

Le 30 avril 2024

***Evaluation de politique publique relative à deux sanctions alternatives à l'incarcération : le travail d'intérêt général et la détention à domicile sous surveillance électronique***

*Observations du Syndicat de la magistrature<sup>1</sup> – audition du 29 mars 2024 par la Cour des comptes*

Depuis plusieurs décennies, en France, un phénomène d'extension du filet pénal peut être observé : les très nombreuses réformes législatives touchant au droit pénal et à l'arsenal répressif vont quasiment toutes dans le sens d'une criminalisation accrue de comportements sociaux, ou d'une aggravation des peines. Chaque année, de nouveaux délits sont créés, des circonstances aggravantes ajoutées à des délits existants, et les peines encourues pour certaines infractions sont alourdies ; le mouvement inverse est exceptionnel.

Les pratiques judiciaires, pour leur part, tendent à un allongement des peines d'emprisonnement (durée moyenne de 10,7 mois d'emprisonnement en 2019 contre 8,3 en 2004) et à une utilisation de plus en plus importante, proportionnellement parlant, de la comparution immédiate comme mode de poursuite alors qu'à dossier équivalent cette procédure augmente considérablement le taux d'emprisonnement<sup>2</sup> (entre 2010 et 2021, le nombre de prévenus jugés par une comparution immédiate est passé de 21 310 à 31 513, soit une hausse de 47,9 %; cette procédure de jugement représentait plus de la moitié du total des prévenus de l'année<sup>3</sup>).

---

<sup>1</sup> Réponses au questionnaire adressé par la Cour des comptes dans le cadre de sa mission d'évaluation du TIG et de la DDSE. Cette enquête examine l'impact de ces deux mesures sur la récidive et la réinsertion des personnes placées sous main de justice, s'interroge sur leurs capacités à se substituer à l'incarcération, procède à un calcul de leurs coûts respectifs et à des comparaisons internationales.

Sources utilisées : rapport d'information de l'Assemblée nationale sur les alternatives à l'incarcération et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale du 19 juillet 2023 ; Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question – rapport de la Cour des comptes d'octobre 2023 ; Questionnaire adressé aux juges de l'application des peines ; <https://oip.org/>

<sup>2</sup> Une étude a montré que, toutes choses égales par ailleurs la CI multiplie par 8,4 la probabilité d'un emprisonnement ferme par rapport à une convocation classique (V. Gautron et J.-N. Rétière, La justice pénale est-elle discriminatoire ? Une étude empirique des pratiques décisionnelles dans cinq tribunaux correctionnels).

<sup>3</sup> Rapport d'information de l'Assemblée nationale sur les alternatives à l'incarcération et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale, p.77

Dans ce contexte, la régression de la peine de travail d'intérêt général (TIG) et l'augmentation de la détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE) sans diminution de la population carcérale sont deux symptômes de cette tendance lourde à l'oeuvre dans les pratiques législatives et judiciaires. La recherche a désormais établi que toutes les réformes ayant ambitionné de limiter le recours à l'incarcération au profit de l'emprisonnement (loi de programmation et de réforme pour la justice du 23 mars 2019, dite LPJ, loi pour la confiance dans l'institution judiciaire du 22 décembre 2021, dite « loi confiance ») n'ont pas eu l'effet escompté. Au contraire, elles ont contribué à l'augmentation du nombre de personnes placées sous main de justice. Exemple topique, le bracelet électronique, parfois dénommé « prison à domicile » est venu s'ajouter à l'arsenal des peines et accroître la masse des personnes placées sous main de justice plutôt que de se substituer à l'emprisonnement. Le nombre de personnes détenues a de nouveau atteint son apogée le 1<sup>er</sup> mars 2024 (76 766 personnes détenues), plus de vingt ans après l'introduction de la surveillance électronique en France.

Les aménagements *ab initio* sont présentés fallacieusement par le ministère de la justice comme un succès des aménagements de peine : leur augmentation ne signe pas la réussite d'une réforme tendant à leur développement car seule la diminution du nombre de personnes incarcérées permettra de se féliciter du succès d'un dispositif d'alternative à la prison. Or à la question « y a-t-il moins de personnes incarcérées en regard de l'augmentation des aménagements de peine? », la réponse est catégoriquement négative.

Si l'on ajoute à cette première donnée objective le fait que l'augmentation de la population pénale n'est pas corrélée à une augmentation de la délinquance (rapport Abadie/Faucillon) et que la récidive augmente en même temps que la population carcérale (*idem*), on a esquissé le tableau d'une certaine faillite de la politique publique du ministère de la justice en matière de peines alternatives à l'incarcération et d'aménagements des peines.

Le Syndicat de la magistrature souligne également que la culture de l'évaluation fait gravement défaut au ministère de la justice, en dépit des structures mises en place dans son organisation (pôle évaluation de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) ; Inspection générale de la justice (IGJ); missions d'évaluation en tous genres) qui pourraient laisser croire le contraire. Le ministère de la justice évalue peu l'action de la justice, si ce n'est sous un prisme quantitatif, lequel ne présente aucun intérêt, ni pour les praticiens – en l'espèce magistrats, professionnels des services d'insertion et de probation ou avocats – ni pour les personnes décisionnaires en matière de politique judiciaire.

Avare de travaux d'évaluations, le ministère de la justice donne en outre très peu accès aux données qu'il produit. Ainsi, la plupart des études thématiques menées par l'IGJ sur les politiques publiques du ministère de la justice sont tenues secrètes en ce qu'elles ne sont pas publiées.

Ce déficit d'évaluation prive les magistrats de données pourtant essentielles dans leur office quotidien : prononcer un TIG pour sanctionner l'auteur d'un délit est-il plus efficace pour lutter contre la récidive qu'une courte peine d'emprisonnement ferme ? La détention à domicile sous surveillance électronique favorise-t-elle l'insertion des personnes condamnées ? Quels sont les effets prévisibles d'une courte peine d'emprisonnement sur le parcours d'insertion d'un condamné ? Si les magistrats ont un office qui exige une approche casuistique, il n'en demeure pas moins que les réponses à ces questions seraient d'une grande utilité pour les juges correctionnels ou les juge de l'application des peines (JAP).

Il est donc particulièrement utile que soient menés des travaux d'évaluation portant sur l'efficacité des peines.

