

Paris le 30 avril 2025

Mission d'information sur l'exécution des peines

Réponse du Syndicat de la magistrature au questionnaire de la mission d'information de la commission des lois de l'Assemblée nationale

Questions générales :

- 1- Rappeler brièvement les principes généraux régissant le régime de l'exécution des peines, ainsi que les grandes évolutions survenues en la matière depuis le début des années 2000. Quelle appréciation portez-vous sur l'efficacité et sur la cohérence du droit en vigueur ? Quelles sont, selon vous, ses principales carences ?**
- 2- Quelle est la perception des membres de votre organisation quant à l'exécution effective des peines qu'ils prononcent, et quelle est sur ce même thème l'appréciation de ceux de vos membres chargés de l'application des peines ? L'exécution des peines est-elle une préoccupation partagée au sein de la profession ?**

Le Syndicat de la magistrature a récemment été entendu dans le cadre d'une mission d'urgence sur l'exécution des peines. Les éléments de réponse que nous y avons apportés donnent un éclairage utile sur notre vision de l'exécution des peines et de ses évolutions.

En quelques mots, le droit de la peine et le droit pénitentiaire sont au cœur des réflexions et des combats menés par le Syndicat de la magistrature depuis sa création en 1968. Le Syndicat dénonce inlassablement toute forme de justice d'élimination, terme qu'il partage notamment avec Robert Badinter - et qui décrit une justice et un système judiciaire qui ferait le choix de mettre le délinquant au ban de la société plutôt que de le considérer comme y appartenant pleinement.

Cette justice d'élimination est aujourd'hui pleinement à l'œuvre :

- Par la massification du recours à l’incarcération en France, caractérisée par une augmentation du nombre des peines d’emprisonnement et par l’allongement de la durée de détention aboutissant à des records repoussés chaque mois en termes de nombre de personnes incarcérées – 81 599 détenus pour 62 363 places et 4.490 matelas au sol lors du dernier décompte au 1er février 2025 ;
- Par l’adoption de nombreuses lois allant toujours dans le sens d’une criminalisation accrue de comportements sociaux, d’une aggravation des peines et mettant l’emprisonnement au cœur du système répressif.

Face à ce constat, le Syndicat de la magistrature invite à sortir du tout répressif et plus particulièrement d’un système qui place la peine d’emprisonnement comme sanction reine en matière pénale.

En ce sens, la conférence de consensus, qui a rendu ses recommandations en 2013 sur la base de nombreuses contributions écrites et orales d’expert·e·s, 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)¹. 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 se faire, 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.

3- Rappeler les moyens juridiques et matériels dont dispose un magistrat – toutes catégories de magistrat confondues et pas seulement les juges de l’application des peines – pour s’informer de l’exécution des peines qu’il a prononcées, voire s’assurer qu’elles sont convenablement exécutées. Estimez-vous que ces moyens sont suffisants ?

Après qu’une peine ait été prononcée par une juridiction répressive, il appartient au Procureur de la République d’en assurer l’exécution, en mettant à l’écrou la peine s’il s’agit d’une incarcération, en saisissant le juge de l’application des peines lorsqu’un suivi doit être mis en œuvre ou qu’un aménagement de peine doit être envisagé, tout en effectuant l’ensemble des procédures utiles auprès du casier judiciaire, du trésor public et de l’ensemble des organismes habilités.

¹ <http://www.gip-recherche-justice.fr/conference-consensus/>

L'ensemble de ces démarches sont retracées sur le logiciel Cassiopée et permettent ainsi un suivi par les magistrat·e·s intéressé·e·s par le dossier.

S'il existe effectivement, dans certaines juridictions de groupe 1 particulièrement, un retard conséquent dans l'exécution des peines, elle est à mettre en lien avec le sous-effectif très important qui caractérise les services judiciaires, qu'il s'agisse des magistrat·e·s comme des greffiers·ères, entraînant un retard parfois important dans la frappe, la motivation et la notification des décisions pénales, un retard parfois très important dans les formalités d'exécution de peines et une prise en charge parfois différée des condamnés par les juges de l'application des peines. Les services pénitentiaires d'insertion et de probation pâtissent également d'un manque cruel de moyens humains, rendant tardive ou moins approfondie les prises en charge des personnes condamnées, tant au stade de l'aménagement éventuel de la peine que de son suivi.

4- Présenter les principales recommandations ou points de vigilance de votre organisation en matière d'exécution des peines.

Au-delà d'une demande urgente d'augmentation de moyens, le Syndicat de la magistrature porte de nombreuses propositions :

