

Suite à une lettre de mission du Premier Ministre

RAPPORT

De la mission parlementaire auprès de Dominique PERBEN,

Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,

confiée à Jean-Luc WARSMANN, député des Ardennes

« Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison »

Paris, le 28 avril 2003

SOMMAIRE

I- EXECUTER EN TEMPS REEL LES DECISIONS DE JUSTICE

A - LE FONCTIONNEMENT ACTUEL DE LA CHAINE PENALE

1. De la transmission des enquêtes aux poursuites engagées

- a- La justice doit faire face à l'accroissement de la délinquance
- b- La capacité de traitement des juridictions pénales a baissé
- c- La Loi donne heureusement aux Parquets de nouveaux moyens d'agir

2. De l'audience à l'exécution de la décision

- a- Les modes de convocation rapide sont largement utilisés
- b- L'audience reste dans l'idée de beaucoup le seul temps fort de la procédure pénale
- c- L'exécution de la décision ou quand l'informatique n'a pas encore triomphé du papier

3. La prise en charge par les différents services chargés de l'application

- a- Le délai entre l'audience de jugement et la transmission du jugement au casier judiciaire ou quand la justice devient aveugle
- b- A ce délai entre l'audience et la transmission aux différents services s'ajoutent les propres délais de ces services

B - LE SCANDALE DES DELAIS D'EXECUTION

1. Ces retards ôtent l'essentiel de leur utilité aux peines alternatives

- a- La difficile perception des amendes délictuelles
- b- Le travail d'intérêt général n'atteint que rarement ses objectifs
- c- L'emprisonnement avec sursis et mise à l'épreuve tourne à l'absurde

2. Ces retards ôtent l'essentiel de leur sens aux courtes peines

- a- De nombreuses critiques faites aux courtes peines s'expliquent par ces retards
- b- Ces retards entraînent une grande inégalité entre les condamnés du fait de l'application des décrets de grâce

3. Ces retards nourrissent l'impunité et la récidive

- a- Ils contribuent à développer un sentiment d'impunité
- b- Faire disparaître ces retards pour donner tout son sens à la politique de sécurité de l'Etat

C - CREER « L'AUDIENCE DES ANNEES 2000 »

1. L'informatisation de l'audience permettra l'exécution des sanctions pénales en temps réel

2. La transmission des informations au Casier Judiciaire national en temps réel

- a- Au stade du prononcé de la condamnation
- b- Au stade de l'exécution

3. Un plan d'urgence pour la Justice

II - REDONNER DE LA REALITE AUX SANCTIONS NON PRIVATIVES DE LIBERTE

A - ACCROITRE L'EFFICACITE DES SANCTIONS MATERIELLES

1. Développer la consignation présentencielle

2. Pratiquer l'amende en temps réel

- a- Une sanction fréquente
- b- Généraliser la possibilité de paiement immédiat
- c- Prendre en compte la situation des personnes condamnées dont les revenus sont limités
- d- Demander un rapport public annuel au trésorier payeur général
- e- Pour être exhaustif

3. Conforter et simplifier la peine de jours-amende

- a- Un recours faible aux jours-amende, mais en progression
- b- Une sanction contestée par certains tribunaux du fait de sa lourdeur d'exécution
- c- Clarifier la position des jours-amende dans l'échelle des peines
- d- Simplifier l'utilisation des jours-amende

B - LANCER UN PROGRAMME NATIONAL DE RELANCE DU TRAVAIL

D'INTERET GENERAL

1. Le constat de l'essoufflement de la mesure

- a- Le droit français prévoit le prononcé du TIG sous deux formes
- b- Sous ses deux formes, le TIG est en recul

2. Crédibiliser l'exécution du travail d'intérêt général

- a- Lancer l'exécution du TIG dès l'audience
- b- Faciliter la sanction d'une non exécution d'un TIG
 - Dans l'hypothèse d'un TIG peine principale
 - Dans l'hypothèse d'un sursis TIG
- c- Réduire le délai d'exécution du TIG à 12 mois
- d- Rendre le TIG plus efficace dans la lutte contre la récidive
 - En permettant un suivi réel des condamnés dont la situation fait craindre des risques élevés de récidive
 - En mettant en place des programmes obligatoires et adaptés au condamné
- e- Donner tout son rôle au TIG dans l'échelle des peines

3. Lancer un programme national de relance du TIG

- a- Accroître quantitativement et qualitativement l'offre de TIG
- b- S'appuyer fortement sur les tuteurs encadrant les condamnés à un TIG

C - DONNER DE LA CONSISTANCE AUX MESURES DE SURSIS AVEC MISE A L'EPREUVE ET A L'AJOURNEMENT AVEC MISE A L'EPREUVE

1- L'emprisonnement assorti d'un sursis avec mise à l'épreuve est une mesure intelligente, mais dont l'application actuelle est défailante

- a- Un outil intelligent de lutte contre la récidive
- b- Une application largement défailante

2- Crédibiliser les mesures de mise à l'épreuve

- a- Exécuter immédiatement la mesure
- b- Assurer l'effectivité de la prise en charge
- c- Simplifier et rendre effective la sanction du non-respect des obligations

3- Développer l'ajournement avec mise à l'épreuve

III- EXECUTER LES PEINES D'EMPRISONNEMENT EN LIMITANT LES SORTIES SECHES

A- EXECUTER RELLEMENT LES COURTES PEINES D'EMPRISONNEMENT

1- Les courtes peines d'emprisonnement peuvent être nécessaires

2- Leur exécution est aujourd'hui aléatoire, inefficace et coûteuse

- a- Une exécution aléatoire
- b- Une exécution inefficace
- c- Une exécution coûteuse

3- Rénover l'exécution des courtes peine d'emprisonnement

- a- Aujourd'hui, l'incarcération en maison d'arrêt est la règle
- b- Permettre à la juridiction de condamnation de prononcer une peine adaptée
 - Les moyens
 - L'information de la juridiction de jugement
- c- Définir des modalités d'exécution de la peine adaptées au condamné
 - Accélérer la procédure
 - Quelques aménagements juridiques sont nécessaires
- d- Augmenter et diversifier les modalités d'exécution
 - La semi-liberté
 - Le placement sous surveillance électronique
 - Le développement indispensable des placements extérieurs
 - Le développement nécessaire de la formation professionnelle en complément de la semi-liberté, du placement sous surveillance électronique ou du placement extérieur
 - L'indispensable développement de la lutte contre les addictions

B- ENCADRER LES SORTIES DE PRISON POUR MIEUX LUTTER CONTRE LA RECIDIVE

1- La nocivité des sorties sèches

- a- Les sorties sèches sont aujourd'hui plus nombreuses que jamais
- b- Le nombre des libérations conditionnelles est en baisse
- c- Le nombre de placements extérieurs est en baisse
- d- Les comparutions immédiates génèrent des peines de prison exécutées presque exclusivement en maison d'arrêt

2- Mettre en place un système juste et clair d'exécution des peines d'emprisonnement

- a- La clarification nécessaire de la libération conditionnelle
- b- La simplification des réductions de peine ordinaires

- c- Une préférence pour les réductions de peine liées aux efforts de réinsertion
- d- Une clarification de l'aménagement des peines pour les mineurs

3- Institution d'un principe de progressivité

- a- La préparation de la sortie dès l'entrée en détention
- b- La mise en place d'un calendrier d'exécution clair pour chaque détenu
- c- L'introduction dans la loi du principe d'exécution progressive de la peine.

C- CONSTRUIRE UN SERVICE D'INSERTION ET DE PROBATION RENOVÉ

1- Les missions sont aujourd'hui trop nombreuses et mal définies

- a- En ce qui concerne le milieu fermé
- b- En ce qui concerne le milieu ouvert

2- Les priorités concrètes s'un service d'insertion et de probation rénové

- a- Clarifier la mission des conseillers d'insertion et de probation
- b- Renforcer de façon significative le corps des conseillers d'insertion et de probation
- c- Créer la fonction d'agent de probation
- d- Permettre un suivi efficace des exécutions de peine
- e- Redonner de la crédibilité aux mesures alternatives

3- Instaurer l'évaluation et la transparence

- a- Développer l'évaluation en lien avec les universités
- b- Assurer la transparence par un débat annuel de politique pénale au parlement.

I - EXECUTER EN TEMPS REEL LES DECISIONS DE JUSTICE :

A- LE FONCTIONNEMENT ACTUEL DE LA CHAINE PENALE :

Les délais pris par la justice pour traiter les infractions pénales s'allongent.

Dans le même temps, l'activité en augmentation des services de police amène un volume d'affaires à juger de plus en plus important.

1 - De la transmission des enquêtes aux poursuites engagées :

a - La justice doit faire face à l'accroissement de la délinquance :

De 1997 à 2002, les crimes et délits constatés en France par les services de police et de gendarmerie ont été constamment en hausse: de 3.493.442 faits constatés en 1997 et 3.771.849 en 2000, ce chiffre passe à 4.113.882 en 2002. Même si le taux d'élucidation des infractions décroît au cours de cette période (de 29, 5% des faits constatés en 1997, il n'est plus que de 24,9% en 2001), ces flux viennent alimenter de façon permanente le volume des affaires pénales dont le traitement incombe aux services judiciaires.

Ne peuvent donner lieu à des suites utiles, de la part de la justice, que les infractions élucidées, dont l'auteur a pu être identifié par l'enquête policière: ainsi, pour l'année 2001, le volume d'affaires que la justice peut utilement traiter s'élève seulement à 26,9% de l'ensemble de celles qui lui sont soumises.

La part des affaires pouvant donner lieu à des poursuites pénales dévolue aux Parquets va elle-même connaître de nouvelles soustractions, celle des classements motivés par l'inopportunité des poursuites, ainsi que par les procédures alternatives aux poursuites, tels que les rappels à la loi, les classements après réparation, les injonctions thérapeutiques et les avertissements.

Les 628.065 affaires restantes sont ainsi celles qui donnent réellement lieu aux poursuites entreprises devant les juridictions.

A l'avenir, plusieurs éléments vont concourir à augmenter ces dernières données:

- l'augmentation de l'activité de la police et de la gendarmerie doit amener une augmentation du taux d'élucidation des enquêtes dont ces services sont chargés (pour le premier trimestre 2003, le nombre de faits élucidés est en hausse de 11,62%) ;

- les récents changements législatifs qui visent à adapter la loi pénale à de nouvelles formes de délinquance ou à accroître la répression d'infractions déjà existantes (la loi sur la sécurité intérieure, celle renforçant la lutte contre la violence routière, mais également la loi sur l'adaptation des moyens de la justice aux évolutions de la criminalité).

Il est ainsi devenu particulièrement nécessaire de réorienter le fonctionnement de la justice pénale vers la lutte contre la récidive, évolution qui s'avère être le seul moyen d'éviter de voir l'institution débordée par le flux croissant de la délinquance.

b - La capacité de traitement des juridictions pénales a baissé :

Cette activité enregistre une nette diminution en 2001.

Alors que de 1997 à 2000, le nombre des condamnations portées au casier judiciaire enregistrait une relative augmentation, passant de 545.827 à 582.923, l'année 2001 voit s'opérer un véritable «décrochage» avec 548.746 affaires jugées, soit une baisse de 6% par rapport à l'année précédente.

L'activité des tribunaux correctionnels diminue de 6,2% et celle des cours d'appel de 9% alors que dans le même temps l'activité des services de police suscite des affaires pénales en constante augmentation.

Il ne s'agit pas, d'après la Sous-direction de la statistique du Ministère de la justice, d'une anticipation de l'amnistie présidentielle de 2002 mais bien d'une baisse générale de l'activité pénale.

Il ne peut qu'être rappelé, à ce propos, les nombreuses mises en garde qui ont précédé la promulgation de la loi du 15 juin 2000, sur le «bogue judiciaire» qu'elle allait provoquer, et qui ont émané tant des magistrats réunis en Assemblée générale que des fonctionnaires de justice. Ceux-ci avaient notamment mis en garde contre la suppression d'audiences pénales qu'allait amener par exemple l'instauration du juge de la liberté et de la détention.

Constater **cette conjonction**, hausse de l'activité policière d'une part et diminution des capacités de traitement mises en œuvre par les juridictions pénales d'autre part, **amène à s'interroger** et par conséquent à utiliser les procédures qui, en dehors de l'audience, donnent une réponse aux phénomènes de délinquance.

c - La loi donne heureusement aux Parquets de nouveaux moyens d'agir :

Les mesures alternatives aux poursuites engagées, autrement connues sous le nom de «troisième voie», sont de plus en plus nombreuses.

Destinées à assurer la réparation du dommage, à mettre fin au trouble à l'ordre

public ou à contribuer au reclassement de l'auteur des faits, elles sont énumérées à l'article 41-1 du code de procédure pénale dans sa rédaction issue de la loi du 23 juin 1999 : rappel auprès de l'auteur des faits des obligations résultant de la loi, orientation vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle, régularisation de la situation de l'auteur au regard de la loi, réparation du dommage résultant des faits, médiation entre l'auteur des faits et la victime.

En constante augmentation depuis 1996, où elles s'élevaient à 90.128, elles passent à 269.996 en 2001 pour constituer près de 30% de la réponse pénale.

Elles ne doivent cependant pas se trouver dévoyées dans leur mise en œuvre : il a ainsi été rapporté à plusieurs reprises au cours de la mission que l'injonction d'avoir à effectuer un rappel à la loi, donné lors d'une permanence à un officier de police judiciaire, suffisait ainsi à considérer comme traitée, et non classée, une affaire pénale. A cet égard, il convient de noter que les rappels à la loi constituent près de la moitié des alternatives aux poursuites, s'élevant à 129.021 sur un total de 269.996.

La loi du 23 juin 1999, venue consacrer ces pratiques déjà utilisées par les parquets, a institué la composition pénale. Elle est une procédure intermédiaire entre le classement et la poursuite et a été clairement présentée lors des débats parlementaires comme une réponse judiciaire appropriée à certaines infractions qui, en raison de leur nombre et de l'encombrement des tribunaux, n'étaient alors pas poursuivies.

Elle est une transaction proposée par le procureur de la République à l'auteur d'une infraction limitativement énumérée par la loi et, sous réserve qu'elle soit validée par le président du tribunal, permet d'ordonner des mesures qui ont le caractère de sanction, comme le versement d'une amende, la remise au greffe du tribunal d'un permis de conduire ou de chasse, ou la réparation du préjudice causé à la victime.

En 2001, elle avait été mise en œuvre dans le tiers des juridictions et portait sur 3472 mesures.

A la liste des infractions qui permettaient son application, souvent qualifiées de «délinquance urbaine», violences ou menaces contre les personnes ou les biens, vols simples, outrages, dégradations, usage de stupéfiants et port d'arme, la loi du 9 septembre 2002 a apporté des compléments. Cette même loi a ajouté aux mesures à accomplir celle de suivre un stage ou une formation.

2 - De l'audience à l'exécution de la décision :

a - Les modes de convocation rapide sont largement utilisés :

En effet, les procédures rapides utilisées par les Parquets aux fins de renvoyer les affaires devant les tribunaux correctionnels sont en hausse continue.

Ces procédures - comparution immédiate, convocation par procès-verbal du procureur, convocation par procès-verbal de l'officier de police judiciaire - qui représentaient 64,5% des poursuites en 1997 sont en effet passées à 71,3 % en 2001.

Cependant, les convocations par procès-verbal de l'officier de police judiciaire,

qui représentent la grande majorité des poursuites ainsi engagées (de 52,87 % en 1997 à 61,02% en 2001) enregistrent des délais de plus en plus longs entre la date où elles sont notifiées aux prévenus et celle où elles sont jugées.

Lors d'un déplacement au cours de la mission, il a pu ainsi être constaté qu'à Lyon, les convocations effectuées en janvier 2003 ne sont données que pour les audiences devant avoir lieu en septembre 2003.

En dépit de la rapidité que ce mode de poursuite a voulu instaurer, les délais observés dans les juridictions de la région parisienne permettent de constater qu'entre la date des faits et celle du jugement, s'il s'écoule 3,3 mois à Paris, 6 mois à Pontoise, 7,3 à Bobigny, 6,4 à Evry et 7,3 à Versailles.

Les citations directes devant le tribunal correctionnel, mode autrefois privilégié des poursuites, enregistrent devant ces juridictions les délais suivants: 26,5 mois à Pontoise, 24,6 à Bobigny, 27,1 à Evry...

b – L'audience reste dans l'idée de beaucoup le seul temps fort de la procédure pénale :

Lieu du contradictoire, où s'affrontent la défense et l'accusation, elle est aussi publique, tenue en présence de la presse qui va relater la valeur des arguments échangés au regard de la décision obtenue.

L'audience constitue donc, pour beaucoup d'avocats et aussi de magistrats, le lieu privilégié d'exercice de leur profession sans que soit encore apparue une culture de l'exécution de la peine.

c - L'exécution de la décision ou quand l'informatique n'a pas encore triomphé du papier :

Les délais de deux services s'ajoutent pour constituer le délai d'exécution:

Ce n'est seulement qu'après sa transmission par les services du greffe correctionnel, qui assurent la frappe du jugement et préparent les pièces nécessaires à son exécution, que le service de l'exécution des peines du parquet intervient.

La mise en forme des décisions par le premier service, souvent longue de plusieurs mois, est pourtant dans l'organisation actuelle des juridictions un préalable indispensable à leur exécution proprement dite, mise en œuvre par le Parquet.

A ce stade de la chaîne pénale, la justice ne peut généralement pas développer un délai rapide d'édition des jugements prononcés. Il est même précisé, dans le rapport sur la politique pénale menée en 2001, remis au Garde des Sceaux par le directeur des affaires criminelles et des grâces, qu'un tribunal de la cour d'appel de Chambéry connaît un retard de 1 an pour la frappe des jugements...

Si ce délai est accéléré lorsque la juridiction assortit sa décision de l'exécution provisoire, il connaît d'autant plus de retard d'exécution lorsque cette décision est frappée d'appel.

Il est aussi retardé lorsque la condamnation, rendue hors la présence du condamné, doit lui être signifiée par voie d'huissier. Ce n'est qu'à l'issue de celle-ci, susceptible de s'allonger encore si elle doit être effectuée sur le ressort d'un autre tribunal, que la décision sera à nouveau remise au parquet pour qu'il l'exécute.

Il a pu être récemment établi que s'agissant des jugements à signifier qui, à l'échelon national, ont représenté en 2000 près de 23 % des décisions rendues, le délai moyen de signification est, selon les juridictions, de 3 à 4 mois. Il peut être inférieur à 1 mois pour les jugements signifiés dans le ressort du tribunal et être d'1 an pour ceux qui ont condamné des personnes domiciliées hors ressort.

Aussi apparaît-il fallacieux de rendre compte de l'activité d'un tribunal seulement au nombre des décisions qu'il rend : le taux d'exécution des décisions prononcées paraît être un meilleur moyen permettant de l'évaluer réellement. Cet indicateur sera d'autant plus pertinent s'il est accompagné de la durée du délai qui vient d'être évoqué, entre le moment où une décision est rendue et celui où elle est exécutée.

3 - La prise en charge par les différents services chargés de l'application:

Une fois les jugements traités par le service de l'exécution des peines du tribunal, ils sont transmis aux différents services chargés de l'application concrète de la sanction ainsi qu'au casier judiciaire.

a - Le délai entre l'audience de jugement et la transmission du jugement au casier judiciaire, ou quand la justice devient aveugle :

Un exemple constaté au cours de la mission

Le jour d'un déplacement au tribunal de Paris, avait lieu le déferrement d'un ressortissant Roumain. Interpellé par la police à la suite d'un vol qu'il venait de commettre à la gare du Nord, il était présenté au parquet pour être traduit devant le tribunal correctionnel selon la procédure de comparution immédiate. Interrogé par le magistrat sur ses antécédents, et alors que l'extrait de son casier judiciaire comportait la mention néant, il déclara de son propre aveu qu'il avait été récemment condamné à un mois de prison ferme et qu'il avait fait l'objet d'une interdiction du territoire.

Cet exemple parmi d'autres illustre l'incapacité qu'a la justice d'être renseignée en temps réel sur l'existence des condamnations qu'elle a elle-même prononcées.

Cette méconnaissance a des conséquences graves sur la décision que le tribunal sera amené à rendre. Dans l'ignorance d'une ou de plusieurs condamnations, non encore parvenues au casier judiciaire, le tribunal n'est pas non plus informé de l'éventuelle récidive commise par le prévenu. Il ne sait pas, en outre, au cas où il prononce une peine d'emprisonnement ferme, si celle-ci révoque des sursis qui ont été précédemment prononcés.

Cette méconnaissance est aggravée par l'accroissement général des délais de

transmission et d'exécution.