## Table des matières

1. Quelles sont, selon vous, les raisons qui expliquent la forte progression des DDSE au cours des dernières années ?.....	4
2. Quelles sont, selon vous, les raisons qui expliquent le tassement du prononcé de TIG au cours des dernières années ?.....	5
3. La DDSE vous semble-elle plus simple / plus complexe à prononcer ab initio que la semi-liberté ou le placement extérieur ? Le cas échéant, pourquoi.....	6
4. Avec quelles autres sanctions le TIG vous semble-t-il aujourd’hui en concurrence ?.....	7
5. Quel a été l’impact, selon vous, du remplacement du sursis-TIG par le sursis probatoire ? .....	8
6. La charge de travail des JAP / le type de missions réalisées vous semblent-ils avoir évolué à la suite de l’introduction de la LPJ 2019 ? Le cas échéant, préciser dans quel sens.....	8
7. Le développement des aménagements de peine ab initio, d’une part, des libérations sous contraintes, d’autre part, vous semble-t-il avoir fait évoluer l’office des juges correctionnels et des juges d’application des peines, ainsi que la nature des aménagements de peine ?.....	9
8. Quelles sont les difficultés particulières auxquelles se heurte l’exécution d’une DDSE octroyée dans le cadre d’une LSC (en termes de durée de la mesure, d’occurrence des incidents, de suivi du SPIP et du JAP, etc.) ?.....	11
9. Les sanctions alternatives à l’incarcération se rajoutent aujourd’hui à l’incarcération davantage qu’elles ne s’y substituent en raison d’un phénomène dit « d’extension du filet pénal ». Comment faire, selon vous, pour davantage « crédibiliser » ces sanctions de façon à ce qu’elles se substituent à l’incarcération ?.....	11
10. Le risque de récidive en cours de mesure probatoire et la possible mise en jeu de la responsabilité des acteurs de la chaîne pénale vous semblent-ils constituer un facteur limitatif en matière de prononcé de TIG et de DDSE ?.....	13
11. Pour quels publics et à quelles conditions le TIG peut-il être un outil de réinsertion ? .	14
12. Les relations entre les magistrats et les services pénitentiaires d’insertion et de probation vous paraissent-elles satisfaisantes, notamment s’agissant de la gestion des incidents dans le cadre des DDSE ?.....	15
13. Les avocats vous semblent-ils s’être appropriés la nouvelle échelle des peines issue de la LPJ ?.....	15

## **1. Quelles sont, selon vous, les raisons qui expliquent la forte progression des DDSE au cours des dernières années ?**

- **Le cadre légal**

La LPJ (loi n°2019-222 du 23 mars 2019) et la jurisprudence de la Cour de cassation<sup>4</sup> ont instauré une obligation d'aménagement de peine *ab initio* pour les peines dont le quantum est inférieur à 1 an. La DDSE est l'aménagement de peine le plus simple à prononcer (voir *infra*) ; il est très bien appréhendé par les juridictions et le cadre légal confère plus de garanties aux suivis dans le cadre de courte ou moyenne peine que la libération conditionnelle (dont le prononcé a diminué).

Le récent rapport d'information de l'Assemblée nationale sur les alternatives à l'incarcération et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale<sup>5</sup> (co-rapporteuses Mmes Abadie et Faucillon) indique que la DDSE est l'aménagement de peine le plus souvent prononcé et exécuté, car il est le plus facile à mettre en œuvre. La DDSE représente ainsi **67 % des aménagements de peine exécutés en 2023**. Le rapport relève également que si 13 865 détenus exécutaient leur peine sous la forme d'une DDSE aménagement de peine au 1<sup>er</sup> janvier 2023, un nombre déjà en hausse continue depuis 2017 (+ 40 %), on observe une forte accélération du nombre d'aménagements de peines exécutés sous la forme d'une DDSE depuis 2020 (+ 20 %). Cette tendance s'est même renforcée depuis le début de l'année 2023 (+12 % entre le 1<sup>er</sup> janvier 2023 et le 1<sup>er</sup> avril 2023).

Toutefois, toujours selon ce même rapport, la DDSE-peine, entrée en vigueur le 24 mars 2020 soit pendant la crise sanitaire, est aujourd'hui très peu utilisée et l'est même de moins en moins par les tribunaux correctionnels. Ainsi, 793 DDSE-peines ont été prononcées en 2020, 1 673 en 2021 et 1 362 en 2022, ce qui représente une diminution de quasiment 20 % entre 2021 et 2022.

L'appropriation limitée de cette peine par les magistrats peut s'expliquer par la confusion avec l'aménagement de peine qui porte la même dénomination : pour les courtes peines, le juge fait plus souvent le choix d'une peine d'emprisonnement, aménagée *ab initio* sous la forme d'une DDSE, plutôt que celui d'une peine alternative à l'emprisonnement sous la forme d'une DDSE.

- **La forte activité pénale**

Le nombre de DDSE est corrélé au nombre de peines prononcées, particulièrement des courtes peines, sous l'effet de politiques pénales (cf. volontarisme judiciaire pour la répression des VIF depuis 2021), et à une augmentation de la population pénale (population suivie en milieu ouvert ou milieu fermé).

- **La surpopulation carcérale**

La surpopulation carcérale engendre l'accroissement du taux d'occupation des établissements pénitentiaires. Ce taux d'occupation est de 123 % au 1<sup>er</sup> avril 2024 (148 % dans les maisons d'arrêt). Lorsqu'ils statuent sur une demande d'aménagement de peine, les JAP prennent de plus en plus en compte la situation de l'établissement pénitentiaire conformément à l'article 707 du code de procédure pénale. Ainsi, la surpopulation carcérale

<sup>4</sup> Notamment Crim. 20-84.412, 11 mai 2021

<sup>5</sup> [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/dossiers/alt/alternatives\\_detention](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/dossiers/alt/alternatives_detention) (rapport du 19 juillet 2023)

conduit, de manière mécanique, à favoriser le prononcé d'aménagements de peine et de libérations sous contrainte dont la DDSE est la mesure phare.