- En premier lieu, le Syndicat de la magistrature préconise depuis longtemps une mise à distance du tout pénal qui se traduit par des dépenalisations (certaines infractions à la législation sur les stupéfiants par exemple). Il faudrait également revoir l'échelle des peines délictuelles encourues pour permettre que certains faits ne soient punissables que de peines de sursis probatoire renforcé, de travail d'intérêt général, de jours-amende ou d'amende ;
- Au stade du jugement, notre organisation dénonce les procédures de traitement rapide et sollicite un ralentissement de la cadence. Ainsi, nous sommes favorables à une césure du procès pénal, qui consiste à rendre obligatoire l'ajournement aux fins d'investigations si la juridiction veut prononcer une peine d'emprisonnement ;
- le Syndicat de la magistrature porte en outre un projet de réduction du recours à l'emprisonnement qui nécessite de favoriser, en amont de l'audience et dès le stade de l'enquête parquet, le recueil d'éléments de personnalité détaillés pour mieux individualiser et éviter l'emprisonnement (en phase pré-sentencielle comme au stade du prononcé de la peine) ;
- la mise en place d'un véritable outil de régulation carcérale qui sera développé dans le cadre de ces observations ;
- Enfin, après le prononcé de la peine, outre une augmentation des moyens du SPIP aussi bien en milieu ouvert qu'en milieu fermé pour favoriser la réinsertion et la construction de projets d'aménagements de peine en milieu fermé, le Syndicat de la magistrature milite en faveur de l'abrogation de l'article 723-16 du code de procédure pénale, qui autorise une incarcération sur décision du parquet sans décision préalable du juge de l'application des peines et en faveur du rétablissement à 2 ans du seuil d'aménagement de peine en milieu ouvert ;

A rebours des débats parlementaires actuels, et notamment la proposition de loi « Faire exécuter les peines d'emprisonnement ferme » votée en première lecture à l'assemblée nationale, le Syndicat de la magistrature s'oppose vivement au rétablissement des peines d'emprisonnement inférieures ou égales à un mois ainsi qu'à la modification de l'article 132-25 du code pénal qui supprime le principe de l'aménagement de peine pour les peines inférieures ou égales à six mois. Pour plus de précisions, nous vous renvoyons aux observations formulées dans le cadre de notre audition par le rapporteur de la loi.

L'exécution et l'aménagement des peines :

5- Quelle appréciation portez-vous sur le régime actuel de la peine d'emprisonnement ferme (échelle des peines, aménagement obligatoire à moins de six mois ou facultatif à moins d'un an, réductions de peine, gestion de la fin de peine...)?

Les très nombreuses réformes législatives vont dans le sens d'une criminalisation accrue des comportements et d'une aggravation de la peine. Face à un discours alarmiste sur un prétendu accroissement de la violence dans notre société et à une dynamique d'un fait divers/une nouvelle loi, bien souvent dans un but d'affichage politique, le législateur tend à ne favoriser que la réponse répressive, au détriment d'une réponse plus éducative. Si la nature des peines s'est diversifiée, la place de la prison demeure malheureusement centrale. La massification du recours à l'incarcération en France, caractérisée par une augmentation du nombre des peines d'emprisonnement et par l'allongement de la durée de détention, aboutit à ce jour à un phénomène inégalé de suroccupation carcérale.

Par ailleurs, le recours accru à une justice immédiate et aux sanctions immédiates apparaît comme un choix de facilité, excluant toute forme de réflexion sur les causes réelles des comportements délinquants qui sont pourtant multifactoriels, et favorise le prononcé de peine d'emprisonnement.

A l'inverse, le Syndicat de la magistrature est convaincu des bienfaits des aménagements de peine, seuls à même de permettre l'insertion ou la réinsertion des condamnés et par là même de lutter efficacement contre la récidive. Dans ce contexte, le Syndicat de la magistrature est favorable aux dispositions issues de la loi de programmation et de réforme pour la justice (LPJ) du 23 mars 2019 qui fait de l'aménagement de peine le principe pour les peines inférieures ou égales à six mois et encourage vivement les tribunaux au prononcé de tels aménagements pour les quanta compris entre six mois et un an.

Le Syndicat de la magistrature est très favorable à la reprise de réflexions relatives à la création d'une peine de probation, qui serait une peine autonome, distincte de l'amende et de l'emprisonnement afin notamment de réduire la prééminence de l'emprisonnement dans le système pénal français. Telle qu'elle a pu être pensée lors de la Conférence de consensus, la peine de probation rassemblerait toutes les peines et

mesures non privatives de liberté et permettrait un suivi soutenu, individualisé, pluridisciplinaire des condamnés.

Elle doit s'appuyer sur une évaluation structurée de la personne condamnée et une prise en charge centrée sur les facteurs de récidive.

Le Syndicat de la magistrature est également favorable à la mise en place d'un mécanisme contraignant de régulation carcérale, non pas fondé sur un *numerus clausus* mais sur un mécanisme de régulation des sorties de détention lorsque le nombre de détenus dépasse le nombre de places ouvertes pour assurer un encellulement individuel. Pour de plus amples développements, il est possible de se reporter à nos observations sur le sujet et notamment [nos observations formées dans le cadre de la mission d'information « alternative à la détention »](#).

6- D'après les données publiées par le ministère de la justice², plus de 40 % des peines de prison ferme sont aménagées ou converties avant l'incarcération, une proportion en hausse depuis 2019. Comment jugez-vous cette évolution à la hausse ? Outre les réformes portées par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, comment s'explique cette tendance haussière ?

Cette question reflète dans un premier temps le manque criant d'étude d'impact réalisée pour évaluer l'efficacité des réformes législatives. Si le ministère de la justice met à disposition des données chiffrées, elles ne s'accompagnent d'aucune analyse. Les peu d'études analytiques sont tenues secrètes par le ministère qui ne les met pas à disposition du public, ni même des professionnels. Ce manque a par ailleurs été souligné dans le rapport des Etats généraux de la justice³.

