
Rapport sur la mise en œuvre
de la loi du 15 août 2014
relative à l'individualisation des peines
et renforçant l'efficacité
des sanctions pénales

21 octobre 2016

Jean-Jacques URVOAS
Garde des Sceaux, ministre de la Justice

Table des matières

PREMIERE PARTIE : LA MISE EN ŒUVRE DE LA PEINE INNOVANTE DE CONTRAINTE PENALE

1) UN DEVELOPPEMENT ENCOURAGEANT

1-1) DES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DIVERSES ET ADAPTABLES...

1-2) ...AYANT REQUIS UNE FORTE MOBILISATION

- a) Une impulsion forte de l'administration centrale
- b) Des initiatives locales complémentaires et opportunes
- c) Une mobilisation à poursuivre

1-3) RELEVER LE DEFI SUR LE LONG TERME

2) LE RENOUVELLEMENT POSITIF DES PRATIQUES PROFESSIONNELLES

2-1) UNE RENOVATION EN PROFONDEUR DES METHODES D'INTERVENTION DES SPIP

2-2) UNE PRISE EN COMPTE ANTICIPEE DES PROBLEMATIQUES ET DES PARCOURS INDIVIDUELS

- a) Une politique pénale rénovée associant la lutte contre la récidive à la prise en compte des problématiques des personnes poursuivies
- b) Le développement de bonnes pratiques

2-3) UNE CONCERTATION ACCRUE ENTRE ACTEURS DE LA JUSTICE PENALE

- a) La mise en place d'une réflexion globale sur la prévention de la récidive au niveau local
- b) La fluidification des circuits en faveur d'une prise en charge rapide et effective des condamnés
- c) Une meilleure coordination entre les services pour une mise en œuvre cohérente de la peine

3) LES PERSPECTIVES

3-1) MIEUX MESURER L'EFFICACITE DE LA CONTRAINTE PENALE SUR LA PREVENTION DE LA RECIDIVE

- a) Renforcer l'évaluation statistique
- b) S'appuyer sur des études qualitatives

3-2) LES EVOLUTIONS NORMATIVES ENVISAGEABLES

DEUXIEME PARTIE : LE DEVELOPPEMENT DES MESURES DE SUIVI POST-SENTENCIEL

1) LA LIBERATION SOUS CONTRAINTE

- 1-1) UNE MOBILISATION IMPORTANTE DES ACTEURS JUDICIAIRES ET PENITENTIAIRES**
- 1-2) UN OBJECTIF AMBITIEUX A ATTEINDRE**
- 1-3) UN RENOUVELLEMENT DES METHODES DE PRISE EN CHARGE PAR LE SPIP**
- 1-4) DES PERSPECTIVES D'EVOLUTION PROMETTEUSES**

2) L'EXAMEN OBLIGATOIRE DE LA LIBERATION CONDITIONNELLE AUX DEUX-TIERS DE LA PEINE

3) LE SUIVI POST-LIBERATION

- 3-1) UNE MISE EN ŒUVRE DAVANTAGE TOURNEE VERS LA PREVENTION DE LA RECIDIVE**
- 3-2) DES DELAIS CONTRAINTS POUR STATUER**
- 3-3) LES AMELIORATIONS ENVISAGEABLES**

TROISIEME PARTIE : UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE LA PERSONNE AU SEIN DE LA JUSTICE PENALE

1) L'OCTROI DE DROITS COMPLEMENTAIRES AUX PERSONNES DETENUES ET AUX VICTIMES

1-1) LA GENERALISATION DES BUREAUX D'AIDE AUX VICTIMES

1-2) LA PROMOTION DES DROITS DES PERSONNES DETENUES AU SERVICE D'UNE MEILLEURE INSERTION

2) LA CONSECRATION DE LA JUSTICE RESTAURATIVE

2-1) L'AFFIRMATION D'UN NOUVEAU MODELE

- a) La définition posée par la loi
- b) L'harmonisation des pratiques et le développement de la formation
- c) La mobilisation des principaux acteurs de la sphère judiciaire

2-2) L'EMERGENCE DE PROJETS INNOVANTS

- a) L'état des lieux dressé par l'administration pénitentiaire
- b) Les particularités de la mise en œuvre de la justice restaurative par les services de la PJJ
- c) Le recensement des expérimentations initiées par les parquets
- d) L'état des lieux du secteur associatif de l'aide aux victimes

ANNEXE :

- Données de la Sous-direction de la statistique et des études du ministère de la justice relatives à la contrainte pénale et à la libération sous contrainte

AVERTISSEMENT

Le présent rapport procède de l'article 56 de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales au terme duquel « *dans les deux ans suivant la promulgation de la présente loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur son évaluation, en particulier sur la mise en œuvre de la contrainte pénale* ». L'article 20 de ladite loi précise qu'un rapport devra étudier « *la possibilité de sanctionner certains délits d'une contrainte pénale à titre de peine principale, en supprimant la peine d'emprisonnement encourue, et évaluant les effets possibles d'une telle évolution sur les condamnations prononcées ainsi que ses conséquences sur la procédure pénale* ».

De ce fait, il s'agit pour le Gouvernement de réaliser un bilan de la mise en œuvre des dispositions de la loi deux ans après sa promulgation et d'évoquer les perspectives qui en découlent.

INTRODUCTION

La sanction doit punir l'auteur de l'infraction, réparer le préjudice infligé à la victime et permettre la réinsertion de la personne condamnée.

C'est autour de ces objectifs qu'a été imaginée, écrite et adoptée la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales avec, au cœur de ce texte, la préoccupation constante de mieux prévenir les risques de récidive.

Elaborée dans un souci de clarification du sens de la peine, cette loi, inspirée de travaux antérieurs¹, s'est inscrite dans un long processus de réflexion, initié à partir du 16 mai 2012, notamment avec la circulaire de politique pénale datée du 19 septembre 2012, signée de Madame Christiane TAUBIRA, alors garde des sceaux, rappelant l'importance de l'individualisation de la réponse pénale et de la lutte contre la surpopulation carcérale.

Précédés d'une conférence de consensus et nourris du rapport de la mission sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale conduite par Monsieur Dominique RAIMBOURG, au nom de la commission des lois à l'Assemblée nationale, les débats ont évidemment porté sur la place de la peine privative de liberté dans la prévention de la récidive. Il est apparu, en effet, qu'en dépit de la diversification des modes de réponse pénale, notre système répressif demeurait profondément structuré par l'incarcération, à laquelle les juridictions recouraient de manière croissante, sans pour autant parvenir à faire reculer de façon significative la délinquance et la récidive. Par ailleurs, il était constaté que le nombre important de courtes peines d'emprisonnement ne permettaient pas d'engager un travail de réinsertion.

Ainsi, la réforme poursuivait-elle plusieurs objectifs :

- Renforcer le milieu ouvert en créant la contrainte pénale

A cette fin, la loi a créé une peine de probation en milieu ouvert destiné à favoriser la désistance² du condamné par la personnalisation de la sanction pénale et la mise en place d'un suivi évolutif, soutenu et pluridisciplinaire.

- Eviter les sorties de prison sans contrôle ni suivi

De nouveaux dispositifs ont été imaginés afin de favoriser un retour progressif à la liberté des personnes condamnées détenues. Ainsi, la situation de toute personne exécutant une ou plusieurs peines privatives de liberté d'une durée totale inférieure ou égale à 5 ans doit dorénavant être obligatoirement examinée aux deux tiers de sa peine, en vue du prononcé éventuel, par le juge de l'application des peines, d'une mesure de libération sous contrainte.

¹ P.V. TOURNIER « Pour en finir avec la primauté de l'emprisonnement. Mettre au centre de l'échelle des sanctions la contrainte pénale communautaire », Arpenter le Champ pénal, n°250, 21 novembre 2011

² Processus de sortie de délinquance

- Restaurer le principe de l'individualisation de la peine

Nombreuses sont les dispositions de la loi qui visaient à restaurer le pouvoir d'appréciation du juge, en supprimant des automatismes incompatibles avec une justice individualisée et efficace.

Il en va ainsi de la suppression des peines plancher, de la révocation automatique du sursis simple et de la limitation de l'expertise obligatoire de pré-libération aux seuls cas où le suivi socio-judiciaire a été prononcé³.

En assouplissant les conditions d'octroi de la suspension de peine pour raison médicale, par l'exigence d'une seule expertise médicale au lieu de deux, la loi a également voulu améliorer les délais d'examen de ces demandes et de rendre cette mesure plus effective.

L'individualisation de la réponse pénale a par ailleurs été favorisée, d'abord par la possibilité d'ajourner le prononcé d'une peine aux fins d'investigations complémentaires sur la personnalité ou la situation de la personne déclarée coupable, ensuite par l'officialisation de la pratique, déjà largement utilisée, permettant de mettre à exécution une nouvelle peine selon la procédure de l'article 723-15 du code de procédure pénale pendant une semi-liberté, un placement sous surveillance électronique ou un placement à l'extérieur.

- Assurer une meilleure efficacité de la sanction pénale en cas de non-respect par une personne des termes de sa condamnation

Parallèlement, la loi a cherché à renforcer l'efficacité des forces de l'ordre en matière de contrôle post-sentenciel, en offrant la possibilité aux fonctionnaires de police et militaires de la gendarmerie d'être mieux informés des obligations et interdictions pesant sur les personnes condamnées (via un élargissement des possibilités d'inscription au fichier des personnes recherchées), de recourir plus largement à la mesure de retenue judiciaire et de disposer de techniques d'enquête permettant de caractériser d'éventuelles violations des mesures imposées par l'autorité judiciaire.

En effet, les nouveaux instruments juridiques (perquisitions aux fins de découverte d'armes, mesures d'interception de télécommunications et de géolocalisation) doivent permettre aux forces de l'ordre comme à l'autorité judiciaire de disposer de véritables pouvoirs d'enquête au stade post-sentenciel, propres à établir la violation des obligations et interdictions imposées à la personne condamnée.

Ces nouveaux dispositifs sont destinés à renforcer l'efficacité de la recherche des personnes condamnées et le recueil des preuves établissant la violation des obligations ou interdictions fixées par l'autorité judiciaire.

- Rendre effectifs les droits des détenus

Une attention particulière a été portée aux droits des détenus, principalement en renforçant les dispositions de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 permettant l'accès au droit commun des personnes condamnées.

³ Par ce moyen, la loi a en outre répondu de manière réaliste à la pénurie d'experts largement constatée

- Garantir et conforter les droits des victimes

La loi consacre la généralisation des bureaux d'aide aux victimes (BAV) à l'ensemble des tribunaux, aidant ainsi les victimes d'infractions pénales dans leurs démarches et leur offrant un accueil personnalisé, la fourniture d'informations sur le fonctionnement de la justice, l'état d'avancement de leur procédure et les modalités de recouvrement des dommages et intérêts.

- Promouvoir la justice restaurative

En complément de la réponse juridictionnelle apportée, le texte promeut la justice restaurative qui a pour but d'associer un auteur d'infraction pénale, une victime et un tiers indépendant représentant la société. Elle vise à restaurer le lien social, en leur permettant d'appréhender conjointement l'ensemble des répercussions de l'acte commis, et le cas échéant, de trouver des solutions pour les dépasser.

* * *

Par l'ensemble des objectifs qu'elle a entendu poursuivre et des dispositifs qu'elle a créés, la loi du 15 août 2014 souhaitait poser les fondements d'une politique pénale novatrice ayant pour ambition d'influer durablement sur la récidive en favorisant la réinsertion des personnes condamnées.

Plus de deux ans après son entrée en vigueur, le présent rapport dresse un premier bilan de l'application des principales dispositions de ce texte, dont la mise en place effective, dès le 1^{er} octobre 2014, a nécessité des juridictions et des services pénitentiaires, une très grande mobilisation et l'adaptation de certaines de leurs pratiques.

Il ne s'agit pas, à dessein, de lister le catalogue des mesures adoptées par la loi, mais de se concentrer sur les dispositions essentielles et les plus novatrices. En effet, toutes les mesures n'appellent pas nécessairement de bilan pertinent⁴.

Il convient aussi d'attirer l'attention sur le fait qu'une approche uniquement focalisée sur le nombre prononcé des mesures novatrices introduites par la loi, seulement deux ans après son adoption, ne saurait rendre compte de l'impact réel de la réforme votée par le Parlement.

⁴ Ainsi en est-il des dispositions relatives aux principes généraux du droit des peines, à l'ajournement du prononcé de la peine, à l'extension des obligations de la mise à l'épreuve, aux modalités de révocation des sursis, au régime de l'exécution des peines, du contrôle et de la prise en charge des personnes condamnées, aux missions du service public pénitentiaire, aux pouvoirs de contrôle des services de police et de gendarmerie à l'égard des personnes condamnées, à la remise en liberté pour motif médical, à la transaction pénale ou à la composition des CLSPD, pour lesquelles le ministère de la justice ne dispose pas toujours d'informations précises.

En effet, la loi du 15 août 2014 a posé le cadre d'une mutation profonde des cultures professionnelles judiciaires et pénitentiaires. Le bilan de sa mise en œuvre ne peut dès lors se réduire à une évaluation comptable de son application. Celle-ci a incontestablement induit des modifications importantes des pratiques des acteurs professionnels, qui sont aussi prometteuses.

Dès lors, le rapport revient aussi sur l'action du ministère de la Justice qui s'est très largement mobilisé pour accompagner cette mutation et faciliter une nouvelle appréhension du sens de la peine.

Au-delà des circulaires, notes, dépêches, outils pédagogiques ou d'évaluation, actions de formation, de nombreuses actions de sensibilisation ont été organisées dans les cours d'appel, tribunaux de grande instance et directions interrégionales des services pénitentiaires.

Par ailleurs, une nouvelle méthodologie de prise en charge des personnes placées sous-main de justice a été élaborée en concertation avec les personnels pénitentiaires mandatés par l'autorité judiciaire.

Ce mouvement doit maintenant s'amplifier au soutien de la lutte contre la récidive et au bénéfice de la société dans son entier.

Cette réforme pénale constitue donc un levier conséquent pour avancer. Le présent rapport, au-delà d'un simple bilan d'application d'une loi, ambitionne de rendre compte de la mutation profonde en cours, vecteur d'une meilleure justice, au cœur de laquelle s'inscrit la personne, victime comme condamnée.

PREMIERE PARTIE : LA MISE EN ŒUVRE DE LA PEINE INNOVANTE DE CONTRAINTE PENALE

La contrainte pénale est une nouvelle peine spécifique de probation s'exécutant en milieu ouvert et permettant un accompagnement et un contrôle renforcés et adaptés de la personne condamnée.

Elle peut être prononcée dès que « *la personnalité et la situation matérielle, familiale et sociale de l'auteur (...) et les faits de l'espèce justifient un accompagnement socio-éducatif individualisé et soutenu*⁵ ».

Cette mesure nouvelle a bouleversé l'échelle des peines et la représentation collective de la sanction pénale.

Le Parlement l'a inscrite immédiatement après la peine d'emprisonnement au sein de l'article 131-3 du code pénal précisant les peines correctionnelles encourues. Ce choix est décisif et porteur de sens.

En effet, ainsi que la chambre criminelle de la cour de cassation l'a réaffirmé, dans un arrêt du 04 février 1938, « *La gravité relative des peines se mesure, non par leur durée ou leur quotité mais par le rang qu'elles occupent dans l'échelle établie par le code pénal* ».

Peine exigeante, elle a été conçue comme une alternative aux courtes peines d'emprisonnement, jugées peu efficaces sur la prévention de la récidive, à même de lutter plus efficacement contre cette dernière par une prise en charge socio-éducative immédiate, individualisée, soutenue, pluridisciplinaire et évolutive, visant à une réinsertion complète de la personne condamnée.

S'ils ne doivent pas être ignorés, les freins au développement de la contrainte pénale ne sauraient masquer ses effets positifs, dont la mise en œuvre a permis un renouvellement en profondeur, progressif mais incontestable, des pratiques professionnelles des différents acteurs de la justice pénale.

Les perspectives d'évolution de cette mesure sont donc encourageantes.

⁵ Article 131-4-1 du code pénal.

1) UN DEVELOPPEMENT ENCOURAGEANT

Deux ans après son entrée en vigueur, 2287⁶ contraintes pénales ont été prononcées par les juridictions, ce nombre ayant progressé de 32% sur les 9 premiers mois de l'année 2016 par rapport à la même période de 2015. Son essor apparaît d'autant plus évident que la progression constatée atteint près de 50% sur le troisième trimestre 2016. Ce développement, fruit d'une mobilisation constante, doit donc être pérennisé.

1-1) DES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DIVERSES ET ADAPTABLES...

Peine de probation, la contrainte pénale vise à permettre la réinsertion de la personne condamnée et à prévenir durablement la récidive en adaptant au plus près son accompagnement à sa situation et à son profil, pour favoriser sa désistance.

Cette mesure a été prononcée dans 35,3% des cas pour des infractions relatives au contentieux routier, dans 32,2% des cas pour des atteintes aux personnes, dans 20% des cas pour des atteintes aux biens et dans 7,3% des cas pour des infractions à la législation sur les stupéfiants. La durée la plus fréquemment prononcée est de deux ans (50,4%) puis trois ans (19,5%)⁷, ce qui est conforme à l'étude d'impact qui avait été réalisée.

Sur le terrain, ainsi qu'en attestent les rapports de politique pénale, une durée de six mois est souvent considérée comme peu pertinente car ne permettant pas la mise en place du suivi. En effet, la durée d'évaluation dont dispose le SPIP (trois mois) et le délai maximal dans lequel le JAP doit fixer les obligations de la personne condamnée (quatre mois à compter de la décision) rendent illusoire un suivi effectif et pertinent de cette dernière sur une trop courte durée.

La durée de l'emprisonnement prévu en cas d'inobservation de la mesure est, dans 71,3% des cas, inférieure ou égale à 6 mois⁸.

Les publics visés varient selon les ressorts, notamment parce qu'ils sont définis en fonction de problématiques locales et des possibilités d'intervention du SPIP. Toutefois, certaines constantes sont notables.

Ainsi, il s'agit majoritairement de personnes récidivistes, réitérantes ou de primo-délinquants pour lesquels le tribunal estime que le risque de récidive ou de réitération est important⁹.

⁶ Source : Cassiopée (données SDSE au 30 septembre 2016).

⁷ Source : Cassiopée (données SDSE au 30 septembre 2016).

⁸ Source : Cassiopée (données SDSE au 30 septembre 2016).

Très souvent, cette peine est envisagée et prononcée lorsqu'est identifiée chez la personne une problématique d'addiction et, de manière plus générale, en cas de cumul de difficultés sociales, professionnelles et personnelles justifiant un étayage pluridisciplinaire et un suivi renforcé. Elle apparaît en revanche peu appropriée pour les personnes en totale déshérence, et notamment pour les personnes sans domicile fixe.

Cette nouvelle peine apparaît ainsi pertinente dans des cadres procéduraux permettant le recueil préalable d'éléments de personnalité suffisants, à même d'éclairer la juridiction sur l'opportunité d'un suivi renforcé (antécédents judiciaires mais aussi besoins identifiés d'intervention pour une sortie de délinquance). La voie de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) peut également être privilégiée¹⁰. En effet, la présence du condamné à l'audience, et sa capacité d'adhérer, au moins à terme, à la mesure, sont souvent des prérequis pour l'envisager.

Une évaluation préalable du risque, des besoins, des facteurs protecteurs, de la réceptivité de la personne condamnée est la condition d'une meilleure individualisation. L'article 33 de la loi a d'ailleurs consacré le rôle essentiel du SPIP en la matière.

Les personnes condamnées sont davantage sollicitées comme parties prenantes de l'exécution de leur peine.

Dans l'esprit des règles européennes relatives à la probation et la théorie du modèle « *Risque-Besoins-Réceptivité (RBR)*¹¹ », le choix de cette peine doit intégrer l'analyse des risques de récidive, des besoins de la personne condamnée et de sa capacité à s'engager dans un processus d'accompagnement. Les « profils type » susceptibles de faire l'objet de contraintes pénales ne sauraient toutefois exclure les personnes pas ou peu réceptives au suivi. Tout l'enjeu d'une mesure de probation est de réussir à impliquer la personne en vue d'une sortie de délinquance, qu'elle soit ou non volontaire au départ, les nouvelles méthodes développées par le SPIP visant notamment à susciter son adhésion.

Dans le cadre de ce parcours soutenu et exigeant que constitue la contrainte pénale, le caractère pluridisciplinaire de la prise en charge par des professionnels attentifs mais non complaisants est un facteur d'efficacité décisif.

⁹ Trois quarts (74 %) des condamnés à une contrainte pénale faisaient déjà l'objet d'un suivi par le JAP pour une ou plusieurs autres mesures (Source : APPI – données SDSE au 30 septembre 2016).

¹⁰ Au 30 septembre 2016, dans 21,3% des cas, la contrainte pénale a été prononcée dans le cadre d'une CRPC (Source : Cassiopée - données SDSE).

¹¹ Modèle élaboré dans les années 1980 par des chercheurs canadiens, dont la méthodologie permet de cibler des facteurs dynamiques favorisant la récidive.

1-2) ... AYANT REQUIS UNE FORTE MOBILISATION

Fortement innovante dans sa définition et ses modalités de mise en œuvre, la mise en place de la contrainte pénale a nécessité une forte impulsion du ministère de la justice, prolongée par des initiatives locales opportunes qui méritent d'être poursuivies.

a) Une impulsion forte de l'administration centrale

Par circulaire du 26 septembre 2014, Madame Christiane TAUBIRA, ministre de la justice, a défini l'objectif de la réforme adoptée par le Parlement : « *réprimer les infractions à la loi pénale par des peines adaptées et individualisées, prévenir la récidive, favoriser l'intégration ou la réintégration sociale des personnes ayant commis une infraction et, partant, répondre à l'attente légitime des citoyens en termes de réparation des préjudices causés et de rétablissement de la paix sociale* ».

La réforme pénale a ainsi été conçue et voulue dans un souci permanent de recherche de l'efficacité de la réponse judiciaire.

Son entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2014 a été accompagnée par un dispositif conséquent de soutien des juridictions et des services pénitentiaires.

Au-delà du comité de suivi national mis en place afin de susciter un mouvement d'ampleur dans le champ de la formation (initiale et continue) des personnels, de l'information des publics, du développement des applications informatiques CASSIOPEE et APPI, la circulaire conjointe de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction de l'administration pénitentiaire du 26 septembre 2014, déclinant les orientations définies par le garde des Sceaux, a constitué un document de référence pour les professionnels de la justice pénale.

Cette circulaire a précisé la portée juridique de cette nouvelle peine à travers son champ d'application et sécurisé son entrée en vigueur en se prononçant sur l'application de la loi dans le temps.

L'objectif poursuivi a été clairement posé : la contrainte pénale peut utilement être prononcée à la place des courtes peines d'emprisonnement, lesquelles s'avèrent assez inefficaces en matière de lutte contre la récidive, compte tenu de leurs conditions actuelles d'exécution.

Et, au-delà des outils d'accompagnement élaborés par le ministère de la justice, sa mise en œuvre a été impulsée dans les tribunaux de grande instance et les cours d'appel, et parfois anticipée avant même l'entrée en vigueur de la loi par des actions de sensibilisation.

Sur l'ensemble du territoire, ses modalités de mise en œuvre et les difficultés liées à son application ont été abordées par les différents acteurs de la justice pénale dans le cadre des instances existantes¹² ou lors de rencontres spécifiques dédiées à cette mesure, réunissant magistrats, greffiers, et bien souvent, conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP).

b) Des initiatives locales complémentaires et opportunes

Les réflexions menées ont nourri localement des initiatives très intéressantes pour favoriser le développement de la contrainte pénale.

Un parquet a ainsi procédé à une étude statistique à partir des rôles d'audiences de l'année 2014, afin de définir des modalités d'application adaptées à la juridiction, notamment en repérant les contentieux et profils pour lesquels des courtes peines d'emprisonnement (4 à 6 mois) étaient prononcées.

De manière générale, au sein de plusieurs juridictions, une politique pénale concertée d'utilisation de la nouvelle mesure a été établie en lien avec le SPIP, précisant les modalités concrètes de sa mise en œuvre.

Deux cours d'appel et quatre TGI ont également mis en place des outils de suivi voire d'évaluation des mesures de contraintes pénales prononcées. Un groupe de travail a été organisé parallèlement pour échanger régulièrement sur sa mise en œuvre et adapter au mieux les pratiques. Des formations sur cette nouvelle peine ont, en outre, été proposées par les magistrats, en coordination avec le SPIP, notamment à l'attention de certains barreaux.

Enfin, des listes de discussion ont été mises en place au sein de tribunaux de grande instance afin de favoriser les échanges.

¹² Conférences régionales semestrielles sur les aménagements de peine et les alternatives à l'incarcération, commissions d'exécution des peines notamment.

Au sein des services de l'administration pénitentiaire, les directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP) et, en leur sein, les départements des politiques d'insertion, de probation et de prévention de la récidive (DPIPPR) et les unités méthodologie et accompagnement des SPIP (UMA), ont également été mobilisés dans la mise en œuvre des nouvelles dispositions. De plus, à l'initiative de la direction de l'administration pénitentiaire (note du 2 mai 2014), les chefs DPIPPR et UMA, en lien avec des référents inter régionaux, professionnels des SPIP, se sont rendus, entre novembre 2014 et février 2015, dans l'ensemble des SPIP pour animer une journée de formation consacrée aux règles européennes relatives à la probation (REP).

