



MINISTÈRE
DE LA JUSTICE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Inspection générale
de la justice

Exécution des peines d'emprisonnement ferme

Rapport définitif

Mars 2022

N° 022-22

Ω N° 2021/00178



Inspection générale
de la Justice

Synthèse

L'exécution des peines, jusqu'alors angle mort des politiques pénales, est devenue une préoccupation majeure des pouvoirs publics au tournant des années 2000. Cet intérêt ne s'est jamais démenti et s'est souvent concentré sur la problématique des peines d'emprisonnement ferme. En témoignent les nombreux rapports parlementaires, issus de commissions d'enquête ou de demandes de l'exécutif, ainsi que les rapports produits par l'inspection générale des services judiciaires¹.

Ces rapports n'ont eu de cesse de pointer les insuffisances liées à la politique d'exécution des peines en soulignant les délais excessifs, voire l'absence totale d'exécution des peines d'emprisonnement ou le manque de statistiques fiables et d'outils de pilotage. Des débats mais aussi des polémiques sont nées, relayées dans les médias, centrées alternativement sur le « *scandale de l'exécution des peines* »² et « *l'humiliation* » des prisons surpeuplées, « *oubliettes de la société* »³.

Les réformes se sont enchaînées depuis la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite « Perben 2 », qui a inscrit en tête des dispositions relatives aux procédures d'exécution, à l'article 707 du code de procédure pénale (CPP), la nécessité, *sauf circonstances insurmontables*, de mettre les peines à exécution *de façon effective et dans les meilleurs délais* et a consacré la juridictionnalisation de l'application des peines. **Une vingtaine de lois ont été adoptées depuis l'an 2000, soit environ une chaque année. Voilà sans doute la première pierre d'achoppement identifiée : la complexité et l'instabilité du droit de l'exécution des peines.**

La mission s'est en effet attachée à analyser l'exécution et l'application des peines comme ce qu'elles devraient être : une politique publique, composante de la politique pénale, dont les objectifs sont énoncés par les textes et figurent explicitement dans les circulaires adressées aux parquets. C'est ainsi, que **depuis le début des années 2000, sept circulaires dédiées à l'exécution des peines ont été diffusées auxquelles s'ajoutent 11 circulaires et dépêches présentant les réformes.**

¹ Liste en annexe.

² Titre figurant dans le rapport de Jean-Luc Warsmann – Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison - Rapport au premier ministre – 28 avril 2003, p. 17.

³ Cf. Rapport du Sénat, Guy-Pierre CABANEL, fait au nom de la commission d'enquête – Prisons : une humiliation pour la République – n° 449 – 29 juin 2000.

Mais les parquets, outre qu'ils ne sont pas les seuls acteurs, souffrent de recevoir des **injonctions paradoxales**. Soumis le plus souvent à des demandes de **fermeté** et de **célérité**, ils sont dans le même temps requis de prendre en considération l'état du parc pénitentiaire et les conditions pour que les peines privatives de liberté soient mises à l'écrou dans des conditions permettant d'éviter d'aggraver la surpopulation carcérale. L'impératif de **dignité** des conditions de détention s'est imposé avec force récemment. Plus généralement, le fait que l'exécution des peines doive être pensée en termes de droits fondamentaux doit être intégré.

Plus globalement, cet objectif de fermeté et de célérité se combine avec l'objectif jusqu'ici toujours réaffirmé de **primauté des aménagements** des peines d'emprisonnement, l'incarcération étant considéré comme l'ultime recours pour les courtes peines, du fait de ses effets désocialisants.

Surtout, **on doit s'interroger sur une politique qui, depuis 20 ans, n'est pas comprise par le plus grand nombre**. Le fait qu'une peine dite d'emprisonnement ferme n'ait pas forcément vocation à être exécutée en milieu fermé est une réalité contre-intuitive, ce qui favorise malentendus et mauvaise foi et mérite des efforts particuliers de pédagogie.

Un autre écueil, déjà identifié à plusieurs reprises par les rapports d'inspection, tient au manque de fluidité du processus d'exécution où **les goulets d'étranglement sont nombreux**. Le premier se situe dès l'audience de jugement : **lorsque le prévenu n'est pas présent à l'audience**, ou n'a pas été représenté par un avocat muni d'un mandat de représentation, le jugement ne sera pas contradictoire et la décision prendra plus de temps à devenir exécutoire. Par ailleurs, la signification par les huissiers de justice, qui reste problématique, voire les recherches par les forces de l'ordre sont chronophages. Les **bureaux d'exécution des peines**, qui se sont généralisés, doivent être renforcés, de même que les **greffes correctionnels qui peinent à mettre en forme les jugements rendus**, condition d'une exécution effective. Plus généralement, **le maillon faible de la chaîne se situe au niveau des effectifs de greffe**, très clairement insuffisants. Cette même insuffisance des effectifs explique **l'absence de purge systématique des situations pénales**, une source de dysfonctionnement significative. Du côté des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), **le développement massif des aménagements de peines sous surveillance électronique doit conduire à des évolutions**, notamment pour renforcer les équipes de personnels de surveillance. Par ailleurs, toutes les initiatives visant à **décloisonner les acteurs de terrain** doivent être encouragées.

A ces méandres du circuit d'exécution s'ajoutent des **outils inadéquats ne permettant ni de piloter ni d'évaluer efficacement**. Malgré les progrès accomplis, le réseau a longtemps été inadapté dans son dimensionnement et les applicatifs disponibles sont insatisfaisants, en particulier CASSIOPEE et APPI. Le premier a rapidement présenté des faiblesses structurelles que les autres applicatifs ne peuvent compenser : les échanges inter-applicatifs sont encore incomplets vers APPI dans un sens comme dans l'autre et les trames offertes ne donnent pas satisfaction, plus encore après l'entrée en vigueur de la LPJ.

APPI est appelé à être remplacé très prochainement par un nouvel applicatif pénitentiaire pour le milieu ouvert, PRISME, qui devrait permettre au SPIP et au service de l'application des peines (SAP) de travailler de façon plus simple notamment en rendant possible la transmission de pièces jointes entre services. La date d'entrée en fonction comme la performance de ce nouvel outil restent à confirmer.

La mission s'est interrogée sur le fait de savoir si la procédure pénale numérique (PPN) était susceptible de faire évoluer les choses. Il s'avère qu'elle n'intègre pas la phase post-sentencielle dans ses premières phases de déploiement mais les outils mis à dispositions (PLINE, PLEX et la communication électronique pénale (CEP) notamment) devrait fluidifier le travail des SAP et des juges de l'application des peines (JAP), de même que la communication aux acteurs de l'exécution et de l'application des peines des dossiers numérisés et la signature électronique des notes d'audience et des jugements. Des expérimentations voire des évolutions textuelles devraient être envisagés à cet égard.

Pour que l'exécution des peines soit pilotée, les délais et les stocks suivis, elle requiert d'une part d'être intégrée dans les applicatifs et que soient précisément définis les indicateurs, à partir d'un outil dédié qui serait la synthèse statistique des applicatifs métiers. **Comme l'ont souligné les services statistiques entendus, les applicatifs ne doivent pas être seulement élaborés par les informaticiens mais doivent associer très en amont les considérations statistiques.** La logique informatique dans la définition des besoins et du programme qui y répond n'est pas la logique statisticienne. Or, ce n'est pas pour l'heure ce qui est constaté et la statistique disponible ne donne pas entièrement satisfaction.

La mission a néanmoins tenté de dresser un **état des lieux statistiques**.

Les peines d'emprisonnement prononcées par les tribunaux correctionnels sont aménageables dans leur écrasante majorité : parmi les peines d'emprisonnement ferme correctionnelle, plus de neuf sur dix sont susceptibles de faire l'objet d'un aménagement avant toute incarcération aux termes de la loi.

Un enseignement majeur est que, **bien qu'aménageables dans leur quasi-totalité, les peines correctionnelles prononcées donnent lieu pour une très large part à une incarcération de la personne condamnée.**

On peut souligner qu'en 2019, 40 % environ des « courtes peines » sont aménagées contre 25 % des peines plus lourdes. Entre 2013 et 2019, les trois quarts des peines de plus de 6 mois (et de moins de deux ans) ont donc été mises à exécution sous la forme d'une incarcération.

Ce taux d'incarcération très élevé s'agissant des peines de plus de six mois procède de la filière de comparution immédiate.

On remarque par ailleurs, en 2020, **une augmentation très significative des aménagements dit *ab initio***, décidés par le tribunal correctionnel lui-même, passant pour les peines de six mois ou moins de 2,1 % en moyenne entre 2017 et 2019 à 9,3 % en 2020 et pour les peines de plus de 6 mois de 2,5 à près de 10 %. Ce faisant les juges semblent avoir voulu respecter l'esprit de la loi nouvelle.

S'agissant des modalités de mises à exécution, **le placement sous surveillance électronique représente 55 % des aménagements de courtes peines et près de 90 % de ceux des peines plus lourdes** entre 2013 et 2019.

La mission s'est également penchée sur les délais d'exécution. Le fait le plus important, et le plus logique, est que l'aménagement de la peine nécessite un temps plus long que l'exécution par incarcération. En effet, la procédure qui conduit le JAP à aménager une peine prend nécessairement quelques semaines, voire quelques mois.

L'analyse des délais par nature de jugement montre que – toujours pour les peines aménageables – pour les jugements contradictoires, le délai médian de mise à exécution des courtes peines de six mois ou moins est deux fois plus court lorsque l'auteur est incarcéré que lorsque le JAP lui accorde un aménagement ou une conversion : 4,1 mois et 8,6 mois respectivement.

Le point majeur est que le caractère déterminant de la présence du condamné à l'audience, qu'il s'agisse de l'audience de jugement ou de l'audience du JAP. Cette absence rend nécessaire une signification, éventuellement après recherche par les forces de l'ordre et, le cas échéant, la possibilité de faire appel de la décision. En 2019, 70 % des peines de prison ferme étaient en cours d'exécution six mois après la condamnation quand la personne était présente à son procès. Le taux tombe à 28 % lorsque le condamné était absent.

L'analyse des délais par nature d'affaire révèle des délais moyens de mise à exécution qui s'allongent peu importe la nature d'affaire.

Si l'on se penche sur les délais par groupe de juridiction, on constate que les tribunaux judiciaires du groupe 1 ont un délai moyen de mise à exécution globalement plus long que celui des juridictions des autres groupes et qu'il progresse continûment à 12,8 mois en 2019. Ce délai est globalement stable de 2017 à 2019 pour les juridictions du groupe 2 puis s'allonge avec la crise sanitaire, passant de 10 à 12,5 mois. En revanche, au sein des groupes 3 et 4, le délai moyen de mise à exécution est en hausse, tout comme dans le groupe 1, passant de 8,8 mois en 2017 à 11,7 mois en 2021.

Ces statistiques issues d'une collaboration avec le service statistique ministériel (sous-direction de la statistique et des études) sont globales et nationales et ne permettent pas d'identifier précisément les goulets d'étranglement par service. Pour ce faire, la mission a analysé les rapports autonomes sur l'exécution des peines figurant dans les rapports annuels du ministère public, les rapports des SAP et les rapports dits COJ, issus des inspections de fonctionnement des chefs de cour.

Malgré les limites liées au caractère artisanal de la collecte des données, ces rapports mettent en évidence que, entre 2017 et 2020, toute peine confondue, la mise en état des pièces d'exécution tant par le greffe correctionnel que le service de l'exécution est d'autant plus rapide que les jugements ont été rendus contradictoirement. Par ailleurs, 65% des juridictions répondantes relèvent que les JAP statuent dans le délai légal de 6 mois sur le fondement de l'article 723-15.

De manière plus structurelle au cours des années (de 2016 à 2020), les rapports font état de l'accroissement progressif de la charge de travail dévolue aux magistrats et fonctionnaires de l'exécution des peines invoquant la complexité croissante du droit des peines, l'importance du nombre de vérifications à réaliser, l'existence de nombreux fichiers ainsi qu'une inflation du nombre de requêtes et les communications entre les différents acteurs de la chaîne pénale. Les dysfonctionnements de l'applicatif Cassiopée sont également désignés comme une source de complexité dans l'exercice de ces fonctions.

Enfin, la mission a dressé une **liste des bonnes pratiques** intéressant l'exécution des peines d'emprisonnement ferme relevées dans les rapports autonomes des cinq dernières années.

Liste des recommandations

- Recommandation n° 1.** A l'attention de la DSJ et du secrétariat général – Parfaire le travail d'actualisation des trames à la suite de la réforme du 23 mars 2019. 35
- Recommandation n° 2.** A l'attention de la DACG – Poursuivre la réforme proposée par la commission Cotte pour simplifier et rendre plus lisible le droit de l'exécution des peines. 38
- Recommandation n° 3.** A l'attention du SG, de la DSJ et de la DAP – Déployer rapidement Mon suivi Justice en ciblant prioritairement les régions les plus concernées par un taux d'absence aux convocations élevé, en procédant à une analyse fine des besoins. 42
- Recommandation n° 4.** A l'attention du SG, de la DSJ et de la DACG – Encourager l'ensemble des dispositifs visant à créer des calendriers partagés, à mutualiser les agendas entre ressorts. 44
- Recommandation n° 5.** A l'attention de la DSJ – Valoriser la fonction de greffier exerçant au sein des BEX. 44
- Recommandation n° 6.** A l'attention de la DSJ – Réaliser un nouveau bilan du fonctionnement des BEX. 44
- Recommandation n° 7.** A l'attention de la DSJ – Poursuivre la politique de renforcement des effectifs de greffe en s'interrogeant sur le renforcement de l'attractivité de certaines fonctions spécialisées dans les services d'exécution et d'application des peines. 46
- Recommandation n° 8.** A l'attention du SG et de la DSJ – Renforcer l'ENG en la raccordant d'urgence au réseau Justice et en engageant une réflexion sur l'augmentation de la période d'enseignement théorique. 46
- Recommandation n° 9.** A l'attention de la DACG, du SG et de la DSJ – Favoriser la purge systématique des situations pénales afin d'appréhender la totalité des peines en attente d'exécution concernant une même personne, notamment en réfléchissant à des évolutions technologiques permettant d'alerter les SEP et les SAP sur l'existence de jugements contradictoires à signifier ou par défaut applicables à des personnes écrouées, parfois détenues ou bénéficiant d'une mesure de probation. 49
- Recommandation n° 10.** A l'attention de la DAP - Renforcer l'encadrement dans les SPIP en assurant une plus grande attractivité de la fonction de directeur pénitentiaire d'insertion et de probation. Engager une réforme du statut des DPIP. 54
- Recommandation n° 11.** A l'attention de la DACG et de la DAP – Encadrer par un texte le périmètre de la délégation des modifications horaires afin de sécuriser les pratiques. 56
- Recommandation n° 12.** A l'attention de la DAP - Renforcer les équipes de personnel de surveillance des SPIP dédiées aux DDSE et entamer une réflexion sur la modernisation du logiciel rendant plus exploitable les données. 57

Recommandation n° 13. A l'attention de la DAP – Former les personnels administratifs dans les SPIP sur le modèle des greffes judiciaires.	57
Recommandation n° 14. A l'attention du SG, de la DSJ et de la DAP – Créer une plateforme numérique de réservation des places de DDSE ou de semi-liberté, accessibles aux greffiers d'audience et/ou du bureau de l'exécution des peines.	58
Recommandation n° 15. A l'attention du SG et de la DAP –Intégrer dans PRISME un indicateur pertinent d'exécution des peines afin de rappeler au SPIP les impératifs de retour dans le délai imparti des rapports d'enquête 723-15.....	59
Recommandation n° 16. A l'attention de la DACG – Optimiser l'efficacité des enquêtes sociales rapides avec une transmission systématique au JAP.....	62
Recommandation n° 17. A l'attention de la DACG – Envisager de généraliser, par voie textuelle, le principe du hors débat, a minima pour les peines de moins de six mois. ..	62
Recommandation n° 18. A l'attention de la DAP, la DSJ et la DACG – Engager une réflexion commune pour établir des instances de travail interprofessionnelles impliquant personnels pénitentiaires, magistrats du siège et du parquet et agents du greffe.	64
Recommandation n° 19. À l'attention du SG – Mettre en place des synergies entre la SDSE et le SNUM, notamment pour associer la SDSE à la politique de la donnée ministérielle et réexaminer l'organisation des compétences data du SEM pour tirer parti des synergies possibles avec la SDSE ou le SID (recommandation 15 du rapport IGJ/IGINSEE).	70
Recommandation n° 20. A l'attention du SG, de la DSJ et de la DACG : intégrer un volet EP au tableau de bord des juridictions à partir du travail conjoint du PEPP, de la SDSE et PHAROS.	70
Recommandation n° 21. A l'attention de la DACG et de la DAP – Développer une stratégie visant à favoriser la diffusion et la compréhension des statistiques élaborées par leurs services dans les juridictions, en particulier les observatoires.....	70
Recommandation n° 22. A l'attention de la DSJ – Inciter, à partir des rapports d'activité JAP, à mener des actions de diagnostic, recherche de solutions à partir des bonnes pratiques des juridictions.....	89
Recommandation n° 23. A l'attention de la DSJ et de la DACG – Inciter à valoriser les bonnes pratiques relevées dans les rapports COJ et faciliter le déploiement de ces modèles performants au sein de leur ressort.....	92

Sommaire

SYNTHESE	3
INTRODUCTION.....	13
1. L'EFFECTIVITE DE L'EXECUTION DES PEINES : UN IMPENSE COLLECTIF DEvenu UNE PREOCCUPATION CENTRALE.....	17
1.1 Des évolutions décisives	17
1.1.1 Le tournant des années 2000 : l'exécution des peines au cœur des débats sur la justice pénale	17
1.1.2 Des réformes législatives nombreuses.....	19
1.1.3 Un volume de peines d'emprisonnement important et une surpopulation carcérale chronique	21
1.2 Une activité aux enjeux majeurs	22
1.2.1 Les principes cardinaux de l'exécution des peines.....	22
1.2.2 Peines et opinion publique : une matière et un contexte propice aux polémiques	25
2. L'EXECUTION DES PEINES COMME POLITIQUE PUBLIQUE.....	27
2.1 Les objectifs fixés à la politique publique d'exécution des peines : des injonctions paradoxales ?	27
2.2 Des outils inadéquats.....	30
2.2.1 Des applicatifs insatisfaisants malgré les progrès accomplis.....	31
2.2.1.1 Les principaux applicatifs intéressant l'exécution des peines.....	31
2.2.1.2 Des insuffisances structurelles	33
2.2.2 La PPN : un espoir d'amélioration pour l'exécution des peines ?	35
2.3 Un droit hautement technique et peu lisible.....	36
2.4 Evaluer et se projeter	38
3. DES ACTEURS NOMBREUX ET DES CIRCUITS COMPLEXES	39
3.1 Les principaux goulots d'étranglement.....	39
3.1.1 L'importance de la présence des personnes condamnées aux audiences et d'une prise en charge.....	40
3.1.2 Des bureaux d'exécution des peines dont les effectifs doivent être renforcés	42
3.1.3 La frappe des jugements et la mise en état des pièces d'exécution : un engorgement systémique dans certains tribunaux.....	47
3.1.4 Le service de l'exécution des peines et la difficile purge des situations pénales.....	49
3.1.5 Les pratiques visant à prioriser la mise à exécution : une solution ?.....	50
3.1.6 L'aménagement des peines des condamnés libres : des marges de progrès du côté des juridictions et une offre pénitentiaire à faire connaître.....	50
3.1.6.1 La place croissante occupée par les aménagements ab initio	50

3.1.6.2	<i>L'article 723-15 du code de procédure pénale et le rôle pivot des SPIP</i>	51
3.1.6.3	<i>Une modernisation du SPIP à parfaire, un encadrement à renforcer</i>	53
3.1.6.4	<i>Un dispositif efficace mais encore perfectible</i>	58
A.	<i>Une individualisation, gage de sens et d'efficacité de la peine mais responsable de délais supplémentaires</i>	58
B.	<i>Le débat contradictoire : un espace-temps à optimiser</i>	62
3.2	Armer et décloisonner davantage les acteurs sur le terrain	62
3.2.1	<i>Le droit des peines intégré par les écoles du ministère de la justice</i>	62
3.2.2	<i>Un cloisonnement des acteurs de terrain qui subsistent</i>	63
4.	ETAT DES LIEUX DES PEINES D'EMPRISONNEMENT FERME	65
4.1	La production des statistiques relatives à l'exécution des peines : des sources et des objectifs multiples	65
4.1.1	<i>Une production éparpillée entre plusieurs services</i>	65
4.1.2	<i>Des statistiques pour quoi faire ?</i>	68
4.1.2.1	<i>Des usages divers à distinguer</i>	68
4.1.2.2	<i>Une statistique jugée insuffisante</i>	68
4.2	Les données produites par le service statistique ministériel	71
4.2.1	<i>Des peines d'emprisonnement ferme aménageables dans leur écrasante majorité</i>	71
4.2.2	<i>Des peines aménagées pour l'essentiel sous la forme d'un placement sous surveillance électronique</i>	73
4.2.3	<i>Les délais de mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme</i>	74
4.2.4	<i>Les indicateurs structurels de suivi de l'exécution des peines : stock et taux d'exécution</i>	78
4.3	Des rapports d'activité divers	84
4.3.1	<i>Le rapport annuel du ministère public : des données détaillées mais issues de statistiques conçues de manière artisanale</i>	84
4.3.1.1	<i>Un outil potentiellement utile au pilotage de la politique d'exécution des peines du parquet</i>	84
4.3.1.2	<i>Des données riches d'enseignements en matière d'exécution des peines</i>	85
4.3.2	<i>Le rapport annuel du juge de l'application des peines : un document riche en informations, un outil de pilotage insuffisamment exploité</i>	87
4.3.2.1	<i>Un document riche en informations sur le service de l'application des peines</i>	87
4.3.2.2	<i>Une exploitation à parfaire, des informations utiles au pilotage</i>	88
4.3.3	<i>Les inspections COJ : une obligation légale inégalement mise en œuvre, un exercice en voie de professionnalisation</i>	89
4.3.3.1	<i>La notion même d'inspection interrogée</i>	89
4.3.3.2	<i>Des rapports qui méritent une meilleure exploitation</i>	90

Introduction

Par une lettre en date du 8 juillet 2021, le garde des Sceaux, ministre de la Justice, a saisi l'inspection générale de la Justice (IGJ) d'une mission sur l'exécution des peines d'emprisonnement ferme.

La lettre souligne que *Les peines non exécutées et leur corollaire, des délais excessifs d'exécution des peines, font l'objet d'une extrême attention de la part de nos concitoyens qui ne peuvent comprendre que des peines d'emprisonnement prononcées par la justice pénale restent vaines ou soient exécutées dans des délais jugés trop longs, remettant ainsi en cause le sens profond de la peine.* Elle insiste sur l'importance de la question pour le ministère de la justice *en termes de crédibilité et d'efficacité de son action, et par-delà de la justice pénale dans son ensemble* » et sur la nécessité *d'analyser avec attention les modalités de mise à exécution des peines d'emprisonnement afin de disposer d'éléments précis, notamment sur les délais de cette mise à exécution, ainsi que sur les raisons des difficultés rencontrées par les magistrats et les greffiers des services d'exécution, d'application des peines et les services pénitentiaires d'insertion et de probation.*

Le ministre confie à l'inspection générale *une mission d'inspection sur l'exécution des peines d'emprisonnement sans sursis afin d'évaluer la charge, les missions et les moyens des services d'exécution des peines des parquets et des parquets généraux, de l'application des peines et des services pénitentiaires d'insertion et de probation pour exercer leur mission d'exécution* et lui demande de :

- dresser un état des lieux, décrire les modalités et les délais d'exécution des peines d'emprisonnement non aménageables suivant la nature de la décision (hors mandat de dépôt) ;
- examiner les délais de traitement par le greffe correctionnel puis de transmission des peines d'emprisonnement aménageables au service de l'application des peines et au service pénitentiaire d'insertion et de probation suivant la nature de la décision ;
- dresser un état des lieux des pratiques des services de l'application des peines et du rôle du service pénitentiaire d'insertion et de probation dans la procédure dite de 723-15 cpp, recenser les bonnes pratiques en la matière ;
- examiner les circuits d'exécution après une décision d'aménagement *ab initio* par le tribunal correctionnel et les délais de mise en œuvre effective ;
- établir un état de la situation quant au délai de traitement au sein des services d'application des peines en décrivant les modalités mises en œuvre ;
- examiner les circuits d'exécution après une décision d'aménagement (ou de rejet) de la peine ;
- identifier les éventuels dysfonctionnements au sein des différents services ainsi que les bonnes pratiques permettant de réduire les délais d'exécution des peines d'emprisonnement ferme ;

- formuler toutes constatations et recommandations utiles pour simplifier les circuits de mise à exécution, réduire ces délais et garantir une exécution la plus diligente possible ;
- examiner l'efficacité des applicatifs pénaux informatiques mis à disposition des juridictions pour assurer l'exécution des peines d'emprisonnement ferme, ainsi que les outils statistiques à disposition du ministère pour déterminer les délais d'exécution et faire toutes propositions d'améliorations en la matière.

Par notes de service des 15 juillet et 10 novembre 2021, l'inspecteur général, chef de l'IGJ, a désigné pour réaliser cette mission, Sonya Djemni-Wagner, inspectrice générale, responsable de la mission, Christelle Rotach, inspectrice générale, Thierry Landais, Philippe Combettes⁴ et Marie-Rolande Martins, inspecteurs.

La lettre de mission prévoyait une remise du rapport le 30 novembre 2021. Au vu des très nombreux items de la lettre de saisine et de la mobilisation de plusieurs membres de la mission dans les ateliers des états généraux de la justice, il a été convenu d'établir d'abord un rapport intermédiaire, remis en décembre 2021, avant de transmettre un rapport définitif synthétisant l'ensemble des analyses produites et fruit des déplacements programmés dans les juridictions et les services de l'administration pénitentiaire.

La lettre de saisine délimite le champ matériel de la mission : *les peines d'emprisonnement sans sursis*, qu'il conviendra donc d'examiner du prononcé de la condamnation jusqu'à l'écrou du condamné dans un établissement pénitentiaire ou à l'aménagement de sa peine. « Sans sursis » exclut les peines d'emprisonnement intégralement assorties d'un sursis simple mais pas celles mixtes, comprenant une partie ferme et une partie avec sursis. Il est important de préciser avec la plus grande rigueur la terminologie utilisée, qui, mal comprise, est source d'inexactitude et de controverses, ainsi que les principes gouvernant l'exécution et l'application des peines, notamment :

- le fait qu'après le prononcé de la condamnation, et sauf en cas de détention, l'utilisation d'une voie de recours interdit de mettre en mouvement la procédure d'exécution. Les peines dont il est fait appel ou opposition sont donc à exclure du champ de l'analyse puisqu'elles ne seront jamais exécutées, une nouvelle décision venant se substituer à celle prononcée en première instance ;
- en revanche, la mission a examiné le circuit des décisions rendues en première instance et en appel ;
- la lettre de saisine appelle la mission à distinguer les situations, selon la nature de la décision ;

⁴ Philippe Combettes a bénéficié d'une mutation dans le cours de la mission.

- la mission a distingué également les peines prononcées *ab initio* par le tribunal correctionnel et celles aménagées par le JAP, en rappelant qu'il existe des peines aménageables et des peines non aménageables et qu'une peine aménagée est bien une peine exécutée ;
- elle a pris en compte les peines d'emprisonnement prononcées initialement mais également les révocations de sursis et d'aménagement ;
- enfin, elle a exclu les mineurs considérant que l'entrée en vigueur particulièrement récente du nouveau code de justice pénale des mineurs, ajoutée à la spécificité des enjeux, justifie une telle exclusion.

La mission a exploité la volumineuse documentation disponible sur le sujet, constituée pour l'essentiel de rapports parlementaires et de précédents rapports de l'IGJ. Elle a également examiné les rapports annuels du ministère public, les rapports issus des contrôles dits COJ transmis par les chefs de cour à l'IGJ ainsi que les rapports annuels établis par les JAP en application de l'article D176 du cpp.

Elle a par ailleurs entendu l'ensemble des services qui, au sein de l'administration centrale du ministère de la justice, ont à connaître de la problématique de l'exécution des peines : direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), direction des services judiciaires (DSJ), direction de l'administration pénitentiaire (DAP) et secrétariat général (SG). Elle a également souhaité s'entretenir avec des « sachants » et les organisations professionnelles qui le souhaitaient (organisations représentatives des magistrats, agents du greffe et des services pénitentiaires d'insertion et de probation).

La mission a souhaité avoir une vision concrète du terrain, tout en étant limitée par la crise sanitaire qui persiste et un calendrier resserré. Elle s'est entretenue avec les personnels impliqués dans le processus d'exécution/application des peines de quatre tribunaux judiciaires, de trois cours d'appel et de quatre services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP). Ces visites ont été complétées par l'envoi d'un questionnaire Sphinx aux juges de l'application des peines, aux parquets et aux SPIP.

120 personnes ont donc été entendues.