De manière empirique, Le Syndicat de la magistrature estime que la situation actuelle inédite de la surpopulation carcérale en France a pu inciter les juridictions à favoriser la recherche d'alternative à la détention. Lorsqu'ils statuent sur une peine ou une demande d'aménagement de peine, les juges prennent de plus en plus en compte la situation de l'établissement pénitentiaire, lesquels par ailleurs les alertent au niveau local par l'intermédiaire de leur direction sur l'état de la surpopulation carcérale.

De manière plus certaine, si les réformes législatives ayant accru le recours à l'aménagement de peine telles que la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales et la LPJ du 23 mars 2019 expliquent le prononcé en hausse du nombre d'aménagement de peine cette croissance n'a pas permis de faire diminuer le taux d'incarcération (81 599 détenus pour 62 363 places et 4 490 matelas au sol lors du décompte du 1^{er} février 2025). Ceci s'explique par l'augmentation de la criminalisation de certains comportements et les choix de politique pénale tendant toujours vers le répressif, par l'augmentation du nombre des peines d'emprisonnement et par l'allongement de la durée de détention. Il y

² <https://www.justice.gouv.fr/documentation/etudes-et-statistiques/plus-40-peines-prison-ferme-amenagees-ou-converties-incarceration>

³ Rapport Etats généraux de la justice, 2021-2022

a une totale contradiction entre l'ambition affichée de trouver des alternatives à la détention, et la création permanente de nouvelle infraction (120 entre 2017 et 2022⁴), la multiplication des circonstances aggravantes, etc.

En opposition à la tendance haussière, il est par ailleurs notable qu'au stade post-sentenciel, la part des condamnés incarcérés libérés sans aménagement de peine s'élevait encore, en 2022, à 67,7 % (source : Ministère de la Justice / DAP / EX3 / Infocentre pénitentiaire). Cet état de fait ne résulte pas des seules carences éventuelles des services d'application des peines : dans les établissements suroccupés, nombre de personnes condamnées renoncent, en raison des délais d'audiencement trop importants, à déposer des demandes d'aménagement de peine.

Cet état de fait justifie que des efforts supplémentaires soient diligentés pour développer et faciliter le recours aux aménagements de peine, revenir sur le régime des réductions de peine introduit par la loi n°2021-1792 du 22 décembre 2021 « pour la confiance dans l'institution judiciaire en réformant les réductions de peine et favoriser le recours à la libération conditionnelle.

7- Les représentants des juges de l'application des peines entendus par les rapporteuses considèrent que le régime de l'aménagement des peines est marqué par une instabilité législative qui altère sa cohérence, voire introduit des contradictions législatives et réglementaires. Partagez-vous cette appréciation – et si oui, pourriez-vous en donner quelques illustrations ?

Le Syndicat de la magistrature estime que l'instabilité dans les réformes relatives aux aménagements de peine est principalement issue de la loi n°2021-1792 du 22 décembre 2021 « pour la confiance dans l'institution judiciaire qui a notamment modifié en profondeur le régime des réductions de peine. En effet, le nouveau régime de réduction de peine allonge la durée de détention, déstabilise le parcours d'exécution de peine et rend très difficile la construction d'un projet d'aménagement de peine, faute de prévisibilité quant à la date de fin de peine.

En l'espèce, avec le nouveau système de réduction de peine, la date de fin de peine paraît lointaine aux personnes condamnées avant le passage en commission d'application des peines (CAP). En cas d'octroi total ou d'une partie importante des réductions de peine, la date de fin de peine peut arriver une ou deux semaines après la CAP. Les personnes condamnées n'ont donc pas pu anticiper cette sortie.

Ce système n'est pas compatible avec le régime de la libération sous contrainte de plein droit, qui doit normalement permettre l'octroi d'un aménagement de peine les 3 derniers mois de la peine. Or, le régime actuel ne permet pas de connaître la date de fin trois mois à l'avance. Dans la pratique, les aménagements accordés dans le cadre de la LSC de plein droit sont donc d'une durée très réduite, souvent de moins d'un mois, ce qui ne permet aucun suivi effectif.

⁴ Avis CESE, Le sens de la peine, 2023

Si le dispositif de la LSC de plein droit a pu faire l'objet de critiques importantes d'une partie des professionnels, il convient de noter que c'est l'entrée en vigueur simultanée du nouveau régime de réduction de peine et de la LSC de plein droit qui prive ce dernier dispositif de sens, alors que le principe de la LSC de plein droit apparaît pertinent pour limiter les sorties sèches et permet de traiter un nombre bien plus important de situations que la procédure de débat contradictoire, qui en l'état des effectifs des juges de l'application des peines, ne permet pas d'étudier la situation de toutes les personnes condamnées.

Pour le surplus, le Syndicat de la magistrature se satisfait des apports de la LPJ sinon qu'elle a réduit à un an le quantum de peine pouvant être aménagé (cf développements ci-dessus) et déplore que les modifications législatives ne soient pas suffisamment anticipées et entraînent des modifications d'ampleurs qui ne sont pas accompagnées (A titre d'exemple, le logiciel *Cassiopée* n'est toujours pas à jour de l'ensemble des réformes sur la LPJ).

