénale) ont été prononcés par les tribunaux correctionnels : 238 883 contradictoires (75 %), 69812 contradictoires à signifier (21,9 %), 9 817 par défaut (3,1 %). Les taux de jugements contradictoires à signifier (CAS) et rendus par défaut s'expliquent en partie par le mode de convocation prévu par les textes législatifs et réglementaires, ainsi que par l'absence de rappel ultérieur, qui entraînent des difficultés d'exécution de la décision. Indépendamment des modes de citation traditionnels, la mission recommande que la justice pénale s'adapte aux modalités modernes de communication par l'usage des nouveaux outils numériques pour atteindre cet objectif.

1.1.1 Envoyer des rappels automatiques des convocations

La mission estime qu'un rappel de convocation pour toutes les juridictions, tant au post sentenciel, qu'au pré sentenciel, serait de nature à faire diminuer le taux d'absentéisme, rendant plus fluide et rapide l'accès à l'information de la personne poursuivie ou condamnée. Elle préconise de s'inspirer de l'outil *Mon suivi justice*¹³ permettant de convoquer le probationnaire devant le service pénitentiaire d'insertion et probation (SPIP), dès la sortie d'audience, et de lui envoyer des rappels automatiques par SMS 24h ou 48h avant la convocation devant le SPIP ou le JAP. Au 3 janvier 2025, l'outil est déployé dans 81 tribunaux judiciaires. La Direction des Services Judiciaires (DSJ) a indiqué que le socle technique des outils *Mon Suivi Justice* serait prochainement supprimé et transféré dans PRISME,¹⁴ lequel sera en principe déployé sur tout le territoire national au dernier trimestre 2025¹⁵. La DSJ a en outre précisé que *Mon suivi Justice* est dédié à l'application des peines et qu'il est inenvisageable techniquement, dans un futur proche, de l'étendre aux convocations pré-sentencielles¹⁶.

La mission alerte sur la nécessité de ne pas interrompre le fonctionnement de l'outil *Mon suivi justice* tant que son intégration dans PRISME n'est pas garantie. Elle préconise également d'élaborer un outil similaire qui permettrait de procéder à des rappels de convocations par voie électronique en pré-sentenciel. Dans cette attente, une note de la direction des services judiciaires (DSJ) devrait rappeler les bonnes pratiques déjà mises en œuvre pour favoriser leur généralisation¹⁷.

¹³ Cet outil développé en 2021 et mis en œuvre d'abord dans le ressort des Hauts-de-Seine, a permis de faire diminuer de 32 % le taux d'absentéisme au SPIP, le limitant à 15 %.

¹⁴ PRISME (probation insertion suivi mesure évaluation) est le projet d'un nouvel applicatif à destination des services d'application des peines et des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

¹⁵ Annexe n°3 : Note DAP-DSJ du 12 décembre 2024 *Reprise du déploiement de PRISME et mise en œuvre pratique*.

¹⁶ Le projet de transfert dans PRISME est trop avancé pour envisager une telle modification. Une utilisation via cassiopée est également inenvisageable en l'état de l'applicatif.

¹⁷ Certaines juridictions, lorsque les personnes ont donné des coordonnées numériques, procèdent

Recommandation n° 1. Veiller au respect des délais pour le déploiement national de PRISME. Évaluer les moyens techniques et humains nécessaires à la mise en œuvre d'un rappel de convocations par voie électronique en pré-sentenciel.

1.1.2 Faire de la voie électronique le principe de communication

1.1.2.1 En matière de signification

En 2023, le nombre de significations en matière pénale était de 425 450. 41 % concernent des significations de jugements : 28 % sont remises à personne, 62 % sont remises à domicile et 10 % sont remises à parquet¹⁸. La conférence nationale des commissaires de justice (CNCJ) explique la difficulté de signifier à personne par la récurrence des changements d'adresse et l'accès très limité aux renseignements administratifs permettant de localiser les intéressés : absence d'accès aux fichiers de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et de la sécurité sociale ; peu de réponses des administrations publiques.

La faculté offerte aux commissaires de justice, depuis le décret n° 2023-332 du 3 mai 2023, de procéder à une signification par voie électronique en matière pénale¹⁹, pouvant valoir signification à personne, est une solution pouvant améliorer le fonctionnement de la justice. La signification est ainsi réalisée *par l'intermédiaire de plateformes d'échanges dématérialisés qui permettent l'envoi d'un avis de mise à disposition au destinataire invitant ce dernier à télécharger l'acte faisant l'objet de la signification et d'un avis de réception par le destinataire au moment où ce dernier télécharge cet acte*²⁰. Le mandement de signification peut être transmis de manière dématérialisée entre les greffiers et les commissaires de justice grâce à l'appli NOTIDOC dans le cadre de la procédure pénale numérique (cf.1.2).²¹ La CNCJ déplore cependant de ne pas pouvoir utiliser la voie électronique, faute d'adoption à ce jour de l'arrêté technique l'autorisant.

à un rappel avec le concours d'un contractuel.

¹⁸ Source CNCJ

¹⁹ Selon les modalités de l'article 803-1 du CPP (voir note n°10)

²⁰ La date et l'heure de la signification par voie électronique sont celles de l'envoi de cet avis de mise à disposition. Toutefois, à l'égard du destinataire, la signification ne produit ses effets qu'à compter du jour du téléchargement de l'acte ou, au plus tard, à l'issue du délai visé au quatrième alinéa du présent III. « Ce téléchargement doit se faire selon des modalités qui garantissent la fiabilité de l'identification de la personne, l'intégrité de l'acte, la sécurité, la confidentialité et la conservation de la transmission et permettent d'établir de manière certaine la date du téléchargement.

« Lorsque le téléchargement intervient dans les cinq jours de la transmission de l'acte, il vaut signification à personne.

²¹ Plateforme en ligne, déployée via l'offre STORE PPN, qui permet la numérisation des échanges entre juridictions et commissaires de justice. La plateforme permet d'échanger des mandements de citation et des mandements de signification rapidement et de manière sécurisée. La convention nationale NOTIDOC a été signée le 23 juillet 2021 par le Ministère de la Justice et la CNCJ pour permettre à l'ensemble des juridictions volontaires de bénéficier de ce nouvel outil du Store PPN.

La mission estime qu'il est opportun de réfléchir au modèle élaboré pour les commissaires de justice afin de mettre en œuvre une plateforme sécurisée de dépôt des actes judiciaires²². Cela permettrait d'atteindre un plus large public avant et après l'audience et contribuerait en outre à limiter les hypothèses dans lesquelles les décisions pénales sont rendues par défaut.

Recommandation n° 2. Prendre sans délai l'arrêté technique qui permettra aux commissaires de justice d'utiliser la signification par voie électronique en matière pénale et engager une réflexion sur une plateforme sécurisée de dépôt des actes judiciaires

1.1.2.2 En matière de notification prévue à l'article 803-1 du code de procédure pénale

La mission a constaté que les dispositions de l'article 803-1 du CPP²³ issues de la loi n°2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire, qui prévoient l'envoi de pièces judiciaires par voie électronique, sous réserve du consentement exprès de l'intéressé, sont très peu utilisées en pratique, faute de recueil d'accord de la personne²⁴. Elle préconise d'en tirer les conséquences et de consacrer dans la loi, une obligation pour la personne poursuivie, de déclarer ses coordonnées numériques - avec des dérogations lorsque la personne ne dispose pas de mode de communication électronique - ainsi que tout changement de situation, à l'instar de la déclaration d'adresse obligatoire faite à l'instruction²⁵.

Il conviendra en conséquence que ces coordonnées électroniques, lorsqu'elles existent, soient obligatoirement recueillies par les services enquêteurs et utilisées par l'autorité judiciaire.

²² Des travaux de cadrage, conduits par la direction de programme PPN, sont en cours pour permettre l'implémentation dans le portail du justiciable du dispositif technique nécessaire à une telle transmission et notification des décisions par ce biais.

²³ Article 803-1 du CPP : *L'envoi des avis, convocations ou documents adressés à une personne par l'autorité judiciaire peut être effectué par voie électronique, à la condition que la personne y ait préalablement consenti par une déclaration expresse recueillie au cours de la procédure. Cet accord précise le mode de communication électronique accepté par la personne.*

²⁴ Des travaux sont en cours à la DACG sur l'inversement du principe du recours à la communication électronique pénale (CEP)

²⁵ Article 179-1 du CPP : *Toute ordonnance renvoyant la personne mise en examen devant le tribunal de police ou le tribunal correctionnel informe celle-ci qu'elle doit signaler auprès du procureur de la République, jusqu'au jugement définitif de l'affaire, tout changement de l'adresse déclarée lors de sa mise en examen, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. L'ordonnance l'informe également que toute citation, notification ou signification faite à la dernière adresse déclarée sera réputée faite à sa personne.*

Ce dispositif devrait s'appliquer lors de la réception de l'acte d'appel, soit par la confirmation de la déclaration faite en première instance, soit par la communication de nouvelles coordonnées²⁶. Ces dispositions seraient prévues à peine d'irrecevabilité de l'appel.

Recommandation n° 3. Prévoir une obligation légale de déclaration de coordonnées numériques lorsqu'elles existent.

1.2 Accélérer l'exécution de la décision prononcée

Sur la période de janvier à décembre 2024, s'agissant du taux de mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme, c'est-à-dire des peines exécutées en détention, aménagées ab initio ou par le JAP, 90 %²⁷ des peines devenues exécutoires en 2019 étaient mises à exécution dans les 5 ans, soit au plus tard en 2024. Ce taux s'élève à 95 % pour les décisions contradictoires.

En 2024, le délai moyen de mise à exécution de ces peines, hors exécution immédiate, est de 14 mois. Il est de 10,8 mois pour les peines inférieures ou égales à un an prononcées par jugement contradictoire et de 19,7 mois pour celles prononcées par jugement CAS.

Ces chiffres révèlent que contrairement à ce que pense l'opinion publique, les peines sont dans leur grande majorité mises à exécution en France. Au regard d'un délai moyen de mise à exécution s'élevant à 12 mois, la mission s'est néanmoins positionnée sur la manière de la rendre plus immédiate et effective en identifiant deux difficultés éprouvées par les juridictions.

1.2.1 *Appréhender par un traitement différencié l'exécution des peines pour les personnes non comparantes*

Selon les termes de l'article 410 du CPP²⁸, le prévenu non comparant ayant eu connaissance de la convocation devant le tribunal et non excusé, est jugé par CAS. Ces règles s'appliquent aussi devant la cour d'appel en vertu de l'article 512 du CPP.

²⁶ Courriel ou téléphonique.

²⁷ Cela concerne 88 % des peines inférieures ou égales à six mois prononcées par jugement CAS, ce taux s'élevant à 94 % pour les décisions contradictoires ; 93 % des peines comprises entre six mois et un an prononcées par jugement CAS, ce taux s'élevant à 96 % pour les décisions contradictoires. Source OPEFEXEC DACG janvier 2025.

²⁸ Article 410 du CPP : Le prévenu régulièrement cité à personne doit comparaître, à moins qu'il ne fournisse une excuse reconnue valable par la juridiction devant laquelle il est appelé. Le prévenu a la même obligation lorsqu'il est établi que, bien que n'ayant pas été cité à personne, il a eu connaissance de la citation régulière le concernant dans les cas prévus par les articles 557, 558 et 560.

Si ces conditions sont remplies, le prévenu non comparant et non excusé est jugé par jugement contradictoire à signifier, sauf s'il est fait application des dispositions de l'article 411 (...).

Les délais d'exécution et d'acquisition du caractère définitif de la décision sont d'autant retardés que les diligences de signification par les commissaires de justice sont longues²⁹ et les notifications à personne éloignées de la date de la condamnation (cf.1.1.2).

La mission a étudié plusieurs solutions qui permettraient d'accélérer l'exécution de la décision de condamnation pour les personnes convoquées qui ont délibérément refusé de comparaître :

Donner à la décision d'emprisonnement ferme inférieur à un an non aménagé, la valeur d'un ordre de recherche et d'arrestation à destination des officiers de police judiciaire³⁰.

Supprimer la notion de CAS et le régime spécifique prévu par l'article 498-1 du CPP³¹ et parallèlement, rendre les décisions exécutoires par leur transmission dématérialisée.