Par ailleurs, la mission a travaillé en lien étroit avec le service statistique ministériel (SSM) pour produire une série de statistiques nationales les plus significatives possibles.

La mission rend donc compte de ce travail dans le présent rapport en replaçant la problématique dans son contexte historique et en exposant ses enjeux (1.), en pointant les principaux goulots d'étranglement le long des circuits d'exécution et analysant l'exécution des peines comme une politique publique (2.) et en présentant les résultats du travail statistique effectué (3.). Elle a établi une liste de recommandations procédant de ses constats. En annexe figure notamment une étude statistique approfondie et une liste de bonnes pratiques.

1. L'EFFECTIVITE DE L'EXECUTION DES PEINES : UN IMPENSE COLLECTIF DEVENU UNE PREOCCUPATION CENTRALE

1.1 Des évolutions décisives

1.1.1 *Le tournant des années 2000 : l'exécution des peines au cœur des débats sur la justice pénale*

L'exécution des peines a longtemps été la *grande oubliée de la chaîne pénale*⁵. La question de savoir quand et comment la décision était effectivement mise en œuvre était laissée de côté. Le temps de la justice semblait s'arrêter au moment de la peine prononcée, avec comme temps fort de la procédure pénale, l'audience.

Au début des années 2000, un rapport d'une organisation syndicale de magistrats évoquant l'exécution des décisions de justice pénale comme l'expression d'une *justice virtuelle* et une série d'articles de presse lancent le débat⁶. La Chancellerie rend alors publique une étude du service de la statistique et des études avançant d'autres chiffres et des explications, et annonce une circulaire *ayant notamment pour objet d'accélérer le processus d'exécution des peines*⁷.

En 2003, le rapport au Premier ministre du député Jean-Luc Warsmann, constitue un tournant. Ce document, dont l'essentiel des préconisations sera mise en œuvre par la loi du 9 mars 2004, pointe *le scandale des délais d'exécution*⁸.

Depuis, l'exécution des peines a été une préoccupation constante du pouvoir exécutif comme du pouvoir législatif, qui ont mis en œuvre des évolutions juridiques majeures et mobilisé des moyens financiers significatifs.

⁵ Etienne Blanc – Rapport sur les carences de l'exécution des peines et l'évaluation de l'application Cassiopée (Assemblée nationale), 2011.

⁶ USM – Livre blanc de la justice – 2002. Le rapport estime que 37,15% des peines d'emprisonnement ferme ne sont jamais exécutées.

⁷ https://www.lemonde.fr/archives/article/2002/04/11/controverse-entre-l-usm-et-la-chancellerie-sur-le-taux-d-inexecution-des-peines-de-prison_4238801_1819218.html

⁸ Jean-Luc Warsmann – Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison, rapport au premier ministre – 2003.

Cette préoccupation s'est exprimée dans les campagnes à l'élection présidentielle⁹ et dans les discours politiques au plus haut niveau¹⁰. De nombreux rapports témoignent de cet intérêt¹¹. La commission des lois de l'Assemblée nationale décide, en juillet 2007, de créer une mission d'information sur l'exécution des décisions de justice pénale pour toute la durée de la législature. Deux rapports sont publiés, en 2007 sur l'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes majeures et en 2008 pour les personnes mineures¹². En 2011, les députés Blanc et Warsmann publient un rapport sur les carences de l'exécution des peines et l'évaluation de l'application CASSIOPEE¹³. Un rapport de la commission des lois du Sénat sur la réforme de la justice, en 2017, consacre une partie significative à l'exécution des peines¹⁴.

Par ailleurs, l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) a rendu cinq rapports sur le sujet, entre 2002 et 2016¹⁵.

⁹ Cf. par exemple, le programme du candidat François Hollande, les soixante engagements, engagement page 34 : *Les peines prononcées seront toutes effectivement exécutées et les prisons seront conformes à nos principes de dignité.*

¹⁰ On peut par exemple citer le discours du président Nicolas Sarkozy, sur l'exécution des peines, prononcé le 13 septembre 2011, à l'occasion de l'inauguration de l'établissement pénitentiaire de Réau : *Une justice efficace, et j'en viens à cette question essentielle, c'est une justice dont les décisions sont suivies d'effets. C'est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit de peines de prison qui sanctionnent des faits graves. Les Français ne comprennent pas que les décisions de justice ne soient pas exécutées dans des délais raisonnables. Nos magistrats font un travail remarquable, dans des conditions difficiles, mais il faut que leurs décisions soient mieux appliquées. La sanction ne doit pas seulement être ferme, elle doit être rapide. Car à défaut, on nourrit chez le délinquant un sentiment d'impunité et dans la population un sentiment d'injustice.*

¹¹ Cf. Annexe 4.

¹² Rapports d'information enregistrés à la présidence de l'Assemblée nationale respectivement les 13 décembre 2007 et 28 mai 2008 par Etienne Blanc et Michèle Tabarot, en conclusion des travaux d'une mission d'information présidée par M. Jean-Luc Warsmann.

¹³ Etienne Blanc/Jean-Luc Warsmann– Rapport sur les carences de l'exécution des peines et l'évaluation de l'application Cassiopée – 2011.

¹⁴ Cinq ans pour sauver la justice ! Rapport d'information de M. Philippe Bas, président-rapporteur, Mme Esther Benbassa, MM. Jacques Bigot, François-Noël Buffet, Mme Cécile Cukierman, MM. Jacques Mézard et François Zochetto, fait au nom de la commission des lois n° 495 (2016-2017) - 4 avril 2017.

¹⁵ 2002 – Le taux d'exécution des peines d'emprisonnement ferme ; 2009 – Evaluation du nombre de peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution ; 2011 – Rapport sur la mise en œuvre des bureaux d'exécution des peines ; 2011 – Rapport sur les services d'insertion et de probation ; 2016 – Evolution des aménagements de peine et recours à la contrainte pénale et à la libération sous contrainte.

1.1.2 Des réformes législatives nombreuses

Plusieurs grandes réformes législatives ont concerné l'exécution des peines¹⁶.

La loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite « Perben 2 », a inscrit en tête des dispositions relatives aux procédures d'exécution, à l'article 707 du cpp la nécessité, sauf circonstances insurmontables, de mettre les peines à exécution de façon effective et dans les meilleurs délais. Elle a consacré la juridictionnalisation de l'application des peines. Elle a considérablement renforcé les pouvoirs d'individualisation du juge de l'application des peines (JAP), qui peut, depuis l'entrée en vigueur de la loi, substituer une mesure d'aménagement à une autre si la personnalité du condamné le justifie et convertir une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à six mois en peine de jour-amende ou en travail d'intérêt général. Elle a œuvré pour une mise à exécution plus rapide des courtes peines. L'article 474 du cpp, introduit par cette loi, prévoit ainsi que le condamné, s'il est présent à l'audience de jugement, reçoit à l'issue du prononcé du jugement de condamnation une convocation à comparaître, dans un délai bref, devant le JAP et le SPIP. La mise en œuvre de cette disposition a été rendue possible par la création des bureaux de l'exécution des peines (BEX), dont l'objectif principal est d'assurer une exécution rapide des peines.

La loi n° 2008-644 du 1^{er} juillet 2008 créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines avait introduit plusieurs mesures destinées à encourager la présence des prévenus à l'audience et à améliorer l'efficacité de la signification des décisions : elle a incité les prévenus à se présenter ou à se faire représenter à l'audience correctionnelle, en majorant le droit fixe de procédure dû par chaque condamné en cas d'absence injustifiée ; elle a répondu au manque de diligence de certains huissiers de justice pour procéder à la signification des décisions en matière pénale, en imposant un délai de 45 jours pour procéder aux significations de jugements.

Parmi les évolutions notables, il faut relever la fin des décrets de grâce collective et des lois d'amnistie dont le rapport Warsmann, avait relevé que, de leur fait, les retards entraînaient une grande inégalité entre les condamnés. Une réforme constitutionnelle a aboli les grâces collectives par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

La loi pénitentiaire n°2009-1436 du 24 novembre 2009 consacre le développement des droits des personnes placées sous main de justice et crée un cadre juridique très favorable aux aménagements de peine. Elle fixe deux principes fondamentaux (ex-article 132-24 du code pénal) :

- en matière correctionnelle et en dehors des condamnations en récidive légale, une peine d'emprisonnement sans sursis ne peut être prononcée qu'en dernier recours si la gravité de l'infraction et la personnalité de son auteur rendent cette peine nécessaire et si toute autre sanction est manifestement inadéquate ;

¹⁶ Cf. Tableau en annexe 3.

- lorsqu'une telle peine est prononcée, elle doit, si la personnalité et la situation du condamné le permettent, et sauf impossibilité matérielle, faire l'objet d'une mesure d'aménagement de peine (semi-liberté, placement à l'extérieur, placement sous surveillance électronique, fractionnement de peines).

Ces principes se traduisent en particulier par l'allongement, sauf dans le cas où la personne a été condamnée en état de récidive, d'un à deux ans du quantum de peine susceptible de faire l'objet d'un aménagement (total ou partiel) par la juridiction de jugement *ab initio* ou par le juge de l'application des peines en cours d'exécution de la peine (article 132-25 du code pénal).

La loi n° 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines avait pour principal objectif d'accroître les moyens consacrés à l'exécution des peines. Le communiqué de presse diffusé à l'occasion du Conseil des ministres du 23 novembre 2011 précisait que le projet de loi fixait les objectifs de la politique d'exécution des peines pour la période 2013-2017, fait suite aux annonces du président de la République lors de son discours de Réau (Seine-et-Marne) le 13 septembre précédent. Il précisait par ailleurs que les services de l'aménagement et de l'exécution des peines seraient renforcés avec la création de 120 postes de magistrats et 89 de greffiers.

En annexe de cette loi figure un rapport définissant les objectifs de la politique d'exécution des peines indiquant : La loi de programmation relative à l'exécution des peines a pour objectifs de garantir la célérité et l'effectivité de l'exécution des peines prononcées, notamment des peines d'emprisonnement ferme, de renforcer les capacités de prévention de la récidive et d'améliorer la prise en charge des mineurs délinquants. Ces objectifs sont définis et précisés par le présent rapport. Outre l'accroissement du parc pénitentiaire, la loi se donnait pour objectif de garantir une mise à exécution plus rapide des peines.

La loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice entraîne un repositionnement des acteurs en matière de peine, en particulier entre juges correctionnels et JAP. Elle consacre le principe de la motivation générale des peines et renforce la motivation spéciale des peines d'emprisonnement sans sursis. Par ailleurs, la loi modifie l'article 723-15 du cpp et ramène le délai permettant d'aménager une peine de deux à un an.

Malgré cette attention portée à une exécution rapide et effective des peines, le constat dressé par les rapports reste le même : celui d'une crise de l'exécution des peines et de données actualisées quasi impossibles à obtenir¹⁷. Dans chaque rapport, on retrouve le constat d'une situation d'urgence et la nécessité de faire de l'exécution des peines rapide et effective une priorité absolue.

¹⁷ Dans son rapport de 2011, intitulé *Rapport sur les carences de l'exécution de peines*, le député Etienne Blanc évoque : *un constat sans appel : en dépit des efforts réalisés ces dix dernières années, la situation de l'exécution des décisions de justice en France n'est pas satisfaisante*. Le rapport de 2017 de la commission des lois du Sénat, *Cinq ans pour sauver la justice !* mentionne : *L'exécution des peines en France apparaît aujourd'hui confrontée à une crise profonde*.

Cette attention portée à l'exécution des peines, et en particulier à l'exécution des peines d'emprisonnement, est à mettre en relation avec l'évolution de l'emprisonnement en France et à la crise liée à la surpopulation carcérale, génératrice elle aussi de nombreux rapports parlementaires (dont certains se penchent sur les délais d'exécution des peines¹⁸).

1.1.3 Un volume de peines d'emprisonnement important et une surpopulation carcérale chronique

En 2020, 469 600 condamnations envers des personnes physiques et 40300 compositions pénales ont été prononcées et inscrites au casier judiciaire, hors condamnations des tribunaux de police¹⁹.

Parmi les peines ou mesures principales prononcées, 46 % sont des peines d'emprisonnement ou de réclusion. Pour les délits, la durée moyenne de prison ferme s'établit à 9,6 mois en l'absence de tout sursis, de 10,5 mois en présence de sursis partiel simple et de 9,4 mois en présence de sursis partiel probatoire.

L'Infostat Justice n° 156 publié en décembre 2017 montre qu'entre 2004 et 2016, le nombre de condamnations prononcées à l'encontre de personnes majeures pour délit a augmenté de 17 %. Pour faire face à cette augmentation, des filières de poursuite simplifiées ont été créées : l'ordonnance pénale et la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. Durant la même période, l'amende est devenue la peine la plus prononcée, au détriment de l'emprisonnement avec sursis simple. L'emprisonnement en tout ou partie ferme reste la troisième peine correctionnelle la plus prononcée, mais le volume d'emprisonnement ferme prononcé par les tribunaux et cours d'appel correctionnels a augmenté de 32 % pour atteindre le volume record de 87 300 années en 2016. Cette augmentation est imputable à hauteur de 22 points à la hausse du nombre de condamnations à une peine d'emprisonnement ferme en tout ou partie, et à hauteur de 10 points à une hausse du quantum ferme moyen.

L'Infostat relève qu'atteignant un peu plus de 8 mois, **le quantum moyen d'emprisonnement ferme n'a jamais été aussi élevé qu'en 2016. On remarquera qu'il a continué à progresser puisque, comme susmentionné, il est de 8,7 mois en 2018 et 9,6 mois en 2020.** La part des peines inférieures ou égales à 4 mois a diminué, passant de 60 % en 2007 à 49 % en 2016. Le recours à la peine d'un mois d'emprisonnement ferme est moins fréquent. **C'est la part des peines d'emprisonnement ferme comprises entre 4 mois et 1 an qui a le plus progressé**, alors que les parts des peines supérieures à deux ans et de celles supérieures à cinq ans sont restées stables.

Ces évolutions contribuent à la crise liée à la surpopulation carcérale chronique.

¹⁸ Dominique Raimbourg et Sébastien Huygue, Rapport d'information de la mission d'information sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale, n°652, Assemblée nationale, 2013.

¹⁹ Références statistiques 2020.

La France comptait 70 651 détenus pour 61 080 places opérationnelles au 1^{er} janvier 2020, selon les statistiques de la population détenue et écrouée pour l'année 2020. La densité carcérale globale s'élevait alors à 115,7 %. Après avoir significativement diminué au début de la crise sanitaire (58723 personnes détenue en juillet 2020), la population détenue a de nouveau régulièrement augmenté jusqu'à atteindre 68301 personnes en août 2021 et 69 992 le 1^{er} décembre 2021.

La densité carcérale dans les 188 établissements pénitentiaires s'établit désormais à 115,24 %, contre 112,5 % au 1^{er} juillet et 109,5 % au 1^{er} juin. Dans les maisons d'arrêt, où sont en principe incarcérés les détenus en attente de jugement et ceux condamnés à de courtes peines, le taux d'occupation est de 132,4 %. Ce chiffre est en augmentation de plus de 20 points par rapport au 1^{er} août 2020, au cœur de la crise sanitaire.

1.2 Une activité aux enjeux majeurs

1.2.1 Les principes cardinaux de l'exécution des peines

L'exécution des peines a une double dimension : elle est à la fois une technique processuelle, mesurable en termes d'efficacité et en particulier de célérité, et l'expression d'un système de valeurs, qui doivent être sans cesse gardé à l'esprit.

L'exécution des peines est encadrée par les principes qui gouvernent la matière pénale dans son ensemble à commencer par le principe de légalité. L'article 7 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen fait écho aux problématiques de l'exécution : *Nul homme ne peut être accusé, arrêté ou détenu que dans les cas déterminés par la loi et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux qui sollicitent, expédient, exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires doivent être punis ; mais tout citoyen appelé ou saisi en vertu de la loi doit obéir à l'instant ; il se rend coupable par la résistance.*

D'une manière générale, l'exécution des peines est concernée par l'ensemble des textes garantissant les droits de l'homme, internes, européens et internationaux. On doit considérer qu'il existe une approche de l'exécution des peines par les droits de l'homme. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) en particulier a pu se prononcer sur le sujet dans son arrêt époux Hornsby contre Grèce du 19 mars 1997²⁰, rendu en matière administrative mais auquel la Cour a conféré une portée générale²¹, en affirmant que *l'exécution d'un jugement ou arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit être considérée comme faisant partie intégrante du "procès" au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (ConvEDH)*. Elle affirme ce faisant que l'exécution est un élément du droit au procès équitable. La CEDH fait de l'inexécution d'une décision de justice une anomalie²² peut-être plus grave que l'absence de jugement en soulignant que *l'inefficacité du système d'exécution risque d'aboutir à une forme de justice privée qui peut avoir des conséquences négatives sur la confiance et la crédibilité du public dans le système juridique*.

Le délai lui-même n'est donc pas qu'un marqueur d'efficacité de la procédure mais doit être analysé en termes de droits. Comme le souligne un rapport de la commission des lois du Sénat²³ *Dans certains pays, comme en Allemagne, la loi fixe des délais maximaux pour l'exécution d'une décision pénale. Au regard des retards accumulés par les juridictions, il semblerait utile d'imposer un délai raisonnable d'exécution des décisions de justice et de créer ainsi une obligation de la justice vis-à-vis des victimes, et donc de la société, et même une forme de droit pour les condamnés à l'exécution de leur propre peine dans ce délai raisonnable pour éviter que, dans certains cas, la peine soit exécutée alors que le condamné s'inscrit désormais dans un environnement stabilisé que l'emprisonnement va remettre en cause.*

L'article 707 du cpp énumère les objectifs et les principes à mettre en œuvre dans l'exécution des peines. Il énonce un **principe général de célérité** : *Sur décision ou sous le contrôle des autorités judiciaires, les peines prononcées par les juridictions pénales sont, sauf circonstances insurmontables, mises à exécution de façon effective et dans les meilleurs délais*. S'ajoutent à cette exigence de rapidité d'autres principes spécifiques.

²⁰ Cour EDH, 19 mars 1997, époux Hornsby c/Grèce, n° 18357/91.

²¹ N. Fricéro, note sous Cour EDH, 19 mars 1997, époux Hornsby c/Grèce, n° 18357/91, D., 1998, pp. 74-78.

²² O. Dugrip et F. Sudre, « Droit à un procès équitable et exécution des décisions de justice », note sous CEDH, 19 mars 1997, époux Hornsby c/Grèce, n° 18357/91, JCP G., 1997, n° 47, II, 22949, p. 512 in Catherine Tzutzuiano. L'effectivité de la sanction pénale, Université de Toulon, 2015.

²³ Cinq ans pour sauver la justice ! 2017.

En premier lieu, est posé le principe que **Le régime d'exécution des peines privatives et restrictives de liberté vise à préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne condamnée afin de lui permettre d'agir en personne responsable, respectueuse des règles et des intérêts de la société et d'éviter la commission de nouvelles infractions.** Ce régime est adapté au fur et à mesure de l'exécution de la peine, en fonction de l'évolution de la personnalité et de la situation matérielle, familiale et sociale de la personne condamnée, qui font l'objet d'évaluations régulières.

Ce **principe d'individualisation de l'exécution des peines** est consacré par le Conseil constitutionnel qui a décidé que *l'exécution des peines privatives de liberté en matière correctionnelle et criminelle a été conçue, non seulement pour protéger la société et assurer la punition du condamné mais aussi pour favoriser l'amendement de celui-ci et préparer son éventuelle réinsertion*²⁴.

L'article 707 dispose en outre que *Toute personne condamnée incarcérée en exécution d'une peine privative de liberté bénéficie, chaque fois que cela est possible, d'un retour progressif à la liberté en tenant compte des conditions matérielles de détention et du taux d'occupation de l'établissement pénitentiaire, dans le cadre d'une mesure de semi-liberté, de placement à l'extérieur, de détention à domicile sous surveillance électronique, de libération conditionnelle ou d'une libération sous contrainte, afin d'éviter une remise en liberté sans aucune forme de suivi judiciaire.*

La loi du 8 avril 2021 a complété ces principes pour y ajouter le droit de cette personne d'être incarcérée dans des conditions respectant sa dignité²⁵.

L'article 707 du cpp consacre également le **droit de la victime** à saisir l'autorité judiciaire de toute atteinte à ses intérêts ; d'obtenir la réparation de son préjudice, par l'indemnisation de celui-ci ou par tout autre moyen adapté, y compris, s'il y a lieu, en se voyant proposer une mesure de justice restaurative ; d'être informée, si elle le souhaite, de la fin de l'exécution d'une peine privative de liberté, dans les cas et conditions prévus au présent code ; à la prise en compte, s'il y a lieu, de la nécessité de garantir sa tranquillité et sa sûreté.

Cet article se lit de façon combinée avec l'article 132-19 du code pénal qui dispose que **Toute peine d'emprisonnement sans sursis ne peut être prononcée qu'en dernier recours si la gravité de l'infraction et la personnalité de son auteur rendent cette peine indispensable et si toute autre sanction est manifestement inadéquate.**

²⁴ Décision n° 93-334 DC du 20 janvier 1994, sur la loi instituant une peine incompressible et relative au nouveau code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale.

²⁵ Cf. Article 803-8 du code de procédure pénale.

Le parquet tient un rôle essentiel non seulement pour s'assurer de l'effectivité de la sanction pénale mais également de sa légalité. Cette illégalité peut tenir à la peine telles qu'elle a été prononcée (peine dépassant le maximum légal, peine impossible) ou aux modalités de son exécution (peines prescrites par exemple). Comme le souligne la professeure Martine Herzog-Evans, ***La mise à exécution de sanctions pénales constitue le rempart ultime, avec le casier judiciaire national, de la légalité des sentences pénales***²⁶.

La question se pose de savoir si le parquet dispose d'un pouvoir d'opportunité en matière d'exécution des peines, comme en matière de poursuites, qui signifierait qu'il peut décider de ne pas mettre à exécution. Le code de procédure pénale n'énonce pas un tel principe mais on peut en trouver la trace dans certains articles. Ainsi l'article 708 dispose-t-il que le parquet peut décider de suspendre ou de fractionner une mise à exécution pour motif grave d'ordre familial, médical, professionnel ou social, motif qu'il appréciera seul.

Ce principe d'opportunité est également apparu dans la pratique des parquets pour respecter certains principes exposés plus haut, en particulier le principe de dignité. On peut citer la pratique de certains services d'exécution des peines qui s'entendent avec l'administration pénitentiaire sur la date de la mise à exécution de l'emprisonnement par la pratique des rendez-vous pénitentiaire en fonction du taux d'occupation d'une maison d'arrêt ou la pratique de la régulation carcérale.

Le parquet comme le JAP doit rendre compte de son activité. Obligation leur est faite d'établir un rapport annuel, rendu public²⁷ (art. 709-2 du cpp pour le parquet et D176 du cpp pour le JAP)²⁸.

1.2.2 Peines et opinion publique : une matière et un contexte propice aux polémiques

Comme le relève Martine Herzog-Evans, *Régulièrement, et notamment en période électorale, l'attention des Français est attirée sur le taux d'exécution des peines qui serait particulièrement faible. Plusieurs recherches ont en effet montré dans le passé que de nombreuses peines n'étaient pas ramenées à exécution. Entendant de telles statistiques, la population avait tendance à imaginer que des personnes condamnées pour des crimes graves à de longues peines de réclusion demeuraient durablement en liberté face à l'abstention de la justice*²⁹.

²⁶ Martine Herzog-Evans, Droit de l'exécution des peines, LGDJ, 2020.

²⁷ L'arrêté du 17 février 2005 précise qu'il est consultable par toute personne qui en fait la demande et prévoit qu'une copie de ce rapport est adressée au préfet, au directeur départemental de la sécurité publique, au commandant du groupement de gendarmerie, aux chefs des établissements pénitentiaires, au DFSPIP, au directeur départemental de la PJJ, au trésorier-payeur général, au bâtonnier de l'ordre des avocats, au président de la chambre départementale des huissiers, aux conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance et des conseils départementaux de prévention. Le procureur de la République pourrait en adresser une copie à tout organisme ou institution de droit privé ou de droit public coopérant avec l'institution judiciaire.

²⁸ Voir infra 4.3.

²⁹ Ibid.

Comme on l'a indiqué plus haut, la question de l'exécution des peines s'est imposée dans le débat à l'occasion d'une polémique autour d'une « justice virtuelle », polémique ayant d'ailleurs conduit à la saisine de l'IGSJ. Son rapport, paru en 2002, sur le taux d'exécution des peines avait été rendu public et est toujours disponible sur le site Internet Vie publique³⁰.

Des chiffres continuent à être lancés dans le débat, donnant régulièrement lieu, dans les médias, à des vérifications dans les rubriques *Fact checking*³¹.

Comme le souligne la chercheuse Virginie Gautron, *Diffusées par les médias, instrumentalisées par des think tanks conservateurs, ces données ont alimenté un climat de défiance à l'encontre de la magistrature, qui non seulement serait laxiste lors du prononcé des condamnations, mais qui plus est manquerait de diligence au moment de les exécuter, voire délaisserait totalement ce pan d'activité*³².

Même sans polémique, les titres évoquent le plus souvent la *confusion* ou l'*imbroglio*³³ avec l'idée sous-jacente ou clairement exprimée que plusieurs dizaines de milliers de peines ne seraient jamais exécutées.

Or, pour reprendre les termes de l'étude menée par le service statistique ministériel en 2018³⁴, **Les délais de mise à exécution sont à l'origine de la formation d'un stock intermédiaire de peines en attente d'exécution dont le contenu se renouvelle en permanence. Ainsi le stock de peines fermes en attente d'exécution ne doit pas être considéré comme un volume inerte de peines « jamais exécutées » mais comme un stock en renouvellement permanent.**

Ces incompréhensions sont la résultante de plusieurs facteurs qui seront développés plus bas : un droit d'une particulière technicité, accrue par la succession de réformes législatives, d'une part, des applicatifs longtemps défectueux ne permettant pas d'élaborer des statistiques fiables et significatives à la fois pour évaluer et pour piloter, d'autre part. Complexité et opacité permettent toutes les imprécisions et tous les raccourcis.

³⁰ <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/024000226.pdf>. Le rapport comprend une partie liminaire intitulée « Origine de l'étude » qui indique : Cette interpellation médiatique a conduit le Ministère de la Justice à se mobiliser afin d'apporter une réponse construite à ce questionnement légitime.

³¹ France Info – Le Vrai du faux – https://www.francetvinfo.fr/replay-radio/le-vrai-du-faux/60-000-condamnations-a-de-la-prison-ferme-restent-elles-non-executees-chaque-annee-comme-l-affirme-valerie-pecresse_4069003.html

https://www.francetvinfo.fr/replay-radio/le-vrai-du-faux/le-vrai-du-faux-non-il-n-y-a-pas-des-dizaines-de-milliers-de-peines-de-prison-non-executees_3116753.html

Libération – Checknews – https://www.liberation.fr/checknews/2018/01/12/est-il-vrai-qu-aujourd-hui-100000-peines-de-prison-ne-sont-pas-executees-comme-l-a-dit-valerie-pecre_1652987/

³² Virginie Gautron. "Même s'ils sont condamnés à de la prison ferme, ils ne purgent pas leur peine !". Vicot R. (dir.), Sécurité : vraies questions et faux débats, L'Harmattan, pp.120-131, 2013, 978-2-343-00363-4. fffalshs-01085231.

³³ Le Monde : le grand imbroglio des peines. 18 octobre 2021. https://www.lemonde.fr/societe/article/2021/10/18/etats-generaux-de-la-justice-le-grand-imbroglio-de-l-execution-des-peines_6098798_3224.html

³⁴ Infostat 166.

On mélange donc dans un même ensemble des délais de procédure normaux et des retards résultants de dysfonctionnements. Partir d'un postulat faux n'est pas de nature à fournir une analyse probante.

On peut signaler à cet égard la création en 1993 de l'association Pénombre pour développer un espace public de réflexion et d'échange sur l'usage du nombre dans les débats de société. La critique de cette association lancée par des spécialistes du champ pénal³⁵ portait précisément le **mésusage du chiffre dans l'espace public**, et la façon dont les médias et le débat politique utilisaient sans précaution des chiffres sur le domaine pénal³⁶.

La mission s'efforcera de bien distinguer les diverses causes de la non-exécution immédiate des peines d'emprisonnement ferme : l'absence du condamné ; l'aménagement des peines, qui est, évidemment, une modalité d'exécution ; des défauts d'organisation et de collaboration ; un manque d'effectifs ; d'autres éventuels dysfonctionnements.

2. L'EXECUTION DES PEINES COMME POLITIQUE PUBLIQUE

L'intérêt manifesté depuis plus de vingt ans pour l'exécution des peines et les frustrations qui sont exprimées sur le sujet de façon pérenne illustrent le fait qu'elle devrait être pensée comme une politique publique à part entière, incluse dans la politique pénale.

2.1 Les objectifs fixés à la politique publique d'exécution des peines : des injonctions paradoxales ?

Déterminer les objectifs assignés à la politique d'exécution des peines est l'étape première et indispensable pour fonder une politique publique cohérente et en mesurer l'efficacité.