- **Un volontarisme politique**

Le recours à cet aménagement de peine est également encouragé par des conditions matérielles favorables. La mise en œuvre de la DDSE a été facilitée et même promue par l'administration pénitentiaire : les dates de pose ne sont pas limitées et les délais sont tout à fait raisonnables en raison de notables efforts de dotation du ministère de la Justice (matériel de surveillance électronique est en nombre suffisant).

## ***2. Quelles sont, selon vous, les raisons qui expliquent le tassement du prononcé de TIG au cours des dernières années ?***

Selon le rapport Abadie/Faucillon, le nombre de personnes effectuant une peine de TIG est passé de 35 320 au 31 décembre 2019 à 23 557 au 31 décembre 2022, ce qui représente **une baisse de 33 %** en 3 ans. Cette situation reste particulièrement préoccupante alors que la peine de TIG est une alternative à l'incarcération très intéressante, permettant de concilier l'exécution d'une peine et le maintien d'une insertion professionnelle ou de liens familiaux.

Plusieurs raisons peuvent expliquer ce tassement.

- **Un cadre légal ayant conduit à un moindre prononcé**

Le rapport Abadie/Faucillon établit que la baisse des TIG est notamment due à la chute du nombre de TIG exécutés dans le cadre d'un sursis (- 77% sur la période 2020-2022). En effet, la mise en sommeil progressive du sursis-TIG depuis les lois du 23 mars 2019 de programmation et de réforme pour la justice n'a pas été compensée par la montée en puissance de l'obligation de TIG effectués dans le cadre des obligations particulières du sursis probatoire prévues à l'article 132-45 du code pénal.

A cet égard, on peut relever que l'affirmation du principe de subsidiarité des peines d'emprisonnement conjugué à l'impératif d'aménager les peines *ab initio* dans la LPJ n'ont pas eu l'effet escompté : encore 36% des peines prononcées sont des peines d'emprisonnement, chiffre en augmentation depuis plusieurs années (34% en 2021 et 33% en 2020) et 61 % des peines d'emprisonnement sont encore mises à exécution sans aménagement (chiffre constant depuis plusieurs années). Le rapport de l'Observatoire mensuel des peines d'emprisonnement ferme et de leur mise à exécution corréle cette situation avec la diminution de 20 % du nombre de TIG prononcés. C'est donc sur les alternatives à l'incarcération que les dispositions de la LPJ ont eu un effet négatif, et non sur l'emprisonnement (ce qui était pourtant l'objectif).

Enfin, il faut aussi relever que le TIG est concurrencé par d'autres peines alternatives, par exemple les stages (*cf. supra*).

- **Une perception erronée de cette peine**

Le TIG est, à tort, perçu comme une peine qui n'est pas assez coercitive par les juridictions répressives. Les parquets requièrent peu cette peine, notamment en CRPC, et les tribunaux la prononcent de moins en moins. Les juges de l'application des peine déplorent le déficit de crédibilité de cette peine chez les magistrats, qui estiment que les travaux d'intérêt général ne servent à rien, qu'ils ne seront pas exécutés, ou encore qu'il ne s'agit pas d'une « vraie »

peine. Les JAP estiment à ce titre que les juridictions correctionnelles sont insuffisamment informées sur les possibilités de prise en charge offertes par le TIG.

Pourtant, nos collègues JAP affirment, empiriquement, que cette peine est très bien exécutée par les personnes condamnées, que les délais sont satisfaisants, et que les SPIP ont de moins en moins de difficulté à placer les « tigestes ».

En ce sens, la plateforme TIG360 et l'Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle (ATIGIP) auraient dû être une avancée. Toutefois, si certains magistrats utilisent TIG360 (ceux du TJ de Rennes par exemple), ils restent extrêmement minoritaires : globalement, d'après les données que le Syndicat de la magistrature a pu recueillir auprès des services de l'application des peines de TJ grande taille (Bobigny – Nanterre – Marseille), les magistrats n'y ont pas recours. Il faut relever que l'affectation des lieux de TIG par le service d'insertion et de probation rend désormais cette question plus lointaine pour les juges de l'application des peines. Mais l'on peut aussi déduire de l'absence d'utilisation de TIG360, et les magistrats sondés le confirment, que cet outil ne répond pas à un réel besoin et que le frein au prononcé des TIG ne tient pas à l'insuffisance d'information des magistrats sur les places disponibles au moment de l'audience de jugement.

- **Absence de volontarisme politique**

Cette peine étant mal perçue, elle n'est pas particulièrement promue par le ministère de la justice (même si la mise en place de TIG360 pourrait laisser croire l'inverse). Dans certains ressorts les dispositifs restent insuffisants.

Enfin, si un phénomène de tassement s'observe dans des proportions préoccupantes, il y a lieu de relever que certains ressorts échappent à ce phénomène. C'est le cas par exemple à Nantes, où les JAP observent un nombre stable de saisines, voire en augmentation de 5 % l'année dernière. Il serait intéressant d'identifier les causes de ces particularités locales.

### ***3. La DDSE vous semble-elle plus simple / plus complexe à prononcer ab initio que la semi-liberté ou le placement extérieur ? Le cas échéant, pourquoi.***

*Ab initio*, La DDSE est beaucoup plus simple à prononcer qu'une mesure de semi-liberté ou de placement extérieur pour les raisons suivantes :

- **Facilité pour le condamné** de prouver qu'il dispose d'un hébergement et qu'il peut exécuter sa peine sous la forme d'une DDSE (dispositif très souple et peu de pièces exigées) ;

- **Prévisibilité pour le tribunal** quant à la l'exécution de la peine. La DDSE est beaucoup plus simple à prononcer pour le tribunal correctionnel car il n'est pas nécessaire de savoir s'il y a des places ou non avant la décision, à la différence de la semi-liberté ou du placement extérieur qui requiert de connaître l'état des effectifs. En effet, le tribunal ne dispose pas des éléments relatifs au taux d'occupation des QSL (quartier de semi-liberté) ou CSL (centre de semi-liberté). Dans le doute sur la faisabilité à brève échéance de cet aménagement de peine, le tribunal s'abstient souvent de l'ordonner.