Pour 2001, le délai moyen entre la date de condamnation et la date de saisie au casier judiciaire est de 5,8 mois pour les arrêts rendus par les cours d'assises, de 7,5 mois pour ceux prononcés par les cours d'appel, et de 7,4 mois pour les jugements des tribunaux correctionnels.

**Délais moyens entre la date de condamnation
et la date de saisie au Casier judiciaire**

1 9 9 9		
Juridiction	Nombre de Condamnations	Durée moyenne en mois
Cour d'assises	3 376	4,3
Cour d'appel	26 719	5,9
Tribunal correctionnel	390 151	5,8
Tribunal pour enfants	19 195	5,4
Juge des enfants	17 751	4,4
Tribunal militaire	394	2,9

2 0 0 0		
Juridiction	Nombre de Condamnations	Durée moyenne en mois
Cour d'assises	2 939	5,2
Cour d'appel	27 256	7,2
Tribunal correctionnel	383 233	7,2
Tribunal pour enfants	18 045	6,4
Juge des enfants	18 218	5,0
Tribunal militaire	159	6,4

2 0 0 1		
Juridiction	Nombre de Condamnations	Durée moyenne en mois

Cour d'assises	3 108	5,8
Cour d'appel	25 052	7,5
Tribunal correctionnel	359 640	7,4
Tribunal pour enfants	18 707	6,9
Juge des enfants	19168	5,4
Tribunal militaire	136	7,1

Source : Casier Judiciaire national

**Délai moyen entre la date
de condamnation et
la date de saisie au Casier
Judiciaire en 2001
(tribunaux correctionnels)**

JURIDICTION	Nombre de condamnations	Durée moyenne en mois
BELLEY	517	8.0
BOURG-EN-BRESSE	1 842	11.0
LAON	1 325	7.7
SAINT QUENTIN	907	4.4
SOISSONS	922	7.0
CUSSET	793	5.4
MONTLUCON	907	6.3
MOULINS	548	5.8
DIGNE-LES-BAINS	647	7.6
GAP	719	5.0
GRASSE	3 905	6.2
NICE	2 552	9.0
PRIVAS	1 431	8.3
CHARLEVILLE-MEZIERES	1 793	7.6
FOIX	1 035	4.3
TROYES	1 950	6.2
CARCASSONNE	1 106	5.4
NARBONNE	1 105	8.4
MILLAU	377	4.8
RODEZ	818	4.4
AIX-EN-PROVENCE	3 097	7.0
MARSEILLE	9 087	6.6
TARASCON	1 154	8.0
CAEN	2 837	5.9
LISIEUX	1 540	6.0
AURILLAC	844	3.9
ANGOULEME	1 896	5.7
ROCHEFORT	870	5.7
LA ROCHELLE	1 333	8.9
SAINTES	1 425	4.7
BOURGES	2 154	7.3
BRIVE-LA-GAILLARDE	753	4.9
TULLE	562	6.8
AJACCIO	879	4.4
BASTIA	712	6.5
DIJON	2 128	9.9
DINAN	483	4.7
GUINGAMP	1 233	4.6
SAINT-BRIEUC	1 619	5.8
GUERRET	642	7.9
BERGERAC	864	4.4
PERIGUEUX	1 044	4.3
BESANCON	2 628	8.9
MONTBELIARD	1 026	4.1
VALENCE	2 564	6.2
BERNAY	854	7.2
EVREUX	2 392	7.4
CHARTRES	2 321	5.3
BREST	2 617	5.3
MORLAIX	1 059	4.8
QUIMPER	2 320	7.5
ALES	697	4.4

NIMES	1 792	8.3
SAINT-GAUDENS	605	4.5
TOULOUSE	3 194	6.3
AUCH	908	4.0
BORDEAUX	6 265	8.3
LIBOURNE	709	5.4
BEZIERS	2 019	4.3
MONTPELLIER	3 754	6.4
RENNES	3 388	8.8
SAINT-MALO	1 058	9.3
CHATEAURoux	1 309	5.1
TOURS	3 519	6.5
BOURGOIN-JALLIEU	734	5.7
GRENOBLE	3 232	5.3
VIENNE	1 010	7.7
DOL	606	5.4
LONS-LE-SAULNIER	896	5.2
DAX	964	5.9
MONT-DE-MARSAN	812	4.1
BLOIS	1 337	6.7
MONTBRISON	787	4.5
ROANNE	803	8.0
SAINT-ETIENNE	2 429	5.9
LE PUY	859	8.7
NANTES	2 105	17.4
SAINT-NAZAIRE	1 776	12.9
MONTARGIS	937	9.3
ORLEANS	604	13.4
CAHORS	782	5.5
AGEN	1 654	8.7
MARMANDE	570	5.4
MENDE	518	5.9
ANGERS	2 196	7.9
SAUMUR	931	6.9
AVRANCHES	714	3.8
CHERBOURG – OCTEVILLE	1 303	4.6
COUTANCES	1 082	4.8
CHALONS-EN-CHAMPAGNE	1 469	6.0
REIMS	2 103	6.7
CHAUMONT	1 108	6.8
LAVAL	1 559	5.8
BRIEY	957	5.4
NANCY	3 423	8.4
BAR-LE-DUC	736	5.0
VERDUN	932	4.8
LORIENT	2 137	5.7
VANNES	1 495	5.5
METZ	3 476	6.8
SARREGUEMINES	1 669	6.3
THIONVILLE	1 549	6.7
NEVERS	1 343	6.0
AVESNES-SUR-HELPE	1 693	8.2
CAMBRAI	1 357	5.4
DOUAI	1 528	5.6
DUNKERQUE	1 436	9.5
HAZEBROUCK	822	6.8
LILLE	7 921	10.1
VALENCIENNES	3 416	11.9
BEAUVAIS	1 738	7.1
COMPIEGNE	1 063	5.5
SENLIS	298	18.2

ALENCON	1 007	5.6
ARGENTAN	1 091	6.2
ARRAS	2 569	6.5
BETHUNE	3 490	7.7
BOULOGNE-SUR-MER	2 752	4.7
SAINT OMER	1 030	4.7
CLERMONT-FERRAND	2 909	9.4
RIOM	524	6.7
BAYONNE	1 487	5.3
PAU	1 597	5.3
TARBES	1 176	6.0
PERPIGNAN	2 485	5.3
SAVERNE	834	6.8
STRASBOURG	3 732	8.5
COLMAR	1 822	8.5
MULHOUSE	2 665	8.8
LYON	6 738	10.8
VILLEFRANCHE-SUR-SAONE	1 042	4.3
LURE	526	7.3
VESOUL	841	6.6
CHALON SUR SAONE	1 821	6.5
MACON	880	9.1
LE MANS	2 913	4.2
ALBERTVILLE	1 146	8.5
CHAMBERY	1 545	5.8
ANNECY	1 384	6.1
BONNEVILLE	1 247	11.7
THONON-LES-BAINS	1 209	5.4
PARIS	19 889	8.1
DIEPPE	1 261	4.6
LE HAVRE	2 531	8.5
ROUEN	3 458	6.4
FONTAINEBLEAU	1 382	9.7
MEAUX	5 071	9.0
MELUN	3 986	7.9
VERSAILLES	6 514	7.4
BRESSUIRE	602	5.1
NIORT	865	5.2
ABBEVILLE	949	7.2
AMIENS	3 393	8.6
PERONNE	690	7.2
ALBI	950	4.6
CASTRES	644	5.4
MONTAUBAN	1 313	6.4
DRAGUIGNAN	2 500	5.9
TOULON	2 810	6.4
AVIGNON	3 381	9.5
CARPENTRAS	990	4.3
LA ROCHE-SUR-YON	1 971	6.1
LES SABLES D'OLONNE	1 806	11.2
POITIERS	2 730	4.8
LIMOGES	1 497	8.1
EPINAL	1 817	10.4
SAINT-DIE	735	4.4
AUXERRE	1 069	4.5
SENS	735	6.8
BELFORT	1 320	5.9
EVRY	4 612	9.1
NANTERRE	7 567	7.5
BOBIGNY	8 585	7.3
CRETEIL	8 826	8.3

PONTOISE	6 066	8.4
BASSE-TERRE	924	10.2
POINTE-A-PITRE	1 599	10.5
FORT-DE-France	2 268	13.0
CAYENNE	1 574	11.9
SAINT-DENIS-DE-LA-REUNION	2 721	9.7
SAINT-PIERRE	883	14.1
SAINT-PIERRE ET MIQUELON	4	5.5
MAMOUDZOU	186	5.8
PAPEETE	102	11.1
KONE	17	12.4
NOUMEA	163	12.0

Source: *Casier Judiciaire national*

b - A ce délai entre l'audience et la transmission aux différents services s'ajoutent les propres délais de ces services :

Les sanctions non privatives de liberté, telles les peines d'amende ou de jours-amende, transmises aux services du Trésor, vont à nouveau subir une déperdition de temps, d'un ou plusieurs mois, pour que ces services puissent en assurer le recouvrement.

Les mesures alternatives à la détention, travail d'intérêt général et sursis avec mise à l'épreuve, ne seront réellement prises en charge par les agents du service pénitentiaire d'insertion et de probation qu'après que le juge de l'application des peines aura pu les notifier aux personnes qui y sont astreintes. Avant que ce magistrat puisse ainsi faire débiter la prise en charge, il s'écoule un délai qui peut aller jusqu'à un an. Enfin, la mesure ne sera traitée par l'agent du service pénitentiaire d'insertion et de probation que lorsqu'il pourra réellement en assurer la prise en charge.

Or, il a été fait état à cet égard dans certains départements d'un quota de 70 mesures par agent; l'instauration de cette pratique, sans fondement légal, retarde d'autant la mise en œuvre de mesures qui n'ont pas encore été attribuées à un agent.

Le délai fixé au juge de l'application des peines afin qu'il examine les courtes peines d'emprisonnement qui lui sont soumises aux fins d'aménagement est de 3 mois, selon les termes de l'article D 49-1.

Il est en fait souvent dépassé par les vérifications que doit entreprendre ce magistrat pour s'assurer de la situation professionnelle et familiale des condamnés, d'autant plus qu'au fil des mois écoulés depuis l'audience, celle-ci a pu se modifier profondément.

B- LE SCANDALE DES DELAIS D'EXECUTION :

1 - Ces retards ôtent l'essentiel de leur utilité aux peines alternatives :

Ce triste constat peut être illustré par plusieurs exemples :

a - La difficile perception des amendes délictuelles :

Le prononcé de peines d'amende par les juridictions, qui est allé en augmentation jusqu'en 2000 avant de fléchir l'année suivante, est une peine alternative à l'emprisonnement.

Les amendes visées par le présent rapport ne sont pas les simples amendes forfaitaires sanctionnant une contravention (stationnement irrégulier...), mais elles répondent à des infractions d'une gravité bien supérieure, les délits.

L'efficacité de ce mode de sanction se trouve pourtant contrecarrée par la lenteur des délais qui précèdent l'envoi pour recouvrement par les services du Trésor.

Un exemple entendu à plusieurs reprises au cours de la mission :

Les condamnés soucieux de s'acquitter immédiatement après l'audience de l'amende par laquelle ils viennent d'être sanctionnés se voient répondre qu'ils doivent attendre de recevoir un avis de paiement émanant du Trésor public. Attente : généralement de 6 mois à 1 an.

D'autre part, les taux de recouvrement des amendes doivent être améliorés: pour 2002, le taux constaté au 31/12/2002 n'est que de 21,79%, le total des créances dues à l'Etat à ce titre et restant à recouvrer s'élevait à 150.414.811 euros.

Ce n'est qu'à partir de cette année qu'un tableau a pu être présenté par type de juridiction (tribunal correctionnel, cour d'assises, ...), à l'issue d'un travail conjoint entre les services des ministères concernés.

**Statistiques de l'année 2002 :
« Recouvrement des
condamnations pénales après comparution »**

Statistique sur le nombre d'extraits de jugements transmis au tribunal							
	I	II	III	IV	V	VI	VII
	Extraits pris en charge	Annulations	Prises en charges nettes	Recouvrements effectifs	Admissions en Non-Valeur créances irrécouvrables	Restes à recouvrer	Taux de paiement net (IV / [I-II])
Tribunal Correctionnel	292 160	56 142	236 018	96 760	28 703	139 258	41,00%
Cour d'Assises	2 661	2	2 659	666	247	1 993	25,05%
Cour d'appel	31 266	5 812	25 454	8 747	3 015	16 707	34,36%
Autres Condamnations	19 112	2 895	16 217	7 573	2 086	8 644	46,70%
	345 199	64 851	280 348	113 746	34 051	166 602	40,57%

Statistique sur les montants							
	I	II	III	IV	V	VI	VII
	Extraits pris en charge	Annulations	Prises en charges nettes	Recouvrements effectifs	Admissions en Non-Valeur (créances irrécouvrables)	Restes à recouvrer	Taux de paiement net (IV / [I-II])
Tribunal correctionnel	203 944 178	11 623 539	192 320 639	41 905 828	10 747 326	150 414 811	21,79%
Cour d'Assises	1 802 879	756	1 802 123	271 612	95 935	1 530 511	15,07%
Cour d'appel	42 037 605	3 535 143	38 502 462	13 130 357	1 408 225	25 372 105	34,10%
Autres condamnations	7 548 667	620 349	6 928 318	3 152 431	486 707	3 775 887	45,50%
	255 333 329	15 779 787	239 553 542	58 460 228	12 738 193	181 093 314	24,40%

DGCP – 4^{ème} Sous-direction
Bureau 4A

Les actions menées par les services du Trésor pour recouvrer le produit des amendes dues à l'Etat obéissent à une logique qui est celle de l'impôt et qui n'est plus celle de la peine. L'admission en non-valeur, pour des sommes qui n'apparaissent pas à ces services justifier les dépenses engagées pour leur mise en recouvrement, obéit à cette finalité. Inversement, l'idée qu'une amende puisse être prononcée pour un montant symbolique révolte ces mêmes services.

b - Le travail d'intérêt général n'atteint que rarement ses objectifs :

Le condamné à cette peine doit effectuer, au profit d'une personne morale de droit public ou d'une association habilitée à le mettre en œuvre, un travail d'intérêt général de 40 à 240 heures.

Si le maximum de cette peine est prononcé, elle correspond, compte tenu de la législation sur le temps de travail, à environ 7 semaines de travail à temps plein.

Une demande étonnante entendue à deux reprises au cours de la mission :

Le délai fixé pour accomplir ce travail est au maximum de 18 mois ; accomplir 7 semaines de travail d'intérêt général en 18 mois ne semble pas être invraisemblable. Pourtant, à deux reprises, des professionnels auditionnés au cours de la mission ont demandé que ce délai de 18 mois soit augmenté. Ils ont indiqué qu'un nombre non négligeable de TIG ne connaissent 18 mois après leurs prononcés, qu'un début d'exécution !

Il a aussi été fait état de plusieurs dysfonctionnements plus ponctuels venant affecter l'exécution de cette sanction, l'un consistant même à se satisfaire, pour considérer la peine exécutée, d'une simple présentation du condamné au service chargé de la mesure...

D'après les chiffres obtenus auprès du Ministère de la Justice, la durée moyenne des mesures ne cesse de croître: de 11,6 mois en 1996, il passe à 14,6 mois en 2000 et s'allonge encore en 2001: 17,2 mois !

Le délai dans lequel le condamné obtient son premier rendez-vous avec l'agent du service d'insertion et de probation est souvent supérieur à un an. Dans ces conditions, la peine se vide de son sens. Prononcée par une juridiction à un moment donné, suivant un contexte familial et professionnel précis, l'accomplissement du travail d'intérêt général se heurte à des difficultés sans nombre dès lors que le condamné retrouve une activité professionnelle ou change d'emploi ou de domicile.

Ces difficultés d'exécution affectent la crédibilité de la mesure elle-même et expliquent sans doute les raisons de sa désaffection. Les tribunaux la prononcent en effet de moins en moins.

c - L'emprisonnement avec sursis et mise à l'épreuve tourne à l'absurde :

Alors qu'il s'agit d'une mesure intelligente dans son principe, puisqu'elle exerce une pression maximale sur le condamné afin qu'il effectue les obligations qui l'accompagnent, avec l'appui du service pénitentiaire d'insertion et de probation et sous le contrôle du juge de l'application des peines, son effectivité est ruinée par la lenteur avec laquelle la prise en charge s'effectue.

Un exemple rencontré au cours de la mission :

Une directrice d'un service d'insertion et de probation indique que le début de la prise en charge de ces mesures dans son département, intervient plusieurs mois après qu'elles soient prononcées et va jusqu'à atteindre la moitié du délai d'épreuve.

D'autre part, alors que les mises à l'épreuve constituent la grande part des mesures suivies par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (119.753 au 1er janvier 2002, sur un total de 156.398), il semblerait que la moyenne des convocations devant les conseillers de ces services serait d'une fois tous les 4 mois.

2 - Ces retards ôtent l'essentiel de leur sens aux courtes peines :

a - De nombreuses critiques faites aux courtes peines s'expliquent par ces retards :

Plus le délai s'allonge entre la date de la condamnation et celle où elle est exécutée, moins elle est comprise.

Les victimes de l'infraction qui a abouti à cette condamnation s'indignent parfois qu'au temps des poursuites, qui leur paraît parfois très long, ainsi qu'à l'expérience de l'audience, souvent traumatisante, il faille encore ajouter l'attente de l'exécution de la peine.

Le condamné lui aussi ressent avec surprise ce retard qui lui paraît souvent incompréhensible lorsqu'il survient longtemps après la commission des faits et le prononcé de la condamnation. Il se peut que sa mise en détention survienne alors que sa situation, tant professionnelle que familiale, a radicalement changé. Cette exécution

risque alors parfois de ne plus jouer un rôle approprié et de déstabiliser un individu qui avait pu s'amender.

Les forces de l'ordre, qui ont assuré l'arrestation des malfaiteurs, voient se perdre, en bout de chaîne, la lisibilité des actions qu'elles ont menées, ce d'autant plus que l'application des décrets de grâce successifs viennent éroder les condamnations, parfois jusqu'à les faire disparaître.

b - Ces retards entraînent une grande inégalité entre les condamnés du fait de l'application des décrets de grâce :

Dans certains ressorts de tribunaux du pays, le Parquet anticipe le décret de grâce collective annuel, en ramenant systématiquement à exécution les peines d'emprisonnement avant le 14 juillet ; dans d'autres à l'inverse, le Parquet diffère l'exécution des courtes peines après l'été, permettant à la promulgation du décret de grâce d'accomplir son œuvre d'érosion.

Deux individus condamnés à la même courte peine dans deux départements différents peuvent donc subir un traitement bien dissemblable.

L'encombrement qui surgit dans les grands tribunaux est parfois tel qu'une courte peine transmise en vue d'être aménagée, revient plus d'un an après sans qu'aucune diligence n'ait été effectuée. Le temps qui passe permet cependant au condamné d'accumuler les effets des décrets de grâce successifs et peut réduire à néant la peine d'emprisonnement.

Exemple d'un dossier consulté au cours de la mission, lors d'un déplacement au tribunal de Lyon :

- *Monsieur X commet une infraction le 30 avril 2000.*
- *Il est condamné le 24 septembre 2001 par le tribunal de Paris à une peine de 4 Mois d'emprisonnement (1^{er} délai : 17 mois).*
- *Le 8 février 2002, le parquet de Paris transmet l'extrait de jugement pour exécution, « aux fins d'un éventuel aménagement » au juge de l'application des peines de Bobigny (X était domicilié, lorsqu'il a été condamné, sur le ressort de ce tribunal). (2^{ème} délai : 4,5 mois).*
- *Le 12 septembre 2002, sans qu'il n'ait pu accomplir aucune diligence, le juge de l'application des peines de Bobigny fait retour de l'extrait qui lui a été transmis au parquet de Paris. Dans ce délai, X bénéficie de 2 mois de remise en applications du décret de grâces collectives du 10 juillet 2002. (3^{ème} délai : 7 mois).*
- *Une enquête confiée le 25 septembre 2002 à la Préfecture de Police de Paris permet de recueillir une adresse dans la région de Lyon où, aux mêmes fins d'aménagement, le parquet de Paris retransmet l'extrait aux fins d'aménagement le 29 novembre 2002. (4^{ème} délai : 2,5 mois).*

- *Ce n'est qu'après cette date que le juge de l'application des peines de Lyon va pouvoir s'assurer de l'adresse de X et de la situation familiale et professionnelle qu'il présente.*
- *Si aucune décision ne peut être prise avant juillet 2003, un nouveau décret de grâces collectives permettra probablement à X de bénéficier d'une nouvelle remise de 2 mois d'emprisonnement ; la condamnation sera alors dénuée d'exécution.*

3 - Ces retards nourrissent l'impunité et la récidive :

a - Ils contribuent à développer un sentiment d'impunité :

Un jugement pénal est un des actes les plus forts symboliquement dans une société puisqu'il rappelle au condamné les règles transgressées par ce dernier et le sanctionne.