8- Les représentants des juges de l'application des peines affirment en outre que les difficultés actuellement constatées en matière d'exécution des peines découlent moins des modalités de cette exécution en elle-même, que du délai d'audiencement et d'exécution. Procédez-vous au même constat ?

Les causes de l'inexécution des peines sont multiples, parfois sans lien ou lien partiel avec le comportement de la personne condamnée. Il n'est pas rare qu'une peine ne soit pas exécutée parce que l'institution perd la trace de la personne condamnée (bien souvent dans une situation précaire), parce que la prise en charge a été trop tardive ou parce qu'aucun lieu permettant l'exécution de la peine n'a été trouvé dans le temps imparti.

Par ailleurs, les carences quant à l'évaluation de la situation de la personne prévenue en amont du prononcé de la peine favorisent le prononcé de peines inadaptées qui de facto peuvent être inexécutables.

L'inexécution peut également être la conséquence d'un manque de compréhension par la personne condamnée de la peine prononcée ou encore de l'objet des convocations qu'elle reçoit. Par manque de moyens, la justice n'accompagne pas les justiciables dans la compréhension des décisions qu'elle prend, et notamment en matière de peine. Expliquer le droit, expliquer la peine demande du temps, ce dont les professionnels de la justice manquent cruellement.

Du manque de moyens alloués de manière générale à la justice pour mettre à exécution les décisions de justice résulte également un allongement des délais d'audiencement. L'accroissement de la criminalisation des comportements et le durcissement des politiques pénales ont entraîné une augmentation des affaires pénales à traiter et ce à moyens constants, allongeant par conséquent les délais à tous les stades de la chaîne pénale.

9- Les mêmes représentants ont estimé que l'aménagement *ab initio* des peines par les juridictions correctionnelles pouvait priver l'office des juges de l'application des peines d'une partie de son efficacité et de sa souplesse. Quel est votre point de vue sur cette analyse ?

Même si des critiques peuvent être effectuées à l'endroit des dispositions de la LPJ de 2019 qui a notamment réduit le quantum de peine aménageable de deux à un an, le Syndicat de la magistrature y est favorable.

D'abord parce que l'obligation pour le tribunal correctionnel d'aménager les peines *ab initio* impose l'idée que la prison doit rester l'exception et l'aménagement le principe.

Les juges de l'application des peines demeurent libres des modalités d'aménagements des peines prononcés *ab initio*, le législateur ayant notamment permis une conversion des peines d'emprisonnement de moins de 6 mois en travail d'intérêt général (741-1 code de procédure pénale).

Cependant, il apparaît indispensable de clarifier le recours aux aménagements de peine *ab initio*, dont les prononcés ont été considérablement entravés par la jurisprudence de la Cour de cassation : la double exigence d'un principe de l'aménagement ou d'un mandat de dépôt à effet différé obligatoire, telle que posée par la Cour de cassation, doit être supprimée.

Pour rendre les aménagements de peine plus en adéquation avec la situation des condamnés, il est indispensable de renforcer les interventions qui peuvent être faites au stade pré-sentenciel. La recommandation du Conseil de l'Europe sur les règles relatives à la probation (2010) énonce que l'élaboration des rapports pré-sentenciels relève de la mission des services de probation et qu'elle doit aider l'autorité judiciaire à statuer sur l'opportunité des poursuites, sur la sanction ou sur la mesure appropriée – en l'occurrence des mesures ou des peines alternatives à l'incarcération. La recommandation précise que les rapports doivent se fonder sur des informations clairement identifiées : les auteurs présumés d'infraction doivent avoir la possibilité de participer à l'établissement du rapport – dans lequel leur avis doit être reflété.

En l'état, les différentes évaluations pré-sentencielles qui sont effectuées ne le sont pas forcément par le SPIP. Pourtant, le SPIP dispose d'un véritable savoir-faire en la matière qu'il serait important de préserver et d'utiliser. Dans cette optique, le retour d'antennes SPIP, au sein des juridictions, positionnées en priorité sur le pré-sentenciel, est nécessaire. Leurs missions s'étendraient de l'évaluation qui peut être dans la perspective de l'audience correctionnelle à l'évaluation qui doit être effectuée au profit des juges des libertés et de la détention, dans le cadre des mesures d'assignation à résidence sous surveillance électronique.

10-La Contrôleure générale des lieux de privation de liberté a alerté les rapporteuses quant aux conséquences de la «*purge des casiers*»

***judiciaires* », qui expliquerait le décalage entre le prononcé de la peine et son exécution. Quelle en est votre appréciation ?**

La purge de la situation pénale n'apparaît pas être un mécanisme de lutte contre la surpopulation carcérale dans la mesure où elle conduit fatalement à l'allongement de la durée de détention. Elle présente toutefois l'avantage de permettre d'étudier la situation pénale du condamné de façon globale et d'éviter l'exécution éparses de plusieurs peines, parfois courtes, ce qui contribue à l'inflation carcérale, empêche la mise en œuvre d'aménagements de peines aboutis et entrave la réinsertion.