Pour la personne non comparante et non excusée, alors qu'elle a eu connaissance de la date d'audience, et qu'elle a préalablement déclaré ses coordonnées numériques, le jugement serait de nature contradictoire et deviendrait exécutoire à son égard par sa seule transmission par voie dématérialisée, même s'agissant d'une condamnation à une peine d'emprisonnement ferme. Cette seconde option avait la préférence de la mission qui estime que la généralisation du contradictoire et du caractère exécutoire, obéissant à un régime unique quelle que soit la peine prononcée, se justifie pour la personne qui s'est soustraite volontairement à ses juges, cette absence ne devant pas être supportée par l'autorité judiciaire.

Pour autant, la mission ne retient pas cette option.

²⁹ En vertu de l'article 559-1 du CPP, « 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 (...) Le procureur de la République peut dans sa requête porter jusqu'à trois mois le délai prévu par le premier alinéa. ».

Il résulte de l'exploitation des RAMP de l'année 2023 que ces délais ne sont que partiellement respectés : 43 % < 45 jours ; 57 % > 45 jours.

³⁰La DACG propose d'assouplir les conditions du prononcé d'un mandat d'arrêt à l'audience correctionnelle, en supprimant le quantum minimum d'un an prévu à l'article 465 du CPP : (...) si la peine prononcée est au moins d'une année d'emprisonnement sans sursis, le tribunal peut, par décision spéciale et motivée, lorsque les éléments de l'espèce justifient une mesure particulière de sûreté, décerner mandat de dépôt ou d'arrêt contre le prévenu (...)

³¹ Article 498-1 du CPP : Pour un jugement de condamnation à une peine d'emprisonnement ferme ou à une peine d'emprisonnement assortie d'un sursis partiel, rendu dans les conditions prévues à l'article 410 et qui n'a pas été signifié à personne, le délai d'appel ne court à compter de la signification du jugement faite à domicile, à étude d'huissier de justice ou à parquet que sous réserve des dispositions du deuxième alinéa. Le jugement est exécutoire à l'expiration de ce délai (...).

Les auditions et contributions écrites adressées à la mission ont mis en exergue des divergences d'appréciation sur la faisabilité juridique, attirant l'attention sur une possible atteinte au droit au recours³².

S'agissant de **l'opportunité, la proposition présente le** risque de ne pas accélérer le processus d'exécution de la peine mais d'augmenter le nombre de décisions définitives non exécutées, de rendre les suivis des sursis probatoires inopérants et de les rendre non-avenus plus rapidement et enfin d'affaiblir le principe du contradictoire en impactant l'efficacité des peines prononcées³³. Les interlocuteurs ont également pointé, outre la **fracture numérique**, des **obstacles techniques** liés à l'absence de plateforme nationale authentifiée et sécurisée de dépôt des actes judiciaires.

In fine, la mission propose donc, au regard des obstacles juridiques soulevés tenant au droit au recours, une **solution opérationnelle**. La pratique actuelle³⁴ consistant à n'inscrire au FPR les décisions CAS qu'après tentative de signification par la voie des commissaires de justice, doit évoluer pour entraîner une inscription systématique parallèlement au FPR, pour les peines d'emprisonnement ferme prioritairement, sous réserve de faisabilité, cette mesure devant permettre la signification de la décision dès la première intervention d'un commissaire de justice ou d'un agent des forces de sécurité intérieure (FSI). Cette option mettrait les FSI en concurrence avec les commissaires de justice et leur imposerait une forte mobilisation. Cependant, elle leur enlèverait la charge des déferrements pour seule notification, quand la décision a été signifiée autrement qu'à la personne³⁵.

À cet égard, à l'instar de ce qui a été exprimé par la conférence nationale des procureurs de la République, la mission considère comme indispensable que les FSI se mobilisent davantage dans leurs activités et leurs organisations sur la question de l'exécution des peines.

Recommandation n° 4. Faire évoluer la doctrine d'emploi des FSI en matière d'exécution des peines.

³²Le droit au double degré de juridiction est garanti par l'article 2 protocole 7 à la Convention européenne des droits de l'homme (Voir Annexe N°4).

La jurisprudence du Conseil constitutionnel, au visa de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, considère qu'il « ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction ».

³³ Contribution écrite de l'Association Française de Criminologie et de Mme Herzog Evans sur l'intérêt du contradictoire. *La rapidité d'exécution des décisions pénales n'équivaut pas en toutes circonstances à l'amélioration de leur efficacité.*

³⁴ La conférence nationale des procureurs a indiqué que certains parquets le pratiquaient déjà.

³⁵ Articles. 559-1 et 560 du CPP

1.2.2 Optimiser la formalisation et la mise à disposition du jugement et des pièces utiles par la procédure pénale numérique

La bonne exécution des peines dépend aussi de la mise en état à bref délai du jugement et des pièces nécessaires à son exécution. À défaut, les délais de transmission s'en trouvent allongés et la mise à exécution retardée.

La mission sait d'expérience que la problématique concernant les délais de rédaction du jugement, de leur formalisation et de leur édition par le greffe, du contrôle et de la signature par le juge, d'édition et de transmission des pièces par le greffe correctionnel puis le service de l'exécution des peines (SEP), se résume essentiellement à une insuffisance des ressources humaines qu'il s'agisse des magistrats ou des agents des greffes correctionnels et de l'exécution des peines. S'y ajoutent, outre le nombre conséquent d'applicatifs et l'absence d'interconnexion entre eux, l'inadaptation des logiciels métiers.

La mission a identifié des solutions concrètes apportées par la procédure pénale numérique (PPN)³⁶. Le programme poursuit son déploiement pour que d'ici fin 2025, 100 % des procédures pénales correctionnelles (hors filière de l'instruction) puissent être transmises, réceptionnées et traitées en numérique par les juridictions et les FSI. Toutes les cours d'appel auront déployé la PPN au cours de l'année 2025³⁷.

1.2.2.1 Accélérer l'édition du jugement

Dans certaines juridictions, la PPN donne accès à des briques applicatives permettant de **gagner du temps dans la formalisation de la décision et d'améliorer leur effectivité**.

La question de l'accélération et de la sécurisation de la formalisation du jugement par le greffe fait l'objet de travaux anciens menés conjointement par la DSJ, le secrétariat général et la DACG, dont le terme n'est à ce jour pas prévisible. Un levier technique réside dans le remplacement progressif des anciens outils de conception et de génération de trames de cassiopée par un nouveau moteur éditique. Le partage des données de l'applicatif avec les partenaires (casier judiciaire, PRISME, SNPC, PPN, DGFIP, etc.) sera assuré par le développement de l'application programming interface (API) qui était prévu fin 2025 pour une ouverture aux partenaires du MJ, puis une adaptation et ouverture à de nouveaux partenaires en 2026-2027. Le lancement des travaux a pris du retard.

Un autre levier d'ordre juridique repose sur un travail de rationalisation et de simplification des 1369 modèles de trames existants.

³⁶ Voir annexe N°5 relative au programme PPN.

³⁷ Fin décembre 2024, 15 cours d'appel ont déployé la PPN.

L'efficacité de la PPN nécessite d'améliorer l'éditique des jugements qui restera géré par le logiciel cassiopée. Les praticiens, s'agissant notamment des organisations professionnelles représentants les métiers du greffe, ont mis en exergue les lenteurs liées aux interventions nécessaires pour finaliser l'édition d'un jugement. Indépendamment d'améliorations éditiques pouvant être apportées et sollicitées par les greffiers d'audience, il y a lieu de favoriser les pratiques suivies dans certaines juridictions tendant à prévoir des blocs de motivations à disposition des magistrats (motivation sur les modalités de la peine, sur des modèles d'expertise, sur la désignation d'un administrateur d'ad hoc).

Recommandation n° 5. Avancer significativement s'agissant de la mise à disposition de blocs de motivations harmonisés d'aide à la décision, par une démarche conduite au niveau national.

Dans un souci d'efficience et de fluidification des circuits d'exécution des peines, les juridictions s'appuient déjà dans certains cas sur la **dématérialisation des procédures pour mettre à exécution une peine avant rédaction du jugement**³⁸. En outre, toutes les peines prononcées en présence du condamné nécessitant un rendez-vous avec le JAP sont assorties immédiatement d'une convocation devant celui-ci si le condamné est domicilié dans le ressort du tribunal, quand bien même le jugement n'est pas rédigé.

La mission n'a pas souhaité consacrer cette pratique dans la loi mais au contraire accélérer la formalisation du jugement qui demeure *un des outils de travail principaux*, [avec les autres pièces utiles à transmettre au JAP préalablement à la mise à exécution d'une condamnation] *du JAP et du SPIP pour appréhender les faits, les motifs de la condamnation et du choix de la peine, et évaluer le risque de récidive*³⁹.

S'inscrit dans cette perspective le développement du minutier pénal numérique, en cours de déploiement dans 100 juridictions volontaires au 1er janvier 2025⁴⁰. De même, le formulaire d'inscription au fichier des personnes recherchées est une fonctionnalité du bureau pénal numérique (BPN) disponible tant pour les magistrats que pour les greffiers et agents de justice habilités. Il permet une saisie guidée et facilitée des données essentielles et une diminution des délais d'inscription au FPR.

³⁸ Notamment lorsqu'un mandat de dépôt est décerné à l'audience, ou plus généralement lorsqu'un jugement contradictoire est assorti de l'exécution provisoire

³⁹ Audition ANJAP le 15 janvier 2025 et CNDPIP le 13 janvier 2025.

⁴⁰ Voir Annexe N°5 programme PPN

1.2.2.2 Partager sans délai les pièces de la procédure utiles à l'exécution et à l'application des peines

Un des objectifs de la PPN est de donner un accès direct à l'ensemble de la procédure par une mise à disposition par le greffe correctionnel, via le dispositif existant *Numérisation de la Procédure Pénale* (NPP), aux services d'exécution (SEP) et d'application des peines (SAP)⁴¹. La direction de programme mène des travaux depuis janvier 2025 pour recenser les besoins métiers et faire évoluer ses applicatifs sur le volet post-sentenciel. Des briques applicatives dédiées sont en cours de construction⁴² ou à l'état de réflexion.

La mission encourage à étendre **l'expérience de certains tribunaux** qui sont allés plus loin dans leur transformation numérique et ont, d'initiative, **commencé à expérimenter la PPN dans la phase exécution et application des peines**. Le bureau de l'exécution des peines (BEX) a un accès en direct aux éléments de l'audience et peut notifier les mesures et éditer les convocations au SPIP. Le greffier du service de l'application des peines (SAP) récupère le dossier correctionnel dans la numérisation des pièces de procédure (NPP).

Dans l'attente du déploiement général de la PPN, il est impératif de maintenir les **circuits de priorisation pour la transmission par le greffe des pièces utiles à l'exécution et à l'application des peines concernant certains contentieux ou peines**⁴³, **tout particulièrement en matière de violences intrafamiliales**. La mission souligne que cette mise en œuvre ne doit ni désorganiser le travail des greffes de manière excessive, ni ralentir le processus d'exécution des autres décisions pénales non concernées. Le recours à des contractuels a pu constituer dans certaines juridictions, une aide pour les greffiers. À défaut de recrutement en nombre suffisant de fonctionnaires du greffe, le maintien d'un niveau élevé de contractuels doit être assuré.

Recommandation n° 6. Prioriser le déploiement de la PPN, particulièrement au stade post-sentenciel.

La mission insiste sur la nécessité pour le SPIP de disposer des éléments nécessaires à une mise à exécution rapide des décisions rendues. La mission relève les expérimentations consistant à transmettre les pièces au SPIP via PLINE⁴⁴. La mission recommande d'identifier une liste nationale harmonisée des éléments à transmettre.

⁴¹ Voir annexe N°6 présentation de la feuille de route de la DP PPN sur l'EP et l'AP)

⁴² Par exemple : Mistral, dont l'objectif est de faire gagner entre une demi-journée et une journée de travail par semaine aux greffiers et agents administratifs en simplifiant la gestion des tâches pénales avant, pendant et après l'audience

⁴³ Audition ANJAP le 15 janvier 2025 : par exemple au niveau de l'audiencement de la cour d'appel pour les sursis probatoires avec exécution provisoire dont il a été interjeté appel, ou un circuit qui permettrait de mettre à l'écrou la révocation du sursis d'une personne condamnée en exécution de peine.

