

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

Trame d’entretien avec les organisations représentant les magistrats

La Cour des comptes conduit actuellement, pour la première fois, une évaluation de politique publique relative à une politique du ministère de la justice. Celle-ci porte sur le TIG et la DDSE (quelle que soit la modalité d’octroi de ces mesures - en peine autonome, aménagement avant et après détention, conversion, LSC 2/3 de peine et de plein droit).

Cette enquête examine l’impact de ces 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.

Les méthodes mobilisées sont de nature quantitative (analyse de bases de données existantes et constitution de bases de données inédites) et qualitative (visites sur place, entretiens).

Présentation ANJAP :

L’ANJAP est une association loi de 1901 créée en 1977, la seule association professionnelle qui réunit des magistrats en charge de l’application des peines.

Son objectif principal est de faire connaître la fonction de juge de l’application des peines et ses conditions de travail, et de faire valoir son point de vue auprès notamment des pouvoirs publics sur les questions d’application et d’exécution des peines ; c’est ainsi qu’elle est régulièrement consultée dans le cadre de l’élaboration des nouveaux textes législatifs et réglementaires, et de l’évaluation de leur application.

Sur le fond, l’ANJAP soutient la mise en œuvre d’une césure entre la décision sur la culpabilité avec le prononcé et donc le choix de la peine (temps du jugement, dévolu au tribunal correctionnel), et l’exécution de la peine (temps de l’application de la peine, dévolu au juge de l’application des peines).

Elle œuvre également dans le sens d’une diffusion des connaissances aujourd’hui acquises sur le plan criminologique. Il s’agit d’allier recherche des besoins, de la réceptivité et des facteurs de risque et donc de désistance, pour aller dans le sens d’une réelle prévention de la récidive en amont, sur laquelle le récent rapport des états généraux de la justice regrettait d’ailleurs qu’on ne se focalise pas plus activement.

Plus largement, l'ANJAP met au cœur de son action l'objectif de donner du sens à la peine, à tous moments de son exécution, et soutient ainsi qu'elle doit donc s'exercer dans des conditions qui garantissent la dignité de l'être humain, seules à même d'en garantir l'efficacité et l'objectif de réinsertion.

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

- La détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE) peine est très peu prononcée (1673 en 2021 et 1362 en 2022, 1147 en 2023) et trouve peu sa place, même si elle a une certaine utilité dans le cadre des conversions de peine.

On peut penser que son nom identique à celui de la détention à domicile sous surveillance électronique aménagement de peine est source de confusion. Elle a en outre un régime moins souple, dans la mesure où n'impliquant pas d'écrou, elle n'ouvre pas droit aux réductions de peine.

- Donc on parle en réalité du développement de la DDSE aménagement de peine

3 raisons principales :

- Le nombre de DDSE est corrélé au nombre de peines fermes prononcées. Plus précisément, l'augmentation est liée au double effet du nombre de peines prononcées et de leur quantum (particulièrement des courtes peines), sous l'effet de politiques pénales (cf l'augmentation du contentieux des violences intra-familiales), et, depuis la LPJ du 24/03/2019 entrée en vigueur le 24/03/2020, l'obligation d'aménager les courtes peines (- d'1 an et surtout - 6mois).

Entre 2021 et 2023 : + 4% peines fermes prononcées (125 343 en 2021, 123 640 en 2022 et 128 341 en 2023) et le quantum a également augmenté + 3% (9,6 en 2021, 9,9 en 2022 et 10,2 en 2023).

C'est par ailleurs l'aménagement de peine ab initio le plus facile à prononcer (cf question ci-après).

- Par ailleurs, le développement des DDSE-aménagement de peine est lié à l'inflation de la population carcérale (123 % au 1/01/24, 148 % dans les maisons d'arrêt) : les JAP, lorsqu'ils statuent sur une demande

d'aménagement de peine, prennent de plus en plus en compte la situation de l'établissement pénitentiaire conformément à l'art. 707 CPP et la DDSE reste l'aménagement de peine « roi », le plus facile à prononcer dès qu'il y a un hébergement. Encore plus depuis que les QSL/CSL débordent avec la LSC de plein droit.