- **Quasi impossibilité pour le tribunal d'ordonner une mesure de PE ab initio**. Il est très difficile de façon générale, de trouver des places en placement extérieur qui soient adaptées à la problématique souvent psychiatrique ou addictive des personnes condamnées. Certains ressorts de TJ ne comptent aucune place de placement extérieur. La préparation d'un

placement extérieur est longue, et n'est pas compatible avec le temps de la procédure correctionnelle ; les enquêtes pré-sentencielles ne sont pas développées sur ce point. En effet, le placement extérieur implique qu'un tiers accepte de recevoir le condamné pour une certaine durée et participe au contrôle de la bonne exécution de l'aménagement de peine. Ce tiers, très souvent associatif, souhaite légitimement rencontrer le condamné avant que l'aménagement de peine ne soit prononcé pour lui expliquer le cadre et s'assurer que cet aménagement de peine est réalisable. Or, dans la temporalité de l'audience correctionnelle, ce tiers n'aura jamais été contacté avant l'audience pour pouvoir indiquer s'il accepte ou non de recevoir le futur condamné en PE.

L'unique possibilité de PE *ab initio* est celle d'un placement sous contrôle judiciaire avant l'audience avec placement dans une structure qui accepte de recevoir le prévenu. Si le prévenu est condamné à l'audience, le tribunal pourra alors prononcer un PE *ab initio* qui permettra à ce condamné de poursuivre son accompagnement avec cette structure qui l'avait reçu dans la phase pré-sentencielle. Ce type de dispositif est à l'œuvre à Rennes pour les personnes placées sous contrôle judiciaire dans le cadre de dossier de violences conjugales. Le prévenu est donc évincé du domicile et peut, à l'issue de l'audience, rester dans ce logement si le tribunal le condamne à une peine d'emprisonnement aménagée *ab initio* sous la forme d'un PE.

#### **4. Avec quelles autres sanctions le TIG vous semble-t-il aujourd'hui en concurrence ?**

Le TIG est, depuis toujours, concurrencé par la peine d'emprisonnement entièrement assortie d'un sursis simple. Le tribunal se pose en effet parfois la question de savoir quelle est la peine la plus adaptée au primo délinquant qui n'aurait pas commis des infractions particulièrement graves. Dans cette hypothèse, il peut considérer qu'une peine intégralement assortie du sursis simple est moins sévère qu'une peine de TIG – ce qui peut d'ailleurs rejoindre l'avis de la personne condamnée.

Le TIG est concurrencé par l'aménagement de peine *ab initio*, notamment la DDSE. C'est un écueil majeur de la LPJ qui entendait limiter le recours à l'emprisonnement. Le développement de la DDSE *ab initio* pour les courtes peines d'emprisonnement a mordu sur les peines alternatives à l'emprisonnement (et non pas sur les peines d'emprisonnement ferme). Il est aussi concurrencé par la peine de jours-amende, autre peine très utilisée avec la détention à domicile sous surveillance électronique. C'est la logique même de la loi qui introduit la concurrence entre ces deux peines : l'article 747-1 du CPP permet au JAP de convertir le TIG en jours-amende ou en peine de DDSE<sup>6</sup>.

Enfin, le TIG est concurrencé par le stage comme l'établit le rapport Abadie/Faucillon. Confirmant les constatations des associations rencontrées par les rapporteuses, les statistiques du ministère de la Justice mettent en évidence le dynamisme du nombre de peines de stages prononcées en tant qu'alternatives à l'emprisonnement (+ 75 %), en tant qu'obligation dans le cadre d'un sursis probatoire (+ 83 %) ou en tant que peine complémentaire (+ 80 %), passant de 67 000 en 2017 à 96 000 en 2022.

---

<sup>6</sup> Cette disposition n'ouvre pas la possibilité de convertir le TIG en sursis probatoire renforcé ce qui semble être une incohérence avec le premier alinéa de l'article 747-1 du CPP qui permet au JAP de convertir une peine d'emprisonnement ferme en TIG/JA/DDSE/sursis probatoire renforcé.

## **5. Quel a été l'impact, selon vous, du remplacement du sursis-TIG par le sursis probatoire ?**

La principale conséquence de ce remplacement réside dans la diminution du nombre de TIG prononcés. En effet, dans un schéma assez classique, le tribunal sanctionnait d'une peine de TIG la première infraction et pouvait, en cas de nouvelle condamnation, utiliser le sursis-TIG puis le SME pour une 3ème condamnation, dans une logique de gradation de la réponse pénale (étant précisé que cette pratique judiciaire reste très répandue, quelle que soient les critiques qui puissent lui être portées).

Il faut regretter qu'à l'heure actuelle, les outils statistiques des services d'application des peines des TJ ne permettent pas de distinguer le sursis probatoire avec obligation d'accomplir un TIG des autres sursis probatoire. Il nous est donc apparu impossible de mesurer l'évolution du prononcé de cette mesure par rapport au sursis-TIG.

Toutefois, nos collègues estiment, de manière empirique, depuis l'entrée en vigueur de la LPJ la possibilité de prononcer un TIG comme obligation particulière du sursis probatoire est rarement utilisée par les tribunaux correctionnels. En remplaçant le sursis-TIG par le sursis probatoire, le législateur a donc fait perdre de la visibilité à cette réponse pénale, ce qui s'est traduit en juridiction par la suppression un échelon de la réponse pénale graduée.

Il semble par ailleurs que cette réforme a eu pour effet d'accentuer l'aspect suivi socio-éducatif de cette mesure : avant la LPJ, lorsqu'il prononçait un sursis-TIG le tribunal correctionnel recherchait surtout le TIG, là où désormais il recherche davantage le suivi socio-éducatif attaché à cette peine.

## **6. La charge de travail des JAP / le type de missions réalisées vous semblent-ils avoir évolué à la suite de l'introduction de la LPJ 2019 ? Le cas échéant, préciser dans quel sens.**

La charge de travail et les missions du JAP ont évolué.

- **Charge de travail**

L'un des objectifs de la LPJ était de favoriser les aménagements de peines *ab initio* et d'éviter le prononcé de courtes peines d'emprisonnement (inférieur à 6 mois), quasi systématiquement converties par le JAP dans le cadre de la procédure de l'article 723-15 du CPP. Dans cette optique, la loi a cherché à inciter le juge correctionnel à prononcer davantage de TIG, de jours-amende ou de peines de DDSE afin d'éviter cette étape du JAP, qui allonge les délais. Mais les juridictions pénales ne se sont pas saisies de ces peines alternatives et ont accrue la sévérité de la réponse pénale en allongeant la durée des peines d'emprisonnement prononcées<sup>7</sup>.