Conformément à la note de cadrage du 26 septembre 2014, dans la majorité des DISP et durant le premier semestre 2015, des rencontres ont également été organisées avec les cours d'appel et les tribunaux de grande instance du ressort, associant parfois les barreaux, dans le cadre de formations conjointes. Ces rencontres ont permis de présenter la contrainte pénale et mettre en place des protocoles visant notamment à cibler le profil des personnes concernées, les modalités de saisine des SPIP et le mode de transmission des pièces par les juridictions. Ces actions ont été déclinées au niveau local par les SPIP.

Ces démarches ont souvent été conduites à l'initiative des chefs de juridiction, chefs de service et directeurs des services pénitentiaires, mais aussi, parfois, par l'engagement d'une personne ou de quelques professionnels.

La réflexion et l'investissement liés à la mise en œuvre de la contrainte pénale ont néanmoins été inégaux selon les ressorts.

c) Une mobilisation à poursuivre

Comme évoqué, le nombre de contraintes pénales prononcées apparaît en constante augmentation depuis 2015.

Pourtant, il ressort des données établies par la sous-direction de la statistique et des études du secrétariat général du ministère de la Justice (SDSE) que la répartition sur le territoire des contraintes pénales prononcées est déséquilibrée : 24 tribunaux de grande instance sont à l'origine de la moitié des contraintes pénales prononcées¹³, sans qu'il s'agisse des juridictions les plus importantes. Et, au 30 septembre 2016, 11 % des tribunaux de grande instance n'en avaient prononcé aucune.

¹³ Source : Cassiopée (données SDSE au 30 septembre 2016).

Toutefois, le nombre de contraintes pénales prononcées ne reflète pas nécessairement la qualité de la réflexion et de la mobilisation engagées. En l'absence d'une démarche concertée des différents acteurs locaux de la justice pénale, un chiffre élevé peut, en effet, cacher l'implication individuelle et isolée d'un juge correctionnel. A l'inverse, un chiffre faible reflète parfois le souci de permettre une mise en œuvre qualitative plus que quantitative de la contrainte pénale par une montée en puissance progressive de la mesure, au regard de l'investissement qu'elle impose pour les SPIP. Cette seconde approche crée les conditions d'une inscription durable de cette peine dans la palette des sanctions prononcées par les juridictions correctionnelles.

1-3) RELEVER LE DEFI SUR LE LONG TERME

Selon l'étude d'impact de la loi en date du 7 octobre 2013, le nombre de contraintes pénales prononcées chaque année avait été estimé entre 8 000 et 20 000. A ce stade, le nombre de peines prononcées est en deçà de ces prévisions.

Plusieurs explications peuvent être avancées pour éclairer ce décalage.

Tout d'abord, les délais très courts séparant l'adoption de la loi du 15 août 2014 de son entrée en vigueur, au 1^{er} octobre 2014, ont été un obstacle à sa mise en œuvre rapide dans les juridictions et par conséquent, au développement immédiat, souhaité et annoncé, de la nouvelle peine.

En effet, le souhait légitime d'une entrée en vigueur à très court terme n'a pas permis de mettre en place les mesures techniques et les moyens en ressources humaines indispensables à sa mise en œuvre pleine et entière.

Très concrètement, le logiciel juridictionnel Cassiopée n'a pu être mis à jour immédiatement, en l'absence d'entrée en vigueur différée d'une durée suffisante, pour prendre en compte cette nouvelle peine.

Par ailleurs, les délais incompressibles de recrutement et de formation des personnels n'ont pas permis un renfort immédiat en effectifs.

Au-delà de ces difficultés conjoncturelles, plusieurs autres obstacles ont pu être identifiés.

- L'incertitude sur l'application dans le temps de la nouvelle peine a pu inciter les juridictions correctionnelles à ne pas la prononcer pour des faits commis avant son entrée en vigueur. En avril 2015, des arrêts de la chambre criminelle de la Cour de cassation ont cependant tranché cette question en confirmant qu'elle était applicable quelle que soit la date des faits commis, ainsi que le mentionnait la circulaire du 26 septembre 2014.

- Le dispositif prévu en cas de manquement du condamné aux obligations de la contrainte pénale est souvent perçu, au sein des juridictions, comme complexe en ce qu'il nécessite, pour la mise à exécution de l'emprisonnement encouru, la saisine du président de la juridiction ou d'un juge par lui délégué. En outre, au regard du caractère non exécutoire par provision de la décision de mise à exécution de l'emprisonnement encouru jusqu'à la loi du 3 juin 2016, cette procédure pouvait être considérée comme peu efficace.
- La limitation initiale du champ d'application de la nouvelle peine aux délits pour lesquels un maximum de cinq ans d'emprisonnement est encouru, a empêché son prononcé pour des personnes pour lesquelles elle pourrait être une sanction appropriée, notamment en répression de certaines infractions à la législation sur les stupéfiants. Ainsi, l'extension de son champ d'application, prévu par le législateur, à compter du 1^{er} janvier 2017 pourrait être de nature à contribuer à son essor.
- Les magistrats n'ont pas toujours été en mesure d'identifier, parmi les personnes poursuivies, celles susceptibles de justifier un accompagnement renforcé dans le cadre d'une contrainte pénale, par manque d'éléments de personnalité suffisants portés à leur connaissance au moment de l'audience.
- Les avocats ne se sont pas, jusqu'à présent, emparés de cette peine dont le prononcé est trop rarement plaidé. Pour l'avenir, la prise en compte par les avocats pénalistes, qui ont été associés aux rencontres professionnelles initiées dans certains ressorts, de la forte dimension d'individualisation de cette nouvelle peine permettra également l'émergence de profils adaptés.

En outre, la contrainte pénale s'inscrit dans un arsenal répressif déjà très complet. De ce fait, de nombreux magistrats n'ont pas immédiatement perçu sa valeur ajoutée au regard des peines existantes, et notamment du sursis avec mise à l'épreuve (SME). Ainsi, certains professionnels regrettent que la contrainte pénale ne puisse, comme le SME, être une peine mixte. En conséquence, la possibilité de fixer des obligations et interdictions quasiment similaires à celles possibles dans le cadre du SME et le maintien de la référence à l'emprisonnement réduisent sa spécificité.

Il en résulte qu'aujourd'hui, le recours au SME demeure privilégié.

Ainsi, depuis octobre 2014, en moyenne 1 contrainte pénale pour 32 SME¹⁴ totaux a été prononcée en répression d'infractions entrant dans le champ d'application de la contrainte pénale par des juridictions correctionnelles. Ce ratio tend toutefois à se resserrer.

Pourtant, la contrainte pénale et la mise à l'épreuve, ainsi que les obligations qui en découlent, sont bien distinctes. En dépit d'un attachement fort des magistrats au SME, certains ont pu regretter l'absence de suivi rapproché et individualisé du condamné, la mise à l'épreuve apparaissant davantage adaptée à la vérification du respect d'obligations matérielles ou formelles. De même, les CPIP ont pu dénoncer l'absence de prise en charge du condamné dans son environnement familial et social. C'est bien ce manque de suivi que la contrainte pénale vient pallier, en introduisant un suivi pluridisciplinaire et individualisé tourné vers la réinsertion du condamné, sans qu'il soit nécessaire de pointer une liste d'obligations mises à la charge du condamné.

S'adressant à des publics différents, la mise à l'épreuve et la contrainte pénale ont donc un champ et un objet distincts. Elles doivent, dès lors, chacune trouver leur place dans l'échelle des peines.

Cet objectif appelle à promouvoir et accompagner un processus d'appropriation de la contrainte pénale, d'ores et déjà engagé dans les juridictions.

1) UN RENOUVELLEMENT POSITIF DES PRATIQUES PROFESSIONNELLES

2-1) UNE RENOVATION EN PROFONDEUR DES METHODES D'INTERVENTION DES SPIP

Le ministère de la justice a souhaité profiter de la création de la contrainte pénale pour renouveler les pratiques professionnelles des SPIP.

Le SPIP, pleinement acteur dans l'exécution des peines qui lui sont confiées, ne réduit pas son intervention en milieu ouvert au simple contrôle des obligations ; il joint la mise en œuvre de contenus appropriés à un accompagnement efficace des personnes vers une sortie de délinquance.

Un manuel à destination de l'ensemble des professionnels, diffusé en janvier 2016, constitue, sous la forme de préconisations, la traduction opérationnelle des principaux enseignements de la recherche appliquée au niveau international, des principes contenus au sein des règles européennes relatives à la probation.

¹⁴ Source : Cassiopée (données SDSE au 30 septembre 2016).

En effet, de nombreuses études montrent que des interventions éducatives ou sociales équivalentes sont plus pertinentes lorsqu'elles sont dispensées en milieu ouvert et que les peines de probation sont plus efficaces que les courtes peines d'emprisonnement. Les débats de la communauté scientifique portent davantage sur les interventions qu'il convient de prioriser.

Ainsi, les tenants du modèle RBR¹⁵ estiment qu'il s'agit d'intervenir avant tout sur les facteurs directement liés au passage à l'acte (alcoolisme et impulsivité par exemple dans des cas de violence conjugale) et les facteurs internes de récidive (colère, représentations de la victime), tandis que les chercheurs du courant de la désistance¹⁶ insistent, quant à eux, sur la nécessité de faire émerger ou renforcer les atouts (facteurs de protection) de la personne (autodétermination, compétences, habiletés sociales) et son inclusion dans la société (accès aux biens sociaux, relations pro-sociales).

Les règles européennes relatives à la probation font la synthèse de ces deux approches.

La diffusion de ce manuel permet une intégration progressive de ces nouvelles méthodes d'intervention et des fondements qui les sous-tendent grâce notamment à une politique de formation initiale et continue renouvelée et renforcée (*voir infra 4.2*).

Ainsi, plusieurs principes fondamentaux sont énoncés :

- la structuration du processus de suivi en quatre phases (évaluation, planification, interventions, réévaluation),
- l'évaluation des risques, des facteurs de récidive, des facteurs de protection et de la réceptivité,
- le développement d'une posture guidante, cadrante et soutenante,
- l'association de la personne à l'ensemble des phases de son suivi,
- des contenus d'intervention diversifiés visant le renforcement du capital social et humain.

Ces principes se traduisent concrètement dans les pratiques professionnelles des agents.

¹⁵ D.A. Andrews et J. Bonta. *Le comportement délinquant. Analyse et modalités d'intervention*. 5^{ème} édition. Traduit de l'anglais par M. Herzog-Evans et C. Le Bossé. Les Presses de l'Énap, Collection Savoirs et pratiques criminologiques. Septembre 2015

¹⁶ McNeill F (2006) A desistance paradigm for offender management, *Criminology and Criminal Justice*, 6(1), 39-62

Ainsi, l'analyse des facteurs de risque et de protection est prise en compte dans le cadre de l'évaluation de la personnalité et de la situation du condamné comme dans ce rapport en date du 4 mai 2015 du SPIP du Loir-et-Cher :

« 1-Facteurs de risque de récidive

Le parcours de M. R ne nous paraît pas présenter de facteurs statiques de récidive particuliers : M. R ne présentait, jusqu'au prononcé de la contrainte pénale, aucun antécédent judiciaire. Il assure n'avoir jamais été quelqu'un qui réagit violemment et avoir eu une enfance et un parcours sans traumatisme ni événement marquant.

Sa situation conjugale nous semble cependant pouvoir représenter un facteur dynamique de risque de récidive. Si sa femme a initié un traitement pour son addiction à l'alcool, cela apparaît comme très récent.

2-Ressources facteurs de protection

M. R évoque plusieurs facteurs de protection externes :

- *il a un travail stable qui le satisfait,*
- *il évoque plusieurs loisirs qu'il partage avec des amis aussi avec sa fille, notamment la musique et la pêche*
- *M. R explique également avoir eu un attachement stable avec son enfance. Il est resté en bons termes avec ses parents et sa sœur. »*

On relève également une plus grande association de la famille à la prise en charge de la personne (rapport ponctuel/juillet 2016, SPIP de la Drôme) :

« Dans le cadre de la contrainte pénale lors de notre évaluation en déc. 15, nous avons envisagé de rencontrer la famille de M. T. Celle-ci s'est montrée très disponible et accueillante alors même qu'elle pouvait être en mésentente avec leur frère.

Il est également ressorti que même si il n'était plus en contact avec frère et sœur; ce dernier occupait une place importante au sein de la famille.

- Mme X, la mère a été disponible très rapidement et était également en demande de nous rencontrer.

Nous l'avons vue à plusieurs reprises que ce soit à la MJD ou à son domicile (8.01; 7.04; 15.04) et l'avons également eu en contact par téléphone (16.12. 22.03; 1.04; 18.04; 26.04; 21.06) (...)

- *Nous avons pu rencontrer Mme Y, la sœur le 3.02.16: cette dernière faisait état à la fois de regret de ne plus voir son frère mais aussi de peur de nouvelles violences verbales et menaces.*
- *Nous avons rencontré M. Z maxime, le grand-père le 8.04 et le 18.04. »*

L'approche motivationnelle est de plus en plus développée notamment pour amener les personnes à adhérer à une obligation de soins (février 2016, SPIP du Nord) :

« La sortie de la délinquance dépendra du développement de la motivation au changement concernant la problématique addictologique; elle passe par la reconnaissance d'un problème au-delà de la reconnaissance d'une consommation. L'investissement de lieux de sociabilité différents sera également important, le retour à une activité professionnelle est positif en ce sens.

La personne condamnée dispose de capacités intellectuelles et de mobilisation propres à favoriser l'évolution attendue. »

Malgré le recul limité sur l'application de cette peine, des acteurs professionnels ont fait part de la pertinence et de l'efficacité de la contrainte pénale pour prévenir la récidive.

Un exemple a pu être ainsi donné à Lille, où les professionnels ont décidé de privilégier cette peine pour un public de jeunes majeurs mais également pour des personnes se situant dans une période charnière de leur existence et souhaitant un changement. Le pari a été fait en effet qu'en associant la personne délinquante et en l'accompagnant dans sa sortie de délinquance, cette dernière serait favorisée. Cette peine a ainsi été prononcée à l'égard d'un jeune homme ayant commis des violences, présentant des troubles psychiatriques mal pris en charge et qui se trouvait déplacé dans sa famille d'un domicile à un autre. Le premier travail du SPIP a été de se déplacer avec lui auprès des différents membres de sa famille pour constater qu'il n'existait plus de solution d'accueil familial. Des nuits d'hôtel ont dû alors être financées, aucun hébergement d'urgence n'étant disponible. Dès le démarrage de la mesure, l'intéressé a ainsi fait le constat de la défaillance des soutiens familiaux et mesuré la constance de l'aide du SPIP. Ayant décidé subitement de partir vivre dans le sud de la France, où il a « erré » et été victime de violences graves, il s'est finalement tourné vers le SPIP pour chercher un soutien. Celui-ci l'a alors accompagné dans les soins à la fois sur le plan somatique et psychiatrique. A travers la mise en œuvre de la contrainte pénale, le SPIP a eu les moyens d'établir un lien efficace avec le condamné. Après la phase d'évaluation, son adhésion à la peine était entière.

Les acteurs professionnels ont pu souligner combien la fréquence des rendez-vous entre le SPIP et la personne condamnée, l'attachement du CPIP à disposer d'un ensemble d'éléments relatifs à l'environnement et aux projets du probationnaire mais également l'utilisation du partenariat ont été suivis de facteurs importants dans les évolutions positives notées.

A ces éléments s'ajoute souvent l'attention portée à la réceptivité des probationnaires, élément qui facilite leur appropriation des propositions faites.

Ainsi, a pu être évoqué le parcours d'une personne, témoin à l'âge de 14 ans du décès de sa mère sous les coups de son conjoint et dépendant à l'alcool, qui multipliait les vols¹⁷. Le suivi dans le cadre d'une contrainte pénale a été particulièrement favorable à son évolution, certes encore fragile, mais positive. Les facteurs positifs et les facteurs de récurrence ont été évalués par le SPIP. L'ensemble des problématiques relevées (hébergement, travail, de soins, indemnisation des victimes, situation familiale) ont pu être travaillées avec l'intéressé. Un cadre strict de suivi a été mis en place (rencontre du SPIP toutes les trois semaines). La personne a progressivement adhéré à la mesure qu'il considère comme une chance¹⁸. Malgré la commission de nouveaux faits (outrage), le magistrat a décidé de poursuivre le suivi, au regard de la dynamique positive qui avait émergé, et qui s'est poursuivie.

Ces nouvelles méthodes d'intervention des SPIP, mises en œuvre au premier chef pour les contraintes pénales, imprègnent également les modalités d'accompagnement des personnes condamnées dans le cadre des autres mesures judiciaires que suivent ces services.

De plus, cette évolution des pratiques professionnelles s'est accompagnée d'un fort recrutement qui a permis de renforcer la pluridisciplinarité des personnels des SPIP. En effet, en sus des 110 personnels administratifs et 640 conseillers d'insertion et de probation, ont été recrutés ou sont en voie de recrutement :

- 40 personnels de surveillance, dédiés au suivi du placement sur surveillance électronique ;
- 70 psychologues, chargés de la mise en œuvre des programmes de prévention de la récurrence, et assurant un soutien technique auprès des CPIP ;
- 55 assistants de service social, qui assistent les CPIP dans l'accompagnement global des personnes placées sous-main de justice (PPSMJ) en facilitant notamment leur accès aux droits sociaux ;
- 15 coordinateurs culturels, pour assurer la mise en œuvre de dispositifs culturels en faveur des PPSMJ. Ces effectifs étaient nécessaires pour mettre en œuvre la contrainte pénale avec efficacité et en garantissant prioritairement un suivi qualitatif.

Le plan de recrutement a ainsi contribué à la diminution des ratios moyens de personnes suivis par CPIP (99 personnes en janvier 2015, 91 en janvier 2016, et une prévision de 87 en septembre 2016). En outre, la mise en œuvre d'un plan national de formation des agents des SPIP à la méthodologie de l'évaluation et à l'entretien motivationnel, a débuté avec, pour objectif, une meilleure appropriation des principales préconisations méthodologiques contenues dans le manuel de mise en œuvre de la contrainte pénale. La direction de l'administration pénitentiaire a ainsi formé 81 formateurs relais (46 sur l'évaluation, 35 sur l'entretien motivationnel) issus des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

¹⁷ 40 mentions sur son casier judiciaire dont un sursis avec mise à l'épreuve et une peine d'emprisonnement ferme.

¹⁸ Dossier suivi sur Nantes.

Dans le cadre de la diffusion du manuel, les chefs des départements des politiques d'insertion, de probation et de prévention de la récidive se sont rendus dans l'ensemble des services aux fins de présenter cet outil et d'harmoniser les modes d'organisation et les pratiques professionnelles.

Il a également été demandé à chaque directeur fonctionnel des services pénitentiaires d'insertion et de probation, de convenir avec le(s) chef(s) de juridiction de leur département d'engager un travail en vue de :

- confirmer que l'organisation du service permet, sans limitations, la prise en charge de l'ensemble des mesures de contrainte pénale décidées par les juridictions de jugement ;
- présenter une offre de service synthétique, basée sur les prescriptions du manuel et insistant sur les bénéfiques attachés au prononcé de mesures de contraintes pénales pour assurer une prise en charge rapide, individualisée, soutenue et évolutive.

2-2) UNE PRISE EN COMPTE ANTICIPÉE DES PROBLÉMATIQUES ET DES PARCOURS INDIVIDUELS

- a) Une politique pénale renouvelée associant la lutte contre la récidive à la prise en compte des problématiques des personnes poursuivies

Les axes de la politique pénale nationale, définis par la circulaire du 26 septembre 2014, invitent les procureurs de la République à requérir la contrainte pénale, en tenant compte, non seulement de l'infraction commise, mais aussi du parcours personnel de l'intéressé, des risques de récidive, des besoins d'accompagnement, de sa capacité à s'engager dans un tel processus de suivi exigeant.

Ainsi, sont à privilégier les parcours des prévenus marqués par des problématiques multiples (désinsertion sociale, addictions, rupture familiale, etc.) nécessitant une prise en charge pluridisciplinaire.

La circulaire a aussi présenté chacune des étapes de mise en œuvre de la contrainte pénale : prononcé de la sanction, évaluation initiale par le SPIP, fixation et modulation des obligations, suivi et évaluations régulières, sanction des incidents d'exécution, mise à exécution de la peine d'emprisonnement.

Après cette phase de lancement, le ministère de la justice s'est attaché à diffuser largement les bonnes pratiques relevées, et la circulaire de politique pénale du 2 juin 2016 a rappelé l'intérêt de recueillir le maximum d'éléments de personnalité dès la phase des poursuites.

A travers cette nouvelle peine, les parquets ont été incités à envisager leurs pratiques différemment, c'est-à-dire en intégrant davantage l'analyse de la situation et de la personnalité des personnes poursuivies dans le choix de la peine requise.

b) Le développement de bonnes pratiques

L'instauration de la contrainte pénale a encouragé les parquets à étayer, en amont des audiences correctionnelles, les éléments relatifs à la personnalité, aux positionnements, aux parcours de vie et aux problématiques en lien avec la délinquance des personnes poursuivies, afin d'éclairer au mieux les juridictions de jugement.

En effet, s'il s'agissait déjà d'une préoccupation réelle du Ministère public, cet impératif a pris davantage d'importance à l'occasion de la mise en œuvre de cette nouvelle peine.

Certains ont ainsi étoffé la trame des enquêtes sociales rapides, en y intégrant des informations utiles au regard du « modèle RBR », afin de faciliter la proposition d'une contrainte pénale. D'autres ont organisé la réalisation de telles enquêtes dans des cadres procéduraux où elles ne sont pas obligatoires, parfois en fonction des infractions commises mais surtout au regard du profil des personnes poursuivies, notamment en présence de récidivistes, intégrant au sein de ces enquêtes sociales rapides la question de l'opportunité de prononcer une contrainte pénale.

Le temps de l'enquête pénale est également mis à profit pour recueillir, dans le cadre des investigations menées par les services de police ou de gendarmerie, des informations utiles et des pièces justificatives sur la situation (familiale, financière, médicale, professionnelle, etc.) et l'environnement de la personne mise en cause.

De plus en plus, le recueil de l'ensemble des éléments d'information disponibles (casier judiciaire, informations issues des logiciels APPI et Cassiopée, rapports de suivi antérieurs et actuels, précédentes enquêtes de personnalité ou expertises) est systématisé.

Si la pratique de l'ajournement aux fins d'investigations sur la personnalité introduite par la loi du 15 août 2014 est parfois utilisée lorsque n'ont pas été apportés suffisamment d'éléments de personnalité en amont de l'audience, elle demeure plutôt marginale (87 mesures¹⁹). En effet, elle implique une double audience, sur la culpabilité et sur la peine, ce qui contribue à allonger les délais d'audiencement dans leur ensemble.

Toutes ces initiatives ont permis, dans certains ressorts où elles ont été initiées, le prononcé plus important de contraintes pénales mais également l'augmentation des aménagements de peine *ab initio*. Elles rendent possible une meilleure individualisation dans le choix de la peine.

¹⁹ Depuis octobre 2014. Source : Cassiopée (données SDSE au 30 septembre 2016).

Ainsi, c'est bien un mouvement profond qui est à l'œuvre, qui doit être poursuivi et accompagné.

2-3) UNE CONCERTATION ACCRUE ENTRE ACTEURS DE LA JUSTICE PENALE

Pour se développer utilement, la contrainte pénale exige une réelle coopération entre les différents acteurs de la justice pénale, tant au sein des juridictions qu'avec les SPIP. Ce travail de concertation, s'il est parfois lent à se mettre en place, se révèle toujours très positif.

a) La mise en place d'une réflexion globale sur la prévention de la récidive au niveau local

Des réflexions ont été menées dans plusieurs juridictions sur les « profils-type » susceptibles de bénéficier d'une contrainte pénale, comme l'y invitait la circulaire du 26 septembre 2014.

Des axes d'une politique de juridiction ont ainsi pu être définis en concertation entre les magistrats et les SPIP, donnant lieu, par exemple, à la signature de protocoles.

Ils tiennent compte utilement du type de délinquance locale et des moyens mobilisables par le SPIP, qui peut, à l'occasion de ces échanges, décrire ses nouvelles méthodes de travail et le contenu qu'il est en mesure de donner aux contraintes pénales. C'est notamment le cas lorsqu'un programme de prévention de la récidive (PPR) existe en lien avec certains types de passages à l'acte (violences, infractions commises sous l'influence de l'alcool, etc.).

b) La fluidification des circuits en faveur d'une prise en charge rapide et effective des condamnés

La contrainte pénale est de droit exécutoire par provision et implique une convocation de la personne condamnée dans les 8 jours de son prononcé devant le service pénitentiaire d'insertion et de probation, afin d'assurer l'immédiateté de sa prise en charge.

La mise en œuvre de ces modalités d'application a incité les services et juridictions à améliorer les circuits entre les acteurs (service de l'application des peines, SPIP, voire casier judiciaire), notamment grâce à l'intervention des bureaux de l'exécution des peines (BEX), généralisés par la loi.

Ces mesures ont ainsi contribué au développement de la transmission dématérialisée des pièces de procédure. Sur certains ressorts de cours d'appel, les tribunaux de grande instance ont par ailleurs désormais accès aux dates de convocation de l'ensemble des SPIP, grâce à la mise en place d'agendas partagés, ce qui accélère leur saisine.