- Un manque de recours aux alternatives à l'incarcération :
- La sanction-réparation reste très marginale et peu connue, et ce alors qu'elle peut se révéler très utile quand il s'agit seulement de garantir une indemnisation sans suivi judiciaire.
- Les stages, dont le régime a été notablement simplifié et unifié par la loi de programmation pour la justice du 23 mars 2019, sont numériquement bien plus importants, mais ils viennent souvent à titre de peine complémentaire ou comme obligation d'un sursis probatoire, beaucoup plus rarement à titre de peine principale en tant qu'alternative à l'incarcération devant les juridictions correctionnelles.
- Quant aux peines pécuniaires, elles sont majoritairement prononcées dans les procédures simplifiées, beaucoup moins au stade de l'audience correctionnelle même si elles le sont également. En effet, en raison des nombreuses procédures alternatives aux poursuites, le recours à l'audience correctionnelle implique en général l'existence d'antécédents qui justifient régulièrement le prononcé de mesures plus coercitives. De plus, le public des prévenus est souvent précaire avec peu de revenus. Enfin, l'amende notamment est vécue comme peu efficace au vu de son faible taux de recouvrement, très inégal selon les départements de l'ordre de 30 à 40%.
- La baisse du prononcé du TIG (cf ci-après).
- L'exception : le sursis probatoire, qui reste cependant une modalité d'exécution de l'emprisonnement et n'en est donc pas décorrélé, et qui peut être prononcé en peine mixte :

Le nombre de personnes suivies en milieu ouvert s'élevait à 170 461 en décembre 2021, 177 275 en décembre 2022, et 178 098 en septembre 2023 (pré et post-sentenciel).

Le nombre de personnes en sursis probatoire et sursis avec mise à l'épreuve était lui de 136 006 en septembre 2021, 150 160 en septembre 2022 et 149 919 en septembre 2023.

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

On ne peut que regretter que le travail d'intérêt général (« TIG ») soit sous-prononcé et ait même diminué.

Ainsi, 17 139 TIG / STIG ou SP TIG ont été prononcés par les juridictions correctionnelles en 2021, 16 729 en 2021, 14 314 en 2022, soit une diminution de 15%, et 14 892 en 2023, soit une légère hausse de 4%, sans retrouver le niveau de prononcé en 2021 ou avant.

Les raisons qui peuvent être identifiées :

- La structure des audiences correctionnelles s'est notablement modifiée, avec un développement important des alternatives et des procédures simplifiées, de sorte que l'audience correctionnelle est aujourd'hui souvent composée de procédures dans lesquelles les faits sont contestés, et/ou commis par des personnes déjà connues de la justice.

Cela ne facilite pas le prononcé de certaines peines alternatives. Lorsque les prévenus ont déjà fait l'objet de ce type de peines par le passé, les juges correctionnels sont parfois réticents à les prononcer à nouveau, probablement en estimant qu'elles n'ont pas montré leur efficacité à prévenir la récidive.

Il est important de diffuser plus largement auprès des magistrats, dans le cadre de la formation continue notamment, les notions de désistance, RBR, etc... théories souvent encore peu connues et qui incorporent notamment la notion de temps de sortie de la délinquance, un temps parfois long qui peut aussi inclure des rechutes.

- Par ailleurs, paradoxalement, la loi de programmation pour la justice (LPJ) a participé à faire obstacle au prononcé de peines alternatives, en tout cas pour ce qui est du TIG :
 - le focus fait par la LPJ sur les aménagements de peine ab initio, ont conduit à une sorte de focalisation accrue sur la peine d'emprisonnement, au détriment des peines alternatives, la mesure ab initio étant finalement presque perçue comme étant une mesure alternative alors qu'elle reste de l'emprisonnement et que les taux de mise à exécution des peines fermes restent inchangés ;
 - le fait de rendre obligatoire l'aménagement pour les peines inférieures ou égales à six mois, a fait exploser le nombre de DDSE ab initio (92% des AP ab initio prononcés). Or, beaucoup de ces peines aménagées sous cette forme par le tribunal correctionnel, pouvaient auparavant

l'être par le juge de l'application des peines, par le biais notamment de conversions en TIG, dans le cadre de la procédure 723-15 du CPPs.