Dans notre pays, les jugements sont d'ailleurs rendus au nom du peuple français.

Constater de si nombreuses situations où ces jugements rendus de manière si solennelle ne sont pas appliqués favorise un regain du sentiment d'impunité.

Pour être exhaustif, il faut souligner que cet état de fait est également un grand facteur d'interrogation tant chez les forces de l'ordre que chez les magistrats qui peuvent légitimement s'interroger sur l'utilité d'une part de leur travail.

b - Faire disparaître ces retards pour donner tout son sens à la politique de sécurité de l'Etat :

Une politique de sécurité publique, pour être réellement efficace, se doit d'être globale. Assurer l'interpellation de délinquants, voire les condamner par un jugement pénal, s'avère inutile si les condamnations qui les frappent restent inexécutées.

Depuis juin dernier, le gouvernement a entrepris des efforts considérables pour améliorer le fonctionnement de l'ensemble des dispositifs de lutte contre la délinquance. Les forces de police et de gendarmerie sont renforcées ainsi que les moyens de la justice.

Mais une partie de ces dépenses serait gaspillée si une priorité absolue n'était pas mise à l'exécution des décisions de justice.

Ce serait d'ailleurs un très bel acquis de ce quinquennat en matière de lutte contre la délinquance que de résoudre ce lancinant problème de l'inexécution des décisions de justice qui dure depuis trop longtemps.

C- CREER « L'AUDIENGE DES ANNEES 2000 » :

Résoudre le problème de l'inexécution des décisions de justice nécessite de repenser complètement l'audience pénale, qui mérite d'être modernisée.

1 - L'informatisation de l'audience permettra l'exécution des sanctions pénales en temps réel :

Lorsque le condamné est comparant, les premiers actes d'exécution doivent être accomplis dès l'audience. (proposition n° 1)

Le greffe du tribunal devrait être en mesure de délivrer des extraits aux fins d'exécution :

- pour les amendes, le titre devrait être remis immédiatement au condamné,
- en cas de prononcé d'une mesure de travail d'intérêt général, de même que si le sursis avec mise à l'épreuve est ordonné, le condamné recevrait une convocation devant le service d'insertion et de probation à une date et à une heure fixées.
- pour une courte peine d'emprisonnement, un rendez-vous devrait être donné sur-le-champ, devant le juge de l'application des peines pour qu'il puisse statuer sur les conditions d'exécution de la peine.

Pour les condamnés non comparants, ces différents documents devraient être édités dès la fin du délai d'appel, dans un délai compris entre le 11ème et le 30ème jour après le prononcé de la peine (proposition n° 2).

2 - La transmission des informations au Casier Judiciaire national en temps réel :

a - Au stade du prononcé de la condamnation :

Au moyen d'une transmission informatisée, le greffe devrait communiquer à l'expiration du délai d'appel la condamnation prononcée (proposition n° 3).

Cette transmission en temps réel permettrait à tout magistrat qui aurait à connaître ultérieurement, même quelques jours plus tard, de la situation de la personne, d'être informé de son état de récidive.

b - Au stade de l'exécution :

Dès lors que la peine est exécutée, le Parquet devrait lui aussi en temps réel, renseigner le casier judiciaire (proposition n°4).

Cette nouvelle forme de transmission permettrait de connaître de façon rapide la réalité et la rapidité de l'exécution d'une peine ordonnée.

En cas de récidive, elle pourrait utilement renseigner le magistrat sur le sérieux avec lequel le condamné a exécuté sa peine et lui permettre d'en tirer toute conséquence utile.

3 - Un plan d'urgence pour la justice :

Le gouvernement pourrait utilement lancer un plan de rattrapage sur 18 mois pour permettre à l'ensemble des tribunaux de résorber leur retard et de mettre en place des règles d'exécution en temps réel des décisions de justice à compter du 1^{er} janvier 2005 (proposition n° 5).

A cette fin, le Ministère de la Justice pourrait étudier la situation en moyens des différentes juridictions au niveau des greffes correctionnels et des services d'exécution de peines.

Là où les moyens sont insuffisants pour assumer les flux quotidiens, des renforcements devraient être opérés par fléchage d'embauches nouvelles.

Parallèlement, des moyens supplémentaires et exceptionnels en personnel devraient être attribués à ces services afin de résorber le retard, notamment en ce qui concerne la frappe des jugements.

Ainsi progressivement, au fil des mois prochains, l'ensemble des juridictions pourrait intégrer le nouveau mode de fonctionnement que la loi rendrait obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2005.

Un dispositif d'alerte à compter de cette date devrait être mis en place, demandant au procureur dont les services sont défailants au point de n'être plus en état d'assurer l'exécution dans les délais impartis, de signaler sa situation au Ministère de la Justice et de proposer immédiatement des mesures pour remettre ses services en état normal de fonctionnement (proposition n° 6).

L'inspection générale des services judiciaires pourrait utilement être mobilisée.

Enfin des tableaux de bord mensuels et détaillés sur l'exécution des décisions de justice devraient être généralisés (proposition n° 7).

Un rapport annuel serait rendu public chaque année lors des audiences solennelles de rentrée (proposition n° 8).

II - REDONNER DE LA REALITE AUX SANCTIONS NON PRIVATIVES DE LIBERTE :

La loi offre aux juges un large choix de sanctions et il n'est pas apparu utile aujourd'hui d'en rechercher d'autres.

En revanche, beaucoup de ces sanctions ont besoin de retrouver de l'effectivité, par une exécution rapide et systématique, ainsi que de la crédibilité, par une sanction simplifiée et immédiate de leur non-respect.

A- ACCROÎTRE L'EFFICACITÉ DES SANCTIONS MATÉRIELLES :

1 - Développer la consignation présentencielle :

Les tribunaux sont saisis à 54,7 % par la voie de la convocation par Officier de Police Judiciaire et à 27,1 % par la voie de la citation directe.

Dans de telles procédures, l'intérêt de la justice est évidemment d'inciter le prévenu à être présent à l'audience du tribunal : la portée de la décision expliquée de vive voix est supérieure à une signification écrite ultérieure ; de plus, avec les réformes proposées dans le présent rapport, les dispositifs en vue de l'exécution de la sanction sont enclenchés dès l'audience lorsque le prévenu est présent.

Aussi serait-il opportun de développer très largement la demande de consignation d'une somme d'argent dans un délai de 30 à 60 jours à compter de la COPJ ou de la citation (proposition n° 9).

La décision de demander la consignation et d'en fixer le montant relèverait du Parquet. Ce montant ne pourrait être inférieur à 90 euros (montant actuel des dépens laissés à la charge d'une personne condamnée).

Il serait fixé en tenant compte des revenus du prévenu et dans la limite maximale de 1000 euros.

La consignation devrait être faite à la régie du tribunal devant lequel la poursuite est engagée.

Si le prévenu ne se présente pas à l'audience et n'apporte aucune excuse reconnue valable à cette absence, la somme consignée est acquise au Trésor public.

Dans le cas contraire, la somme lui est immédiatement rendue en cas de relaxe ; elle vient, le cas échéant, en déduction des éventuels dépens laissés à sa charge, puis des dommages et intérêts dus à la partie civile, enfin du montant de l'éventuelle amende. Le solde éventuel lui est restitué.

2 - Pratiquer l'amende en temps réel :

a - Une sanction fréquente :

Il s'agit d'une sanction fréquemment utilisée par les tribunaux .

Le rapport a déjà démontré combien la mise en recouvrement actuelle doit être réformée.

b - Généraliser la possibilité de paiement immédiat :

Il conviendrait d'introduire dans la loi le principe suivant lequel le condamné pourrait bénéficier d'une diminution conséquente de la somme à régler, à la condition de procéder à un paiement volontaire et très rapide.

Le dispositif pourrait être le suivant : 30% de réduction pour un paiement dans les trois jours suivant l'audience, directement auprès de la régie du tribunal (proposition n° 10).

Le condamné aurait reçu dans le cadre de la « réforme de l'audience des années 2000 » un document récapitulatif des sommes à payer. La réduction de 30% serait conditionnée par le paiement intégral et simultané des éventuels dépens du procès, ce que le développement de la consignation présententielle devrait faciliter.

De très nombreux magistrats indiquent qu'il est beaucoup plus facile d'obtenir une exécution de la sanction par le condamné dans les jours suivant immédiatement l'audience alors que les images de celle-ci sont encore présentes dans son esprit.

Ce paiement direct apporterait des avantages pour l'Etat : absence de frais de recouvrement, moindre sollicitation des services du Trésor public, moindre risque de perdre le contact avec un condamné changeant d'adresse.

Plusieurs témoignages reçus au cours de la mission ont décrit d'ailleurs l'abandon des poursuites dans le système actuel de recouvrement dès lors que des difficultés apparaissent pour localiser les condamnés.

c - Prendre en compte la situation des personnes condamnées dont les revenus sont limités :

La loi pourrait offrir la possibilité au condamné d'obtenir la même réduction de 30% en acceptant volontairement un plan d'apurement de la dette et en le respectant (proposition n° 11).

Pour cela, le condamné devrait se présenter spontanément à la Trésorerie-Amendes dont dépend le tribunal dans le même délai de trois jours.

Les trésoriers, dont c'est le métier, pourraient, s'ils le jugent justifié au regard des revenus du condamné, accorder un plan d'apurement.

Cette mesure serait socialement juste. Elle demeurerait favorable aux finances publiques car elle réduirait les frais de recouvrement pour tous les plans d'apurement respectés.

Il convient cependant de n'offrir cette possibilité que dans la trésorerie où se trouvent des fonctionnaires habitués à ces situations et non dans les régies des tribunaux qui ne sont pas dimensionnées à cet effet.

Dans l'hypothèse où le condamné n'est pas présent à l'audience, la même double possibilité de régler son amende dans les trois jours de la signification lui serait laissée.

Il en serait informé par un formulaire joint au jugement signifié.

Si le condamné n'utilise pas cette faculté de réduction, entre le premier et le vingtième jour suivant l'audience ou la signification, un extrait de jugement serait remis au Trésor public pour qu'il procède à un recouvrement traditionnel.

d - Demander un rapport public annuel au trésorier payeur général :

Il apparaît très opportun de demander au trésor public un rapport annuel sur les résultats qu'il obtient en matière de recouvrement des amendes.

Ce rapport pourrait être publié au tout début de chaque année afin d'être présenté par le parquet lors de l'audience solennelle de rentrée de la juridiction (proposition n° 12).

Ce procédé pourrait utilement rappeler à chacun que le recouvrement de ces amendes ne relève pas de la simple récupération des créances de l'Etat mais qu'il constitue un élément dans la sanction de la délinquance et dans la lutte contre la récidive.

e - Pour être exhaustif :

Il a été à maintes reprises suggéré au cours de la mission d'étendre à plusieurs infractions le système de l'amende forfaitaire pour plus d'efficacité.

Il s'agit par exemple des tapages nocturnes ou diurnes simples. Ceux-ci constituent, en effet, une part non négligeable des motifs d'appel des forces de l'ordre et ils nécessitent aujourd'hui l'établissement d'un rapport par ces dernières.

Or, le traitement de ces infractions représente rarement une priorité pour le Parquet.

Une réflexion similaire pourrait utilement être entreprise pour d'autres infractions.

Enfin, le développement des sanctions matérielles que sont l'immobilisation et la confiscation du véhicule pourrait être opportun.

Il conviendrait alors d'en élargir la définition législative en permettant son application pour le véhicule utilisé par la personne et pas seulement pour le véhicule dont elle est propriétaire.

Mais le développement de cette sanction nécessite surtout de lever des obstacles matériels : trouver des solutions pour immobiliser le véhicule aussitôt l'infraction relevée et épargner à l'Etat le paiement de frais de fourrière dissuasifs, construire un nouveau dispositif de vente des véhicules confisqués, les services des Domaines n'ayant qu'un intérêt limité en l'état actuel pour cette mesure.

3 - Conforter et simplifier la peine de jours-amende :

a - Un recours faible aux Jours-Amende, mais en progression :

La peine de jours-amende ne peut être prononcée à titre de peine principale que pour les délits punis d'une peine d'emprisonnement.

Le nombre de jours ne peut excéder 360 et le montant journalier ne peut excéder 300 euros.

En 2001, les tribunaux ont prononcé 14 265 peines de jours-amende, ce qui représente un taux de 2,6% par rapport à l'ensemble des condamnations prononcées.

En 1996, le nombre de jours-amende prononcés n'était que de 5 392.

La tendance est donc bien à l'augmentation.

b - Une sanction contestée par certains tribunaux du fait de sa lourdeur d'exécution :

Un exemple constaté au cours de la mission :

Interrogés sur leur utilisation des jours-amende, les magistrats d'une cour d'appel visitée, ont eu la réponse suivante : « sur nos quatre tribunaux correctionnels, un seul a recours aux jours-amende. Lorsque des décisions de ce tribunal sont frappées d'appel, nous annulons systématiquement la peine de jours-amende au profit d'une autre sanction. Nous ne croyons pas aux jours-amendes et ne voulons en prononcer aucun ».

Il ne semble pas téméraire d'imaginer que cet état d'esprit est aujourd'hui celui d'un nombre non négligeable de magistrats.

La peine de jours-amende souffre des lenteurs d'exécution communes à toute la justice française.

Concrètement, le montant global de l'amende due n'est exigible qu'à l'expiration du délai correspondant au nombre de jours-amende prononcé.

Un mois au plus tard après la date d'exigibilité du montant des jours-amende ou après l'envoi de l'avertissement lorsque celui-ci est postérieur, le comptable du trésor met le débiteur en demeure de payer par un commandement.

Si le paiement total de la somme due n'est pas intervenu dans les cinq jours de la mise en demeure, le comptable du trésor en avise le procureur.

Celui-ci prend alors des réquisitions d'incarcération pour la moitié du nombre de jours impayés.

La mise à exécution de cet emprisonnement libère le débiteur du paiement.

La rapidité des échanges d'information entre le Trésor public et le Parquet est très variable. Des situations satisfaisantes n'existent que ponctuellement, notamment là où des relations personnelles se sont nouées entre des fonctionnaires de chacun de ces services.

Or, l'ensablement de l'exécution de ces jours-amende a une conséquence pratique : l'effet dissuasif de la peine de prison à effectuer peut devenir fictif, au regard des délais d'exécution et de l'érosion entraînée par les décrets de grâce chaque 14 juillet.

c - Clarifier la position des jours-amende dans l'échelle des peines :

La peine de jours-amende est une peine intermédiaire à développer entre l'amende et la peine de prison. La société sanctionne l'individu non pas en lui ôtant la liberté pour plusieurs mois, mais en lui enlevant une part significative de son niveau de vie pendant cette période.

Trois mois de jours-amende, représentent trois mois de liberté, mais avec moins de moyens pour en profiter.

Pour plus de clarté, il serait opportun de fixer le principe d'un jour d'incarcération à effectuer pour un jour-amende non payé (proposition n° 13).

Cette règle simple pourrait également faciliter des conversions.

Elle éviterait de voir perdurer l'habitude prise par certains tribunaux de fixer un nombre plus élevé de jours-amende d'une valeur moindre dans le but que l'effet dissuasif de l'incarcération soit réel, malgré les délais prévisibles et l'érosion par les décrets de grâce.

Il conviendrait également de doter les tribunaux des moyens de personnaliser cette sanction en fonction de la situation financière réelle du prévenu.

Plusieurs dispositions pourraient être prises :

- demander au prévenu, lors de la délivrance d'une convocation par officier de police judiciaire ou d'une citation directe, de se présenter à l'audience avec son dernier avis d'imposition ou de non-imposition à l'impôt sur le revenu ainsi qu'avec les justificatifs de ses revenus pour les trois derniers mois (proposition n° 14) ;

- établir une grille indicative du prélèvement possible selon les revenus et les charges de famille (proposition n° 15).

Les commissions de surendettement de la Banque de France ont dû trouver une solution de ce type pour résoudre le problème de la fixation de la capacité de remboursement d'une famille.

Il conviendrait d'élever le montant maximum du jour-amende à 1000 euros (proposition n° 16) afin que le prélèvement sur les très hauts revenus reste significatif.

d - Simplifier l'utilisation des jours-amende :

La loi pourrait prévoir le paiement direct du condamné auprès de la régie du tribunal du montant total à payer, dès le prononcé du jugement, en un ou plusieurs versements et ce, jusqu'à une date limite fixée dix jours après le terme des jours-amende (proposition n° 17).

Dans le cadre de la réforme de « l'audience des années 2000 », le condamné recevrait du greffier un document sur lequel figurerait à la fois l'amende due, les frais de justice, l'éventuelle consignation présentencielle ainsi que la date-butoir à laquelle le solde devrait être versé à la régie.

Si le prévenu n'est pas présent, un document similaire serait joint au jugement.

Les premières sommes versées seraient affectées aux frais de justice puis aux jours-amende.

Si à la date limite le paiement intégral est effectué, le dossier serait archivé et le Casier Judiciaire informé de l'exécution complète de la peine.

Si la somme due n'a pas été versée ou n'a été versée qu'en partie, la régie en informerait les services de l'exécution des peines qui prendraient alors des réquisitions d'incarcération.

Il conviendrait que la loi privilégie à tout moment le paiement, même tardif à l'exécution des réquisitions d'incarcération (proposition n° 18).

B- LANCER UN PROGRAMME NATIONAL DE RELANCE DU TRAVAIL D'INTÉRÊT GÉNÉRAL :

1 – Le constat de l'essoufflement de la mesure :

a -Le droit français prévoit le prononcé du TIG sous deux formes :

Il s'agit d'abord du TIG, peine principale prononçable pour les délits punis d'une peine d'emprisonnement.

Il ne peut se cumuler avec une peine d'emprisonnement, une peine d'amende, une peine de jours-amende ou une peine privative ou restrictive de droits.

Il ne peut être prononcé qu'en présence du condamné et avec son accord. Sa durée est de 40 à 240 heures et son délai d'exécution est au maximum de 18 mois.

La seconde forme de prononcé du TIG est le sursis TIG, qui ne peut assortir une peine d'emprisonnement supérieure à cinq ans.

La condamnation est considérée comme non avenue à l'expiration du délai

d'exécution ou à la date d'accomplissement total du TIG.

La présence du condamné est nécessaire, la fourchette et le délai d'exécution étant les mêmes que pour le TIG simple.

b - Sous ses deux formes, le TIG est en recul :

En 2001, 9246 peines de TIG, peines principales, ont été prononcées. En cinq ans, ce nombre aura donc baissé de 26,5%.

En 2001, 8996 peines d'emprisonnement assorties d'un sursis TIG ont été prononcées. En cinq ans, ce nombre aura baissé de 23,8%.

Cette baisse traduit essentiellement le manque de crédibilité qui atteint le TIG du fait des défaillances dans son exécution.

Elle peut aussi partiellement s'expliquer par le fait que certains primo-délinquants sont aujourd'hui orientés par le Parquet vers les dispositifs dits de « 3^e voie » et ne comparaissent donc plus devant les tribunaux correctionnels.

2 – Crédibiliser l'exécution du travail d'intérêt général :

a - Lancer l'exécution du TIG dès l'audience :

Dans le cadre de la mise en place de « l'audience des années 2000 », dès le prononcé du TIG, une convocation serait immédiatement remise après du service d'insertion et de probation à une date fixée entre le 11^e et le 30^e jour. (proposition n° 19).

Dans l'hypothèse d'un sursis TIG, la convocation mentionnerait, le cas échéant, les obligations particulières de suivi prononcées par le Tribunal en plus du TIG.

Le condamné émargerait devant le greffier la convocation, ce qui vaudrait notification de la peine.

Cette nouvelle procédure entraînerait un gain de temps considérable en enclenchant le processus d'exécution dans le mois qui suit l'audience, ce qui existe aujourd'hui uniquement dans les cas où l'exécution provisoire est demandée.

De plus, elle déchargerait les juges de l'application des peines de 18 000 rendez-vous initiaux chaque année dans le seul but de notifier la peine.

La loi exigerait que l'ordonnance d'affectation du condamné sur un poste donné, avec un calendrier d'exécution fixé, soit signée dans un délai de 60 jours après l'audience. Ce délai serait prolongeable de 30 jours par ordonnance motivée du juge de l'application des peines (proposition n° 20).

En même temps, le service d'insertion et de probation informerait le juge de l'application des peines du type de suivi qu'il met en place.