⁴⁴ Voir annexe N° 7 CA de Douai Note de service relatif à la dématérialisée des échanges avec le SPIP concernant les dossiers 723-15.

Recommandation n° 7. Identifier et diffuser une liste nationale harmonisée des éléments à transmettre au SPIP et généraliser leur transmission via PLINE.

Chaque peine emprunte un circuit d'exécution propre. Dans certains cas, les circuits sont complexes et les différents services chargés de l'exécution d'une même peine sont saisis par des voies différentes, ce qui nuit à son efficacité.

Actuellement, en application de l'article 474 du Code de procédure pénale, les mesures de sursis probatoire et de TIG prononcées sont exécutées par le SPIP sous le contrôle du JAP. En sortie d'audience, le condamné est convoqué devant le SPIP. Cette convocation saisit le SPIP de la mesure mais pas le JAP⁴⁵.

Or, parallèlement, une fois que le jugement est formalisé, il est transmis par le greffe correctionnel au service de l'exécution des peines qui édite une saisine du JAP, parfois plusieurs semaines plus tard. En pratique, le SPIP ne suivra correctement la mesure qu'une fois que le JAP aura été saisi.

La mission considère que la saisine du JAP par la convocation remise en sortie d'audience serait de nature à réduire considérablement les délais de mise en œuvre effective des mesures de probation.

Recommandation n° 8. Modifier l'article 474 du Code de procédure pénale, afin de prévoir que l'avis de convocation à l'audience, lorsqu'il s'agit d'un sursis probatoire ou d'un TIG, saisisse directement le JAP, en même temps que le SPIP.

⁴⁵ Article 474 du CPP : *Si le tribunal n'a pas prononcé un mandat de dépôt à effet différé en application du 3° du I de l'article 464-2, en cas de condamnation d'une personne non incarcérée à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à un an ou pour laquelle la durée de détention restant à subir est inférieure ou égale à un an, il est remis au condamné qui est présent à l'issue de l'audience un avis de convocation à comparaître, dans un délai qui ne saurait excéder vingt jours, devant le juge de l'application des peines en vue de déterminer les modalités d'exécution de la peine. Le condamné est également avisé qu'il est convoqué aux mêmes fins devant le service pénitentiaire d'insertion et de probation dans un délai qui ne saurait être supérieur à trente jours. Le présent alinéa est applicable au condamné exécutant une peine sous le régime de la semi-liberté, du placement à l'extérieur ou de la détention à domicile sous surveillance électronique.*

L'avis de convocation devant le juge de l'application des peines précise que, sauf exercice par le condamné des voies de recours, la peine prononcée contre lui sera mise à exécution en établissement pénitentiaire s'il ne se présente pas, sans excuse légitime, devant ce magistrat.

Les dispositions du premier alinéa sont également applicables lorsque la personne est condamnée à une peine d'emprisonnement assortie du sursis probatoire ou à une peine de travail d'intérêt général ou fait l'objet d'une mesure d'ajournement avec probation. Toutefois, dans ces hypothèses, le condamné n'est convoqué que devant le service pénitentiaire d'insertion et de probation qui se trouve ainsi saisi de la mesure.

Le parquet demeurerait destinataire du jugement pour exécuter les parties qui le concernent (peines complémentaires, inscription au CJN). Toutefois, lorsque que le condamné ne demeure pas dans le ressort de la juridiction qui rend la décision, celle-ci ne peut lui transmettre de créneau de convocation devant un SPIP d'un ressort différent. Il conviendrait par conséquent, de circulariser des créneaux de convocation pour les JAP et/ou le SPIP, à l'intérieur d'une ou plusieurs cours d'appel.

Recommandation n° 9. Prévoir une circularisation interne, à une ou plusieurs cours d'appel, de créneaux de convocation devant le JAP et/ou le SPIP

1.2.2.3 Imposer une procédure nativement numérique

La mission considère que cette transformation numérique nécessite un investissement de tous les acteurs, lequel suppose une **conduite du changement** impulsée par les chefs de juridictions et de cours, ainsi qu'une **formation technique**. À cet égard, la direction de programme PPN a précisé que dans le cadre de la dématérialisation de la procédure pénale, il était important de doter tous les magistrats et fonctionnaires de cartes agents, nécessaires pour utiliser les outils PPN et notamment le BPN.

Interrogée, la direction de l'ENM a indiqué que la formation à la PPN se faisait principalement en formation continue, avec la création d'une session de cinq jours spécifiquement dédiés au traitement numérique de la procédure pénale. Il existe aussi un cycle approfondi du numérique (CANUM) visant à former les magistrats, greffiers, directeurs des services de greffe et contractuels du ministère de la Justice aux enjeux du numérique. Cette formation concerne un nombre limité de magistrats et fonctionnaires, sur la base du volontariat. Quant aux auditeurs de justice, ils bénéficient d'une simple sensibilisation à la transformation numérique, et aucun n'est aujourd'hui détenteur d'une carte agent, bien que la question soit à l'étude.

Au regard de l'enjeu, la mission estime indispensable une révolution dans la formation initiale à la PPN, à l'ENM comme à l'ENG, à partir de l'utilisation des applicatifs.

Recommandation n° 10. : Placer le numérique au centre de la formation initiale, à l'ENM et à l'ENG et généraliser la remise de la carte agent dès l'entrée en formation. Rendre obligatoire l'appropriation de l'outil, en formation continue, en changement de fonction et en juridiction.

Recommandation n° 11. : Faire de la PPN un axe obligatoire du fonctionnement des juridictions et de l'action managériale des chefs de cours et de juridictions.

2. EVALUER

2.1 Faire un bilan complet de la situation sociale et pénale du mis en cause

La volonté légitime de rendre les peines effectives, notamment par leur mise à exécution plus rapide, doit être complétée par un volet qualitatif, fondé sur l'évaluation anticipée globale et affinée, et permettant aux magistrats d'exercer un véritable choix quant à la réponse pénale la mieux adaptée.

Les modalités modernisées de convocation favorisant la comparution devant le juge grâce aux solutions proposées en 1, sont de nature à garantir le prononcé immédiat d'une décision éclairée par une phase de bilan pré-sentenciel, destinée à individualiser la réponse pénale, y compris au stade du choix de l'orientation pénale par le parquet. Cette phase d'évaluation est rendue indispensable par la loi 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation et de réforme pour la justice 2018-2022, qui confère au juge correctionnel des compétences en matière d'aménagement de peine⁴⁶. Parce qu'elle sera mieux adaptée en prenant notamment en compte la situation pénale globale dès le début de la procédure, la décision prononcée sera en outre exécutée plus rapidement. Il faut profiter de ce temps de garde à vue et du passage devant la juridiction pour réaliser une évaluation pluridisciplinaire sur la personnalité, la situation pénale et les perspectives de réinsertion.

La mission a constaté que le manque d'étayage des propositions alternatives à l'incarcération, voire le manque de confiance ressenti envers celles-ci, constituait un frein à leur prononcé. La pertinence de la réponse pénale à l'égard des victimes, sous forme d'alternative, doit aussi être prise en compte. Lorsque les représentations font de l'incarcération la seule peine possible et à la hauteur des préjudices, le choix d'une autre peine doit être examiné avec soin et soutenu par des éléments probants. Les deux difficultés relevées par la mission sont :

L'absence du SPIP et de son expertise en pré-sentenciel et donc sur le registre des enquêtes sociales rapides (ESR)⁴⁷.

⁴⁶ Evelyne BONIS, professeur de droit privé et sciences criminelles, note que *la jurisprudence de la Cour de cassation est l'occasion de remarquer que le principal point de blocage tient à la bonne connaissance de l'individu pour pouvoir aménager la peine*. Voir aussi ses commentaires des arrêts de la chambre criminelle du 11 mai 2021, DALLOZ, AJ pénal, mai 2021.

⁴⁷ Ces constats sont étayés par plusieurs rapports officiels : IGJ, Mission d'appui à l'appropriation des dispositions pénales de la LOPJ (phase 2), juillet 2021, IGJ, Structure et durées de la détention provisoire, avril 2024, Cour des comptes, Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question, octobre 2023. La mission d'appui de l'IGJ précitée relève que le bloc peine est porteur d'un double changement de paradigme : le repositionnement attendu du SPIP en pré-sentenciel et le repositionnement de la juridiction de jugement au centre du dispositif de la peine. Ces repositionnements viennent contrarier le déploiement de la nouvelle doctrine d'emploi des SPIP, reposant sur le RPO1, et remettre en cause le rôle du juge de l'application des peines, jusque-là considéré comme le spécialiste de la peine : page 4 du rapport, partie synthèse. La Cour des comptes note par ailleurs que la doctrine d'intervention des SPIP n'est pas adaptée à la réalité des flux carcéraux : page 11 du rapport, synthèse. Elle ajoute que cette doctrine est peu adaptée au milieu fermé, notamment à la maison d'arrêt. Il faut en tirer la conclusion que faute d'une vraie peine de probation, la doctrine d'intervention du SPIP doit être réorientée vers le pré-sentenciel, puis en post-sentenciel vers un réel contrôle des obligations, ces deux phases du parcours pénales pouvant bénéficier de son expertise.

La grande disparité des ESR menées par les associations en termes de qualité et de coût.

2.1.1 Créer un plateau technique pluridisciplinaire

Compte tenu de l'enjeu que représente l'évaluation en pré-sentenciel et de ses conséquences sur la politique d'exécution des peines, la mission propose la mise en place d'un **plateau technique pluridisciplinaire**, intégrant notamment le BEX et le SPIP, et dont l'un des rôles intéresserait l'évaluation des personnes mises en cause. Cette étape préalable est d'une importance capitale. Elle répond aux exigences d'individualisation du code pénal⁴⁸, permet la mobilisation de l'ensemble des réponses pénales, et renforce la prévention de la récidive⁴⁹, par le prononcé, en cas de condamnation, d'une peine adaptée, ou limite le recours à la détention provisoire, notamment en comparution immédiate.

2.1.2 Rôle et composition

Ce dispositif aurait quatre missions essentielles :

- évaluer pour orienter avant l'audience ;
- individualiser la décision ;
- faciliter l'exécution de la peine prononcée ;
- mettre à jour les situations pénales.

Selon la mission, la composition du plateau technique doit obéir à une logique pluridisciplinaire, l'évaluation reposant essentiellement sur l'échange et la mutualisation d'informations ainsi que sur des regards et analyses croisés. À ce titre, le temps de l'évaluation doit commencer à compter de la garde à vue jusqu'au défèrement. La mission note que certains parquets organisent déjà des ESR en amont du défèrement, dans les locaux de garde à vue⁵⁰ par téléphone.

⁴⁸ Article 132-1 combiné à l'article 485-1 du code de procédure pénale sur le choix de la peine.

⁴⁹ Article 130-24 du code pénal. Voir aussi les travaux de la conférence de consensus concernant l'impact, sur le risque de récidive, de l'inadéquation entre mesure pénale et individu auquel elle est appliquée.

⁵⁰ En l'espèce en facilitant l'accès aux informations contenues dans les effets personnels des gardés à vue (téléphone) au profit des enquêteurs de personnalité et des avocats.

Il serait ainsi composé :

- des personnels de greffe anciennement affectés au BEX ;
- un ou des représentants du SPIP qui, outre le recueil d'éléments de personnalité et socio-économiques, présentera clairement l'offre de réponses pénales pertinentes à disposition du magistrat, notamment par la communication en temps réelle des disponibilités des modes de prise en charge (DDSE, TIG, ...) ⁵¹;
- un personnel de surveillance pour notamment procéder à une enquête de faisabilité ou procéder à la pose d'un dispositif de surveillance électronique ;
- l'avocat intervenant dans le cadre de la permanence pénale ou l'avocat désigné, qui devra avoir accès à ces éléments de personnalité et pourra dans des échanges fluides faciliter l'accès aux informations indispensables à la situation de son client ;
- un assistant social afin de faire le lien avec l'ensemble des dispositifs médicaux et sociaux de droit commun ;
- un intervenant de l'association d'aide aux victimes permettra de croiser les ESR et les enquêtes victimes (EVVI) ;
- un agent de probation (cf. 3.1.1).