Un accueil des personnes condamnées est parfois organisé une fois par semaine au sein des SPIP afin de leur expliquer les modalités d'exécution de la contrainte pénale, avant un entretien individualisé.

Si ces pratiques peuvent encore s'améliorer, les convocations devant des SPIP situés hors ressort (du TGI ou de la cour d'appel) étant rarement possibles dans le délai de 8 jours, les bonnes pratiques mises en place ont, en tout cas, vocation à favoriser, de manière plus générale, une meilleure effectivité de toutes les peines, au-delà de la seule contrainte pénale.

c) Une meilleure coordination entre les services pour une mise en œuvre cohérente de la peine

Dans les ressorts où des échanges sont régulièrement organisés entre tous les acteurs, ils sont l'occasion, au fur et à mesure des peines prononcées, d'adapter utilement les pratiques pour rendre la mesure plus efficiente.

Le développement des contacts entre les juges correctionnels et les acteurs du stade post-sentenciel (services de l'application des peines et SPIP) apparaît à ce titre essentiel. Les magistrats des juridictions de jugement ont rarement une connaissance concrète du contenu des suivis assurés par le SPIP et ils ne sont pas familiarisés avec un domaine qui relève du champ de compétence du juge de l'application des peines (JAP). Dans certaines juridictions, pour renforcer la connaissance du suivi de l'exécution des peines de contraintes pénales prononcées, les rapports de suivi en cours leur sont adressés sous forme anonymisée.

Par ailleurs, à la suite de contacts réguliers avec les SPIP et les juges de l'application des peines, des juges correctionnels ont mieux compris l'intérêt de laisser le soin au SPIP et au JAP de proposer et de prononcer les obligations accompagnant la contrainte pénale à l'issue de l'évaluation de la situation. Ils ont ainsi accepté de fixer à l'audience uniquement certaines interdictions essentielles à la sécurité immédiate de la victime ou à la préservation de l'ordre public.

2) LES PERSPECTIVES

Si les derniers chiffres témoignent véritablement de l'amorce du développement de la contrainte pénale, sa mise en œuvre, parce qu'elle a véritablement engendré un changement de culture sur le long terme et un accroissement bénéfique des échanges entre professionnels, doit encore être accompagnée.

3-1) MIEUX MESURER L'EFFICACITE DE LA CONTRAINTE PENALE SUR LA PREVENTION DE LA RECIDIVE

a) Renforcer l'évaluation statistique

Les taux de récidive enregistrés sont communément considérés comme des indicateurs d'efficacité d'une mesure. Ils comportent néanmoins des limites qui conduisent à relativiser leur portée.

Deux ans après le prononcé des premières contraintes pénales, le recul nécessaire pour évaluer quantitativement et sérieusement les effets de cette nouvelle peine en matière de prévention de la récidive ou de sortie de délinquance n'est pas encore suffisant. En effet, les travaux menés en la matière par la direction de l'administration pénitentiaire ou la sous-direction des études et de la statistique du secrétariat général exigent un délai d'observation plus important, à l'issue de la mesure.

Les données actuellement disponibles permettent de relever que seules 15,3% des personnes condamnées à une contrainte pénale ont été écrouées durant l'exécution de cette peine²⁰. Cependant, il n'est pas possible de déterminer précisément la raison de ce placement sous écrou (mise à exécution de la peine d'emprisonnement encourue au titre de la contrainte pénale ou condamnation à une peine d'emprisonnement, éventuellement pour une affaire antérieure à la contrainte pénale).

²⁰ Source : APPI – données SDSE au 30 septembre 2016.

La mise en place de nouveaux outils (SID²¹) devrait permettre, à terme, de suivre la trajectoire des personnes concernées du début de la chaîne pénale jusqu'à l'exécution des peines. Plus particulièrement, des travaux sont en cours afin d'identifier, de façon cryptée, des personnes condamnées dans les logiciels Cassiopée et APPI afin de suivre leur trajectoire judiciaire. Ces travaux pourront être affinés lorsque l'appariement entre ces données et celles du casier judiciaire national et de Genesis sera réalisé. Il sera dès lors possible, en s'appuyant sur les informations disponibles, de mener des études quantitatives exhaustives sur le devenir des personnes bénéficiant d'une contrainte pénale.

Elles devront d'ailleurs être associées à des études qualitatives afin de recueillir également l'appréciation des personnes condamnées ainsi que celle des professionnels chargés de la faire exécuter.

b) S'appuyer sur des études qualitatives

Afin de renforcer l'état des connaissances en matière de récidive et de sortie de délinquance, l'Observatoire de la récidive et de la désistance, prévu par l'article 7 de la loi pénitentiaire, a été créé par décret du 1^{er} août 2014. Cet Observatoire, installé le 26 avril 2016 avec pour mission de mieux comprendre les comportements des personnes condamnées dans le cadre de la prévention de la récidive, doit remettre son programme pluriannuel de travail avant la fin de l'année.

Par ailleurs, le ministère de la justice, avec l'appui de la mission recherche droit et justice, a missionné le centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales (CESDIP) pour mener une recherche sur « l'observation de la mise en œuvre des dispositions de la loi du 15 août 2014 ». Débutée au 31 août 2015, cette recherche, qui concerne les TGI de Blois, Bordeaux, Le Mans, Saintes, La-Rochelle, Créteil et Valence, doit s'achever le 1^{er} mars 2017. Son objectif est d'observer la mise en œuvre et le développement de la contrainte pénale et de la libération sous contrainte dans plusieurs juridictions et d'objectiver les représentations des différents acteurs amenés à participer au prononcé ou à la mise en œuvre de ces mesures.

Enfin, la direction de l'administration pénitentiaire a mené une recherche-action pour développer un programme d'évaluation des personnes placées sous-main de justice, fondé sur les principes du risque, des besoins et de la réceptivité (PREVA). Ces travaux se sont déroulés entre octobre 2014 et juin 2016, dans 6 SPIP de 2 directions interrégionales. Le rapport remis à la direction de l'administration pénitentiaire en juillet 2016 préconise le déploiement d'outils structurés d'évaluation, ce qui rejoint les recommandations du jury de la conférence de consensus.

²¹ Système d'information décisionnel

Ainsi, l'administration pénitentiaire a programmé, à compter du premier semestre 2017 et après la formation des agents aux processus d'évaluation, un plan de déploiement d'outils d'évaluation des personnes placées sous-main justice issues de la recherche action PREVA, afin de renforcer la qualité des évaluations produites par le SPIP des personnes condamnées à une contrainte pénale mais également de celles suivies dans le cadre de l'ensemble des autres mesures.

3-2) LES EVOLUTIONS NORMATIVES ENVISAGEABLES

D'ores et déjà, certaines améliorations ont été apportées aux dispositions relatives à la contrainte pénale.

Ainsi, dans le silence de la loi du 15 août 2014, les décisions rendues par le président du tribunal, le juge délégué ou une nouvelle juridiction de jugement, mettant à exécution l'emprisonnement encouru en cas de manquement à la mesure de contrainte pénale, n'étaient pas exécutoires par provision, contrairement aux décisions du juge de l'application des peines qui le sont automatiquement en application de l'article 712-14 du code de procédure pénale.

En introduisant un article 713-49 dans le code de procédure pénale, la loi du 3 juin 2016 a résolu cette difficulté en introduisant l'exécution provisoire de ces décisions, restituant sa pleine effectivité à la procédure de sanction de la violation de la contrainte pénale.

Par ailleurs, le législateur, ayant souhaité que la contrainte pénale s'applique quelle que soit l'infraction reprochée, en considération du profil du condamné, a prévu son extension aux infractions punies de plus de 5 ans d'emprisonnement, à compter du 1^{er} janvier 2017. Cet élargissement du champ d'application permettra d'ouvrir cette peine à un public pour lequel elle peut apparaître tout à fait adaptée, pour des délits commis dans un contexte de grande désocialisation. Les magistrats seront donc en capacité d'en prononcer sans être contraints par la peine encourue, notamment pour les infractions à la législation sur les stupéfiants.

En revanche, deux ans après l'entrée en vigueur de la contrainte pénale, il n'apparaît pas opportun de faire de la contrainte pénale la peine principale pour certaines infractions, en supprimant la peine d'emprisonnement encourue, comme l'envisage l'article 20 de la loi du 15 août 2014.

En effet, il est manifeste que le choix de prononcer une contrainte pénale intervient principalement au regard du profil de la personne poursuivie et des problématiques identifiées chez elle en lien avec sa délinquance et ce, quels que soient les faits commis. Ce choix s'inscrit par ailleurs utilement dans le cadre d'une politique de juridiction, en concertation avec le SPIP et le service de l'application des peines, en fonction de la délinquance locale et des possibilités d'intervention. Les infractions susceptibles d'être privilégiées pour son prononcé ne sont pas les mêmes selon les ressorts.

Il n'apparaît pas plus pertinent, pour promouvoir la contrainte pénale, de se contenter de supprimer le SME et le sursis assorti de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général.

En effet, certaines personnes ne nécessitent pas un suivi renforcé avec une phase d'évaluation de leur situation préalable à la mise en place d'un suivi. C'est le cas notamment de condamnés soumis à des interdictions et obligations dont le respect doit être contrôlé régulièrement (paiement de dommages et intérêts, de pensions alimentaires, obligation de passer les épreuves du permis de conduire,...), sans pour autant qu'il n'y ait lieu de définir et mettre en place pour eux une prise en charge individualisée.

En revanche, le bilan effectué a permis d'identifier des évolutions souhaitables, de nature réglementaire, qui paraissent en mesure de promouvoir le prononcé de contraintes pénales et doivent être concrétisées.

Ainsi, afin de favoriser l'action concertée des différents acteurs de la justice pénale, la consécration des commissions d'exécution des peines est une piste préconisée dans le rapport de Dominique RAIMBOURG sur l'encellulement individuel²² ainsi que dans les conclusions du rapport de la mission d'inspection portant sur l'évolution des aménagements de peine et le recours à la contrainte pénale et à la libération sous contrainte, remises en juillet 2016.

Ces instances opérationnelles, instaurées par un guide méthodologique de l'exécution et de l'aménagement des peines diffusé par circulaire du 29 septembre 2009 et regroupant les magistrats du siège correctionnel, de l'application des peines et du parquet, le directeur du SPIP et les directeurs d'établissements pénitentiaires, ont pour objet initial de mettre en œuvre au sein de chaque juridiction les mesures nécessaires à l'amélioration de la célérité de l'exécution des peines en fonction des spécificités locales. Leur réunion régulière permet un échange fructueux d'informations sur les conditions de mise en œuvre des peines prononcées, le suivi du processus de leur exécution et de leur application au sein de la juridiction, et la détermination des mesures propres à permettre leur amélioration.

²² « Encellulement individuel : faire de la prison un outil de justice », Dominique Raimbourg, rapport remis le 2 décembre 2014.

Il apparaît donc important de dynamiser ces instances et de consacrer leur existence par voie réglementaire, pour assurer leur mise en place effective sur l'ensemble des ressorts et pour favoriser l'harmonisation des pratiques des juridictions, concernant le rythme des rencontres et les acteurs qui y sont conviés. Il s'agira d'insister sur la présence essentielle des juges correctionnels, susceptibles d'être ainsi davantage sensibilisés aux problématiques d'exécution et d'application des peines, et informés des méthodes d'intervention des SPIP.

DEUXIEME PARTIE : LE DEVELOPPEMENT DES MESURES DE SUIVI POST-SENTENCIALES

Quelle que soit la durée de la peine d'emprisonnement prononcée et exécutée, les personnes condamnées ont vocation à réintégrer la vie en société. Hélas, il est cependant devenu presque habituel qu'elles sortent de détention sans aucun contrôle ni suivi à défaut d'aménagement de leur peine, sauf dans le cadre éventuel de l'exécution d'une autre peine.

Les chiffres, largement développés lors du débat législatif préalable à l'adoption du texte, étaient à cet égard explicites.

Quantum de peine des personnes condamnées sortantes ayant obtenu un aménagement de peine au cours de l'exécution de la peine privative de liberté en 2011

| Quantum de peine prononcée | Condamnés sortants ayant obtenu un aménagement de peine au cours de l'exécution de la peine | Condamnés sortants n'ayant pas obtenu un aménagement de peine au cours de l'exécution de la peine | Ensemble des sortants condamnés | Part des sortants condamnés ayant obtenu un aménagement de peine au cours de l'exécution de la peine |
|----------------------------|---|---|---------------------------------|--|
| Moins de 6 mois | 586 | 27 755 | 28 341 | 2% |
| 6 mois à moins d'un an | 3 100 | 16 859 | 19 959 | 16% |
| 1 an à moins de 3 ans | 6 029 | 10 815 | 16 844 | 36% |
| 3 ans à moins de 5 ans | 1 981 | 1 879 | 3 860 | 51% |
| 5 ans à moins de 10 ans | 1 292 | 881 | 2 173 | 59% |
| 10 ans à moins de 20 ans | 550 | 420 | 970 | 57% |
| Plus de 20 ans | 235 | 154 | 389 | 60% |
| TOTAL | 13 773 | 58 763 | 72 536 | 19% |

Source: Fichier national des Détenus, DAP/PMJS

Or, ces personnes étaient souvent sans formation, sans hébergement et sans moyens d'accès aux soins, notamment pour celles qui présentent une addiction à des produits stupéfiants.

Certaines d'entre elles étaient en outre très ancrées dans une délinquance d'habitude. Ainsi, la principale étude réalisée en France en 2011 démontrait que 63% des personnes condamnées et libérées sans aménagement de peine faisaient l'objet d'une condamnation dans les cinq années qui suivent leur libération ; ce taux était de 55% pour les personnes libérées dans le cadre d'un aménagement de peine sous écrou et de 39% pour les sortants en libération conditionnelle.

Au-delà de l'octroi d'une mesure d'aménagement, de trop nombreuses personnes détenues n'avaient pas vu leur situation pénale examinée par un magistrat ou un conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation, alors même qu'un tel examen aurait permis de mobiliser les condamnés et d'identifier les situations à risque.

C'est cette situation que la loi a souhaité faire évoluer.

1) LA LIBERATION SOUS CONTRAINTE

L'instauration de la libération sous contrainte poursuivait quatre objectifs :

- favoriser l'examen de la situation de l'ensemble des personnes condamnées en détention,
- mobiliser la personne détenue pendant la détention vers sa sortie,
- réduire la surpopulation carcérale
- permettre une sortie accompagnée propre à encourager la réinsertion.

Il s'agissait donc d'une réforme au service d'une plus grande efficacité de la peine et d'une meilleure prise en charge des personnes détenues, ouvrant des perspectives encourageantes.

1-1) UNE MOBILISATION IMPORTANTE DES ACTEURS JUDICIAIRES ET PENITENTIAIRES

La mise en œuvre de la libération sous contrainte a exigé, plus encore que la contrainte pénale, une très grande mobilisation des acteurs judiciaires et pénitentiaires.

Cette mesure a été accompagnée par la diffusion de la circulaire du 26 décembre 2014 et de la note de cadrage de la direction de l'administration pénitentiaire du même jour, l'élaboration d'outils pédagogiques à destination des professionnels et l'engagement d'actions de sensibilisation par l'administration centrale.

Ces actions se sont poursuivies avec la diffusion d'un manuel de mise en œuvre de la libération sous contrainte qui proposait des modalités d'appréhension de la mesure commune à la direction de l'administration pénitentiaire, la direction des affaires criminelles et des grâces et la direction des services judiciaires. La libération sous contrainte y était ainsi appréhendée comme une modalité d'exécution de peine, dont l'octroi était le principe, qui favorisait le développement de parcours enrichis (lesquels doivent répondre aux besoins principaux des personnes accompagnées) et cohérents (l'accent étant mis sur la continuité de l'accompagnement entre le milieu ouvert et le milieu fermé).

Une version définitive de ce manuel sera transmise le premier trimestre 2017 à l'ensemble des acteurs (judiciaires et pénitentiaires). En effet, ce texte de référence a été nourri des bonnes pratiques relevées sur le territoire comme le fait de prévoir des objectifs simples, précis, concrets.

Les objectifs de la mesure se distinguent donc d'un projet d'aménagement de peine, en ce qu'ils concernent exclusivement une ou plusieurs problématique(s) prioritaire(s) (exemples : soin, accès aux droits, travail sur le passage à l'acte ou la chaîne délictuelle dans le cadre d'un programme de prévention de la récidive, programmes d'insertion, etc...).

Parallèlement, des actions de formations, mises en place depuis l'adoption de la loi pour les acteurs professionnels, vont se poursuivre.

Localement, des processus efficaces de traitement des dossiers ont été définis et une rationalisation des circuits de communication entre professionnels a été engagée.

Avant comme après son entrée en vigueur, les acteurs judiciaires et pénitentiaires concernés ont échangé, notamment dans le cadre des conférences régionales semestrielles sur les aménagements de peine et les alternatives à l'incarcération et des commissions d'exécution des peines, mais aussi lors de réunions spécifiques, sur les modalités de mise en œuvre de cette nouvelle mesure.

L'entrée en vigueur de la libération sous contrainte a engendré une forte hausse de l'activité des commissions de l'application des peines. Ces dernières ont, en effet, examiné en 2015 les situations de l'ensemble des personnes condamnées concernées ayant déjà exécuté les deux tiers de leur peine, outre le flux des condamnés qui atteignaient les deux tiers de leur peine au cours de l'année. Or, dans le même temps, le nombre de personnes détenues éligibles à l'octroi d'une permission de sortir, dont les demandes sont également examinées en CAP, a aussi augmenté, les conditions de recevabilité de ces demandes concernant les personnes condamnées en récidive ayant été assouplies.

Cette hausse de l'activité a été manifeste dans la majorité des ressorts. Pour exemple, le tribunal de grande instance d'Evry dont dépend la maison d'arrêt de Fleury Mérogis est, à lui seul, à l'origine de 7,7 % de l'ensemble des libérations sous contraintes prononcées à ce jour. Le nombre d'ordonnances rendues en CAP est passé, dans cet établissement, de 11 595 (2013) à 16 477 (2015), soit une augmentation de plus de 40%.

Elle s'est traduite, soit par l'allongement de la durée des commissions de l'application des peines, soit par la création de commissions de l'application des peines supplémentaires, plusieurs juridictions indiquant avoir été contraintes de doubler leur nombre.

La mobilisation exceptionnelle des juridictions et de l'administration pénitentiaire a notamment porté sur la préparation des dossiers en vue de leur examen autour de trois étapes successives :

- l'identification des personnes détenues éligibles à la mesure de libération sous contrainte, impliquant un important travail conjoint entre le greffe pénitentiaire, le SPIP et les autorités judiciaires (JAP, parquet), travail préalable à l'établissement du rôle d'audience de la CAP.
- la constitution efficiente du dossier, reposant sur une circulation fluide de l'information, parfois rendue délicate par la prohibition, pour des règles de sécurité informatique, des transmissions par courriels.

Cette situation est particulièrement contraignante pour le SPIP, qui est spécialement chargé d'informer les personnes éligibles et de recueillir leur consentement, d'individualiser le plan d'accompagnement, lors d'entretiens individuels ou collectifs, de mobiliser son réseau partenarial avant de transmettre son rapport au JAP.

- l'organisation de la comparution éventuelle de la personne condamnée, qui reste difficile compte tenu de la nécessité de l'aviser dans un délai peu compatible avec le court reliquat de peine et de contingences matérielles liées au lieu de réunion de la CAP, qui doit se tenir au sein de la détention.

Parallèlement, le ministère public a un rôle déterminant dans la « purge » des situations pénales en amont de la commission de l'application des peines afin de permettre au juge de disposer d'une information faible et actualisée de la situation pénale des personnes détenues, conformément aux préconisations de la circulaire du 26 décembre 2014.

Ce travail exceptionnel a nécessité de l'administration pénitentiaire et de l'autorité judiciaire une très forte mobilisation qui a pu être entravée par les difficultés techniques rencontrées notamment en raison de la pluralité d'outils informatiques à l'interconnexion limitée (applications GIDE ou GENESIS en établissement pénitentiaire ; application APPI pour le SPIP et les autorités judiciaires ; application Cassiopée pour les autorités judiciaires).

Aussi, pour y faire face, l'administration centrale du ministère de la justice a veillé à proposer aux services et juridictions des outils destinés à répondre aux besoins (proposition de trames de décisions, extraction manuelle de listes d'éligibles...).

1-2) UN OBJECTIF AMBITIEUX A ATTEINDRE

S'inscrivant dans l'esprit de la juridictionnalisation de l'application des peines initiée par la loi du 15 juin 2000, le législateur a entendu instaurer une procédure prévoyant un examen systématique de la situation des personnes détenues davantage qu'un régime d'octroi automatique.

Aucun critère rigide d'octroi n'a été fixé, privilégiant le renvoi au régime général de l'exécution des peines prévu à l'article 707 du CPP, afin de marquer la volonté de faire de la libération sous contrainte un mode général d'aménagement de la peine.

L'intérêt de la préparation de la libération sous contrainte est de susciter l'adhésion de la personne condamnée afin de la rendre actrice de son parcours d'exécution de peine et de donner ainsi du sens à l'emprisonnement, y compris dans les cas où elle n'aurait pas émis le souhait d'une sortie anticipée dans le cadre d'un aménagement de peine. L'objectif est bien de mobiliser la personne détenue dans le cadre de la préparation de sa sortie.

Depuis le début de l'année 2015, 6 492²³ libérations sous contrainte ont été octroyées, soit une moyenne de 309 mesures par mois. Si une baisse mensuelle est constatée en 2016 (368 libérations sous contrainte prononcées en moyenne mensuellement au premier trimestre 2015), il convient d'être prudent dans son interprétation. En effet, compte tenu de l'apurement de l'ensemble des situations des personnes détenues éligibles à cette mesure au 1^{er} janvier 2015 qui a dû être réalisé dans l'année, le nombre de situations examinées a été de fait beaucoup plus important en 2015 qu'en 2016.

²³ Source : APPI (données SDSE au 30 septembre 2016).

S'il semble exister une corrélation entre le nombre de personnes détenues et le nombre de libérations sous contrainte octroyées, les vingt juridictions en ayant prononcé le plus grand nombre ayant sur leur ressort les établissements accueillant le plus de personnes condamnées, quelques exceptions notables sont constatées. Ainsi, un établissement de la région parisienne présente un nombre de libérations sous contrainte plus faible que certains établissements provinciaux de petite taille.

S'agissant du contenu de la libération sous contrainte, le régime du PSE prédomine pour l'exécution de la mesure (43%) mais la semi-liberté (29%) et la libération conditionnelle (24%) sont également mobilisées. Cette répartition équilibrée des modalités d'exécution de la libération sous contrainte vient confirmer l'intérêt de la mesure par rapport à la surveillance électronique de fin de peine (SEFIP) instaurée par la loi pénitentiaire. Cela permet en effet d'adapter les modalités de prise en charge à la situation individuelle du condamné (exécution sous le régime de la semi-liberté pour une personne détenue sans logement stable par exemple). La durée moyenne d'une libération sous contrainte est de 81 jours et la durée médiane de 59 jours.

Même si la libération sous contrainte, contrairement à l'aménagement de peine, ne nécessite pas de projet d'insertion et repose sur la fixation d'un ou plusieurs objectifs, certaines personnes détenues ne se mobilisent pas pour autant. En effet, le manque de compréhension de la mesure (ex : difficulté avec la langue, confusion avec les mesures d'aménagement de peine, etc...), l'absence d'intérêt manifesté pour certains (ex : refus de réunir des documents ou d'amorcer des démarches d'insertion, refus d'un quelconque suivi à la libération) ou leur situation de précarité (exemple : absence d'hébergement, etc...) rendent complexe la préparation d'un suivi à la sortie alors même que celles-ci en ont particulièrement besoin pour sortir d'un parcours délinquant.

A ce titre, le recueil du consentement, effectué selon des modalités très diverses en pratique, est parfois réalisé dans des conditions ne favorisant pas l'adhésion des personnes condamnées. C'est notamment le cas du simple envoi d'un formulaire alors qu'un entretien permettrait de donner des informations complémentaires.

Au contraire, dans certains ressorts, des modalités de recueil du consentement dynamique sont mises en œuvre (entretiens individuels ou collectifs permettant de questionner le refus des personnes au-delà du recueil écrit) pour susciter une plus grande adhésion des personnes éligibles.

Le travail autour de l'adhésion de la personne, mené en priorité par le SPIP, peut donc permettre de lever les freins identifiés, en particulier dans le cadre du processus d'accueil en maison d'arrêt.

En outre, la grande variété des profils des personnes éligibles à la libération sous contrainte rend complexe la définition de modalités communes. En effet, les modalités de préparation à la sortie sont très variables en fonction de la nature des infractions commises, de la durée de la peine à subir ou encore du positionnement de la personne condamnée.

Ainsi, l'absence de critères rigides d'octroi entraîne une mise en œuvre diverse sur l'ensemble du territoire. A titre d'illustration, l'exigence ou non d'un projet d'insertion pour prétendre à une libération sous contrainte fait débat. Contrairement à l'esprit du texte, certains ressorts exigent que la personne détenue dispose d'un projet de sortie afin d'octroyer une libération sous contrainte.