Le juge ferait alors connaître sa réaction ; il ne recevrait lui-même le condamné que s'il le juge indispensable.

b - Faciliter la sanction d'une non-exécution d'un TIG :

- Dans l'hypothèse d'un TIG peine principale :

Le non-accomplissement d'un TIG est dans le droit actuel un nouveau délit. Le Parquet, qui dispose donc de l'opportunité des poursuites, peut convoquer le condamné devant le tribunal correctionnel, généralement 3 à 6 mois plus tard. Ensuite, une fois que le tribunal a prononcé une nouvelle peine pour inexécution du TIG, se pose le problème actuel du délai d'exécution des sanctions....

Autant dire que la simplification du dispositif est une demande quasi unanime.

La loi pourrait permettre au tribunal, lorsqu'il prononce le TIG, de fixer immédiatement la peine maximale que le condamné pourrait avoir à exécuter en cas de non-accomplissement (proposition n° 21).

Ce dispositif serait similaire à celui déjà prévu par la loi en cas de non-respect du suivi socio-judiciaire.

En cas d'incident, le juge de l'application des peines fixerait la peine à accomplir après un débat contradictoire.

- Dans l'hypothèse d'un sursis TIG :

Aujourd'hui, lorsque des incidents surviennent dans l'exécution du TIG, la procédure impose de ressaisir le tribunal correctionnel qui se prononcera quelques mois plus tard.

La loi devrait confier la révocation du sursis TIG au juge de l'application des peines, par un débat contradictoire en son cabinet, en présence du condamné, le cas échéant de son avocat et du Parquet (proposition n° 22).

Ces décisions du juge dans les deux cas seraient évidemment susceptibles d'appel comme les autres décisions rendues aujourd'hui par le juge de l'application des peines.

Si le condamné ne se présente pas à l'audience, bien que régulièrement convoqué à l'adresse qu'il avait déclarée au cours de la procédure, le juge de l'application des peines rendrait alors sa décision par un jugement contradictoire à signifier.

Mieux vaut concentrer l'attention des juges de l'application des peines sur les situations difficiles et la résolution des litiges que de leur imposer comme aujourd'hui, des milliers de rendez-vous systématiques.

c - Réduire le délai d'exécution du TIG à 12 mois :

Au regard de la prise en charge immédiate du condamné par les services d'insertion et de probation, il serait opportun de réduire le délai d'exécution du TIG à 12 mois au lieu de 18 actuellement (proposition n° 23)

Pour mémoire, le délai actuel moyen de transmission d'une décision au greffe du juge de l'application des peines, sauf organisation locale particulière, est similaire au délai de transmission au casier judiciaire, soit plus de 7 mois.

Après cette transmission, le greffe convoque la personne quelques jours ou quelques semaines plus tard avec d'ailleurs le risque d'un changement d'adresse du condamné.

d - Rendre le TIG plus efficace dans la lutte contre la récidive :

- En permettant un suivi réel des condamnés dont la situation fait craindre des risques élevés de récidive :

La loi pourrait prévoir que le suivi du condamné en cas d'obligation particulière ajoutée à celle d'exécution de TIG, resterait opérant pendant un délai fixé par le tribunal à une durée maximale de 12 mois (proposition n°24).

Le juge de l'application des peines aurait la possibilité d'abrégé ce délai s'il constate que le suivi est devenu sans objet.

Cette latitude permettrait de mieux personnaliser la sanction et éviterait de cesser de suivre un condamné dont la peine serait devenue non avenue du fait de l'exécution du TIG, alors que le service d'insertion et de probation et le juge de l'application des peines sont convaincus d'un risque élevé de récidive.

- En mettant en place des programmes obligatoires et adaptés au condamné :

Certaines expériences locales ont conduit des services d'insertion et de probation à faire exécuter une partie du TIG, 8 heures ou 16 heures, sous forme de participation obligatoire à un stage destiné à faire prendre conscience au condamné de son comportement de délinquant.

L'objectif est de faire baisser sa dangerosité et partant, les risques de récidive.

Dans le cadre de la lutte contre la délinquance routière, chacun est convaincu de l'utilité de ces stages.

Mais sur le terrain, leur généralisation se heurte à des questions financières.

Le Ministère de la Justice devrait faire du développement de ces programmes de lutte contre la récidive une priorité (proposition n° 25).

La pratique pourrait être de laisser se développer les initiatives locales, d'évaluer l'efficacité de ces programmes en terme de récidive et de généraliser les plus efficaces.

Nos amis canadiens ont beaucoup à nous apprendre sur ce sujet : leur expérience nous invite à étendre ces dispositifs au-delà de la délinquance routière pour également travailler sur la violence conjugale ou sur les conduites addictives.

Cet objectif est envisagé dans ce rapport pour ce qui concerne le TIG, mais le public que devraient viser ces programmes regroupe l'ensemble des personnes sous main de justice, qu'elles relèvent du milieu ouvert (TIG, sursis mise à l'épreuve) ou qu'elles soient détenues.

Ces programmes pourraient être construits avec des partenaires extérieurs au Ministère de la Justice.

Ils devraient également, comme nous y invite le pragmatisme canadien, faire l'objet d'évaluations systématiques.

Le seul moyen de progresser dans la lutte contre la récidive et de garantir à nos concitoyens une gestion efficace de l'argent public.

e - Donner tout son rôle au TIG dans l'échelle des peines :

La logique du TIG est claire :

Plutôt que d'enlever la liberté par une courte peine par exemple d'un mois, la société demande au condamné de lui donner gratuitement du temps de travail, dans un but d'intérêt général.

Si les jours-amende ôtent une part du niveau de vie sur une période déterminée, le TIG, lui, prive de temps libre.

Nos amis suisses ont poussé jusqu'au bout cette logique en posant qu'un jour de détention équivaut à 4 heures de TIG pour une personne occupant par ailleurs un emploi à temps plein. Leur idée est bien d'enlever le temps libre du condamné et de le lui faire consacrer à une œuvre d'intérêt général.

Sans aller jusqu'à cette logique, il conviendrait de donner au juge de l'application des peines la possibilité de convertir un travail d'intérêt général en jours-amende ou en amende (proposition n°26).

L'intérêt de cette souplesse est évident lorsqu'il apparaît que le TIG ne peut matériellement être exécuté.

Il permet également d'adapter la sanction à une évolution de la situation de la personne.

De même, il conviendrait de donner au juge de l'application des peines la possibilité offerte aujourd'hui au seul tribunal, de convertir une peine d'emprisonnement en TIG, et d'avoir la possibilité nouvelle de la convertir en jours-amende (proposition n° 27).

Là encore, l'objectif demeurerait la simplification des procédures, afin de garantir l'exécution la plus rapide de la sanction qui apparaît au magistrat la mieux adaptée

3 – Lancer un programme national de relance du TIG :

La crédibilité du TIG étant rétablie, 2003, année de son 20^e anniversaire, pourrait être aussi celle de sa redynamisation.

a - Accroître quantitativement et qualitativement l'offre de TIG :

Les pouvoirs publics pourraient lancer cette année un plan national de développement du TIG (proposition n° 28).

Un objectif de nouvelles places pourrait être fixé dans chaque département. Sur le terrain, il apparaît indispensable que le préfet soit un des coordinateurs de ce plan.

Il pourrait en effet utilement diffuser le message auprès des collectivités locales, des services publics ainsi que des associations.

Les grands mouvements associatifs pourraient également être mobilisés.

Au-delà de l'objectif quantitatif, une démarche de diversification des TIG devrait être menée à cette occasion. Actuellement, les postes de TIG voirie-espaces verts sont proportionnellement les plus nombreux.

La diversification devrait viser à développer les postes de TIG soirs ou week-ends, tertiaires, protégés destinés aux personnes dont les capacités physiques sont limitées, en milieu hospitalier notamment pour les condamnés pour non-respect du code de la route...

Une simplification dans la procédure d'agrément serait indispensable (proposition n° 29).

Elle est tellement lourde, s'achevant par l'approbation en assemblée générale des magistrats, que dans la plupart des départements, elle est en quelque sorte contournée par la délivrance d'un agrément provisoire.

La simplification pourrait être la suivante : prévoir une information du président du tribunal, du procureur et du préfet pour tout nouveau poste créé, leur demandant de faire part sous 15 jours de leur éventuelle opposition, l'opposition d'une seule de ces trois autorités valant rejet de l'agrément.

Chaque année en janvier, un répertoire de tous les postes TIG en vigueur dans le ressort serait transmis aux mêmes autorités afin de leur permettre de faire connaître leur éventuelle opposition à la prolongation de tel ou tel poste.

b - S'appuyer fortement sur les tuteurs encadrant les condamnés à un TIG :

Les difficultés constatées par certaines structures accueillant des condamnés TIG sont souvent liées à un défaut d'encadrement et de formation.

Il conviendrait de définir un suivi type par le service d'insertion et de probation du condamné TIG, les pratiques variant beaucoup d'un département à l'autre (proposition n° 30).

Il serait très utile de mobiliser les tuteurs (proposition n° 31).

Le tuteur est la personne qui, sur le terrain, travaille avec le condamné TIG. Généralement, le service d'insertion et de probation est en relation avec le chef de service ou avec le président de l'association, mais plus rarement avec ce tuteur.

Il pourrait être proposé une formation à ces tuteurs, ce qui se fait ponctuellement dans certains départements, de manière à les préparer aux éventuels besoins ou réactions des publics qu'ils vont accueillir (proposition n° 32).

Ces tuteurs pourraient être indemnisés par le versement d'une vacation, d'un montant symbolique, non imposable et non assujettie aux prélèvements sociaux telles les vacances versées aux sapeurs pompiers volontaires (proposition n° 33).

Un tuteur encadrant un condamné TIG pendant 200 heures pourrait bénéficier d'une vacation de l'ordre de 70 euros.

Cette vacation récompenserait sa prise de responsabilité ainsi que ses démarches (*ex : signalement des difficultés, rédaction du rapport final*).

Elle serait certainement bien accueillie par les chefs de services des collectivités, permettant de récompenser des agents dont le travail est particulièrement apprécié.

Enfin, le réseau des tuteurs de chaque ressort devrait être animé au moyen d'une réunion annuelle qui pourrait devenir une assemblée générale si les tuteurs se constituent en association.

Cette réunion serait un lieu d'échange d'expérience et d'information : elle permettrait aux autorités une fois par an (préfet, élus...) de prendre la mesure du travail effectué et des éventuelles difficultés à résoudre.

Pour le Ministère de la justice, elle permettrait d'associer de plus nombreux citoyens à l'exécution des décisions de justice.

Enfin, le réseau pourrait utilement accueillir des personnes sous main de justice dans le cadre d'une remise au travail.

C- DONNER DE LA CONSISTANCE AUX MESURES DE SURSIS AVEC MISE A L'EPREUVE ET A L'AJOURNEMENT AVEC MISE A L'EPREUVE :

1 – L'emprisonnement assorti d'un sursis avec mise à l'épreuve est une mesure intelligente, mais dont l'application actuelle est défailante :

a - Un outil intelligent de lutte contre la récidive :

Cette procédure a été créée par l'ordonnance du 23 décembre 1958 qui instituait le juge de l'application des peines.

Le sursis avec mise à l'épreuve est une dispense d'exécution d'une peine d'emprisonnement prononcée en raison d'un crime ou d'un délit pour une durée maximale de 5 ans, sous la condition du respect de certaines obligations pendant un délai allant de 18 mois à 3 ans.

Les obligations sont d'une part de nature générale, permettant le contrôle du condamné et d'autre part de nature particulière, par exemple en matière de santé, de vie professionnelle, d'indemnisation des victimes ou de prévention de la récidive.

Le suivi de la mesure est assuré par le juge de l'application des peines, le contrôle du respect des obligations relevant du service d'insertion et de probation.

b - Une application largement défailante :

Un exemple rapporté au cours de la mission :

un délinquant quittant la barre du tribunal après avoir entendu le président lui annoncer sa condamnation à une peine de prison avec sursis et mise à l'épreuve, rejoint sa famille au fond de la salle d'audience et lui dit « ça va, je n'ai rien eu ».

Comment peut-on parfois en arriver là ?

D'abord, comme pour les autres peines, la mise à exécution qui commence par la notification des obligations par le juge de l'application des peines est beaucoup trop tardive.

Le début du contrôle effectif du respect des obligations est également beaucoup trop tardif et parfois peu perceptible. Il y a un véritable besoin d'harmonisation de ces suivis.

Le non-respect des obligations est insuffisamment sanctionné au regard de la lourdeur de la procédure qui prévoit le retour devant le tribunal correctionnel à la suite d'une requête en révocation du juge de l'application des peines. Cette requête est irrecevable si elle est présentée après l'expiration du délai de mise à l'épreuve même si elle est fondée sur des faits survenus durant la mise à l'épreuve.

La peine de prison avec sursis et mise à l'épreuve est parfois prononcée par un tribunal qui ne fixe aucune obligation particulière ; les juges ne souhaitent pas condamner à une peine d'emprisonnement ferme et ne peuvent plus prononcer un sursis simple.

Il existe donc un sursis avec mise à l'épreuve où chacun cherche, le juge de l'application des peines comme le service d'insertion et de probation quelle obligation particulière faire peser sur le condamné pour limiter les possibilités de récidive, parfois en vain ...

Enfin certains sursis avec mise à l'épreuve se poursuivent alors qu'ils sont devenus sans objet.

L'article 743 du code de procédure pénale permettant de mettre fin prématurément à la mesure lorsque les obligations ont été respectées et que le reclassement paraît acquis, est insuffisamment appliqué. Il est incontestable qu'un certain nombre de sursis avec mise à l'épreuve encombrant sans raison les services d'insertion et de probation.

2- Crédibiliser les mesures de mise à l'épreuve :

a - Exécuter immédiatement la mesure :

La notification des obligations pourrait se faire à l'audience par la remise au condamné par le greffier du formulaire de notification des obligations générales ainsi que des obligations particulières qui viennent d'être fixées (proposition n° 34)

Ce formulaire pourrait être comparable à celui utilisé par les juges de l'application des peines. Le condamné signerait alors un procès-verbal de notification.

Le condamné recevrait également à l'audience une convocation au service d'insertion et de probation à une date fixée entre le 11^e jour et le 30^e jour suivant l'audience, sur la base de plages de permanence communiquées par les services d'insertion et de probation (proposition n° 35).

Cette convocation pourrait préciser les documents dont il devrait se munir ainsi que l'adresse du service d'insertion et de probation, illustrée par un plan.

Dans le cas où le condamné serait absent à l'audience, l'acte de signification pourrait contenir les mêmes informations avec l'obligation de se présenter à un rendez-vous dans les 30 jours au service d'insertion et de probation.

Le greffier du juge de l'application des peines recevrait alors le dossier et le dupliquerait pour le service d'insertion et de probation. Ce dernier assurerait le premier entretien et dans les 8 jours transmettrait son premier rapport avec ses propositions de suivi au juge de l'application des peines.

Ce dernier validerait ou compléterait cette proposition de suivi et ne convoquerait le condamné que s'il le juge nécessaire. Comme dans les propositions concernant le TIG, le juge de l'application des peines serait déchargé des rendez-vous systématiques pour se concentrer sur les cas les plus difficiles et sur la sanction des manquements aux obligations.

b - Assurer l'effectivité de la prise en charge :

Dans cet objectif, il conviendrait qu'un groupe de praticiens de terrain soit constitué pour élaborer une échelle des différents suivis (proposition n° 36).

L'objectif serait de fixer une gamme, allant d'un suivi intensif (exemple : deux rendez-vous par semaine, dont un à domicile, ces rendez-vous à domicile étant largement réduits aujourd'hui dans un grand nombre de départements alors qu'ils sont très opportuns, notamment lorsqu'il s'agit de faits de violence conjugale ou familiale), à un suivi allégé constitué d'un rendez-vous trimestriel avec envoi entre chaque rendez-vous par courrier des justificatifs par le condamné.

Cette harmonisation permettrait un dialogue plus concret et fructueux entre les juges de l'application des peines et les services d'insertion et de probation, chacun parlant le même langage.

Elle entraînerait la transmission au juge de l'application des peines d'un rapport de suivi trimestriel permettant à la mesure de vivre et d'évoluer, soit vers un renforcement, soit vers un allègement, voire une suppression (proposition n° 37)

La loi pourrait également réduire la durée minimale du suivi de 18 mois à 12 mois pour éviter que le tribunal souhaitant un suivi ne soit contraint de l'ordonner pour une durée qui ne serait justifiée que par cette limite de 18 mois (proposition n° 38).

c - Simplifier et rendre effective la sanction du non-respect des obligations :

La loi pourrait confier au juge de l'application des peines le contentieux et la révocation du délai d'épreuve lors d'un débat contradictoire (proposition n° 39).

Elle pourrait autoriser ce débat même au-delà du délai d'épreuve, s'il concerne évidemment des manquements constatés durant le délai (proposition n° 40).

Elle pourrait également confier de larges pouvoirs d'investigation aux juges de l'application des peines, notamment auprès d'organismes financiers (proposition n° 41).

Cette disposition aurait une portée plus grande que celle de l'article D 116-1 du code de procédure pénale.

3 - Développer l'ajournement avec mise à l'épreuve :

La quasi-totalité des acteurs du monde judiciaire, notamment les juges de l'application des peines ou membres des services d'insertion et de probation rencontrés au cours de la mission vantent les mérites de cette mesure.

Le tribunal peut se prononcer sur la culpabilité tout en renvoyant à une audience ultérieure dans un délai de 12 mois maximum la fixation de la peine.

Il impose entre-temps des obligations sous le contrôle du juge de l'application des peines qui fera un rapport au tribunal avant la seconde audience pour rendre compte du respect des obligations imparties.

Le délai prévu est souvent assez limité et la mesure est notamment utilisée pour obtenir l'indemnisation de la victime ou la mise en place de soins.

Le seul reproche entendu contre cette mesure est qu'elle nécessite deux passages en audience.

La loi pourrait prévoir que dans l'hypothèse où les obligations ont été remplies et que le reclassement paraît acquis, avec l'accord du Parquet, le juge de l'application des peines pourrait prononcer lui-même une dispense de peine (proposition n° 42)

III - EXECUTER LES PEINES D'EMPRISONNEMENT EN LIMITANT LES SORTIES SECHES :

A- EXECUTER REELLEMENT LES COURTES PEINES D'EMPRISONNEMENT :

1 - Les courtes peines d'emprisonnement peuvent être nécessaires :

Durant l'année 2002, 77959 personnes sont entrées en détention en France Métropolitaine.

Parmi elles, on compte 42 personnes purgeant une contrainte par corps, 29853 prévenus faisant l'objet d'une information, 25706 condamnés en comparution immédiate, puis des condamnés correctionnels dont 13653 pour des peines inférieures à 6 mois, 5278 pour des peines de 6 mois à un an, 2681 pour des peines allant d'un an à 3 ans, 315 pour des peines de 3 ans à 5 ans, et 169 pour des peines supérieures à 5 ans.

Enfin on dénombre 63 personnes condamnées à des peines de réclusion criminelle et 199 personnes détenues pour autre motif.

On constate par conséquent l'importance en nombre des peines inférieures ou égales à un an, qui sont considérées par la loi comme de courtes peines d'emprisonnement dans la mesure où elles bénéficient d'un statut particulier : lorsque le condamné est libre à l'issue de l'audience, faute de mandat de dépôt immédiat, le juge de l'application des peines doit être saisi afin d'examiner la possibilité d'exécuter ces peines dans le cadre d'un aménagement.

Les courtes peines d'emprisonnement ont souvent fait l'objet de critiques : spécialement lorsqu'elles sont inférieures à six mois, elles seraient trop brèves pour qu'une quelconque action de réinsertion puisse être menée pendant l'incarcération, et n'auraient qu'un effet négatif sur le condamné.

Pourtant, elles ont leur place **dans une échelle des peines rénovée, où l'emprisonnement ferme doit être l'exception**, lorsqu'aucune autre sanction ne suffit à protéger la victime ou à éviter une réitération immédiate des faits.

C'est le cas lorsqu'il s'agit **d'infractions graves**, notamment de violences contre les personnes.

Il en est de même **si toutes les mesures alternatives ont déjà été tentées, et que leur échec est avéré.**

Il est déjà démontré dans plusieurs pays d'Europe (par exemple en Belgique) que l'instauration d'un seuil en dessous duquel le magistrat ne peut pas prononcer de peine ferme, sachant qu'elle ne sera pas mise à exécution, entraîne systématiquement une hausse du quantum des peines prononcées.

Il serait en outre paradoxal de prononcer des peines plus sévères dans l'unique but de favoriser la réinsertion en laissant suffisamment de temps en détention pour la mise en place d'un projet.