La mission considère que la mise en place du plateau technique implique de repositionner le SPIP en pré-sentenciel au titre de son expertise. Ce repositionnement, au regard des enjeux de l'évaluation, doit devenir la règle, les partenaires associatifs s'inscrivant dans une relation de subsidiarité et/ou de complémentarité. Dans ce domaine, la mission ajoute que les relations SPIP/associations devraient faire l'objet d'un protocole cadre national, même si des déclinaisons locales concernant les moyens peuvent être entendues. La création d'un dispositif d'habilitation des associations socio-judiciaires renforcerait cette relation ⁵².

2.1.3 Pilotage et organisation

Sur l'organisation du plateau technique, plusieurs points sont à prendre en compte. La question du pilotage du plateau technique doit être posée, lequel ne peut incomber au TTR inscrit dans la temporalité de l'urgence.

La mission estime que cette structure doit être pilotée par le procureur de la République, et mise à disposition de l'ensemble des acteurs de la juridiction autant que de besoin (ministère public dans le cadre de l'orientation des procédures et des mesures requises, juge d'instruction dans le cadre du défèrement, ...). Elle pourrait être coordonnée par un greffier cadre A.

⁵¹ Voir Annexe N°8 cartographie SPIP Gard

⁵² Rapport du Sénat sur l'Évaluation des services pénitentiaires d'insertion et de probation, février 2023, proposition n°8.

Ce plateau technique, intégrant le BEX, serait installé au sein du tribunal, sous réserve des capacités immobilières. À défaut, le recours aux nouvelles technologies (visio-conférence, plate-forme d'informations mutualisées), permettra d'assurer les interactions entre les différents professionnels. En fonction de la taille des juridictions et tout particulièrement pour celles du groupe 4 qui ne disposeront pas des moyens de constituer avec leurs seules ressources le plateau technique, la mutualisation de certains personnels sera à prévoir possiblement avec le plateau technique du TJ le plus important du ressort, les communications pouvant être assurées via la visioconférence. Il est aussi prévu que le logiciel PRISME⁵³ soit accessible aux greffiers des BEX, facilitant ainsi les échanges.

La mission mesure la problématique de l'amplitude horaire de ces plateaux. Il convient en conséquence d'affecter au plateau technique des équipes dédiées et mettre en place des systèmes de permanence. Ces services auraient vocation à fonctionner tous les jours de la semaine, selon les nécessités de l'activité juridictionnelle. Outre le gain en matière de professionnalisation, une équipe dédiée est plus encline à une adaptation des horaires et au travail dans un contexte pluridisciplinaire. Il doit en aller de même pour l'affectation des agents du SPIP, une permanence pour couvrir les fins d'audience tardives doit être envisagée. Le renforcement des moyens humains est de ce fait inéluctable pour soutenir la mise en œuvre de ce plateau technique.

⁵³ PRISME (probation insertion suivi mesure et évaluation) est le projet d'un nouvel applicatif à destination des SPIP et des services d'application des peines (SAP). Il a vocation à remplacer l'applicatif actuel APPI. Il doit proposer *une vision globale et fiable du pénal et pénitentiaire de la PPSMJ*. (Source Intranet DAP).

Focus sur la stabilisation des situations pénales⁵⁴.

Le plateau technique pourrait avoir un rôle⁵⁵ important dans un domaine impactant fortement l'exécution des peines : celui de la purge des situations pénales, partie intégrante de l'évaluation. L'incertitude qu'implique la mise à exécution tardive d'extraits de jugement sur la fin de peine, l'inintelligibilité qu'elle produit sur un condamné à une peine aménagée qui se retrouve finalement en détention sont deux éléments de nature à compromettre le bon déroulement d'un parcours d'exécution de peine⁵⁶. La purge pénale intéresse la cohérence du parcours d'exécution de peine et doit être réalisée à tous les stades de la procédure (voir infra).

Pour renforcer ce mécanisme de purge systématique renouvelé et séquencé, la mission propose de rendre accessible à un aménagement de peine une plus grande part de personnes condamnées non incarcérées ou en cours d'exécution d'une peine d'emprisonnement aménagée. À cette fin, elle propose de modifier l'article 723-15 du CPP en prévoyant un seuil d'aménagement des peines de deux ans, au lieu d'un an actuellement, identique à celui applicable pour les personnes détenues. Elle mettrait ainsi fin au paradoxe selon lequel une personne condamnée à 18 mois d'emprisonnement est aménageable quand elle est détenue alors qu'elle ne l'est pas quand elle comparaît libre et que les suites de la procédure pour laquelle elle comparaît n'entraînera pas son incarcération.

Recommandation n° 12. Mettre en œuvre un plateau technique pluridisciplinaire dès le pré-sentenciel.

Recommandation n° 13. Modifier l'article 723-15 du CPP en prévoyant un seuil d'aménagement des peines de deux ans.

⁵⁴ Le séquençage suivant a ainsi été proposé par certains (cf. ANJAP) :

- Au stade de la permanence du parquet
- Au stade du traitement d'une nouvelle condamnation par le SEP
- Au stade d'une incarcération
- En milieu fermé au cours des CAP

⁵⁵ Suggestion de l'ENG, fondée sur la mutualisation des informations et la connaissance des publics par le SPIP, ainsi que ses liens avec le milieu ouvert.

⁵⁶ L'importance de la purge des situations pénales a été rappelée par l'IGJ en 2022 et la Cour des comptes en 2023. La DACG rappelle qu'elle alerte régulièrement les parquets sur la nécessité de procéder à tous les stades de la procédure à la purge des situations pénales. Cet impératif est régulièrement rappelé dans les instructions de politique pénale en matière d'exécution des peines, comme dernièrement dans la circulaire du 3 novembre 2022. Le développement de la PPN devrait faciliter l'échange et la mutualisation des informations, notamment sur la situation pénale des personnes poursuivies. L'ENG souligne l'importance d'une formation en la matière pour les magistrats et greffiers.

2.2 Mieux exécuter : autres apports du plateau technique pour l'exécution des peines

L'un des enjeux du dispositif étant d'optimiser la présence physique de la personne poursuivie, le plateau technique intégrant le BEX doit permettre d'initier la prise en charge dans la continuité du délibéré.

Il pourrait être envisagé de transférer les charges de remise des convocations et des notifications assurées actuellement par le greffier d'audience à ce plateau technique. Un tel transfert nécessite de répondre à deux difficultés :

- par quel professionnel assurer l'accompagnement physique de la personne condamnée de la salle d'audience vers l'agent du plateau technique ;
- assurer une amplitude horaire correspondant à la réalité des temps d'audience (cf. 2.1.3.).

La rencontre entre le condamné et le SPIP doit être réalisée dès la fin de l'audience, permettant au service de l'accompagner, de renforcer la démarche pédagogique d'explicitation de la condamnation et de démarrer la mise en œuvre des décisions le concernant. Ce choix concrétise l'option retenue par les États Généraux de la Justice (EGJ⁵⁷).

À titre d'exemple, le SPIP pourrait mettre en œuvre les dispositions de l'article 474 du CPP⁵⁸. Il en va de même pour certaines mesures alternatives à l'incarcération ou certaines peines prononcées qui seraient immédiatement mises à exécution au sein du tribunal : paramétrage d'un bracelet antirapprochement, pose d'un dispositif de surveillance électronique après prononcé d'une DDSE, assignation à résidence sous surveillance électronique. La mission propose qu'une expérimentation soit menée dans quelques tribunaux de groupes différents.

En outre, dans le domaine du recouvrement des amendes, le plateau technique permettrait de favoriser le règlement immédiat. À cette fin, un QR code, à l'instar de celui existant pour le paiement des amendes routières, devrait être envisagé.

Recommandation n° 14. Intégrer le post-sentenciel résultant d'une mise à exécution immédiate des décisions dans le périmètre du plateau technique.

⁵⁷ EGJ, tome 4, annexe 16, Justice pénitentiaire et de réinsertion, proposition 10.1.

⁵⁸ Article 474 du CPP : (...) En cas de condamnation d'une personne non incarcérée à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à deux ans ou pour laquelle la durée de détention restant à subir est inférieure ou égale à deux ans, (...). Le condamné est également avisé qu'il est convoqué aux mêmes fins devant le service pénitentiaire d'insertion et de probation dans un délai qui ne saurait être supérieur à quarante-cinq jours (...).

2.3 Évaluer pour restaurer la fonction judiciaire dans sa faculté de choisir et d'orienter, dans la plénitude de ses responsabilités

Une meilleure évaluation produite par le plateau technique doit éclairer la décision du juge afin de lui permettre un véritable choix et favoriser le prononcé de la peine la plus adaptée dans un panel le plus large possible. Dans ce contexte, se pose la question du recours à de courtes ou très courtes peines d'emprisonnement, inférieures à un mois.

De même, l'individualisation de la peine, résultant d'une évaluation structurée, questionne les rôles respectifs du juge correctionnel et du JAP, s'agissant de son aménagement.

2.3.1 Faut-il faciliter le prononcé de courtes peines d'emprisonnement ?

2.3.1.1 Une absence de consensus en dépit de l'ancienneté du débat.

Les magistrats et les chercheurs entendus par la mission réclament de façon assez générale la possibilité de recourir à une palette la plus large possible de peines, dans leurs quanta et dans leurs diversités, dans une perspective d'individualisation. La notion de courte peine est depuis longtemps⁵⁹ questionnée par les praticiens et le législateur, les différentes postures ayant en commun de n'être étayées par aucune recherche ni aucune évaluation française récente.

Si l'opportunité des courtes peines⁶⁰ ne fait pas consensus, la mission constate en revanche qu'elles étaient très généralement décriées en France au cours des dernières décennies. Cette tendance s'est concrétisée avec la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (LPJ). Cette loi prohibe les peines inférieures ou égales à un mois et instaure une obligation d'aménagement, *sauf impossibilité résultant de la personnalité ou de la situation du condamné*⁶¹, pour les peines d'emprisonnement ferme⁶² inférieures ou égales à six mois.

Assez récemment, les brèves incarcérations ont de nouveau été présentées pour leurs vertus potentielles, leurs promoteurs s'appuyant sur des travaux de recherche essentiellement anglo-saxons et sur les expériences d'États voisins⁶³ incluant le recours aux courtes peines dans le cadre de politiques pénales plus générales⁶⁴.

⁵⁹ Cette question a été débattue dès les premiers congrès pénitentiaires internationaux de la fin du XIX^e siècle (Source : JC FROMENT).

⁶⁰ Au sens, très général à ce stade, de peines allant de sept jours à six mois.

⁶¹ Articles 132-19 du code pénal.

⁶² Articles 132-19 et 132-25 du code pénal.

⁶³ Pays Bas et Allemagne notamment.

⁶⁴ À titre d'exemple, elles s'accompagnaient aux Pays-Bas d'un important mouvement de dépenalisation.

2.3.1.2 Des limites et prérequis identifiés

La mission a identifié les points de vigilance et conditions nécessaires pour que ces brèves incarcérations présentent une utilité ou, a minima, pour qu'elles ne soient pas nuisibles, particulièrement en termes de prévention de la récidive.

Pour ne pas présenter un caractère désocialisant, la courte incarcération se doit d'être réduite, soit d'une durée maximale de 15 jours, ces périodes très brèves permettant notamment d'éviter la fatalité d'une perte d'emploi, facteur de récidive. On parle alors d'ultra courte peine.

À l'occasion des auditions, deux courants se sont dégagés. Pour le premier, l'incarcération intervenant rarement en début de parcours pénal⁶⁵, il est primordial qu'elle s'inscrive dans un continuum incluant le milieu ouvert en amont et en aval de la condamnation. Ce principe de continuité tel qu'il s'incarne dans la prise en charge des mineurs à travers la notion de *milieu ouvert socle de l'intervention éducative*⁶⁶, doit se décliner également aux majeurs. Les juges des enfants entendus par la mission déplorent même, depuis la LPJ, de ne plus pouvoir prononcer de très courtes peines d'emprisonnement (15 jours) qui intervenaient en situation de crise pour mettre fin à un *emballement* mais permettaient de reprendre une prise en charge dès la sortie.