Conscientes de ces disparités, certaines juridictions ont eu le souci d'uniformiser leurs pratiques en provoquant des réunions de coordination ou encore en confiant le traitement des procédures à un unique juge de l'application des peines. Il a de même été mis en place, dans un ressort, des modules de suivi par le SPIP adaptés au quantum de peine restant à exécuter.

1-3) UN RENOUVELLEMENT DES METHODES DE PRISE EN CHARGE PAR LE SPIP

Les SPIP font évoluer leur organisation et leurs modalités de prise en charge afin de les adapter aux contraintes de temps liées à l'instruction et à la mise en œuvre de la libération sous contrainte ainsi qu'aux spécificités du public priorisé (multiples problématiques, peu de ressources propres, peu d'adhésion au suivi).

Ainsi, dans de nombreux services, des programmes de prises en charge collectives animées par des professionnels du SPIP ou un partenaire extérieur ont été mis en œuvre afin de répondre aux besoins éducatifs ou d'insertion des personnes dans un objectif de préparation à la sortie.

Le développement de parcours type en milieu ouvert (sous la forme également de prises en charge collectives) est aussi une réponse apportée pour renforcer l'efficacité de la prise en charge et rendre plus visible le contenu de l'accompagnement.

Enfin, certains SPIP ont étendu la procédure prévue par l'article 741-1 du CPP (convocation à huit jours à la libération) aux bénéficiaires d'une libération sous contrainte afin de renforcer la continuité de la prise en charge entre le milieu ouvert et le milieu fermé et de rendre plus effectif le suivi de la mesure de libération sous contrainte.

La mesure a permis que chaque situation soit examinée au moins une fois au cours de la détention en commission de l'application des peines.

Elle offre ainsi l'opportunité de renforcer le parcours d'exécution des peines de l'ensemble des personnes détenues, qui plus est pour celles condamnées à de courtes peines et/ou éloignées de la construction d'un projet de sortie. En effet, elle conduit l'ensemble des acteurs intervenant en détention à se mobiliser dès la phase d'accueil pour envisager de manière pluridisciplinaire une exécution de la peine d'emprisonnement en milieu ouvert.

Il doit, à ce titre, être relevé avec intérêt que la mission d'inspection sur l'évolution des aménagement de peine a pu démontrer que la mise en œuvre de la libération sous contrainte n'a pas fait baisser le nombre d'aménagements de peine octroyés au bénéfice des personnes détenues. Ainsi, 17 833 aménagements de peine ont été accordés à des personnes détenues en 2013 sur le fondement de l'article 712-6 du code de procédure pénale, 17 654 en 2014 et 17 089 en 2015. Depuis la mise en œuvre de la réforme pénale, le nombre de décisions octroyant une sortie en aménagement de peine (libération sous contrainte comprise) a même connu une nette progression: + 19,25% par rapport à l'année 2014 et + 18% par rapport à l'année 2013. Cette hausse peut toutefois être liée à l'augmentation du nombre de situations examinées au cours de l'année 2015 du fait des nouvelles dispositions législatives. Le nombre de décisions de rejet d'aménagements de peine a également augmenté, manifestement pour cette même raison.

La libération sous contrainte vient donc parfaitement compléter les dispositifs existants, se centrant sur des profils de personnes détenues désocialisées et jusque-là insusceptibles de bénéficier d'un aménagement de peine par incapacité à présenter un projet d'insertion.

1-4) DES PERSPECTIVES D'EVOLUTION PROMETTEUSES

Des constats ci-dessus peuvent être déduites des perspectives d'évolutions positives.

La recherche est essentielle pour évaluer au mieux les dispositifs légaux. Une initiative comme celle du centre de recherches et d'études juridiques sur l'efficacité des systèmes de droit civil (CEJESCO), conduit sous la responsabilité du Pr. Martine HERZOG EVANS de l'Université de Reims-Champagne-Ardennes, « *le suivi post-sentenciel : limites et perspectives. La mise en œuvre de la libération sous contrainte* », mérite ainsi d'être soulignée. Cette recherche pluriannuelle (2015-2016) vise à comparer les effets sur la récidive de la libération sous contrainte par rapport à l'octroi de mesures d'aménagements de peines dans le cadre du débat contradictoire.

Ces travaux permettront de poursuivre et de parfaire la mise en œuvre de la libération sous contrainte.

Cependant, en l'état, si certaines réformes ont pu être suggérées, elles semblent prématurées ou inopportunes.

Il en est ainsi de la proposition tendant à limiter l'examen de la libération sous contrainte à un reliquat minimum de peine à exécuter afin d'éviter que la mesure ne vise des situations trop disparates et d'atténuer la difficulté pratique de traitement des courtes peines. Une telle réforme aurait pour inconvénient majeur d'exclure les courtes peines de ce dispositif, créant ainsi une inégalité entre les personnes détenues. La libération sous contrainte ne répondrait en outre plus à l'un de ses principaux objectifs tendant à favoriser une prise en charge effective des personnes condamnées à des courtes peines d'emprisonnement, laquelle est actuellement quasi inexistante.

Il en va de même de la proposition de rendre expressément possible la prolongation jusqu'à une année des mesures d'aide et d'assistance prononcées dans le cadre des libérations sous contrainte sous la forme de libération conditionnelle afin d'encourager les juridictions à recourir plus facilement à cette mesure. Une telle réforme risquerait d'induire une hausse du nombre de personnes condamnées refusant la libération sous contrainte et serait contraire à l'esprit de cette mesure, laquelle se rapproche davantage d'une modalité d'exécution de la peine que d'un aménagement de peine.

Il semble, en revanche, au regard des différents constats précédemment dressés, que certaines modifications pourraient permettre d'encourager le développement de la libération sous contrainte.

D'ores et déjà, les difficultés d'application rencontrées ont suscité des propositions d'améliorations concrètes.

Ainsi, les professionnels ont été confrontés au manque de structures de placement à l'extérieur et de semi-liberté en capacité d'accueillir les personnes éligibles à la libération sous contrainte. Cette carence a été amplifiée par la difficulté à faire cohabiter au sein d'une même structure des personnes détenues aux profils parfois différents, admises au bénéfice de la libération sous contrainte ou en aménagement de peine, et soumises à des obligations différentes.

Pour permettre une meilleure adéquation entre les prises en charge et l'évaluation des besoins, deux leviers ont été identifiés et sont en cours de développement dans certains ressorts. Ils reposent sur le recours à la semi-liberté, en particulier quand une structure géographiquement proche et offrant des modules de prise en charge spécifique est disponible, ainsi que la signature de conventions de placement à l'extérieur, dédiées aux prises en charge de personnes en libération sous contrainte.

En outre, des travaux ont été récemment annoncés visant à créer des établissements spécifiquement dédiés à la préparation à la sortie (QPS) regroupant l'ensemble des structures répondant actuellement à des dénominations variées (quartiers de semi-liberté, quartiers pour courtes peines, quartiers nouveau concept, quartiers pour peines aménagées). Ces quartiers, tournés vers la réinsertion des détenus, seront de nature à favoriser le développement de la libération sous contrainte.

L'objectif est d'y systématiser l'orientation des personnes condamnées à de courtes peines, qui seront accompagnées pour préparer au mieux leur sortie ou pour favoriser les conditions du prononcé d'un aménagement de peine ou d'une libération sous contrainte. Des prises en charge innovantes et pluridisciplinaires y seront mises en œuvre pour faire une place centrale aux programmes collectifs et portant tout autant sur les facteurs de récidive. Des moyens spécifiques et un partenariat privilégié permettront également de renforcer le lien entre la prise en charge en établissement pénitentiaire et l'accompagnement à la sortie. Ces quartiers accueilleront également des condamnés en aménagement de peine ou sous le régime de la libération sous contrainte comme c'est d'ores et déjà le cas dans les quartiers pour peines aménagées. Le plan immobilier permettra, dès 2017, la mise en œuvre de telles unités.

Enfin, cette réforme a été l'occasion de mobiliser ou de remobiliser le secteur associatif et les partenaires locaux de droit commun afin qu'ils participent pleinement à la prise en charge des personnes condamnées ayant bénéficié d'une libération sous contrainte. Cette mobilisation, source d'échanges et de rapprochements, bénéficie également souvent à l'accompagnement des autres personnes condamnées, tant dans le cadre de leur aménagement de peine qu'en détention.

Une modification législative pourrait par ailleurs être envisagée. Elle consisterait à supprimer l'exigence d'un examen en commission de l'application des peines de la situation de l'ensemble des personnes condamnées ayant fait connaître leur refus de bénéficier d'une libération sous contrainte. Une telle réforme allégerait les rôles des commissions de l'application des peines sans nuire aux droits des personnes condamnées. En effet, les dossiers de celles-ci feraient toujours l'objet d'un examen par le SPIP, le parquet et le JAP, qui constateraient le refus, en dehors de toute tenue d'une CAP et de tout formalisme. Dans tous les cas, le SPIP devra veiller à ce que le recueil du consentement ou du non consentement de la personne détenue soit effectué de la manière la plus appropriée pour permettre à celle-ci de comprendre l'ensemble des enjeux de son refus.

2) L'EXAMEN OBLIGATOIRE DE LA LIBERATION CONDITIONNELLE AUX DEUX-TIERS DE LA PEINE

La loi du 15 août 2014 n'avait pas vocation à revoir en profondeur le régime des longues peines.

Toutefois, s'inscrivant également dans le souci de favoriser un retour progressif à la liberté pour les personnes condamnées à de longues peines, elle instaure un examen obligatoire des peines et cumul de peines de plus de cinq ans aux deux tiers de leur exécution, en prévoyant dans le nouvel article 730-3 du code de procédure pénale que lorsque la durée de peine(s) accomplie(s) est au moins égale au double de la durée de peine(s) restant à subir, la situation des personnes concernées est obligatoirement examinée par le juge ou le tribunal de l'application des peines, qui statue après débat contradictoire sur l'octroi éventuel d'une libération conditionnelle, sauf si la personne détenue s'y oppose.

Un tel examen était d'ores et déjà prévu par un texte réglementaire, l'article D 523 du CPP, aux termes duquel « *au moins une fois par an, et même en l'absence de demande de la part des intéressés, le juge de l'application des peines examine en temps utile la situation des condamnés ayant vocation à la libération conditionnelle pour que ces derniers puissent être éventuellement admis au bénéfice de la mesure dès qu'ils remplissent les conditions prévues par la loi* ». Toutefois, en pratique, cette disposition n'était que très peu appliquée.

La loi du 15 août 2014, en le consacrant, a donné une réelle effectivité à cet examen, qui est pratiqué par l'ensemble des ressorts, dans des conditions toutefois inégales et parfois difficiles.

En effet, la mise en œuvre de cet examen obligatoire a contraint les services à définir une organisation ad hoc mais, de fait, a généré pour eux une charge de travail supplémentaire conséquente.

L'instruction du dossier dans un délai maximum de quatre mois et la tenue d'un débat contradictoire exigeant dans la plupart des ressorts la création d'audiences supplémentaires ont eu un impact organisationnel important pour les professionnels. De même, la réforme a engendré un plus grand encombrement des audiences, dans le contexte de vacances d'emploi, de nature à allonger les délais d'audiencement.

Les difficultés rencontrées dans les mois suivant l'entrée en vigueur de cette procédure dans le processus d'identification des personnes détenues concernées par cet examen obligatoire sont similaires à celles évoquées ci-dessus pour la LSC.

Par ailleurs, le caractère obligatoire de cet examen s'est révélé difficile à concilier avec d'autres exigences procédurales dont la pertinence n'était toutefois pas remise en cause.

Plus particulièrement, cet examen obligatoire s'appliquant aux peines d'emprisonnement supérieures à cinq ans, il concerne un nombre important de personnes condamnées relevant également des dispositions de l'article 730-2 du code de procédure pénale prévoyant des diligences importantes préalables à l'examen des libérations conditionnelles pour les longues peines (l'évaluation de la dangerosité de la personne condamnée au centre national d'évaluation, le recueil de l'avis de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté, la réalisation d'une double expertise médicale). De fait, le temps de réalisation de ces diligences rend difficile l'audiencement du dossier de l'intéressé dans le délai de quatre mois prescrit par le législateur.

Ces difficultés ont conduit à un nombre encore limité de mesures.

Il n'est pas à ce jour possible statistiquement de discriminer les libérations conditionnelles selon qu'elles ont ou non été octroyées dans le nouveau cadre procédural.

Un certain nombre de personnes condamnées n'adhèrent pas à cette procédure, soit qu'elles ne souhaitent pas se voir admises au régime de la libération conditionnelle, soit qu'elles ne souhaitent pas se lancer dans une procédure parfois complexe. Comme l'a rappelé le jury de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive, la procédure systématisée de l'article 730-2 du CPP, en rallongeant les délais d'instruction, a rendu plus difficile la construction d'un projet de libération conditionnelle pour les personnes condamnées aux plus lourdes peines. Elle a également découragé certaines personnes de poursuivre la construction de leur aménagement de peine bien qu'elles aient déposé une requête en ce sens ou vu leur situation examinée au titre de l'article 730-3 du CPP. Ainsi, en 2015, 12% des personnes ont refusé de se rendre au CNE.

En outre, l'octroi d'une libération conditionnelle suppose que la personne condamnée manifeste des efforts sérieux de réadaptation sociale, conformément à l'article 729 du code de procédure pénale. Les personnes détenues qui n'adhèrent pas à un parcours d'exécution de peine cohérent avant les deux tiers de la peine ne se voient donc que rarement octroyer une libération conditionnelle à l'issue de l'examen obligatoire ; les autres ont souvent déjà vu une suite favorable donnée à leur demande d'aménagement de peine en débat contradictoire à la moitié de leur peine (date d'éligibilité à la libération conditionnelle).

L'instauration d'un examen obligatoire au titre de la libération conditionnelle aux deux tiers de la peine ne semble pas avoir à elle seule entraîné une augmentation des aménagements de peine octroyés.

3) LE SUIVI POST-LIBERATION

Les objectifs de préparation à la réinsertion et de prévention de la récidive ont conduit le législateur à instaurer une troisième modalité de suivi afin d'éviter les sorties sèches. Il s'agit du suivi post-libération.

Il était en effet apparu indispensable que les personnes détenues n'ayant pu bénéficier - aux deux tiers de l'exécution de leur peine - d'une libération sous contrainte ou d'une libération conditionnelle puissent, à l'issue de leur privation de liberté, faire l'objet d'un suivi judiciaire pour le temps correspondant aux réductions de peine qui leur avaient été octroyées.

Les articles 721-2 et D. 147-45 du code de procédure pénale, issus de cette réforme, permettent désormais de soumettre à un suivi post-libération toute personne sortant de détention sans bénéficier d'aucune autre forme de suivi en milieu ouvert.

Certaines juridictions ont appliqué ce dispositif facultatif. A ce jour, au moins 202 suivis post-libération ont été recensés.

Celui-ci semble en effet répondre à un réel besoin de poursuite du suivi pour certains condamnés.

3-1) UNE MISE EN ŒUVRE DAVANTAGE TOURNEE VERS LA PREVENTION DE LA RECIDIVE

Particulièrement souple, cette mesure s'applique à l'ensemble des personnes condamnées détenues quel que soit le quantum de la peine prononcée à leur encontre.

Elle n'est en outre soumise à aucune condition de fond, à l'inverse des mesures de sûreté qui supposent notamment la constatation d'une dangerosité ou encore d'un risque avéré de récidive.

La seule exigence réside dans l'objectif qui doit lui être assigné, à savoir la réinsertion de la personne condamnée et la prévention de la récidive.

En pratique, cette mesure est avant tout utilisée par les magistrats pour prévenir le risque de récidive.

En effet, seuls les détenus aux profils les plus problématiques, n'ayant bénéficié ni d'une libération sous contrainte ni d'une libération conditionnelle, sont éligibles à cette mesure.

Si certains ressorts n'examinent que les situations qui leur sont signalées par l'administration pénitentiaire ou la victime elle-même, voire au regard de la personnalité de la personne détenue ou du type d'infraction commise, d'autres au contraire ont mis en place un examen systématique de la situation des personnes détenues sur la base d'une liste de personnes éligibles établie par le greffe pénitentiaire. Par exemple, le parquet de Paris indique examiner l'ensemble des dossiers des détenus condamnés pour des infractions de nature terroriste afin de saisir, le cas échéant, le juge de l'application des peines de réquisitions tendant au prononcé d'un suivi post libération.

Afin de permettre aux magistrats de procéder à une identification de l'ensemble des personnes condamnées susceptibles de relever d'un suivi post libération, il a été, préconisé, dans les outils pédagogiques diffusés à ces derniers, d'évoquer cette question à l'occasion de l'examen de leur situation en commission de l'application des peines, au titre d'une demande de permission de sortir, de l'octroi des réductions supplémentaires de peine ou de la libération sous contrainte.

3-2) DES DELAIS CONTRAINTS POUR STATUER

Si l'instauration d'un suivi post-libération s'est appuyée sur la procédure de débat contradictoire prévue à l'article 712-6 du code de procédure pénale, bien maîtrisée par les juridictions de l'application des peines, sa mise en œuvre doit souvent être réalisée en urgence.

En effet, d'une part, la juridiction ne peut pas statuer avant l'exécution des deux tiers de la peine afin de tenir compte de la décision qui sera prise à l'issue de l'examen obligatoire au titre de la libération sous contrainte ou de la libération conditionnelle.

D'autre part, indépendamment de cette contrainte, l'organisation d'un débat contradictoire s'avère parfois difficile s'agissant des courtes peines pour lesquelles la durée de la mesure sera très courte eu égard au peu de réductions de peine dont ces personnes détenues ont pu bénéficier.

Pour être efficace, le suivi post-libération suppose, dans un premier temps qu'un travail d'identification puisse être effectué en amont, et dans un second temps qu'un suivi effectif soit mis en place à la libération, le profil des condamnés concernés nécessitant, dans l'usage qu'en font aujourd'hui les juridictions, une vigilance renforcée.

S'agissant plus particulièrement des personnes nécessitant un accompagnement au titre de leur réinsertion, la mise en œuvre d'un suivi peut être délicate en l'absence d'hébergement possible à la sortie.

S'agissant des personnes nécessitant une prise en charge médicale renforcée, le prononcé d'un suivi post-libération apparaît insuffisant dans la mesure notamment où ce dernier ne peut être assorti d'une obligation de soins. Les professionnels regrettent cette impossibilité alors même que la poursuite des soins peut, dans certains cas, s'avérer indispensable afin de favoriser la réinsertion et de prévenir la récurrence de certains des profils concernés.

3-3) LES AMELIORATIONS ENVISAGEABLES

Au regard des situations dans lesquelles les juridictions ont prononcé un suivi post-libération, certaines modifications pourraient être opportunes.

Tout d'abord, son champ d'application pourrait être élargi. En l'état actuel des dispositions de l'alinéa 7 de l'article 721-2 du CPP, le suivi post-libération n'est pas applicable aux personnes condamnées susceptibles de voir prononcer à leur égard une surveillance judiciaire.

Or, un suivi peut être utile à l'issue de la libération du condamné « aux seules fins de favoriser l'insertion ou la réinsertion (...) et de prévenir la commission de nouvelles infractions » (critères du suivi post-libération, article 721-2 du CPP), même en l'absence de « dangerosité » et de « risque avéré de récurrence » (critères de la surveillance judiciaire, articles 723-29 et 723-31 du CPP).

Il pourrait dès lors être pertinent d'envisager une modification de l'article 721-2 du CPP pour supprimer l'alinéa 7. Cela permettrait d'envisager un suivi post-libération pour les personnes condamnées entrant dans le champ d'application de la surveillance judiciaire mais pour lesquelles une telle mesure soit n'est pas envisagée, soit n'est pas effectivement prononcée.

Par ailleurs, ses modalités d'application pourraient être enrichies. Le recours au suivi post libération par les juridictions pour des détenus pour lesquels les professionnels estiment nécessaire un suivi strict après la libération amène à envisager de permettre au juge de l'application des peines de prononcer des ordonnances d'incarcération provisoire en cas de violation des obligations du suivi post-libération.

Il serait en outre opportun de rendre possible la saisine du juge de l'application des peines aux fins de retrait des réductions de peine dans le délai d'un mois suivant l'expiration de la mesure. Il pourrait enfin être envisagé de renforcer cette mesure par des interdictions ou obligations :

- l'obligation de réparer en tout ou partie, en fonction de ses facultés contributives, les dommages causés par l'infraction, même en l'absence de décision sur l'action civile (5° de l'article 132-45 du CP)
- l'interdiction de communiquer sur l'infraction (16° de l'article 132-45 du CP)
- l'obligation d'obtenir l'autorisation préalable du JAP pour tout déplacement à l'étranger (21° de l'article 132-45 du CP)
- l'interdiction de quitter le territoire national.

L'ajout d'une obligation de soins, sollicitée par certains magistrats n'est cependant pas envisagée, en ce que la mesure de suivi post libération a été conçue par le législateur comme une mesure allégée.

En effet, il s'agit de suivre une personne condamnée alors qu'elle a purgé sa peine, et qu'elle n'a pas été identifiée comme dangereuse par un expert psychiatre. C'est pourquoi les obligations qui peuvent lui être imposées visent principalement à préserver la sécurité d'autrui. En prévoyant que le suivi post peine ne puisse être prononcé à l'encontre de personnes condamnées susceptibles de faire l'objet d'une surveillance judiciaire ou faisant l'objet d'un aménagement de peine, le législateur a ainsi souhaité que cette mesure permette un contrôle a minima, et ne puisse consister en une surveillance judiciaire ou un aménagement de peine déguisé.

TROISIEME PARTIE : UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE LA PERSONNE AU SEIN DE LA JUSTICE PENALE

Soucieuse de renforcer les droits des justiciables du système pénal et de promouvoir le développement de réponses pénales innovantes, la loi du 15 août 2014 s'est attachée à rendre effectifs l'accès des détenus à leurs droits, à renforcer la prise en charge des victimes en affirmant leur place au sein de la procédure pénale, ainsi qu'à consacrer, dans le droit français, la justice restaurative.

1) L'OCTROI DE DROITS COMPLEMENTAIRES AUX PERSONNES DETENUES ET AUX VICTIMES

1-1) LA GENERALISATION DES BUREAUX D'AIDE AUX VICTIMES

Les bureaux d'aide aux victimes (BAV) ont pour rôle d'offrir aux victimes d'infractions pénales un accueil personnalisé au sein des tribunaux, de leur apporter des informations sur le fonctionnement judiciaire de manière générale, mais aussi sur l'état d'avancement de leur procédure et sur les modalités de recouvrement des dommages et intérêts, de les accompagner en tant que de besoin lors des audiences et plus généralement de les aider dans leurs démarches.

Véritable point d'accueil des victimes au sein des juridictions, ils sont animés par des juristes et parfois des psychologues, fonctionnent sur la base d'une convention signée entre les chefs de cour d'appel, les chefs de juridiction et l'association d'aide aux victimes assurant la permanence du bureau, et parfois par les barreaux.

L'article 26 de la loi est venu confirmer la nécessité de la présence de BAV sur l'ensemble des tribunaux du territoire et a parfait leur reconnaissance juridique en les insérant à l'article 706-15-4 du code de procédure pénale.

Les premiers BAV avaient été ouverts au sein de treize tribunaux de grande instance à titre expérimental en 2009. Les résultats positifs de cette expérience avaient encouragé, dans le cadre du plan national de prévention de la délinquance et de l'aide aux victimes, l'ouverture de 37 structures supplémentaires entre 2010 et 2012 (13 en 2010, 11 en 2011, et 13 en 2012). Le décret du 7 mai 2012, pris en application de la loi du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines, a consacré l'existence de ces structures.

Dès sa prise de fonction, Mme Christiane TAUBIRA, garde des Sceaux, a décidé leur généralisation à l'ensemble des tribunaux de grande instance et des tribunaux de première instance. A cette fin, le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV) a publié, le 9 janvier 2013, une circulaire à destination des chefs de cours d'appel, de juridiction et de greffe, avec pour objet d'aider les juridictions à la mise en place de ces BAV, de décrire leurs missions et définir leurs critères de financement.

Chaque année des crédits de plus en plus importants du programme 101 « accès au droit et à la justice » sont consacrés à la dotation des BAV. Ils avaient déjà doublé en 2014, et doublent encore en 2016 (0,94 M€ en 2012, 1,10 M€ en 2013, 2,41 M€ en 2014, 2,38 M€ en 2015 et 4,65 M€ programmés en 2016). Une large partie des dépenses est destinée au soutien des associations tenant les permanences des BAV. En outre, un effort de modernisation de leur équipement a été engagé depuis 2014.

Au 1^{er} juillet 2016, on dénombre 163 BAV. Ralentie par des contraintes immobilières, l'ouverture des 5 derniers BAV dans les TGI et TPI qui n'en sont pas encore dotés est prévue en 2017, parachevant ainsi la couverture totale du territoire national exigée par la loi du 15 août 2014.

L'activité de ces structures est importante. Elles ont en effet accueilli 77 296 victimes d'infractions pénales en 2015 contre 74 980 victimes en 2014. Un nouvel indicateur de performance doit permettre en 2016 de suivre l'évolution du nombre de victimes reçues par les BAV par rapport au nombre total de victimes présentes dans les affaires jugées par les tribunaux.

Par ailleurs, après avoir financé l'extension d'activité des deux BAV de Paris et de Reims aux victimes concernées par des procès au sein des cours d'appel, le SADJAV a promu en 2016 une extension de l'activité des BAV aux victimes en instance d'appel. Cette extension est poursuivie progressivement avec, dans un premier temps, une montée en puissance pour les cours d'appel hébergeant un tribunal déjà doté d'un BAV, puis par la suite la création de BAV au sein des cours d'appel de taille importante.