La LPJ n'a donc pas eu d'impact significatif sur la charge de travail des JAP en milieu ouvert et n'a pas réduit le délai de traitement de la procédure 723-15 CPP.

De plus, l'abaissement de 2 ans à 1 an du seuil d'aménagement des peines d'emprisonnement ferme pour les condamnés libres prévu à l'article 723-15 CPP a augmenté mathématiquement le flux de condamnés « entrants » dans les établissements

<sup>7</sup> Voir statistiques de la DACG, OPEFEX (quantum moyen de la durée de la peine en augmentation de 2% au niveau national, légère diminution des peines inférieures à 6 mois (2%), augmentation des peines de 6 mois à un an (7%))

pénitentiaires, ce qui a accru de manière significative la charge de travail des JAP « milieu fermé » (encore accentué avec la loi « confiance » du 22/12/21).

La charge de travail des JAP a aussi été considérablement alourdie par l'accroissement dans les proportions rappelées *supra* du prononcé des DDSE (à la place de sursis, jusqu'alors non transmis aux JAP ou de sursis probatoires, qui leur demandent beaucoup moins de travail pour le suivi).

- **Missions**

Sous l'effet combiné de l'obligation d'aménager *ab initio* les courtes peines et de l'augmentation notable des DDSE, le JAP est devenu davantage gestionnaire de l'aménagement de peine (juge de l'incident) que prescripteur d'aménagement de peine. Cette évolution, regrettée par nos collègues, éloigne le JAP de l'essence même de sa fonction qui est l'individualisation du régime d'exécution de la peine pour prévenir la récidive, en lien avec le service d'insertion et de probation.

Il faut aussi dresser le constat du taux d'échec plus important des aménagements de peine *ab initio* par rapport aux aménagements de peine préparés par le SPIP avec le condamné dans le cadre de la procédure art 723-15 CPP (les outils statistiques ne permettent pas de distinguer, ce constat est empirique mais partagé par tous les JAP), ce qui a des incidences tant sur les missions du JAP (qui gère l'échec) que sur sa charge de travail.

## ***7. Le développement des aménagements de peine ab initio, d'une part, des libérations sous contraintes, d'autre part, vous semble-t-il avoir fait évoluer l'office des juges correctionnels et des juges d'application des peines, ainsi que la nature des aménagements de peine ?***

*Cf.* réponse précédente s'agissant des JAP, qui ont perdu une part de leur mission d'individualisation du régime d'exécution des peines.

### **Juge correctionnel**

Les aménagements de peines *ab initio* ont modifié l'articulation entre l'office du juge correctionnel et celui du JAP. Le juge correctionnel est désormais celui qui décide de l'aménagement de peine, tandis que le JAP en fixe les modalités. Ce développement va de pair avec une évolution de la nature des aménagements de peine car, faute d'évaluation et d'éléments suffisants sur la personnalité des condamnés, le juge correctionnel s'oriente facilement vers le prononcé « mécanique » d'une DDSE si il y a un hébergement.

Les aménagements de peine *ab initio* et la libération sous contrainte (LSC) concourent à une augmentation de la durée des peines car ils génèrent chez certains magistrats un sentiment d'érosion de la peine. L'appréhension de la LSC par les juridictions répressives, notamment, a eu pour conséquence une augmentation de la durée des peines prononcées pour retarder l'effet de cette procédure. Cette tendance s'est accrue avec la LSC de plein droit prévue à l'article 720 II du CPP. En effet, cette dernière procédure, en prévoyant l'octroi automatique d'un aménagement de peine à une personne détenue dont le reliquat de peine est inférieur à 3 mois, a eu pour conséquence que les juridictions pénales, lorsqu'elles souhaitent en retarder la mise en œuvre, accroissent la durée de la peine prononcée. Cette tendance pourrait être confirmée avec l'étude de la DACG précitée sur les peines prononcées en 2023. La loi confiance permet d'en donner une illustration : l'effet combiné du

nouveau régime de réductions de peines et de la LSC de plein droit rend illisible le sens de la peine s'agissant des courtes peines, dont l'effet pédagogique recherché par certains magistrats (même si l'on sait qu'il n'existe pas) disparaît. Ainsi, un condamné à la peine de 4 mois d'emprisonnement sera éligible à la LSC-D dès la fin du 1er mois de détention ; et en tout cas les réductions de peine seront examinées après 1 mois ½ pour un quantum possible de 2 mois.

- **Juge de l'application des peines**

Quant à l'office des JAP, il n'est pas significativement modifié sur le volet aménagement des peines prononcées par le tribunal correctionnel du fait de la faible appréhension par les juridictions répressives des peines alternatives à l'incarcération. La procédure d'aménagement de peines des personnes libres demeure une activité importante des JAP (procédure 723-15 CPP).

Le juge de l'application des peines devient comme déjà indiqué un juge de l'incident, certains collègues ayant utilisé l'expression de « juge poubelle » du tribunal correctionnel exprimant un fort sentiment de dévalorisation de leur office. C'est le cas lorsque des personnes absentes à leur procès sont condamnées à des peines aménagées *ab initio* mais ne se présentent pas davantage devant le juge de l'application des peines pour le premier entretien que devant le tribunal correctionnel. Le JAP est alors contraint d'organiser un débat contradictoire en milieu ouvert pour retirer des aménagements *ab initio* sans jamais avoir rencontré la personne condamnée, alors même que dans un certain nombre de cas, l'aménagement de peine prononcé était à l'évidence voué à l'échec.

L'office du JAP dans le cadre de la libération sous contrainte (LSC) est aussi réduit du fait des conditions d'octroi de ces mesures qui sont très larges (pas de projet nécessaire) et l'absence de débat.

L'office des JAP a été modifié par la procédure de la LSC de plein droit. Les JAP n'examinent pas le risque de récidive pour leur décision et se focalisent sur l'existence ou non d'un logement et/ou de la place disponible au QSL (uniquement sur le critère de l'hébergement).