11-Les peines alternatives à l'emprisonnement (stages, jours-amende, détention à domicile sous surveillance électronique, travaux d'intérêt général, etc.) vous paraissent-elles constituer une solution, dans la mesure où elles permettraient de réduire la pression carcérale et faciliteraient la réinsertion des condamnés, ou au contraire l'illustration des difficultés de la justice pénale ? Faudrait-il les développer ou, à l'inverse, mieux encadrer les conditions de leur prononcé ?

Comme il l'a été développé plus tôt, le Syndicat de la magistrature est favorable aux développements des aménagements de peine, en particulier ceux qui sont conçus comme des alternatives à l'incarcération, tels que le TIG, le sursis probatoire, les jours-amende ou les stages. En effet, l'aménagement de peine est une modalité d'exécution de la peine qui s'adapte à la personnalité du condamné au fur et à mesure de son évolution. L'aménagement consiste en la mise en œuvre du principe de l'individualisation de la peine, telle que posée à l'article 132-1 du code pénal qui dispose que toute peine prononcée par la juridiction doit être individualisée.

La Cour des comptes a d'ailleurs rendu en mars 2025 un rapport d'évaluation des mesures de TIG et de DDSE dans lequel elle conclut notamment à leur caractère indispensable pour lutter contre la surpopulation carcérale.

Il sera renvoyé aux éléments repris ci-dessus relativement à la nécessité de renforcer les services pénitentiaires d'insertion et de probation afin que le tribunal soit éclairé lors du jugement sur la situation personnelle du condamné et puisse prononcer la peine la plus adéquate. A défaut d'informations suffisantes, le Syndicat de la magistrature insiste sur l'importance pour le tribunal de se prononcer sur le principe d'une peine et de renvoyer le dossier au juge de l'application des peines au titre de l'article 723-15 du code de procédure pénale, à charge pour le juge de l'application des peines d'aménager la peine au regard de la situation personnelle du condamné.

Il apparaît en outre nécessaire de donner les moyens aux aménagements de peine qui fonctionnent tels les placements extérieurs. Pour cet aménagement de peine efficace, des enveloppes existent et sont peu utilisées par les SPIP, alors que certaines associations ont développé un vrai savoir-faire en matière de prise en charge des personnes condamnées avec des suivis pluridisciplinaires au sein d'une seule et même structure permettant de prendre en charge l'ensemble des problématiques d'une même personne (certains CHRS, foyer ARAPEJ par ex).

Il sera également renvoyé aux développements précédents relatifs à la nécessité de permettre l'aménagement des peines inférieures ou égales à deux ans, afin d'élargir le nombre de condamnations éligibles.

Plus encore, le Syndicat de la magistrature souhaite la création d'une peine de probation et sur la détermination d'une nouvelle échelle des peines (peine d'amende, peine de probation, peine de prison) afin de ne plus faire de l'incarcération la peine centrale.

Pour y parvenir, un véritable travail d'acculturation est 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.

De fait, en l'état actuel de la situation, l'augmentation du taux d'aménagement des peines n'a pas d'incidence sur la population carcérale ni sur la récidive.

Les chiffres du taux d'incarcération confirment totalement cette analyse puisque malgré une augmentation des aménagements de peine, le nombre de détenus continue lui aussi d'augmenter. Ainsi, l'augmentation considérable du nombre de détentions à domicile sous surveillance électronique n'a pas influé sur le nombre de personnes détenues. Il en est de même concernant les mesures de semi-liberté créant un surencombrement de certains établissements. Il n'existe pas de délit puni uniquement d'une amende ou d'une peine de détention à domicile sous surveillance électronique. Si la LPJ promeut le prononcé de peines aménageables et aménagées, l'absence de disposition décorrélant la sanction de certaines infractions de la peine de prison n'a pas permis à la DDSE peine autonome de remplacer cette peine de référence. Au contraire le nombre de DDSE a augmenté en parallèle de l'augmentation du nombre de personnes écrouées.

En outre, aucune évaluation chiffrée et complète du dispositif du « bloc peine » de la LPJ n'a été effectuée ni n'est prévue, ce qui a d'ailleurs été relevé par le rapport des Etats généraux de la justice.

Enfin, 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 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, interservices et avec les partenaires extérieurs.

Or, le dynamisme des politiques de juridiction 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 magistrat-e-s et de fonctionnaires laissant peu de disponibilités pour investir les « activités soutien » (qui ne sont pas du travail purement juridictionnel), culture des acteurs police-justice en phase pré-sentencielle, encore trop centrés sur les faits et non sur le parcours global de la personne, la prison étant encore largement vue comme la sanction de référence.

12- Quel bilan tirez-vous de la libération sous contrainte de plein droit – et plus généralement des régimes actuels de réduction automatique des peines ?

En substance, le Syndicat de la magistrature est favorable à la libération sous contrainte de plein droit, car elle évite les sorties sèches dans un contexte où l'ensemble des personnes détenues ne peuvent voir leur situation étudiée en débat contradictoire en vue d'un aménagement de peine mais cette mesure est vidée de son sens par le nouveau régime de réductions de peine car les mesures sont souvent étudiées tardivement et ne durent généralement moins d'un mois alors que le dispositif a été conçu pour une prise en charge de trois mois.