Grâce au professionnalisme du personnel des associations et à l'implication de l'ensemble des personnels judiciaires, les BAV s'installent durablement dans les juridictions et constituent un maillon essentiel dans la politique publique d'aide aux victimes. Les perspectives pour 2017 et 2018 consistent en une amélioration régulière de leur fréquentation, rendue possible par la mise en place d'actions de communication, de l'amélioration de la signalétique, du renforcement des relations entre le BAV, les autres services du TGI dont le Service d'Accueil Unique du Justiciable (SAUJ) et l'ensemble des associations, et enfin par le développement de l'information des victimes après l'audience.

Cette reconnaissance par la loi de la nécessaire présence d'un BAV au sein de chaque tribunal est donc venue consacrer la place de la victime au sein de la juridiction, lui octroyant un droit à l'information.

1-2) LA PROMOTION DES DROITS DES PERSONNES DETENUES AU SERVICE D'UNE MEILLEURE INSERTION

L'article 30 de la loi dispose que des conventions sont conclues entre l'administration pénitentiaire et les autres services de l'Etat, les collectivités territoriales, les associations et d'autres personnes publiques ou privées. Ces conventions ont pour objet de définir les conditions et modalités d'accès des personnes condamnées aux droits et dispositifs des régimes de droit commun destinés à faciliter leur réinsertion (l'accès au logement et à l'hébergement). Le premier bilan de ces mesures montre que si des avancées se sont concrétisées, il reste encore plusieurs points de blocage.

- La domiciliation

La domiciliation constitue un préalable indispensable à l'obtention de certains droits et prestations pour les personnes sans domicile fixe ou stable. Pour les personnes incarcérées, cette question peut également se poser pendant leur période de détention.

La domiciliation auprès des organismes domiciliaires de droit commun doit être privilégiée, car elle constitue une solution moins stigmatisante et plus durable pour la personne puisqu'elle peut être conservée à sa libération. La domiciliation au sein d'un CCAS ou d'un organisme agréé doit être facilitée par la signature de conventions entre les organismes domiciliaires et les établissements pénitentiaires.

A titre subsidiaire, lorsque la personne détenue n'a pas pu être domiciliée au sein d'un organisme de droit commun, elle peut élire domicile auprès de l'établissement pénitentiaire. L'exercice de ce droit vaut pour le temps durant lequel la personne est détenue.

A l'expérience, il apparaît que le recours à la domiciliation de droit commun est difficilement mobilisable, dans de nombreux territoires, les CCAS arguant de l'absence de lien avec la commune.

L'article 31 de la loi prévoit la possibilité pour les personnes détenues de se domicilier auprès du CCAS ou de l'organisme agréé le plus proche du lieu où elles recherchent une activité en vue de leur insertion ou réinsertion, ou le plus proche du lieu d'implantation d'un établissement de santé ou d'un établissement médico-social susceptible de les accueillir.

Une note interministérielle DAP-DGCL du 9 mars 2015, relative à la domiciliation en établissement pénitentiaire, vise à mettre en application cette nouvelle disposition et rappeler les différentes modalités relatives à la domiciliation de droit commun et à la domiciliation en établissement pénitentiaire.

Malgré ces nouvelles dispositions, les SPIP rencontrent toujours des difficultés pour mobiliser les partenariats avec les CCAS, en vue de permettre l'accès à la domiciliation des personnes détenues bien que certains SPIP ont pu développer des partenariats avec des associations domiciliaires.

- L'accès aux droits sociaux

L'accès aux droits sociaux (prestations sociales, hébergement/logement) est un élément essentiel pour éviter la réitération d'infractions et favoriser le processus de réinsertion.

Il passe par une analyse quantitative et qualitative des besoins des personnes placées sous main de justice (PPSMJ) sur les différents champs des droits sociaux (domiciliation, assurance maladie, prestations sociales, hébergement et logement), le partenariat institutionnel (CCAS, conseils départementaux, caisses de sécurité sociale) et associatif, en vue de définir les actions qui permettront de couvrir les besoins des PPSMJ et des sortants de prison.

Par ailleurs, un guide des droits sociaux accessibles aux PPSMJ a été diffusé à destination des personnels pénitentiaires. Ce guide vise à accompagner les SPIP dans les démarches à réaliser. Une première partie développe les dispositions juridiques relatives aux droits sociaux, et une seconde partie vise à accompagner les personnels par des fiches opérationnelles.

En matière d'assurance maladie, une nouvelle version du modèle de convention entre les CPAM, établissements pénitentiaires et établissements de santé est proposée. La convention d'objectifs et de gestion conclue entre l'Etat et la CNAMTS a fixé un objectif de 100% de signature au 31 décembre 2017.

S'agissant des prestations sociales, un protocole national avait été conclu notamment entre l'administration pénitentiaire, l'Association des Départements de France et la Caisse National des Affaires Familiales en 2007, visant à développer les partenariats entre les SPIP et les CAF pour faciliter l'instruction des dossiers. Ce protocole a rarement été mis en œuvre localement.

Pour donner une nouvelle impulsion à cette action, des travaux ont été engagés avec la CNAF en vue d'aboutir à une nouvelle convention nationale, qui porterait sur les modalités d'informations des PPSMJ sur leurs droits et sur le développement d'échanges d'informations entre les SPIP et les CAF.

Concernant l'accès à l'hébergement et au logement, la circulaire interministérielle du 13 mai 2016 relative aux modalités de coordination entre les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sortant de détention ou faisant l'objet d'un placement à l'extérieur, définit les modalités à mettre en œuvre sur chaque territoire pour améliorer l'accès aux dispositifs d'hébergement et de logement des sortants de prison. Un modèle de convention entre SPIP et SIAO est annexé à la convention.

La mobilisation des partenaires institutionnels et associatifs par les SPIP reste très hétérogène, et dépendante des relations interpersonnelles et, de ce fait, il n'y a eu que très peu d'évolution ces deux dernières années sur l'ensemble de ces questions.

2) LA CONSECRATION DE LA JUSTICE RESTAURATIVE

En introduisant dans le code de procédure pénale un article dédié à la justice restaurative²⁴, la loi du 15 août 2014 a consacré un mouvement novateur, né à l'étranger, dont l'objectif est d'apporter une réponse complémentaire au procès pénal, en vue de restaurer le lien social endommagé par l'infraction, à travers la mise en œuvre de différentes mesures associant la victime, l'auteur et la société.

Cette approche donne aux victimes un rôle moteur, en les faisant participer au processus de désistance des auteurs d'infractions pénales.

Cette nouveauté conceptuelle, qui ne s'inscrit pas d'emblée naturellement dans les schémas procéduraux français, nécessitait un double travail : la construction d'une définition transposable en droit français et un temps d'appropriation par l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale.

²⁴ Sous-titre II du titre préliminaire du livre Ier du code de procédure pénale.

2-1) L’AFFIRMATION D’UN NOUVEAU MODELE

a) La définition posée par la loi

Le concept de justice restaurative a vu le jour il y a une trentaine d’années, en remettant en cause la place faite à la victime et à l’auteur dans la réponse judiciaire pénale classique.

Les définitions existantes sont plurielles et les écoles coexistent. Toutefois, quelle que soit l’approche retenue, elle est conçue comme visant à appréhender l’ensemble des répercussions personnelles, familiales et sociales liées à la commission des faits sur les personnes, qu’elles soient victimes, directes ou indirectes, ou auteurs. Elle participe ainsi, par l’écoute et l’instauration d’un dialogue entre les participants, à la reconstruction de la victime, à la responsabilisation de l’auteur et à l’apaisement de tous, avec un objectif plus large de rétablissement de la paix sociale.

Développée par des pays anglo-saxons (Nouvelle-Zélande et Canada)²⁵ et certains Etats membres de l’Union européenne (Belgique, Royaume-Uni)²⁶, la justice restaurative s’exprime au travers de différents dispositifs, comme :

- La *médiation auteur-victime*,
- Les *rencontres « condamnés / victimes »* (RCV), qui reposent sur la création d’un espace de parole réunissant des personnes condamnées et des victimes concernées par un même type d’infraction,
- Les *cercles de soutien et de responsabilité* (CSR), destinés aux auteurs d’infraction à caractère sexuel et mettant en relation une personne qui a été condamnée, désignée « membre principal », et un groupe de bénévoles, représentants de la société civile qui réalisent un accompagnement et un appui moral. Ce premier cercle est complété par un second cercle composé de professionnels qui viennent en appui²⁷.
- La *conférence de groupe familial ou conférence restaurative*, qui propose, en plus d’une mise en présence victime-auteur, la participation de proches et de personnes de confiance pour chacun d’entre eux, pour faire émerger une résolution du conflit consensuelle.

²⁵ Les expériences menées tant au Canada qu’en Nouvelle-Zélande se sont inspirées des pratiques des peuples autochtones. Le Canada a notamment créé il y a maintenant 25 ans un service de médiation intégré au service correctionnel.

²⁶ Il ressort de la participation de la direction de l’administration pénitentiaire (DAP) à la conférence organisée par la CEP (organisation européenne pour la probation) à Prague les 24 et 25 septembre 2016 que c’est essentiellement en phase présentencielle et sous la forme de la médiation que la justice restaurative semble la plus développée en Europe.

²⁷ A noter que si la victime n’est pas physiquement présente au sein du premier cercle, elle peut être représentée au sein du second, à travers la mobilisation d’une association d’aide aux victimes.

- Le *cercle restauratif*, qui vise à créer un espace de parole entre les victimes, les auteurs et leurs proches. Il peut être envisagé pour des situations ne permettant pas d'engager l'action publique (faits non suffisamment constitués ou prescrits, ordonnance de non-lieu, jugement de relaxe ou arrêt d'acquiescement...).

Avant d'être intégrée au modèle français par la loi du 15 août 2014, elle a été définie au niveau européen, dans la déclaration de Louvain en date du 14 mai 1997 : « *la fonction principale de la réaction sociale à la criminalité n'est ni de punir ni de rééduquer, ni de traiter mais de promouvoir la réparation des torts causés par le délit.* ». Elle est également mentionnée dans la directive 2012/29UE du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité, dont la transposition a été réalisée par la loi n° 2015-993 du 17 août 2015 portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne.

La rédaction du nouvel article 10-1 du CPP, introduit par la loi du 15 août 2014, est née de l'ensemble de ces travaux. Le législateur a fait le choix d'une acception large de la justice restaurative.

Il ressort de cette définition que la « *mesure* » peut être envisagée « *à tous les stades de la procédure* » pénale. Des conditions quant à sa mise en œuvre sont posées : reconnaissance des faits, information préalable et consentement des participants, mise en œuvre par un tiers formé et indépendant, contrôle par l'autorité judiciaire, confidentialité.

Le caractère général de ce texte permet ainsi de faire coexister plusieurs modèles de dispositif, dès lors que les conditions légales sont respectées, entraînant néanmoins plusieurs interrogations.

En effet, des difficultés ont été repérées concernant la définition même du concept, autour de deux approches :

- Une approche clinique, sur un modèle similaire à celui de la médiation familiale : un travail auteur-victime, encadré par un tiers formé à cette technique, dans un cadre confidentiel, sur la base d'une adhésion, et dont la réussite ou l'échec ne conditionne pas la suite judiciaire de la procédure qui l'a motivé.
- Une approche, plus judiciaire, concernant des mesures ordonnées et suivies par un magistrat, à tous stades de la procédure. Cette approche s'inscrit dans des mesures préexistantes à la réforme, telles que les alternatives aux poursuites, les mesures de réparation, etc...

Par ailleurs, pour que la mesure de justice restaurative, telle qu'elle a été pensée dans le cadre de l'article 10-1 du CPP, conserve son essence, il importe que la participation de chacun soit un acte volontaire et gratuit. Elle ne doit ainsi pas avoir d'incidence directe sur la sanction ou sur l'exécution de la peine (dispense de peine par exemple ou remise de peine), même si l'adhésion des participants à une telle démarche est un indicateur d'évolution que le magistrat pourra prendre en compte dans la procédure concernée comme dans une autre.

Cette notion de gratuité peut être difficile à concevoir par certains magistrats pour qui des éclaircissements doivent être faits vis-à-vis des autres modes alternatifs en vigueur dans le code de procédure pénale.

L'article 10-1 du CPP imposant que la mesure soit mise en œuvre sous le contrôle de l'autorité judiciaire, la question demeure posée des modalités de contrôle des mesures de justice restaurative, notamment au regard de l'exigence de confidentialité des échanges, et de l'absence de rétribution attachée à la mesure.

Enfin, s'agissant de la mise en œuvre de la mesure par un tiers indépendant et formé à cet effet, cette intervention nécessite, pour les mineurs, en particulier, de penser une organisation spécifique. La principale question reste surtout celle de la formation que devront avoir suivi ces tiers indépendants et les membres de la société civile qui animent ces rencontres. En effet, il existe, là encore, plusieurs écoles et plusieurs approches de la justice restaurative qui coexistent en France, de sorte que selon la formation suivie, la mesure sera exercée différemment.

Ce texte est venu ainsi compléter un dispositif procédural qui contenait déjà des mesures inspirées de la justice restaurative : la médiation pénale, la mesure de réparation dédiée aux auteurs mineurs, certains stages ordonnés pouvant contenir des modules de ce type, etc...

Ces nouvelles possibilités, qui présentent un intérêt indéniable, sont vivement encouragées. Toutefois, elles répondent à des conditions différentes de celles de l'article 10-1 du CPP, puisqu'elles conditionnent le plus souvent la suite de la procédure et nécessitent que le magistrat soit tenu informé de leur contenu.

A titre d'exemple, en matière de justice des mineurs, le préalable à la mesure de réparation est la reconnaissance des faits commis et la conscience d'avoir causé du tort à autrui ou, d'une manière plus large, à l'ensemble de la société. Cette reconnaissance implique la volonté de réparer le préjudice porté à la victime et le mineur s'y engage librement. Ce faisant, cette mesure s'apparente à une mesure de justice restaurative, s'en distinguant néanmoins, car :

- elle ne répond pas au critère de « gratuité » ou de déconnexion du procès pénal ;
- elle ne fait pas intervenir de tiers indépendant puisque le service de la protection judiciaire de la jeunesse est partie prenante de son exécution et de son rendu-compte au juge ;
- la victime est rarement impliquée de manière directe, la mesure étant centrée sur l'auteur.

Ainsi, en instaurant dans le code de procédure pénale un article spécifique, créant une mesure distincte des mesures déjà existantes, le législateur a souhaité faire coexister deux approches, dont chacune présente un intérêt et dont l'aspect potentiellement cumulatif n'est pas exclu par la loi. Il a ainsi élargi les possibilités offertes aux autorités judiciaires en termes d'individualisation de la réponse aux actes de délinquance.

b) L'harmonisation des pratiques et le développement des formations

En amont de la loi du 15 août 2014, le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV), la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) avaient entamé un travail de concertation et d'expérimentations. Ces échanges ont permis d'aboutir progressivement à une conception partagée, permettant d'établir un cadre de référence conjoint. Des fiches de sensibilisation ont ainsi été diffusées auprès des juridictions et des services déconcentrés de la DAP et de la DPJJ dès septembre 2015, définissant notamment plusieurs axes méthodologiques, dont les principaux sont :

- L'élaboration d'un projet partenarial,
- L'information et le recueil de l'adhésion des participants, victime et auteur,
- La reconnaissance des faits par l'auteur,
- La formation et l'indépendance des intervenants, qui doivent exercer leur mission en toute impartialité,
- L'absence de contrepartie pour l'auteur de l'infraction, dont la participation doit être détachée de toute incidence sur la sanction ou sur l'exécution de la peine,
- La garantie de la confidentialité des échanges,
- L'accompagnement psychologique des participants tout au long du dispositif et à son issue.

Ce cadre posé, et pour accompagner au plus près le développement de la justice restaurative dans son ensemble, et de la nouvelle mesure issue de l'article 10-1 du CPP en particulier, un travail d'analyse et de formation préalable a été soutenu.

- *Une nouvelle modalité d'intervention de la DAP au service des professionnels en SPIP*

Une journée dédiée à la thématique a été organisée en janvier 2016, afin d'associer les directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP) à la réflexion sur le cadre méthodologique nécessaire au développement de la justice restaurative. Cette journée a permis de répondre aux principaux questionnements issus de la pratique des professionnels, essentiellement relatifs au positionnement du SPIP dans le pilotage des dispositifs, mais également celui des professionnels amenés à animer certaines actions.

En sus de cette journée dédiée, la DAP a diversifié les actions favorisant le développement de la justice restaurative et a mené, via les services déconcentrés, des actions de sensibilisation sur l'ensemble du territoire²⁸.

- *Le développement de la réflexion des professionnels de la PJJ*

La DPJJ envisage la justice restaurative comme un principe traversant l'ensemble de l'action éducative auprès des mineurs.

La formation et l'information des professionnels restent des leviers majeurs afin d'assurer la connaissance des mécanismes et de la philosophie de la justice restaurative. Dans cet objectif, un séminaire dédié²⁹ a été organisé le 23 septembre 2015 à l'administration centrale de la DPJJ, afin de rappeler les enjeux de ces mesures et de réfléchir aux applications possibles dans le cadre des prises en charge des mineurs délinquants.

Ont ainsi été évoquées :

- la possibilité de mettre en place des sessions collectives à destination des mineurs, animées par une personne formée qui ne serait pas l'éducateur référent du jeune ;
- la question de la formation de référents « justice restaurative » dans les services ;
- les applications pouvant être développées dans les différents types de structures et aux différents stades de la procédure.

²⁸ Colloques, voyage d'études, formation des personnels, groupes de travail, diffusion de documentations.

²⁹ Animé par Robert Cario, Professeur émérite à l'université de Pau-Pays de l'Adour et président de l'Institut Français pour la Justice Restaurative.

Pour approfondir cette réflexion, l'Ecole nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ) a organisé une journée d'étude le 2 juin 2016 proposée aux professionnels de la PJJ et de son secteur habilité.

De même, plusieurs DIR (Grand Est, Grand Ouest et Centre Est) projettent d'organiser une journée d'étude relative à cette question, avec l'intervention d'experts extérieurs, tels que les membres de l'Institut français de justice restaurative (IFJR).

- *La création de nouvelles formations*

L'Institut National d'Aide aux Victimes et de Médiation (INAVEM) a signé dès 2011 une convention de partenariat avec l'Institut français pour la justice restaurative (IFJR) dans l'objectif de proposer des formations sur différentes mesures. Entre 2011 et 2015, huit sessions de formation ont été organisées, auxquelles ont participé 112 personnes (35 personnels d'associations d'aide aux victimes, 42 personnels du ministère de la Justice - administration pénitentiaire et 35 bénévoles ou personnels d'autres associations).

Depuis le début de l'année 2016, un partenariat entre l'INAVEM, l'IFJR et l'Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire (ENAP) permet de proposer un parcours de formation destiné à des professionnels ou des bénévoles ayant déjà une expérience en justice restaurative, en médiation, en animation de groupes de parole et/ou maîtrisant les méthodologies d'écoute et d'entretien. Cette formation est composée de trois modules :

- la mise en place de projets de justice restaurative, dispensé à l'INAVEM pour les associations et à l'ENAP pour le personnel de l'administration pénitentiaire ;
- l'animation de rencontres, permettant d'obtenir un certificat d'animateur de rencontres restauratives, dispensé à l'ENAP pour tous les publics ;
- les retours d'expérience et l'analyse des pratiques, permettant d'obtenir un certificat de formateur de rencontres restauratives.

Six sessions de formation ont pour l'instant été organisées en 2016, auxquelles ont participé 109 personnes (74 personnels d'associations d'aide aux victimes, 24 personnels du ministère de la Justice - administration pénitentiaire - et 11 bénévoles ou personnels d'autres associations).

En outre, certaines associations ont sollicité des subventions auprès des cours d'appel dans le but d'organiser des formations pour leur personnel ainsi que pour les autres acteurs concernés sur le ressort, tels que les SPIP, magistrats et représentants de la société civile. C'est le cas notamment à Papeete et à Nouméa.

En parallèle, l'ENAP développe des modules spécifiques sur les médiations restauratives et sur les cercles de soutien et de responsabilité.

Par ailleurs, l'Association de Recherche en Criminologie Appliquée (ARCA), basée à Tours, organise également des formations spécifiques sur les différentes mesures (médiations restauratives auteurs-victimes ; cercles de soutien et de responsabilité ; conférences réparatrices, citoyennes et familiales ; rencontres détenus/condamnés-victimes).

Enfin, dans le champ de la protection judiciaire de la jeunesse, un module dédié figure dans le plan national de formation 2017 et des actions de formation ont d'ores et déjà débuté au plan local. L'École Nationale de Protection Judiciaire de la Jeunesse (ENPJJ) a pour cela recruté une chercheuse, docteure en criminologie spécialiste de la justice restaurative, afin d'élaborer un programme de recherche et de formation adapté.

c) La mobilisation des principaux acteurs de la sphère judiciaire

La mise en place de mesures de justice restaurative permet également d'intensifier le travail en partenariat des acteurs de la sphère judiciaire, y compris localement, car ils manifestent un intérêt grandissant pour la question depuis la loi du 15 août 2014.

- *Le financement des associations d'aide aux victimes par le SADJAV*

Le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV) a réservé des crédits mobilisables dans le cadre de sa gestion 2015 et 2016 du budget de l'accès au droit et à la justice (programme 101), afin de soutenir les projets de justice restaurative auxquels participe le secteur associatif. En effet, le SADJAV exprime chaque année, au travers de courriers de notification accompagnant les délégations de crédits aux cours d'appel, les grandes orientations préconisées pour l'utilisation de ces crédits en matière de politique publique d'aide aux victimes. En 2015, ces courriers de notification ont encouragé le financement de projets de justice restaurative.

C'est dans ce cadre que le SADJAV a financé en 2015 onze associations d'aide aux victimes investies dans des projets de justice restaurative (formations et mise en place des premières mesures), et conventionné deux organismes de recherche, l'Institut français de justice restaurative (IFJR) et l'Association de recherche en criminologie appliquée (ARCA).

Au titre du projet de loi de finances 2016, 230 000 € de crédits ont été programmés pour le financement de projets de justice restaurative et le SADJAV a demandé aux chefs de cours de promouvoir au moins un projet par ressort de cour d'appel.

- *Le développement de structures et de partenariats nouveaux*

Le partenariat le plus courant est celui qui s'établit entre les associations d'aide aux victimes et les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), mais des rapprochements se font aussi, dans une moindre mesure, avec les services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

Plusieurs cours d'appel ont également signé des conventions avec des associations d'aide aux victimes pour le développement de telles mesures, par exemple à Paris (convention signée par l'association APCARS, le procureur général et le premier président de la cour d'appel) et Bastia (convention signée par procureur de la République de Bastia, l'association CORSAVEM, le SPIP et l'IFJR). Sur certains ressorts se créent également des services régionaux de justice restaurative (SRJR). Nés d'initiatives associatives, les SRJR ont pour missions principales :

- d'appuyer des expérimentations existantes ;
- d'informer et de promouvoir la justice restaurative ;
- de coordonner la mise en place de ces mesures et d'en faciliter l'accès ;
- d'animer, le cas échéant, en partenariat, les mesures de justice restaurative.

Plusieurs autres associations d'aide aux victimes³⁰ ont pour projet de créer ce type de service. Deux SRJR ont été créés sur le territoire national :

- celui d'Ile-de-France, sur la base d'un partenariat entre l'association de politique criminelle appliquée et de réinsertion sociale (APCARS) et l'Institut français pour la justice restaurative (IFJR). Ouvert en juin 2014 à Créteil, il mobilise deux juristes formés en France et au Canada ;
- celui des Pyrénées, instauré par l'association pyrénéenne d'aide aux victimes et de médiation (APAVIM). Créé en septembre 2015 et composé de deux coordonnateurs, il a pour champ de compétence le ressort de la cour d'appel de Pau.

³⁰ L'association départementale d'aide aux victimes et de médiation pénale de Martinique (ADAVIM) sur le ressort de la cour d'appel de Fort-de-France; l'association VIADUC 67 sur le ressort de la cour d'appel de Colmar ; l'association REMAID sur le ressort de la cour d'appel de Grenoble ; l'association ADIAV sur le ressort de la cour d'appel de Montpellier.

2-2) L'ÉMERGENCE DE PROJETS INNOVANTS

Certaines expérimentations avaient été menées en amont de la consécration législative de la justice restaurative. Les projets se sont ensuite multipliés.

a) L'état des lieux dressé par l'administration pénitentiaire

Un bilan, réalisé en novembre 2015 par la DAP dans le cadre de l'organisation de la journée dédiée déjà évoquée, confirme le fort intérêt des SPIP pour développer des actions de justice restaurative. Si, pour la plupart, leur démarche relève encore de la phase exploratoire, il a néanmoins été relevé que 25 SPIP (soit environ un quart d'entre eux) sont impliqués dans la démarche. La répartition se décline comme suit :

- la majorité des SPIP (soit 16 sur les 25 d'entre eux) ont mentionné être engagés dans un projet de rencontres condamnés-victimes en milieu ouvert (15 SPIP) ou de rencontres détenus-victimes en milieu fermé (8 SPIP) ;
- les autres (soit 7 SPIP) s'orientent vers un cercle de soutien et de responsabilité (l'un d'entre eux en lien avec la peine de contrainte pénale) ;
- les 2 derniers services souhaitent mettre en place une conférence de groupe de sentence en pré sentenciel ou une médiation auteur-victime en milieux ouvert et fermé.