L'objectif le plus évident est celui de parvenir à une exécution effective des peines : le juge prononce une peine et, quelle qu'elle soit, elle doit être exécutée. Appliquée à la peine d'emprisonnement, cela donne : le juge prononce une peine d'emprisonnement et elle doit être exécutée. Nous parvenons très vite à une première aporie : une peine d'emprisonnement n'a pas forcément vocation à être exécutée en établissement pénitentiaire sous le régime de l'incarcération mais peut – et parfois doit – être aménagée.

³⁵ Notamment Pierre-Victor Tournier, Bruno Aubusson de Cavarlay, Annie Kensey.

³⁶ Benjamin Camus, La statistique pénale, une statistique gestionnaire et une statistique criminelle : esquisse d'histoire (communication pour le colloque INSEE du 29 juin 2016).

C'est un questionnement, partagé avec la Cour des comptes, qui réalise un contrôle et une mission d'évaluation des politiques publiques sur le sujet de l'exécution des peines, sur lequel la mission reviendra : une politique publique ne devrait-elle pas avoir pour objectif premier d'être comprise, y compris par les citoyens ?

L'objectif d'efficacité s'intègre dans une politique pénale plus large énoncée d'abord à destination des parquets. C'est ainsi, que depuis le début des années 2000, sept circulaires dédiées à l'exécution des peines ont été diffusées³⁷. On remarquera que six d'entre elles l'ont été entre 2009 et 2012, la dernière est, le 1^{er} octobre 2020, une circulaire de politique pénale générale comprenant des dispositions relatives à l'exécution des peines. S'y ajoutent 11 circulaires et dépêches présentant les réformes.

La circulaire du [1^{er} février 2011](#) a invité, dans le cadre de la lutte contre la récidive, à l'élaboration de méthodes de travail communes entre l'autorité judiciaire et les forces de l'ordre, et a fixé un délai maximal de l'ordre de deux mois aux services interpellateurs pour effectuer les diligences requises par le ministère public aux fins de notification des décisions et/ou de mise à exécution d'une peine d'emprisonnement. Elle instaure par ailleurs des instances de concertation, qui seront ultérieurement transformées en commission d'exécution des peines (COMEX) et commission régionale d'aménagement des peines (CRAP).

La circulaire du [12 mai 2011](#) a invité les parquets à prioriser la fluidification de la procédure d'aménagement des peines des condamnés libres (procédure de l'article 723-15 du CPP) notamment au moyen de la mise en place d'une action concertée entre tous les acteurs et de circuits courts.

Par ailleurs, la circulaire du [19 septembre 2012](#) rappelle qu'avant toute mise à écrou, et sauf impératif d'incarcération immédiate, toute peine d'emprisonnement, et plus particulièrement les peines anciennes ou inférieures à six mois d'emprisonnement, doit faire l'objet d'un réexamen par le parquet afin que soit à nouveau envisagée l'exécution de la peine sous une modalité adaptée.

³⁷ - Circulaire du 29 septembre 2009 relative à l'exécution et à l'aménagement des peines,
 - Circulaire interministérielle Intérieur/Justice du 1^{er} février 2011 relative à la lutte contre la récidive et la multi-réitération ;
 - Circulaire du 15 février 2011 d'instructions générales de politique pénale ;
 - Circulaire du 12 mai 2011 relative à l'aménagement de peine des condamnés libres et au développement des aménagements de peine prononcés à l'audience de jugement ;
 - Circulaire du 2 novembre 2011 relative à l'exécution des peines d'emprisonnement ferme ;
 - Circulaire du 19 septembre 2012 de politique pénale (point n°6 relative à l'aménagement et l'exécution des peines ;
 - Circulaire du 1^{er} octobre 2020 de politique pénale générale.

La circulaire du [20 mai 2020](#) a donné des instructions générales aux fins d'ouvrir une réflexion des parquets sur une politique pénale des peines en appelant notamment à une nécessaire priorisation de l'exécution des peines d'emprisonnement afin de favoriser la régulation de la population carcérale et les aménagements de peine à la sortie de la détention. Cette circulaire a fait l'objet d'une annulation partielle relative à l'exécution des peines de moins d'un mois³⁸.

Cette politique pénale, à la lecture de ces circulaires, semble clairement orientée vers une plus grande concertation des acteurs et des aménagements des peines plus nombreux. Elle est en réalité construite sur des **injonctions paradoxales**. D'une part, depuis de nombreuses années, il est attendu de la justice pénale une fermeté dans la lutte contre la délinquance et des résultats concrets en matière de lutte contre la récidive. Certaines réformes expriment très explicitement cet objectif, général ou ciblé pour certaines infractions³⁹. De l'autre, notre droit pénal est construit sur l'idée d'un amendement et d'une réinsertion du condamné et sur le constat que l'incarcération, pour les courtes peines, n'est pas le meilleur moyen d'y parvenir.

Cette philosophie, constamment réaffirmée au fil des réformes, est clairement énoncée par la loi du 23 mars 2019 et sa nouvelle échelle des peines⁴⁰.

Récemment, par des arrêts rendus le 11 mai 2021, la Chambre criminelle de la Cour de cassation est venue renforcer et préciser ces principes d'aménagement des peines. Elle réaffirme dans deux arrêts (n°20-84.412 et 20-85.576), le caractère obligatoire de l'aménagement des peines inférieures à six mois.

Mais d'autre part, comme le souligne l'IGJ dans le rapport rendu dans le cadre de la mission d'appui sur la nouvelle politique des peines⁴¹, *les parquets se retrouvent confrontés à des injonctions paradoxales. La mise à exécution des décisions pénales est considérée, à juste titre, comme la condition sine qua non de l'effectivité de l'œuvre de justice. Pour autant, l'état du parc pénitentiaire et les conditions de détention ont conduit les ministres successifs, de façon plus ou moins assumée, à demander aux parquets de faire en sorte que les peines privatives de liberté soient mises à l'écrou dans des conditions permettant d'éviter d'aggraver la surpopulation carcérale. Le réexamen des peines en vue d'un éventuel aménagement (« rejapage ») est ainsi régulièrement préconisé, de même que la pratique du rendez-vous pénitentiaire*⁴².

³⁸ Conseil d'État, 6ème - 5ème chambres réunies, 23/09/2021.

³⁹ Réforme instaurant des peines plancher par la loi du 10 août 2007 et abolie par la loi du 15 août 2014, réformes visant à réduire les champs des réductions de peines, réformes visant à accroître les quantités de peine ou à introduire de nouvelles infractions, réformes introduisant des mesures de sûreté, etc.

⁴⁰ Article 132-19 du code pénal.

⁴¹ Rapport IGJ, Mission d'accompagnement des juridictions et services pénitentiaires dans la mise en place de la nouvelle politique des peines, février 2020.

⁴² Le mandat de dépôt à effet différé introduit par la LPJ (Cf. 2.7.) présente une certaine parenté avec cette pratique.

La mission soulignait que *la plupart des parquets entendus [...] mènent d'ailleurs depuis plusieurs années une véritable politique d'exécution des peines, incluant parfois l'application des peines : outre des circuits prioritaires d'exécution de certaines peines, connus des magistrats comme des greffiers, des protocoles ont parfois été conclus entre parquet et SAP pour favoriser le hors-débat en post-sentenciel*.⁴³.

Plus encore, des recherches soulignent l'impossibilité, dans les conditions actuelles, d'exécuter toutes les peines : *Même si ces peines non exécutées sont essentiellement des petites peines et que, une part d'entre elles remontent à plusieurs années, les partisans des politiques répressives y voient une atteinte intolérable à l'exemplarité de la sanction. Pourtant, le paradoxe est que la prise en compte obligatoire et systématique de ces dossiers « oubliés » risquerait de paralyser totalement le système. Des maisons d'arrêt encore plus encombrées, des SPIP de milieu ouvert soumis à davantage de dossiers auraient des conséquences catastrophiques. Tout le monde en est conscient. Contre toute attente, un objectif, légitime sur le principe, qui serait de « vider les placards de l'exécution », produirait très vraisemblablement une perte de maîtrise totale du système. Au lieu d'apporter davantage de sécurité et d'assurer un meilleur contrôle sur les personnes potentiellement les plus dangereuses, ce type d'ambition générerait des effets pervers inverses : les individus dangereux ou ceux méritant une plus grande attention des services judiciaires et pénitentiaires seraient en quelques sortes « noyés » dans la masse des dossiers à traiter en urgence. L'incapacité de se focaliser sur un nombre restreint de dossiers particuliers mènerait à des mécanismes inflationnistes, avec de moins en moins de capacité à exercer un contrôle et de mener une politique pénale ou pénitentiaire digne de ce nom*⁴⁴.

2.2 Des outils inadéquats

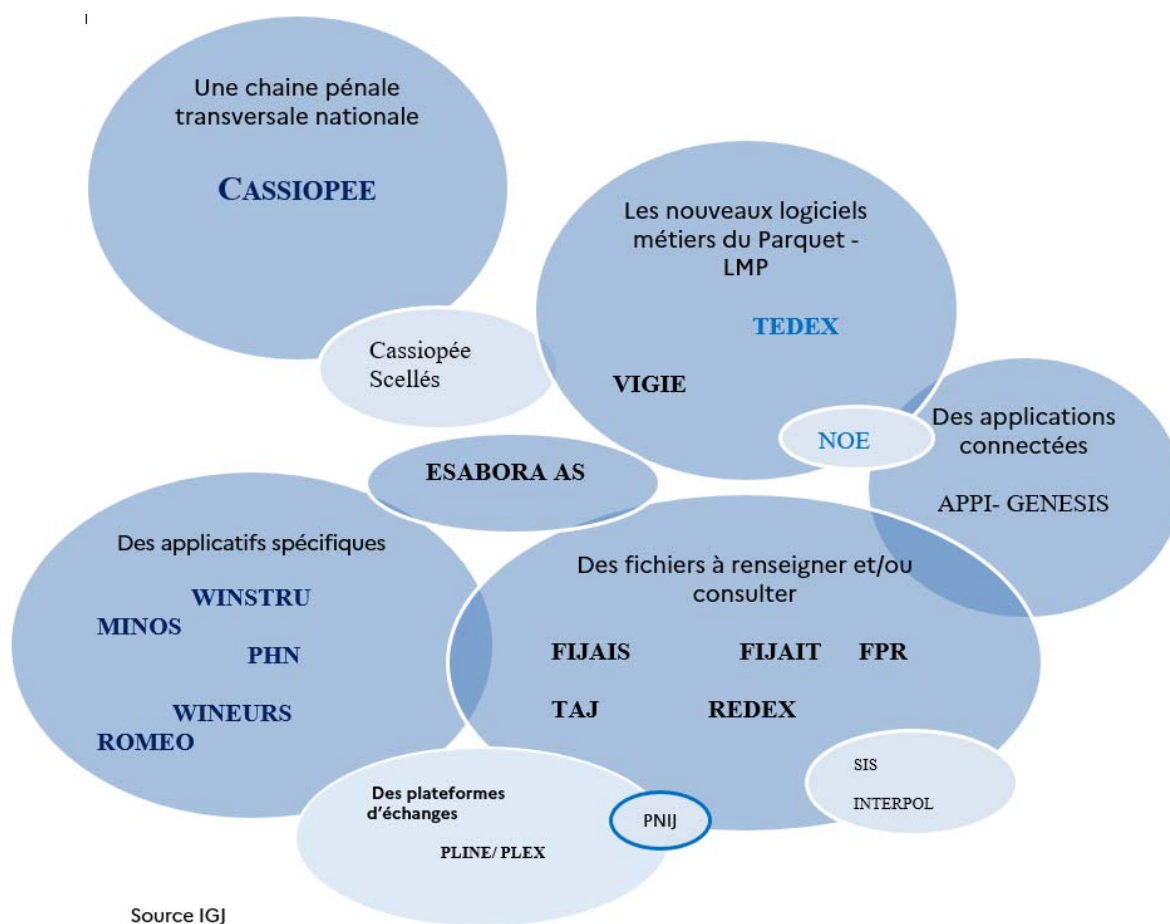
Si les outils se sont indéniablement améliorés au cours des vingt années écoulées, force est de constater que le développement des applicatifs est long, souvent sujet à des retards de déploiement, et qu'il est fréquemment en décalage avec les réformes judiciaires et les besoins des utilisateurs.

⁴³ On remarquera cependant que les JAP sont tenus de rédiger un rapport annuel adressé au ministre de la justice, cette obligation semblant illustrer le fait qu'ils sont un maillon de la chaîne d'exécution des peines. Cf. Article D176 code de procédure pénale.

⁴⁴ Christian Mouhanna (dir.), La coordination des politiques judiciaires et pénitentiaires. Une analyse des relations entre monde judiciaire et administration pénitentiaire, Rapport de recherche financé par la Mission Droit et justice, 2011.

2.2.1 Des applicatifs insatisfaisants malgré les progrès accomplis

L'environnement informatique des juridictions et services du ministère de la justice demeure complexe et cloisonné, comme l'illustre le schéma ci-dessous. S'ils ont constitué un progrès notable au moment de leur introduction, les applicatifs disponibles ne sont toujours pas en mesure de délivrer les données utiles au pilotage de l'activité judiciaire. Ainsi, aucun n'est en mesure de suivre les délais d'exécution des sanctions prononcées ni d'intégrer les étapes de l'exécution et de l'application des peines. Si l'on s'en tient aux seuls outils métiers, plus d'une dizaine, qui vont du système intégré comme CASSIOPEE à des applicatifs plus modestes, coexistent encore.



2.2.1.1 Les principaux applicatifs intéressant l'exécution des peines

Le logiciel CASSIOPEE⁴⁵, déployé à compter de 2010 dans toutes les juridictions de première instance, a été conçu pour remplacer une dizaine d'applicatifs locaux et devenir ainsi le support technologique du bureau d'ordre national automatisé des procédures judiciaires. Instauré par l'article 48-1 du cpp, il permet le partage entre les différentes juridictions d'informations essentielles à la conduite de l'action publique.

⁴⁵ Chaîne applicative supportant le système d'information orienté procédure pénale et enfants, instituée par le décret en Conseil d'Etat n°2009-528 du 11 mai 2009.

Les fonctionnalités de l'application CASSIOPEE couvrent la totalité du processus pénal, y compris le traitement des alternatives aux poursuites et la gestion de la filière des mineurs (dont les attributions d'assistance éducative et d'application des peines du juge des enfants).

Destiné à faciliter le traitement des procédures, il permet la gestion et le suivi des procédures judiciaires par les juridictions compétentes, l'information des victimes et la connaissance réciproque entre les juridictions des procédures concernant les mêmes faits ou mettant en cause les mêmes personnes, afin notamment d'éviter les doubles poursuites⁴⁶.

CASSIOPEE n'est pas un outil de gestion et de pilotage. Ces fonctions sont partiellement remplies par PHAROS⁴⁷, infocentre centralisant et croisant des informations sur l'activité et les moyens des juridictions, extraites de nombreuses applications qui, pour la plupart, sont déjà implantées dans les services. Néanmoins, pour ce qui concerne la phase de l'exécution des peines, il n'offre que quelques requêtes dans l'outil *Détail activité pénale*, notamment pour comptabiliser les peines et amendes prononcées. Pour le reste, l'absence de statistiques plus fiables et plus conséquentes s'explique principalement par la nécessité d'engager un important travail de qualification et de traitement des données (un chantier à part entière est en cours de programmation) mais également par une saisie parfois incomplète par les utilisateurs dans l'applicatif métier CASSIOPEE.

APPI⁴⁸, mis en œuvre conjointement par la DSJ et la DAP à partir de 2003 offre une approche complémentaire en offrant un traitement automatisé de données à caractère personnel ayant pour finalité de faciliter notamment la gestion des procédures suivies dans les services d'application des peines (SAP) et les SPIP, chacun dans son domaine. S'il a présenté indéniablement des atouts à son origine, notamment celui de partager l'information sur les peines d'emprisonnement à venir ou de favoriser la communication entre les SAP et les SPIP, l'outil est aujourd'hui un applicatif suranné. Ainsi, il ne permet pas de joindre des pièces, alourdissant les communications entre professionnels. En outre, tout comme cela a été signalé s'agissant de CASSIOPEE, toute nouvelle évolution génère des régressions dans les fonctionnalités. Un nouvel applicatif, PRISME, sera déployé à compter de la fin du premier semestre 2022.

⁴⁶ Les données portent notamment sur les date, lieu et qualification juridique des faits ; les nom, prénoms, date et lieu de naissance ou la raison sociale des personnes mises en cause et des victimes lorsqu'ils sont connus ; les informations relatives aux décisions sur l'action publique, au déroulement de l'instruction, à la procédure de jugement et aux modalités d'exécution des peines ; les informations relatives à la situation judiciaire, au cours de la procédure, de la personne mise en cause, poursuivie ou condamnée⁴⁶.

⁴⁷ Pilotage HARmonisé pour l'Organisation des Services.

⁴⁸ Application des Peines, Probation, Insertion.

Le Casier judiciaire national (CJN), service à compétence nationale rattaché à la direction des affaires criminelles et des grâces, reçoit et mémorise les décisions principalement pénales, en gère la conservation et les effacements et délivre des extraits sous forme de bulletins, aux juridictions, aux administrations et aux particuliers. Les échanges inter-applicatifs (EIA) CASSIOPEE/CJN constituent un enjeu important pour la justice pénale : outre la réduction notable des opérations matérielles de traitement et des dépenses de fournitures et d'affranchissement, ils permettent la mise à jour quasi-instantanée du casier judiciaire et augmentent ainsi la réactivité de l'action publique par une meilleure connaissance des antécédents judiciaires. L'alimentation du CJN via EIA avec CASSIOPEE s'établit aujourd'hui à plus de 75 % des transmissions en moyenne.

Les différents applicatifs métiers parquet (permanence, bureau des enquêtes, extractions judiciaires) ne comportent pas d'angle exécutions des peines.

2.2.1.2 *Des insuffisances structurelles*

La première insuffisance concerne non l'applicatif lui-même mais le réseau longtemps inadapté au fonctionnement de CASSIOPEE⁴⁹ et de l'ensemble des applicatifs, les perspectives s'éclaircissant néanmoins au fur et à mesure des travaux réalisés dans le cadre du plan de transformation numérique du ministère.

L'applicatif CASSIOPEE a par ailleurs rapidement présenté des faiblesses structurelles que les autres applicatifs ne peuvent compenser :

- déployé initialement sur les seules juridictions de premières instances, son déploiement aux cours d'appels n'a été entrepris qu'à compter de 2015 avec un achèvement prévu à la fin du premier semestre 2022 pour le territoire métropolitain (avec les cours d'appel de Paris et de Versailles) et à la fin du premier semestre 2023 pour les cours d'appel ultramarines ;
- les échanges inter-applicatifs sont encore incomplets ;
- les trames offertes ne donnent pas satisfaction.

S'agissant des trames, on identifie deux problèmes différents : le retard dans la mise à jour des trames, notamment dans le contexte des réformes introduites par la LPJ, et les problèmes générés par la fusion des trames. Sur le premier point, depuis décembre 2020, toutes les trames concernées par le bloc peines de la LPJ ont été intégrées et/ou mises à jour dans CASSIOPEE (70 trames) selon la DSJ, qui est néanmoins consciente de certaines insuffisances.

⁴⁹ Cassiopée compte environ 15 000 utilisateurs potentiels (entre 5000 et 8000 simultanément) et 50 millions de décisions enregistrées.

Sur les fusions des trames, CASSIOPEE est un système d'information daté et qui à l'origine a été créé uniquement dans le cadre de la nécessité normative d'avoir un bureau d'ordre national, avec une éditique basique. Cet outil a évolué pour devenir un véritable outil de gestion de la chaîne pénale. Cette fragilité originelle de CASSIOPEE – une insuffisante capacité de flux de données et des transformations non initialement conçues – sont telles qu'elles génèrent des régressions dans les fonctionnalités antérieures à chaque nouveau développement.

Un exemple récent a été donné concernant la mise en œuvre du code de justice pénale des mineurs. Lors de la mise en œuvre des tests, lorsqu'une trame de placement en détention provisoire était créée, on perdait un certain nombre de données lors de l'édition⁵⁰ et malgré les opérations de réinitialisation. Ces dysfonctionnements étant aléatoires, il est très difficile de les anticiper selon la DSJ malgré les tests⁵¹.

La totalité des personnes entendues ont insisté sur le caractère tardif et surtout imparfait de l'actualisation des trames à la suite de la réforme du 23 mars 2018. De façon très précise, les agents du greffe ont expliqué que les « fusions » comportaient des inexactitudes, des mentions de texte applicables manquantes, des omissions, les obligeant à des relectures fastidieuses et anxiogènes et à des corrections manuelles.

Le questionnaire diffusé auprès des parquets révèle que les applicatifs, notamment Cassiopée, sont considérés comme inefficaces pour tracer l'activité d'exécution des peines selon 67 % des répondants. L'absence de possibilité de procéder à des extractions de données contraint à un comptage manuel est considéré comme plus fiable en particulier pour alimenter les RAMP dans 84 % des réponses. 83 % des juridictions recensées disposent d'outils de pilotage construits localement.

S'agissant des EIA entre CASSIOPEE et APPI, ils existent depuis 2015 et fonctionnent parfaitement « en flux aller » (de CASSIOPEE vers APPI, permettant notamment de ne pas ressaisir un certain nombre d'informations, notamment celles relatives à l'identité, ce qui fait gagner du temps et éviter les erreurs) avec des modes opératoires clairs pour les utilisateurs APPI selon la DSJ. Pourtant, leur taux d'utilisation demeure faible⁵² et variable selon les juridictions. Pour la DSJ, cette sous-utilisation est le fait d'une méconnaissance par les services et non d'un dysfonctionnement. La mission de contrôle de fonctionnement du tribunal judiciaire (TJ) de Marseille avait pour sa part été informée d'une contrainte trop forte de saisie, malgré l'interfaçage existant. Le mode opératoire, long et laborieux n'est pas mis en œuvre par les services correctionnels à l'issue de l'audience, obligeant les fonctionnaires du greffe du SAP à créer la fiche entière dans APPI pour chaque situation et les agents du SPIP ensuite. Cela est confirmé par l'ANJAP. La mission a interrogé dans chaque juridiction visitée/entendue, les agents du greffe sur cette « passerelle », assimilée à un « *bricolage, qui ne fonctionne pas* ».

⁵⁰ Par exemple disparition de la mention des textes applicables.

⁵¹ Cf. compte rendu d'entretien DSJ.

⁵² La moyenne nationale d'utilisation est de 15% selon la DSJ.

S'agissant du « flux retour », entre APPI et CASSIOPEE, c'est une demande formulée depuis 2016 par la DSJ mais elle n'a pas constitué une priorité d'action du fait du projet de remplacement d'APPI par un nouvel applicatif pénitentiaire pour le milieu ouvert, PRISME. Ce nouvel applicatif devrait permettre au SPIP et au SAP de travailler de façon plus simple et permettre la transmission de pièces jointes entre services.

Recommandation n° 1. A l'attention de la DSJ et du secrétariat général – Parfaire le travail d'actualisation des trames à la suite de la réforme du 23 mars 2019.

2.2.2 La PPN : un espoir d'amélioration pour l'exécution des peines ?

La mission s'est interrogée sur le fait de savoir si la procédure pénale numérique (PPN) était susceptible de faire évoluer les choses et intégrait la phase exécution/application des peines. La direction de projet a insisté sur le fait que la PPN n'était pas un nouvel applicatif et n'avait pas vocation à remplacer CASSIOPEE⁵³.

PPN est un programme mobilisant des outils existants⁵⁴ pour simplifier les opérations de rédaction, signature, transmission, stockage et archivages des procédures, en lien étroit avec les services de police ou gendarmerie.

La PPN a été séquencée en quatre phases :

- conception du programme en 2018 ;
- expérimentation débutée en avril 2019, qui a conduit à constater la difficulté d'utiliser des dossiers nativement numériques dans les phases d'instruction et d'exécution/application des peines ;
- déploiement de la PPN à compter de juillet 2020 s'agissant des procédures dites de « petits X » (4,5 millions de procédures annuellement, soit 40 % des procédures). D'ici 2022, la PPN sera étendue à toutes les procédures de COPJ et les défèrements dans 52 juridictions, soit une juridiction par cour d'appel. Parallèlement des applicatifs ont été mis à disposition des juridictions dans le « store » PPN (au premier chef PLINE, PLEX et CEP) ;
- dématérialisation pour toutes les procédures délictuelles tout au long de l'année 2023. Dans cette dernière phase, l'objectif de la direction de programme est d'intégrer la phase d'exécution des peines.

⁵³ Cf. Schéma du circuit PPN en annexe, p.11.

⁵⁴ Elle s'appuie notamment sur la Numérisation de la procédure pénale (NPP), système de gestion électronique des documents (GED) permettant de travailler et stocker sur des procédures numérisées sur un espace sécurisé.

La direction de programme PPN a indiqué que la phase d'expérimentation menée aux TJ d'Amiens et de Blois avait révélé qu'il était difficile d'aller jusqu'à l'exécution des peines dans des procédures nativement numériques, notamment parce que les minutes n'étaient pas disponibles. L'enjeu reste néanmoins la prise en charge d'une procédure de bout en bout, depuis la phase d'enquête jusqu'à l'exécution des peines.

La direction de programme travaille à résoudre les difficultés mais s'est axée d'abord sur les premières phases du processus pénal tout en favorisant l'utilisation des outils mis à disposition pour simplifier la procédure pour les acteurs de l'exécution/application des peines : NPP, PLINE⁵⁵ PLEX⁵⁶ et CEP⁵⁷. Il semblerait que le TJ d'Amiens ait connu des gains importants par la mise à disposition des pièces de personnalité aux SPIP et aux JAP. Pour ces derniers, disposer de l'entier dossier sur la NPP s'est avéré intéressant.

La direction de programme travaille sur un minutier électronique qui devrait permettre d'intégrer la phase d'exécution des peines.

La mission a mené des entretiens avec le tribunal judiciaire d'Amiens, juridiction pilote pour la PPN.

2.3 Un droit hautement technique et peu lisible

Le droit de l'exécution des peines est unanimement considéré comme un droit complexe et particulièrement technique, en particulier s'agissant des règles sur la confusion des peines, sur la prescription ou les réductions de peines.

⁵⁵ Plate-forme Interne d'Echanges de fichiers et de Documents (PLINE) est un outil d'échanges sécurisés de documents ou fichiers volumineux introduit en 2018 afin de suppléer aux limitations de la messagerie Outlook. Ce nouvel outil est accessible uniquement aux personnels du Ministère de la Justice. Pour les partenaires externes, un autre outil, PLEXE, est destiné à cet usage.

⁵⁶ Plateforme EXterne Etat (PLEX) est un applicatif mis en production en 2020 qui permet les communications vers les avocats inscrits au RPVA uniquement en matière pénale et en matière civile. Au pénal, le protocole conclu entre le ministère de la justice et le CNB vient compléter celui signé entre les mêmes parties le 24 avril 2020 en matière de communication électronique pénale (CEP) en ce qu'il permet la délivrance par les juridictions aux avocats des copies numérisées des dossiers pénaux et les notifications prévues par l'article 803-1 I du code de procédure pénale.

⁵⁷ La communication électronique pénale est régie par les articles D590 et s. du cpp et issue d'un protocole conclu entre le ministère de la justice et le CNB en 2020. Elle permet la saisine dématérialisée des juridictions par les avocats.

Cette complexité s'explique en partie par la succession de nombreuses réformes, certaines globales, d'autres plus ciblées⁵⁸. Ces réformes génèrent, outre une pénibilité liée à la nécessaire assimilation de règles nouvelles⁵⁹, une difficile détermination de l'application de la loi dans le temps. S'y ajoutent d'inévitables imperfections ou incohérences de la loi : l'exemple a été cité du choix opéré de l'interdiction des peines d'emprisonnement d'un mois prévu dans le code pénal par la loi du 23 mars 2019 mais de ces mêmes peines qui subsistent dans un grand nombre de textes spéciaux non codifiés et qui, du fait qu'il s'agit de droit pénal spécial, s'appliquent. D'aucuns ont évoqué une *sédimentation sans cohérence, sans coordination*. Un conseiller de cour d'appel entendu évoque une *matière sablonneuse*. Une organisation syndicale mentionne qu'*aujourd'hui être à l'exécution des peines, c'est être dans une situation dangereuse* et évoque le manque d'une *cellule technique d'urgence d'aide à la décision*. Pour elle, les FAQ de la DACG ne permettent pas d'obtenir une réponse immédiate. On peut signaler la création récente d'une Association des magistrats de l'exécution des peines (ANEP)⁶⁰, dont les référents jouent de fait le rôle d'un soutien d'urgence pour les magistrats de l'exécution des peines.

Ces difficultés bien identifiées ont conduit la garde des Sceaux de l'époque à confier au magistrat Bruno Cotte une mission sur la simplification des règles applicables. Déjà en 2007, le député Etienne Blanc⁶¹ relevait un *manque de lisibilité du droit de l'exécution des peines souligné par l'ensemble des personnes entendues par la mission et critiqué par la doctrine*. Il en appelait par conséquent à la création d'un code spécifique relatif à l'exécution des peines.