13- Comment jugez-vous, en matière d'exécution des peines, les relations entre la magistrature et les services pénitentiaires, d'une part, et avec les forces de l'ordre, d'autre part ? Avez-vous notamment des remarques à formuler quant à l'application du premier alinéa de l'article 716-5 du code de procédure pénale (*saisine de force des personnes refusant d'exécuter une peine d'emprisonnement*) ou des autres dispositions prévoyant l'intervention des forces de l'ordre à la demande du juge de l'application des peines ou le parquet (ex : articles 709-1-1, 709-1-2, 709-1-3, 723-9, D. 49-30 et D. 49-35-2 du code de procédure pénale) ?

A titre liminaire, le manque de moyens criant alloués à la justice de manière générale ne permet pas une bonne gestion des relations entre les différents acteurs de l'exécution des peines. Si la modernisation des logiciels est indispensable, seule l'augmentation des moyens humains permettra d'améliorer substantiellement la situation.

Le Syndicat de la magistrature estime que l'action du SPIP doit être valorisée, notamment au stade pré sentenciel, et ce en lieu et place des associations habilitées qui ne sont pas experts de la probation, n'assurent pas le contrôle et l'accompagnement des personnes condamnées et génèrent un coût substantiel pour le ministère de la justice. Les effectifs du SPIP doivent toutefois substantiellement être accrus dans la mesure où leurs forces actuelles leur permettent déjà difficilement d'assurer leurs missions en post sentenciel.

Il est en outre indispensable que le rôle du juge de l'application des peines ne soit pas réduit au profit de l'administration pénitentiaire et qu'il ne devienne pas uniquement le

juger de l'incident qui intervient en bout de chaîne, quand les manquements aux obligations et interdictions sont renouvelés (sur ce point, se référer aux observations formées dans le cadre de la mission d'urgence sur l'exécution des peines).

S'agissant des relations entre la magistrature et les services de police en charge de l'exécution des peines, il existe un manque de formation important des effectifs en charge de ce contentieux, qui ne maîtrisent pas notamment suffisamment le cadre légal entourant les décisions judiciaires à exécuter.

Il y a de vrais problèmes de communication et de transmission d'information entre administration pénitentiaire, police et magistrats, notamment en lien avec l'absence de logiciels interconnectés permettant le recoupement des informations.

Les peines courtes :

14-L'actuel ministre de l'Intérieur, Bruno Retailleau, a indiqué souhaiter s'inspirer du modèle néerlandais (i.e. des peines courtes mais plus systématiquement exécutées) :

- a) Quelle appréciation portez-vous, de manière générale, sur l'efficacité des peines d'emprisonnement courtes, voire très courtes, et sur leurs modalités juridiques et opérationnelles de mise à exécution ?**
- b) Ce modèle pourrait-il s'appliquer en France ? Quelles adaptations, juridiques comme pratiques, faudrait-il alors prévoir ?**

Le Syndicat de la magistrature a soutenu les dispositions de la loi de programmation pour la justice du 23 mars 2019 tendant à faire de l'aménagement de peine le principe pour les condamnations inférieures à un an, et ce, du fait de l'inefficacité avérée des courtes peines de prison qui accroissent significativement la désocialisation du condamné, ne permettent aucun travail pour préparer la sortie de détention et participent activement à l'inflation législative. Dans un contexte où la surpopulation pénale atteint un seuil critique, il apparaît particulièrement inadapté d'envisager d'inciter au prononcé de courtes peines d'incarcération à des fins populistes.

Dans son rapport, le comité des Etats généraux de la justice avait indiqué que le recours aux courtes peines soit aussi limité que possible dans la mesure où elles n'agissaient ni sur le comportement de la personne ni sur l'efficacité de sa réinsertion⁵.

Plusieurs arguments nous amènent à nous opposer fermement au rétablissement des courtes ou très courtes peines et a fortiori à leur exécution en détention :

Tout d'abord, un argument éthique : comment envisager d'incarcérer dans les conditions que nous connaissons ? Pour rappel, au 1er février 2025, 81.599 personnes étaient

⁵ Rapport Etats généraux de la justice, 2021-2022

détenues dans les prisons française, pour 62.363 places opérationnelles, soit 21.508 détenus en surnombre et 4.490 matelas au sol.

Quelle crédibilité et légitimité a une société qui ne respectent pas les droits fondamentaux, violent ses engagements, mais voudrait imposer à ses membres de respecter les lois ? Et pour parer toutes réponses consistant en la construction de nouvelles prisons, il convient de rappeler que la problématique de la surpopulation carcérale est structurelle et ne se résout pas avec la création de places de prison. Adeline HAZAN l'affirmait déjà en 2020 : « il est évident aujourd'hui que plus on en construit plus on enferme »⁶. Elle rappelait qu'en 30 ans, le nombre de places avait quasiment doublé alors que la surpopulation carcérale n'a jamais été aussi importante.