En dépit de la charge de travail suscitée par la préparation du dispositif et les difficultés rencontrées dans le recrutement des participants (notamment les bénévoles et les victimes), la plupart des acteurs concernés soulignent avant tout la plus-value que présente le développement de la justice restaurative, quand bien même elle ne vise qu'une partie des auteurs d'infraction et qu'un faible nombre de victimes.

Ainsi, malgré un développement hétérogène sur le territoire national, ce modèle de justice complémentaire produit déjà des effets très positifs. Non seulement il entraîne la mise en œuvre de pratiques professionnelles innovantes permettant de renouveler efficacement la prise en charge des auteurs et des victimes, mais il permet en outre une diversification enrichissante des partenariats.

b) Les particularités de la mise en œuvre de la justice restaurative par les services de la PJJ

L'intégration de la justice restaurative à la PJJ implique une réflexion de fond sur les pratiques des services. L'intervention rompt en effet avec les modèles classiques de l'action éducative puisqu'elle prend en compte non seulement la réparation des préjudices directs de l'infraction mais aussi ses répercussions sur l'ensemble de la communauté. Elle se veut ainsi plus respectueuse de l'ensemble des protagonistes : infracteur comme victime sortent de leur place passive et l'acte délictueux est considéré au regard de ses effets (atteinte aux personnes et aux relations) et non uniquement comme une violation de la loi.

Un état des lieux de la justice restaurative à la DPJJ, réalisé en mai 2016, fait apparaître une grande motivation des professionnels. Les expériences recensées, au nombre de 27, concernent, pour l'essentiel, des mesures de réparation pénale.

Par ailleurs, certaines initiatives locales sont directement inspirées par la loi du 15 août 2014 : rencontre entre des patients d'un centre de rééducation et des jeunes auteurs de délits routiers (DIR Grand Ouest), parcours de la victime et rencontre avec une association d'aide aux victimes (DIR Nord), cercle de parole (DIR Sud).

Toutefois, les bilans réalisés font émerger des questions sur l'adaptation de ce dispositif à l'état de minorité. En effet, conformément au principe de gratuité, l'implication dans l'action n'a pas d'enjeu judiciaire mais un enjeu éducatif. Dans ce cadre, le degré d'adhésion du mineur à la démarche et son cheminement seront fonction de son degré de maturité. De plus, il est difficile, à ce stade, d'évaluer la capacité de l'adolescent à mesurer les effets de son acte pour la victime et sa volonté de s'engager dans un processus restauratif.

Nonobstant les interrogations encore en cours, ce nouveau modèle ouvre aux professionnels de la PJJ des perspectives d'amélioration des prises en charge. Ces bénéfices portent notamment sur :

- Une réelle prise en compte de la victime et des interactions constructives ;
- Des possibilités d'appréhender de façon innovante le travail avec les auteurs de crimes les plus graves ;
- L'acquisition et le développement de nouvelles compétences professionnelles.

c) Le recensement des expérimentations initiées par les parquets

La direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) a engagé un recensement des expérimentations de justice restaurative menées en phase présentencielle par les parquets. A cette fin, cette question a été évoquée spécifiquement dans le cadre du rapport annuel du ministère public pour 2015.

Des pratiques innovantes ont été identifiées dans le cadre de mesures judiciaires et présentent un intérêt particulier. Si l'une d'entre elles relève de mesures préexistantes à la loi du 15 août 2014 (stages de citoyenneté dans le cadre de compositions pénales), d'autres s'inscrivent totalement dans l'esprit de la création d'une approche dédiée :

- Mesure de médiation pénale à tous les stades de la procédure ;
- Groupes de parole et de soutien dans le cadre de mesures de contrôle judiciaire ordonnées en matière de violences conjugales.

Cette direction a par ailleurs engagé des échanges avec la fédération Citoyens et Justice qui a lancé une recherche-action avec l'Association de recherche en criminologie appliquée (ARCA) dans le cadre d'une convention signée en janvier 2016, visant à expertiser un certain nombre d'expérimentations menées par des associations afin de déterminer si elles s'inscrivent dans une mesure de justice restaurative.

d) L'état des lieux du secteur associatif de l'aide aux victimes

Le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV) a recensé les pratiques, en septembre 2016, faisant apparaître que la plupart des associations d'aide aux victimes sont au stade de la formation de leur personnel.

Pour la mise en œuvre des mesures de justice restaurative, seules six associations, sur le ressort de cinq cours d'appel, ont mis en place des expérimentations en 2015. Certaines des mesures mises en place s'inspirent directement de l'article 10-1 du CPP :

- Des rencontres condamnés-victimes (indirectes) en milieu ouvert, mises en œuvre par trois associations et concernant des auteurs d'infractions à caractère sexuel, de violences volontaires ou de vols aggravés.
- Des rencontres auteurs-victimes (directes) en phase présentencielle, concernant des dossiers délictuels qui ont fait l'objet d'une information judiciaire, sélectionnés conjointement par le siège et le parquet, parmi les dossiers en attente d'audiencement, ou de règlement. Les rencontres sont animées par des membres d'une association d'avocats honoraires. Trois audiences dédiées ont déjà eu lieu.

D'autres s'appuient sur des mesures préexistantes, notamment dans le cadre des alternatives aux poursuites ordonnées par les parquets :

- Des rencontres auteurs-victimes (indirectes) en phase présentencielle, consistant notamment pour des auteurs présumés de blessures involontaires, conducteurs d'un véhicule, de passer une journée dans un centre de réadaptation fonctionnelle accueillant des victimes de la route. Cette action de rencontre entre un auteur présumé et une victime d'accident de la circulation peut notamment venir compléter le processus judiciaire déjà engagé, avec un triple objectif : redonner une place à la victime, réinsérer l'auteur et rétablir la paix sociale. En 2016, 24 dossiers ont été confiés par les services du parquet à l'association.
- Des médiations restauratives entre auteur et victime de violences conjugales, dans lesquelles l'auteur s'engage à participer à un stage de responsabilité parentale et, en parallèle, l'association rencontre l'auteur et la victime à six reprises, dont trois fois en entretien individuel et trois fois en entretien en couple.

Enfin, 25 associations, sur le ressort de 18 cours d'appel, prévoient de mettre en place des mesures à la fin de l'année 2016 ou au cours de l'année 2017 : 18 pour des rencontres auteurs-victimes (pour moitié des rencontres condamnés-victimes et pour moitié des rencontres détenus-victimes), 4 pour des médiations restauratives, 2 pour des cercles de soutien et responsabilité et 1 pour des cercles restauratifs. 4 d'entre elles souhaitent proposer ces mesures à des mineurs délinquants.

* * *

La loi du 15 août 2014, en ce qu'elle introduit un nouvel article au sein du code de procédure pénale, créant une mesure de justice restaurative à tous les stades de la procédure, a obligé l'ensemble des acteurs du champ judiciaire à s'interroger sur les pratiques préexistantes à cette réforme. En effet, celles-ci, parce qu'elles s'appuyaient sur d'autres mesures (alternatives aux poursuites, réparation pour les mineurs, etc.), ne peuvent totalement répondre aux conditions posées par le nouveau texte.

L'enjeu est alors d'imaginer un dispositif novateur, indépendant, et dont le bénéfice serait tourné principalement vers les participants, sans impact immédiat sur la procédure pénale sur laquelle il s'appuie.

Il s'agit donc désormais de clarifier l'articulation entre justice pénale et justice restaurative, ce qui induit de préciser le cadre normatif.

A cette fin, une circulaire est en cours d'élaboration. Elle vise à consolider les principes méthodologiques et à répondre aux interrogations des professionnels, lorsqu'un dispositif de justice restaurative est envisagé dans le cadre d'une procédure judiciaire préexistante, en précisant certains points tels que l'habilitation des formations, le contenu du contrôle de l'autorité judiciaire, les modes de financement des dispositifs. Des précautions seront nécessaires au respect de la spécificité de la justice des mineurs et la circulaire sera complétée par une note définissant les modalités d'application propres à la PJJ.

CONCLUSION

Les esprits chagrins ne retiendront que le faible nombre de mesures prononcées. Les zélotes se focaliseront sur les premiers succès repérés.

Ces approches sont pourtant pareillement erronées, car, ne retenir que des chiffres serait ignorer les changements profonds induits dans les pratiques professionnelles par la création innovante, au sein du droit pénal, d'une peine de probation et de possibilités multiformes d'aménagement de la peine.

Ce serait également méconnaître l'objectif de ces dispositions nouvelles qui n'avaient vocation, ni à remplacer, ni à révolutionner le droit des peines, mais bien à le compléter.

C'est, en effet, parce que la justice pénale offre une richesse de profils et nécessite, devant le constat d'échecs successifs de condamnations, de s'arrêter sur les situations individuelles et de consacrer le temps nécessaire à l'analyse de ces échecs, que cette réforme était importante.

Maintenant, les dispositions nouvelles permettent à l'autorité judiciaire et aux acteurs des processus d'exécution des peines, de tirer les conclusions adaptées à la personnalité et à la situation individuelle des personnes condamnées.

D'autres ont permis des recrutements de nombreux effectifs pour assurer une prise en charge efficiente des probationnaires, la formation de ces professionnels et la remise à niveau des services d'exécution et d'application des peines. Ces professionnels sont à la tâche afin de faire évoluer leurs pratiques.

L'institution est désormais en capacité d'encourager le prononcé des mesures et de les accompagner.

Cet essor est souhaitable, puisqu'au-delà de la mise en œuvre de la loi, se joue la situation des lieux d'exécution des peines privatives de liberté.

En effet, tant la contrainte pénale que la libération sous contrainte, sont des mesures susceptibles de réduire significativement la surpopulation carcérale. La première parce qu'elle peut éviter le prononcé de courtes peines d'emprisonnement, la seconde car elle permet la sortie anticipée de détenus dont les profils ne correspondaient jusqu'alors à aucun aménagement de peines

Ces dispositions participent en fait d'une volonté d'apaisement social et viennent s'inscrire dans un processus renforcé d'individualisation des situations pénales et d'humanisation de la justice pénale, attendu par les acteurs de la justice pénale.

L'auteur condamné est appréhendé dans son parcours de réinsertion et la victime se voit accorder une place nouvelle ; elle est aidée, informée, accompagnée mais surtout, autant que possible, son préjudice et sa souffrance sont reconnus.

Robert BADINTER estimait que : « la justice pénale n'a pas pour mission d'être une thérapie de la souffrance des victimes ». Cette formule percutante, choquante pour qui n'a jamais été confronté au parcours d'une victime, n'est pourtant qu'une juste appréhension de la réalité. La justice restaurative a donc, dans notre société, une place à trouver et sa consécration légale doit permettre cet essor.

Deux ans après la promulgation de la loi, unanimement, les professionnels consultés, dont certains avaient pu exprimer des réticences sur l'efficacité des nouvelles mesures, se disent désormais convaincus de leur utilité. Il faut donc continuer à promouvoir les efforts permettant à l'ensemble des acteurs de notre justice pénale de s'approprier ces nouvelles mesures. Les outils statistiques et études en cours développées par le ministère de la justice les y aideront.

Cependant, il est bon de rappeler que le temps judiciaire est distinct du temps politique. Il ne peut être attendu des magistrats, comme des conseillers d'insertion et de probation, de recourir massivement, sans recul, visibilité ni évaluation de leur efficacité, à de nouvelles mesures, impactant la vie de condamnés et de victimes.

Cette approche qualitative, plutôt que quantitative, doit donc être saluée et sa mesure, contrairement aux critiques qui ont émergé, est à l'honneur de la justice.

Bilan statistique de la mise en œuvre de la réforme pénale : contraintes pénales et libérations sous contrainte enregistrées jusqu'en septembre 2016

Dès la mise en place de la contrainte pénale au 1^{er} octobre 2014, puis de la libération sous contrainte au 1^{er} janvier 2015, une remontée de statistiques a été organisée afin de suivre l'évolution de ces mesures. Les données présentées ici en livrent une vision consolidée au 30 septembre 2016. S'agissant de la contrainte pénale, elles proviennent principalement de la source Cassiopée retraitée dans le cadre du système d'information décisionnel (SID) pénal, et marginalement de la source APPI. Les données relatives à la libération sous contrainte sont quant à elles issues de la source APPI.

I- La contrainte pénale

Encadré de méthode : des différences entre les sources Cassiopée et APPI sur les chiffres de la contrainte pénale

Le décompte des contraintes pénales prononcées dans APPI est régulièrement légèrement supérieur à celui enregistré dans Cassiopée (2 333 dans APPI, 2 287 dans Cassiopée). D'une part, le champ couvert par APPI est plus large, décomptant des contraintes pénales prononcées à Nouméa (54), à Mamoudzou (18) et à Papeete (1), ainsi que 46 arrêts correctionnels non saisis dans Cassiopée (même s'il est possible que des jugements correctionnels prononçant déjà une contrainte pénale figurent parmi ces arrêts et qu'il y ait une part de doublons). D'autre part, et à l'opposé, il y a un très léger décalage d'enregistrement qui explique qu'environ quatre-vingt affaires déjà saisies dans Cassiopée ne le soient pas encore dans APPI.

Dans la suite de ce document, sauf mention contraire, la plupart des chiffres relatifs à la contrainte pénale proviennent de la source Cassiopée.

Fin septembre 2016, 2 287 contraintes pénales prononcées

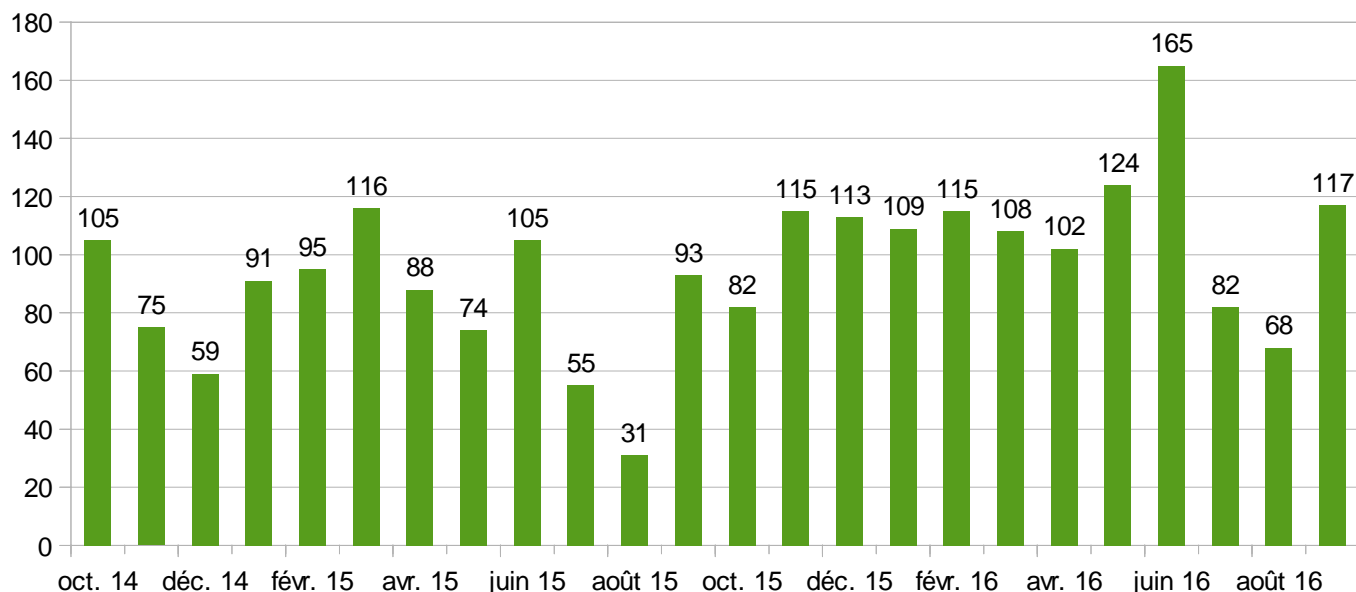
Sur les vingt-quatre premiers mois de mise en place de la contrainte pénale, on comptabilise 2 287 contraintes pénales prononcées, soit une moyenne de 95 contraintes pénales prononcées par mois depuis l'origine (graphique 1). Sur les six derniers mois, cette moyenne est de près de 110 contraintes pénales par mois, soit sensiblement plus que la moyenne sur six mois observée un an auparavant (75). En septembre 2016, il y a eu 117 contraintes pénales prononcées (chiffre provisoire) : ce chiffre mensuel est plus élevé que celui observé un an auparavant.

Depuis octobre 2014, les 2 124 contraintes pénales prononcées pour des peines dont l'encouru n'excède pas 5 ans d'emprisonnement représentent 0,35 % de l'ensemble des mesures prononcées au TC ou dans le cadre d'une CRPC, pour des peines dont l'encouru n'excède pas 5 ans d'emprisonnement (tableau 1). Ainsi, sur cette période, et pour ce champ, on compte une contrainte pénale prononcée pour 32 mises à l'épreuve avec sursis total prononcées.

24 TGI à l'origine de la moitié des décisions

En septembre 2016, 145 TGI sur 163 (soit 89 % des TGI hors Mamoudzou) ont prononcé au moins une contrainte pénale depuis octobre 2014 ; ils étaient 127 (soit 78 % des TGI) un an auparavant. La concentration reste toutefois importante : 24 TGI sont à l'origine de la moitié des décisions (tableau 2).

Graphique 1 : Contraintes pénales prononcées depuis octobre 2014



Source : Ministère de la Justice/SG/SDSE, SID-Cassiopée

Une contrainte pénale prononcée pour 32 SME totaux (à champ constant)

Depuis la mise en place du dispositif, 93 % des contraintes pénales prononcées ont bien concerné une affaire dont la peine encourue était inférieure ou égale à 5 ans d'emprisonnement.

Depuis octobre 2014, sur le seul champ des affaires jugées par les tribunaux correctionnels (TC) ou dans le cadre d'une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) dont la peine encourue est inférieure ou égale à 5 ans, les contraintes pénales (CP) pèsent pour 0,35 % des peines prononcées. Même si le poids des contraintes pénales est croissante, et proche de 0,5 % lors des trois derniers mois, cette mesure reste peu utilisée.

En comparant à champ constant avec les mesures de SME total, on compte depuis la mise en place du dispositif une contrainte pénale prononcée pour 32 SME totaux. Ce ratio tant à se resserrer au cours des derniers mois et il est inférieur à 1 sur 30 entre les mois d'avril et août 2016 (tableau 1).

Tableau 1 : Poids de la contrainte pénale dans l'ensemble des peines prononcées

| Mesures prononcées | 2015 | | | | 2016 | | | | | | | | TOTAL (*) | |
|--|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| | sept. | oct. | nov. | déc. | janv. | févr. | mars | avr. | mai | juin | juil. | août | | sept. |
| Ensemble des mesures prononcées (1) | 59 614 | 51 105 | 58 587 | 46 437 | 56 309 | 53 209 | 59 690 | 44 716 | 56 365 | 61 644 | 27 855 | 19 809 | 57 314 | 1 181 723 |
| - dont pour peine encourue ≤ 5 ans d'empr. (2) | 50 007 | 43 381 | 48 723 | 38 460 | 46 631 | 44 436 | 49 521 | 37 511 | 46 949 | 51 536 | 22 961 | 16 776 | 48 639 | 987 162 |
| - dont encouru ≤ 5 ans, par jugt TC ou CRPC (3) | 31 721 | 26 291 | 30 029 | 23 988 | 29 692 | 27 669 | 31 455 | 21 290 | 28 514 | 32 429 | 13 890 | 8 485 | 29 687 | 607 243 |
| Nombre de SME totaux prononcés | 4 827 | 3 828 | 4 596 | 3 668 | 4 660 | 4 276 | 5 020 | 3 326 | 4 440 | 4 749 | 2 107 | 1 245 | 4 419 | 91 682 |
| - dont pour peine encourue ≤ 5 ans d'empr. (2) | 3 767 | 3 030 | 3 563 | 2 870 | 3 621 | 3 323 | 3 917 | 2 622 | 3 436 | 3 654 | 1 628 | 980 | 3 478 | 71 204 |
| - dont encouru ≤ 5 ans, par jugt TC ou CRPC (3) | 3 628 | 2 951 | 3 431 | 2 761 | 3 512 | 3 202 | 3 766 | 2 518 | 3 297 | 3 519 | 1 594 | 973 | 3 382 | 68 665 |
| Nombre de CP prononcées | 93 | 82 | 115 | 113 | 109 | 115 | 108 | 102 | 124 | 165 | 82 | 68 | 117 | 2 287 |
| - dont pour peine encourue ≤ 5 ans d'empr. (2) | 89 | 75 | 110 | 105 | 103 | 111 | 100 | 98 | 114 | 157 | 72 | 65 | 104 | 2 124 |
| - % des CP prononcées pour encouru ≤ 5 ans | 95,7 % | 91,5 % | 95,7 % | 92,9 % | 94,5 % | 96,5 % | 92,6 % | 96,1 % | 91,9 % | 95,2 % | 87,8 % | 95,6 % | 88,9 % | 92,9 % |
| - dont encouru ≤ 5 ans, par jugt TC ou CRPC (3) | 89 | 75 | 110 | 105 | 103 | 111 | 100 | 98 | 114 | 157 | 72 | 65 | 104 | 2 124 |
| Part des CP dans l'ens. des mesures prononcées | 0,16 % | 0,16 % | 0,20 % | 0,24 % | 0,19 % | 0,22 % | 0,18 % | 0,23 % | 0,22 % | 0,27 % | 0,29 % | 0,34 % | 0,20 % | 0,19 % |
| Part des CP dans l'ens. des mesures prononcées (quand encouru ≤ 5 ans, par jugt TC ou CRPC) | 0,28 % | 0,29 % | 0,37 % | 0,44 % | 0,35 % | 0,40 % | 0,32 % | 0,46 % | 0,40 % | 0,48 % | 0,52 % | 0,77 % | 0,35 % | 0,35 % |
| Ratio CP / SME totaux (quand encouru ≤ 5 ans, par jugt TC ou CRPC) | 1 CP pour 40,8 SME t. | 1 CP pour 39,3 SME t. | 1 CP pour 31,2 SME t. | 1 CP pour 26,3 SME t. | 1 CP pour 34,1 SME t. | 1 CP pour 28,8 SME t. | 1 CP pour 37,7 SME t. | 1 CP pour 25,7 SME t. | 1 CP pour 28,9 SME t. | 1 CP pour 22,4 SME t. | 1 CP pour 22,1 SME t. | 1 CP pour 15,0 SME t. | 1 CP pour 32,5 SME t. | 1 CP pour 32,3 SME t. |

(1) : sont comptées ici toutes les mesures (emprisonnement avec ou sans sursis, contrainte pénale, amendes... y compris dispenses de peine ou ajournement) prononcées au TGI (jugements TC, JE, TE, TCM, CRPC, ordonnances pénales) à l'encontre de personnes coupables.
 (2) : on se restreint ici à des mesures prononcées lorsque la peine encourue (selon l'infraction principale) n'excède pas 5 ans d'emprisonnement.
 (3) : on se restreint ici à des mesures prononcées lors d'un jugement au TC ou d'une CRPC, lorsque la peine encourue (selon l'infraction principale) n'excède pas 5 ans d'emprisonnement.

Source : Ministère de la Justice/SG/SDSE, SID-Cassiopée

Note : Le tableau ci-dessus ne détaille que les 13 derniers mois, mais la colonne 'TOTAL' cumule toutes les mesures depuis l'origine de la contrainte pénale (octobre 2014).