Les tenants du second courant considèrent que les très courtes peines ne peuvent s'adresser qu'à des publics peu aguerris, au faible ancrage dans la délinquance⁶⁷. Leur réceptivité aux vertus pédagogiques et dissuasives prêtées au *choc carcéral* est documentée dans des études anglo-saxonnes⁶⁸. Il n'en est pas de même, selon certains professionnels, des publics souvent jeunes mais aux parcours pénaux déjà lourds qui constituent une part importante de la population détenue⁶⁹ auprès desquels ce « coup de semonce » serait inopérant.

⁶⁵ Les statistiques du ministère de la justice ne permettent toutefois pas de vérifier ce ressenti largement partagé par les professionnels entendus, à l'exception de la conférence nationale des DPIP.

⁶⁶ « *Le milieu ouvert, garant de la cohérence de l'intervention éducative et de la continuité des parcours des jeunes.* » (Note d'orientation de la PJJ du 30 septembre 2014).

⁶⁷ Les infracteurs routiers réitérant sont les plus fréquemment cités par les interlocuteurs de la mission.

⁶⁸ De nombreux articles traitent notamment du programme Hawaii's Opportunity Probation with Enforcement (HOPE) qui comprend dans son dispositif le recours à des incarcérations très brèves en cas de test de consommation de drogue positif ou de rendez-vous manqué. Ex. : *HOPE probation : A new path to desistance? By Lorana Bartels in European Journal of Probation* (décembre 2017)

⁶⁹ Au 1^{er} janvier 2024, les 16/25 ans représentaient encore 21,2 % d'une population pénale dont la moyenne d'âge est pourtant passée de 30,1 à 34,9 ans entre 1980 et 2024 (*source DAP*). Les statistiques produites par les administrations ne permettent en revanche pas d'évaluer le nombre de personnes déjà condamnées ou prise en charge par la justice au moment de leur première incarcération.

Les peines courtes, souvent qualifiées d'inefficientes, s'exécutent en outre dans des établissements pénitentiaires saturés où ne s'exerce qu'une gestion des flux sans prise en charge véritable, amorce d'évaluation, ni individualisation⁷⁰. Avec un taux d'occupation moyen de 156,8 %⁷¹ dans les maisons d'arrêts (MA) et quartiers maisons d'arrêt (QMA), même le quartier arrivants⁷² est privé de ses objectifs.

2.3.1.3 Des bénéfices incertains dans un contexte défavorable

L'ensemble de ces considérations conduit la mission à ne pas préconiser de revenir sur l'interdiction des peines de moins d'un mois⁷³. Les acteurs de la procédure pénale commencent à s'approprier les dispositions de la LPJ. Il est par ailleurs toujours possible, à droit constant, de prononcer des peines de moins de six mois sans aménagement ab initio, même si les conditions requises pour le faire s'avèrent très restrictives et leur mise en œuvre souvent insatisfaisante.

Les professionnels de l'exécution des peines entendent témoigner d'un véritable épuisement face aux réformes successives et à la complexité de la matière. Réintroduire la possibilité de prononcer des peines de moins d'un mois risquerait, à l'exception peut-être des mineurs, d'aggraver la surpopulation pénale et dans les conditions actuelles, de renforcer chez les condamnés à de courtes peines la défiance à l'égard des institutions plutôt que de les dissuader de réitérer. Les bénéfices attendus de telles mesures ne sont pas assez documentés et assurés pour courir le risque de dégrader encore la situation des détentions sans garantir de contribuer à la prévention de la récidive.

Parmi les différents acteurs consultés, la notion de « choc carcéral » demeure beaucoup plus associée au facteur d'aggravation du risque suicidaire au cours des dix premiers jours d'incarcération⁷⁴ qu'à ses vertus dissuasives. Ils observent au contraire que chez certains publics, le passage en détention constitue un gage de respectabilité.

Selon la mission, l'administration pénitentiaire n'est actuellement pas en capacité de mettre à exécution des peines d'emprisonnement qui, pour être pertinentes, devraient être très courtes, non désocialisantes, inscrites dans un continuum de prise en charge et permettant d'initier des évaluations auprès d'un public réceptif dans des quartiers ou établissements adaptés, et dénués de toute problématique de surpopulation.

⁷⁰ « Près de 90 000 peines prononcées sont des courtes peines d'emprisonnement, de moins de six mois. Elles ne permettent pas un réel travail de prévention de la récidive. En leur sein, près de 10 000 sont d'une durée inférieure ou égale à un mois. Elles se révèlent particulièrement désocialisantes. Cette inefficacité est renforcée par la situation actuelle de surpopulation carcérale ... » (Rapport annexé à loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice).

⁷¹ Chiffre au 1^{er} décembre 2024 (Source DAP)

⁷² Quartier dans lequel il n'est pas rare aujourd'hui de trouver des matelas au sol

⁷³ Les tenants de l'ultra courte peine (UCP) de 7 ou 14 jours considèrent d'ailleurs que les peines supérieures à deux semaines sont nocives.

⁷⁴ En 2015 et 2016, 17 % des suicides ont eu lieu lors des dix premiers jours d'incarcération. (Guide de prise en charge sanitaire des PPSMJ).

Des auditions réalisées, la mission constate que ces courtes peines risquent de concerner des publics qui ne relèvent pas aujourd'hui de l'incarcération et de générer, en l'état, une aggravation de la surpopulation carcérale.

Tout en réitérant ses réserves au prononcé de courtes peines, leur utilité n'étant pas suffisamment avérée dans le contexte actuel, la mission considère qu'un tel projet ne pourrait, en tout état de cause, que s'inscrire dans une société ayant accepté de juguler la surpopulation carcérale. Ces courtes peines devraient nécessairement s'exécuter dans des structures adaptées moins sécuritaires, qui n'existent pas aujourd'hui. Cette réflexion, si elle devait être engagée, devra s'inscrire dans le cadre d'une modification du bloc peine.

2.3.2 Recentrer le JAP sur sa mission de garant de la continuité du parcours de réinsertion et de prévention de la récidive

Crée en 1958 afin de mieux individualiser les peines au regard de la personnalité de la personne condamnée, dans l'objectif de prévenir la récidive⁷⁵, le JAP est en charge de la situation globale de celle-ci, souvent dans le cadre de plusieurs mesures. Organe de décision, de contrôle et de suivi, il bénéficie d'une bonne connaissance de la personne condamnée et fait évoluer la mesure dans le cadre d'un travail partenarial important, notamment avec le SPIP. Or, la mission, approuvée par la totalité des personnes interrogées, constate que les dernières réformes ont fait évoluer la mission du JAP, lequel a perdu en liberté d'appréciation et est de plus en plus mobilisé sur la gestion des incidents.

⁷⁵ Article 707 du cpp ; Articles 712-1 du cpp et D. 49-27 du même code précisent que « le juge de l'application des peines fixe les principales modalités d'exécution des peines [...] en orientant et en contrôlant les conditions de leur exécution. »

En effet, la LPJ a supprimé le principe de l'automaticité de l'examen de tous les condamnés non incarcérés par le JAP⁷⁶, en imposant au tribunal correctionnel d'aménager ab initio les peines d'emprisonnement inférieures ou égales à un an⁷⁷. Ces dispositions sont critiquées en ce que, contrairement au JAP, le tribunal statue sans connaître suffisamment la situation pénale globale de l'intéressé⁷⁸. Le JAP est par conséquent parfois contraint d'organiser un débat contradictoire pour modifier une mesure d'aménagement ab initio inadéquate ou retirer un aménagement ab initio uniquement fixé dans son principe, quand le condamné n'a pas déféré à sa convocation afin de déterminer la mesure et ses modalités⁷⁹. La création d'un plateau technique pluridisciplinaire (cf. 2.1) devrait limiter la survenance de cette hypothèse.

Surtout, les dispositions de la loi n°2021-1792 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire qui crée la libération sous contrainte de plein droit (LSC-D)⁸⁰, imposent au JAP de prononcer cette mesure de manière automatique sans possibilité d'individualisation. Ce qui revient à la fois à aller au rebours du rôle traditionnel du JAP, lequel consiste à individualiser le parcours pénal et à contraindre un condamné à bénéficier d'un aménagement de peine auquel il n'adhère pas nécessairement. Cette disposition, analysée par tous comme une mesure de régulation carcérale inefficace⁸¹, s'avère chronophage et s'articule difficilement avec la réforme des réductions de peine (RP), dont elle est indissociable.

⁷⁶ Art. 723-15 du CPP.

⁷⁷ Article 132-25 du cpp et article 464-2 du cpp : aménagement sous forme de DDSE, PE ou SL des peines inférieures ou égales à 1 an avec une motivation spéciale en l'absence d'aménagement d'une peine inférieure ou égale à 6 mois

⁷⁸ Audition ANJAP

⁷⁹ Article 712-6 du cpp (il ne s'applique pas quand le tribunal a déterminé la mesure à l'audience). Mais en pratique les juridictions utilisent le hors débat. L'IGJ a précisé dans son rapport sur l'exécution des peines d'emprisonnement ferme que cette pratique était très répandue et basée sur des critères globalement convergents :

- les peines d'emprisonnement inférieures à 6 mois ;
- les condamnations dont les faits ont été commis il y a plusieurs années ;
- les conversions en jour-amende ;
- les peines inférieures à un an pour lesquels le parquet n'entend pas demander un débat.

⁸⁰ Article 720 II du cpp : dispositif unique de réductions de peine accordées par le JAP (jusqu'à six mois par an), qui évalue désormais, dans une même temporalité, tant le comportement que les efforts sérieux de réinsertion sociale

⁸¹ Les détenus condamnés auxquels il reste un reliquat de peine inférieur ou égal à trois mois bénéficient de la mesure, sauf cas d'exclusion, mais le SPIP n'a pas le temps de les suivre dans le délai imparti. Cela revient donc à une sortie sèche qui augmente les risques de récidive et de réincarcération pour purger le faible reliquat de peine correspondant mais aussi une nouvelle peine.

La réforme des RP a supprimé le crédit de réduction de peine⁸²(CRP), et ôté toute forme de prévisibilité aux fins de peine. Lorsque les condamnés doivent exécuter de courtes peines, et que les RP ne sont pas anticipées, le reliquat peut se retrouver, au moment de l'examen en commission d'application des peines (CAP) de la LSC-D, de quelques jours, vidant ainsi de sens la mesure prononcée. Pour autant, l'examen trop en amont des RP par le JAP diminue leur octroi, car la période d'examen à venir est plus importante que celle déjà examinée, ce qui aggrave la surpopulation. Ce nouveau système conduit souvent à des sorties sèches sur la seule base des RP, ce qui limite la possibilité pour le JAP de recourir à leur retrait et d'individualiser⁸³.

En parallèle, l'augmentation constante du nombre de saisines, notamment en milieu ouvert, a orienté la pratique du JAP vers une intervention davantage liée aux incidents qu'à une réflexion globale sur le parcours d'exécution de peine, indépendamment d'une saisine du SPIP.

Il est impératif pour la mission de conserver⁸⁴ l'intervention du JAP tout au long de l'exécution de la mesure. Le recentrer sur son office supposerait d'abord de clarifier son rôle par rapport à l'administration pénitentiaire afin de rationaliser ses interventions relatives au cadre judiciaire⁸⁵.

⁸² Article 721 du cpp.

⁸³ Audition et contribution de l'ANJAP

⁸⁴ Pour certains il faudrait renforcer son rôle sur le modèle des juridictions résolutives de problèmes : le JAP intègre l'équipe pluridisciplinaire et représente la continuité et la cohérence des actions mises en œuvre notamment grâce à des entretiens réguliers. Dans les deux hypothèses, cela suppose un renfort humain, notamment pour supporter l'accroissement de la charge de travail engendré par la lourdeur des CAP et le suivi des dossiers de condamnés en matière de violences intrafamiliales.

⁸⁵ En ce sens, l'IGJ avait identifié la nécessité d'amener les juridictions à conclure des protocoles locaux de gestion des incidents survenant dans le cadre des dispositifs de surveillance électronique avec les SPIP (Rapport sur le bloc peine). Des travaux en cours DACG-DAP pour définir les modalités de répartition de la gestion et du traitement des alarmes (rédaction de guides, processus de rationalisation des incidents BAR...).