Dès l'introduction, la commission Cotte pose un diagnostic sans appel – La loi et, plus que toute autre, la loi pénale doit être claire, prévisible, lisible, accessible à tous. Le justiciable doit connaître ses droits, le juge doit être en mesure de mettre aisément en œuvre des textes qu'il maîtrise parfaitement et le citoyen doit comprendre les décisions qui sont prises en son nom. Le droit des peines satisfait-il actuellement à cette exigence de nature constitutionnelle ? D'évidence non.

Ses propositions, pour la plupart, visent à simplifier. *Pour la commission*, l'objectif de simplification et de clarification fixé par la lettre de mission passe donc notamment par :

- un travail de codification et de nouvelle répartition entre codes existant de dispositions méritant d'être présentées de manière plus cohérente et plus lisible en évitant la dispersion et les répétitions ;
- la suppression de dispositions poursuivant de manière redondante les mêmes fins et la redéfinition de certaines dispositions dans un but de rationalisation des textes applicables.

⁵⁸ Cf. Tableau des réformes depuis 2004, en annexe.

⁵⁹ Un praticien entendu a évoqué le septième régime de réduction de peines depuis 2004.

⁶⁰ Avril 2020.

⁶¹ Etienne Blanc – Rapport sur l'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes majeures – 2007.

Pour autant, la commission écartait la création d'un code de l'exécution et de l'application des peines, autonome, distinct du code pénal et du code de procédure pénale, estimant qu'une telle création *risque en effet fort d'être un facteur de complication en aggravant en réalité l'éclatement formel de la règle de droit*. Le juge devrait en effet se reporter au code pénal pour déterminer la peine encourue, au code de procédure pénale pour connaître les conditions procédurales de son prononcé et au nouveau code de l'exécution et de l'application des peines pour déterminer de quelles modalités d'aménagement de la peine prononcée il dispose. Au surplus, une scission en trois codes apparaît peu judicieuse dès lors que le législateur a fait le choix, au cours de ces dernières années, de donner à la juridiction de jugement la possibilité, dès le stade du prononcé de la peine, de décider de l'aménager *ab initio* (article 132-19 du code pénal).

Elle estimait pertinent un réaménagement et même une restructuration profonde des codes existant passant par la création d'un code pénitentiaire et par d'importants mouvements de transferts du code pénal vers le code de procédure pénale et de ce dernier code vers le nouveau code pénitentiaire.

En 2016, le gouvernement a tenté de prévoir la réalisation d'un tel code par la voie d'un cavalier législatif censuré par le Conseil constitutionnel. La loi pour la confiance dans l'institution judiciaire du 22 décembre 2021, a habilité le gouvernement à *procéder par voie d'ordonnance pour l'adoption de la partie législative d'un code pénitentiaire*.

Les praticiens entendus ont à la fois affirmé un besoin impérieux de «pause» dans les réformes et la nécessité de simplifier le droit de l'exécution/application des peines. Pourtant, la réforme engagée, pour l'heure, ne concerne que le droit pénitentiaire et non le droit de l'exécution des peines dans son ensemble.

Recommandation n° 2. A l'attention de la DACG – Poursuivre la réforme proposée par la commission Cotte pour simplifier et rendre plus lisible le droit de l'exécution des peines.

2.4 Evaluer et se projeter

Quand bien même il existerait une politique pénale clairement énoncée et au service de laquelle existeraient des outils adéquats et des circuits rationalisés, il resterait à évaluer cette politique, ce qui n'est pas fait.

Comme le souligne Benjamin Camus, ancien chef du service statistique ministériel du ministère, *Dans le cadre d'une réforme pénale [...], on gagne d'abord à estimer la population cible au moment de l'étude d'impact ; a posteriori, on peut vérifier simplement l'effectivité de la mesure (la nouvelle mesure est utilisée et dans quelle proportion). Ensuite, on peut chercher à mesurer l'efficience de la réforme en rapportant les résultats aux moyens engagés ; cela suppose de bien définir des indicateurs de résultats, exercice très délicat pour la justice [...]. Enfin, on peut aussi rapprocher les résultats des objectifs initiaux pour estimer l'efficacité de la réforme.*

Ces évaluations, qui peuvent être menées *ex ante*, *in itinere*, ou *ex post*, servent à évaluer l'impact d'une réforme et servent à rendre compte, en particulier auprès du parlement et plus généralement des citoyens.

Or, comme l'a souligné le Conseil d'Etat dans son étude annuelle pour 2020, certains domaines de l'action publique semblent rester à l'écart des développements de l'évaluation observés depuis une trentaine d'années ; c'est le cas de la justice⁶². Le champ de l'exécution et de l'application des peines ne fait pas exception.

Les statistiques produites par le ministère de la justice pourraient également servir davantage à se projeter. La mission conjointe IGJ/inspection de l'INSEE souligne l'intérêt de projections quantitatives notamment *pour les prévisions d'effectifs, qui reposent sur des modélisations démographiques en lien avec l'observation des tendances passées. Il ne s'agit pas à proprement parler d'études prospectives ni de prévisions, mais de contributions quantifiées selon certaines hypothèses à une démarche prospective*⁶³.

3. DES ACTEURS NOMBREUX ET DES CIRCUITS COMPLEXES

3.1 Les principaux goulets d'étranglement

A ces objectifs insuffisamment clairs s'ajoute un pilotage laborieux.

L'exécution des peines fermes donne lieu, sous la réserve du prononcé avec mandat de dépôt dont l'effectivité est par définition immédiate, à un processus complexe auquel concourent de nombreux intervenants.

En 2002, l'IGSJ constatait que l'effectivité des sanctions pénales était très médiocre en raison d'un pilotage en grande partie non maîtrisé, mais également d'un processus de l'exécution des peines partagé entre plusieurs acteurs et alourdi par des circuits nombreux et complexes.

En 2021, le processus de l'exécution des peines reste marqué par une grande complexité et la pluralité de ses intervenants.

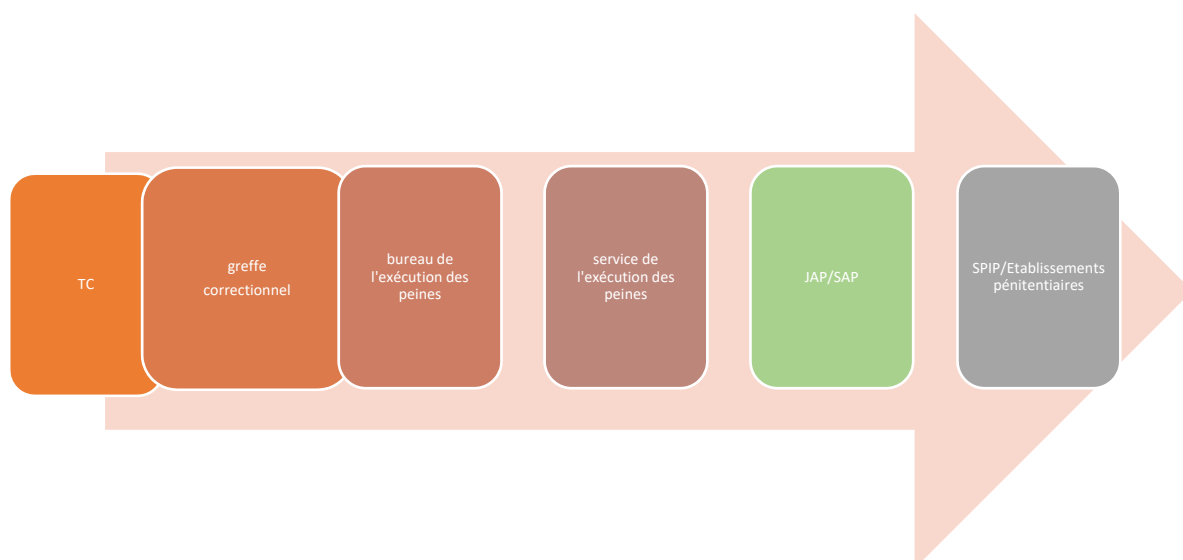
La lettre de mission demande à l'IGJ de décrire les modalités et les circuits de mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme⁶⁴. La mission a fait le choix d'une description détaillée en annexe⁶⁵. Elle se concentre dans le corps du présent rapport sur les principaux goulets d'étranglement identifiés le long du circuit figuré sur le logigramme ci-dessous.

⁶² Conseil d'Etat - Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques – Juillet 2020.

⁶³ IGJ, IGINSEE – Organisation, perspective et enjeux de la statistique du ministère de la justice – Novembre 2021.

⁶⁴ La lettre de saisine exclut du champ de la mission les mandats de dépôt et par extension les maintiens en détention, qui permettent une exécution immédiate, nonobstant l'exercice des voies de recours.

⁶⁵ Annexes 5 à 9.



3.1.1 L'importance de la présence des personnes condamnées aux audiences et d'une prise en charge

La présence à l'audience de la personne poursuivie devant le tribunal correctionnel est un gage de plus grande fluidité et efficacité du processus d'exécution de la peine.

Elle fait de l'audience correctionnelle la première étape du processus de l'exécution de la peine d'emprisonnement en ce que :

- un jugement contradictoire est rendu et fait ainsi courir le délai d'appel et évite le processus de signification par huissier, alors même que l'analyse des rapports annuels du ministère public révèle que concernant les délais de traitement par les huissiers de justice⁶⁶, les données analysées mettent en évidence un dépassement du délai légal de signification dans 60 % des juridictions en moyenne⁶⁷ ;
- sous certaines conditions, la peine peut être déclarée exécutoire par provision ;
- les dispositions de l'article 474 du code de procédure pénale engagent immédiatement le processus en vue d'un éventuel aménagement de la peine ;

⁶⁶ L'indicateur concernant les huissiers de justice porte sur le délai de 45 jours prévu par l'article 559-1 du code de procédure pénale.

⁶⁷ Cf. 3.1.3.1. Au regard des délais parfois longs d'exécution par les huissiers de justice, le législateur a prévu que, lorsque le procureur de la République doit être informé par l'officier ministériel qu'il n'a pu signifier le jugement dans un délai de 45 jours suivant sa requête, il peut requérir un officier ou un agent de police judiciaire pour notifier la décision (article 559-1 du code de procédure pénale créé par la loi n° 2008-644 du 1er juillet 2008 créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines) mais les forces de sécurité sont elles-mêmes engorgées et peinent à mettre en œuvre ces réquisitions dans les grandes agglomérations en particulier.

- le bureau de l'exécution des peines, s'il est disponible, favorise la prise en charge immédiate du condamné.

Selon l'expression employée par plusieurs professionnels entendus, il s'agit de *ne pas perdre* la personne prévenue puis condamnée. En ce sens, la présence du prévenu à l'audience ou aux entretiens, l'identification et l'actualisation de ses coordonnées postales, téléphoniques et électroniques, sont des facteurs déterminants de la mise à exécution de la peine dans les meilleurs délais. Ce qui vaut pour l'audience correctionnelle vaut également pour la mise en œuvre des dispositions de l'article 723-15 du cpp devant le JAP et le SPIP en vue d'un aménagement de peine.

Focus sur la start up d'Etat - Mon suivi Justice

Confrontés à un taux d'absentéisme important aux convocations adressées aux condamnés suivis dans le cadre d'une peine de probation, le SPIP des Hauts-de-Seine et le tribunal judiciaire de Nanterre ont répondu à un appel à projets de Beta.gouv⁶⁸ pour le ministère de la Justice. Après avoir objectivé le problème rencontré par les usagers (estimation de 9 000 convocations non honorées par an) et les personnels (2,5 ETP nécessaire pour les démarches de relance de convocation), les deux services se sont engagés dans la création de trois outils :

- un système de rappel des convocations par SMS. Plus de 3 000 personnes ont d'ores et déjà pu bénéficier de ce dispositif en moins d'un an. Les premiers résultats sont très satisfaisants puisque le SPIP constate une diminution des absences de l'ordre de 32 %. A ce stade, le dispositif ne concerne pas encore les remises d'avis de convocation à comparaître (ACC) émanant des BEX. C'est néanmoins une ambition affichée, avec des prises de rendez-vous à l'issue de l'audience y compris pour les condamnés domiciliés dans un autre ressort que le tribunal de condamnation ;
- un site public d'information numérique <https://mon-suivi-justice.beta.gouv.fr/> permettant aux usagers de mieux comprendre leur peine (définition des mesures), les obligations judiciaires liées à la mesure et des conséquences possibles des manquements (révocation en cas d'absence). Ce site permet également d'orienter le condamné vers des partenaires associatifs et institutionnels à même de l'aider dans ses démarches d'insertion ;
- une visibilité de l'ensemble des rendez-vous au SPIP dès le mois de mars 2022.

Initié le 1^{er} avril 2021 sous la forme d'une *start up* d'état, le projet Mon suivi Justice s'inscrit dans une démarche innovante avec des mises en production rapides, un perfectionnement de l'outil au fil de l'eau et une démarche collaborative avec les usagers. Il requiert un temps d'appropriation par les agents utilisateurs mais répond à un besoin de plus grande coordination entre les acteurs judiciaires et pénitentiaires en passant par une modernisation de l'édition et du rappel des convocations.

⁶⁸ Beta.gouv est un programme d'incubation qui aide les administrations publiques à construire des services numériques faciles d'utilisation et répondant aux besoins des usagers.

Recommandation n° 3. A l'attention du SG, de la DSJ et de la DAP – Déployer rapidement Mon suivi Justice en ciblant prioritairement les régions les plus concernées par un taux d'absence aux convocations élevé, en procédant à une analyse fine des besoins.

3.1.2 Des bureaux d'exécution des peines dont les effectifs doivent être renforcés

Lorsque le tribunal prononce une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à un an ou pour laquelle la détention restant à subir est inférieure ou égale à un an, qu'il n'a pas décerné de mandat de dépôt à effet différé, et que le condamné est présent, il est fait application des dispositions de l'article 474 du cpp, qui organisent les conditions d'une mise à exécution dans les meilleurs délais.

Dans ce cas, la peine étant aménageable, qu'il ait bénéficié ou non d'une peine d'emprisonnement avec aménagement *ab initio*, le condamné se voit remettre à l'issue de l'audience un avis de convocation à comparaître à bref délai devant le JAP ainsi que devant le SPIP⁶⁹. Selon que la formation de jugement aura désigné un aménagement de peine ou pas, le JAP, sur le fondement de l'article 723-15 du cpp (cf. *infra*), cherchera à aménager la peine ou fixera les modalités de l'aménagement arrêté par le tribunal.

L'usage du circuit court prévu par l'article 474 du cpp permet de respecter le délai de convocation de 30 jours pour près de 90% des procédures pour une très forte majorité des répondants (71% des répondants) à l'enquête diffusée par la mission auprès des SAP.

Cette convocation est en principe remise par le bureau de l'exécution des peines ou à défaut par le greffier d'audience⁷⁰.

En cas de présence du condamné à l'audience et en l'absence d'incarcération, le rôle du BEX est essentiel pour faciliter et accélérer la mise à exécution. Les greffiers et agents du greffe le composant ont d'abord pour mission générale à l'égard du condamné de *lui expliquer la décision dont il fait l'objet et lui remettre un relevé de condamnation*⁷¹. Le BEX assure donc la remise des convocations prévues par l'article 474 du cpp mais également celle en vue de la comparution devant le procureur de la République pour mettre à exécution un mandat de dépôt à effet différé⁷².

⁶⁹ Délai maximum de 30 jours devant le JAP et de 45 jours devant le SPIP.

⁷⁰ Institué par un décret n° 2004-1364 du 13 décembre 2004 pris en application de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, le bureau de l'exécution des peines (BEX) permet *la mise à exécution des peines « en temps réel »*⁷⁰. L'existence d'un BEX dans chaque tribunal judiciaire et dans chaque cour d'appel a été consacrée par l'article 709-1⁷⁰ du code de procédure pénale

⁷¹ Article D.48-4 du code de procédure pénale.

⁷² Il délivre également des convocations en cas d'emprisonnement assorti d'un sursis probatoire, d'une peine de travail d'intérêt général, de la peine de stage ou encore pour la mise à exécution de la peine de détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE). Il facilite enfin le règlement des peines d'amendes.

L'importance du pourcentage des peines d'emprisonnement inférieures à un an prononcées par les juridictions correctionnelles – en moyenne 85 %⁷³ des peines d'emprisonnement – justifie que le BEX soit considéré comme une priorité compte tenu de son rôle dans le processus d'exécution de ces peines lorsque le prévenu est présent à l'audience.

En 2015, le rapport annuel du ministère public a opéré un focus sur les BEX, qui a révélé que 149 tribunaux de grande instance disposaient d'un BEX, dont le taux d'efficacité moyen¹ était de 79,5 % (correspondant à la proportion des personnes condamnées ayant accepté une mise à exécution parmi celles s'étant présentées au BEX). Le questionnaire diffusé par la mission auprès des services de l'application des peines de tribunaux judiciaires montre qu'une très large majorité des répondants (83%) a indiqué disposer d'un BEX prenant en charge les personnes condamnées libres à des peines d'emprisonnement ferme.

Mais l'amplitude d'ouverture des BEX ne semble pas toujours adaptée aux horaires, parfois tardives, des audiences correctionnelles. Le questionnaire diffusé par la mission montre que pour 72 % des juridictions, le BEX ouvre 8h30 et 9h ; 42 % ferment entre 16h30 et 17h, 11% à 18h et 6 % à 18h30. Pourtant, l'importance qui s'attache au fait de ne pas perdre le condamné à la sortie de l'audience, en prenant le temps nécessaire pour lui expliquer le sens et la portée de la décision, en lui remettant enfin les convocations, milite en faveur d'un dispositif qui permettrait un accompagnement tout au long de l'audience correctionnelle.

En l'absence du BEX, ce sont les greffiers d'audience qui, mobilisés par une audience qui se poursuit, doivent, entre deux dossiers ou lors d'une suspension d'audience, remettre les convocations sans pouvoir consacrer le temps nécessaire à la personne condamnée. Dans ces conditions, il existe un risque que, mal informée ou n'ayant pas bien compris les enjeux, une partie de ces condamnés ne réponde pas aux convocations. Entendus, plusieurs greffiers ont fait part de la difficulté à continuer à suivre le cours de l'audience que le président, pressé par le temps, a repris, tout en transmettant les convocations nécessaires.

Par ailleurs, si la grande majorité des juridictions indique disposer d'un BEX, la mission a pu observer des champs de compétences très variés allant du recouvrement des amendes à la remise des ACC. Par souci de rationalisation des moyens, quelques ressorts ont priorisé les BEX sur les audiences de juges uniques et ne permettent pas greffiers d'intervenir lors des audiences collégiales. Enfin, la mission de recouvrement des amendes dévolue prioritairement à ce service pourrait utilement être modernisée, en lien avec la DFGIP. La dématérialisation des procédures de paiement est un axe de réflexion dont certains agents de terrain nous ont fait part. Elle permettrait notamment d'alléger les tâches des greffiers et de les recentrer sur l'explication de la condamnation.

⁷³ Cf. statistiques infra, partie 4.

Ces évolutions seraient de nature à rendre la fonction plus attractive. De nombreux acteurs entendus ont évoqué la faible attractivité de cette fonction et d'une tâche souvent attribuée par défaut, alors même qu'elle nécessiterait le recrutement de greffiers détenant des compétences spécifiques permettant d'expliquer la condamnation et de susciter une adhésion nécessaire à un investissement dans la peine prononcée.

Il faut au surplus souligner qu'un condamné dont le domicile sera situé en dehors du ressort de la juridiction de condamnation risque de ne pas recevoir de convocation, faute pour le BEX ou le greffier d'audience de disposer des coordonnées et des horaires de convocation des SAP et SPIP territorialement compétents. C'est une situation dont les auditions ont révélé la fréquence en Ile-de-France et dans les grandes métropoles en particulier.

L'enquête diffusée auprès des SAP⁷⁴ montre que seuls 23 % des répondants mentionnent que le BEX dispose d'un calendrier partagé lui permettant de connaître les dates de convocation devant le SAP et le SPIP d'autres ressorts dans l'hypothèse où la personne condamnée y serait domiciliée. Mais 68% estiment qu'un tel calendrier serait utile.

Cette situation est de nature à compromettre l'efficacité de la mise à exécution puisque le dossier devra être transféré au SAP compétent pour qu'il convoque la personne concernée, ce qui a nécessairement pour effet d'allonger sensiblement les délais. Certains ressorts, dont celui de la cour d'appel de Paris, particulièrement marquée par des justiciables présentant une certaine instabilité en matière d'hébergement, ont mis en place ces agendas partagés. Une réflexion devrait être menée pour développer au niveau national une plateforme permettant au BEX d'accéder aux plages de réservation de tous les services d'application des peines ainsi que des SPIP.

On constate donc que si les BEX sont généralisés, les pratiques sont extrêmement diverses et le champ d'intervention souvent limité. Plus de dix ans après le rapport de l'IGSJ consacré aux BEX, il serait intéressant de faire un nouveau bilan.

Recommandation n° 4. A l'attention du SG, de la DSJ et de la DACG – Encourager l'ensemble des dispositifs visant à créer des calendriers partagés, à mutualiser les agendas entre ressorts.

Recommandation n° 5. A l'attention de la DSJ – Valoriser la fonction de greffier exerçant au sein des BEX.

Recommandation n° 6. A l'attention de la DSJ – Réaliser un nouveau bilan du fonctionnement des BEX.

⁷⁴ Annexes 13 et 16.

Exécution/application des peines et effectifs de greffe : un point faible

La plupart des juridictions entendues ont fait valoir des difficultés liées au taux de vacance et d'absence au sein des greffes du service correctionnel, du SAP et du SAP. La DSJ a transmis à la mission les chiffres suivants : si le taux de vacance d'emplois dans les greffes est resté stable entre 2008 et 2011 autour de 4 %, un décrochage est apparu en 2012 pour se poursuivre jusqu'en 2017 à **7,73 % au 31 décembre 2017, représentant 1687 postes de greffes non occupés**. La loi de programmation 2018-2022 initiale prévoyait 184 créations d'emplois pour les greffes (hors juristes assistants). De 2017 à 2022, ce seront ainsi plus de 10 000 agents qui auront été recrutés, dont près de 5 000 greffiers. Le taux de vacance moyen dans les greffes est de 6,32 % au 1^{er} novembre 2021. **Plus particulièrement pour les greffiers, après un pic fin 2017 de près de 900 emplois vacants (taux de 9,20 %), le taux de vacance est passé de 8,22 % en 2018 à 7,32 % au 1^{er} janvier 2021⁷⁵.**

Pour la problématique qui nous occupe, l'outil RMCG (répertoire des métiers et des compétences des greffes) permet de constater au 19 novembre 2021 que :

- 1 143 agents de greffe sont déclarés affectés au greffe correctionnel, représentant avec prise en compte du temps partiel 1 002,24 Etpe.
- 621 agents de greffe sont déclarés affectés à l'application des peines représentant avec prise en compte du temps partiel 557,78 Etpe.
- 673 agents de greffe sont déclarés affectés à l'exécution des peines représentant avec prise en compte du temps partiel 580,37 Etpe.

En comparant les déclaratifs de ce jour avec la situation en 2015 et 2019, la DSJ souligne que ces 3 services ont été renforcés par des effectifs supplémentaires au national :

- + 8,5 % d'agent pour le service correctionnel (12,3 % de greffiers),
- +15,5 % pour l'application des peines (+12 % de greffier)
- et enfin + 9 % pour l'exécution des peines (+12,3 % de greffiers).

⁷⁵ Au-delà de ces créations d'emplois budgétaire de fonctionnaire, et dans l'objectif d'offrir un renfort immédiat aux juridictions dans le cadre de la justice de proximité, les services judiciaires ont depuis bénéficié de 779 emplois de contractuels B en soutien des greffes au titre de la justice de proximité en 2020 puis 2021 ainsi que 500 contrats d'agent non titulaire temporaire de catégorie C.

Il n'en reste pas moins que **le taux de vacance susmentionné continue de peser sur les services de greffe, notamment sur les services éminemment techniques que sont les SEP et les SAP** Si les recrutements de contractuels sont appréciés dans les juridictions concernées les greffiers ont fait part de la lourde charge de former ces personnels et de leur crainte qu'ils ne soient pas pérennes. Les entretiens menés en juridiction et à l'école nationale des greffes (ENG) ont mis l'accent sur la **faible attractivité de ces services** réputés ardues et susceptibles d'engager la responsabilité du greffier. Certaines juridictions paient un double tribut : à la faible attractivité des fonctions s'ajoute la faible attractivité de la juridiction elle-même et un fort *turn over*, dans des services qui nécessitent une stabilité pour acquérir un savoir-faire. Ainsi, le TJ d'Evry mentionnait-il un taux de vacance au greffe de 9 % et des effets délétères notamment en matière de frappe des jugements et de préparation des pièces d'exécution. Le contrat d'objectif qui prévoyait un renforcement de greffiers en vue déstockage des jugements en attente de frappe a dû être interrompu avec le nécessaire redéploiement vers un poste de greffe ordinaire au vu du manque d'effectifs.

A ce manque d'effectif s'ajoute **une formation à renforcer**. L'entretien mené avec l'ENG a révélé l'absence de connexion de l'école et des stagiaires au réseau justice, de sorte que les greffiers stagiaires sont en juridiction sans accès aux applicatifs métier qu'ils devront, plus tard, manier au quotidien. Ils sont dépendant de l'accès que leur laisse leurs maîtres de stage en leur confiant leur propre code. Néanmoins, la crise sanitaire a permis de déployer des ultraportables au profit des greffiers si bien que les stagiaires n'ont plus si facilement un accès à un poste fixe. Par ailleurs, l'école ne dispose pas de la dernière version du logiciel métier Cassiopée pour ses enseignements en formation initiale et en formation continue.

Enfin, la mission s'interroge sur la nécessité de renforcer le temps passé à l'ENG par les greffiers stagiaires, de 10 semaines sur 18 mois. Si les enseignements consacrés à l'exécution et l'application des peines ont été renforcés ils semblent insuffisants au vu de la technicité de la matière. Cette difficulté est accentuée par l'importance des promotions (350 stagiaires environ).

La scolarité d'approfondissement (préaffectation) permet de proposer des enseignements complémentaires aux greffiers appelés à exercer dans les SEP et SAP mais les juridictions sont souvent dans l'incapacité de savoir où va être déployé le greffier. Pour la moitié des stagiaires, aucune scolarité d'approfondissement n'a lieu.

Recommandation n° 7. A l'attention de la DSJ – Poursuivre la politique de renforcement des effectifs de greffe en s'interrogeant sur le renforcement de l'attractivité de certaines fonctions spécialisées dans les services d'exécution et d'application des peines.

Recommandation n° 8. A l'attention du SG et de la DSJ – Renforcer l'ENG en la raccordant d'urgence au réseau Justice et en engageant une réflexion sur l'augmentation de la période d'enseignement théorique.

3.1.3 La frappe des jugements et la mise en état des pièces d'exécution : un engorgement systémique dans certains tribunaux

L'efficacité de l'article 474 du cpp réside dans la capacité pour le greffe correctionnel et le service de l'exécution des peines de transmettre sous 30 jours au service de l'application des peines (SAP), les pièces d'exécution nécessaires à l'examen du dossier en application de l'article 723-15 du cpp. Or, les situations dans lesquelles le SAP et le SPIP voient arriver des condamnés dont ils ignorent tout pour ne disposer ni du jugement ni de la note d'audience ni même de l'enquête sociale rapide figurant dans la procédure du tribunal, ne sont pas rares.

Après l'audience, il appartient au greffe correctionnel de mettre en forme le jugement, après insertion de la motivation du magistrat rapporteur de la formation de jugement. Après avoir été signée par le président et le greffier, la minute est déposée au greffe du tribunal dans les trois jours au plus tard du prononcé du jugement⁷⁶. Les notes d'audience sont signées par le greffier et visées par le président au plus tard dans les trois jours qui suivent l'audience⁷⁷.

Ces délais sont purement théoriques et les exemples sont fréquents de jugements qui ne sont signés que bien plus tardivement et parfois de notes d'audience qui ne sont pas visées par le président de la formation de jugement.

Une juridiction visitée en février 2022 indique avoir 2191 jugements en attente de frappe à la fin décembre 2021 pour 5942 jugements rendus en 2021 (en augmentation de 14 % rapport à 2018). Près de 40 % des jugements rendus en 2021 n'ont pas été frappés. Les greffiers entendus indiquent être « sous l'eau » devant assurer trois audiences par semaine en raison d'un fort taux d'absentéisme et un greffier en *burn out* depuis le mois de décembre 2021.

Le questionnaire Sphinx diffusé auprès des SAP montre que seuls 19 % des répondants indiquent qu'à la date de la convocation de la personne condamnée, ils disposaient du jugement signé. 39 % – ce qui semble une proportion faible – disposaient des notes d'audience et 24 % d'une enquête sociale rapide (mais seuls 2 % ne disposent d'aucune pièce).

Pour un peu plus de 30 % des procédures, l'absence ou l'insuffisance de pièces communiquées au SAP a justifié la saisine du SPIP pour enquête et pour 18 % des procédures cela a ralenti leur traitement.