Tableau 2 : Nombre de contraintes pénales prononcées par TGI entre le 1er octobre 2014 et le 30 septembre 2016

| TGI | Nombre | % | % cumulé |
|--------------------------|--------|-----|----------|
| TGI ST DENIS | 105 | 4,6 | 4,6 |
| TGI BLOIS | 93 | 4,1 | 8,7 |
| TGI LE MANS | 87 | 3,8 | 12,5 |
| TGI BOBIGNY | 78 | 3,4 | 15,9 |
| TGI PARIS | 56 | 2,4 | 18,3 |
| TGI BORDEAUX | 54 | 2,4 | 20,7 |
| TGI MEAUX | 53 | 2,3 | 23,0 |
| TGI VALENCIENNES | 52 | 2,3 | 25,3 |
| TGI CRETEIL | 49 | 2,1 | 27,4 |
| TGI REIMS | 46 | 2,0 | 29,4 |
| TGI ANGOULEME | 45 | 2,0 | 31,4 |
| TGI LILLE | 45 | 2,0 | 33,4 |
| TGI AMIENS | 42 | 1,8 | 35,2 |
| TGI VALENCE | 41 | 1,8 | 37,0 |
| TGI BEAUVAIS | 40 | 1,7 | 38,7 |
| TGI PERIGUEUX | 39 | 1,7 | 40,4 |
| TGI TOULOUSE | 33 | 1,4 | 41,9 |
| TGI LYON | 31 | 1,4 | 43,2 |
| TGI AURILLAC | 29 | 1,3 | 44,5 |
| TGI EVRY | 29 | 1,3 | 45,8 |
| TGI NANTERRE | 29 | 1,3 | 47,0 |
| TGI ALBI | 27 | 1,2 | 48,2 |
| TGI CHARTRES | 27 | 1,2 | 49,4 |
| TGI MARSEILLE | 27 | 1,2 | 50,6 |
| TGI CHALONS EN CHAMPAGNE | 26 | 1,1 | 51,7 |
| TGI COMPIEGNE | 26 | 1,1 | 52,9 |
| TGI RODEZ | 26 | 1,1 | 54,0 |
| TGI NANTES | 25 | 1,1 | 55,1 |
| TGI SENLIS | 24 | 1,0 | 56,1 |
| TGI LISIEUX | 23 | 1,0 | 57,1 |
| TGI NICE | 22 | 1,0 | 58,1 |
| TGI SOISSONS | 22 | 1,0 | 59,1 |
| TGI CAYENNE | 21 | 0,9 | 60,0 |
| TGI DOUAI | 21 | 0,9 | 60,9 |
| TGI SAINTES | 21 | 0,9 | 61,8 |
| TGI CHAUMONT | 20 | 0,9 | 62,7 |
| TGI BREST | 19 | 0,8 | 63,5 |
| TGI ST ETIENNE | 19 | 0,8 | 64,4 |
| TGI NEVERS | 18 | 0,8 | 65,2 |
| TGI LIBOURNE | 17 | 0,7 | 65,9 |
| TGI LIMOGES | 17 | 0,7 | 66,6 |
| TGI VANNES | 17 | 0,7 | 67,4 |
| TGI BOURGES | 15 | 0,7 | 68,0 |
| TGI CHERBOURG OCTEVILLE | 15 | 0,7 | 68,7 |
| TGI ST PIERRE | 15 | 0,7 | 69,3 |
| TGI NIMES | 14 | 0,6 | 70,0 |
| TGI NIORT | 14 | 0,6 | 70,6 |
| TGI BRIVE LA GAILLARDE | 13 | 0,6 | 71,1 |
| TGI CHARLEVILLE MEZIERES | 13 | 0,6 | 71,7 |
| TGI DIJON | 13 | 0,6 | 72,3 |
| TGI LA ROCHE SUR YON | 13 | 0,6 | 72,8 |
| TGI POITIERS | 13 | 0,6 | 73,4 |
| TGI ST GAUDENS | 13 | 0,6 | 74,0 |
| TGI ST QUENTIN | 13 | 0,6 | 74,6 |
| TGI TROYES | 13 | 0,6 | 75,1 |
| TGI AGEN | 12 | 0,5 | 75,6 |
| TGI DIGNE LES BAINS | 12 | 0,5 | 76,2 |
| TGI MONT DE MARSAN | 12 | 0,5 | 76,7 |
| TGI TOURS | 12 | 0,5 | 77,2 |
| TGI VERSAILLES | 12 | 0,5 | 77,7 |
| TGI AIX EN PROvence | 11 | 0,5 | 78,2 |
| TGI BASSE TERRE | 11 | 0,5 | 78,7 |
| TGI BASTIA | 11 | 0,5 | 79,2 |
| TGI CASTRES | 11 | 0,5 | 79,7 |
| TGI COUTANCES | 11 | 0,5 | 80,1 |
| TGI LAVAL | 11 | 0,5 | 80,6 |
| TGI MONTPELLIER | 11 | 0,5 | 81,1 |
| TGI NANCY | 11 | 0,5 | 81,6 |
| TGI RENNES | 11 | 0,5 | 82,1 |
| TGI TOULON | 11 | 0,5 | 82,6 |
| TGI CAHORS | 10 | 0,4 | 83,0 |
| TGI CLERMONT FERRAND | 10 | 0,4 | 83,4 |
| TGI GRASSE | 10 | 0,4 | 83,9 |

| TGI | Nombre | % | % cumulé |
|-------------------------|--------------|--------------|----------|
| TGI MENDE | 10 | 0,4 | 84,3 |
| TGI TARASCON | 10 | 0,4 | 84,7 |
| TGI BERGERAC | 9 | 0,4 | 85,1 |
| TGI BOURG EN BRESSE | 9 | 0,4 | 85,5 |
| TGI EPINAL | 9 | 0,4 | 85,9 |
| TGI LORIENT | 9 | 0,4 | 86,3 |
| TGI MACON | 9 | 0,4 | 86,7 |
| TGI MULHOUSE | 9 | 0,4 | 87,1 |
| TGI QUIMPER | 9 | 0,4 | 87,5 |
| TGI ANGERS | 8 | 0,3 | 87,8 |
| TGI AUXERRE | 8 | 0,3 | 88,2 |
| TGI AVESNES SUR HELPE | 8 | 0,3 | 88,5 |
| TGI METZ | 8 | 0,3 | 88,9 |
| TGI MONTARGIS | 8 | 0,3 | 89,2 |
| TGI ORLEANS | 8 | 0,3 | 89,6 |
| TGI ST MALO | 8 | 0,3 | 89,9 |
| TGI ST OMER | 8 | 0,3 | 90,3 |
| TGI TULLE | 8 | 0,3 | 90,6 |
| TGI ANNECY | 7 | 0,3 | 90,9 |
| TGI EVREUX | 7 | 0,3 | 91,3 |
| TGI GUERET | 7 | 0,3 | 91,6 |
| TGI MONTBELIARD | 7 | 0,3 | 91,9 |
| TGI ROUEN | 7 | 0,3 | 92,2 |
| TGI SAUMUR | 7 | 0,3 | 92,5 |
| TGI SENS | 7 | 0,3 | 92,8 |
| TGI ALES | 6 | 0,3 | 93,0 |
| TGI ARGENTAN | 6 | 0,3 | 93,3 |
| TGI BELFORT | 6 | 0,3 | 93,6 |
| TGI DRAGUIGNAN | 6 | 0,3 | 93,8 |
| TGI MOULINS | 6 | 0,3 | 94,1 |
| TGI POINTE A PITRE | 6 | 0,3 | 94,4 |
| TGI AUCH | 5 | 0,2 | 94,6 |
| TGI BAR LE DUC | 5 | 0,2 | 94,8 |
| TGI BETHUNE | 5 | 0,2 | 95,0 |
| TGI CARCASSONNE | 5 | 0,2 | 95,2 |
| TGI DIEPPE | 5 | 0,2 | 95,5 |
| TGI FORT DE FRANCE | 5 | 0,2 | 95,7 |
| TGI NARBONNE | 5 | 0,2 | 95,9 |
| TGI SARREGUEMINES | 5 | 0,2 | 96,1 |
| TGI ST BRIEUC | 5 | 0,2 | 96,3 |
| TGI TARBES | 5 | 0,2 | 96,5 |
| TGI THIONVILLE | 5 | 0,2 | 96,8 |
| TGI COLMAR | 4 | 0,2 | 96,9 |
| TGI FOIX | 4 | 0,2 | 97,1 |
| TGI LONS LE SAUNIER | 4 | 0,2 | 97,3 |
| TGI ROANNE | 4 | 0,2 | 97,5 |
| TGI ST NAZAIRE | 4 | 0,2 | 97,6 |
| TGI ARRAS | 3 | 0,1 | 97,8 |
| TGI AVIGNON | 3 | 0,1 | 97,9 |
| TGI BAYONNE | 3 | 0,1 | 98,0 |
| TGI BOURGOIN JALLIEU | 3 | 0,1 | 98,2 |
| TGI CHATEAUROUX | 3 | 0,1 | 98,3 |
| TGI LA ROCHELLE | 3 | 0,1 | 98,4 |
| TGI LES SABLES D'OLONNE | 3 | 0,1 | 98,6 |
| TGI MELUN | 3 | 0,1 | 98,7 |
| TGI PAU | 3 | 0,1 | 98,8 |
| TGI ALENCON | 2 | 0,1 | 98,9 |
| TGI BEZIERS | 2 | 0,1 | 99,0 |
| TGI BONNEVILLE | 2 | 0,1 | 99,1 |
| TGI CAMBRAI | 2 | 0,1 | 99,2 |
| TGI CHALON SUR SAONE | 2 | 0,1 | 99,3 |
| TGI DUNKERQUE | 2 | 0,1 | 99,3 |
| TGI LAON | 2 | 0,1 | 99,4 |
| TGI LE HAVRE | 2 | 0,1 | 99,5 |
| TGI MONTLUCON | 2 | 0,1 | 99,6 |
| TGI PONTOISE | 2 | 0,1 | 99,7 |
| TGI THONON LES BAINS | 2 | 0,1 | 99,8 |
| TGI BESANCON | 1 | 0,0 | 99,8 |
| TGI GAP | 1 | 0,0 | 99,9 |
| TGI LE PUY EN VELAY | 1 | 0,0 | 99,9 |
| TGI VERDUN | 1 | 0,0 | 100,0 |
| TGI VESOUL | 1 | 0,0 | 100,0 |
| TOTAL | 2 287 | 100,0 | |

Source : Ministère de la Justice/SG/SDSE, SID-Cassiopée

79 % des contraintes pénales prononcées lors d'un jugement devant le tribunal correctionnel

Depuis la mise en place du dispositif, 79 % des contraintes pénales ont été prononcées lors d'un jugement devant le tribunal correctionnel, majoritairement par COPJ (43 %), puis par comparution immédiate (23 %) et pour 21 % à l'issue d'une condamnation proposée par le procureur de la République, avec l'accord de la personne condamnée (CRPC) (tableau 3).

Tableau 3 : Voie procédurale des contraintes pénales prononcées depuis octobre 2014

| FILIERES | 2015 | | | | 2016 | | | | | | | | | TOTAL |
|---|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------|-----------|------------|--------------|
| | sept. | oct. | nov. | déc. | janv. | févr. | mars | avr. | mai | juin | juil. | août | sept. | |
| Citation directe, convocation par partie poursuivante | 0 | 3 | 5 | 2 | 4 | 5 | 1 | 0 | 0 | 6 | 0 | 0 | 0 | 41 |
| | 0,0% | 3,7% | 4,3% | 1,8% | 3,7% | 4,3% | 0,9% | 0,0% | 0,0% | 3,6% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 1,8% |
| Comparution immédiate | 17 | 20 | 26 | 24 | 15 | 25 | 28 | 20 | 21 | 33 | 30 | 30 | 26 | 523 |
| | 18,3% | 24,4% | 22,6% | 21,2% | 13,8% | 21,7% | 25,9% | 19,6% | 16,9% | 20,0% | 36,6% | 44,1% | 22,2% | 22,9% |
| Convocation par OPJ devant le TC | 27 | 33 | 43 | 52 | 51 | 40 | 45 | 51 | 49 | 75 | 29 | 8 | 51 | 982 |
| | 29,0% | 40,2% | 37,4% | 46,0% | 46,8% | 34,8% | 41,7% | 50,0% | 39,5% | 45,5% | 35,4% | 11,8% | 43,6% | 42,9% |
| Convocation par PV du procureur | 12 | 6 | 10 | 11 | 6 | 10 | 11 | 11 | 20 | 18 | 7 | 13 | 5 | 224 |
| | 12,9% | 7,3% | 8,7% | 9,7% | 5,5% | 8,7% | 10,2% | 10,8% | 16,1% | 10,9% | 8,5% | 19,1% | 4,3% | 9,8% |
| Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité | 36 | 19 | 28 | 21 | 32 | 34 | 19 | 20 | 32 | 33 | 15 | 17 | 33 | 488 |
| | 38,7% | 23,2% | 24,3% | 18,6% | 29,4% | 29,6% | 17,6% | 19,6% | 25,8% | 20,0% | 18,3% | 25,0% | 28,2% | 21,3% |
| Divers ou indéterminé | 1 | 1 | 3 | 3 | 1 | 1 | 4 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 2 | 29 |
| | 1,1% | 1,2% | 2,6% | 2,7% | 0,9% | 0,9% | 3,7% | 0,0% | 1,6% | 0,0% | 1,2% | 0,0% | 1,7% | 1,3% |
| Total | 93 | 82 | 115 | 113 | 109 | 115 | 108 | 102 | 124 | 165 | 82 | 68 | 117 | 2 287 |
| | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

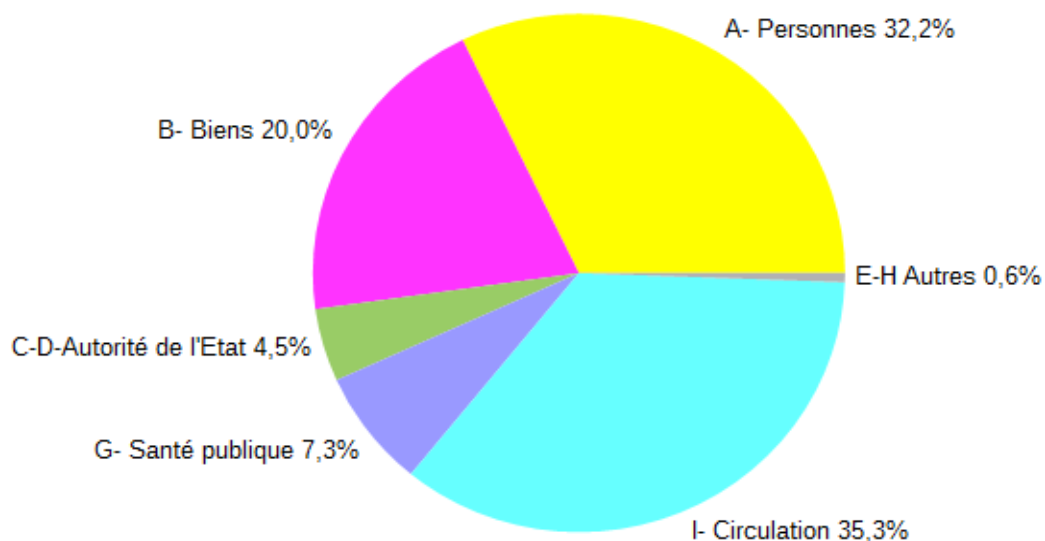
Source : Ministère de la Justice/SG/SDSE, SID-Cassiopée

Note : le tableau ci-dessus ne détaille que les 13 derniers mois, mais la colonne 'TOTAL' cumule toutes les contraintes pénales depuis l'origine (octobre 2014).

Le plus souvent, la contrainte pénale sanctionne une infraction routière ou des violences

Le contentieux routier est le type d'infraction le plus fréquent depuis la mise en place de la contrainte pénale, devant les violences (atteintes à la personne) avec 35 % contre 32 % pour ces dernières ; suivent les vols (20 % pour les atteintes aux biens), et la santé publique (7 % pour les infractions à la législation sur les stupéfiants) (graphique 2).

Graphique 2 : Nature d'affaire des faits sanctionnés par une contrainte pénale



Source : Ministère de la Justice/SG/SDSE, SID-Cassiopée

Si l'on classe les infractions principales selon un niveau plus détaillé et par effectifs décroissants (tableau 4), on constate que 22 catégories distinctes d'infractions permettent de décrire 89,7 % des contraintes pénales, que les 5 natures d'affaire principales suffisent à en décrire plus de la moitié (52,5 %) ; il s'agit de la conduite avec alcool ou stupéfiants, des violences sans ou avec ITT ≤ 8 jours, des violences entre conjoints ou concubins, du vol simple et du défaut de permis de conduire.

Tableau 4 : Infractions principales des affaires sanctionnées par une contrainte pénale

| AFF_ NATAFF | LIBELLE | Nombre | % | % cumulé |
|--------------------|--|---------------|----------|-----------------|
| I21 | Conduite avec alcool ou stupéfiants | 567 | 24,79 | 24,8 |
| A35 | Violences sans ou avec ITT inférieure ou égale à 8 jours | 215 | 9,40 | 34,2 |
| A38 | Violences par conjoint ou concubin | 159 | 6,95 | 41,1 |
| B31 | Vol simple | 133 | 5,82 | 47,0 |
| I11 | Défaut de permis de conduire | 127 | 5,55 | 52,5 |
| A74 | Menaces, chantage | 119 | 5,20 | 57,7 |
| B26 | Autres vols aggravés | 94 | 4,11 | 61,8 |
| G11 | Usage de stupéfiant | 86 | 3,76 | 65,6 |
| B25 | Vol avec dégradation | 72 | 3,15 | 68,7 |
| I12 | Violation, restriction aux droits de conduire | 68 | 2,97 | 71,7 |
| G14 | Détention de stupéfiants | 67 | 2,93 | 74,6 |
| C61 | Outrage à agent / Rébellion | 47 | 2,06 | 76,7 |
| A36 | Violences avec ITT supérieure à 8 jours | 42 | 1,84 | 78,5 |
| A37 | Violences envers l'autorité publique | 39 | 1,71 | 80,2 |
| B23 | Vol avec effraction ou escalade | 39 | 1,71 | 82,0 |
| B72 | Destruction ou dégradation de biens privés ou menace | 32 | 1,40 | 83,4 |
| A43 | Mauvais traitements, violences sur mineurs | 30 | 1,31 | 84,7 |
| B41 | Recel de vol | 25 | 1,09 | 85,8 |
| A81 | Exhibition sexuelle | 24 | 1,05 | 86,8 |
| I23 | Refus d'obtempérer, refus de vérification | 24 | 1,05 | 87,9 |
| A92 | Abandon de famille ou de foyer | 22 | 0,96 | 88,8 |
| B61 | Escroquerie simple | 21 | 0,92 | 89,7 |

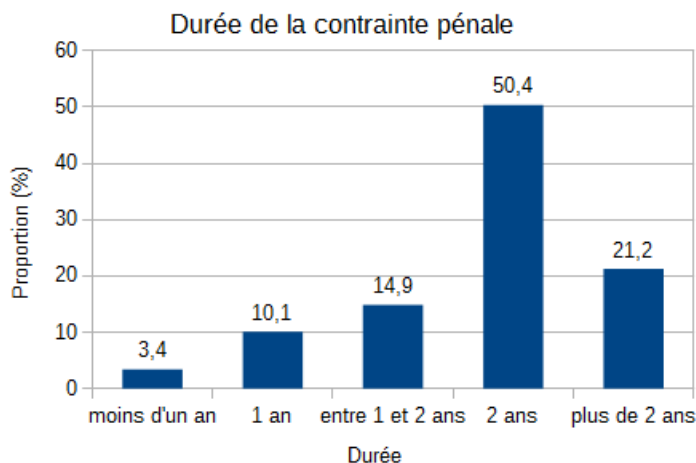
Source : Ministère de la Justice/SG/SDSE, SID-Cassiopée

La durée de contrainte pénale la plus fréquemment prononcée est de deux ans

La durée de la contrainte pénale est renseignée pour 2 269 peines (sur 2 287). La durée la plus fréquemment fixée est de deux ans (50,4 %), suivie de trois ans (19,5 %). Plus globalement, 71,6 % des peines prononcées ont une durée de deux ans ou plus (tableau 5, graphique 3).

Tableau 5, graphique 3 : Durée des contraintes pénales prononcées depuis octobre 2014

| Durée prononcée des contraintes | Nombre | % | % cumulé |
|---------------------------------|--------------|--------------|----------|
| 2 mois | 1 | 0,0 | 0,0 |
| 3 mois | 1 | 0,0 | 0,1 |
| 4 mois | 5 | 0,2 | 0,3 |
| 6 mois | 42 | 1,9 | 2,2 |
| 8 mois | 13 | 0,6 | 2,7 |
| 9 mois | 1 | 0,0 | 2,8 |
| 10 mois | 15 | 0,7 | 3,4 |
| 1 an | 229 | 10,1 | 13,5 |
| 1 an et 3 mois | 12 | 0,5 | 14,1 |
| 1 an et 6 mois | 325 | 14,3 | 28,4 |
| 2 ans | 1 143 | 50,4 | 78,8 |
| 2 ans et 6 mois | 14 | 0,6 | 79,4 |
| 3 ans | 443 | 19,5 | 98,9 |
| 3 ans et 6 mois | 1 | 0,0 | 98,9 |
| 4 ans | 17 | 0,7 | 99,7 |
| 5 ans | 7 | 0,3 | 100,0 |
| TOTAL | 2 269 | 100,0 | |



Remarque : Dans 18 cas, soit 0,8 % des jugements, la durée n'est pas renseignée.

Source : Ministère de la Justice/SG/SDSE, SID-Cassiopée

Les obligations prononcées avec la contrainte pénale

La contrainte pénale est accompagnée d'obligations qui, pour la plupart, relèvent des articles 132-44 et 132-45 du code pénal, ou du travail d'intérêt général (TIG). Une contrainte pénale peut comporter plusieurs obligations.

Les mesures portant obligations relevant du 132-44 (obligations dites générales) sont au nombre de 7 401 pour 2 287 contraintes pénales prononcées.

Concernant les mesures portant obligations relevant de l'art. 132-45 (obligations dites particulières) ou du TIG, on constate que 3 365 obligations ont été prononcées. Près de la moitié des contraintes pénales prononcées (46 %) comportent une obligation de type « se soumettre à des mesures d'examen médical, de traitement et de soins », 35 % une mesure de type « exercer une activité professionnelle, suivre un enseignement ou une formation professionnelle », 11,5 % « réparer le dommage causé » (tableau 6).

Tableau 6 : Les mesures liées à la contrainte pénale, portant obligations relevant de l’art. 132-45 du code pénal

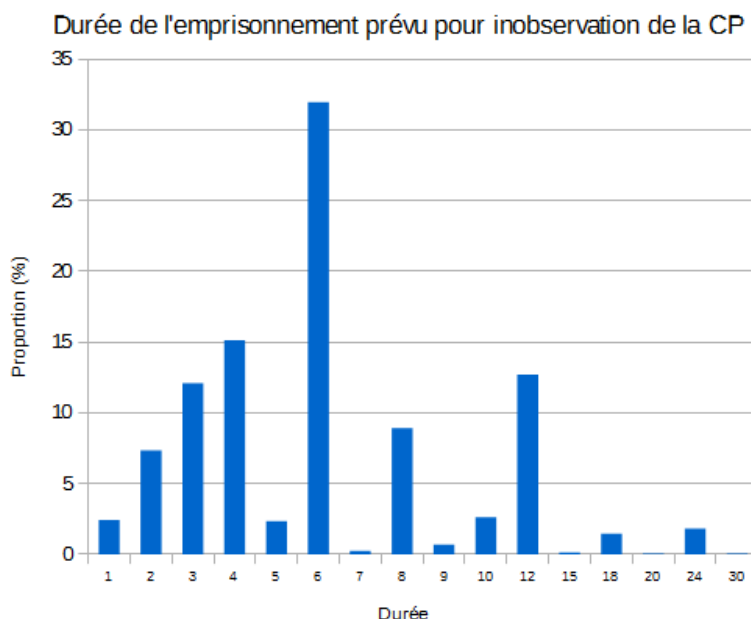
| Mesures liées à l'art. 132-45 (obligations particulières) et autres mesures | | | |
|--|----------------------------------|---------------|-----------------|
| MESURE | LIBELLE | Nombre | % des CP |
| 40400 | SE SOUMETTRE SUIVI MEDICAL | 1 053 | 46,0 |
| 42880 | ACTIVITE PROF ENSEIGNT FORMATION | 793 | 34,7 |
| 40190 | REPARER DOMMAGES CAUSES | 262 | 11,5 |
| 40817 | INJONCTION DE SOINS | 222 | 9,7 |
| 40760 | INT RELATION VICTIME | 142 | 6,2 |
| 40110 | RESIDER AU LIEU DETERMINE | 130 | 5,7 |
| 13300 | TRAVAIL INTERET GENERAL | 113 | 4,9 |
| 40370 | INT PARAITRE LIEUX | 98 | 4,3 |
| 40485 | OBTENIR PERMIS DE CONDUIRE | 98 | 4,3 |
| 40470 | PAS FREQUENTER DEBITS BOISSONS | 84 | 3,7 |
| 40830 | EXAMEN MEDICAL | 82 | 3,6 |
| 11440 | INT DETENIR OU PORTER ARME | 65 | 2,8 |
| 40180 | JUSTIFIER ACQUITTEMENT TRESOR | 59 | 2,6 |
| 13340 | STAGE SECURITE ROUTIERE | 36 | 1,6 |
| 40480 | NE PAS CONDUIRE CERTAINS VEHICUL | 21 | 0,9 |
| 40360 | S'ABSTENIR RELATIONS PERSONNES | 19 | 0,8 |
| 40220 | AUTORIS JAP DEPLACT ETRANGER | 16 | 0,7 |
| 40170 | JUSTIFIER ACQUIT PENSIONS ALIM | 13 | 0,6 |
| 13350 | STAGE CITOYENNETE | 11 | 0,5 |
| 13240 | INJONCTION THERAPEUTIQUE | 10 | 0,4 |
| 40160 | JUSTIFIER CONTRIB FAMILIALES | 7 | 0,3 |
| 13380 | STAGE PREVENTION SEXISME | 6 | 0,3 |
| 40500 | INT RELATION COAUTEURS COMPLICES | 6 | 0,3 |
| 40920 | REMETTRE ENFANTS AU GARDIEN | 5 | 0,2 |
| 40950 | RESIDER HORS DOMICILE DU COUPLE | 4 | 0,2 |
| 11355 | INT ACTIVITE CONTACT MINEURS | 3 | 0,1 |
| 40675 | EXCLUSION PARIS ET JEUX | 3 | 0,1 |
| 42420 | INT ACTIVITE PROF LIEE INFRACT | 2 | 0,1 |
| 40880 | S'ABSTENIR RELATIONS MINEURS | 1 | 0,0 |
| 40958 | RESPECTER MESURES DE REINSERTION | 1 | 0,0 |
| | TOTAL | 3 365 | |

Source : Ministère de la Justice/SG/SDSE, SID-Cassiopée

Durée associée à l’emprisonnement pour inobservation de la contrainte pénale

Dans 2 153 jugements (sur 2 287), la contrainte pénale est liée à une mesure d'emprisonnement pour inobservation de la contrainte pénale ; dans 2 140 cas, la durée d'emprisonnement associée est renseignée. Dans un tiers environ (32 %) de ces 2 140 cas, cette durée d'emprisonnement en cas d'échec de la contrainte pénale est fixée à 6 mois. Ensuite, les quantum les plus fréquemment attribués sont de 4 mois (15,1 %), de 3 mois (12,7 %) ou de 12 mois (12,1 %). Plus globalement, dans 71,3 % des cas, la durée d'emprisonnement prévue est inférieure ou égale à 6 mois (graphique 4).