La mission n'adhère pas à l'hypothèse de déjudiciarisation des modalités de mise en œuvre des mesures d'aménagement de peine pour confier les compétences du JAP en la matière au SPIP en limitant l'intervention du JAP aux cas de contestation⁸⁶. En effet, elle estime que cela constituerait un recul sur le principe de juridictionnalisation de l'application des peines⁸⁷. En devenant une juridiction du premier degré appliquant des procédures juridictionnelles susceptibles d'appel, le JAP s'est vu doté de la faculté de déterminer les orientations générales relatives à l'exécution des mesures confiées au SPIP et d'évaluer leur mise en œuvre par le service. Or, limiter l'intervention du JAP aux simple recours enlèverait toute cohérence à son action, d'autant que des études montrent que l'intervention du juge à différentes étapes de l'exécution de la peine est *de nature à améliorer le respect de la mesure par le condamné*.⁸⁸

La mission a entendu le constat unanime d'une complexification du droit de la peine et d'une perte de sens pour les professionnels de l'application des peines en particulier. Il existe cependant un débat sur l'opportunité de modifier les textes récents, au regard des délais d'assimilation longs des dernières réformes et de l'insécurité juridique qui en résulterait (Cf.2.2.1).

La mission est convaincue que le JAP doit être restauré en sa qualité de garant de la continuité du parcours de réinsertion et de prévention de la récidive et retrouver sa prérogative d'individualisation de la peine. Elle est également persuadée qu'aucune mesure de régulation carcérale ne doit être supportée par un magistrat (Cf.3.3). Elle propose par conséquent plusieurs mesures :

⁸⁶ Audition CNDPIP fixation du contenu de la peine de probation par le SPIP

⁸⁷ La loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes initie la juridictionnalisation de l'application des peines en milieu fermé qui implique l'instauration d'une procédure contradictoire écrite. La loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité institue une nouvelle procédure d'aménagement des fins de peine qui confère au DSPIP de nouvelles attributions, modifie le système de réductions de peine, étend les enquêtes sociales préalables au jugement et achève la juridictionnalisation de l'application des peines par son extension au milieu ouvert.

⁸⁸ Contribution écrite de l'institut de criminologie et de Mme Herzog-Ewans : exemple des juridictions résolutive de problème et du principe du care, qui réside dans le fait de montrer à la fois de l'intérêt, de l'écoute et de la bienveillance. Elle vise à manifester l'implication et le souci de la personne qui juge pour la situation et le devenir de la personne concernée par la décision. Là encore, l'effet sur l'évolution des personnes et la réduction du risque de récidive, d'incident et d'incarcération est démontré. De même ils évoquent l'impact criminologique du JAP, lequel doit intervenir dès le début de la mesure et à la fin du parcours dans le cadre des cérémonies dites de « décertification criminelle qui marquent symboliquement l'aboutissement des efforts d'un condamné dans un parcours d'exécution de peines ou au terme d'un programme spécifique.

- abroger les dispositions de la loi de 2021 relatives à la LSC-D et aux RP⁸⁹ ;
- rétablir le système des CRP et des réductions de peines supplémentaires (RPS) en renommant les premiers crédits de *réduction de peine probatoires* ;
- ajouter à *la personnalité ou la situation du condamné*, le critère d'*absence à l'audience*, comme troisième motif d'impossibilité pour le tribunal de prononcer un aménagement ab initio. Le cas échéant, cette appréciation reviendrait au JAP ;
- inciter par circulaire à généraliser les protocoles officialisant le hors débat⁹⁰, lesquels s'appuieraient sur un protocole national, afin de dispenser le JAP de la tenue d'un débat contradictoire pour modifier une mesure d'aménagement de peine prononcée ab initio ou déterminer la mesure et ses modalités quand le tribunal ne s'est prononcé que sur le principe de l'aménagement.

Recommandation n° 15. : Accompagner la suppression des dispositions relatives à la LSC-D et aux RP. Rétablir les CRP et RPS antérieurs à l'adoption de la loi du 22 décembre 2021.

Recommandation n° 16. : Ajouter à l'article 132-25 du code pénal l'absence à l'audience, comme troisième critère d'impossibilité pour le tribunal de prononcer un aménagement ab initio.

Recommandation n° 17. : Elaborer un protocole national sur la pratique du hors débat et inciter à y recourir par voie de circulaire.

⁸⁹ Tous sont favorables à la suppression du bloc LSC-D/RP ou a minima à la suppression de la LSC- D.

⁹⁰ Y compris pour les personnes sous écrous.

3. REPONDRE

3.1 Un contrôle renforcé des obligations

L'augmentation de 154 % du nombre de personnes suivies en milieu ouvert⁹¹ entre 1980 et 2024 est une tendance durable, identifiée par la Cour des comptes dans son rapport d'octobre 2023 relatif à la surpopulation carcérale mais dont elle précise qu'elle ne s'est pas traduite par une baisse de la population carcérale : *incarcération et mesures exécutées dans le milieu ouvert ont augmenté de façon parallèle, en vertu d'un phénomène souvent qualifié d'extension du filet pénal*⁹². Avec 283,1 personnes prises en charge en milieu ouvert pour 100 000 habitants, la France se situe au cinquième rang parmi les 41 pays du Conseil de l'Europe⁹³ tandis que le ratio médian ne s'élève qu'à 146,7 pour 100 000.

Le développement spectaculaire des mesures de suivi en milieu ouvert n'est pas révélateur d'une confiance grandissante en l'action du SPIP. La légitimité de ce sentiment de défiance est difficile à objectiver. Ainsi, comme l'observait un rapport sénatorial de février 2023, le nombre de personnes suivies par un CPIP a fortement diminué⁹⁴ au cours des dernières années pour s'établir en 2023 à 66⁹⁵. Ce chiffre demeure supérieur aux préconisations européennes de 60 personnes placées sous-main de justice (PPSMJ) pour un agent de probation et surtout au niveau médian qui s'élève à 24,5 pour un par agent de probation dans l'ensemble du Conseil de l'Europe⁹⁶.

⁹¹ De 71 210 personnes au 1^{er} janvier 1980 à 180 972 au 1^{er} janvier 2024 (Source DAP – Séries statistiques des personnes placées sous-main de justice 1980-2024)

⁹² Rapport d'octobre 2023 de la Cour des comptes : *Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question*.

⁹³ Personnes suivies en milieu ouvert et personnes bénéficiant d'aménagements de peines sous écrou. (Source : Conseil de l'Europe, projet SPACE II, rassemblant les données de

⁹⁴ Le nombre moyen de personnes placées sous-main de justice (PPSMJ) suivies par un même CPIP a été positivement impacté par les efforts de recrutement fournis depuis 2018. Ainsi, ce taux a connu une baisse de 11,6 % entre 2018 et 2021, passant de 79,9 PPSMJ par CPIP à 70,6. (Rapport d'information sénatorial n° 353 (2022-2023), déposé le 15 février 2023).

⁹⁵ Source ministère de la Justice

⁹⁶ Chiffres collectés dans le cadre de l'étude SPACE II menée par l'université de Lausanne pour le compte du Conseil de l'Europe. Les données de la France, qui a participé à l'étude, ne figurent pas dans le tableau relatif au ratio PPSMJ/agent de probation.

Au-delà du taux d'encadrement des probationnaires, se pose naturellement la question de la qualité et de la nature du suivi exercé. Les pratiques professionnelles des SPIP ont connu au cours des dernières décennies d'importantes mutations, initiées en 2008 par l'affirmation de la prévention de la récidive comme finalité d'action des SPIP⁹⁷, initiant un virage criminologique de la profession. Le premier répertoire des pratiques opérationnelles (RPO 1), déployé à partir de 2018 dans les SPIP, a en outre contribué à homogénéiser et normaliser les pratiques professionnelles.

Pourtant, le sentiment d'une probation insuffisamment effective est assez largement répandu parmi les magistrats entendus, soit ceux-là même qui accordent et retirent les mesures. L'absence de visites à domicile est notamment citée comme exemple d'une défiance de l'opinion publique.

3.1.1 Renforcer la crédibilité des mesures de milieu ouvert par la création d'une fonction d'agent de probation

Si la création du plateau technique décrit en 2.1 devrait renforcer la confiance des magistrats dans l'effectivité de l'exécution de leur décision, la mission a également perçu le besoin de voir la probation se décliner désormais de façon plus concrète, à travers des mesures de contrôle, y compris physique, du respect des obligations. Le suivi exclusivement administratif de nombreuses mesures et des rapports reprenant des déclarations et justificatifs produits par les condamnés sans s'assurer de leur fiabilité ne peuvent plus perdurer.

Il paraît cependant illusoire d'attribuer des missions supplémentaires à des CPIP dont les effectifs renforcés permettent seulement aujourd'hui de s'approcher des préconisations européennes en matière de taux d'encadrement des PPSMJ. Cela serait d'autant plus préjudiciable que leurs missions actuelles ne leur permettent plus d'investir pleinement la dimension sociale de leur office.

La mission préconise par conséquent la création d'une fonction d'agents de probation pour suppléer les CPIP dans leurs missions de contrôle. Ces agents de probation s'assureraient du respect effectif des obligations et des interdictions par des déplacements sur le lieu de travail ou au domicile de la personne condamnée⁹⁸. Ces investigations contribueraient à l'évaluation de l'adéquation entre la mesure et la personne, participant ainsi à l'individualisation de la peine et à la crédibilité de son exécution hors les murs.

⁹⁷ Circulaire DAP n° 113/PMJ1 du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP.

⁹⁸ Article D530-5 du code pénitentiaire : *Les visites que les personnes condamnées sont tenues de recevoir du personnel du service pénitentiaire d'insertion et de probation en application des dispositions du 2° de l'article 132-44 du code pénal peuvent être faites au domicile ou à la résidence du de la personne condamnée, ainsi que, le cas échéant, sur son lieu de travail.*

La création de cette nouvelle fonction, y compris dans le cadre d'une expérimentation, rencontre l'approbation de la quasi-totalité des organisations professionnelles entendues. Ses effectifs pourraient être alimentés par la réserve pénitentiaire ou par les retraités des forces de gendarmerie ou de police. Les pouvoirs d'investigation qui pourraient lui être accordés demeurent à déterminer. À titre d'exemple, l'agent de probation pourrait vérifier la réalité d'une indemnisation, l'assiduité à des cours de conduite ou à une formation, la réalité de la recherche d'un emploi ou le respect d'une interdiction de contact. Une partie de ces agents de probation pourrait utilement être intégrée au plateau technique afin d'amorcer et expliquer le déroulement d'une mesure en sortie d'audience.

Recommandation n° 18. Créer une fonction d'agent de probation.

3.1.2 Refondre l'échelle des peines : une perspective séduisante à la mise en œuvre complexe

Dans le prolongement de peines de milieu ouvert dont la crédibilité aurait été pleinement restaurée, plusieurs personnes entendues recommandent la définition d'une nouvelle échelle des peines parmi lesquelles figurerait une peine de probation. Dans sa version la plus aboutie, il s'agirait d'une peine se substituant au sursis probatoire, au TIG, à la détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE), au suivi socio judiciaire (SSJ) et à la peine de stage. Elle serait prononcée par le tribunal correctionnel sans référence à une peine d'emprisonnement et la fixation de son contenu serait assurée par le SPIP à l'issue d'une évaluation pluridisciplinaire.

Les partisans du dispositif lui prêtent une plus grande lisibilité, la capacité d'encourager le recours à des peines alternatives à l'emprisonnement et une plus grande adaptabilité à l'évolution de la personne. Le lien avec le JAP serait régulier et la fin de la mesure actée au cours d'une audience permettant de valoriser le parcours de désistance.