La capacité des services du greffe correctionnel et de l'exécution des peines à mettre en état des pièces d'exécution dans les meilleurs délais, constitue également un point de vigilance. La bonne exécution des peines ne dépend pas seulement de la présence du prévenu à l'audience. Si les pièces d'exécution ne sont mises en état à bref délai, le dispositif de l'article 474 du cpp perd de son efficacité.

⁷⁶ Article 486 du code de procédure pénale.

⁷⁷ Les notes d'audience sont signées par le greffier présent lors du prononcé du délibéré, et doivent être visées par le président au plus tard dans les 3 jours qui suivent chaque audience (art. 453 al. 2 du cpp).

Les pièces d'exécution établies par le greffe correctionnel et/ou le service de l'exécution des peines (SEP) sont nombreuses et varient selon la nature des peines prononcées : outre la minute, c'est-à-dire l'original du jugement, sont établies la copie intégrale de la minute revêtue de la formule exécutoire⁷⁸ utilisée pour la signification de la décision, ou encore les expéditions du jugement⁷⁹. S'agissant de peines d'emprisonnement ferme, doit être établi l'extrait aux fins d'emprisonnement, dénommé « extrait pour écrou », constituant un extrait du jugement comportant les mentions essentielles de la décision, visé par le ministère public. Cette pièce constitue le titre de détention qui sera transmis au greffe pénitentiaire en vue de l'incarcération de l'intéressé.

Les rapports autonomes de l'exécution des peines des parquets se font régulièrement l'écho de difficultés d'effectifs récurrentes concernant les services du greffe correctionnel et de l'exécution des peines. Cette réalité a également été exprimée lors des auditions menées et explique un goulet d'étranglement spécifique : celui de la purge des situations pénales (cf. *infra*). De surcroît, lorsque la frappe des jugements est engorgée, cela retentit sur le SEP. Ainsi dans la juridiction précédemment mentionnée, plus de 1000 dossiers sont en attente d'être exécutés, soit près d'une année de production. Le procureur de la République estimait que si les 2191 dossiers en attente de frappe arrivaient au SEP, ce service ne serait pas en mesure de les exécuter du fait du stock déjà présent.

Les juridictions peuvent envisager, le cas échéant, des évolutions d'organisation des services et ainsi, par exemple, envisager de favoriser la « verticalisation » des services de l'audiencement et de l'exécution des peines pour favoriser la spécialisation des agents concernés dans une matière très technique et accélérer la transmission des pièces d'exécution jusqu'au service concerné. La mutualisation des effectifs des agents et greffiers du service de l'exécution des peines avec ceux de l'application des peines, pour exercer des attributions communes aux services comme le permettent les dispositions de l'article D.49-1 du CPP, a suscité de grandes réserves lorsqu'elle a été évoquée dans une juridiction dans laquelle la mission a longuement entendu les agents du greffe. Ils ont estimé que les missions, très techniques dans les deux services, étaient très différentes et pointer l'échec de l'expérimentation réalisée dans une juridiction de taille comparable. On peut néanmoins mentionner le choix d'une autre juridiction entendue, qui a affecté l'agent contractuel récemment recruté en le plaçant pour moitié au service de l'exécution des peines et pour moitié au service de l'application des peines. Cela permet notamment de mettre à exécution les peines non plus au fil de l'eau mais selon des priorités de politique pénale.

⁷⁸ Également dénommée la grosse.

⁷⁹ Il s'agit de copies intégrales du jugement, non revêtues de la formule exécutoire, certifiées conformes par le greffier en chef servant à exécuter certaines condamnations.

3.1.4 Le service de l'exécution des peines et la difficile purge des situations pénales

Sous la direction d'un magistrat du parquet, le service de l'exécution des peines vérifie la régularité juridique des pièces transmises par le greffe correctionnel, établit les fiches destinées à alimenter le casier judiciaire⁸⁰, procède à l'inscription aux fichiers nationaux et oriente les extraits, selon le quantum de peine à exécuter, vers le juge de l'application des peines (si la peine est aménageable), les services de police et de gendarmerie, ou le parquet territorialement compétent (si le condamné réside dans un autre ressort).

Unaniment, les services entendus – au sein des juridictions comme des SPIP – ont souligné la grande difficulté à purger les situations pénales, ce qui conduit à exécuter les peines « à l'aveugle », sans prendre en compte que d'autres sont déjà en voie d'exécution ou en passe d'être prochainement exécutées. La plus grande difficulté soulignée par les parquets entendus concerne les défèrements (comparutions immédiates, ouverture d'information, etc.). Mais la purge au moment des commissions d'application des peines est également concernée. Le manque d'effectif est pointé du doigt mais aussi le manque de formation et la difficulté à obtenir des pièces sollicitées. Une juridiction a indiqué avoir été confrontée à des difficultés de transmission dématérialisée vers le casier judiciaire national. Un greffe a expliqué avoir eu quelques années auparavant une pratique consistant faire *la purge boîte par boîte pour vérifier*. Une substitute soulignait : *Il ne faut pas seulement voir le casier mais aller voir dans Cassiopée. Résultat : c'est aléatoire (...)* Cette pratique qui est normale génère des tensions.

Le questionnaire diffusé par la mission auprès des parquets⁸¹ révèle que la purge des situations pénales est réalisée dans 68 % des cas au stade de l'exécution des peines. La purge est considérée comme chronophage et difficile à réaliser en l'absence de l'assistance d'un greffe spécialisé. La prescription est *in fine* l'un des critères de la purge.

L'absence de rappel automatique dans Cassiopée oblige à trouver des solutions alternatives artisanales, selon une périodicité variable (de matière trimestriellement à bisannuellement, les FPR sont passées en revue pour une mise à jour).

Recommandation n° 9. A l'attention de la DACG, du SG et de la DSJ – Favoriser la purge systématique des situations pénales afin d'appréhender la totalité des peines en attente d'exécution concernant une même personne, notamment en réfléchissant à des évolutions technologiques permettant d'alerter les SEP et les SAP sur l'existence de jugements contradictoires à signifier ou par défaut applicables à des personnes écrouées, parfois détenues ou bénéficiant d'une mesure de probation.

⁸⁰ Articles 768 et R.65 du cpp.

⁸¹ Annexe 17.

3.1.5 Les pratiques visant à prioriser la mise à exécution : une solution ?

Un certain nombre de parquets ne se borne pas à faire une mise à exécution chronologique des décisions en fonction des dates d'audience. Des priorités sont localement définies tenant compte de la sensibilité, de la nature des faits, de leur retentissement, de l'importance de la peine. Ces pratiques de priorisation ont été constatées lors des déplacements/auditions en juridiction, en particulier s'agissant des violences intrafamiliales (VIF). 75 % des répondants au questionnaire parquet indiquent que des instructions de priorisations ont été données.

Si elles doivent être encouragées car elles participent du pilotage d'une politique de l'exécution des peines, elles ne résolvent pas, néanmoins, les engorgements.

Au niveau des SPIP des interrogations ont pu être exprimées sur plusieurs points :

- les priorités s'ajoutent-elles (VIF, violences sexuelles, etc.) ? ;
- ces priorités ne contredisent-elles pas les règles pénitentiaires européennes et le travail d'évaluation global effectué sur les personnes, tel qu'il est demandé au SPIP de le faire ? Ainsi, une personne condamnée pour un délit mineur n'est pas exempte de présenter certains risques.

3.1.6 L'aménagement des peines des condamnés libres : des marges de progrès du côté des juridictions et une offre pénitentiaire à faire connaître

3.1.6.1 La place croissante occupée par les aménagements *ab initio*

La loi du 23 mars 2019 confère une place déterminante au tribunal correctionnel pour prononcer *ab initio* un aménagement des peines inférieures ou égale à un an d'emprisonnement ferme.

Pour 56 % des répondants à l'enquête menée par la mission, l'entrée en vigueur de la LPJ à compter du 24 mars 2020 a eu pour effet de diminuer le nombre de saisines sur le fondement de l'article 723-15 du cpp.

L'observatoire des peines d'emprisonnement ferme et de leur mise à exécution relevait une augmentation de 69 % des peines aménagées *ab initio*, soit un taux de 24,5 % en janvier 2022 contre 13,4% l'année précédente.

L'augmentation manifeste de ces aménagements *ab initio* ne devrait pas avoir pour effet de relativiser l'importance de l'intervention du JAP en tant que juge de l'aménagement de la peine prononcée à l'égard de condamnés libres sur le fondement de l'article 723-15 du cpp.

En premier lieu, la juridiction correctionnelle peut être amenée à adopter des positions différentes selon qu'elle désigne la mesure d'aménagement en précisant ses modalités, hypothèse qui ne semble pas la plus fréquente, qu'elle se borne à prononcer un aménagement de la peine mais sans en fixer les modalités, enfin qu'elle déclare la peine aménagée en son principe, faute d'informations suffisamment précises et s'en rapporte au JAP pour déterminer la mesure adaptée. Ainsi, la marge d'action de cette dernière demeure importante.

En deuxième lieu, le juge de l'application des peines peut être amené à retirer une mesure d'aménagement décidée *ab initio* qui s'avèrerait inadaptée et/ou non respectée.

3.1.6.2 *L'article 723-15 du code de procédure pénale et le rôle pivot des SPIP*

➤ Les délais de mise en œuvre

En vertu de l'article 723-15-2 du cpp, le JAP est tenu de se prononcer dans un délai de six mois, délai au-delà duquel le procureur de la République peut passer outre l'absence de réponse pour ramener la décision à exécution.

L'enquête Sphinx menée par la mission montre que les SAP, au total, mettent un peu plus de cinq mois et demi pour rendre une décision sur le fondement de l'article 723-15 (164,6 jours).

Les SAP ayant répondu à l'enquête ont indiqué que près de 85 % des procédures dont ils étaient saisis au titre de l'article 723-15 faisaient l'objet d'une saisine du SPIP pour enquête, cette proportion étant stable pour 84 % des répondants.

Le rapport établi par le SPIP est jugé indispensable à 56 % et utile à 41 %. Seuls 3 % l'estiment peu utile.

La durée moyenne de retour des enquêtes est, selon les réponses au questionnaire SPIP de 114, 5 jours soit près de 4 mois, et de 83,7 jours, soit moins de trois mois, selon les réponses au questionnaire SAP.

Ce décalage peut s'expliquer notamment par l'imprécision des outils statistiques à disposition.

Le SAP met en moyenne 4 mois (120 jours) après la réception de l'enquête 723-15 pour assurer la mise à exécution effective selon les réponses questionnaire SPIP.

Dans les cas où les JAP ont saisi le SPIP pour enquête, si on ajoute les durées moyennes des enquêtes et la durée mise par le JAP pour décider après réception de l'enquête, on arrive à une durée de plus de 6 mois⁸².

Les SAP indiquent, dans 60 % des cas, avoir été en mesure de respecter le délai légal de 6 mois pour mettre en œuvre l'article 723-15 CPP.

⁸² 4 mois d'enquête + 4 mois pour rendre une décision, soit 8 mois selon les questionnaires SPIP ou 2,5 mois d'enquête + 4 mois pour rendre une décision, soit 6,5 mois, selon les questionnaires JAP.

Les jugements dont sont saisis les SPIP ont été prononcés environ 3 mois (94 jours) auparavant. On peut en déduire qu'ils sont issus du circuit court de l'article 474 du CPP et qu'il s'agit de condamnés présents à la convocation JAP remise par le BEX.

➤ La saisine du SPIP

En application de l'article 723-15-1 du cpp, le SPIP peut être amené à être saisi par le JAP pour mener des investigations donnant lieu à un rapport de nature à éclairer le juge sur la faisabilité d'un éventuel aménagement de la peine.

Par ailleurs, le SAP dispose de plusieurs options et les pratiques sont disparates sur le territoire :

- certains JAP saisissent automatiquement le SPIP après avoir reçu l'intéressé ou l'avoir fait recevoir par un agent du SAP. Ce dernier lui indique alors qu'il recevra prochainement une convocation du SPIP. Le greffe du SAP saisit ensuite le SPIP sur l'appliquatif APPI et par l'envoi dématérialisé des pièces judiciaires ;
- d'autres réalisent l'entretien et procèdent à l'évaluation de la situation avant de décider d'un aménagement de peine sans saisir le SPIP. Il est alors indispensable que la personne condamnée se présente et que le JAP dispose des pièces d'exécution ;
- quelques-uns saisissent le SPIP en opportunité si :
 - la personne est déjà suivie par le ce service et donc connue ;
 - la situation mérite d'être approfondie⁸³.

Par conséquent, la politique fixée par les SAP varie en fonction des territoires, voire des cabinets. Plusieurs critères guident ce choix : la date des faits et de la condamnation, le quantum de peine et la situation socio-professionnelle du condamné le jour de l'entretien.

L'enquête Sphinx réalisée par la mission montre que, sur l'ensemble des aménagements de peine prononcés en application de l'article 723-15 du cpp, 62 % sont des DDSE et 31 % des mesures de conversion. Toutes les autres mesures (libérations conditionnelles, semi-libertés, etc.) restent marginales à moins de 3 %.

En tout état de cause, le JAP est tenu de se prononcer dans un délai de six mois en vertu de l'article 723-15-2 du CPP.

⁸³ Vérification de l'hébergement car domiciliation incertaine, orientation vers un placement extérieur pour les personnes isolées sur le plan socio-professionnel nécessitant une présentation du dispositif, de la structure et des conditions du placement, etc.

3.1.6.3 Une modernisation du SPIP à parfaire, un encadrement à renforcer

Il ressort des auditions réalisées avec les acteurs judiciaires qu'une exécution fluide des peines passe par une offre pénitentiaire lisible et crédible. Ainsi, *la probation* est décrite comme *un enjeu de l'exécution des peines*. De nombreux acteurs déplorent une offre insuffisante d'*alternatives crédibles* portées par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP)⁸⁴. Plusieurs rapports⁸⁵ produits ces dernières années confortent cette position.

Dans son rapport de 2011, l'inspection générale des finances (IGF) et l'IGSJ considéraient en effet que, compte tenu de l'évolution des missions dévolues aux SPIP, *la réforme engagée en 1999 semblait inaboutie et que leur organisation méritait d'être consolidée*. L'administration pénitentiaire était ainsi invitée à *rééquilibrer ses priorités au profit des missions d'insertion et de probation pour assurer un meilleur suivi des personnes placées sous-main de justice (PPSMJ)*. C'est la même analyse qui ressort des échanges avec les services concernés ainsi que les représentants des personnels de la filière Insertion et Probation entendus. Tous indiquent que la structuration des SPIP a peu évolué alors même que les missions se sont grandement étoffées depuis plus de vingt ans.

Cependant, la mission a constaté une organisation harmonisée des services répondant en grande partie aux principes édictées par les règles européennes de la probation (REP) adoptées par le conseil de l'Europe en janvier 2010⁸⁶. Les résultats de l'enquête SPHINX obtenus auprès de 57 SPIP⁸⁷ démontrent en effet que l'organisation est très majoritairement géographique⁸⁸, centrée davantage sur la personne que sur la mesure, au risque de perdre en réactivité sur les prises en charge courtes.

⁸⁴ Créé par le décret n°99-276 du 13 avril 1999

⁸⁵ Rapport de la cour des comptes du 22 mars 2016 – la prise en charge et le suivi, par l'administration pénitentiaire, des majeurs condamnés/ rapport IGF - IGSJ, juillet 2011 – les services pénitentiaires d'insertion et de probation

⁸⁵ Rapport de la cour des comptes du 22 mars 2016 – la prise en charge et le suivi, par l'administration pénitentiaire, des majeurs condamnés/ rapport IGF - IGSJ, juillet 2011 – les services pénitentiaires d'insertion et de probation

⁸⁶ Règle 80. *Quel que soit le nombre de personnes amenées à travailler avec un auteur d'infraction, cette dernière relève de la responsabilité d'un membre identifié du personnel. Son rôle est d'évaluer, de coordonner le plan d'exécution général, d'assurer les contacts avec l'auteur d'infraction et de veiller au respect du dispositif. Ce mode de fonctionnement est d'autant plus important dans les cas où les auteurs d'infraction font l'objet de plusieurs interventions ou lorsque plusieurs organismes sont impliqués.*

⁸⁷ 53 SPIP sur les 57 services ayant répondu à l'enquête (103 SPIP de France métropolitaine et d'Outre-mer). Cf. Annexe 14.

⁸⁸ Règles européennes relatives à la probation, adoptées par le conseil de l'Europe en janvier 2010, 108 principes fondamentaux et recommandations concrètes visant à guider l'exécution des mesures et sanctions en milieu ouvert

Par ailleurs, les méthodes d'intervention s'inspirent désormais de la connaissance internationale en matière de criminologie⁸⁹. Outre des enseignements sur le droit pénal et la procédure pénale, l'école nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) dispense désormais aux nouvelles promotions de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) de nombreux modules relatifs à l'évaluation des personnes condamnées, les nouveaux outils de prise en charge et les concepts favorisant la sortie de délinquance.

La mission a pu constater une évolution positive des effectifs tendant à atteindre la cible de 60 personnes suivies par CPIP, ratio recommandé par le Conseil de l'Europe. L'administration pénitentiaire a engagé de plus une vaste réflexion sur les organigrammes de référence dans les SPIP avec une ambition opérationnelle en 2024. Enfin, la mission de contrôle interne (MCI)⁹⁰ de la DAP a intégré depuis 2019 les SPIP dans son champ de compétence⁹¹.

Néanmoins, la mission a observé de nombreuses disparités sur le territoire avec des ratios évalués par la MCI en moyenne à 80. Le défaut de personnels de direction, notamment des cadres de proximité, est criante. Alors que l'enquête SPHINX nous apprend que toutes les enquêtes 723-15 sont affectées par un directeur pénitentiaire d'insertion et de probation (DPIP), on peut s'interroger sur l'impact de ce déficit RH sur le délai entre la saisine effective par le service de l'application des peines et l'affectation nominative à un CPIP.

Recommandation n° 10. A l'attention de la DAP - Renforcer l'encadrement dans les SPIP en assurant une plus grande attractivité de la fonction de directeur pénitentiaire d'insertion et de probation. Engager une réforme du statut des DPIP.

S'ils se sont réjouis de l'augmentation visible et appréciée des effectifs, tous les personnels d'insertion et de probation interrogés lors des tables rondes organisées par la mission ont exprimé une charge de travail différente induite par les nouvelles exigences de traçabilité et de réactivité. C'est notamment le cas des infractions telles que les violences intrafamiliales ou des nouvelles mesures ou procédures, par exemple les bracelets anti-rapprochement (BAR) ou les peines prononcées *ab initio*, nécessitant des prises en charge à bref délai. De même, les professionnels ont évoqué la lourdeur des flux de mesures courtes et la caractère chronophage des mesures de surveillance électronique (PSE devenu DDSE), en nette progression depuis leur création en 1997⁹².

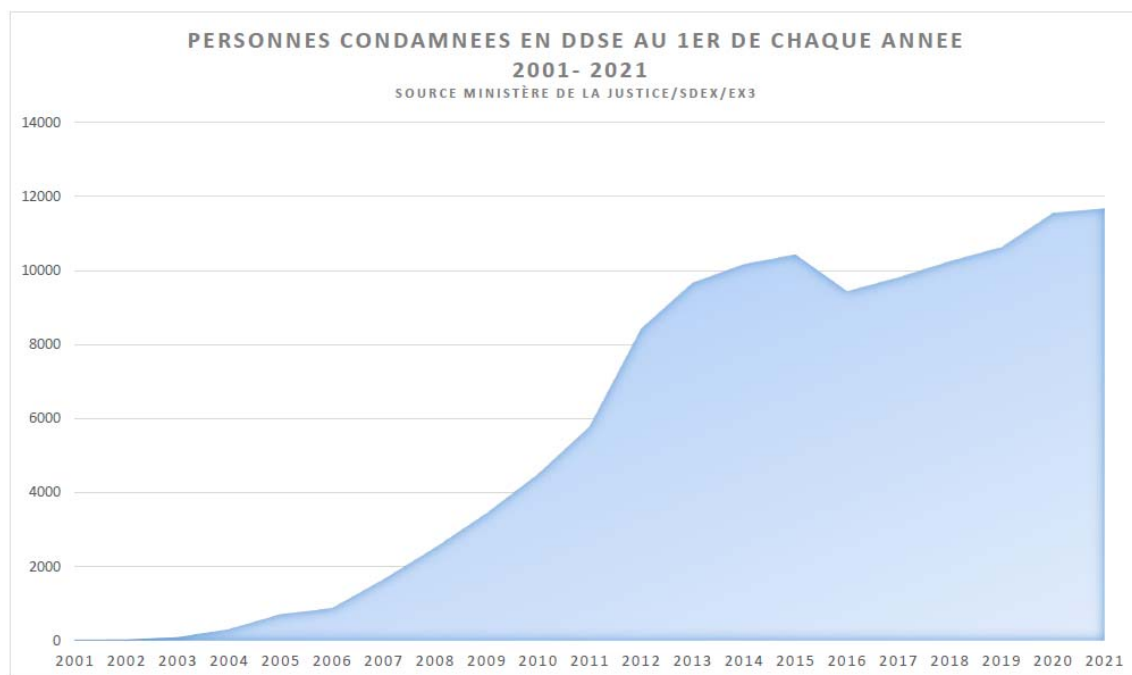
⁸⁹ Circulaire DAP sur les méthodologies d'intervention, avril 2008, référentiel des pratiques opérationnelles n°1 (RPO1), avril 2018.

⁹⁰ Création par un décret du 30 décembre 2019

⁹¹ Une grille comportant 284 points de contrôle a été créée et 12 services ont pu bénéficier de leur intervention depuis septembre 2020.

⁹² Au 1^{er} juin 2021 : 14 138.

Si la surveillance électronique représente la grande majorité des peines prononcées *ab initio* ainsi qu'à l'issue d'une procédure 723-15⁹³, c'est bien le principal point d'achoppement dans les SPIP qui, confrontés à une gestion des stocks et des flux importants, ne comptent dans leur équipe pluridisciplinaire que peu de personnels de surveillance, dédiés à ces mesures.



Initialement sous l'autorité des chefs d'établissement, ces derniers ont intégré les équipes des directeurs fonctionnels de SPIP à partir de 2010. Détenteurs d'une technicité spécifique, ils sont en charge de la pose et de la dépose du dispositif de surveillance électronique aux dates indiquées dans les jugements d'octroi. Outre la pose dans les locaux du SPIP et au domicile pour le paramétrage, ils doivent intervenir en cas de dégradation, dysfonctionnement ou événement imputable à la personne suivie, tels que les suspensions pour raisons médicales, les changements de lieu d'assignation en cours de mesure ou les gardes à vue/évasion afin de s'assurer de la continuité de la surveillance. Mais la gestion technique de la mesure les conduit également à des tâches administratives particulièrement chronophages, comme le traitement des incidents horaires ou, dans certains services, la gestion des modifications horaires déléguées au SPIP par les magistrats mandants.

La multiplication des actes professionnels se cumulent ces dernières années avec l'augmentation très importante des mesures de surveillance électronique, à la diversification des procédures d'octroi (aménagement de peine à l'issue d'un débat contradictoire, libération sous contrainte, condamnés libres bénéficiant de la procédure 723-15 du cpp, *ab initio*) et des mesures (assignation à résidence électronique, DDSE peine, bracelet anti-rapprochement, DDSE pour les mineurs).

⁹³ Cf. enquête sphinx susmentionnée et en annexe.

La technicité de la fonction conjugée aux compétences en terme de savoir-être (agent seul au domicile des placés, lien avec les autorités judiciaires pour la prise de rendez-vous de pose, etc.) doit conduire la direction de l'administration pénitentiaire à engager une réflexion sur la création de postes à profil des agents DDSE.

Par ailleurs, l'ensemble des acteurs entendus s'accordent à dire que la gestion des modifications horaires prend un temps considérable aux services. S'ils s'en réjouissent en terme de réactivité à répondre aux nombreuses sollicitations des condamnés dans une période où les contrats de travail sont majoritairement flexibles (intérim, missions, CDD, etc.), ils regrettent néanmoins l'absence de cadrage de cette délégation non prévu par les textes. En effet, le champ d'intervention fluctue en fonction des magistrats, questionnant les limites et le contenu de cette délégation⁹⁴.

Recommandation n° 11. A l'attention de la DACG et de la DAP –Encadrer par un texte le périmètre de la délégation des modifications horaires afin de sécuriser les pratiques.

Tous les services entendus soulignent une inadéquation entre les besoins réels et les effectifs présents. Or, comme indiqué dans un rapport de la commission d'enquête de l'assemblée nationale⁹⁵, *si toutefois on veut en finir avec le modèle de l'incarcération comme référence de la peine, nous devons sans aucun doute accroître le poids et les moyens entre des services d'insertion et de probation et reconnaître ces métiers à leur juste valeur.*

Si une amélioration a pu être constatée⁹⁶ et que les perspectives de renforcement des services dans le cadre des organigrammes de référence sont encourageantes, il n'en demeure pas moins que les délais de pose restent supérieurs, dans le meilleur des cas, à quatre semaines, à l'exception des situations d'urgence prioritaires par toutes les équipes, telles que le BAR, les peines *ab initio* et les personnes sortant de détention. Au surplus, le logiciel de gestion des alarmes induit une manipulation papier très importante⁹⁷.

⁹⁴ Conformément à l'article 712-8 du cpp et par délégation expresse du magistrat, les modifications favorables au condamné et ne touchant pas à l'équilibre de la mesure peuvent être décidées par le directeur fonctionnel du SPIP (article D 588 du cpp). Exemples : raisons professionnelles, médicales (lié ou non à l'obligation de soins), judiciaires, familiales et/ou convenances personnelles.

⁹⁵ Commission d'enquête du 12 janvier 2022 visant à identifier les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française

⁹⁶ Personnels de surveillance affectés en SPIP en équivalent temps plein (ETP) : en 2017 : 299,1 ETP contre 312,9 en 2021

⁹⁷ A titre d'illustration, un service a fait état de l'utilisation d'une ramette de papier tous les lundis, à l'issue du week-end, et d'un tri manuel des incidents, et ce quel que soit le profil criminologique de la personne suivie.

Recommandation n° 12. A l'attention de la DAP - Renforcer les équipes de personnel de surveillance des SPIP dédiées aux DDSE et entamer une réflexion sur la modernisation du logiciel rendant plus exploitable les données.

A la lumière des nombreuses évolutions législatives et des nouvelles exigences, notamment portant sur la réduction des délais dans le cadre des circuits courts (article 474 du cpp, aménagement *ab initio*, etc.), la place et le rôle des personnels administratifs sont également à questionner. De nombreux services mettent en avant l'écart entre les compétences attendues, comparées à celles d'un greffe, et les professionnels investis mais désemparés devant la technicité de la matière.

Recommandation n° 13. A l'attention de la DAP – Former les personnels administratifs dans les SPIP sur le modèle des greffes judiciaires.

Les missions et la place accordée aujourd'hui aux SPIP ont considérablement évolué. Les peines de probation sont investies à la fois comme facteur de régulation carcérale mais aussi comme une réponse pénale à même de prévenir la récidive. L'organisation de ces services publics nés en 1999 est à parfaire malgré une progression notable dans les méthodes d'intervention, l'expertise acquise et le renforcement des effectifs. Aussi, serait-il utile de rendre visible cette évolution en incitant les acteurs opérationnels à se rencontrer pour mieux se connaître et donc travailler utilement ensemble. Ces rencontres permettraient aux professionnels d'échanger sur leur activité, les programmes de prise en charge et les actions engagées pour s'adapter aux nouvelles mesures ou procédures. Les autorités judiciaires, dans la diversité de leur fonction (JAP, JLD, JI, JAFF (BAR), parquet) pourraient alors mieux cerner le champ d'intervention et donner crédit aux prises en charge proposées. Par ailleurs, cette visibilité conduirait à rendre attractive une filière qui pâtit d'un déficit d'image.

La direction de l'administration pénitentiaire a travaillé à rendre visible l'offre de service sur le ressort en diffusant aux juridictions de jugement des fiches correctionnelles. Après deux années de recul, elle constate sa faible utilisation, certains juges du siège indiquant ne pas la connaître. La diffusion de cette offre est aujourd'hui privilégiée par voie numérique, à l'image de la plateforme TIG 360 qui intègre désormais les placements extérieurs. Il n'en demeure pas moins que des rencontres régulières et une connaissance mutuelle favoriseraient davantage la consultation d'un éventuel accès numérique.

Enfin, une plateforme de réservation des poses DDSE ou de places de semi-liberté garantirait une exécution fluide des aménagements *ab initio*. A l'heure du numérique, il est regrettable qu'un tel applicatif ne permette pas d'organiser au mieux l'articulation des services au bénéfice de la bonne exécution des peines.

Recommandation n° 14. A l'attention du SG, de la DSJ et de la DAP – Créer une plateforme numérique de réservation des places de DDSE ou de semi-liberté, accessibles aux greffiers d'audience et/ou du bureau de l'exécution des peines.