Il est donc manifeste que ces courtes peines peuvent être nécessaires, et qu'il convient d'inverser le raisonnement, en recherchant la modalité d'exécution de la peine qui est la plus adaptée et qui autorise le meilleur accompagnement du condamné à sa sortie de prison en permettant d'éviter la récidive.

2 - Leur exécution est aujourd'hui aléatoire, inefficace et coûteuse :

a - Une exécution aléatoire :

Le rapport de l'inspection des services judiciaires établi en Juillet 2002 et portant sur l'exécution des peines estimait à 48% la proportion des condamnations non exécutées dans les juridictions examinées, tant en raison de l'encombrement des parquets, que par le jeu des décrets de grâce.

Le décret de grâce, pratique régaliennne qui permet, à l'occasion de la fête nationale, de réguler la population pénale, a un effet important sur l'érosion des peines d'emprisonnement, puisqu'il permet de les réduire à raison de 7 jours par mois restant à purger dans un maximum de 4 mois pour les condamnés détenus, tandis qu'il réduit de deux mois les peines prononcées devenues définitives, mais non encore mises à exécution.

Il présente un inconvénient majeur, dans la mesure **où les réductions de peine qu'il opère sont sans rapport avec le comportement du détenu ou ses efforts de réinsertion.**

Les condamnés à de courtes peines préfèrent souvent profiter de cette érosion arbitraire et renoncer à tout aménagement de peine pour n'avoir aucun compte à rendre à leur sortie; ceci explique qu'ils refusent majoritairement que leur situation soit examinée au titre de la libération conditionnelle.

Une étude du CESDIP (Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales) publiée en novembre 2002 et portant sur un échantillon de condamnés à tous types de peines, correctionnelles et criminelles, indique que pour l'ensemble de l'échantillon, la proportion de la peine effectuée en détention est de 69%, tandis que 27% de la peine ne sont pas exécutés en raison des réductions de peine, décrets de grâce et amnisties ; la part exécutée en milieu ouvert, dans le cadre d'une libération conditionnelle, est seulement de 4%.

On constate que plus la peine est courte, plus la proportion de temps passé en détention est longue et plus le quantum de la peine effectuée dans le cadre d'un aménagement est faible : à titre d'illustration, une peine criminelle de 5 ans et plus sera effectuée en détention à hauteur d'environ 65%, sera érodée par les réductions de peine et les grâces à hauteur d'environ 29%, et sera exécutée en milieu ouvert à hauteur d'environ 6%, tandis que pour une peine inférieure à 9 mois, ces chiffres seront aux alentours de 74%, 24% et 2%.

Cet aléa, lié à l'application du décret de grâce, entraîne **un écart dans la durée de peine purgée par chaque condamné**, là encore en fonction de sa date d'incarcération.

Inégalité de la durée de peine exécutée en fonction de la date d'incarcération

Quantum de peine prononcée	Durée de la peine exécutée
6 mois	De 3 mois et 13 jours à 4 mois et 18 jours
8 mois	De 4 mois et 21 jours à 6 mois et 3 jours
10 mois	De 5 mois et 24 jours à 7 mois et 20 jours
12 mois	De 6 mois et 26 jours à 9 mois
2 ans	De 13 mois et 28 jours à 15 mois et 17 jours

Hypothèse :

Condamné non-récidiviste, bénéficiant du plein octroi des remises de peines ; infraction non exclue des décrets de grâce. Calculs effectués par l'administration pénitentiaire.

b - Une exécution inefficace :

L'encombrement déjà évoqué des parquets entraîne l'exécution retardée des courtes peines d'emprisonnement lorsqu'il s'agit de condamnés à une peine inférieure ou égale à un an demeurés libres à l'issue de l'audience (autres procédures que la comparution immédiate); ainsi, un des Parquets visités fait-il état d'un retard d'un an dans la mise à exécution des extraits de jugement concernant ces peines.

Ce retard a une triple conséquence :

- tout d'abord une plus grande difficulté pour retrouver les personnes condamnées, lesquelles ont souvent déménagé, ce qui entraîne une perte de temps pour le greffe judiciaire et pour les services de police, amenés à diligenter des recherches, d'où un coût de fonctionnement de l'institution augmenté ;

- ensuite un risque d'inexécution de la peine, si le condamné n'est pas retrouvé;

- une perte de sens de la peine : **quel peut être l'effet dissuasif d'une sanction exécutée tardivement ?** - Que signifie une peine d'emprisonnement ferme dont l'exécution intervient avec un retard aussi important (parfois de plusieurs années) alors que la situation du condamné a évolué et ne qu'il correspond plus à la personne jugée par le Tribunal Correctionnel ? - Quel est l'impact d'une peine érodée par l'application successive de plusieurs décrets de grâce ?

Il faut espérer qu'aucun parquet n'utilise cette possible érosion pour éviter qu'une décision de justice définitive ne soit exécutée.

De plus, de nombreuses peines ne peuvent pas voir leurs modalités d'exécution aménagées dans le cadre de la procédure de saisine du juge de l'application des peines déjà évoquée (dite procédure de l'article D 49-1 du code de procédure pénale).

L'ensemble de ces situations ne peut que développer un sentiment d'impunité ou d'injustice.

Les courtes peines d'emprisonnement sont aujourd'hui très majoritairement exécutées en maison d'arrêt. Les peines correctionnelles d'un montant supérieur, qui devraient s'exécuter en établissement pour peine, le sont souvent en partie en maison d'arrêt, faute de places suffisantes en centre de détention.

Les maisons d'arrêt, si elles répondent aux objectifs de sanction et de mise à l'écart de la société qui justifient le plus souvent la détention ferme, ne favorisent pas la réinsertion des condamnés; elles n'offrent pas les mêmes possibilités de formation professionnelle, de scolarité ou de travail que les établissements pour peine. La situation est évidemment encore plus dégradée lorsque le taux d'occupation s'élève fortement.

Par ailleurs, en maison d'arrêt, le régime de détention n'est pas adapté aux impératifs de la réinsertion et ne favorise donc pas la prévention de la récidive : impossibilité d'entrer en contact téléphonique avec l'extérieur, régime des permissions de sortie et des parloirs plus strict. Par conséquent, les contacts sont réduits avec l'environnement familial et social, et la préparation de la sortie est plus difficile.

Les réductions de peine supplémentaires, c'est à dire liées à des efforts en vue de la réinsertion, ne peuvent être obtenues qu'à l'issue de la première année d'incarcération : ainsi les personnes condamnées à de courtes peines, analphabètes ou illettrées sont-elles peu encouragées à suivre des cours adaptés à leur situation, d'autant plus qu'elles sont souvent indigentes, et préfèrent travailler en atelier lorsque cela leur est possible. La préparation de leur sortie en sera affectée, alors qu'une meilleure insertion professionnelle de ces condamnés représenterait pour la société une meilleure garantie.

La réforme du 15 Juin 2000, est positive en ce qu'elle a rendu la procédure d'octroi des aménagements de peine juridictionnelle, c'est à dire contradictoire et susceptible d'appel. En revanche, elle a eu un effet pervers sur le fonctionnement du service d'insertion et de probation en milieu fermé : les effectifs souvent insuffisants de ce service se sont concentrés sur la préparation des dossiers d'aménagement résultant d'une requête du condamné, au détriment de leur rôle d'initiateurs de projets de réinsertion : les condamnés les plus en difficulté ne réclamant rien, en général, sont ceux qui ont le plus pâti de cette situation, ce qui explique, en grande partie, **la chute des aménagements de peine constatée depuis un an.**

Si cette chute n'est pas stoppée très rapidement, **il est à craindre une flambée de délinquance liée à la récurrence, faute de réinsertion des condamnés.**

c - Une exécution coûteuse :

La construction d'une nouvelle place en maison d'arrêt coûte 106 400 Euros, alors qu'une place en établissement du type centre de semi-liberté ou centre pour peines aménagées revient au tiers de ce montant.

Le prix de revient journalier d'un détenu en maison d'arrêt s'élève à 55,80 Euros; il s'agit d'un coût de fonctionnement calculé sur l'effectif de référence de l'établissement, et ne tenant pas compte des charges patronales et des frais d'amortissement.

Dans un centre de semi-liberté, un objectif de coût de 20 à 30 euros par jour peut être raisonnablement atteint.

Par comparaison, le prix d'un matériel destiné à la surveillance électronique est, dans la phase de lancement actuel, de 22 euros par jour.

Enfin, le coût de revient moyen d'un placement extérieur est de 12 à 18 euros par jour.

Il est nécessaire d'adapter le coût de la sanction au risque que représente le condamné pour la société.

Pour illustrer la situation actuelle, une comparaison pourrait être faite dans le domaine de la santé publique : le développement des soins ambulatoires, voire de l'hospitalisation à domicile permet de répondre aux besoins de nombreux malades.

Aujourd'hui, la prise en charge de tous les malades en milieu hospitalier nous paraît absurde et inutile.

De la même manière, le recours quasi exclusif à l'enfermement en maison d'arrêt pour traiter la délinquance est inefficace et néfaste. Dans l'intérêt même de la société, il est clair qu'actuellement, un nombre important de condamnés ne devrait pas se trouver en maison d'arrêt.

Il faut donc abandonner l'idée trop répandue selon laquelle l'aménagement des modalités d'exécution de la peine serait un cadeau fait au condamné : bien au contraire, l'intérêt de la société commande de s'assurer de sa réinsertion pour lutter contre la récidive et de donner la priorité à sa possibilité de travailler, notamment afin d'assurer l'indemnisation des victimes.

3 - Rénover l'exécution des courtes peines d'emprisonnement :

a - Aujourd'hui, l'incarcération en maison d'arrêt est la règle :

Notre fonctionnement actuel ne prend pas en considération **la notion fondamentale qu'est le travail** : les condamnés à une courte peine d'emprisonnement qui avaient un emploi vont le perdre, et en maison d'arrêt, **le plus souvent, le détenu connaît l'oisiveté** faute d'ateliers ou d'actions de formation en nombre suffisant.

Or, l'exécution en maison d'arrêt des peines d'emprisonnement permet très difficilement l'indemnisation des victimes, en raison de la faible rémunération du travail pénitentiaire à supposer que celui-ci soit accessible au condamné, tandis que cette indemnisation sera souvent l'une des obligations imposées à un condamné placé en semi-liberté ou sous surveillance électronique, et pouvant donc occuper un emploi normalement rémunéré.

La détention se justifie parfaitement lorsque le condamné représente un danger pour la victime ou met en péril l'ordre public en raison de la nature des faits commis.

En dehors de ces situations, incarcérer un condamné en maison d'arrêt revient pour la société à dépenser beaucoup d'argent pour imposer une période d'isolement et le plus souvent d'oisiveté, dans des conditions souvent peu idéales.

Il faut admettre que l'auteur d'une infraction de faible gravité, comme une dégradation volontaire de véhicule (**même s'il s'agit d'une récidive**) sera plus utilement sanctionné par un placement en semi-liberté lui permettant de rembourser les dégâts causés par l'infraction que par une incarcération en maison d'arrêt.

Une fois la condamnation prononcée, le juge de l'application des peines doit être saisi afin d'aménager l'exécution des courtes peines d'emprisonnement (article D 49-1 du code de procédure pénale).

Aujourd'hui, l'adaptation des modalités d'exécution de la peine au profil du condamné est l'exception : Le rapport d'inspection de juillet 2002 indique que dans l'échantillon étudié seulement **10 peines sur les 203 étudiées dans cette catégorie sont aménagées.**

Les Parquets ne transmettent pas toujours l'original de l'extrait de jugement, se réservant ainsi la possibilité de mettre à exécution la peine ferme alors même que le juge de l'application des peines est saisi.

La mise en œuvre de la procédure de l'article D 49-1 du code de procédure pénale est très aléatoire, dans la mesure où aucun délai précis n'encadre la décision du parquet de saisir le juge de l'application des peines en vue de la mise à exécution.

Bien que la réforme du 15 juin 2000 permette au condamné de saisir le juge de l'application des peines d'une requête au titre de l'article D 49-1 du code de procédure pénale, celui-ci ignore en général cette possibilité, et ne dispose d'aucun repère dans le temps pour évaluer la date à laquelle il lui faudra saisir ce magistrat; Tant que le juge de l'application des peines n'a pas eu transmission de l'extrait de jugement, il n'est pas en mesure de mener à bien la procédure d'aménagement.

L'absence de places en nombre suffisant dans de nombreux départements au sein des centres de semi-liberté rend difficile l'aménagement des courtes peines d'emprisonnement, ainsi que le déficit de lieux habilités de placements extérieurs.

Il convient de relever que les conditions d'occupation des centres de semi-liberté ont également une très grande importance : un centre fermé les fins de semaine ou dont les horaires d'ouverture et de fermeture ont une amplitude trop limitée n'est pas adapté aux exigences actuelles du monde du travail.

Ces difficultés sont particulièrement présentes dans les quartiers de semi-liberté aménagés au sein des maisons d'arrêt.

Quant au placement sous surveillance électronique, il est seulement en phase de lancement.

Enfin, la procédure de l'article D 49-1 est **très rarement appliquée, s'agissant des mineurs, en raison de l'absence quasi totale de centres de semi-liberté, et de lieu de placement extérieur institutionnalisé par une convention en ce qui les concerne.**

b - Permettre à la juridiction de condamnation de prononcer une peine adaptée :

Actuellement, bien que le Tribunal puisse, au moment du jugement de condamnation, ordonner l'exécution de la peine sous le régime de la semi-liberté, cette disposition n'est presque jamais utilisée, faute de places disponibles ou connues par la juridiction qui recule de ce fait devant la complexité du dispositif.

Les semi-libertés prononcées «ab initio» sont donc résiduelles : 149 par an environ.

Il faut par conséquent favoriser le prononcé de ce type de décision, et permettre au Tribunal d'ordonner l'exécution de la peine sous le régime de la semi-liberté ou de la surveillance électronique.

- Les moyens :

Le gouvernement s'est fixé pour objectif la mise en œuvre de 800 dispositifs de placement sous surveillance électronique d'ici juin 2003, et de 3000 places disponibles

en 2006.

Le prononcé ab initio d'un placement sous surveillance électronique est donc envisageable à partir de 2005.

A l'horizon 2005, la création de 5000 places de semi-liberté supplémentaires est apparue indispensable au fil des simulations effectuées au cours de la mission pour permettre la mise en œuvre généralisée de cette disposition (proposition n° 43).

- L'information de la juridiction de jugement :

En ce qui concerne la semi-liberté, un état de l'occupation des centres de semi-liberté du ressort et des ressorts voisins serait adressé systématiquement chaque semaine au Président du Tribunal de Grande Instance par l'administration pénitentiaire, pour être diffusé à tous les présidents de tribunal correctionnel,

Un état identique serait mis au point en ce qui concerne le placement sous surveillance électronique, afin que le Tribunal soit informé de la disponibilité du matériel technique dans son ressort,

Un tel état pourrait également récapituler les postes de TIG disponibles.

Ces informations pourraient être utilement diffusées sur l'intranet.

Afin de donner au Tribunal les moyens de prononcer sa décision en toute connaissance de cause, il convient de prévoir qu'une enquête de faisabilité de la semi-liberté ou du placement sous surveillance électronique puisse être ordonnée en temps utile, c'est à dire avant l'audience, afin de ne pas allonger les délais (proposition n° 44).

Des indications contenues dans la convocation par OPJ ou dans la citation directe informeraient le prévenu de ce qu'il peut, s'il envisage de solliciter une exécution de son éventuelle peine sous l'un de ces régimes, se munir des justificatifs de son emploi (toute COPJ contenant l'indication de se munir de justificatifs de ses revenus et de son domicile) et solliciter, lui-même ou par l'intermédiaire de son avocat, une enquête préalable auprès du procureur de la République.

La convocation ou la citation remise à la personne poursuivie comprendrait la mention suivante :

Si vous désirez bénéficier d'un placement sous surveillance électronique, vous ou votre avocat pouvez présenter une requête au procureur de la République afin qu'une enquête préalable soit diligentée avant l'audience de jugement : vous devrez joindre à cette requête des justificatifs d'emploi, de domicile, et le cas échéant une attestation d'hébergement contenant l'accord de la personne qui vous loge à la procédure de placement sous surveillance électronique, ainsi que les documents justifiant de ce que vous disposez d'une ligne téléphonique.

Un modèle de requête pourrait être joint à la COPJ ou à la citation.

La demande d'enquête de faisabilité devrait être formée dans le délai compris entre la notification de la COPJ, ou la signification de la citation, et la date d'audience, au moins 30 jours avant celle-ci.

Cette enquête serait de droit si la personne poursuivie produit les pièces demandées dans la COPJ ou dans la citation.

Dans le cadre de la comparution immédiate, un renvoi pourrait être sollicité à l'audience aux mêmes fins (enquête de faisabilité), et dans ce cas le Tribunal apprécierait le bien-fondé de la demande de renvoi. En raison de la nature de cette procédure, aucun justificatif ne serait exigé lors de l'audience.

Dans tous les cas, l'enquête de faisabilité sera confiée au service d'insertion et de probation, saisi par réquisition du Procureur.

En cas d'irrespect des conditions des modalités d'exécution de la semi-liberté et du placement sous surveillance électronique, le juge de l'application des peines qui en suit l'exécution statuerait contradictoirement et sans délai sur le retrait de ces mesures, ce qui pourrait provoquer l'incarcération du condamné en maison d'arrêt (proposition n° 45).

Des exemples constatés à plusieurs reprises lors de la mission :

la loi impose actuellement, dans certains cas de comparution immédiate, la réalisation d'enquêtes présentencielles dans le cadre de la permanence d'orientation pénale.

Pour beaucoup de magistrats, elle n'apporte pas de renseignements suffisamment précis pour décider d'une modalité d'exécution de la peine autre que la maison d'arrêt.

Les raisons en sont multiples : la principale réside dans les réticences de l'enquêteur à prendre contact avec l'employeur pour vérifier les conditions du contrat de travail. Beaucoup d'enquêteurs indiquent en effet que leur appel à l'employeur pourrait avoir des conséquences négatives pour le prévenu, alors même que ce dernier est présumé innocent et non encore jugé.

C'est la raison pour laquelle l'opportun développement des enquêtes avant jugement n'est suggéré que sur la base du volontariat du prévenu, ce qui simplifierait les contacts avec l'entourage ou l'employeur.

c - Définir des modalités d'exécution de la peine adaptées au condamné :

Dans le cadre de l'article D 49-1 du code de procédure pénale, après la condamnation, le juge de l'application des peines peut aménager les courtes peines d'emprisonnement.

Cette procédure est prévue par des textes réglementaires. Elle doit être améliorée afin d'en faciliter l'accès en accélérant sa mise en œuvre, et quelques aménagements juridiques sont nécessaires à son bon fonctionnement.

- Accélérer la procédure :

A partir du 1^{er} JANVIER 2005, une procédure nouvelle pourrait se mettre en place, fondée sur la **convocation dès l'audience de jugement** de la personne condamnée : (proposition n° 46).

Le greffier d'audience lui remettrait une convocation contre émargement afin qu'il se présente devant le juge de l'application des peines compétent à une date comprise entre le 11^{ème} jour (terme du délai d'appel) et le 30^{ème} jour à compter de la date d'audience devant ce magistrat. (**modèle de convocation joint en annexe**).

Le Président informerait oralement le condamné des possibilités d'aménagement de sa peine, et prononcerait l'avertissement suivant :

« Si vous ne vous présentez pas au juge de l'application des peines devant lequel vous venez d'être convoqué, la peine ferme qui vient d'être prononcée à votre encontre peut être mise à exécution en Maison d'arrêt.

Il en sera de même, si le Procureur de la République estime qu'il y a urgence »(proposition n° 47).

Si le condamné ne défère pas à la convocation, l'extrait serait immédiatement retourné au ministère public, qui le met à exécution.

Il semblerait toutefois opportun que ce magistrat puisse saisir à nouveau le juge de l'application des peines si la situation du condamné, au moment de cette mise à exécution, le justifie. **Dans ce cas, il pourrait adresser le condamné au juge de l'application des peines par convocation contre émargement fixée pendant les plages de permanence du service de l'application des peines** (proposition n° 48).

Le juge de l'application des peines aurait quatre mois pour prendre une décision aménageant la peine, ceci à compter de la date de l'audience ou de la signification de la condamnation à la personne du condamné (proposition n° 49) ; l'aménagement pourrait se concrétiser ultérieurement, pour tenir compte des difficultés pratiques de mise en œuvre des décisions (proposition n° 50).

A l'issue du premier entretien, si le condamné ne produit pas toutes les pièces nécessaires, le magistrat lui préciserait les conditions requises pour bénéficier des différents modes d'exécution possibles de sa peine, et lui accorderait un délai maximum de deux mois pour les remplir et en justifier (proposition n° 51).