- Dans un article publié par Challenges¹, il est notamment relevé : « Les personnes sous surveillance électronique ne sont pas forcément les mêmes que celles que l'on retrouve en prison : dans beaucoup de cas de figure, la mesure a été prononcée pour des gens pour lesquels on n'aurait pas nécessairement recouru à une peine de prison. Autrement dit, si la surveillance électronique n'existait pas, on les aurait sans doute laissés libres", confie à l'OIP la chercheuse et criminologue Marie-Sophie Devresse. Sur l'année 2022, on dénombrait en effet 9% de condamnés en milieu ouvert en plus, sans que cela n'ait fait baisser la part des détenus, elle aussi frappée d'une augmentation de 4% ».
- Par ailleurs, le droit des peines est devenu d'une telle complexité que les juges correctionnels qui ne sont pas des juges spécialisés, et qui dans beaucoup de juridictions petites et moyennes ont de nombreuses autres attributions, peuvent vouloir se retourner plus facilement vers l'emprisonnement qui est mieux connu et qu'ils savent pouvoir être aménagé, que vers d'autres peines moins pratiquées et qu'ils craignent de prononcer à tort ou de manière inefficace (exemple type de la DDSE peine ou encore de la sanction-réparation).
- Sans oublier, à cet égard, la charge des audiences correctionnelles et des heures de fin tardives peu compatibles avec une réflexion aboutie sur le sens de la peine et le choix de celle-ci.

Les délais d'audiencement qui s'allongent tendent aussi à augmenter le nombre d'absents à l'audience, absence qui conduit parfois au choix d'une peine ferme plutôt que d'une peine alternative à l'incarcération.

- Le tribunal correctionnel n'est en outre pas toujours en mesure de prononcer des peines adaptées en ayant tous les éléments de renseignement nécessaires sur la personnalité de l'auteur, ainsi que les vérifications nécessaires quant à ses garanties d'insertion et à la faisabilité de différentes peines ou mesures d'aménagement de peine. Les enquêtes sociales rapides qui tendent à se développer sont encore trop peu nombreuses, et souvent réservées aux quelques procédures pour lesquelles elles sont obligatoires, de manière aléatoire selon les ressorts et les moyens disponibles.
- La crédibilité de toute peine repose au surplus sur sa mise en œuvre effective dans un délai rapide. Si la peine n'est pas exécutée ou avec

¹ Challenges – 04/04/2023 – « c'est un gouffre économique : pourquoi les 15 000 places de prison prévues pour 2027 sont un mauvais calcul », Julia Mokdad

retard, elle donne un sentiment d'impunité au délinquant. A l'inverse, une mise à exécution tardive peut mettre en difficulté une personne insérée qui ne commet plus d'actes de délinquance.

Ainsi, il n'est pas possible de garantir une prise en charge immédiate en milieu ouvert alors qu'il est possible de placer sans délai une personne en prison. Pour pouvoir envisager une mesure alternative à l'incarcération, le juge doit être assuré que sa décision va être mise en œuvre rapidement.

Le travail accompli par l'ATIGIP va dans ce sens en offrant des outils permettant une visibilité en temps réel des postes de TIG disponibles. Il manque encore des informations sur le délai de prise en charge par le SPIP et le délai d'exécution pouvant être espéré. Mais TIG 360 n'est pas toujours connu / consulté, et il reste malgré tout des zones blanches.

Comme le recommande le rapport des états généraux de la justice, il serait par ailleurs souhaitable de mettre en place des permanences du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) dans les juridictions afin de permettre une prise en charge à la sortie de l'audience des prévenus en grande difficulté sociale (absence d'hébergement, addictions, troubles de la personnalité).

D'une manière générale, le suivi et l'exécution des peines devraient être une priorité de politique pénale ; or en matière d'affectation des moyens, ils sont le plus souvent une variable d'ajustement. Il s'agit en outre d'un travail complexe et rigoureux qui ne peut être confié qu'à des personnels spécialement formés et expérimentés, et en nombre suffisant.