Un deuxième élément doit être pris en compte lorsque sont envisagées les ultra courtes peines d'emprisonnement : le risque suicidaire. L'étude de Santé publique France de janvier 2025⁷ sur le suicide en détention montre qu'à âge égal, le risque de suicide est dix fois plus élevé en prison qu'en population générale chez les hommes, et quarante fois plus chez les femmes. Dans une thèse soutenue en octobre 2024 à l'université Sorbonne Paris Nord⁸, l'épidémiologiste Alexis Vanhaesebrouck étudie les facteurs de risque associés au suicide en prison. Il a ainsi étudié les 598 suicides survenus en prison entre 2017 et 2021. Ses travaux confirment que le taux de suicide est sept fois plus élevé au cours de la première semaine d'incarcération qu'après six mois. Il y indique que ces recherches confirment les résultats d'autres études observationnelles ayant montré un nombre élevé de suicides en début d'incarcération⁹. Le résultat de ces recherches doit être exploité de manière extensive avant de proposer toute réforme des peines et d'appeler à une incarcération plus systématique de publics indifférenciés.

Et au-delà de ces deux premiers arguments, éthique et de santé publique, il doit également être pris en compte les remontées de terrain faites par les juges d'application des peines, qui mettent en évidence d'autres risques liés à l'incarcération de primo-délinquants pour de très courtes peines :

- Les courtes peines sont inefficaces en ce qu'elles conduisent à la désocialisation du condamné qui, incarcéré, perd son travail du fait de son absence prolongée et n'est alors plus en mesure de payer son loyer et se retrouve ainsi sans domicile fixe et sans emploi à sa sortie de détention ;
- Les troubles psychiatriques. Le choc carcéral concerne surtout les personnes les plus fragiles, celles qui sont victimes de violence en détention notamment. Certaines peuvent développer des troubles psychiatriques en détention, ce qui augmente le risque de récidive et réduit d'autant les possibilités de réinsertion durable.
- Le développement d'un carnet d'adresse. La courte incarcération entraîne des contacts avec des délinquants de plus haut niveau, favorise le

2 Hazan, A. (2020). Repenser le système pénal et pénitentiaire. Les Cahiers de la Justice, 1(1), 7-11. <https://doi.org/10.3917/cdlj.2001.0007>

⁷ Interprétation de données de surveillance par Santé publique France. Saint-Maurice : Santé publique France, janvier 2025. Disponible à partir de l'URL : www.santepubliquefrance.fr

⁸ Vanhaesebrouck A. Description des personnes écrouées décédées par suicide en France sur la période 2017-2021.

⁹ https://oip.org/analyse/au-quartier-disciplinaire-le-risque-de-suicide-est-multiplie-par-vingt/#_ftnref3

développement de carnets d'adresse et de réseaux de délinquance/criminalité organisée. Les trafiquants peuvent rencontrer des personnes pour leur fournir d'autres types de drogues, des armes, développer des réseaux de prostitution.

En outre, face à l'absence de littérature scientifique démontrant l'efficacité des ultra-courtes peines, mais également au regard du faible nombre de peines de moins d'un mois prononcé avant la réforme de la LPJ, cette mesure apparaît contre-productive.

Face à toutes ces données, il apparaît évident que si des solutions doivent être trouvées pour lutter contre des passages à l'acte susceptibles de heurter la société, elles doivent être trouvées ailleurs. Seul le renforcement des politiques publiques de l'éducation, du logement et de la santé permettra de lutter contre la marginalisation de populations contraintes à la commission d'infraction de subsistance ou au passage à l'acte de personnes atteintes de troubles psychiatriques.

15-De quel(s) autre(s) modèle(s) jugeriez-vous bon que la France s'inspirât – et pour quelles raisons ?

Suivant les recommandations de la conférence de consensus de 2013¹⁰, le Syndicat de la magistrature milite pour le développement des peines non privatives de liberté et d'ériger la probation en tant que sanction indépendante imposée dans que soit prononcée une peine d'emprisonnement, et propose la peine de probation. Elle rassemblerait toutes les peines et mesures non privatives de liberté et permettrait un suivi soutenu, individualisé, pluridisciplinaire des condamnés. Elle devra s'appuyer sur une évaluation structurée de la personne condamnée et une prise en charge centrée sur les facteurs de récidive. Elle devra être parfaitement distincte de la peine d'emprisonnement et être conçue non comme une peine alternative à la prison ou une peine de substitution, mais comme une peine à part entière. Cette création devra évidemment s'accompagner de conditions et de moyens adaptés pour garantir sa mise en œuvre.

Par ailleurs, la surpopulation carcérale endémique et allant s'aggravant il faut répondre par un mécanisme contraignant de régulation carcérale. A l'image de ce qui a été mis en place pendant la crise sanitaire (moins 11300 détenus en quatre mois) il faut contraindre à la diminution des entrées, et rendre les aménagements de peine quasi automatiques (remise de peine en fin de peine). Là encore le comité des Etats généraux de la justice avait également préconisé la mise en place de seuils pour empêcher le phénomène de surpopulation carcérale¹¹.