Graphique 4 : Durée de l'emprisonnement prévu pour inobservation de la contrainte pénale



Source : Ministère de la Justice/SG/SDSE, SID-Cassiopée

Les auteurs condamnés à une contrainte pénale

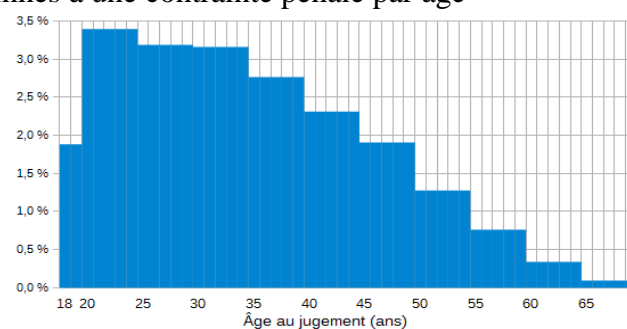
Les 2 287 jugements portant une mesure de contrainte pénale prononcés depuis octobre 2014 concernent 2 286 auteurs dans 2 257 affaires.

93 % des personnes condamnées sont des hommes, soit la proportion observée pour l'ensemble des condamnés.

21 % des condamnés ont moins de 25 ans au moment du jugement (tableau 7, graphique 5).

Tableau 7, graphique 5 : Répartition des condamnés à une contrainte pénale par âge

| Classe d'âge (année du jugement) | Nombre de personnes | % | % cumulé |
|----------------------------------|---------------------|--------------|----------|
| 18-19 ans | 86 | 3,8 | 3,8 |
| 20-24 ans | 388 | 17,0 | 20,7 |
| 25-29 ans | 364 | 15,9 | 36,7 |
| 30-39 ans | 677 | 29,6 | 66,3 |
| 40-49 ans | 482 | 21,1 | 87,4 |
| 50 ans et plus | 289 | 12,6 | 100,0 |
| TOTAL | 2 286 | 100,0 | |



Source : Ministère de la Justice/SG/SDSE, SID-Cassiopée

Lecture : les condamnés ayant entre 20 et 24 ans représentent 17 % de l'ensemble des personnes condamnées ; chaque génération de cette tranche d'âge représente ainsi en moyenne 3,4 % des personnes condamnées ($17 / 5 = 3,4$).

Trois condamnés sur quatre faisaient déjà l'objet d'un suivi par le JAP

Trois quarts des condamnés faisaient déjà l'objet d'un suivi par le JAP pour une ou plusieurs mesures. Les 2 333 contraintes pénales prononcées dans APPI concernent 2 314 personnes. Sur ces 2 314 personnes condamnées à une contrainte pénale depuis octobre 2014, 1 721 personnes (soit 74,4 %) ont déjà été suivies par le JAP pour une ou plusieurs autres mesures. Parmi ces 1 721

personnes, 570 sont encore suivies par le JAP pour des mesures autres que la contrainte pénale, majoritairement des SME (458 personnes ont au moins un SME en cours en plus de la CP), des STIG (92 personnes) et des TIG (62 personnes).

Depuis octobre 2014, 15 % des personnes sous contrainte pénale sont retournées en détention

Dans APPI, il est possible de savoir si une personne est à nouveau mise sous écrou alors qu'elle était suivie par une contrainte pénale. Cependant, du fait de l'absence de mesure significative telle que la « mise à exécution partielle de la peine de prison pour inobservation de la CP » ou la « mise à exécution totale de la peine de prison pour inobservation de la CP », il n'est pas possible de connaître précisément la raison de ce retour en prison (révocation de la CP ou un autre jugement avec une peine de prison ferme).

Lors des 24 derniers mois (entre le 1^{er} octobre 2014 et le 30 septembre 2016), parmi les 2 314 personnes qui ont été condamnées à une CP, on en compte 353 (soit 15,3 %) qui ont été mises en détention alors qu'elles étaient en CP. Parmi celles-ci, seules 105 ont une fin de prise en charge JAP. Pour les 248 CP toujours en cours malgré une nouvelle détention, il est probable qu'elles aient eu une suspension de délai de la contrainte pénale.

Le délai moyen entre le début de la prise en charge JAP de la CP et la mise en détention est de 167 jours (délai calculé sur les 353 personnes mises en détention en cours de CP).

II- La libération sous contrainte

Depuis le début de l'année 2015, et jusqu'au 30 septembre 2016, 6 492 mesures de libération sous contrainte (LSC) ont été prononcées, soit une moyenne de 309 LSC par mois. Sur les six derniers mois, cette moyenne est de 279, contre 368 en moyenne au cours du premier semestre 2015.

En dehors des cours d'appel, 132 TGI ou TPI ont prononcé au moins une libération sous contrainte depuis le 1^{er} janvier 2015. 21 TGI sont à l'origine de la moitié (49,5 %) des libérations sous contrainte. Le TGI d'Evry, à lui seul, est à l'origine de 7,7 % de l'ensemble des libérations sous contraintes prononcées à ce jour (tableau 9).

Dans plus de 4 cas sur 10, la LSC donne lieu à placement sous surveillance électronique

Ces mesures ont été principalement prononcées (96%) sur des ordonnances du JAP, mais également sur des ordonnances relatives à l'homologation d'une proposition d'aménagement, ou un jugement JAP, un arrêt AP ou un jugement de fin de peine.

Ces libérations sont assorties d'une mesure d'aménagement : le placement sous surveillance électronique (PSE) dans 43 % des cas, la semi-liberté (SL, 29 %) ou la libération conditionnelle (LC, 24 %) (tableau 8, graphiques 6 et 7).

Tableau 8 : Mesures liées à la libération sous contrainte

| Mesure liée à la LSC | sept. 15 | oct. 15 | nov. 15 | déc. 15 | janv. 16 | févr. 16 | mars 16 | avr. 16 | mai 16 | juin 16 | juil. 16 | août 16 | sept. 16 | TOTAL |
|---------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|
| PSE | 146 | 121 | 107 | 128 | 128 | 119 | 111 | 125 | 117 | 118 | 103 | 88 | 157 | 2 760 |
| Semi-liberté | 82 | 92 | 72 | 99 | 81 | 98 | 99 | 79 | 95 | 101 | 58 | 65 | 87 | 1 889 |
| Libération conditionnelle (LC) | 88 | 79 | 69 | 52 | 63 | 68 | 64 | 72 | 76 | 62 | 65 | 59 | 61 | 1 579 |
| Placement à l'extérieur (PE) | 5 | 11 | 10 | 7 | 10 | 10 | 15 | 13 | 13 | 18 | 9 | 13 | 14 | 227 |
| PSE probatoire à la LC | 2 | 3 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 2 | 27 |
| Semi-liberté probatoire à la LC | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 9 |
| PE probatoire à la LC | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Total | 324 | 306 | 258 | 287 | 283 | 296 | 291 | 290 | 303 | 300 | 235 | 225 | 322 | 6 492 |

Source : Ministère de la Justice/SG/SDSE, exploitation APPI

Note: Le tableau ci-dessus ne détaille que les 13 derniers mois, mais la colonne 'TOTAL' cumule toutes les mesures depuis l'origine de la libération sous contrainte (janvier 2015).

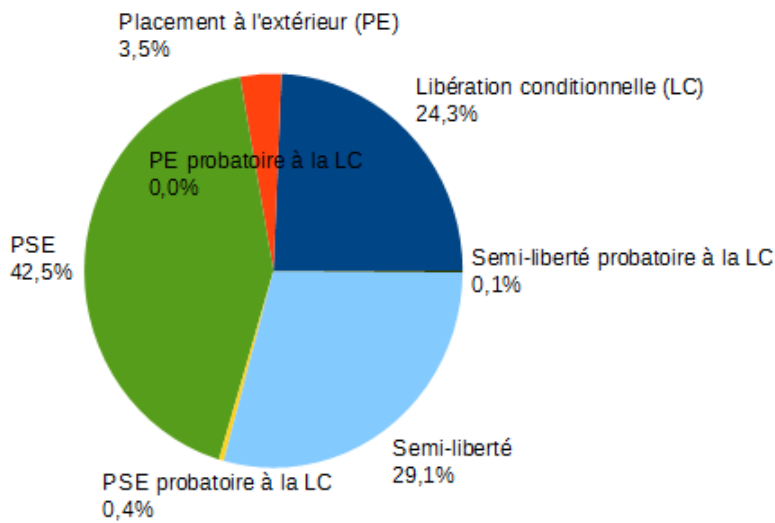
Tableau 9 : Libérations sous contrainte par TGI (ou TPI) depuis janvier 2015

| TGI ou TPI | NB de LSC | % | % cumulé | TGI ou TPI | NB de LSC | % | % cumulé |
|-------------------------------|-----------|-------------|--------------|----------------------------------|--------------|----------------|----------|
| TGI d'Evry | 497 | 7,7% | 7,7% | TGI de Nanterre | 30 | 0,5% | 86,7% |
| TGI de Créteil | 307 | 4,7% | 12,4% | TGI d'Agen | 28 | 0,4% | 87,2% |
| TGI de Marseille | 290 | 4,5% | 16,9% | TGI de Saint-Pierre | 28 | 0,4% | 87,6% |
| TGI de Bobigny | 178 | 2,7% | 19,6% | TGI de Chartres | 27 | 0,4% | 88,0% |
| TGI de Périgueux | 150 | 2,3% | 21,9% | TGI de Lorient | 27 | 0,4% | 88,4% |
| TGI de Bordeaux | 149 | 2,3% | 24,2% | TGI de Reims | 27 | 0,4% | 88,8% |
| TGI de Villefranche-sur-Saône | 142 | 2,2% | 26,4% | TGI de Saint-Brieuc | 26 | 0,4% | 89,2% |
| TGI de Nantes | 131 | 2,0% | 28,4% | TGI de Béziers | 24 | 0,4% | 89,6% |
| TGI de Lille | 128 | 2,0% | 30,4% | TGI de Perpignan | 24 | 0,4% | 90,0% |
| TGI de Versailles | 122 | 1,9% | 32,3% | TGI de Bayonne | 22 | 0,3% | 90,3% |
| TGI de Nice | 118 | 1,8% | 34,1% | TGI de Nîmes | 21 | 0,3% | 90,6% |
| TGI de Valenciennes | 113 | 1,7% | 35,8% | TGI d'Amiens | 20 | 0,3% | 90,9% |
| TGI de Pontoise | 109 | 1,7% | 37,5% | TGI de Carcassonne | 20 | 0,3% | 91,3% |
| TGI de Toulon | 106 | 1,6% | 39,1% | TGI de Niort | 20 | 0,3% | 91,6% |
| TGI de Lyon | 105 | 1,6% | 40,7% | TGI de Tarbes | 20 | 0,3% | 91,9% |
| TGI d'Arras | 102 | 1,6% | 42,3% | TGI de Laon | 19 | 0,3% | 92,2% |
| TGI de Montpellier | 99 | 1,5% | 43,8% | TGI de Toulouse | 19 | 0,3% | 92,5% |
| TGI de Mulhouse | 95 | 1,5% | 45,3% | TGI de Tours | 19 | 0,3% | 92,7% |
| TGI de Tulle | 93 | 1,4% | 46,7% | TGI de Troyes | 19 | 0,3% | 93,0% |
| TGI d'Aix-en-Provence | 92 | 1,4% | 48,2% | TGI du Puy-en-Velay | 19 | 0,3% | 93,3% |
| TGI d'Angers | 90 | 1,4% | 49,5% | TGI d'Aurillac | 18 | 0,3% | 93,6% |
| TGI de Saint-Omer | 90 | 1,4% | 50,9% | TGI de Laval | 18 | 0,3% | 93,9% |
| TGI de Beauvais | 82 | 1,3% | 52,2% | TGI de Cherbourg | 17 | 0,3% | 94,1% |
| TGI de Douai | 81 | 1,2% | 53,4% | TGI de Limoges | 17 | 0,3% | 94,4% |
| TGI de Mont-de-Marsan | 73 | 1,1% | 54,6% | TGI de Mamoudzou | 17 | 0,3% | 94,7% |
| TGI de Pointe-à-Pitre | 73 | 1,1% | 55,7% | TGI d'Ajaccio | 16 | 0,2% | 94,9% |
| TGI d'Orléans | 68 | 1,0% | 56,7% | TGI de Colmar | 16 | 0,2% | 95,2% |
| TGI de Dunkerque | 68 | 1,0% | 57,8% | TGI de Montbéliard | 16 | 0,2% | 95,4% |
| TGI de Châlons-en-Champagne | 67 | 1,0% | 58,8% | TGI de Tarascon | 16 | 0,2% | 95,7% |
| TGI de Roanne | 66 | 1,0% | 59,8% | TGI de Châteauroux | 15 | 0,2% | 95,9% |
| TGI du Havre | 66 | 1,0% | 60,8% | TGI de Chalon-sur-Saône | 14 | 0,2% | 96,1% |
| TGI de Brest | 65 | 1,0% | 61,8% | TGI de Nevers | 14 | 0,2% | 96,3% |
| TGI d'Auxerre | 64 | 1,0% | 62,8% | TGI de Belfort | 13 | 0,2% | 96,5% |
| TGI de Fort-de-France | 62 | 1,0% | 63,8% | TGI de la Roche-sur-Yon | 13 | 0,2% | 96,7% |
| TGI de Strasbourg | 60 | 0,9% | 64,7% | TGI de Moulins | 13 | 0,2% | 96,9% |
| TGI de Dijon | 59 | 0,9% | 65,6% | TGI d'Angoulême | 12 | 0,2% | 97,1% |
| TGI de Meaux | 59 | 0,9% | 66,5% | TGI de Bonneville | 12 | 0,2% | 97,3% |
| TGI du Mans | 57 | 0,9% | 67,4% | TGI de Charleville-Mézières | 12 | 0,2% | 97,5% |
| TGI de Rouen | 56 | 0,9% | 68,3% | TGI de Mende | 12 | 0,2% | 97,7% |
| TGI de Valence | 55 | 0,8% | 69,1% | TGI de Verdun | 12 | 0,2% | 97,8% |
| TGI de Bourg-en-Bresse | 54 | 0,8% | 69,9% | TGI de Grenoble | 11 | 0,2% | 98,0% |
| TGI de Caen | 54 | 0,8% | 70,8% | TGI de Saintes | 11 | 0,2% | 98,2% |
| TGI de Cayenne | 53 | 0,8% | 71,6% | TGI de Saint-Denis-de-La-Réunion | 10 | 0,2% | 98,3% |
| TGI de Poitiers | 53 | 0,8% | 72,4% | TGI de Vannes | 8 | 0,1% | 98,5% |
| TGI de Grasse | 51 | 0,8% | 73,2% | TGI de Vesoul | 8 | 0,1% | 98,6% |
| TGI de Bastia | 47 | 0,7% | 73,9% | TGI d'Epinal | 7 | 0,1% | 98,7% |
| TGI de Besançon | 47 | 0,7% | 74,6% | TGI de Rodez | 7 | 0,1% | 98,8% |
| TGI d'Evreux | 45 | 0,7% | 75,3% | TGI de Foix | 6 | 0,1% | 98,9% |
| TGI de Basse-Terre | 45 | 0,7% | 76,0% | TGI de Montauban | 6 | 0,1% | 99,0% |
| TGI de Clermont-Ferrand | 45 | 0,7% | 76,7% | TGI de Montluçon | 6 | 0,1% | 99,1% |
| TGI de Saint-Malo | 45 | 0,7% | 77,4% | TGI de Bourges | 5 | 0,1% | 99,2% |
| TGI d'Avesnes-sur-Helpe | 40 | 0,6% | 78,0% | TGI de Digne-les-Bains | 5 | 0,1% | 99,2% |
| TGI de Saint-Etienne | 40 | 0,6% | 78,7% | TGI de Guéret | 5 | 0,1% | 99,3% |
| TGI d'Avignon | 39 | 0,6% | 79,3% | TGI de Lons-le-Saunier | 5 | 0,1% | 99,4% |
| TPI de Papeete | 39 | 0,6% | 79,9% | TGI de Metz | 5 | 0,1% | 99,5% |
| TGI de Rennes | 38 | 0,6% | 80,4% | TGI de Privas | 5 | 0,1% | 99,5% |
| TGI de Béthune | 37 | 0,6% | 81,0% | TGI d'Argentan | 4 | 0,1% | 99,6% |
| TGI de Pau | 37 | 0,6% | 81,6% | TGI de Chambéry | 4 | 0,1% | 99,7% |
| TPI de Nouméa | 37 | 0,6% | 82,1% | TGI de La Rochelle | 4 | 0,1% | 99,7% |
| COURS d'APPEL | 36 | 0,6% | 82,7% | TGI de Melun | 4 | 0,1% | 99,8% |
| TGI de Bar-le-Duc | 36 | 0,6% | 83,3% | TGI d'Albertville | 3 | 0,0% | 99,8% |
| TGI de Vienne | 36 | 0,6% | 83,8% | TGI de Bergerac | 3 | 0,0% | 99,9% |
| TGI de Savoie | 34 | 0,5% | 84,3% | TGI de Castres | 3 | 0,0% | 99,9% |
| TGI d'Albi | 32 | 0,5% | 84,8% | TGI de Coutances | 3 | 0,0% | 100,0% |
| TGI de Sarreguemines | 32 | 0,5% | 85,3% | TGI de Chaumont | 1 | 0,0% | 100,0% |
| TGI de Blois | 31 | 0,5% | 85,8% | TGI de Compiègne | 1 | 0,0% | 100,0% |
| TGI de Nancy | 30 | 0,5% | 86,3% | TOTAL | 6 492 | 100,00% | |

Source : Ministère de la Justice/SG/SDSE, APPI

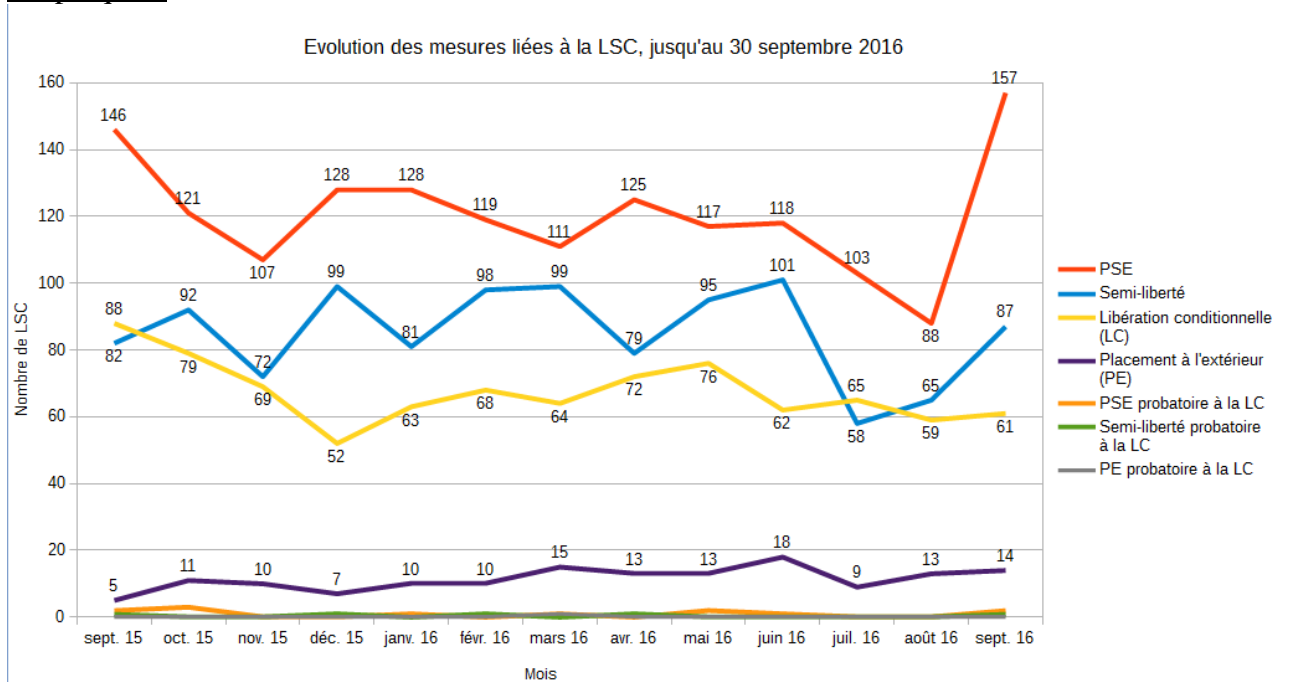
Graphique 6 : Mesures liées à la libération sous contrainte

Mesures liées à la libération sous contrainte, au 30 septembre 2016



Source : Ministère de la Justice/SG/SDSE, exploitation APPI

Graphique 7 : Evolution des mesures liées à la libération sous contrainte

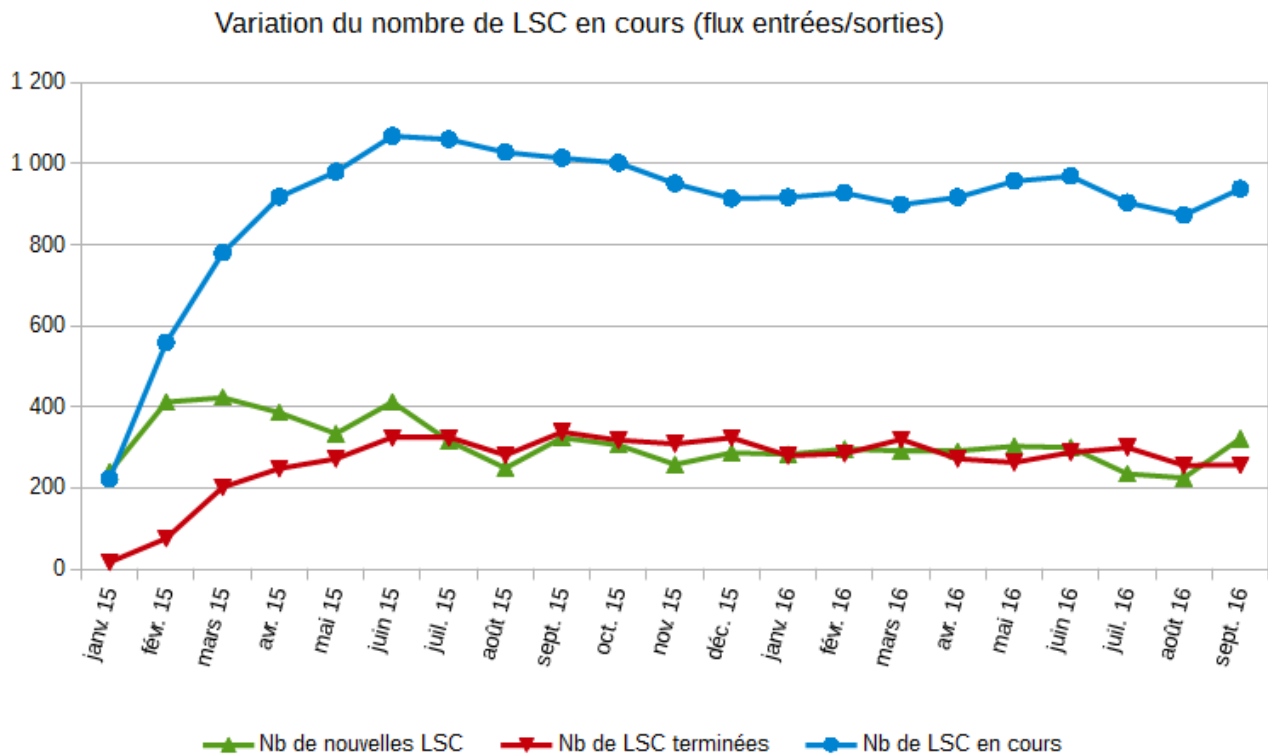


Source : Ministère de la Justice/SG/SDSE, exploitation APPI

Au 30 septembre 2016, 860 LSC sont en cours

Au 30 septembre 2016, 938 LSC sont encore en cours (soit 14,4 % de l'ensemble des LSC prononcées, graphique 8) et les 5 554 LSC terminées ont été achevées au terme d'une durée moyenne de 82,5 jours et d'une durée médiane de 60 jours.

Graphique 8 : Evolution des flux et stocks de libérations sous contrainte



Source : Ministère de la Justice/SG/SDSE, exploitation APPI

Contact presse – Cabinet du garde des Sceaux
01 44 77 63 15 secretariat-presse.cab@justice.gouv.fr



www.justice.gouv.fr
@justice_gouv