En plus du constat du taux d'échec des aménagements de peine *ab initio*, celui des aménagements de peine issus de la LSC est encore plus important ; en particulier pour ce qui relève de la LSC de plein droit. Alors qu'un aménagement de peine, pour atteindre son objectif de prévention de la récidive, doit être préparé avec le condamné et non imposé, les dernières réformes incitent au prononcé d'aménagements de peine non préparés donc non individualisés, et dont les JAP deviennent les gestionnaires d'incidents, sans efficacité *in fine* sur le suivi des condamnés. A un niveau plus macro, ces évolutions détournent le JAP de son office qui devrait être un meilleur suivi des condamnés pour prévenir la récidive par leur réinsertion.

## **8. Quelles sont les difficultés particulières auxquelles se heurte l'exécution d'une DDSE octroyée dans le cadre d'une LSC (en termes de durée de la mesure, d'occurrence des incidents, de suivi du SPIP et du JAP, etc.) ?**

Le nombre de DDSE prononcées dans le cadre d'une LSC a augmenté de 63 % entre le 1er janvier 2023 et le 1er avril 2023<sup>8</sup>. Outre les difficultés inhérentes à la mesure de DDSE, deux difficultés principales émaillent leur exécution dans ce contexte spécifique.

D'une part, le constat empirique d'un taux d'échec important résulte de la **faible adhésion des personnes condamnées à la mesure**, notamment liée à l'absence de comparution de la personne concernée en commission d'application des peines, ce qui engendre de nombreux incidents. Ceci est particulièrement vrai s'agissant de la LSC de plein droit, qui doit être accordée même en cas de refus du condamné (article D147-20 du code de procédure pénale), ou à un condamné qui est réincarcéré après avoir mis en échec une précédente DDSE...

D'autre part, plus **le reliquat de peine est faible** – en particulier s'agissant de la LSC de plein droit – plus il est nécessaire d'être réactif dans la mise en œuvre de la mesure (il s'agit notamment d'anticiper pour faire en sorte que la pose du dispositif par le SPIP coïncide avec la date à laquelle le détenu a droit à une LSC) et difficile de lui conférer un réel contenu, allant au-delà de la seule gestion des incidents. Dans les faits, le suivi par le SPIP est souvent très limité, le reliquat ne permettant pas d'engager un travail réel.

Ces difficultés ont conduit certains services de l'application des peines à établir des politiques de service allant dans le sens d'un **renoncement au prononcé de DDSE dans le cadre des LSC, au bénéfice des mesures de semi-liberté**. Néanmoins, celles-ci sont aussi très difficiles à mettre en œuvre dans la mesure où la commission d'application des peines, audience sans probationnaire, ne permet pas de notification ni d'explications au condamné. Les LSC se soldent donc souvent par un échec - notamment s'agissant des sans domicile fixe et des étrangers - qui sortent un peu plus tôt de prison mais qui peinent à respecter, parfois en raison de problèmes de langue et de compréhension, et qui finissent par être condamnés une nouvelle fois pour évasion, avec une nouvelle peine d'emprisonnement à purger.

De leur côté, les SPIP ont tenté de s'adapter à la courte durée des mesures de LSC-DDSE en développant des **modes de prises en charge collective** pour leur donner un peu de contenu, mais l'impact sur la prévention de la récidive est nécessairement plus faible que si un vrai suivi socio-éducatif pouvait être mise en œuvre au bénéfice d'une personne condamnée qui adhère à la mesure.

## **9. Les sanctions alternatives à l'incarcération se rajoutent aujourd'hui à l'incarcération davantage qu'elles ne s'y substituent en raison d'un phénomène dit « d'extension du filet pénal ». Comment faire, selon vous, pour davantage « crédibiliser » ces sanctions de façon à ce qu'elles se substituent à l'incarcération ?**

Dans un premier temps, il convient selon nous d'**étayer de manière scientifique l'efficacité des alternatives à l'incarcération** à travers des études et évaluations des

<sup>8</sup> [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion\\_lois/l16b1539\\_rapport-information.pdf](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion_lois/l16b1539_rapport-information.pdf)

politiques pénales, ainsi que l'a récemment préconisé le rapport d'information de l'Assemblée nationale du 19 juillet 2023. Ce rapport met en évidence le manque de données sur les trajectoires en matière de récidive et de réinsertion des personnes sortant de prison. Ces études sont en effet indispensables pour convaincre les magistrats et l'opinion publique de la nécessité de recourir et de développer les alternatives à l'incarcération. De même, le rapport de la Cour des comptes d'octobre 2023 sur la surpopulation carcérale recommande de « *compléter le dispositif statistique pour suivre l'évolution respective des personnes bénéficiant d'un aménagement de peine et de celles effectivement incarcérées, en vue de permettre une évaluation rigoureuse des orientations* »<sup>9</sup>. Cela est également vrai pour les alternatives à l'incarcération.

Par ailleurs, la question n'est selon nous pas tant celle de la « crédibilisation » des peines alternatives à l'emprisonnement que celle de la **sortie du tout répressif et plus particulièrement d'un système qui place la peine d'emprisonnement comme sanction reine en matière pénale**. A ce titre, il est d'ailleurs symptomatique que l'on parle d'« alternative à l'emprisonnement », ce qui maintient l'idée de la prison comme peine de référence.

En ce sens, la conférence de consensus, qui a rendu ses recommandations en 2013 sur la base de nombreuses contributions écrites et orales d'experts, organisations et personnalités qualifiées, a objectivé la nécessité, pour mieux lutter contre la récidive, de ne plus voir la prison comme une peine de référence, mais comme une peine parmi d'autres (recommandation n°1)<sup>10</sup>. Elle a conclu que, de manière générale, la sanction « *doit prioritairement se traduire par une peine qui vise l'insertion ou la réinsertion des personnes qui ont commis une infraction* ».

Pour sortir de ce double paradigme, le Syndicat de la magistrature soutient notamment, au niveau législatif, la dépénalisation de certaines infractions (par exemple l'usage de stupéfiants), une refonte de l'échelle des peines ainsi qu'une décorrélation entre les infractions et la peine d'emprisonnement. Autrement dit, certaines infractions pourraient ne plus être sanctionnées par cette peine d'emprisonnement mais uniquement par des peines dites alternatives.