Une telle évolution paraît tout d'abord prématurée au regard de la nécessité déjà soulignée d'assurer une stabilité législative. Par ailleurs, les personnes actuellement placées en détention ne le sont bien souvent qu'après avoir mis en échec l'ensemble de l'arsenal répressif, sa diversité retardant d'autant l'incarcération. La création d'une peine unique de probation *réduirait au contraire à un unique barreau le passage de l'amende à l'emprisonnement dans cette nouvelle échelle des peines*⁹⁹. En outre, faire reposer le prononcé d'une peine de probation sur les magistrats siégeant au sein des tribunaux correctionnels présente a priori moins de garanties quant à la sensibilité au processus de désistance qu'en confiant cet examen à un JAP. Enfin, une peine qui ne serait pas adossée à l'incarcération par le mécanisme d'un sursis ne permettrait pas au JAP de révoquer simplement des mesures de probation. Les cas de violation des obligations remettant en cause la mesure nécessiteraient donc une nouvelle audience correctionnelle avec le risque d'engorgement supplémentaire des juridictions que cela représente.

L'état d'épuisement et de saturation des professionnels de l'exécution des peines ne paraît dès lors pas compatible avec une réforme présentant autant d'incertitudes quant à ses bénéfices, l'ensemble des mesures que le terme de peine de probation recouvre étant par ailleurs déjà accessible.

Le choix appartiendra, in fine, au gouvernement et au Parlement, d'instaurer une nouvelle échelle des peines. Il convient surtout d'éclairer le choix du législateur et à cette fin de se doter d'un pôle de recherche et d'évaluation en mesure de démontrer les apports budgétaires et qualitatifs de toute nouvelle politique publique¹⁰⁰.

3.2 Une diversité des établissements et des prises en charge contrariée par la problématique des flux

3.2.1 Une offre de prise en charge théorique diversifiée ...

La mission note que la diversité des établissements pénitentiaires est en lien direct avec les questions relatives à l'évaluation et l'individualisation. Les profils des personnes condamnées en milieu fermé étant hétérogènes, les modalités de prise en charge doivent répondre à ces différences. Elle note que ce principe est insuffisamment mis en œuvre depuis plusieurs années, en raison de la surpopulation carcérale.

⁹⁹ Audition de la conférence des barreaux.

¹⁰⁰ La disparition de la contrainte pénale, avant de lui donner le temps de produire les effets escomptés, et en l'absence d'une évaluation de sa pertinence illustre une telle nécessité.

Les différences entre établissements pénitentiaires ont surtout été organisées autour de la notion de dangerosité et de sécurité. On la retrouve très tôt dans la distinction faite entre établissements pour peines, les centres de détention proposant une prise en charge privilégiant l'insertion et les maisons centrales, la sécurité. La construction d'établissements ultrasécuritaires comme Vendin le Vieil et Condé sur Sarthe ou encore des quartiers maison centrale de certains centres pénitentiaires a conduit à une nouvelle distinction fondée sur les degrés de dangerosité.

Le traitement pénitentiaire du terrorisme a conduit l'administration à mettre en place, sur les capacités opérationnelles existantes, les quartiers d'évaluation de la radicalisation et les quartiers de prise en charge de la radicalisation. Sont ensuite arrivés les unités pour détenus violents, constituées elles aussi à capacité constante.

En dehors des problématiques liées à la dangerosité, l'administration pénitentiaire a aussi développé des prises en charge diversifiées orientées vers l'insertion. Les centres pour peines aménagées (CPA) et les quartiers pour peines aménagées (QPA) ont été créés dès 2002¹⁰¹ et accueillaient des condamnés bénéficiant d'une mesure de semi-liberté ou d'un placement extérieur, ou ayant un reliquat

de peine inférieur ou égal à un an en vue de préparer la sortie. La LOPJ du 9 septembre 2002 avait aussi prévu la mise en place des quartiers courtes peines, répondant au double objectif de garantir l'exécution de la peine et de prévenir la récidive par la mise en œuvre de programmes d'exécution des peines.

Les CPA et QPA ont été remplacés en 2022 par les structures d'accompagnement vers la sortie (SAS). Elles sont aujourd'hui au nombre de 13. Elles permettent d'éviter les sorties sèches¹⁰². L'article D112-21 du code pénitentiaire précise que *les SAS favorisent la préparation à la sortie de la personne détenue par la mise en œuvre de programmes de prise en charge permettant un accompagnement global, renforcé et individualisé.*

¹⁰¹ Décret du 30 avril 2002.

¹⁰² Selon la DAP : 21% des condamnés placés en SAS sortent en LSC-D, 19 % en LSC et 27 % en aménagement de peine. 33% sortent en fin de peine.

Un projet plus récent, dénommé inSERRE (Innover par des structures expérimentales de responsabilisation et de réinsertion par l'emploi) et porté par l'agence pour le travail d'intérêt général et la formation professionnelle (ATIGIP)¹⁰³, concerne la construction de trois établissements de 180 places chacun, consacrés au travail et à la formation professionnelle, dont le premier sera mis en service à Arras en 2026.

À la diversité des établissements ou quartiers, il faut ajouter celle des régimes de détention. Inspirée de l'expérience espagnole, l'administration a développé, y compris en maison d'arrêt, les modules de respect¹⁰⁴. Ils sont destinés à accueillir des condamnés sur la base du volontariat, dans un contexte de détention où l'autonomie est déterminante. A celle-ci s'ajoute la capacité d'engagement à respecter les règles souscrites. Ainsi le système pénitentiaire, en milieu fermé, offre tout un panel de prises en charge, permettant d'intégrer les principaux paramètres de l'exécution de la peine : sécurité, insertion, prévention de la récidive. L'effort de diversification des prises en charge en milieu fermé par l'administration pénitentiaire est à saluer. Il connaît toutefois de fortes contraintes.

3.2.2 Mise en échec par la surpopulation carcérale prenant insuffisamment en compte le profil

Comme l'a fait remarquer la Cour des comptes¹⁰⁵, les prises en charge spécifiques ne concernent qu'un petit nombre de condamnés incarcérés. La majorité des personnes détenues en maison d'arrêt ne bénéficient d'aucune prise en charge spécifique et subissent de plein fouet les conséquences de la surpopulation. Il convient par ailleurs d'observer qu'alors que les établissements ou quartiers spécifiques orientés vers la sécurité ne sont pas impactés par la surpopulation, certains de ceux tournés vers l'insertion sont menacés. C'est le cas des centres de détention (CD) et des quartiers centre de détention des centres pénitentiaires (QCD). Fondée sur une logique d'individualisation, l'affectation dans ces établissements est aujourd'hui en partie gouvernée par un impératif : la gestion de flux de plus en plus conséquents embolissant les maisons d'arrêt. La stratégie d'optimisation des places de détention, menée dans le cadre de la régulation carcérale¹⁰⁶, s'est faite au détriment de la qualité de la prise en charge des CD et QCD¹⁰⁷. La même menace pèse aujourd'hui sur les SAS et les quartiers ou centre de semi-liberté dont la fonction d'absorption du trop-plein des maisons d'arrêt s'est accentuée du fait de la LSC-D.

¹⁰³ La plaquette de présentation de l'ATIGIP présente le projet en quatre points : Sécurité (prévenir la récidive), Dignité (lutter contre la surpopulation carcérale), Responsabilité (faciliter l'insertion des personnes détenues et l'indemnisation des victimes), Efficacité (réduire le coût de la détention).

¹⁰⁴ Le module de respect fait l'objet d'un référentiel et d'une procédure de labellisation.

¹⁰⁵ Rapport précité, NBP 26.

¹⁰⁶ Voir paragraphe 3.4.

¹⁰⁷ À ce sujet, voir par exemple IGJ, Inspection de fonctionnement du centre pénitentiaire de Mulhouse-Lutterbach. Il convient de noter que ce CP fait partie d'un programme de construction appelé ERA (établissement à réinsertion active). Le concept ERA intègre un double objectif :

Or, détourner les types de prises en charge des objectifs pour lesquels ils ont été prévus, notamment l'insertion et la préparation à la sortie, engendre le risque d'augmenter la récidive. Il faut ajouter à cela les coûts financiers supplémentaires liés à la sécurisation d'établissements recevant un public inapproprié à leurs structures et l'impact sur les personnels dont les pratiques professionnelles sont mises à mal.

La mission insiste donc sur le fait que la modularité des prises en charge mise en œuvre par l'administration pénitentiaire depuis plus de vingt ans est neutralisée et détournée de son objet. La surpopulation carcérale met en échec toute politique d'orientation crédible des condamnés, hormis ceux classés dangereux, c'est-à-dire la minorité des publics accueillis. Cette même surpopulation accroît le risque déjà existant de ne plus pouvoir séparer les prévenus des condamnés.

Par ailleurs, la mission constate que la diversité des établissements et modes de prise en charge ne bénéficient pas suffisamment aux prévenus, en fonction de leur profil.

3.3 Multiplier et diversifier les structures à sécurité allégée pour faciliter une incarcération liée au profil et lutter contre la surpopulation carcérale.

La mission propose d'augmenter significativement la création d'établissements à sécurité allégée, correspondant davantage au profil de la grande majorité des personnes détenues, et orientés vers une prise en charge individualisée. Si la construction de SAS, dans leur conception initiale, doit être favorisée, la mission préconise d'aller plus loin en concevant de nouvelles structures d'enfermement, sous écrou, à forte vocation pluridisciplinaire sanitaire et sociale, le cas échéant en réaménageant des sites inoccupés.

Par exemple, ces établissements pourraient accueillir des personnes poursuivies en récidive d'infractions routières ou pour violences intra familiales. Ils pourraient accueillir des profils ne présentant pas de dangerosité criminologique.

Ces établissements, dénommés ***maison de détention***, créés à moindre coûts, à taille humaine, permettant notamment la prise en compte effective des difficultés médicosociales bien souvent liées au passage à l'acte, pourraient être opérationnels rapidement. En outre, ils seraient en capacité d'absorber une partie de la population pénale excédentaire et bénéficier à un plus large public. La transmission à l'administration pénitentiaire des éléments de personnalité recueillis par le plateau technique éclairera la décision du lieu de l'affectation.

De manière à inciter les juridictions à diversifier leurs réponses pénales, la mission propose également de s'inspirer de structures existantes, comme les centres judiciaires de placement probatoire (CJPP), pour accueillir des publics rencontrant des problèmes d'addiction ou psychiatriques pouvant relever de la justice résolutive de problèmes, à l'image des établissements *forensic* existant aux Pays-Bas et en Allemagne dont les résultats en matière de lutte contre la surpopulation carcérale sont unanimement salués.

Recommandation n° 19. Poursuivre le développement des SAS dans leur conception initiale.

Recommandation n° 20. Créer des établissements à sécurité allégée dénommés maison de détention.

Recommandation n° 21. Poursuivre le développement des CJPP.

3.4 La problématique spécifique des mineurs

La mission a constaté l'absence d'état des lieux susceptible de dépasser les préjugés relatifs à la délinquance des mineurs. En effet, faute de commande politique, il n'existe pas de photographie complète et actuelle de ce phénomène sur l'ensemble de la justice pénale, ce qui est particulièrement regrettable.

La mission, conformément à la lettre de mission, a inclus les mineurs dans le périmètre de ses travaux, leurs spécificités justifiant parfois des réponses distinctes de celles proposées pour les majeurs.

Le rapport d'évaluation sur la mise en œuvre du CJPM remis au Parlement par le Gouvernement le 17 octobre 2023 démontre une progression dans la rapidité d'exécution des décisions de justice, en dépit des différences pouvant être relevées selon la taille des juridictions.

Le nombre de places d'accueil ou d'hébergement pour prendre en charge les mineurs hors de leur domicile s'est imposée comme une problématique singulière. À cet égard, la mission s'est particulièrement intéressée à la modularité des prises en charge et à l'orientation dans les structures, comme pour les majeurs. Les centres éducatifs fermés (CEF) et les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) sont venus s'ajouter aux quartiers mineurs (QM) en 2002. On comptabilise ainsi six EPM, 40 QM et 52 CEF sur le territoire métropolitain. L'outre-mer dispose de huit QM et trois CEF. Aucun EMP n'y est implanté.

Les difficultés liées à la purge des situations pénales et au narcotrafic ont également été prises en compte.

Dans l'annexe N°2 au présent rapport, la mission constate que la diversification des hébergements doit être renforcée par une meilleure articulation et rendue plus visible. Il lui apparaît en outre nécessaire d'améliorer le recrutement et la formation des professionnels.