Les principes de ce mécanisme sont les suivants :

¹⁰ Rapport du jury de consensus, Pour une nouvelle politique publique de prévention de la récidive, février 2013

¹¹ Rapport Etats généraux de la justice, 2021-2022

- Fixation par décret du nombre de places maximum dans chaque établissement pénitentiaire, afin d'atteindre l'encellulement individuel.
- Création sur le modèle des quartiers arrivants, par décret, dans chaque établissement, d'un volant de places exclusivement réservées à l'accueil des nouveaux arrivants, pour une durée maximale de deux mois.
- Obligation pour la direction de l'établissement ou le parquet de saisir le juge de l'application des peines de situations individuelles permettant d'envisager des aménagements de peine, afin de libérer les places nécessaires à l'affectation des personnes incarcérées au quartier arrivant.
- Mise en place d'une « procédure balai », au cas où aucun aménagement n'aurait été décidé au bout du délai de deux mois : le détenu dont la date de libération est la plus proche bénéficie d'une réduction supplémentaire de peine exceptionnelle dont le quantum le rend immédiatement libérable. L'idée de prévoir que cette sortie anticipée serait effectuée sous le régime de la détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE) ne paraît pas opportune, la DDSE nécessitant que soient remplies et vérifiées des conditions préalables (existence d'un hébergement stable, accord du maître des lieux, accord de la personne condamnée...).
- Prévoir l'information hebdomadaire de tous les magistrats du siège et du parquet par l'administration pénitentiaire de la situation des établissements pénitentiaires du ressort (et le cas échéant des ressorts voisins) dans lesquels les personnes condamnées ou placées en détention provisoire par la juridiction ont vocation à être incarcérées.

Enfin, le Syndicat de la magistrature ne peut que rappeler qu'en tout état de cause, l'impératif d'une « réponse pénale rapide » est intrinsèquement pourvoyeuse de surpopulation pénale. En effet, le recours massif aux procédures de jugement rapide, dans un but de rationalisation et dans l'objectif d'afficher une justice qui a réponse à tout de manière immédiate, a indéniablement un effet sur l'emprisonnement, qu'il s'agisse de la détention provisoire ou de l'incarcération pour exécution de peine. La comparution immédiate notamment, utilisée massivement pour certains contentieux qualifiés de prioritaires, est très pourvoyeuse d'emprisonnement. La césure du procès pénal, que le Syndicat de la magistrature propose depuis de nombreuses années, est une piste de réflexion en faveur d'une réponse plus rapide sur la culpabilité tout en assurant le temps nécessaire au recueil d'informations sur la personne condamnée afin de prononcer une peine adaptée.

Perspectives :

- 16-**Quelle est votre appréciation sur les peines dites « innovantes » (justice restaurative, mesures de réparation...) et sur leur mise en œuvre ? Quel rôle joue le juge en la matière ? Le cas échéant, faudrait-il l'associer davantage ?

Au-delà des observations déjà formulées sur la peine de probation, sur les limites tenant à la mise en œuvre des mesures alternatives et du manque de moyens criant, il convient effectivement de souligner que le juge et le ministère public sont tenus plutôt à l'écart de

ces dispositifs, notamment en matière de justice restaurative. Comme le souligne un rapport du CNRS sur la question¹², la justice restaurative demeure précaire et maintenue entre une volonté d'impulser une politique publique et des initiatives volontaristes locales. La justice restaurative reste pour l'heure portée par certains et de manière très inégale sur le territoire mais qui parvient néanmoins à se construire de façon intéressante au-delà du simple prisme judiciaire, en alliant un grand nombre de partenaires. Cependant elle reste peu mobilisée et mobilisable faute de moyens et d'informations à l'échelle nationale, alors que des effets positifs ont été relevés sur les participants. Dans la mesure où le dispositif a une portée très individualisée, il peine à s'inscrire dans une dynamique plus sociétale qui permettrait d'influencer en profondeur le système pénal. Ainsi la dimension structurelle, systémique de certaines infractions, comme les violences intrafamiliales, n'est pas réellement questionnée. Ce constat est le même pour les mesures de réparation.

S'agissant de l'implication des magistrats, s'il est essentiel qu'ils participent à la réflexion sur ces pratiques voire à leur mise en place, l'absence de formation adaptée ne permet pas à ce stade d'envisager une intervention plus forte.

17-Identifiez-vous des modifications à apporter, y compris pratiques ou de niveau réglementaire, au droit régissant l'exécution des peines, qui seraient de nature à mieux lutter contre la récidive, mieux assurer le sens de la sanction et/ou mieux concilier l'application de la peine avec son prononcé par le juge ?

Un rapport d'information de l'Assemblée nationale de 2023¹³ met en évidence le manque de données sur les trajectoires en matière de récidive et de réinsertion des personnes sortant de prison, alors qu'elles sont indispensables.

Par ailleurs, tant que des moyens adaptés ne seront pas alloués au ministère de la Justice pour fonctionner dignement, toute proposition d'amélioration demeurera inutile. Selon le rapport annuel de la Commission européenne pour l'évaluation des systèmes judiciaires européens (CEPEJ)¹⁴, s'il a été relevé une hausse de 7 % du budget de la Justice sur la période 2020-2022, il apparaît que seul 0,20 % du PIB annuel de la France lui est consacré en 2022, alors que la médiane européenne s'établit à 0,28 % du PIB et que nos voisins néerlandais, allemand et italien y consacrent respectivement 0,26 %, 0,30 % et 0,31 %.

¹² Rapport CNRS, Pratiques et effets de la justice restaurative en France, mai 2024

¹³ Rapport d'information de l'Assemblée nationale, Les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale

¹⁴ Rapport 2024 de la Commission européenne pour l'évaluation des systèmes judiciaires européens