Si le condamné, bien que désireux de se réinsérer n'est pas en mesure, sans soutien socio-éducatif, de réunir toutes les conditions nécessaires de logement et d'emploi ou de formation le juge de l'application des peines saisira à l'issue du premier entretien le service pénitentiaire d'insertion et de probation, qui déposera un rapport sur les possibilités d'aménagement dans le même délai de deux mois à compter de sa saisine. Ce service recherchera des solutions de prise en charge adaptées en tenant

compte à la fois de la situation pénale et personnelle du condamné.

Si le condamné est absent à l'audience, l'acte de signification du jugement de condamnation contiendrait de façon très apparente les principales possibilités d'aménagement de sa peine, l'obligation qui lui est faite de saisir le juge de l'application des peines dans un délai donné (qui pourrait être d'un mois à compter de la date de signification à personne) et **l'avertissement concernant la mise à exécution de la peine ferme en maison d'arrêt en cas d'absence de saisine du juge de l'application des peines dans le délai donné.**

Lorsque la signification n'a pas été faite à personne, l'huissier adresserait au condamné par lettre simple et par LRAR, un avis informant le condamné de la possibilité de saisir le juge en vue de la définition des conditions d'exécution de sa peine dans le délai d'un mois (à compter de la réception de l'avis adressé par LRAR), et de la sanction de ce délai telle que déjà exposée.

L'adresse précise du service de l'application des peines devrait être indiquée de façon très apparente, afin d'éviter toute confusion lorsque ce service ne se trouve pas dans les locaux du Tribunal de Grande Instance.

Pour faciliter la mise en place de ce système, les juges de l'application des peines organiseraient des permanences dont les dates seraient transmises au greffe de la juridiction correctionnelle (ou accessibles à celle-ci en cas de juridiction hors ressort du tribunal correctionnel).

Il conviendrait également que toutes les juridictions communiquent leurs plages de permanence et qu'un recueil à l'usage des parquets et des greffes correctionnels soit mis en place (informations regroupées dans un fascicule identique à celui existant déjà pour les SPIP - modèle de page joint en annexe) (proposition n° 52).

Là encore, l'utilisation de l'intranet paraît souhaitable.

Lorsque la signification ne permet pas que le condamné soit avisé personnellement de la condamnation, en raison d'un changement d'adresse par exemple, il conviendrait de généraliser les recherches par un service de police spécialisé dans la mise à exécution des décisions de justice, comme cela existe à PARIS (S.E.D.J.).

- Quelques aménagements juridiques sont nécessaires :

Compte tenu des délais encadrant la procédure, il serait indispensable que **les juges de l'application des peines détiennent toujours l'original des extraits** (proposition n° 53). Toutefois, le procureur de la République conserverait la possibilité, en cas d'urgence motivée, de faire procéder à l'exécution de la peine. Dans ce cas, il en informe le juge de l'application des peines sans délai. Ce dernier, d'office ou sur saisine du condamné dans les 10 jours de l'incarcération, statuerait dans les 15 jours en débat contradictoire sur les modalités d'exécution de la peine. Cette décision serait susceptible d'appel, la cour devant se prononcer dans les 30 jours (proposition n° 54).

Il serait nécessaire, dans un objectif de simplification et d'harmonisation, de **régir cette procédure par des textes législatifs, en renvoyant à l'article 132-45 du code pénal en ce qui concerne les obligations pouvant être imposées au condamné en cas d'aménagement d'exécution des modalités de la peine quel qu'il soit.**

Actuellement l'article D 536 du code de procédure pénale ne permet pas, par exemple, d'amener le condamné à travailler, mais seulement à suivre une scolarité ou une formation (proposition n° 55).

Si le ministère public n'a pas mis à exécution la peine dans un délai d'un an à compter de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive, le condamné pourrait saisir le juge de l'application des peines d'une requête en aménagement et le ministère public ne pourrait pas mettre à exécution la peine pendant le cours de la procédure, sauf urgence avérée fondée sur le trouble à l'ordre public et sur un risque établi de danger pour les personnes ou les biens (proposition n° 56).

Si en cours de procédure, le condamné ne se présente pas au débat contradictoire auquel il a été dûment convoqué par convocation émargée remise lors du précédent entretien avec le magistrat, il n'y aura pas rédaction d'un procès-verbal de carence, mais il appartiendra au magistrat de renvoyer l'affaire ou de rejeter la demande d'aménagement (proposition n° 57).

De même, si le condamné ne se présente pas à la date prévue (et figurant dans la décision d'aménagement qui lui a été notifiée personnellement) pour les formalités d'écrou (placement extérieur, semi-liberté, PSE) ou de mise en œuvre de l'aménagement (conversion TIG), la mesure pourrait être retirée (proposition n°58)

Dans les deux cas, le Juge de l'application des peines rendrait une décision réputée contradictoire, sans avoir à organiser de nouveau débat, mais susceptible d'appel non suspensif.

Il pourrait également convertir la semi-liberté en placement sous surveillance électronique, si cela paraît opportun (proposition n° 59).

Toujours dans un esprit d'allègement de la procédure, le juge de l'application des peines saisi de la demande d'aménagement serait compétent pour accorder des réductions de peine sur la détention provisoire éventuellement purgée, même si elle ne l'a pas été dans l'établissement pénitentiaire de son ressort (proposition n°60).

Pour assurer la lisibilité de la peine et en permettre une exécution cohérente, le tribunal prononçant une peine de prison ferme devrait préciser le (ou les) sursis que son jugement entend révoquer (proposition n° 61)

Dans la procédure de comparution en reconnaissance préalable de culpabilité prévue dans le projet de loi visant à adapter la justice aux évolutions de la criminalité, il conviendrait de s'interroger sur l'hypothèse, en cas de fixation d'une peine de prison ferme, non aménagée, de ne rendre l'ordonnance exécutoire qu'après passage devant le juge de l'application des peines suivant les règles de droit commun.

d - Augmenter et diversifier les modalités d'exécution :

- La semi-liberté :

En raison du nombre insuffisant d'établissements ou de quartiers de semi-liberté dans certaines régions, notamment la région parisienne, la semi-liberté est peu prononcée en tant qu'aménagement des modalités d'exécution de la peine (environ 6300 décisions par an depuis 1987).

Ce chiffre a toutefois légèrement augmenté en 2002, puisqu'il est passé à 6527.

Les mineurs, qui tout comme les jeunes majeurs, ont souvent besoin d'un cadre rigoureux à l'issue d'une période d'incarcération, ou lors de l'exécution d'une peine ferme dans le cadre de l'article D 49-1 du code de procédure pénale, ne disposent, sur l'ensemble du territoire national, que de quelques places de semi-liberté, moins d'une dizaine. A FLEURY MEROGIS, deux places pour mineurs viennent d'ouvrir au Centre des Jeunes Détenus, à titre expérimental. Ce sont les seules places disponibles sur toute la région parisienne.

Pourtant, la semi-liberté, qui permet la prise en charge de jour par la protection judiciaire de la jeunesse dans un établissement de suivi adapté, ou par l'éducation nationale en établissement scolaire, favorise l'éloignement souvent nécessaire d'un milieu pathogène, tandis qu'elle évite au mineur la rupture avec l'extérieur.

Il convient donc d'augmenter considérablement le nombre des établissements de semi-liberté, en y incluant quelques places à destination des mineurs.

Par ailleurs, la semi-liberté devrait se dérouler selon un régime progressif (proposition n° 62).

Toujours dans l'esprit d'une exécution adaptée à la personnalité du condamné, tendant à son retour à la vie sociale afin de prévenir la récidive, il convient de l'amener progressivement à une autonomie suffisante pour qu'à sa libération il puisse faire face aux obligations de la vie quotidienne et professionnelle.

Dans un premier temps, le régime actuellement défini par les articles D 124 et suivants s'appliquerait : horaires d'entrée et de sortie déterminés par le juge de l'application des peines. Les sorties ne seraient possibles que pour le travail, sauf décision contraire du juge de l'application des peines. Puis, après 3 semaines, des permissions de week-ends pourraient être accordées.

Dans un second temps, en cas de bon déroulement de la mesure, et à l'issue d'une période à déterminer (un à trois mois en fonction de la durée de peine à exécuter en semi-liberté), le détenu semi-libre devrait respecter un temps de présence minimum par jour (exemple du modèle suisse : 7 fois 9 heures par jour) étant précisé qu'un rattrapage est possible sur une semaine si l'on reste moins de 9 heures un soir.

Ce système responsabiliserait le détenu dans la gestion de sa peine. En outre, il serait moins coûteux en personnel et pourrait s'exécuter dans des structures légères, centres intégrés au tissu urbain et faiblement sécurisés.

Ces structures pourraient être d'une taille de 20 à 80 places ; s'y ajouterait une salle pouvant accueillir les réunions liées aux programmes de prévention de la récidive déjà évoqués.

Ce développement de la semi-liberté n'est envisageable qu'avec une montée en puissance des services d'insertion et de probation auxquels devrait être attribué au minimum un bureau au sein du centre de semi-liberté.

Dans les villes où un déménagement du service d'insertion et de probation est projeté, il conviendrait de prévoir les mètres carrés nécessaires au centre de semi-liberté, ce qui produirait des économies d'échelle et donnerait plus de lisibilité à ce service.

Il faut enfin souligner qu'au régime progressif de l'exécution de la semi-liberté devrait correspondre un suivi progressif pour le service d'insertion et de probation, débutant par un suivi intensif à raison de deux rendez-vous par semaine qui pourrait s'alléger au fil du temps.

- Le placement sous surveillance électronique :

Comme cela a déjà été indiqué, il importe de permettre le prononcé ab initio du placement sous surveillance électronique, mesure en phase de développement actuellement.

Quelles améliorations supplémentaires pourraient être envisagées :

Afin de réduire les inégalités entre personnes condamnées, une convention pourrait être passée avec les sociétés de téléphonie afin d'obtenir des tarifs préférentiels (proposition n° 63).

Dans certains cas particulièrement difficiles, le service d'insertion et de probation pourrait assurer la prise en charge des frais de téléphone liés au PSE (proposition n° 64).

A l'inverse, les personnes justifiant de revenus suffisants seraient appelées à contribuer aux frais de la procédure de placement sous surveillance électronique au-delà de la prise en charge des communications téléphoniques (proposition n° 65).

Le placement sous surveillance électronique nécessite évidemment que le condamné ait des conditions de logement stables.

Pour réunir ces conditions, de nombreuses conventions pourraient être passées (proposition n° 66).

Quelques exemples apparus au fil de la mission :

- *La convention conclue entre le service d'insertion et de probation de PONTOISE et l'office HLM local pour proposer un logement à des condamnés pouvant alors effectuer leur peine sous le régime de la surveillance électronique.*
- *La disponibilité de l'AFPA pour étudier la possibilité à titre expérimental de permettre à un condamné suivant une formation professionnelle longue de subir sa peine sous surveillance électronique dans quelques-uns de ses centres d'hébergement dont les responsables seraient volontaires pour cette expérimentation.*
- *La disponibilité de certains CHRS pour un dispositif similaire permettant à des personnes en difficulté de purger leur peine sous le régime de la surveillance électronique durant la période où ils les hébergent.*

L'accompagnement par un service d'insertion et de probation est indispensable. La Suisse, qui obtient un taux élevé de réussite avec le PSE, prévoit un rendez-vous au moins hebdomadaire avec le du service de probation, au domicile de la personne, afin de s'assurer, notamment, de l'acceptation de la mesure par l'environnement proche du détenu. Des contacts téléphoniques réguliers s'ajoutent à ces visites, qui s'espacent au bout d'un mois.

Le développement des placements sous surveillance électronique n'est d'ailleurs possible qu'à la condition d'une forte montée en puissance des services d'insertion et de probation, à la fois pour réaliser les enquêtes de faisabilité dans un délai acceptable (la norme pourrait être de 7 jours maximum) et pour suivre le condamné dans le cadre de l'exécution de la peine.

- Le développement indispensable des placements extérieurs :

Le placement extérieur est un mode d'exécution de la peine progressif (puisqu'il peut se dérouler sous surveillance pénitentiaire, avec retour à l'établissement en fin de journée de travail ou de formation ou au contraire dans le cadre d'un hébergement totalement distinct de la prison, le condamné restant dans tous les cas sous écrou, et pouvant être incarcéré en cas d'incident).

Il est particulièrement adapté aux personnes les plus désocialisées, qui n'ont ni logement ni emploi, et qui rencontrent des difficultés d'insertion importantes.

Pourtant le nombre des placements extérieurs prononcés a nettement diminué (**-20% en 2001**) faute de structures disponibles ou connues pour prendre en charge les condamnés dans ce dispositif.

Il mérite d'être largement développé, compte tenu du nombre croissant des personnes sans domicile fixe et en grande difficulté sociale parmi la population pénale. Ce développement, pour être efficace, doit passer par une habilitation d'organismes en nombre suffisant et une fixation d'un prix de journée adapté afin que le service

d'insertion et de probation dispose d'une bonne visibilité des places disponibles.

Des expériences à destination des publics toxicomanes méritent d'être développées. Laisser sortir en sortie sèche un toxicomane déjà auteur de plusieurs délits pour satisfaire ses besoins d'argent, entraîne un risque très élevé de récidive.

Une étape par un placement extérieur est une des réponses les plus opportunes à ces problèmes difficiles.

Des exemples de contacts pris au cours de la mission :

- *Une association de Mantes-la-jolie travaillant dans le secteur de l'insertion par l'économie a demandé à être auditionnée. Elle s'était aperçue que dans les publics qu'elle remet au travail, elle avait employé sans le vouloir des personnes sous main de justice. Cette situation l'a amené à réfléchir sur le sujet et à venir proposer de développer son activité en direction de ces publics.*
- *Un ancien juge de l'application des peines a présenté les initiatives de placement extérieur qu'il avait initiées autour du travail d'entretien des espaces verts et des forêts, avec hébergement en gîte rural hors saison touristique.*
- *L'auteur d'une thèse sur l'emploi de la population pénale pour la restauration du patrimoine historique est venu présenter des perspectives de travail formateur pour des détenus, dans le cadre de placements extérieurs organisés autour du travail de restauration du patrimoine ancien.*
Des associations d'élus locaux seraient très ouvertes à cette initiative.

Au vu de l'ensemble des contacts pris, il serait opportun de lancer dans les prochains mois un appel à projet dans tout le pays pour intégrer 1000 détenus dans de nouveaux placements extérieurs (proposition n° 67).

La réalisation de ce plan permettrait simplement de maintenir la proportion des détenus en placement extérieur au même niveau que celui de la décennie 1990-2000 et de combler la chute de ces deux dernières années.

Ce plan permettrait également de participer à l'exécution progressive des peines.

Un deuxième appel à projet pourrait être envisagé durant l'année 2004 en ciblant sur la réinsertion par le travail des publics les plus en difficulté.

Un déplacement effectué à AGNETZ (OISE), au cours de la mission :

Depuis 1986, des cadres de l'armée, réservistes ou militaires d'active, encadrent des jeunes en équipe de travail (JET), dans le cadre de placements extérieurs. Ce projet, conçu à l'époque du service national obligatoire, mérite d'être réadapté. Après avoir interrogé des juges de l'application des peines, il apparaît qu'il existe un public de jeunes majeurs déstructurés, en quête d'autorité et de repères. Une dizaine de structures adaptées à un objectif de formation précis pourraient être créées sur le territoire national, leur conception pouvant faire l'objet d'une mission

ordonnée par le gouvernement.

- Le développement nécessaire de la formation professionnelle en complément de la semi-liberté, du placement sous surveillance électronique ou du placement extérieur :

Le placement extérieur, la semi-liberté et le placement sous surveillance électronique sont aujourd'hui prononcés très majoritairement lorsque le condamné a un emploi.

Or, un nombre important de personnes condamnées par les tribunaux correctionnels est très éloigné de l'emploi.

Pour beaucoup, ils n'ont jamais abordé de façon responsable leur formation professionnelle.

Des exemples de parcours souvent rapportés au cours de la mission :

Une part importante des publics fréquentant les maisons d'arrêt, après avoir vécu de trafics et de délits en tous genres pendant plusieurs années, trouvent ensuite des conditions de vie conformes à la loi. Le « déclic » pourra être précisément une embauche, parfois la paternité, puisqu'il s'agit très majoritairement d'hommes.

Avant ce « déclic » vers 25 ou 30 ans, ils accumulent un nombre parfois impressionnant (une quinzaine ou plus !) de séjours en maisons d'arrêt pour des courtes peines.

L'intérêt de la société pour lutter contre la récidive est évidemment d'accélérer cette maturation pour ceux qui peuvent y être réceptifs.

Envisager une insertion directe dans un emploi productif est une illusion pour une partie importante de ces publics ; d'où la priorité qu'il conviendrait de donner aux services d'insertion et de probation de construire un parcours de formation pour ces condamnés (proposition n° 68).

Ces formations doivent être établies en développant les partenariats.

Quelques exemples d'ouvertures recueillis au cours de la mission :

- *Des conventions pourraient être proposées à des fédérations d'employeurs pour prévoir l'accueil en entreprise de ces publics sous main de justice, mais non incarcérés en maison d'arrêt. Un contact à l'Union des Industries Métallurgiques et Minières a montré l'ouverture à la discussion de cette fédération.*
- *D'autres fédérations, comme celle du bâtiment pourraient être utilement approchées.*
- *Des conventions pourraient être développées avec les sociétés*

d'intérim.

L'expérience des années 1990, menée par les sociétés d'intérim d'insertion et par ADECCO qui a été abandonnée, mériterait d'être retravaillée.

La société BIS contactée au cours de la mission est ouverte à un partenariat : son projet a été remis à l'administration pénitentiaire.

- *Le directeur de la formation de la Région Champagne Ardenne a fait état de son ouverture pour l'étude d'un partenariat dans le cadre du réseau régional d'école de la seconde chance.*

Ainsi, en quelques semaines de mission, des pistes sont apparues. Il serait indispensable de les concrétiser pour que chaque conseiller d'insertion et de probation ait à sa disposition un éventail de solutions en fonction des besoins.

L'enjeu est important pour notre société. Il s'agit de faire exécuter les sanctions pénales sans délai ni faiblesse, tout en utilisant le temps de la sanction pour rendre le condamné plus inséré dans le travail et la vie professionnelle.

- L'indispensable développement de la lutte contre les addictions

Au cours de la mission, une réunion de travail a été organisée avec les représentants du ministère de la santé.

Les dispositifs de lutte contre l'alcoolisme et la toxicomanie ont été redéfinis ces dernières années. Leur action demeure très insuffisante.

D'une part, le suivi pour les personnes incarcérées est insuffisant : pire encore, le lien entre le suivi éventuellement initié en détention et les relais compétents en matière de suivi après la sortie est très réduit.

Il devrait évidemment être automatisé.

D'autre part, les personnes faisant l'objet de mesures alternatives à la détention ont aussi accès aux dispositifs de lutte contre les addictions.

La prise en charge est très inégale sur le territoire et demeure globalement insuffisante.

Un travail d'évaluation serait nécessaire.

Face à ces insuffisances, il serait opportun qu'un travail interministériel aboutisse à redimensionner les outils existants (proposition n° 69).

Il convient de rappeler que ces consommations sont un facteur important de récidive.

Notamment, les personnes arrêtées pour conduite en état alcoolique peuvent accumuler 2 ou 3 sursis avec mise à l'épreuve.

A ce stade, des services d'insertion et de probation avouent souvent leur impuissance.

Après une nouvelle infraction, le tribunal lassé de la situation en vient à prononcer une peine de prison ferme. Chacun peut alors mesurer combien tout ceci est insatisfaisant.

B- ENCADRER LES SORTIES DE PRISON POUR MIEUX LUTTER CONTRE LA RECIDIVE :

1 - La nocivité des sorties sèches :

a – Les sorties sèches sont aujourd'hui plus nombreuses que jamais :

La sortie de prison, quelle que soit la durée de la peine purgée, est un moment difficile à vivre. La personne libérée sans préparation ni accompagnement risque de se retrouver à nouveau dans un environnement familial ou social néfaste, voire criminogène, ou bien au contraire dans un isolement total, alors qu'elle aurait besoin de soutien pour se réadapter à la vie libre. Tout ceci peut l'amener à la récidive.

Le nombre des personnes sans domicile fixe et/ou sans ressources augmente parmi la population pénale. Il en est de même des personnes victimes d'addictions (alcool ou drogues) ou de troubles psychologiques.

Il est clair que ce public, sans prise en charge après la sortie de prison, aura un risque de récidive élevé, les mêmes causes produisant les mêmes effets.

Il n'existe que des études ponctuelles ou thématiques sur les effets des aménagements de peine en matière de récidive, mais il est par exemple établi que le taux d'échec des personnes admises au bénéfice de la libération conditionnelle, qui existe depuis 1885, est très faible.