3.1.6.4 *Un dispositif efficace mais encore perfectible*

L'exécution d'une peine aménagée est inéluctablement plus longue qu'une peine exécutée en détention, si le condamné ne se soustrait pas à ses obligations judiciaires. Le sens de la peine réside dans sa capacité à sanctionner, tout en garantissant les intérêts de la victime, protégeant la société et favorisant la sortie de délinquance du condamné. Pour y parvenir, la peine doit être individualisée.

L'aménagement de la peine des condamnés est majoritairement accordé lorsqu'elle est conduite selon la procédure 723-15 du , ce qui est moins vrai pour les peines d'emprisonnement de moins de 6 mois ou d'un an prononcées par la juridiction de jugement. On peut interroger les raisons de cet écart entre la procédure 723-15 et les *ab initio*, dont la finalité est identique.

A. Une individualisation, gage de sens et d'efficacité de la peine mais responsable de délais supplémentaires

➤ La place de l'évaluation dans l'enquête 723-15 du cpp

Le dispositif de l'article 723-15 du cpp est un dispositif efficace comme en témoigne le taux d'octroi ⁹⁸ des aménagements de peine sur ce fondement qui s'élevait en 2018 à 88 % au niveau national atteignant même plus de 90 % à Marseille, Lille, Créteil, Nanterre et Lyon⁹⁹.

Comme indiqué ci-dessus, les JAP ont le choix de saisir ou non le SPIP, ce qui a un impact non négligeable sur le délai. Selon l'enquête SPHINX, les magistrats sont très majoritairement satisfaits de l'éclairage apporté par les rapports des SPIP qu'ils sollicitent systématiquement ou ponctuellement si la situation est complexe et mérite une évaluation plus approfondie.

Lors de l'instruction des enquêtes 723-15 du cpp, le SPIP procède à l'évaluation de la situation socio-professionnelle, de la capacité du condamné à respecter le cadre d'un aménagement de peine et adresse un rapport circonstancié au JAP mandant, accompagné des pièces justificatives nécessaires à la prise de décision.

Plusieurs difficultés peuvent se présenter alors, chacune ayant un impact sur le délai d'exécution :

- l'absence du condamné conduisant à un rapport de carence. Le parquet procède alors à l'exécution de la peine en la forme ordinaire ;

⁹⁸ Nombre d'aménagement de peine accordé par les JAP / nombre d'examen des requêtes issues de la procédure 723-15 CPP

⁹⁹ Données issues du rapport de la mission d'appui dite « bloc peine » de l'IGJ, 2021.

- l'absence de places disponibles dans les meilleurs délais au sein des quartiers de semi-liberté ou des places disponibles éloignées du lieu de travail et/ou de vie, alors même que la semi-liberté est une modalité d'aménagement de peine correspondant à certains profils criminologiques ou sociaux ;
- des dates de pose DDSE lointaines, liées non pas à la disponibilité du matériel mais à un nombre trop peu importants d'agents chargé de la pose dans les pôles de surveillance électronique qui, en cas de priorisation, réservent les places immédiates aux sortants de prison dans le cadre d'un aménagement de peine et/ou aux ab initio ;
- un temps d'instruction trop court pour les propositions de placement extérieur. Cette mesure d'aménagement de peine s'adresse essentiellement à des personnes isolées socialement, confrontée à des problématiques addictives/de santé mentale et/ou en errance. Si elle est très intéressante, elle reste cependant très peu prononcée parce qu'elle est insuffisamment répartie sur le territoire national et nécessite un second rendez-vous au sein de la structure ;
- l'absence de production des justificatifs nécessaires. Cela peut être préjudiciable, notamment lorsque le JAP entend conditionner sa prise de décision à la production de justificatifs¹⁰⁰.

En outre, l'applicatif APPI ne prévoit pas d'alerte automatique sur la page d'accueil du CPIP. Elle est possible techniquement mais nécessite une action spécifique dans le logiciel qui en pratique est très peu utilisée.

Par conséquent, ce délai est un délai utile à une proposition étayée et individualisée. Néanmoins, il doit rester circonscrit aux situations les plus complexes. Cette pratique est d'ores et déjà observée sur le terrain, mais reste liée à la volonté du magistrat.

Recommandation n° 15. A l'attention du SG et de la DAP –Intégrer dans PRISME un indicateur pertinent d'exécution des peines afin de rappeler au SPIP les impératifs de retour dans le délai imparti des rapports d'enquête 723-15.

¹⁰⁰ Ex : livret de famille pour les demandes de libération conditionnelle autorité parentale, recueil du consentement du maître des lieux pour les détentions à domicile sous surveillance électronique

➤ La place de l'évaluation dans le prononcé des *ab initio*

Les juges correctionnels entendus par la mission ont majoritairement regretté l'insuffisance d'éclairage des enquêtes sociales rapides (ESR) réalisées par les associations ou les SPIP, en fonction des ressorts et des clés de répartition. Lorsque l'aménagement *ab initio* est prononcé, les modalités de l'aménagement de peine sont rarement arrêtées de sorte que le JAP se charge de les définir. Or, il ressort des auditions réalisées que ces derniers sollicitent parfois de nouveau l'évaluation du SPIP, si bien que deux enquêtes se cumulent pour une même situation, ce qui n'est pas dans l'esprit du texte et alourdit par ailleurs le délai.

Deux raisons sont invoquées pour expliquer cette double enquête

- les JAP ne sont pas destinataires en temps utiles de l'ESR réalisée avant l'audience de jugement : problème des transmissions de pièces ;
- l'ESR est incomplète, car rédigée dans l'urgence et sur déclaration du prévenu, qui ne dispose pas lors de l'entretien des pièces justificatives à l'appui de ses propos.

Par conséquent, **la nécessaire évaluation approfondie de la situation du condamné semble être un des pré-requis au prononcé d'un aménagement de peine** quelle que soit la procédure usitée, a fortiori pour un *ab initio*.

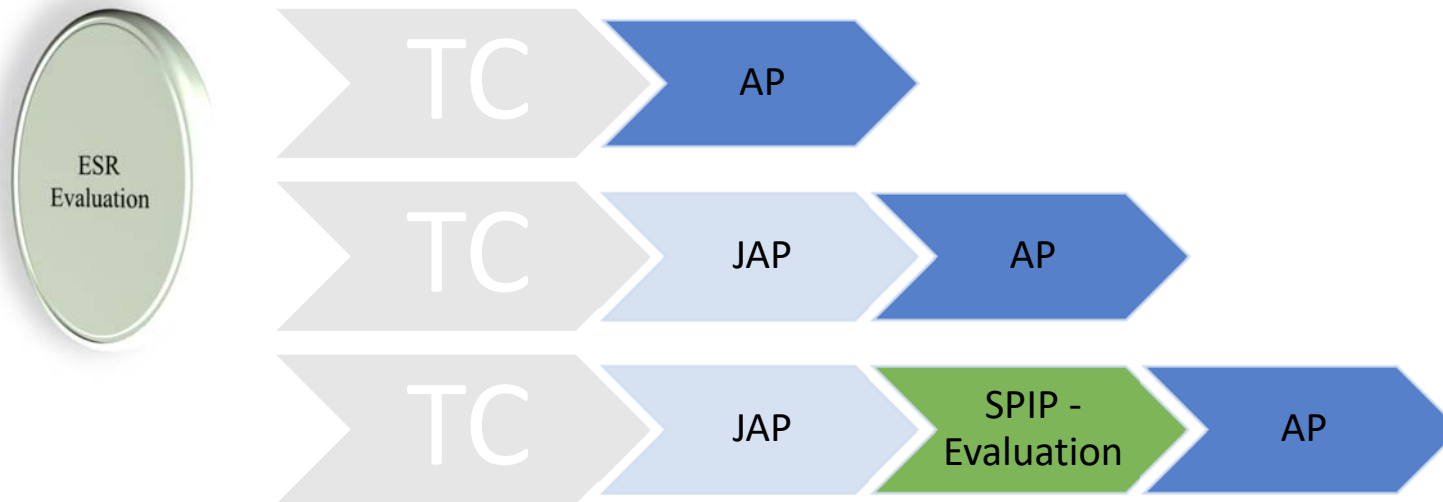
La mission a questionné le lien entre les SPIP et les associations en charge des ESR, en défaut d'expertise sur le sujet des aménagements de peine. S'il apparaît que la méconnaissance des différentes mesures peut nuire à la qualité des écrits, il semble néanmoins que ces deux services ont majoritairement conclu des protocoles et travaillent de façon coordonnée et fluide. Il s'agirait davantage de la vérification des données recueillies dont il est question, les conditions de réalisation de ces ESR étant particulièrement difficiles en raison de l'urgence de l'exercice.

Les retours des acteurs judiciaires et pénitentiaires tendent également à estimer que les aménagements *ab initio* font plus majoritairement l'objet de substitutions ou de révocations que les aménagements issus de la procédure 723-15 du cpp. Ainsi, L'enquête diffusée par la mission révèle sur l'ensemble des jugements *ab initio* transmis, les JAP avaient dû prononcer un retrait de la mesure pour 41 % et une modification de la mesure à 59 %.

Or, certains professionnels ne partagent pas cet avis en indiquant qu'à *profil criminologique égale, le suivi est identique*.

Il serait intéressant de comprendre, si c'est le cas, les raisons de cette absence d'adhésion à l'aménagement prononcé. Certains parlent d'une évaluation tronquée, d'autres d'un aménagement de peine non investi faute d'espace comme le débat contradictoire pour se l'approprier.

La procédure ab initio lorsque les modalités de l'aménagement de peine sont définies ou pas, avec saisine complémentaire du SPIP



Recommandation n° 16. A l'attention de la DACG – Optimiser l'efficacité des enquêtes sociales rapides avec une transmission systématique au JAP.

B. Le débat contradictoire : un espace-temps à optimiser

Lorsque l'enquête est enfin parvenue au service de l'application des peines, le principe demeure la tenue d'un débat contradictoire, en présence du parquet, du condamné et très rarement du SPIP s'agissant du milieu ouvert.

Néanmoins, par souci d'agir sur le délai, de nombreux professionnels ont réduit le nombre de débat contradictoire, selon des critères globalement convergents, aux cas suivants :

- 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.

Si la mission n'a pas été destinataire de protocoles écrits parquet/JAP, il semble néanmoins que cet usage soit relativement répandu. 67 % des parquets répondants au questionnaire Sphinx ont indiqué avoir signé un tel protocole.

Recommandation n° 17. A l'attention de la DACG – Envisager de généraliser, par voie textuelle, le principe du hors débat, a minima pour les peines de moins de six mois.

3.2 Armer et décloisonner davantage les acteurs sur le terrain

3.2.1 Le droit des peines intégré par les écoles du ministère de la justice

La mission s'est attachée à rencontrer trois écoles formant les magistrats et fonctionnaires du ministère de la justice que sont l'école nationale de la magistrature (ENM), l'école nationale des greffes (ENG) et l'école nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP). Elle s'est en effet interrogée sur l'adaptation des contenus de formation aux évolutions du droit des peines.

Force est de constater que les différentes lois pénales, et notamment la loi de programmation pour la justice, ont été intégrées dans les modules de formation initiale, mais également dans les propositions de formation continue, et ce malgré une mise en application de la loi en pleine crise sanitaire. L'ENM, notamment, dispense depuis 2015, des modules dédiés à l'exécution des peines.

Par ailleurs, les équipes enseignantes s'accordent toutes sur l'extrême technicité de la matière comme l'illustre le schéma de l'application des peines en annexe¹⁰¹.

A l'ENG on peut s'interroger sur les moyens dont disposent l'école pour former ses stagiaires dans cette matière très complexe¹⁰².

Si les offres de formation sont réelles, il n'en demeure pas moins difficile pour les différents professionnels d'y accéder :

- des formations de changement de fonction des greffiers ne sont pas proposées lors d'une mobilité interne au sein d'un greffe correctionnel, d'un service de l'exécution des peines ou de l'application des peines ;
- les personnels administratifs des SPIP peuvent désormais bénéficier de formation d'initiation à la procédure pénale, mais doivent se déplacer à Agen. L'ENAP indique par ailleurs, que quelques directions interrégionales des services pénitentiaires, consciente du besoin de formation, développent en interne des formations sui generis sur la chaîne pénale et APPI;
- Les formations de magistrats correctionnels, si elles existent, suscitent en fait peu de candidatures en raison notamment de la charge de travail et de l'impossibilité de dégager du temps de formation sur les agendas programmés d'audience.

Au-delà de l'apprentissage théorique de l'exécution des peines, les écoles ont construit des programmes communs illustrant l'impérieuse nécessité de travailler ensemble pour une action fluide et coordonnée. A titre d'exemple, l'ENAP et l'ENM co-construisent un module sur le droit des peines, l'ENG et l'ENAP travaillent de concert pour la formation des greffes pénitentiaires.

De même, l'ENM a créé en 2020 un cycle approfondi d'études en droit de la peine composé de 15 magistrats (5 magistrats correctionnels, 5 parquetiers et 5 JAP), 20 greffiers, 20 fonctionnaires pénitentiaires et 20 avocats à raison de 10 à 13 jours par an sur 2 ans. La formation comporte des cycles de conférences animées par des universitaires du ressort, puis se poursuivent en ateliers pré ou post-sententiels dans un souci de décroisement et d'échanges sur les difficultés mais également les bonnes pratiques.

Les premières sessions¹⁰³ ont connu un vif succès et témoignent du besoin de décroisement dans une chaîne qui reste encore marquée par un fonctionnement en silo.

3.2.2 Un cloisonnement des acteurs de terrain qui subsistent

Les textes encadrent désormais l'organisation d'instances dédiées à l'exécution des peines :

¹⁰¹ Annexe 8

¹⁰² Cf. encadré supra.

¹⁰³ Mis en place sur Rennes, Angers, Marseille. En cours à Basse-Terre et Fort-de-France.

- les conférences régionales d'aménagement des peines (CRAP) ;
- les commissions d'exécution des peines (COMEX), restreintes ou élargies.

Malgré la crise sanitaire, les différentes juridictions ont fait état de la tenue desdites instances plus ou moins régulièrement en fonction des mobilités et de l'impulsion des chefs de juridiction. Néanmoins, toutes s'accordent également pour indiquer qu'il s'agit d'échanges formels actant de grandes orientations, notamment avec la mise en œuvre des dernières dispositions législatives qui ont renforcé le rôle des juges correctionnels dans le choix de la peine.

Or, la LPJ requiert pour une application fluide :

- ✓ une articulation cohérente entre le greffe correctionnel et le bureau d'exécution des peines ;
- ✓ un lien étroit entre le BEX, le greffe du SAP et le secrétariat des SPIP ;
- ✓ des échanges réguliers entre le SPIP, les associations en charge des ESR et les juges correctionnels ;
- ✓ une connaissance fine de l'offre pénitentiaire par les juges correctionnels et les avocats ;
- ✓ une action concertée des juges correctionnels et des juges d'application des peines ;
- ✓ une approche commune de la politique pénale déployée entre le parquet et les juges d'application des peines, notamment en matière de « rejapage »¹⁰⁴ ou des enquêtes 723-15 du cpp.

La bonne application de cette loi nécessiterait que les acteurs opérationnels se rencontrent, puissent échanger sur leur difficulté et définissent ensemble des bonnes pratiques pour dépasser le réel manque de moyens qui ne saurait à eux seuls expliquer cette absence de communication. A l'instar de l'initiative de l'ENM et de l'ENAP, il est essentiel d'organiser des ateliers inter professionnels où les acteurs opérationnels se rencontrent, apprennent à se connaître pour mieux travailler ensemble, dans le respect du rôle de chacun.

Recommandation n° 18. A l'attention de la DAP, la DSJ et la DACG – Engager une réflexion commune pour établir des instances de travail interprofessionnelles impliquant personnels pénitentiaires, magistrats du siège et du parquet et agents du greffe.

¹⁰⁴ Nouvelle saisine du JAP par le parquet après une première saisine infructueuse (absences aux convocations JAP et/ou SPIP, absence de coordonnées, etc.).

4. ETAT DES LIEUX DES PEINES D'EMPRISONNEMENT FERME

4.1 La production des statistiques relatives à l'exécution des peines : des sources et des objectifs multiples

4.1.1 Une production éparpillée entre plusieurs services

Intégrée au secrétariat général du ministère de la justice, la sous-direction de la statistique et des études (SDSE) a le statut de service statistique ministériel (SSM) et produit en toute indépendance les statistiques publiques concernant le ministère de la justice.

Par ailleurs, chaque direction d'administration centrale est dotée d'une unité de statistiques et/ou d'études, qui vient en appui de leurs travaux, notamment pour l'éclairage des politiques publiques. Ces unités sont autonomes mais la plupart de leurs productions reposent sur les données produites par la SDSE.

La SDSE est dépositaire de la plupart des sources de données statistiques ministérielles (casier judiciaire national, CASSIOPEE, APPI, GENESIS, etc.). En son sein, le système d'information décisionnelle (SID) recense toutes les décisions des juridictions pénales de première instance enregistrées dans l'appliquatif CASSIOPEE.

La SDSE réalise des études et des analyses publiées sous forme d'un rapport ou d'un Infostat. Elle produit chaque année, dans le cadre du rapport annuel de performance, des données nationales sur les stocks et les délais d'exécution des peines. Les indicateurs, dont dispose la SDSE résultent des données de jugements dans CASSIOPEE et des mises à exécution saisies par les greffes de l'exécution des peines.

Aucun outil n'existe permettant le regroupement de données issues des différents applicatifs (CASSIOPEE, APPI et GENESIS), *a fortiori* s'agissant de peines d'emprisonnement ferme qui peuvent être aménagées ou converties.

La SDSE produit des indicateurs sur l'activité des services d'application des peines (SAP). Ces indicateurs alimentent l'observatoire mensuel des peines d'emprisonnement ferme (OPEF) et sont transmis par la secrétaire générale aux chefs de cours et directeurs interrégionaux des services pénitentiaires, accompagnés de la statistique pénitentiaire de milieu ouvert établie à partir du suivi réalisé par les SPIP.

La SDSE exploite également les données statistiques issues du logiciel APPI et réalise un tableau de bord trimestriel des SAP.

Sur la base des données transmises par la SDSE, le pôle d'évaluation des politiques pénales de la DACG (PEPP) élabore des statistiques et des outils d'évaluation pour les besoins de la DACG et des juridictions. Il recourt également aux statistiques produites par la DAP concernant les personnes placées sous-main de justice.

La SDSE a construit, avec l'aide du PEPP, deux types d'indicateurs de mise à exécution des peines exécutoires selon la nature du jugement : d'une part, un taux de mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme, six mois, un an, deux ans, trois ans ou quatre ans après que celles-ci sont devenues exécutoires ; d'autre part, un délai de mise à exécution des peines mises à exécution.

Le PEPP met en ligne des observatoires statistiques, en particulier l'observatoire mensuel des peines d'emprisonnement ferme (OPEF). Complété au mois de janvier 2022, il est devenu l'observatoire mensuel des peines d'emprisonnement ferme et de leur mise à exécution.

Pour la DSJ, les statistiques d'utilisation de CASSIOPEE peuvent être réalisées via l'infocentre PHAROS consacrées aux peines. S'il contient quelques requêtes thématiques concernant la phase de l'exécution des peines, notamment pour comptabiliser les peines et amendes prononcées, PHAROS ne fournit pas d'indications relatives aux taux et aux délais de mise à exécution des peines. De surcroît, l'absence de statistiques plus fiables et plus conséquentes s'explique par une saisie parfois incomplète.

Les statistiques fournies par PHAROS présentent des différences avec celles de la SDSE et du PEPP. La DSJ explique que les écarts de données résultent des approches différentes d'utilisation des statistiques, donc des modes de comptage. La SDSE, qui a vocation à fournir des données et des études de politique publique officielles, a une approche plus globale et une temporalité plus longue en matière de consolidation des données alors que PHAROS, dont l'objectif est de favoriser l'aide à la décision des juridictions, leur propose des statistiques à visée opérationnelle et à l'échelle du mois.

La convergence entre les différents systèmes d'information est d'actualité. Un travail collaboratif entre le PEPP, la SDSE et PHAROS a démarré en 2021 avec pour objectif de fournir aux juridictions un tableau de pilotage pénal unique, dont l'actualisation sera assurée dans l'infocentre PHAROS. Le premier volet sera relatif aux phases correctionnelles (orientations, poursuites et décisions). Le second volet intégrera des données relatives aux peines et à l'exécution des peines.

La DAP (bureau des données EX3) apporte son concours à la production statistique en exploitant ses deux sources phares (GENESIS et APPI). Elle fournit des données et des indicateurs de pilotage sur les modalités d'exécution des peines d'emprisonnement mais ne donne aucune indication sur les délais de mise à exécution. Deux statistiques sont publiées concernant le milieu fermé : une statistique mensuelle des établissements des personnes écrouées en France, qui présente les effectifs par établissement au premier du mois et une statistique trimestrielle des personnes écrouées en France, qui expose la répartition de ces effectifs au niveau national selon leurs différentes caractéristiques (pénales détaillées, durées de peine, infractions, etc.), leurs évolutions trimestrielles et les flux de placements sous écrou et de libérations des personnes écrouées. Jusqu'en 2020, la DAP publiait la statistique trimestrielle du milieu ouvert, reprise depuis par la SDSE¹⁰⁵.

Le site intranet de la DAP propose en outre un observatoire mensuel des peines d'emprisonnement ferme, dit « baromètre pénitentiaire », alimenté par l'extraction des données de l'infocentre pénitentiaire. Le baromètre informe sur les stocks et les flux et donne les taux d'occupation par direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP) et par établissement. Cet outil permet aux services déconcentrés de disposer de tableaux de bord automatisés. En revanche, l'observatoire « Bloc peine », transmis chaque semaine aux chefs de cour comme base de travail pour la régulation carcérale, est très peu exploité selon la DAP.

D'une façon plus générale, il convient de s'interroger sur la meilleure interaction possible des services produisant des statistiques. Une mission interministérielle IGJ/inspection générale de l'INSEE vient de s'achever sur le sujet. Le rapport définitif déjà déposé, auquel il convient de se référer¹⁰⁶, fait le constat d'un certain nombre de dysfonctionnements. Il relève notamment une attitude de repli que la SDSE a pu endosser par le passé, qui s'est traduite par une faible communication vers les autres entités. De fait, s'agissant de l'exécution/application des peines, la mission a constaté que le PEPP n'avait pas travaillé sur ces questions. Cela a pu être l'illustration que cette politique n'a pas forcément été prioritaire mais, surtout, il a été indiqué que le PEPP ne disposait pas des bases de données nécessaires, qui ne lui étaient pas communiquées par la SDSE. Ce n'est que très récemment que les choses ont évolué. Depuis l'automne 2021, le PEPP, avec l'aide de la SDSE, est entré en « phase d'apprentissage » pour pouvoir utiliser les bases de données nécessaire à un traitement de sa part. Par ailleurs, il a été indiqué à la mission IGJ/INSEE qu'il y a dix ans des Infostats étaient cosignés par la SDSE et certains pôles statistiques des directions comme le PEPP de la DACG, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui.

¹⁰⁵ La statistique trimestrielle du milieu fermé est également en cours de transfert vers la SDSE.

¹⁰⁶ IGJ, IG INSEE – Rapport sur l'organisation, les perspectives et les enjeux de la statistique du ministère de la Justice – Février 2022.

4.1.2 Des statistiques pour quoi faire ?

4.1.2.1 Des usages divers à distinguer

Cette multiplicité des intervenants en matière statistique n'est pas en soi un dysfonctionnement mais l'illustration du fait que la statistique peut avoir divers usages, ce qui n'est pas forcément bien compris.

Il convient en particulier de distinguer les statistiques publiques officielles produites par le SSM/SDSE et les statistiques, souvent produites par les directions, destinées au pilotage au plus près du métier, qui s'appuient sur les données mises à disposition par la SDSE via le SID et sur les applicatifs métier précédemment évoqués.

Le pôle PHAROS procède ainsi à des extractions pour établir des indicateurs statistiques qui viennent alimenter les dialogues de gestion et servent à l'évaluation de la performance des juridictions. Le pôle les accompagne dans le pilotage de leurs activités en produisant des tableaux de bords récurrents disponibles via l'infocentre. Comme cela a été indiqué ci-dessus, le bureau de la donnée de la DAP est également chargé de la production d'indicateurs de pilotage dans les domaines de compétence de la direction et à la DACG, le PEPP publie des observatoires destinés aux juridictions dans une optique de pilotage de leur activité pénale.

Il est possible de discuter la pertinence de tel ou tel indicateur mais on doit garder à l'esprit que les données statistiques sont produites à plusieurs fins et qu'il convient en particulier de distinguer l'objectif de contrôle et d'évaluation, notamment par le législateur dans sa fonction budgétaire, et l'objectif de pilotage, qui doit conduire à fournir aux juridictions des outils fiables et ergonomiques pour connaître, chaque mois ou chaque trimestre par exemple, les évolutions.

Il faut également souligner qu'il est souvent peu pertinent d'étudier un indicateur seul. C'est ainsi par exemple, que si on se félicite d'une baisse du stock d'affaires en cours, il faut regarder aussi la durée de traitement qui peut se détériorer. A cet égard, dans ce rapport intermédiaire, la mission s'est concentrée sur les délais tout en produisant des données plus large et en demandant à la SDSE de travailler sur les indicateurs de taux d'exécution, complémentaires.

4.1.2.2 Une statistique jugée insuffisante

Pour autant le processus d'élaboration des statistiques du ministère est largement critiqué.

L'ensemble des missions conduites, par des parlementaires comme par l'IGSJ, s'est heurté à l'inadéquation des outils statistiques du ministère. Malgré les importants progrès liés notamment à la mise en service de CASSIOPEE en 2011, engagé dès 2001, à la modernisation considérable du CJN, à l'introduction de nouvelles séries statistiques¹⁰⁷, la situation semble être restée très insatisfaisante. On peut ainsi citer le rapport de la commission des lois du Sénat qui, en 2017, mentionne : *Votre mission n'a pas pu obtenir des services du ministère de la justice les délais de mise à exécution des peines d'emprisonnement. Les seules statistiques communiquées, remontant à 2012, sont présentées dans l'encadré ci-après*¹⁰⁸. L'année suivante, les sénateurs Bigot et Buffet écrivaient dans leur rapport : *Si vos rapporteurs saluent les efforts engagés par le ministère de la justice pour unifier la production de statistiques avec le système d'information décisionnel (SID), ces mesures du plan de transformation numérique du ministère de la justice apparaissent néanmoins peu ambitieuses au regard du retard accumulé*¹⁰⁹.

Ces incertitudes, combinées à la complexité du processus, favorisent les approximations et nourrissent les polémiques, particulièrement dans les contextes pré-électoraux¹¹⁰.

Les personnes entendues sur le terrain, en juridiction comme dans les SPIP, ont été unanimes pour critiquer des outils ne permettant pas d'extraire des statistiques utiles, obligeant les agents à des comptages manuels particulièrement laborieux et peu fiables. Ainsi, les expressions utilisées pour évoquer le processus d'élaboration des statistiques du rapport autonome sur l'exécution des peines du rapport annuel du ministère public sont particulièrement éloquentes : « *au doigt mouillé* », « *on bricole* », « *chaque greffière qui frappe un jugement fait un bâton* ». Certains services évoquent « un cahier », d'autre un tableau Excel, parfois partagé¹¹¹, ou un outil *ad hoc*.

¹⁰⁷ Cf. Observatoire de l'emprisonnement ferme créé par la DACG en 2019.

¹⁰⁸ Cinq ans pour sauver la justice ! Rapport d'information de M. Philippe Bas, président-rapporteur, Mme Esther Benbassa, MM. Jacques Bigot, François-Noël Buffet, Mme Cécile Cukierman, MM. Jacques Mézard et François Zocchetto, fait au nom de la commission des lois n° 495 (2016-2017) - 4 avril 2017.

¹⁰⁹ Jacques Bigot et François-Noël Buffet – Rapport sur la nature des peines, leur efficacité et leur mise en œuvre – Sénat – 2018.

¹¹⁰ Cf. le débat récurrent des « 100 000 peines non exécutées ».

¹¹¹ Exemple dans une juridiction visitée : un tableau partagé entre le greffe correctionnel et l'application des peines pour calculer délai entre transmission et exécution

Pour que l'exécution des peines soit pilotée, les délais et les stocks suivis, au titre de politique publique, elle requiert d'une part d'être intégrée dans les applicatifs et que soient précisément définis les indicateurs, les outils de suivi à partir d'un outil dédié qui serait la synthèse statistique des applicatifs métiers. Les éléments ainsi agrégés devraient permettre de suivre les orientations prises localement et leur impact mais aussi de projeter des perspectives à moyen et long terme à partir de modèles mathématiques. Comme l'ont souligné les services statistiques entendus, les applicatifs ne doivent pas être seulement élaborés par les informaticiens mais doivent associer très en amont les considérations statistiques. La logique informatique dans la définition des besoins et du programme qui y répond n'est pas la logique statisticienne.