Au niveau judiciaire, un véritable **travail d'acculturation** est également nécessaire pour sortir de l'idée que l'emprisonnement est la peine centrale. Par exemple, il convient de déconstruire l'idée selon laquelle il est efficace pour lutter contre la récidive de suivre une échelle de sanctions ascendante pour les récidivistes. Pour cela, il peut être imaginé de mettre en place au sein des juridictions des formations pour les collègues du service correctionnel par les juges de l'application des peines – notamment pour expliquer ce qui est mis en œuvre par les JAP dans le cadre des alternatives – ou encore de faire siéger plus systématiquement les juges de l'application des peines dans les audiences de comparution immédiate.

Enfin, pour rendre plus centrales les alternatives à la détention, il convient de **permettre leur prononcé dans des situations adaptées**, en assurant une meilleure évaluation de la situation du mis en cause en amont du prononcé, et particulièrement au stade de l'enquête. En pratique, les enquêtes de personnalité, réalisées dès la garde à vue, se heurtent encore à des résistances de la part des forces de l'ordre, ce que l'on peut comprendre au vu des conditions dans lesquelles elles sont forcées de travailler. Par ailleurs, l'évaluation est très peu compatible avec les modes de jugement rapides qui se multiplient (comparution

<sup>9</sup> <https://www.ccomptes.fr/system/files/2023-10/20231005-surpopulation-carcerale-persistante.pdf>

<sup>10</sup> <http://www.gip-recherche-justice.fr/conference-consensus/>

immédiate, CRPC, CRPC-déferrement)<sup>11</sup>. C'est pourquoi nous militons notamment **pour la suppression de la comparution immédiate** ou encore pour la création d'une **césure du procès pénal**<sup>12</sup>, obligatoire lorsqu'une peine d'emprisonnement est envisagée, qui serait similaire à l'ajournement aux fins d'investigation sur la personnalité déjà prévu par le code de procédure pénale<sup>13</sup> mais qui s'avère très peu utilisé par les magistrats.

### **10. Le risque de récidive en cours de mesure probatoire et la possible mise en jeu de la responsabilité des acteurs de la chaîne pénale vous semblent-ils constituer un facteur limitatif en matière de prononcé de TIG et de DDSE ?**

Si les juridictions sont indépendantes dans leurs décisions et les prennent en conscience, sur la base d'éléments débattus contradictoirement, il n'en demeure pas moins que les magistrats ne sont évidemment pas hermétiques aux mises en causes politiques et médiatiques relatives au risque de récidive.

En ce sens, la crainte de la récidive – et dans une moindre mesure de la responsabilité - peut constituer un frein au prononcé de la DDSE, surtout dans les contentieux dits « sensibles », tel que les violences intra-familiales.

Pourtant, si le risque de récidive fait partie des critères devant être pris en compte dans la prise de décision du juge de l'application des peines, ce n'est juridiquement pas un critère dont devrait tenir compte le tribunal correctionnel s'agissant des aménagements de peine *ab initio*<sup>14</sup>.

Par ailleurs, dans la mesure où la DDSE est perçue par nombre de professionnels comme une mesure se réduisant à la gestion des incidents horaires et ne permettant pas la mise en place d'un réel suivi socio-éducatif, ces derniers peuvent avoir tendance à favoriser d'autres types de mesures, par exemple la semi-liberté, lorsqu'un risque de récidive est présent et qu'un suivi approfondi est nécessaire.

Quant au TIG, il ne semble pas que le risque de récidive ait un impact sur son prononcé. Soit l'infraction est de faible intensité et/ou la personne concernée a un profil adapté et le travail d'intérêt général pourra être prononcé, risque de récidive ou non ; soit l'infraction est de plus forte intensité et il est rare qu'un TIG soit prononcé ; soit le type d'infraction se prête généralement peu au prononcé d'un TIG, par exemple en matière de violences intra-familiales.

---

<sup>11</sup> En ce sens, le [rapport des Etats généraux de la Justice](#) indique que « Les instructions du ministère de la justice demandant que la réponse pénale face aux actes de délinquance soit accélérée en écho à une demande sociale forte ont conduit les parquets à privilégier les procédures de comparution immédiate ainsi que les comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) déferrement. Les procédures de comparution immédiate, qui représentent désormais plus de 18 % des jugements rendus en matière pénale (13 % en 2012), ont une incidence directe sur le prononcé de peines d'emprisonnement ferme assorties d'un mandat de dépôt et donc non aménagées ».

<sup>12</sup> Pour plus de détails : <https://www.syndicat-magistrature.fr/notre-action/justice-penale/enfermement-peines/1788-chantier-de-la-justice-sur-les-peines-les-observations-du-syndicat-de-la-magistrature.html>

<sup>13</sup> Articles 132-70-1 et 132-70-2 du code de procédure pénale

<sup>14</sup> Voir article 464-2 du code de procédure pénale

Selon nous, d'autres facteurs sont limitants en matière de prononcé de peines alternatives à l'emprisonnement.

Au-delà des décisions prises par les juges, statuant seuls ou collégalement en fonction des faits, de la personnalité et de la situation de la personne prévenue, l'utilisation des peines alternatives à l'emprisonnement dépend en effet beaucoup des politiques mises en place dans chaque juridiction et de leur connaissance par les magistrats : politique pénale du parquet, protocoles et liens avec les partenaires associatifs, les collectivités territoriales ou le Trésor public, liens entre les différents services de la juridiction.

L'existence de stages et la richesse de leur contenu dépendent par exemple beaucoup des partenariats avec les associations du secteur socio-judiciaire, mis en place sous l'impulsion de chaque service, aussi bien au parquet qu'au siège. Elle dépend aussi du financement de telles associations. Le prononcé de ces stages dépend enfin de la connaissance qu'ont les magistrats des dispositifs existants, véhiculée par l'échange d'informations dans chaque service, inter-services et avec les partenaires extérieurs.