En 2001, 5680 condamnés ont été admis au bénéfice de la libération conditionnelle par le juge de l'application des peines, et 167 par le Garde des Sceaux ou la juridiction régionale de l'application des peines.

Sur le total des personnes ayant bénéficié de cette mesure, 203 ont fait l'objet d'une révocation, dont seulement 93 en raison d'une nouvelle condamnation, 48 pour nouvelle condamnation associée à une inobservation des obligations de la libération conditionnelle, 59 pour le seul irrespect des obligations et 3 pour inconduite notoire.

b – Le nombre des libérations conditionnelles est en baisse :

En 2002, 5056 libérations conditionnelles seulement ont été prononcées, soit une baisse de 14%.

Comme cela a déjà été souligné, de nombreux détenus condamnés à de courtes peines d'emprisonnement refusent que leur situation soit examinée au regard de la libération conditionnelle, préférant l'érosion automatique de leur peine à un aménagement qui leur imposerait un suivi à l'extérieur.

Cette attitude est renforcée par l'opacité des règles de fixation de la date à laquelle on peut bénéficier de la libération conditionnelle.

En effet, la libération conditionnelle peut être prononcée lorsque le condamné a purgé la moitié de la peine restant à subir (les deux tiers pour les récidivistes).

Ceci signifie qu'il convient de tenir compte de l'application des décrets de grâce et des réductions de peine pour calculer cette date, et tout dépendra de la date d'incarcération, proche ou non de celle du décret de grâce.

L'absence de règle déterminant la période à laquelle les réductions de peine doivent être octroyées ajoute au flou d'une situation qui varie actuellement d'un établissement pénitentiaire à l'autre, et entraîne des écarts d'une particulière injustice.

**Dates de libération conditionnelle
en fonction de la date d'incarcération**

Quantum de peine prononcée	Durée de la peine exécutée avant libération conditionnelle
6 mois	De 1 mois et 25 jours à 2 mois et 10 jours
8 mois	De 2 mois et 11 jours à 3 mois et 1 jour
10 mois	De 3 mois et 1 jour à 3 mois et 25 jours
12 mois	De 3 mois et 18 jours à 4 mois et 18 jours
2 ans	De 7 mois et 5 jours à 9 mois et 15 jours
4 ans	De 1 an, 2 mois, 18 jours à 1 an et 4 mois

Hypothèse retenue pour les calculs :

- Condamné non récidiviste, bénéficiant du plein octroi des remises de peines
- Infraction non exclue des décrets de grâce.
- Calculs effectués par l'administration pénitentiaire.

c - Le nombre de placements extérieurs est en baisse :

La diminution des placements extérieurs est également inquiétante, car elle est régulière depuis plusieurs années : dans les années 90 la moyenne annuelle des placements extérieurs prononcés était de 3300 ; elle est tombée à 2550 en 2002.

Si l'on parvenait à retrouver le niveau initial, cela signifierait que 750 personnes de plus, à leur sortie de prison, retrouveraient un emploi ou bénéficieraient d'une formation, sachant que là encore, le taux de révocation des placements extérieurs pour

cause de nouvelle infraction est faible.

d – Les comparutions immédiates génèrent des peines de prison exécutées presque exclusivement en maison d'arrêt :

L'augmentation importante des comparutions immédiates (+26% en 2002) explique à elle seule près de 40% de l'augmentation du nombre total des entrées en détention.

Cette procédure est à l'origine du prononcé de courtes peines d'emprisonnement difficilement aménageables, compte tenu des délais de procédure du débat contradictoire.

Comme cela a déjà été souligné, le service d'insertion et de probation en milieu fermé est absorbé par la préparation des dossiers sur requête des condamnés, et n'a plus le temps nécessaire pour repérer les situations justifiant un mode d'exécution plus adapté au condamné.

On peut craindre une flambée de délinquance, en raison des récidives commises par des sortants de prison non suivis, si l'on ne parvient pas à limiter le nombre des sorties sèches.

2 - Mettre en place un système juste et clair d'exécution des peines d'emprisonnement :

a – La clarification nécessaire de la libération conditionnelle :

Il paraît nécessaire d'envisager une **réforme de clarification de la libération conditionnelle**, afin que la date à laquelle on peut en bénéficier soit facilement déterminable, y compris par le condamné qui sera ainsi plus enclin à solliciter cet aménagement. Il conviendrait que cette date soit calculée de manière prédéterminée et invariable par rapport à la date de l'écrou initial (proposition n° 70).

b – La simplification des réductions de peine ordinaires :

Des réductions de peine ordinaires, accordées lorsque le condamné a un bon comportement en détention, doivent faire l'objet d'un **crédit de peine**, et être précomptées au moment de l'incarcération et de la mise à exécution de la peine (proposition n° 71) : ce système a l'avantage de la simplicité ; il facilite le travail du greffe pénitentiaire, et permet d'évaluer immédiatement la durée prévisible de la peine pour envisager les modalités de son exécution.

En outre, il est beaucoup plus pédagogique; en effet, en cas d'incident disciplinaire justifiant un retrait de réduction de peine, un débat contradictoire sera organisé à la demande du chef d'établissement et le condamné pourra se voir sanctionné par un recul de sa date prévisible de sortie.

Il y aura donc une lisibilité plus importante et plus rapide de la réaction de

l'institution en cas de mauvais comportement du condamné.

c – Une préférence pour les réductions de peine liées aux efforts de réinsertion :

L'injustice engendrée par l'application des décrets de grâce et des amnisties a déjà été développée.

Il conviendrait de limiter les effets de ces dispositifs au profit de réductions de peine accordées sur des critères objectifs et clairement déterminés, reposant sur les efforts accomplis par le détenu en vue de sa réinsertion dans la société.

Les réductions de peine supplémentaires pourraient être l'outil à développer (proposition n° 72).

Dans cette démarche, il faudrait tenir compte du type d'établissement dans lequel le condamné est incarcéré, et des dispositifs d'insertion effectivement mis à sa disposition.

Afin de leur donner plus de souplesse, les décisions d'octroi de permis de sortir, lorsque le reliquat de peine est inférieur ou égal à un an, incomberaient au directeur de l'établissement pénitentiaire. A défaut de réponse positive dans un délai de 5 jours, la commission de l'application des peines en serait saisie (proposition n° 73).

d – Une clarification de l'aménagement des peines pour les mineurs :

Il serait logique d'attribuer au juge des enfants une compétence pour l'ensemble des mesures en milieu ouvert, y compris dans le cadre de la procédure de l'actuel D 49-1, aujourd'hui confiée au juge de l'application des peines (proposition n° 74).

En revanche, en milieu fermé, la compétence exclusive du juge de l'application des peines pourrait être maintenue dans un double souci d'assurer la cohérence des décisions rendues dans un établissement pénitentiaire, ainsi que d'éviter au juge des enfants de se déplacer à des distances parfois importantes de son tribunal.

Il conviendrait de fixer la date d'appréciation des compétences respectives du juge des enfants et du juge de l'application des peines à la date de mise à exécution de la mesure et non à la date de commission de l'infraction (proposition n° 75).

Dans tous les cas, il serait utile que la protection judiciaire de la jeunesse établisse systématiquement un rapport de fin de mesure, pour tout mineur dont elle a assuré le suivi dans le cadre d'une procédure pénale (proposition n° 76).

3 - Institution d'un principe de progressivité :

a – la préparation de la sortie dès l'entrée en détention :

L'arrivée en détention est une phase qui doit être impérativement utilisée pour évaluer la situation globale du condamné, afin d'adapter immédiatement les modalités d'exécution de sa peine, et de lutter ainsi contre la récidive.

Dans un certain nombre de maisons d'arrêt, des quartiers arrivants ont été mis en place, qui accueillent les détenus pendant les 8 premiers jours de leur incarcération,

pour assurer leur information sur les conditions de détention tout en évaluant leur situation et leur personnalité afin de les orienter dans un quartier de détention.

La phase d'accueil des détenus arrivants devrait être systématisée et développée (proposition n° 77).

Les condamnés, ainsi que les personnes prévenues, **spécialement lorsqu'un mandat de dépôt dans le cadre d'une procédure de comparution immédiate a été prononcé à leur rencontre**, feraient l'objet d'une évaluation pluridisciplinaire : y participeraient les personnels de surveillance, et le service d'insertion et de probation, le service médical et médico-psychologique.

Cette phase d'accueil serait aussi l'occasion de présenter les possibilités de réinsertion dont il dispose : contact avec l'ANPE, les missions locales, les associations de réinsertion ou de soins, etc...

Des contacts avec l'environnement du condamné à l'extérieur seraient mis en place par le service d'insertion et de probation, car cette démarche est essentielle pour la bonne exécution de la peine (proposition n° 78).

A cette fin, ce service adresserait systématiquement à ses collègues compétents sur les domiciles des condamnés en phase d'accueil la liste des personnes détenues relevant de leur ressort d'intervention, afin qu'un lien puisse s'établir d'emblée entre milieu ouvert et milieu fermé.

Au terme de ce bilan, **un rapport évaluant les possibilités d'adapter l'exécution de la peine serait établi**. Il devrait être transmis au juge de l'application des peines dans les délais suivants :

- lorsque le condamné exécute une peine de 4 mois, le rapport serait adressé au plus tard 15 jours après la date de l'écrou initial;
- lorsqu'il exécute une peine de plus de 4 mois et jusqu'à 8 mois, le service de probation disposera d'un délai maximum d'un mois pour adresser le rapport
- lorsqu'il s'agit d'une peine de plus de 8 mois et jusqu'à un an, ce délai serait porté à deux mois maximum à compter de la date de l'écrou initial.

Dans le cas d'un prévenu, l'envoi du rapport aurait lieu dans le même délai, décompté à partir de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive. Ce prévenu devenu condamné retournerait pour une journée dans le quartier d'accueil des arrivants afin de permettre une actualisation pluridisciplinaire de l'évaluation le concernant.

b – La mise en place d'un calendrier d'exécution clair pour chaque détenu :

Le détenu serait informé dès son arrivée du calendrier d'exécution de sa peine : il saurait ainsi que les modalités d'exécution dépendront de son comportement et de ses efforts en vue de sa réinsertion.

Le condamné pourrait toujours présenter sa requête à tout moment ; **le représentant de l'administration pénitentiaire pourrait également saisir le juge de l'application des peines.**

Il conviendrait **d'appliquer largement la procédure simplifiée** introduite par l'article 44 de la loi du 9 Septembre 2002, afin de permettre de **statuer sans débat** sur la requête du condamné, et de l'étendre à celle présentée par le représentant de l'administration pénitentiaire, lorsque le condamné est d'accord avec l'aménagement proposé par ce dernier ou lorsqu'il s'agit de faire droit à sa propre demande, et sur avis conforme du ministère public. La même procédure sera applicable en cas de saisine du parquet ou de saisine d'office du juge de l'application des peines à réception du rapport du service pénitentiaire d'insertion et de probation.

Lorsque la saisine du juge de l'application des peines émanera du ministère public ou du représentant de l'administration pénitentiaire, ou en cas de saisine d'office, le consentement du condamné à l'aménagement de peine proposé sera reçu par le juge de l'application des peines en entretien.

La fin de la peine doit aussi être prise en compte pour une exécution progressive des peines correctionnelles :

Comme nous l'avons vu, la sortie de prison sans aucun accompagnement conduit fréquemment à la récidive.

Actuellement, le service d'insertion et de probation n'intervient pour assister les sortants de prison qu'à leur demande. Ce sont précisément les plus démunis et les plus fragiles qui se retrouvent donc sans aucun contrôle, ni aucun soutien à leur libération.

c- L'introduction dans la loi du principe d'exécution progressive de la peine :

Afin de supprimer ce facteur important de récidive, il convient de mettre en place un dispositif systématique d'aménagement de la peine, tenant compte à la fois de la durée de cette dernière, et de la personnalité du condamné :

Pour les condamnations à une peine de six mois à deux ans d'emprisonnement en cours d'exécution, un placement en semi-liberté, placement extérieur ou placement sous surveillance électronique **interviendrait automatiquement afin que les trois derniers mois de la peine soient purgés sous ce régime**. C'est le service pénitentiaire d'insertion et de probation qui déciderait du choix de l'aménagement et en définirait les modalités pratiques. Le directeur d'établissement procéderait au transfert (proposition n° 79).

Un régime identique s'appliquerait aux peines supérieures à deux ans mais inférieures ou égales à 5 ans, et dans ce cas, ce seraient les six derniers mois de la peine qui seraient automatiquement aménagés (proposition n° 80).

Pour éviter toute difficulté, le ministère public dans le ressort duquel se trouve l'établissement pénitentiaire serait avisé, au moins 30 jours à l'avance, de l'identité des personnes arrivant en fin de peine (3 mois ou 6 mois) et pourrait saisir le juge de l'application des peines afin qu'un débat soit organisé s'il estime que le condamné ne peut bénéficier d'une autre modalité d'exécution de sa peine. Son recours serait suspensif. Le service pénitentiaire d'insertion et de probation fournirait son rapport de

synthèse, et le représentant de l'administration pénitentiaire donnerait son avis. Il appartiendrait au ministère public d'établir que le condamné ne peut exécuter la fin de sa peine dans le cadre de l'aménagement proposé sur la base de critères définis par la loi, et pouvant être : la dangerosité avérée du condamné, l'absence de projet sérieux de reclassement, le comportement du condamné en détention ou l'attitude envers la victime.

Toutefois, sur la base de ces mêmes critères, le représentant de l'administration pénitentiaire pourrait refuser le transfert. En ce cas, il notifierait au condamné une décision motivée de refus dont copie serait adressée sans délai au juge de l'application des peines. Ce dernier pourrait se saisir d'office et le condamné solliciter un débat contradictoire (proposition n° 81).

Le débat devrait se tenir au plus tard dans les 15 jours de la saisine du juge de l'application des peines.

La décision prise à l'issue du débat contradictoire serait susceptible de recours par le condamné ou le ministère public dont l'appel pourrait être suspensif, mais devrait intervenir dans les 24 heures de la notification de la décision pour avoir cet effet.

Il conviendrait de fixer à la cour un délai bref pour statuer (un mois).

C - CONSTRUIRE UN SERVICE D'INSERTION ET DE PROBATION RÉNOVÉ :

1 - Les missions sont aujourd'hui trop nombreuses et mal définies :

La réforme de 1999 créant les services d'insertion et de probation départementaux a laissé un goût d'inachevé.

L'un de ses objectifs majeurs était d'assurer une fluidité dans le suivi des personnes placées sous main de justice, qu'elles soient libres ou détenues.

Dans de nombreux services il n'a pas été atteint, et une étanchéité demeure entre les personnels intervenant en milieu ouvert, et ceux en charge du milieu fermé.

a - En ce qui concerne le milieu fermé :

Il existe certaines missions dont on doute qu'elles doivent être confiées au service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP).

La notion d'activités socio-éducatives en détention recouvre en fait, à divers niveaux de responsabilité, un champ de compétences très vaste, concernant notamment la programmation culturelle et les activités de loisirs, la formation professionnelle des détenus, ainsi que les actions de prévention santé, l'accès au droit, et des actions transversales telles que la prévention du suicide, la toxicomanie, l'indigence, le travail pénal...

Certaines de ces missions pourraient relever du chef d'établissement ou être confiées au secteur associatif présent dans l'environnement de l'établissement pénitentiaire.

Le service d'insertion et de probation, souvent doté d'effectifs insuffisants en milieu fermé, s'est concentré sur ses missions d'enquête et d'évaluation des projets d'aménagement présentés par les condamnés dans le cadre de la juridictionnalisation de l'application des peines.

De ce fait il n'a plus les moyens de remplir son rôle auprès des détenus, tant sur le plan social qu'en ce qui concerne l'évaluation de leur situation, afin de permettre une exécution adaptée de la peine. Il est plus rarement à l'initiative des demandes d'aménagement de peine qu'auparavant.

b - En ce qui concerne le milieu ouvert :

Le service d'insertion et de probation s'inscrit désormais dans un territoire, le département, et les services locaux territoriaux de droit commun ont tendance à ne plus intervenir pour le public justice dès lors qu'ils sont saisis, ce qui n'est pas acceptable, et détourne le service d'insertion et de probation de ses missions essentielles.

Les conseillers d'insertion et de probation se dispersent donc dans l'exécution de missions qui ne leur incombent pas (constitution d'un dossier RMI ou CMU, etc...) ou qui ne nécessitent pas la qualification qui est la leur.

En contrepartie, la mise en œuvre des mesures de surveillance et de contrôle dans le cadre des sursis avec mise à l'épreuve, par exemple, intervient avec un retard qui ôte de la crédibilité à ces sanctions alternatives.

On pourrait concevoir une plus grande implication des administrations et des autorités de l'état, notamment préfectorales, dans la mise en place, sur un territoire donné, de postes de travail d'intérêt général.

Ce service souffre d'un sous-effectif chronique.

Le fait de confier à des agents de justice les suivis administratifs de certaines mesures de sursis avec mise à l'épreuve ou la coordination quotidienne des dispositifs de travail d'intérêt général, ou bien encore à des surveillants une partie de la mise en œuvre des placements sous surveillance électronique s'est révélé positif dans certains départements, ces missions étant ainsi assurées avec efficacité et qualité par ces agents.

2 - Les priorités concrètes d'un service d'insertion et de probation rénové :

a - Clarifier la mission des conseillers d'insertion et de probation :

Les fonctions de conseiller d'insertion et de probation doivent évoluer, afin de **leur réserver les tâches de conception du suivi, d'orientation et de supervision de celui-ci**, tandis que des agents de probation agissant sous leur contrôle assureraient notamment les visites à domicile, les contrôles téléphoniques, les envois de courriers,

veilleraient dans certains cas au respect des échéanciers définis par les conseillers d'insertion et de probation, en vue du remboursement des victimes, etc.... (proposition n° 82).

Les conseillers d'insertion et de probation devraient être mobilisés en ce qui concerne le milieu fermé, sur l'évaluation des modalités d'exécution de la peine au plus près de la date d'arrivée du détenu condamné à une courte peine d'emprisonnement et sur la préparation à la sortie.

En milieu ouvert, outre leur rôle de coordination et d'évaluation, ils devraient participer à la mise en place et au suivi de **programmes destinés à la réinsertion** des détenus et adaptés à chaque problématique, comme il en existe déjà au Canada par exemple. Un programme de ce type vient d'être mis en place à Fresnes à destination des agresseurs sexuels pédophiles, basé sur les techniques de la psychothérapie de groupe.

Il existe actuellement des programmes spécialement dédiés aux infractions à la législation routière.

Cette notion de programme peut se décliner pour l'ensemble des facteurs de délinquance, alcoolisme, toxicomanie, violence intra-familiale, difficultés d'insertion professionnelle, etc...

Chaque programme doit être clairement défini dans ses objectifs et ses modalités d'action par un protocole détaillé, afin de permettre une évaluation postérieure.

b- Renforcer de façon significative le corps des conseillers d'insertion et de probation :

Ces agents sont seuls habilités à intervenir en milieu fermé, et l'importance qualitative et quantitative de leur rôle est démontrée si l'on veut assurer une exécution adaptée des peines d'emprisonnement afin d'éviter au maximum la récidive.

La réforme statutaire prévue pour l'encadrement devra être menée au plus vite afin de renforcer l'encadrement des services.

c - Créer la fonction d'agent de probation :

Un renforcement massif des services d'insertion et de probation est indispensable afin d'atteindre les objectifs fixés dans le présent rapport.

Il doit être souligné que ce renforcement entraînera de très conséquentes économies pour les finances publiques, car il permettra de développer les mesures pénales les moins coûteuses.

Deux options sont possibles : soit un large recours au secteur associatif, soit un renforcement des services publics d'insertion et de probation.

Après réflexions, il est proposé de développer les partenariats avec le secteur

associatif là où cela est déjà possible et notamment dans les permanences d'orientations pénales.

Mais les missions des services d'insertion et de probation sont en grandes parties régaliennes. D'où la proposition de renforcer massivement ces services par la création des agents de probation.

La création d'une fonction d'agent de probation, agissant au sein du service pénitentiaire d'insertion et de probation, permettrait d'adapter les effectifs du service aux besoins avec la souplesse nécessaire. En matière d'enquête par exemple, cette souplesse est indispensable pour une bonne réactivité.

Ces agents, recrutés en fonction des qualifications nécessaires aux missions qui leur seraient confiées, pourraient être rémunérés en fonction des services fournis.

Ils bénéficieraient d'une formation relative à la mesure, ou aux deux mesures dont ils auraient la charge, et n'auraient donc pas besoin d'une formation généraliste comme celle des conseillers.