A cet égard, la mission ne peut que faire sienne les constats et recommandations de la mission IGJ/IGINSEE, qui souligne *qu'au ministère de la Justice, l'existence d'infocentres développés en silos rend nécessaire un processus d'harmonisation pour **bâtir des nomenclatures et des référentiels communs**, afin de faciliter le rapprochement des données. Pour ce faire, les statisticiens publics, et par là le SSP, sont appelés à jouer un rôle de premier plan dans les organisations ministérielles autour de la donnée, du fait de leur position transversale au sein de l'État et leur expertise scientifique et technique*¹¹².

Un autre enjeu est la diffusion au terrain de ces statistiques. Au cours des entretiens, il est apparu à la fois que peu d'interlocuteurs les utilisaient voire les connaissaient, notamment s'agissant des observatoires, et qu'ils déploraient surtout l'absence d'outils pratiques et facilement utilisables, type tableaux de bord.

Recommandation n° 19. À l'attention du SG – Mettre en place des synergies entre la SDSE et le SNUM, notamment pour associer la SDSE à la politique de la donnée ministérielle et réexaminer l'organisation des compétences data du SEM pour tirer parti des synergies possibles avec la SDSE ou le SID (recommandation 15 du rapport IGJ/IGINSEE).

Recommandation n° 20. A l'attention du SG, de la DSJ et de la DACG : intégrer un volet EP au tableau de bord des juridictions à partir du travail conjoint du PEPP, de la SDSE et PHAROS.

Recommandation n° 21. A l'attention de la DACG et de la DAP – Développer une stratégie visant à favoriser la diffusion et la compréhension des statistiques élaborées par leurs services dans les juridictions, en particulier les observatoires.

¹¹² Ibid., p. 56.

4.2 Les données produites par le service statistique ministériel

Pour mémoire, les peines d'emprisonnement fermes prononcées par les tribunaux peuvent être soit exécutées par une incarcération dans un établissement pénitentiaire, soit, depuis la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, par un aménagement de la peine avant toute incarcération afin d'éviter les effets désocialisants de la détention. De deux ans dans cette loi, le seuil permettant un tel aménagement est passé à un an d'emprisonnement ferme prononcé avec la loi du 23 mars 2019, qu'il s'agisse d'une seule peine d'emprisonnement ferme ou de plusieurs de ces peines, dès lors que le cumul des quantums fermes ne dépasse pas les seuils fixés. Les condamnations en récidive dont la partie ferme est supérieure à 1 an ne pouvaient pas faire l'objet d'un aménagement.

S'agissant de la statistique nationale sur l'exécution des peines, on peut constater qu'elle n'est absolument pas un angle mort ; la SDSE a produit, depuis l'année 2000, sept Infostats relatifs aux peines et à leur exécution.

La mission a travaillé en étroite collaboration avec la SDSE pour actualiser les statistiques existantes et produire de nouvelles séries. Cette étude détaillée figure en annexe 12, la mission proposant ci-dessous une synthèse des principaux enseignements.

4.2.1 Des peines d'emprisonnement ferme aménageables dans leur écrasante majorité¹¹³

- Le premier enseignement de cette analyse est que les peines d'emprisonnement prononcées par les tribunaux correctionnels sont aménageables dans leur écrasante majorité.

En 2018, 279 653 peines d'emprisonnement avaient été prononcées par les tribunaux correctionnels dont 130 230 peines d'emprisonnement ferme. En 2020, durant la crise sanitaire, ces chiffres ont baissé significativement avec 213 894 peines d'emprisonnement dont 74 829 peines d'emprisonnement ferme. 128 716 peines d'emprisonnement ferme ont été prononcées par les tribunaux correctionnels en moyenne annuellement entre 2013 et 2018.

Parmi ces peines d'emprisonnement ferme, plus de neuf sur dix sont susceptibles de faire l'objet d'un aménagement avant toute incarcération aux termes de la loi.

¹¹³ La mission a demandé à la SDSE d'actualiser les données figurant dans l'Infostats 166, paru en septembre 2018, et portant sur la mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme aménageables avant toute incarcération¹¹³. L'étude initiale concernait la période 2013, date à laquelle les données CASSIOPEE peuvent être exploitées, à 2016. Les données actualisées portent sur la période 2017/2021. Cette analyse distingue les « courtes peines » – quantum prononcé de six mois ou moins – des autres peines aménageables – peines de plus de six mois ou dont la partie ferme du quantum est strictement supérieure à six mois (et inférieure à deux ans jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 23 mars 2019, soit le 23 mars 2020 pour les faits commis ultérieurement à cette date).

On sait que la loi du 23 mars 2019 (LPJ) a abaissé le seuil d'aménagement des peines de deux ans à un an mais il est encore trop tôt pour en mesurer l'impact sur la proportion de peines aménageables parmi les peines prononcées, d'autant que les dispositions de la loi sur le sujet sont entrées en vigueur le 24 mars 2020 au moment où survenait la crise sanitaire. Surtout, s'agissant de dispositions plus sévères, elles ne sont pas rétroactives pour les faits commis avant l'entrée en vigueur de la loi.

Néanmoins, la SDSE a été en mesure de produire une ventilation entre peines aménageables et non aménageables jusqu'au premier trimestre 2021. On constate une baisse de 2 à 3 points du taux de peine aménageable. Cette baisse semble logique au vu de la diminution du seuil de peine aménageable passé de deux ans à un an avec la réforme.

- Le deuxième enseignement majeur est que, **bien qu'aménageables dans leur quasi-totalité, les peines correctionnelles prononcées donnent lieu pour une très large part à une incarcération de la personne condamnée.**

On peut souligner qu'en 2019, 60 % environ des « courtes peines » (six mois et moins) ne sont pas aménagées et 75 % des peines plus lourdes. Ce taux est stable depuis 2013.

40 % environ des courtes peines sont exécutées par incarcération du condamné *après le jugement*. Ce cas de figure recouvre différentes situations : l'impossibilité (par exemple du fait que le cumul de peines d'emprisonnement concernant le condamné excède le seuil légal d'aménagement) ou l'échec de la recherche d'aménagement par le JAP.

S'agissant des peines aménageables plus lourdes, le mode d'exécution des peines diffère considérablement de celui observé sur les courtes peines. Dans deux tiers des cas, cette incarcération est mise à exécution dès l'audience ou maintenue quand le prévenu était déjà incarcéré, proportion deux fois plus élevée que pour les courtes peines. Seul un condamné sur cinq bénéficie d'un aménagement par le JAP lui permettant d'échapper à la détention. Les mises à exécution à l'audience, deux fois plus fréquentes que pour les courtes peines, sont majoritaires.

- **Ce taux d'incarcération très élevé s'agissant des peines de plus de six mois procède de la filière de comparution immédiate** (à hauteur de 44 % en 2019 et de 39,5 % au premier trimestre 2021).
- **En 2020, on observe une augmentation très significative des aménagements dit *ab initio***, décidés par le tribunal correctionnel lui-même.

Ils passent pour les peines de six mois ou moins de 2,1 % en moyenne entre 2017 et 2019 à 9,3 % en 2020 et pour les peines de plus de 6 mois de 2,5 à près de 10 %. Ce faisant les juges semblent avoir voulu respecter l'esprit de la loi nouvelle.

- **Un très faible impact de la mesure des mandats de dépôt à effet différé.**

Une autre évolution notable introduite par la loi de programmation du 23 mars 2019 semble en revanche avoir encore peu d'impact quantitativement sur l'emprisonnement ferme du fait du faible nombre de ces mesures prononcées par les juridictions : les mandats de dépôt à effet différé.

Mesure d'exécution provisoire

	2020T1	2020T2	2020T3	2020T4	2021T1	2021T2	2021T3	2021T4
Mandat de dépôt	1 838	2 866	3 473	4 041	4 040	4 085	3 490	3 761
Mandat à effet différé	-	45	43	92	93	116	84	215
Maintien en détention	5 838	4 584	5 416	5 572	5 549	6 199	6 170	6 006
Ordre d'incarcération immédiate	192	372	516	576	703	687	677	698
Total	24 808	20 896	26 499	35 598	36 666	35 187	26 946	32 749

Champ : Dernier jugement prononcé par les tribunaux correctionnels.

Source : SG / SDSE / Fichier statistique Cassiopée, extraction au 1^{er} février 2021.

4.2.2 Des peines aménagées pour l'essentiel sous la forme d'un placement sous surveillance électronique

Le placement sous surveillance électronique représente 55 % des aménagements de courtes peines et près de 90 % de ceux des peines plus lourdes entre 2013 et 2019.

Près de 40 % des courtes peines aménagées par le JAP en 2019 au titre de l'article 723-15 du CPPl sont selon un mode réservé aux courtes peines : 23 % sous forme d'une conversion en emprisonnement avec sursis assorti de l'obligation d'effectuer un travail d'intérêt général (sursis-TIG) et 14 % selon une conversion en jours-amende.

Le placement sous surveillance électronique reste cependant de loin le mode d'aménagement privilégié pour les courtes peines et concerne un peu plus de la moitié d'entre elles (55 %), entre 2013 et 2019, tandis que les autres modes d'aménagement possibles (semi-liberté, placement à l'extérieur et libération conditionnelle *ab initio*) restent peu utilisés, concernant globalement environ 5 % des courtes peines.

S'agissant des peines plus lourdes de plus de six mois, l'aménagement sous écrou¹¹⁴, est quasiment la règle et en particulier le placement sous surveillance électronique qui concerne près de 89 % des aménagements des condamnés à ce type de peine en 2019.

¹¹⁴ L'écrou est l'acte constatant le début et la fin de la prise en charge du condamné par un établissement pénitentiaire.

4.2.3 Les délais de mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme

- S'agissant des délais, le fait le plus important, et le plus logique, est que **l'aménagement de la peine nécessite un temps plus long que l'exécution par incarcération.**

En effet, la procédure qui conduit le JAP à aménager une peine prend nécessairement quelques semaines, voire quelques mois : il faut convoquer le condamné pour audition par le juge, lui faire rencontrer le SPIP et recueillir, le cas échéant¹¹⁵, l'avis du parquet avant la prise de décision. En cas d'avis défavorable du parquet pour un aménagement, un débat contradictoire doit être organisé. Le JAP dispose, selon le code de procédure pénale, de 4 mois pour rendre sa décision d'aménagement.

De surcroît, comme le souligne l'Infostat 166, la part beaucoup plus élevée de mises à exécution très rapides accentue aussi cette différence de délais. Pour les jugements contradictoires, un quart des auteurs incarcérés en 2019 le sont en moins de 44 jours alors qu'il faut plus de 460 jours (15,3 mois) pour qu'un quart des peines aménagées de plus de six mois en 2019 soient mises à exécution. On peut subodorer que les délais plus longs correspondent à des aménagements décidés après débat contradictoire dans des juridictions dont le service de l'application des peines et le SPIP sont particulièrement chargés et pour des aménagements qui peuvent nécessiter qu'une place se libère¹¹⁶.

Le deuxième point important est **le caractère déterminant de la présence du condamné à l'audience**, qu'il s'agisse de l'audience de jugement ou de l'audience du JAP. Cette absence rend nécessaire une signification, éventuellement après recherche par les forces de l'ordre et, le cas échéant, la possibilité de faire appel de la décision. En 2019, 70 % des peines de prison ferme étaient en cours d'exécution six mois après la condamnation quand la personne était présente à son procès. Le taux tombe à 28 % lorsque le condamné était absent.

- **Pour les jugements contradictoires, le délai médian de mise à exécution des courtes peines de six mois ou moins est deux fois plus court lorsque l'auteur est incarcéré que lorsque le JAP lui accorde un aménagement ou une conversion (4,1 mois et 8,6 mois respectivement).**

¹¹⁵ Comme on l'a vu, certaines juridictions ont signé des protocoles dit de « hors débat » par lequel le parquet indique les critères par lesquels il accepte par avance l'aménagement sans nécessité d'un débat contradictoire.

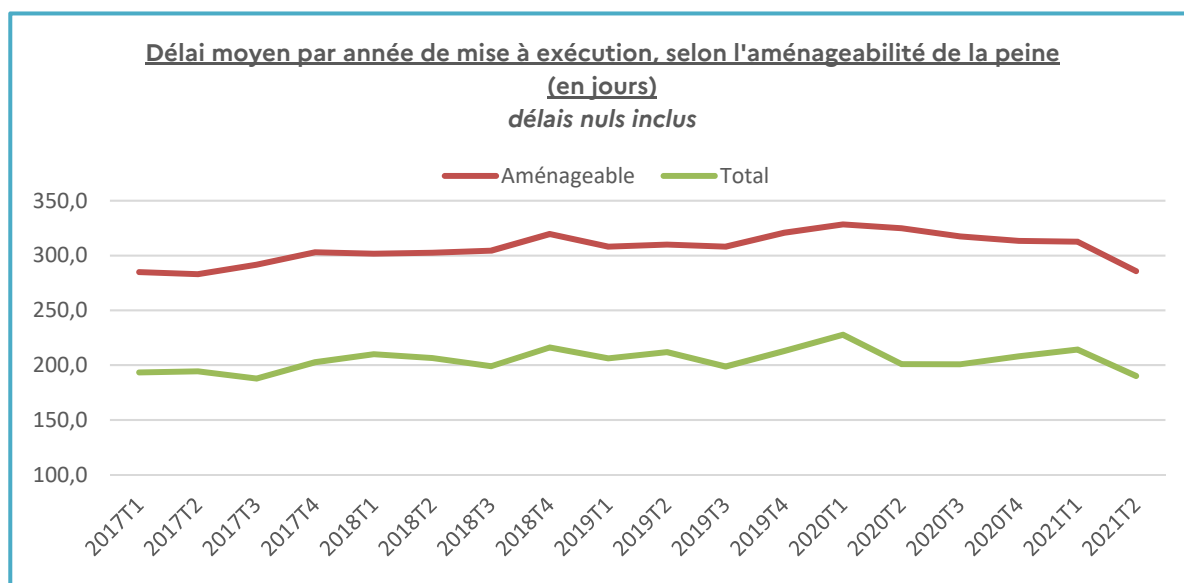
¹¹⁶ A titre d'exemple, l'importante charge représentée par la permanence article 474 cpp est compliquée par le retard pris par le greffe correctionnel d'Evry dans la frappe des jugements puis par l'exécution des peines dans l'établissement des pièces d'écrou. Il est donc fréquent qu'après avoir mené un entretien aux fins d'aménagement de peine 4 à 6 semaines après le prononcé du jugement correctionnel, le dossier reste en attente pendant plusieurs mois dans l'attente de sa régularisation en l'espèce la transmission du jugement et des pièces d'écrou.

Des résultats assez similaires, avec des délais toutefois bien plus élevés, sont retrouvés lorsque le jugement doit être signifié : 8 mois sont alors nécessaires pour mettre à exécution la moitié des incarcérations contre 15 mois pour la moitié des aménagements.

En 2019, la mise à exécution est beaucoup plus lente pour les courtes peines (médiane à 11,6 mois) que pour les plus lourdes (7,9 mois) alors, qu'à l'inverse, les courtes peines issues de jugements contradictoires sont mises à exécution un peu plus rapidement que les peines plus lourdes (médiane à 7 mois et 8,5 mois respectivement). Si ramener à exécution des jugements à signifier est *a priori* plus long que de mettre à exécution des jugements contradictoires, en raison des difficultés à localiser le condamné, la plus grande rapidité de mise à exécution des peines plus lourdes issues de jugement à signifier peut s'expliquer par plusieurs phénomènes.

Outre le caractère sans doute prioritaire de ces plus lourdes peines, les services de police et de gendarmerie peuvent s'appuyer sur des moyens plus contraignants (article 74-2 duCPP) pour rechercher les personnes condamnées à une peine d'emprisonnement supérieure ou égale à un an. De plus, le ministère public peut déroger au principe de l'examen des possibilités d'aménagement et mettre la peine à exécution dans un établissement pénitentiaire 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. Sans pouvoir l'observer statistiquement, on peut aussi supposer que certaines des peines d'emprisonnement supérieures ou égales à un an ferme sont assorties d'un mandat d'arrêt, en vertu des dispositions de l'article 465 du code de procédure pénale. Les condamnés en question sont inscrits au fichier des personnes recherchées et lorsqu'ils sont interpellés, il est probable que le mode d'exécution soit l'incarcération.

- Globalement on peut constater une progression tendancielle des délais moyens de mise à exécution, peu importe la nature d'affaire.

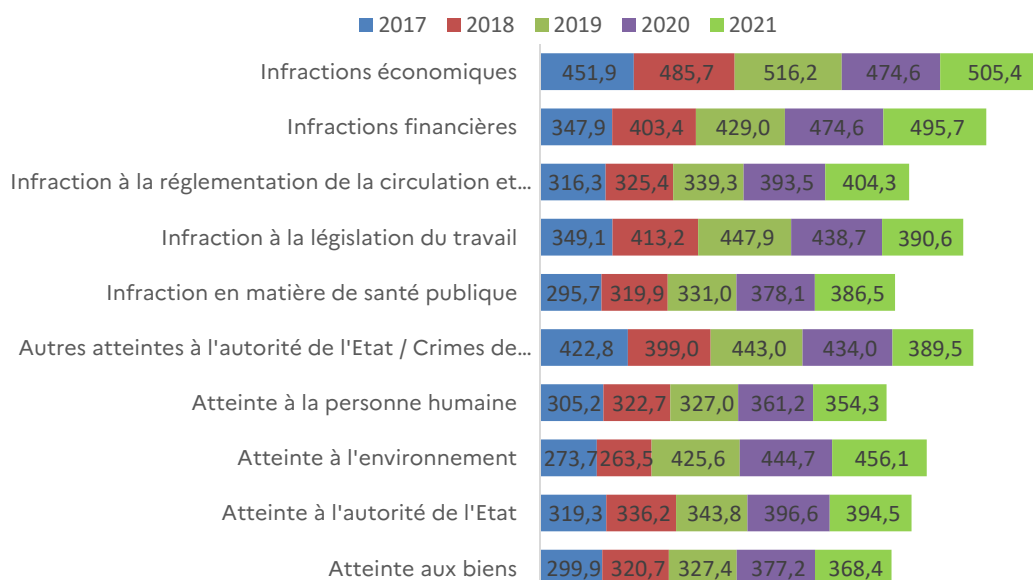


Source: SG / SDSE / Fichier statistique CASSIOPEE

Si l'on ne prend en compte que les peines fermes hors exécution immédiate¹¹⁷, cette progression est plus marquée pour certains types d'affaires, depuis 2017. En effet, le délai atteint, en 2021, 505 jours (+53 jours) pour les infractions économiques, 391 jours pour la législation du travail (+41 jours), 354 jours pour les atteintes à la personne humaine (+49 jours) ou 456 jours pour les atteintes à l'environnement (+183 jours).

¹¹⁷ Mandat de dépôt, maintien en détention et aménagement *ab initio* (délais non nuls seulement). Les délais nuls relèvent d'un choix procédural (détention provisoire, comparution immédiate); il est pertinent de les isoler dans l'analyse.

**FIG 12 - Délais moyens par année de mise à exécution selon le contentieux (en jours)
(délai non-nuls seulement)**



Source : SG / SDSE / Fichier statistique CASSIOPEE

Si l'on se penche sur les délais par groupe de juridiction, on constate que les tribunaux judiciaires du groupe 1 ont un délai moyen de mise à exécution globalement plus long que celui des juridictions des autres groupes et qu'il progresse continuellement. En effet il s'affiche à 384,74 jours (12,8 mois) en 2019 (+8 jours par rapport à 2018, et + 20 jours par rapport à 2017). Ce délai progresse avec la crise sanitaire, à 14,2 mois en 2020 et 2021. Le délai médian est de 9,6 mois en 2019, de 11,7 en 2020 et 11 en 2021. La figure 16 ci-dessous montre que, de 2017 à 2021, ce délai tend à s'allonger.

Ce délai est globalement stable de 2017 à 2019 pour les juridictions du groupe 2 puis s'allonge avec la crise sanitaire, passant de 10 à 12,5 mois.

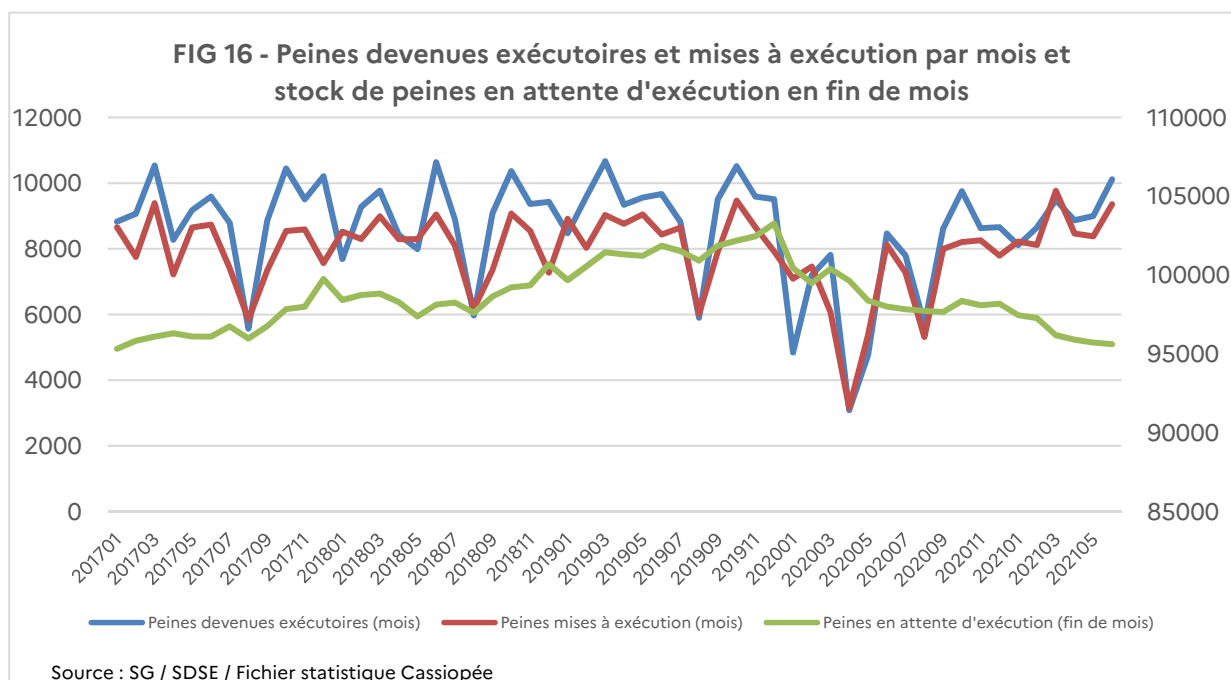
En revanche, au sein des groupes 3 et 4, le délai moyen de mise à exécution est en hausse, tout comme dans le groupe 1, passant de 8,8 mois en 2017 à 11,7 mois en 2021.

On observe par ailleurs une forte dégradation des délais médians dans les TOM à la suite de la crise sanitaire.

4.2.4 Les indicateurs structurels de suivi de l'exécution des peines : stock et taux d'exécution

Comme l'expose clairement l'Infostat 124¹¹⁸, les délais de mise à exécution sont à l'origine de la formation d'un stock intermédiaire de peines en attente d'exécution dont le contenu se renouvelle en permanence. Ainsi **le stock de peines fermes en attente d'exécution ne doit pas être considéré comme un volume inerte de peines « jamais exécutées » mais comme un stock en renouvellement permanent**. A un moment donné, le stock s'explique par la chronique passée des peines prononcées (les entrées en stock) et par la distribution des taux de mise à exécution (...) Lorsque les délais de mise à exécution se raccourcissent, les peines prononcées ne restent pas longtemps en stock et la mise à exécution devient plus fluide.

Au niveau national, **le stock de peines en attente d'exécution dans les tribunaux judiciaires s'élevait en janvier 2022 à 95 396 peines**. On constate que passé janvier 2021, ce stock reste inférieur à 100 000 peines. Il s'élevait à 105 641 peines en janvier 2020 et à 103 385 peines en janvier 2019. Le schéma en courbe ci-dessous (figure 14) montre qu'après une hausse tendancielle du stock de peines en attente de mise à exécution entre 2017 et fin 2019, la tendance s'est inversée depuis deux ans pour descendre au niveau de stock le plus bas jamais atteint depuis 5 ans. Parallèlement, on observe que les entrées dans le stock (les peines devenues exécutoires), supérieures à 108 000 en janvier 2019 (108 962) et en janvier 2020 (108 595) sont passées sous la barre des 90 000 (89 204) en janvier 2021, à la suite de la crise sanitaire pour remonter à 105 370 en janvier 2022 (figure 16).



¹¹⁸ Infostat 124 – Les délais de la mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme – 2013.

Sur l'année 2021, 105 370 peines fermes ont acquis un caractère exécutoire et 110 336 peines fermes ont été exécutées, soit un **taux de couverture**¹¹⁹ des entrées par les sorties proche de 95 % (100 550/105 370). Le taux de couverture est un indicateur de fluidité de l'exécution qui permet un regard prospectif. Il gomme l'effet saisonnier et la taille de la juridiction est neutre sur sa valeur : un ratio durablement inférieur à 1 est un signal anticipant une dégradation de la situation (d'une juridiction ou au niveau national) et une tendance à l'augmentation du stock de peines en attente d'exécution. **Ce taux s'avère très stable autour de 90 % entre 2017 et fin 2019 pour converger autour de 1 (95 %) depuis.** Ce phénomène s'explique par la baisse des entrées (peines devenues exécutoires). **Le taux de couverture inférieur à 100 % signifie néanmoins que chaque année, le stock de peines augmente, bien que la situation se soit améliorée.**

Le **taux d'exécution immédiate**¹²⁰ était stable depuis 2017 autour de 30 %. On constate une **nette hausse du taux d'exécution immédiate à partir de 2020**. On peut voir dans cette progression continue jusque 45 % en 2021 et 48 % en janvier 2022 un « **effet LPJ** » : en particulier une hausse des peines *ab initio* et une baisse du seuil d'aménageabilité de la peine de deux ans à un an.

Le **taux d'entrée dans le stock**¹²¹ mesure la « **pression pénale** » des entrées (peines devenues exécutoires) sur l'activité d'exécution. Un ratio élevé (supérieur à 1) exprime une forte rotation du stock et nécessite un effort de mise à exécution soutenu de la part de la juridiction. Cette « pression pénale » renvoie au poids de l'emprisonnement ferme dans le prononcé des peines et relève de la politique pénale. Logiquement, ce taux s'effondre en 2020, année de crise sanitaire qui voit le nombre d'entrées de peines devenues exécutoires diminuer très significativement. Il est inférieur à 1 entre avril 2020 et avril 2021 et repart à la hausse pour être très légèrement supérieur à 1 depuis (il était de 1,27 en janvier 2017).

Le **taux de mise à exécution**¹²², indicateur d'effort de mise à exécution, sur l'ensemble de l'année 2021, qui mesure la part des peines « héritées » du passé et celles prononcées en cours d'année, s'élevait à 49 % ; ce taux est un indicateur synthétique structurel de l'effort de mise à exécution des peines.

¹¹⁹ Cet indicateur simple rapporte sur 12 mois glissants le total des mises à exécution au total des nouvelles peines exécutoires à exécuter.

¹²⁰ Ratio, sur douze mois glissants, entre les peines mises à exécution immédiatement et les peines devenues exécutoire (flux entrant).

¹²¹ Cf. Infostat 2014. *Cet indicateur rapporte le total des entrées de l'année (ou du trimestre) au stock initial de la période d'intérêt (année, trimestre). C'est un indicateur d'entrée en stock qui exprime la « pression » des nouvelles peines exécutoires par rapport au volume en stock.*

¹²² *Cet indicateur synthétique rapporte les mises à exécution d'une période au potentiel de peines exécutoires à exécuter. Ce potentiel est composé du stock initial de la période d'intérêt plus des nouvelles peines exécutoires de la période.*

Ce taux doit être distingué d'un autre indicateur – le taux de mise à exécution à un an – souvent utilisé qui mesure la part des peines prononcées et exécutoires de l'année qui ont été mises à exécution sur les douze mois passés ; il s'agit d'un indicateur conjoncturel qui ne porte que sur la dernière cohorte annuelle de peines prononcées (sans prise en compte du stock de peines en attente d'exécution hérité du passé). En 2021, le taux d'exécution à un an était de 72 %.

L'évolution est toutefois différente selon la durée de l'emprisonnement ferme restant à exécuter et le caractère aménageable ou non de la peine (tableau ci-dessous).

Les peines aménageables constituent 99 % du stock de peines au 1^{er} décembre 2020 (66 % pour les peines commises hors récidive).

Les peines aménageables constituent 99 % du stock de peines au 1^{er} décembre 2020 (66% pour les peines commises hors récidive). Le taux de croissance du stock des peines aménageables diminue de 4 % entre décembre 2020 et décembre 2021 quand celui des peines non aménageables progressent de 4 %. Le stock de peines total (aménageables et non aménageables) régresse de 4 % entre décembre 2020 et décembre 2021. On constate une diminution très substantielle des peines d'un mois et moins dans le stock : -27 % pour les peines prononcées hors récidive et 30 % pour les peines prononcées en récidive entre décembre 2020 et décembre 2021.