Un autre obstacle non négligeable au prononcé des peines alternatives à l'emprisonnement, qui nécessite une connaissance de la situation de la personne concernée, est le taux important d'absences à l'audience de jugement. Les causes identifiables sont là aussi multiples : convocations à l'audience signées avec plusieurs autres documents à la fin de la garde à vue sans sensibilisation suffisante sur la nécessité de se présenter, délais d'audiencement très longs favorisant les oublis, d'autant que les publics visés sont pour une grande partie des publics précaires et instables, nécessité pour se présenter de poser une journée de congés

## ***11. Pour quels publics et à quelles conditions le TIG peut-il être un outil de réinsertion ?***

**Cette peine est potentiellement adaptée à un très large public** compte tenu de la diversité des postes de TIG disponibles. L'action de l'ATIGIP est intéressante à ce titre, même s'il est encore possible d'étoffer et de diversifier le contenu des TIG. Il est également nécessaire d'en faire véritablement un outil d'accompagnement vers l'insertion et pas seulement une « sanction ». Cette peine est très souvent perçue par les acteurs de terrain et par les personnes en faisant l'objet elles-mêmes comme un outil très efficace de prévention de la récidive.

D'un point de vue empirique, cette peine est tout particulièrement utilisée pour les **publics désinsérés**, éloignés du monde du travail, qui souvent sont en demande mais ont un CV ou des lacunes en termes de formation qui aboutissent à ce qu'ils ne soient pas recrutés par les employeurs, même pour des postes ne nécessitant pas de qualifications particulières.

Le TIG est également adapté pour les **jeunes majeurs**, notamment ceux qui ne sont pas insérés professionnellement et qui ont connu une sortie précoce de scolarisation.

De façon moins intuitive pour les magistrats, elle peut, dans une certaine mesure, être adaptée à un **public qui travaille**, si le SPIP propose des postes les fins de semaine ou si la durée du TIG à exécuter est réduite. A ce titre, les disparités entre les territoires reste importante et un travail doit être effectué pour adapter l'offre aux différents publics et aux différents territoires<sup>15</sup>. Il semble également nécessaire d'améliorer la communication de

<sup>15</sup> En ce sens, voir le [rapport d'information de l'Assemblée nationale du 19 juillet 2023](#) : « si le nombre de postes de TIG a doublé entre 2018 et 2023, un travail reste à faire sur l'aspect qualitatif de ces postes pour

l'offre déjà existante auprès des avocats et des magistrats, qui utilisent encore très à la marge TIG 360° (voir supra).

## **12. Les relations entre les magistrats et les services pénitentiaires d'insertion et de probation vous paraissent-elles satisfaisantes, notamment s'agissant de la gestion des incidents dans le cadre des DDSE ?**

Cette question amène des réponses est très variables selon les ressorts, en fonction des personnes et des process mis en oeuvre localement. Les relations entre les magistrats et les SPIP apparaissent en effet plus satisfaisantes lorsqu'elles sont **encadrées par des conventions** pour clarifier les attentes du JAP et les process à respecter. Par exemple, ces conventions peuvent prévoir les modalités d'un tri préalable des incidents par le SPIP, une transmission des incidents au-delà d'une certaine gravité...

Aussi, le **dynamisme des relations nous semble assez inégalement réparti**, pour diverses raisons : primauté donnée à la quantité d'affaires traitées plutôt qu'à la qualité de la prise en charge des personnes concernées, manque de fonctionnaires, d'agents du SPIP et de magistrats, laissant peu de disponibilités pour investir les « activités soutien » (qui ne sont pas du travail purement juridictionnel), dysfonctionnements de la hiérarchie intermédiaire dans les services de l'application des peines rendant difficile l'élaboration d'une politique de service cohérente...

S'il est donc difficile d'apporter une réponse globale, il est néanmoins possible d'indiquer que dans de nombreux ressorts, **les SPIP puis les JAP se retrouvent noyés par la masse d'incidents** qui leur parviennent et qui ne sont pas toujours triés (par exemple, en région parisienne, énormément d'incidents horaires sont liés à des difficultés rencontrées dans les transports). Il en résulte que le JAP devient le juge de l'incident, ce qui nuit à une réelle prise en charge de la mesure, qui devrait pourtant constituer le coeur de l'intervention de ce magistrat.

## **13. Les avocats vous semblent-ils s'être appropriés la nouvelle échelle des peines issue de la LPJ ?**

Même si un travail est réalisé sur la formation des avocats pour qu'ils « plaident la peine », qu'ils réunissent en amont de l'audience les pièces nécessaires au prononcé d'aménagements de peine par la juridiction de jugement et qu'ils s'investissent au stade de l'application des peines, notamment par les organisations spécialisées en la matière (OIP, A3D), force est de constater que ces domaines demeurent moins investis sur le terrain de la peine que sur celui de la culpabilité au stade du jugement, et peu investis au stade de l'application des peines, surtout en milieu ouvert, où l'avocat n'est pas obligatoire.

Au stade du jugement, ce manque d'investissement peut s'expliquer par le mandat qui leur est donné : lorsque leur client conteste les faits, il est délicat pour eux de plaider sur les modalités d'exécution de la peine sans rompre leur mandat ou à tout le moins affaiblir leur plaidoirie sur le terrain de la culpabilité.

---

*les adapter aux besoins de chaque territoire (difficultés liées à la mobilité en zones rurales) et des différents publics placés sous main de justice (horaires et temporalité, accessibilité pour les femmes ou les personnes en situation de handicap, absence de qualification de personnes particulièrement mal insérées) »*

Le recours massif à **la comparution immédiate**, et plus largement les modes rapides de jugement, rendent également très difficile un véritable travail sur la peine par l'avocat, qui doit en un temps record et alors que son client est privé de liberté réunir les pièces justificatives nécessaires auprès de ses proches. Au mieux, les avocats routiniers des comparutions immédiates se sont familiarisés à cela et plaident fréquemment des DDSE, alternative la plus « facile » à prononcer dans ce contexte – un justificatif de domicile et un accord du maître des lieux pour l'installation du dispositif peuvent suffire -, ce qui explique en partie l'explosion de ce type d'aménagement de peine, dans des cas qui ne sont pas toujours adaptés (voir *supra*).

Au stade de l'application des peines, le manque d'investissement peut s'expliquer par un **manque d'attractivité** de la matière, vue comme une matière très technique à laquelle les avocats ne sont pas nécessairement formés. Il peut aussi et surtout s'expliquer par le fait que le contentieux de l'application des peines est **très peu rémunérateur** lorsque les personnes (la grande majorité) bénéficient de l'aide juridictionnelle. A ce titre, un certain nombre de démarches, pourtant nécessaires, ne sont couvertes par aucune unité de valeur, l'avocat travaillant en définitive gratuitement.