Ils pourraient avoir une activité professionnelle, sauf incompatibilité à définir, ou être retraités, et pourraient donc le cas échéant, intervenir à temps partiel.

Leur recrutement pourrait avoir lieu notamment dans certains corps de la fonction publique, et utilement bénéficier de l'expérience d'enseignants, de personnels éducatifs, de policiers, de gendarmes ou de personnel de l'administration pénitentiaire.

Le recrutement de l'équivalent de 3000 postes équivalents temps pleins, semble indispensable afin de permettre le suivi efficace des exécutions de peine adaptées, et de redonner de la crédibilité aux mesures alternatives (proposition n° 83).

d - Permettre un suivi efficace des exécutions de peine :

Les agents de probation auraient un rôle important à jouer lors des enquêtes de faisabilité d'une semi-liberté ou d'un placement sous surveillance électronique : ils pourraient assurer certains déplacements et procéder aux vérifications nécessaires concernant la réalité de l'emploi et les conditions matérielles (mode d'hébergement - existence d'une ligne téléphonique, etc...)

Le placement sous surveillance électronique ou la semi-liberté, pour aboutir à une réinsertion véritable, et donc lutter efficacement contre la récidive, doivent être accompagnés de contrôles réguliers associés à un suivi socio-éducatif.

La personne en semi-liberté doit également faire l'objet d'un suivi rapproché.

Le suivi d'une dizaine de ces mesures par chaque agent de probation travaillant à temps partiel sous le contrôle d'un conseiller d'insertion et de probation est souhaitable.

e - Redonner de la crédibilité aux mesures alternatives :

Le nombre de sursis avec mise à l'épreuve en cours en 2001 était de 119 753, tandis que 62 715 nouvelles mesures étaient enregistrées dans l'année.

Si la mise en place d'un suivi diversifié dans ses modalités et régulièrement révisé peut permettre d'améliorer la prise en charge de ces mesures par le service d'insertion et de probation, il est certain qu'un grand nombre de tâches pourraient être assurées par les agents de probation sous le contrôle des conseillers.

On peut concevoir ainsi que le suivi administratif de certains dossiers en fin de course leur soit confié, ou encore la vérification des paiements de dommages et intérêts sur la base de l'échéancier établi par le conseiller d'insertion et de probation.

En matière de travail d'intérêt général, les agents de probation pourraient assurer les tâches de gestion interne, ainsi que certains déplacements sur les lieux d'exécution des TIG.

Le Ministère de la Justice pourrait aussi étudier d'autres solutions pour les tâches qui ont été confiées à des emplois jeunes ces dernières années dans de nombreux cas ; la fin de contrat de ces emplois jeunes doit d'ailleurs être anticipée.

3 – Instaurer l'évaluation et la transparence :

a – développer l'évaluation en lien avec les universités :

L'évaluation systématique des dispositifs mis en place dans un domaine précis n'est pas encore vraiment rentrée dans les mœurs, spécialement au sein de l'institution judiciaire.

Pourtant, il serait essentiel de mesurer par exemple l'impact du suivi dans le cadre du sursis avec mise à l'épreuve ou de la libération conditionnelle sur la récidive en étudiant des cohortes suffisamment nombreuses sur un délai significatif.

Plus généralement, il importe d'affiner les critères de recours à chaque mode d'exécution ou d'aménagement de la peine en fonction des différents types d'infractions commises.

A cette fin, l'harmonisation de l'outil informatique, et la mise en œuvre d'applications statistiques sont indispensables (proposition n° 84).

La notion de programme devrait également faire l'objet d'évaluations régulières, afin de s'assurer de la pertinence des dispositifs : sur ce point nous pourrions nous inspirer des modèles anglo-saxons, et développer de larges collaborations avec les universités pour assurer une évaluation fine des programmes de réinsertion qui devraient être expérimentés (proposition n° 85).

Il serait utile de parvenir, comme c'est le cas en Suisse, à évaluer en terme d'efficacité mais aussi de coût la conversion d'une peine ferme en peine alternative ou

aménagée (proposition n° 86).

Enfin, des liens plus étroits avec les universités, notamment dans le domaine de la criminologie, devraient permettre le partage de bases de données, l'analyse commune des programmes de réinsertion, et la mise en place d'actions de formation des personnels.

b – Assurer la transparence par un débat annuel de politique pénale au parlement :

Tout au long des travaux préparatoires à ce rapport sont apparues de graves carences dans le fonctionnement actuel du système judiciaire :

- un manque d'informations retraçant de manière complète l'activité des juridictions. Le scandale des délais d'exécution des sanctions pénales en est l'illustration la plus flagrante ;

- une grande inégalité de traitement sur le territoire national alors que nos concitoyens aspirent à une application plus homogène et efficace de nos lois ;

- une quasi-absence d'outil d'évaluation alors qu'une victoire contre la délinquance ne se gagne sur le long terme que par l'efficacité des moyens de lutte contre la récidive.

D'où l'utilité d'un rendez-vous annuel devant le Parlement, afin de présenter les résultats obtenus par la politique pénale menée dans notre pays (proposition n° 87).

DEPLACEMENTS ET VISITES EFFECTUES AU COURS DE LA MISSION

- Centre pour Peines Aménagées du Centre Pénitentiaire des Baumettes à MARSEILLE, (Bouches du Rhône).
- Centre de Détention Régional de SAINT SULPICE LA POINTE, (Tarn).
- Centre de Détention National de MURET, (Haute Garonne).
- Maison d'Arrêt de SEYSSES, (Haute Garonne).
- Centre Pénitentiaire de LANNEMEZAN, (Hautes Pyrénées).
- Tribunal de Grande Instance de PERPIGNAN, (Pyrénées Orientales) :
 - Réunion de travail avec les Chefs de Juridiction
 - Service de l'exécution des peines
 - Réunion avec les Juges de l'Application des Peines
- Centre Pénitentiaire de PERPIGNAN, (Pyrénées Orientales).
- Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire à AGEN, (Lot et Garonne).
- Tribunal de Grande Instance de CHARLEVILLE-MEZIERES (Ardennes) :
 - Réunion avec le Président du Tribunal
 - Réunion avec le Directeur et les Conseillers d'Insertion et de Probation du Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation des Ardennes.
- CHARLEVILLE-MEZIERES :
 - Réunion avec le Directeur Départemental de la Sécurité Publique des Ardennes
 - Réunion avec une délégation de la Gendarmerie Nationale organisée par le Colonel commandant le Groupement Départemental de Gendarmerie des Ardennes.
- Réunion avec le Procureur de la République près le Tribunal de Grande Instance de PARIS.
- Ministère de la Justice, PARIS :
 - Direction des Affaires Criminelles et des Grâces.
 - Direction de l'Administration Pénitentiaire.
 - Direction de l'Administration Générale et de l'Equipement
 - Service des Affaires Européennes et Internationales.
- Tribunal de Grande Instance de PARIS :
 - Rencontre avec Monsieur le Procureur de la République
 - Section des comparutions immédiates au Parquet de Paris
 - Service de l'Application des Peines
 - Réunion avec les Juges de l'Application des Peines.
- Centre de l'Association Jeunes en Equipes de Travail (JET) à AGNETZ (OISE).
- Tribunal de Grande Instance de LYON (Rhône) :
 - Réunion avec les chefs de juridiction.
 - Service de l'Application des Peines.
 - Entretien avec le Vice-président chargé de l'Application des Peines.
- Cour d'Appel de LYON (Rhône) :
 - Entretien avec les Chefs de Cour,
 - Réunion avec le Président de la Cour d'Appel, le Parquet Général et le Parquet de Lyon, les Chefs de Juridiction du ressort, les juges de l'Application des Peines du ressort de la Cour d'Appel.
- Centre de Semi-liberté de LYON (Rhône).
- Cour d'Appel de REIMS (Marne) :
 - Réunion avec le Procureur Général.
 - Présentation du Service de l'Exécution des Peines de la Cour.

- Entretien avec la Présidente de la formation d'appel.
- Réunion en présence des Chefs de Cour, des Juridictions de Reims et Châlons en Champagne avec la Direction Régionale des Services Pénitentiaires de Dijon sur le Placement sous Surveillance électronique.
- ARAPEJ 93 à AULNAY SOUS BOIS, et visite des sites de placement en Chantier Extérieur.
- Ministère de l'Outre Mer :
 - Réunion avec le Général commandant le Dispositif du Service Militaire Adapté.
- Fonds de Garantie à VINCENNES (Val de Marne).
- Ministère des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité :
 - Réunion avec un conseiller du ministre et des représentants de la Délégation Générale à la Formation Professionnelle, et de l'Agence Nationale Pour l'Emploi.
- Ministère de la Santé, de la Famille et des Personnes Handicapées :
 - réunion avec un Conseiller du Ministre et des représentants de la Direction Générale de la Santé.

VISITES A L'ETRANGER

CANADA DU 11 AU 14 MARS 2003

Programme établi par l'Ambassade de France à Ottawa, et le Consulat Général de France à Montréal :

- Visite du Centre Correctionnel communautaire de Sherbrooke à Montréal : établissement privé de probation.
- Visite de l'Etablissement à sécurité minimale de la Montée Saint François, et réunion avec les responsables.
- Visite de l'Etablissement de moyenne sécurité de Saint-Jérôme et rencontre avec les responsables et Maître Louis DIONNE : Sous-ministre associé, Direction générale des services correctionnels, Ministère de la Sécurité Publique du Québec.
- Rencontre avec Denis BARBE, Linda McLAREN et Roger BOE, gestionnaires des programmes de réinsertion, Service Correctionnel du Canada à Ottawa.
- Visite au Palais de Justice d'Ottawa, et entretien avec Hilary McCORMACK, Ministère du Procureur Général, Province de l'Ontario.

SUISSE DU 25 AU 26 MARS 2003

Programme établi par l'Ambassade de France à Berne, et le Consulat de France à Lausanne :

- Visite de la Prison du Tulipier à Morges, établissement de Semi-liberté, entretien avec les responsables.
- Visite à la Fondation Vaudoise de Patronage, et présentation du programme d'arrêts domiciliaires et de travail d'intérêt général par André VALLOTON, Chef du Service Pénitentiaire du Canton de Vaud.
- Visite au Département Fédéral de Justice et Police à Berne, et rencontre avec Heinz SUTTER, Chef de section du Droit Pénal, assisté de Peter HÄFLIGER, Shishu VON BARNEKOW, Priska SCHÜRMAN et Renate CLEMENÇON.
- Rencontre avec Rolf SCHWEIGER, Sénateur, membre de la Commission des Affaires Juridiques du Conseil des Etats, et Heinrich KOLLER Directeur de l'Office Fédéral de la Justice.
- Visite du Centre de Semi-liberté de Burgdorf (Canton de Berne), et entretien avec Marianne HEIMOZ, Directrice de l'établissement, et des fonctionnaires bernois de l'Office de privation des libertés et des mesures d'encadrement.

**MERCI AUX PERSONNALITES QUI ONT ACCEPTE D'ETRE
AUDITIONNEES AU COURS DE LA MISSION :**

- Laurent MARCADIER, secrétaire général, et Sampa DJEMNI-WAGNER, secrétaire générale adjointe de l'Association des Magistrats du Parquet.
- Dominique MATAGRIN, Président de l'Association Professionnelle des Magistrats.
- Guy Bernard BUSSON, Président de la Fédération des Associations Réflexion Action Prison Et Justice (FARAPEJ).
- M. AUDY, Directeur de la société Syloper : entreprise de surveillance électronique et de localisation à distance.
- Eric LALLEMENT, Sous-directeur de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés à la direction de l'administration pénitentiaire.
- Père Jean Hubert VIGNEAU, Aumônier Général des Prisons.
- Jean-Louis DAUMAS, Directeur du Centre de Détention de CAEN.
- Maître Jean-Louis PELLETIER, représentant Maître IWEINS bâtonnier de l'Ordre des Avocats au Barreau de Paris.
- André RIDE, Président de la Conférence Nationale des Procureurs Généraux.
- Dominique BARELLA, Président de l'Union Syndicale des Magistrats.
- Philippe CHEMITHE, Avocat Général à la Cour de Cassation.
- André VENTRE, secrétaire général du Syndicat des Commissaires et des Hauts Fonctionnaires de la Police Nationale.
- Pascal USQUIN et Pierre CARNET, société Jail House Net : entreprise de formation en ligne.
- Patrick LOUVOUNOU, secrétaire général adjoint, Jean-François FORGET, secrétaire national, du Syndicat Union Fédérale Autonome Pénitentiaire.
- Jean-Marc CHAUVET, Directeur Régional des Services Pénitentiaires de Paris.
- Dominique FETROT, Sous Préfet de Saint Quentin : en sa qualité d'ancien Directeur des services Pénitentiaires.
- Catherine PAUTRAT, Sous-directrice des personnes placées sous main de justice à la direction de l'administration pénitentiaire.
- Jean-Jacques PROMPSY, Président du Groupe MIALLET.
- Patrick MADIGOU, Directeur du Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation du Val de Marne.
- Norbert CLAUDE, secrétaire général de l'Union des Syndicats Pénitentiaires.
- Michel FLAUDER, secrétaire général, Marie-Hélène GAUTIER et Catherine SIEFFERT, secrétaires nationales du Syndicat SNEPAP-FSU.
- Christophe MARQUES, secrétaire général du Syndicat F O du personnel de surveillance.
- M. GUILLOTEAU, secrétaire général adjoint de la branche pénitentiaire du Syndicat C. Justice.
- Jean-Paul LEVY, représentant le Conseil National des Barreaux.
- Jacques FLOCH, Député de Loire Atlantique, Groupe Socialiste à l'Assemblée Nationale, ancien rapporteur de la Commission d'Enquête sur la situation dans les prisons françaises.
- Jacques VOISARD, du Groupe d'Etude et de Réflexion Interrégional (GERI), Institut Paul Delouvrier.
- Pierrette PONCELA, Professeur de Droit Pénal à l'Université Paris X.
- Dominique BRAUD, secrétaire général adjoint, et Albert LEVY, du Syndicat de la Magistrature.
- Christian DERREY, Directeur du Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation de la Somme.

- Jean-Jacques HYEST, Sénateur de Seine et Marne, ancien Président de la Commission d'Enquête du Sénat sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France.
- Patrick MEYNIE, secrétaire national du Syndicat UGT- C G T des personnels de l'Administration Pénitentiaire.
- Jean-Pierre BAILLY, Directeur du Service d'Insertion et de Probation des Yvelines.
- Philippe NEVEU, secrétaire général du Syndicat des Greffiers de France.
- René ELADARI, Ingénieur Général Honoraire des Ponts et Chaussées, Chargé de mission par Dominique PERBEN et Pierre BEDIER, sur la conception des nouveaux établissements pénitentiaires.
- Guy CASADAMONT, Psycho-sociologue chargé d'étude, à la Direction de l'Administration Pénitentiaire.
- Alain LOEB, directeur honoraire d'établissement de l'éducation nationale, ancien chef de l'Unité Pédagogique Régionale de LYON.
- Pierre LAMOTHE, médecin psychiatre, chef du Service Médico Psychologique Régional de LYON.
- Blandine KRIEGEL, chargée de mission à la Présidence de la République.
- Adhérald HOURNON, secrétaire général du syndicat F O des Personnels Techniques de l'administration pénitentiaire.
- Rémy CANINO, Psychologue, et Marie-Josée VIGNE, Assistante Sociale, au centre pénitentiaire de FRESNES.
- Maurice GIRARD, vice amiral, Président de l'association Jeunes en Equipes de Travail.
- Christian CARLIER, Historien, chargé de mission auprès du Directeur de l'administration pénitentiaire.
- Michel BEUZON, secrétaire général du syndicat F O des Personnels de Direction de l'administration pénitentiaire.
- Jean-Pierre CARBUCCIA-BERLAND, Directeur de la Protection Judiciaire de la Jeunesse.
- Christophe POISLE, secrétaire général adjoint de l'Union Syndicale des Agents de Justice.
- François WERNER, directeur de cabinet du Secrétaire d'Etat aux programmes immobiliers de la Justice.
- Frédéric BLETTERY, directeur au centre de jeunes détenus de Fleury Mérogis, Joël JALLET, Conseiller d'insertion et de probation au SPIP de DIJON, Jean-Benoit GROLLIER, conseiller d'insertion et de probation au SPIP de l'OISE, représentant le syndicat Interco–Justice CFDT.
- Serge BOSCHER, Conseiller technique au cabinet du Ministre Délégué au Budget et à la Réforme Budgétaire.
- Annie SCOTTON, secrétaire générale et Yves SAUTHIEUX, secrétaire général adjoint du syndicat F O des personnels administratifs.
- Françoise ROUBAUD, du syndicat CGT du personnel pénitentiaire.
- Jacques JANUSZ, président national de l'association Vie Libre.
- Pascal FAUCHER et Pierre LEMOUSSU, maîtres de conférence à l'Ecole Nationale de la Magistrature.
- Laurent LEMESLE, Conseiller technique pour la Justice à la Présidence de la République.
- Marie PATIN, Conseillère justice et Juliette LAGANIE, Chargée de mission, représentant la Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale (F N A R S).

- Jacques LEROUGE, Président de l'Association A.P.E.R.I.
- Bruno AUBUSSON de CAVARLAY, Directeur de recherche au Centre de Recherche Sociologique sur le Droit et les Institutions Pénales (CESDIP).
- Marie Suzanne PIERRARD, Présidente de l'Association Nationale des Juges de l'Application des Peines.
- Laurent RIEUNEAU, Directeur Adjoint du Casier Judiciaire National.
- Christine LAZERGES, Professeur de Droit à l'université de MONTPELIER, ancien député, Ex-rapporteur de la loi sur la présomption d'innocence.
- Denis LOURD, Directeur Général de l'Association Citoyens et Justice.
- M. HYVERNAT Directeur Général de l'Association pour la Formation Professionnelle des Adultes (AFPA).
- Hervé MORIN, Président du Groupe U D F à l'Assemblée Nationale.
- Patrick MAREST, Délégué de l'Observatoire International des Prisons (OIP).
- Hervé DUBOST-MARTIN, Président Directeur Général, et Yannick GENIN, Directeur Général Adjoint, Michel ESTEVE, Directeur du Développement, de la société G E P S A.
- Monsieur Patrick BIROLLEAU, conseiller au cabinet de Michèle ALLIOT-MARIE pour les affaires juridiques et la Gendarmerie.
- Naïma RUDLOFF, secrétaire générale du Syndicat F O Magistrature.
- Bertrand RIVET, ancien Bâtonnier de l'Ordre des Avocats à PAU, auteur d'une thèse sur l'emploi de la population pénale pour la restauration du patrimoine historique.
- Claude GOT, Professeur de médecine et alcoologue.
- Benoît OMONT, Président, et Jean-Yves DUTRIEZ, encadrant technique, de l'Association de Promotion par le Travail pour l'Insertion des jeunes par des Méthodes Adaptées (APTIMA).
- M. COME Président de l'Union Nationale des Personnels Retraités de la Gendarmerie (U.N.P.R.G.)
- Jean-François CONNAN, Responsable du développement social, société de travail temporaire ADECCO.
- Méral GOULAS, chargée de mission insertion, société de travail temporaire VEDIORBIS.

DES REMERCIEMENTS MARQUES AUX PERSONNES QUI ONT ACCEPTE D'ETRE SOLLICITEES A PLUSIEURS REPRISES POUR ECLAIRER DE LEUR AVIS ET DE LEUR EXPERIENCE L'AVANCEMENT DES TRAVAUX :

- Pierrette PONCELA, Professeur de Droit pénal à l'université de PARIS X-NANTERRE.
- Jean-Paul BAILLY, Directeur du SPIP des Yvelines.
- Laurent MARCADIER, Substitut du Procureur du TGI de Créteil.
- Jean-Marc CHAUVET, Directeur Régional de l'administration pénitentiaire d'Ile-de-France.

DES REMERCIEMENTS TRES SINCERES AUX PERSONNES QUI ONT ACTIVEMENT PARTICIPE EN PARTIE OU EN TOTALITE, AUX TRAVAUX ABOUTISSANT A CE RAPPORT :

- Alain OLLIVIER, Chargé de mission auprès du Directeur de l'Administration Pénitentiaire.
- Yves TIGOULET, Chargé de mission auprès du Directeur de l'Administration Pénitentiaire.

- Frédéric CLOT, Magistrat, chargé de mission au Cabinet de M. Pierre BEDIER, Secrétaire d'Etat aux programmes immobiliers de la Justice.

- Carine SONNOIS, Vice-Présidente du TGI de Paris, chargée de l'instruction.
- Madeleine MATHIEU, Vice-Présidente du TGI de Paris, chargée de l'application.