Stock des peines en attente de mise à exécution (au 1er décembre) et contribution par composante

Aménageable	Récidive	Quantum	Début décembre 2017	Début décembre 2018	Début décembre 2019	Début décembre 2020	Début décembre 2021	Proportion dans le stock précédent (déc 2020)	Proportion dans le stock précédent (déc 2021)	Taux de croissance du stock 2021/2020	Taux de croissance du stock 2021/2017	Contribution à la croissance
Aménageable	Hors récidive	1 mois et moins	8 318	7 388	6 465	5 085	3 736	5%	4%	-27%	-55%	-1,3%
		De 1 mois à 6 mois inclus	49 186	49 244	50 560	48 416	46 853	48%	49%	-3%	-5%	-1,6%
		De 6 mois à 12 mois inclus	8 705	8 849	9 486	9 834	10 231	10%	11%	4%	18%	0,4%
		De 12 mois à 24 mois inclus	2 997	3 139	3 134	2 758	2 501	3%	3%	-9%	-17%	-0,3%
		Plus de 24 mois	247	268	303	311	289	0%	0%	-7%	17%	0,0%
		Total Hors récidive	69 453	68 888	69 948	66 404	63 610	66%	66%	-4%	-8%	-2,8%
	Récidive	1 mois et moins	2 710	2 410	2 066	1 595	1 117	2%	1%	-30%	-59%	-0,5%
		De 1 mois à 6 mois inclus	22 824	24 414	26 216	25 033	23 841	25%	25%	-5%	4%	-1,2%
		De 6 mois à 12 mois inclus	4 273	4 526	4 784	5 235	5 291	5%	6%	1%	24%	0,1%
		De 12 mois à 24 mois inclus	221	259	288	311	322	0%	0%	4%	46%	0,0%
		Plus de 24 mois	14	17	14	18	23	0%	0%	28%	64%	0,0%
		Total Récidive	30 042	31 626	33 368	32 192	30 594	32%	32%	-5%	2%	-1,6%
	Total Aménageable		99 495	100 514	103 316	98 596	94 204	99%	98%	-4%	-5%	-4,4%
Non aménageable	Hors récidive	De 12 mois à 24 mois inclus	-	-	-	18	103	0%	0%	472%		0,1%
		Plus de 24 mois	566	630	664	622	586	1%	1%	-6%	4%	0,0%
		Total Hors récidive	566	630	664	640	689	1%	1%	8%	22%	0,0%
	Récidive	De 12 mois à 24 mois inclus	632	617	573	536	531	1%	1%	-1%	-16%	0,0%
		Plus de 24 mois	281	282	285	308	320	0%	0%	4%	14%	0,0%
		Total Récidive	913	899	858	844	851	1%	1%	1%	-7%	0,0%
	Total Non aménageable		1 479	1 529	1 522	1 484	1 540	1%	2%	4%	4%	0,1%
Total général			100 974	102 043	104 838	100 080	95 744	100%	100%	-4%	-5%	-4,3%

Derrière ce constat global, il est possible d'analyser plus finement le processus pour distinguer ce qui relève de la fluidité de la mise à exécution, qui correspond à la capacité de l'institution judiciaire à traiter les décisions exécutoires, et ce qui relève de la « pression pénale », qui renvoie au poids de l'emprisonnement ferme dans le prononcé des peines. A partir des extractions réalisées par la SDSE, il est possible d'établir des éléments de diagnostic sur la situation des juridictions en prenant en considération ces notions de fluidité et de pression. On constate des situations locales différentes et contrastées, que la mission a transcrite dans la figure en nuage de points ci-dessous.

Environ 41 % des TJ étaient en situation satisfaisante en 2021 :

- 11 % en exécution fluide sous faible pression pénale ;
- 30 % en exécution fluide sous forte pression.

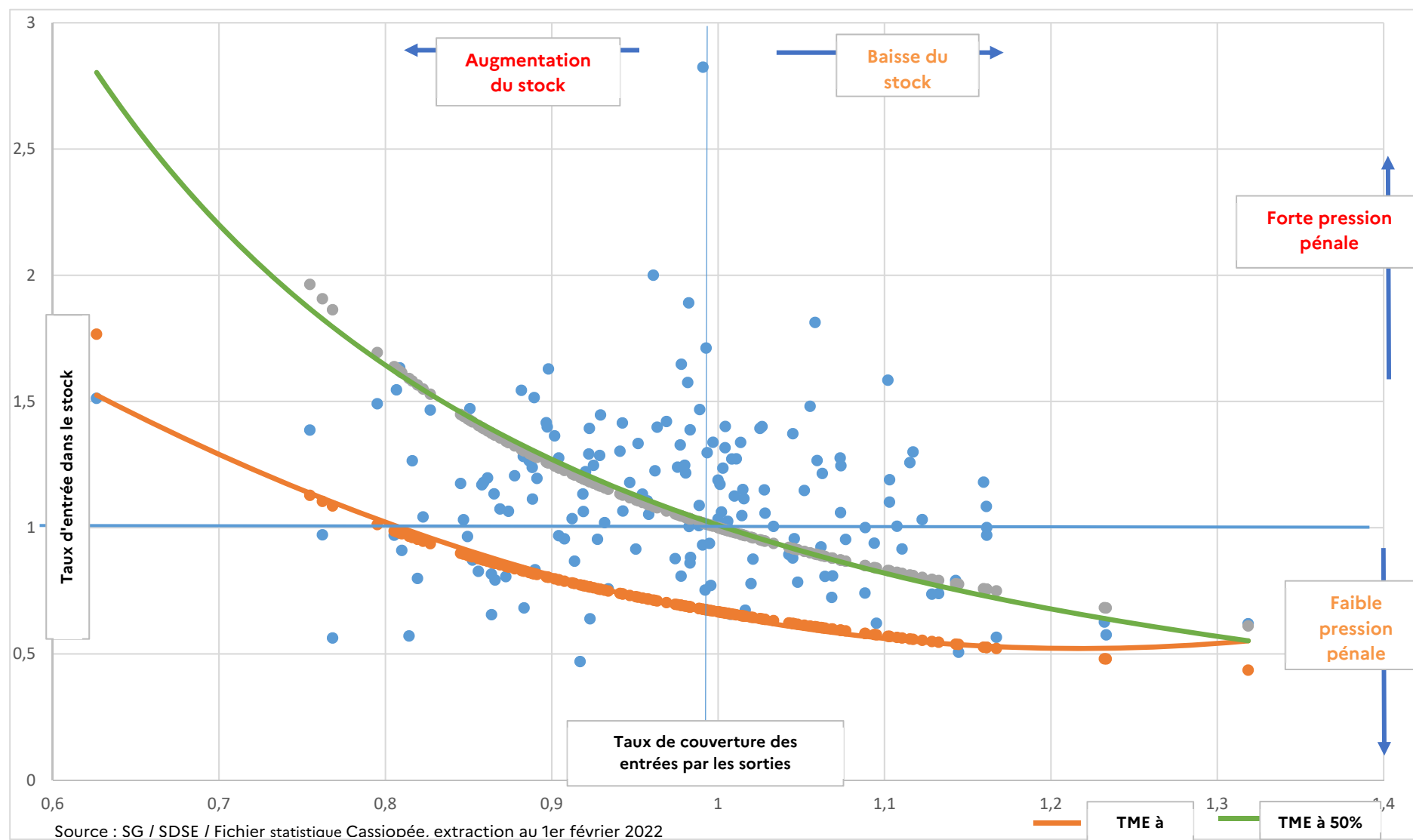
Environ 23 % des TJ était en difficulté d'exécution sous forte pression.

36 % des TJ connaissaient des difficultés d'exécution sous faible pression.

Le même calcul réalisé par la SDSE pour 2012¹²³ montrait une situation meilleure avec environ 2/3 des TGI en situation satisfaisante (1/7 en exécution fluide sous faible pression et la moitié en exécution fluide sous forte pression); environ 1/3 des TGI en difficulté d'exécution sous forte pression et 4 TGI en difficulté d'exécution sous faible pression.

¹²³ J. Creuzat et P. Demichel - Les ateliers du SID n°2 - Le suivi de l'exécution des peines d'emprisonnement ferme - Principaux résultats en base décembre 2012 – 21/06/2013.

FIG 17 – Diagnostic structurel des juridictions sur la mise à exécution des peines d’emprisonnement ferme



4.3 Des rapports d'activité divers

Pour la compréhension et la mesure du processus d'exécution des peines, les statistiques élaborées par le service statistique ministériel, globales, peuvent être complétées par les différents rapports d'activité produits régulièrement ou ponctuellement par les services concernés.

4.3.1 ***Le rapport annuel du ministère public : des données détaillées mais issues de statistiques conçues de manière artisanale***

4.3.1.1 *Un outil potentiellement utile au pilotage de la politique d'exécution des peines du parquet*

Chaque année, le procureur de la République est chargé d'établir un rapport sur l'état et les délais de l'exécution des peines qui comprend, notamment, un rapport établi par le directeur départemental des finances publiques relatif au recouvrement des amendes dans le ressort du tribunal¹²⁴. La DACG diffuse un rapport annuel du ministère public, qui inclut une synthèse des rapports autonomes des procureurs de la République.

Ce rapport autonome de l'état et de l'exécution des peines comporte des données chiffrées et des informations littérales. Les premières sont transmises par les juridictions qui renseignent à cette fin des tableaux d'indicateurs préparés par la DACG. Les secondes font émerger les motifs des difficultés rencontrées au cours du processus de l'exécution des peines mais également des initiatives locales et bonnes pratiques mise au jour.

Les indicateurs du rapport autonome du ministère public (RAMP) relatif à l'état et aux délais d'exécution des peines recense des classes de délais pour chacune des principales étapes du processus d'exécution, concernant le greffe correctionnel, le service de l'exécution des peines, le service de l'application des peines, les huissiers de justice et les forces de l'ordre. Ces délais concernent l'exécution des peines sans distinction de la nature des peines prononcées. Il s'agit donc de données généralistes qui ne s'appliquent pas à la seule exécution des peines d'emprisonnement ferme.

Ces indicateurs doivent toutefois être lus avec prudence, s'agissant de données qui ne résultent pas d'un infocentre ou d'une extraction d'une application informatique pénale - en l'état dans l'incapacité de produire des statistiques fiables - mais de tableaux de bord tenus par certaines juridictions et d'une comptabilisation par comptage manuel. Comme mentionné plus haut, l'ensemble des services entendus en juridiction soulignent la difficulté à établir ces statistiques et leur caractère approximatif.

¹²⁴ Article 709-2 du cpp.

Complété de données littérales qui enrichissent sur les informations de terrain, le rapport du parquet sur l'état et l'exécution des peines constitue cependant un véritable outil d'évaluation et de pilotage de la politique du parquet en matière d'exécution de peine.

Si les données doivent être appréhendées avec les réserves méthodologiques liées aux conditions mêmes de leur collecte, les informations délivrées par ces rapports doivent être regardées comme la traduction d'une tendance de l'activité de l'exécution des peines au plus près du terrain.

4.3.1.2 *Des données riches d'enseignements en matière d'exécution des peines*

La mission a pris connaissance des synthèses établies par la DACG concernant les rapports annuels parus au cours de la dernière décennie. Les exercices de 2017 à 2020 ont été examinées plus particulièrement ainsi que le recensement des difficultés et des initiatives locales les plus significatives.

Les données chiffrées enregistrées durant ces cinq exercices ont été renseignées par un nombre substantiel de juridictions, ce qui donne une tendance forte sur l'état et les délais d'exécution.

- Concernant les délais de traitement des jugements par le greffe correctionnel, quelle que soit l'année, 90 % des décisions contradictoires, susceptibles d'être mises à exécution dès l'expiration du délai de recours, ont été traitées en moyenne dans un délai de quatre mois. Les délais de traitement sont plus longs pour les décisions contradictoires à signifier, ce qui s'explique par l'obligation de signification, la proportion des jugements dont le délai de traitement n'excède pas quatre mois représente 70 % des décisions concernées. Le délai de traitement des jugements par défaut n'excède pas quatre mois dans 55 % des cas en moyenne.
- Concernant les délais de traitement par le service de l'exécution des peines, on note que les jugements contradictoires sont invariablement traités chaque année dans un délai qui n'excède pas quatre mois à compter de leur réception dans près de 90 % des cas. Les données apparaissent moins homogènes concernant les jugements contradictoires à signifier avec une proportion du traitement n'excédant pas quatre mois qui oscille selon les années dans une proportion allant de 67 à 83 % de l'ensemble. La part des jugements par défaut traités dans un délai n'excédant pas quatre mois représente entre 60 et 64 % des décisions rendues de 2018 à 2020.

- Concernant les délais de traitement par le service de l'application des peines¹²⁵, il est constaté, avec une certaine constance entre 2018 et 2020, que 65 % des juridictions ont déclaré un délai de traitement n'excédant pas six mois.
- Concernant les délais de traitement par les huissiers de justice¹²⁶, les données analysées mettent en évidence un dépassement du délai légal de signification dans 60 % des juridictions en moyenne.
- Concernant les délais de traitement par les forces de l'ordre, l'exécution des instructions du parquet pour rechercher un condamné et notifier une décision intervient dans un délai qui n'excède pas 6 mois pour 77 à 87 % des juridictions en moyenne annuelle.

Les rapports autonomes sont aussi le canal d'expression de difficultés récurrentes. Outre celles liées à la grève des avocats et à la crise sanitaire, qui en 2020 ont eu pour effet d'accroître la proportion des jugements contradictoires à signifier et par conséquent d'accroître la charge de travail des services, les rapports soulignent unanimement l'accroissement progressif de la charge de travail dévolue aux magistrats et fonctionnaires de l'exécution des peines.

Parmi les causes les plus souvent citées, on note la complexité croissante du droit des peines, l'importance du nombre de vérifications à réaliser, l'existence de nombreux fichiers, l'inflation du nombre de requêtes, les communications entre les différents acteurs de la chaîne pénale. Les dysfonctionnements de l'applicatif CASSIOPEE et ses carences en trames en matière post-sentencielle sont également dénoncés comme des facteurs d'aggravation des conditions d'exercice.

¹²⁵ L'indicateur retenu correspond au délai de six mois imparti au juge de l'application des peines par l'article 723-15-2 du code de procédure pénale pour statuer sur la situation des personnes éligibles à un aménagement de peine après une condamnation d'emprisonnement ferme n'excédant pas une année.

¹²⁶ L'indicateur concernant les huissiers de justice porte sur le délai de 45 jours prévu par l'article 559-1 du code de procédure pénale.

Pour y remédier, les parquets développent de nombreuses initiatives locales, que les rapports autonomes mettent en exergue au titre des « bonnes pratiques ». S'agissant plus particulièrement de l'exécution des peines d'emprisonnement ferme, on peut relever de nombreuses initiatives concernant l'organisation des services¹²⁷, la numérisation¹²⁸, la fluidité des circuits¹²⁹, la purge des situations pénales¹³⁰, les huissiers de justice¹³¹.

4.3.2 Le rapport annuel du juge de l'application des peines : un document riche en informations, un outil de pilotage insuffisamment exploité

4.3.2.1 Un document riche en informations sur le service de l'application des peines

Etabli sur la base d'une trame modélisée, le rapport d'activité du service de l'application des peines¹³² est structuré en quatre parties, portant respectivement sur l'organisation et le fonctionnement du SAP, sur l'activité juridictionnelle, sur l'activité partenariale et sur un dernier volet comprenant le bilan de l'année écoulée et les perspectives pour l'année à venir.

Pour chacune de ces thématiques, le rapport d'activité présente des données chiffrées et des analyses littérales, qui mettent en avant les difficultés du service, dont certaines apparaissent récurrentes. A titre d'exemple, concernant l'organisation et le fonctionnement, la question du manque de personnel - magistrats et fonctionnaires de greffe - y apparaît comme première au regard d'une activité qui connaît un volume et une complexité sans cesse croissants. De même, concernant l'activité juridictionnelle, l'absence d'outils informatiques efficaces et la défaillance du logiciel APPI en matière de production statistique y sont dénoncées de manière unanime en termes de charge supplémentaire pour le personnel, contraint à des opérations manuelles de comptage, et de fiabilité des statistiques fournies.

¹²⁷ Par exemple : l'organisation de l'exécution des peines en favorisant le circuit court et la priorisation des jugements non plus par audience mais par type de peines, de contentieux ou de procédure (comparution immédiate, violences intrafamiliales, peines aménageables, etc.) ; la mise en place de binômes d'agents du SEP avec ceux du SAP ; la mutualisation greffe correctionnel et greffe de l'exécution des peines ; l'instauration d'un greffe dédié à l'exécution des comparutions immédiates.

¹²⁸ Le développement de la dématérialisation des pièces d'exécution via l'accessibilité des écrous sur le serveur commun de la juridiction, la numérisation des rôles et minutes d'audiences accessibles sur le serveur commun à tous les services de la chaîne pénale.

¹²⁹ Un calendrier partagé pour les convocations prévues aux articles 474 et 723-15 du CPP, l'enregistrement des peines prononcées sur CASSIOPEE dès l'audience par le greffier correctionnel, la tenue d'un tableau de suivi des écrous dont l'effet constaté est une diminution du stock.

¹³⁰ La purge de la situation pénale par examen du rôle d'audience associé à une consultation d'APPI, dans les 15 jours précédents l'audience, ou à l'occasion de chaque défèrement en comparution immédiate ou devant le JLD ou avant toute saisine du JAP sur le fondement de l'article 723-15 du CPP.

¹³¹ La mise en place de systèmes de suivis des retours des actes de significations par les huissiers de justice, la création de tableaux de bords permettant de visualiser les dates d'envoi des significations et de relances à effectuer, la dématérialisation des échanges avec les huissiers de justice.

¹³² L'article D. 176 du CPP fait obligation aux JAP d'adresser chaque année au ministre de la justice, sous le couvert des chefs de cour et de tribunaux judiciaires, un rapport sur l'application des peines.

La problématique de la mise à exécution des peines d'emprisonnement, dans le cadre de l'article 723-15, est reprise dans la plupart des rapports d'activité pour évoquer la difficulté pour les SAP de traiter rapidement les demandes d'aménagement de peine d'emprisonnement ferme. Le rapport d'activité donne l'occasion au SAP de développer sa stratégie de maîtrise du délai entre la saisine par le parquet et la décision du juge de l'application des peines de procéder ou non, en considération des circonstances de l'espèce, à un aménagement de peine.

De nombreuses indications relatives aux motifs de retard y sont données ainsi que les mesures pour tenter d'y remédier. Les rapports d'activité décrivent de nombreuses initiatives prises pour abattre les multiples obstacles jalonnant le processus d'exécution de peine.

Destinataire des rapports, certaines cours d'appel réalisent une synthèse sur l'activité des SAP de leur ressort. Bien qu'il n'existe aucune trame modélisée pour les cours, les synthèses reprennent la structuration autour des thématiques principales et ajoutent une partie supplémentaire relative à la chambre de l'application des peines. Comme dans les rapports SAP, les synthèses comprennent des données chiffrées, notamment sur l'activité juridictionnelle, et des développements rédigés de façon littéraire.

La mission souligne la richesse de l'ensemble des informations figurant dans les rapports d'activité et dans les synthèses des cours d'appel qu'elle a pu consulter.

4.3.2.2 *Une exploitation à parfaire, des informations utiles au pilotage*

La présentation dans une forme normée, notamment les tableaux des effectifs et de l'activité juridictionnelle, permet l'exploitation des données fournies dans la plupart des rapports et l'élaboration de tableaux de bord utiles au pilotage.

En revanche, la forme littéraire des développements relatifs aux difficultés rencontrées dans chaque thématique et aux réponses apportées localement rend leur exploitation plus difficile à réaliser. La richesse des initiatives et la diversité des solutions méritent pourtant d'être prises en compte¹³³.

Entre 2011 et 2014, en dehors de toute obligation réglementaire, la DSJ et le DACG ont pris l'initiative de produire une synthèse nationale des rapports annuels d'activité des SAP. Cette action volontariste a permis pour quatre exercices de disposer d'une vue exhaustive de l'ensemble des services avec leurs attentes et leurs perspectives, dont la limite résultait toutefois du décalage de deux années entre l'exercice considéré et la date de sortie de la synthèse.

¹³³ Notamment celles en lien avec la procédure du 723-15 concernant, par exemple, la réduction du délai entre la condamnation et la première convocation devant le JAP, l'efficacité des convocations remises aux condamnés ou bien encore les stratégies arrêtées en matière de saisine du SPIP ou de choix de décider sans débat contradictoire.

Depuis, les synthèses transmises par les cours d'appel ne font plus l'objet d'un traitement national. La DACG explique aujourd'hui cet abandon par un important volume d'activité la conduisant à prioriser ses missions.

A défaut d'exploitation nationale, chaque cour d'appel est tenue de produire une synthèse des rapports annuels rédigés par les SAP de son ressort. Même si aucune indication n'est donnée sur les retours faits, le cas échéant, par les présidents de CHAP, les synthèses de cour d'appel apparaissent comme des outils pertinents de pilotage au niveau de leur ressort, notamment au regard des bonnes pratiques qui y sont en général mentionnées. La mission souligne néanmoins qu'aucun retour particulier n'était réalisé par les cours d'appel auprès des TJ entendus.

L'objectif d'exécuter les décisions de justice de manière plus diligente appelle à une meilleure exploitation des rapports d'activité des SAP au regard de la richesse des informations fournies dans ces derniers.

Recommandation n° 22. A l'attention de la DSJ – Inciter, à partir des rapports d'activité JAP, à mener des actions de diagnostic, recherche de solutions à partir des bonnes pratiques des juridictions.

4.3.3 Les inspections COJ : une obligation légale inégalement mise en œuvre, un exercice en voie de professionnalisation

4.3.3.1 La notion même d'inspection interrogée

L'article R. 312-68 du code de l'organisation judiciaire¹³⁴ pose que le premier président de la cour d'appel et le procureur général près cette cour procèdent à l'inspection des juridictions de leur ressort. Ils s'assurent, chacun en ce qui le concerne, de la bonne administration des services judiciaires et de l'expédition normale des affaires. Ils sont assistés par le magistrat chargé du secrétariat général. Ils rendent compte chaque année au garde des sceaux, ministre de la justice, des constatations qu'ils ont faites¹³⁵.

La notion même d'inspection de fonctionnement recouvre une palette de réponses apportées à des problématiques différentes : si la demande documentaire préalable semble une pratique répandue, les modalités ultérieures de l'exercice sont variables d'un ressort à l'autre et l'exercice n'est pas unanimement mené.

¹³⁴ Décret n° 2019-912 du 30 août 2019, art. 35.

¹³⁵ Les 23 documents analysés par la mission présentent des formes variées portant soit uniquement sur le SEP soit sur le SEP et le SAP. Ils datent tous d'avant 2020, le plus ancien de 2010.

La notion même d'inspection de fonctionnement est susceptible de plusieurs approches et cette formulation légale semble peu adaptée au développement de la pratique. Ainsi, l'exercice lui-même peut traduire des finalités variées. S'il ne s'agit pas d'une évaluation professionnelle du ou des chefs de juridiction, c'est cependant un moyen d'évaluer leur gouvernance. Si ce n'est pas le seul outil de pilotage d'un ressort, cela en constitue néanmoins un. Il peut aussi avoir pour objet l'amélioration rapide du fonctionnement de juridictions ciblées comme étant en difficulté. En ce cas, le terme de contrôle de fonctionnement sera en pratique préféré à celui d'inspection figurant au COJ.

Enfin, si l'intérêt d'une inspection conjointe notamment en matière de fonctionnement des services dépendants de l'action commune du siège et du parquet est indéniable, le déroulement des contrôles n'est pas toujours conforme au principe de la dyarchie. L'IGJ a néanmoins noté une proportion de plus en plus importante de modalités à quatre mains¹³⁶.

Ces constats ont permis de nourrir la réflexion d'un groupe de travail composé de chefs de cour, en lien avec les conférences des premiers présidents et des procureurs généraux, et de membres de la mission permanente des contrôles COJ de l'IGJ¹³⁷ courant 2017 et 2018, visant à dégager des principes méthodologiques communs. En effet, la méthodologie suivie constitue une garantie pour les juridictions contrôlées, en termes de transparence et d'équité de traitement.

Le partage d'expériences a permis la rédaction d'un guide mettant à la disposition des chefs de cours, de leurs équipes et également des juridictions contrôlées, un socle d'outils susceptibles de faciliter une meilleure appropriation de la démarche de contrôle¹³⁸.

4.3.3.2 *Des rapports qui méritent une meilleure exploitation*

Si les rapports consultés ne relèvent pas de cette nouvelle dynamique, les contrôles menés ont été l'occasion pour le parquet, comme pour le greffe, de faire un état des lieux approfondi du service en concertation avec les acteurs concernés.

Outre le rappel des effectifs affectés au SEP comme au SAP, cinq thématiques principales sont successivement abordées :

- l'organisation et au fonctionnement du service ;

¹³⁶ Si 33 % des rapports enregistrés en 2016 ont été effectués conjointement par les chefs de cour, cette proportion s'élevait à 58 % en 2017.

¹³⁷ En application des dispositions des articles R. 312-68 du code de l'organisation judiciaire et R. 1423-30 du code du travail, les chefs de cour ont une mission d'inspection des juridictions de leur ressort.

Il incombe au chef de l'inspection générale de la justice d'assurer la coordination de ces inspections et de centraliser leurs rapports en vue de leur exploitation.

¹³⁸ A partir d'une présentation du séquençage d'une inspection de fonctionnement, sont déclinés les principes qui ont été retenus unanimement par le groupe de travail comme garantissant une méthodologie adaptée et des « points d'attention » reprenant des pratiques existantes comme autant d'évolutions possibles.

- l'activité et le stock ;
- le traitement des procédures relevant de l'article 723-15 du CPP, du FNAEG, du FIJAIS et du FIJAIT ;
- les indicateurs LOLF du CJN (taux de rejet et délai de transmission des fiches) ;
- les protocoles visant à faciliter l'exécution des peines et les relations avec les différentes administrations.

Les éléments ainsi fournis sont à la fois statistiques mais comportent également des analyses littérales du sujet traité.

Enfin, la conclusion consiste le plus souvent pour les chefs de cour à donner des orientations de travail, ces dernières visent principalement la définition et la mise en place d'une politique pénale en matière d'exécution et d'application des peines, la signature ou l'actualisation de protocoles, la mise en place d'outil et d'indicateurs de suivi et de pilotage et la mise en place d'outils numérique dans le cadre du plan de transformation numérique du ministère de la justice.

Les rapports sont riches d'enseignements en ce qu'ils relèvent les freins à l'activité et mettent en exergue certaines difficultés récurrentes rencontrées et leurs conséquences en matière d'organisation et de fonctionnement. A titre d'illustration et s'agissant de l'insuffisance d'effectif unanimement signalés, il est relevé que les vacances de postes au greffe entraînent des conséquences quasi-immédiates sur les statistiques de performances des SEP, qu'il s'agisse des stocks, des délais de traitement de dossiers et de transmission au CJN. Les plans de résorption des stocks mis en place sur la base d'une parcellisation ou d'une spécialisation des tâches avec le recours à des contrats d'objectif, vacataires ou adjoints administratifs souvent recrutés sans concours sont des mesures d'urgence qui certes permettent d'atteindre des résultats quantitatifs mais n'apportent pas de solutions pérennes

Les rapports sont aussi l'occasion de souligner des initiatives locales développées dans certains ressorts avec une vision très pragmatique du problème, des risques encourus et des outils à disposition. Ces bonnes pratiques se développent toute au long de la chaîne pénale. Deux axes principaux ont été dégagés par la mission : la dématérialisation en soutien de la mise à exécution et le développement d'outils de suivi et de contrôle partagés¹³⁹.

Si les initiatives locales sont soulignées dans les rapports COJ, la récurrence de certaines difficultés laisse à penser qu'elles ne sont pas suffisamment partagées au sein des ressorts des cours d'appel ou à tout le moins que les incitations à revoir l'organisation de service au-delà des demandes d'effectifs supplémentaires, ne sont pas assez fortes.

¹³⁹ A titre d'exemple, certaines juridictions font un usage très opérationnel d'une fonctionnalité de CASSIOPEE, l'agenda, pour suivre les significations par huissiers et procéder aux relances quand le délai légal n'est pas respecté.

Recommandation n° 23. A l'attention de la DSJ et de la DACG – Inciter à valoriser les bonnes pratiques relevées dans les rapports COJ et faciliter le déploiement de ces modèles performants au sein de leur ressort.

A Paris, le 11 mars 2022

Mme Sonya DJEMNI-WAGNER
Inspectrice générale de la justice

A stylized blue ink signature consisting of a large loop and a horizontal stroke.

Responsable de la mission

Mme Christelle ROTACH
Inspectrice générale de la justice

A blue ink signature consisting of a large 'R' followed by a horizontal stroke.

Membre de la mission

Mme Marie-Rolande MARTINS
Inspectrice de la justice

A blue ink signature in cursive script.

Membre de la mission

M. Thierry LANDAIS
Inspecteur de la justice

A blue ink signature consisting of a large 'L' followed by a horizontal stroke.

Membre de la mission