Recommandation n° 22. Adopter un plan d'action spécifique à la prise en charge des mineurs consistant à :

- Doter les CEF et les EPM de personnels fidélisés, formés et motivés permettant d'en assurer les missions d'insertion Renforcer la complémentarité et la visibilité des dispositifs d'hébergement existants.
- Mettre en place à l'attention des magistrats une présentation hebdomadaire de l'offre de places, selon les profils à l'image de la proposition faite pour le SPIP pour les majeurs dans le présent rapport.
- Assurer l'étanchéité entre les quartiers mineurs et ceux accueillant des majeurs. Envisager dans toutes les structures d'accueil des solutions permettant de réduire l'influence des mineurs les plus ancrés dans la délinquance sur les plus fragiles.
- Assurer une offre de suivi et prise en charge réellement différenciée des établissements de placement des mineurs en lien avec leur vocation initiale.
- Mettre en œuvre les moyens pour parvenir à une professionnalisation permanente des magistrats de l'enfance en application et exécution des peines.

3.5 Maîtriser la surpopulation carcérale : préalable indispensable à une exécution des peines efficiente

3.5.1 Objectiver les constats

3.5.1.1 Constater la saturation, démentir le soupçon de laxisme

Dans son rapport publié en octobre 2023, la Cour des comptes décrivait déjà le sentiment de surchauffe de l'exécution des peines, confrontée à des masses critiques conduisant à une gestion de flux, incompatible avec une véritable individualisation. Le taux d'occupation national des maisons d'arrêt était de 146,3%¹⁰⁸ au moment de ces constats : il s'élève désormais à 156,5 %¹⁰⁹. Depuis, 6 327 personnes supplémentaires sont détenues, pour atteindre le chiffre de 80 669 détenus au premier janvier de cette année.

¹⁰⁸ Chiffre DAP au 1^{er} octobre 2023.

¹⁰⁹ Chiffre DAP au 1^{er} janvier 2025.

La mission considère, à l'instar de plusieurs de ses interlocuteurs, que le manque d'intérêt de l'université et du monde de la recherche française pour la criminologie nuit à la compréhension et à la réflexion sur les politiques d'exécution des peines. Dans leur grande majorité, les évolutions professionnelles des 20 dernières années se sont nourries de travaux de recherche anglo-saxons, le retard français en la matière étant considérable (*voir notamment la difficulté actuelle d'évaluer la pertinence des courtes peines dans notre société – cf. 2.3.1*). En outre, la production statistique sur laquelle s'adossent les travaux des chercheurs et l'évaluation des politiques publiques s'avèrent perfectibles et largement handicapées par la faible qualité des données à la source¹¹⁰.

Dans une société où les représentations s'attachent à démentir les faits, il est indispensable de communiquer très largement sur la réalité de la réponse pénale en France et particulièrement sur l'inefficacité en termes de prévention de la récidive de peines d'emprisonnement exécutées dans les conditions actuelles, sur le coût de ce recours massif à l'enfermement et sur le risque de trouble majeur à l'ordre public auquel exposent des établissements aux taux d'occupation supérieurs à 200%¹¹¹.

Recommandation n° 23. Créer une structure nationale de réflexion criminologique chargée du lien entre le monde de la recherche et les professionnels intervenant en matière pénale pour étayer et promouvoir les politiques publiques et informer les citoyens.

3.5.1.2 *L'insuffisance manifeste des leviers d'action existant requiert l'implication forte du pouvoir politique*

La mission a étudié les trois leviers identifiés, à droit constant, par la Cour des comptes pour tenter de maîtriser la surpopulation carcérale.

Le premier, celui de la construction de places de prisons, a révélé ses limites. L'incapacité de l'Etat à respecter l'échéance de 2027 pour la construction de 15 000 places a été reconnue par le garde des Sceaux commanditaire de la présente mission. Surtout, il est assurément illusoire de poursuivre un objectif de rattrapage par ce biais quand il aurait fallu, sur l'ensemble de l'année 2024, construire un établissement de 400 places tous les mois pour absorber l'augmentation des publics hébergés. Par ailleurs l'histoire nous enseigne que les cinq programmes immobiliers d'ampleur mis en œuvre depuis 30 ans n'ont pas permis d'endiguer la vague de la surpopulation.

¹¹⁰ Rapport conjoint de l'inspection générale de l'INSEE et de l'inspection générale de la justice « Organisation, perspectives et enjeux de la statistique du ministère de la Justice » de Février 2022.

¹¹¹ 16 établissements concernés au 1^{er} janvier 2025.

Le deuxième consiste à saturer les places disponibles, en exploitant chaque lit en établissement pour peines via une politique dynamique d'affectation menée par l'administration pénitentiaire. Le taux d'occupation jamais égalé de 98,1 %¹¹² au sein des centres de détention (CD) et quartiers centres de détention (QCD) démontre que l'institution ne dispose plus de marges. Les professionnels déplorent même les dégâts occasionnés par la surpopulation au sein d'établissements pour peines jusqu'alors épargnés par le principe de *numerus clausus* qui y était respecté (cf. *supra*).

Dernier mode de régulation, le développement des alternatives à l'incarcération tel que l'envisageaient la LPJ et la loi du 22 décembre 2021, s'est révélé non seulement inopérant (cf. 3.1.1.) mais également contreproductif.

Face à ce constat d'échec des politiques publiques, il est désormais impératif pour la mission que le pouvoir politique s'empare du sujet. La surpopulation carcérale constitue un problème national et collectif qui ne doit pas reposer sur des professionnels dont la mission consiste au contraire à individualiser des parcours et à adapter les décisions et prises en charge à la personnalité des publics (Cf 2.2), en vue de prévenir la récidive, laquelle intéresse la sécurité de tous. Les pays qui sont parvenus à reprendre la maîtrise de leur population carcérale¹¹³ l'ont fait en assumant le caractère éminemment politique de cette décision.

3.5.2 Traiter l'urgence puis pérenniser un mécanisme régulateur

3.5.2.1 Affirmer une politique nationale d'action publique d'exécution des peines

Au regard de l'urgence, dont la sensibilité peut être assimilée à celle d'une crise sanitaire, des instructions de politique pénale doivent être initiées sans délai. Une circulaire de politique pénale générale prise en application de l'article 30 du CPP doit dans un premier temps orienter les décisions prises dans la purge des situations pénales, en application de l'article 723-16 du Code de procédure pénale¹¹⁴ et de mise à exécution des écrous¹¹⁵. Exécuter des peines ne doit pas systématiquement signifier incarcérer, a fortiori en situation de surpopulation carcérale. Aussi, à la suite de la modification du seuil d'aménagement proposée (cf. *focus* 2.1.3), d'un an à deux ans, la purge des situations pénales ne devrait pas conduire, comme c'est le cas en pratique actuellement, à une incarcération, alors que la nouvelle procédure à l'occasion de laquelle la personne a été interpellée et de nouveau condamnée n'a pas entraîné le prononcé d'une incarcération immédiate.

¹¹² Chiffre DAP au 1^{er} janvier 2025.

¹¹³ Finlande, Pays-Bas, Allemagne ...

¹¹⁴ Article 723-16 du CPP : *Par dérogation aux dispositions de l'article 723-15, en cas d'urgence motivée soit par un risque de danger pour les personnes ou les biens établi par la survenance d'un fait nouveau, soit par l'incarcération de la personne dans le cadre d'une autre procédure, soit d'un risque avéré de fuite du condamné, le ministère public peut mettre la peine à exécution en établissement pénitentiaire.*

¹¹⁵ A moduler selon l'ancienneté de la condamnation et de la nature de l'infraction.

Une telle circulaire pourrait également prescrire aux parquets de ne judiciaireiser les incidents en détention que quand ils constituent des faits graves. Là encore, l'existence d'une instruction nationale éviterait aux partenaires locaux d'avoir à s'accorder sur des positions parfois peu consensuelles.

Recommandation n° 24. Diffuser une circulaire de politique nationale d'action publique d'exécution des peines répondant spécifiquement à la problématique de la surpopulation carcérale.

3.5.2.2 Adopter des mesures d'urgence pénitentiaire

Ces actions à droit constant demeureront sans effet notable, sans une action préalable et forte permettant de sortir de la saturation actuelle.

La mission considère que la surpopulation doit désormais être appréhendée pour ce qu'elle représente effectivement : un état d'urgence. Ce dernier a en outre en commun avec celui décrété pendant l'épidémie de Covid 19 de revêtir une évidente dimension sanitaire et sécuritaire. La mission recommande de tirer les conséquences de cette similitude en recourant à un mécanisme s'inspirant de celui adopté le 25 mars 2020¹¹⁶ pour adapter les règles de procédure pénale pendant la crise sanitaire. Ce dispositif doit être entièrement législatif et sans aucune intervention ni appréciation de l'autorité judiciaire, car intéressant des mesures collectives.

La mission propose que le législateur détermine une réduction de peine exceptionnelle s'appliquant à toutes les peines d'emprisonnement exécutées en détention, sous réserve des exclusions à déterminer par le Parlement¹¹⁷. Il appartiendra au législateur, dans un souci d'acceptabilité que la mission ne méconnaît pas, de déterminer :

- le quantum de peine prononcé au-delà duquel le mécanisme ne s'appliquerait pas ;
- le reliquat de peine au-delà duquel ce mécanisme ne s'appliquerait pas ;
- le quantum de la réduction de peine. À titre indicatif, la mission rappelle que ce quantum était de deux mois dans le cadre du dispositif justifié par la pandémie de COVID 19. Les mesures conjuguées de réduction de peines exceptionnelles et d'assignation à domicile avaient alors conduit, selon les évaluations réalisées par la DAP, à une diminution de 3 600 personnes de la population incarcérée entre mars et juin 2020.

¹¹⁶ Ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

¹¹⁷ Le rapport d'information n° 1539, déposé le mercredi 19 juillet 2023 par la commission des lois recommandait déjà une première phase, progressive, de retour à la normale devant in fine aboutir à des taux d'occupation inférieurs ou égaux à 100 % dans l'ensemble des établissements pénitentiaires à l'horizon 2027.

Recommandation n° 25. Adopter une disposition législative d'urgence pour endiguer la situation hors de contrôle de surpopulation carcérale.

3.5.2.3 Maîtriser durablement la surpopulation

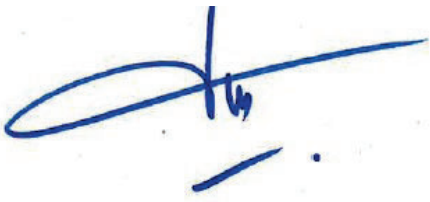
Retenant les enseignements de la hausse brutale des effectifs de la population pénale qu'avait engendré la fin des mesures décrétées pendant l'état d'urgence sanitaire, la mission insiste sur la nécessité de mettre en place, dès que la situation sera normalisée, un dispositif pérenne de régulation. La mission retient le principe de consacrer dans la loi deux niveaux d'intervention.

La mission propose que le gouvernement rende compte annuellement, par un rapport public au législateur, de l'état d'occupation des établissements pénitentiaires. Ainsi, annuellement le parlement serait mis en mesure sur une base documentée et objectivée de l'état du système carcéral, de prendre la mesure de la gravité et de la situation d'urgence générée par la surpopulation carcérale et d'en tirer les conséquences en termes de régulation au titre d'un sujet de société fondamental, par une loi.

Dès lors que le seuil de 100 % de taux d'occupation national serait dépassé, en dépit du dispositif d'urgence préconisé ci-dessus, il appartiendra au parlement de reproduire ce mécanisme.

Recommandation n° 26. Inscrire dans la loi un dispositif pérenne de maîtrise des effectifs au sein des établissements pénitentiaires par l'intervention annuelle du législateur.

A Paris, le 7 mars 2025

M. Jean-François BEYNEL Premier président de la cour d'appel de Versailles 	Madame Marie-Christine TARRARE, Procureure générale près la cour d'appel de Besançon 
Monsieur Peimane GHALEH-MARZBAN, Président du tribunal judiciaire de Bobigny 	Madame Cécile GENSAC, Procureure de la République près le tribunal judiciaire de Nîmes 
Monsieur Bruno CLEMENT- PETREMANN, Chef d'établissement du centre pénitentiaire de Paris la Santé 	Madame Clotilde LEPETIT, Avocate au barreau de Paris 