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.

- La DDSE est à l'évidence plus simple à prononcer car elle est toujours possible techniquement (elle fonctionne avec le réseau GSM et de l'électricité) si un logement / hébergement peut être trouvé. Par ailleurs, elle permet la poursuite de la vie de famille, de l'emploi aisément.

Il n'existe pas de pénurie, s'il y a pu avoir quelques tensions ponctuelles sur la disponibilité de matériel, dans l'ensemble le parc prévu est suffisant et permet une prise en charge rapide si nécessaire.

Toutefois, le nombre d'agents de pose n'ayant pas augmenté depuis la LPJ dans des proportions similaires à l'augmentation du nombre de DDSE, des délais de pose allongés existent dans certains ressorts. Cela n'est pas sans

conséquence sur la bonne exécution de ces peines et la charge de travail des juges de l'application des peines, car la situation des personnes condamnées peut se modifier, obligeant ainsi le juge à rendre très régulièrement des ordonnances modificatives, notamment de la date de pose ou du lieu d'assignation, après avis du procureur de la République.

- Un placement extérieur se prépare et est plus complexe à mettre en oeuvre : il s'agit d'être certain que le profil du condamné corresponde à la structure (certaines ne souhaitent pas d'AICS ou profil psychiatrique lourd..) et pour les structures de soins il s'agit d'avoir l'accord de la commission médicale. Le PE ab initio est possible en cas de conventions, d'organisations précises et anticipées. C'est une mesure souvent peu connue des associations qui réalisent les enquêtes sociales rapides et qui n'est presque jamais proposée, sauf convention spécifique. Une formation, une présentation des dispositifs existants, est plus que nécessaire pour l'ensemble des acteurs, associatifs, SPIP comme magistrats.

Dans l'ensemble, il manque des structures de placement extérieur, à l'exception de quelques rares départements, certains ressorts n'ayant aucune place, notamment parce que le financement du placement extérieur par l'administration pénitentiaire est insuffisant. Les structures doivent donc rechercher divers financements. De plus, toute la préparation du projet n'est pas rémunérée, tout comme la place réservée pour tel condamné restée vide plusieurs jours semaines dans l'attente. Il n'est en effet pas toujours évident, même si services pénitentiaires d'insertion et de probation et juges de l'application des peines s'y emploient autant que possible, de faire coïncider le planning d'occupation de ces structures avec les nécessités d'audiencement en débat contradictoire. S'y ajoute l'impact des réductions de peine intervenant en cours d'aménagement qui viennent parfois modifier notablement la date de fin de peine, et cela encore plus depuis l'instauration du nouveau régime qui conduit à statuer en réduction de peine sur des quanta beaucoup plus importants qu'auparavant.

- La semi-liberté pourrait paraître facile puisque, par définition, l'hébergement est tout trouvé. Cependant, il n'y a pas de QSL ou CSL dans chaque ressort et son emplacement ne permet pas toujours le maintien ou du moins le travail de l'insertion : certains établissements ne sont pas desservis par des transports en commun, avec de nombreux condamnés sans permis et/ou sans voiture ; certaines places sont à l'intérieur d'un établissement pénitentiaire (risque de pressions notamment, horaires de sortie restreints). Par ailleurs, ces établissements sont désormais souvent complets, voire en sureffectif, depuis la LSC de plein droit créée par la loi confiance du 22/12/2021.

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

Il ne semble pas qu'il faille parler de concurrence, sauf avec les aménagements de peine ab initio (cf ci-avant).

Ce sont surtout les conditions dans lesquelles il peut être prononcé qui posent difficultés comme développé dans le point 2 ci-avant.

En effet, le prononcé du TIG est souvent peu adapté en collégiale (ou alors dans le cadre d'un sursis probatoire TIG mais il est rarement prononcé), et l'est davantage en juge unique (il y a toujours l'idée du primo-délinquant, d'une infraction de faible gravité, sa pertinence pour se substituer à une courte peine ferme tardant à imprégner le raisonnement sur la peine) mais même en juge unique, les dossiers sont plus complexes (violences intra-familiales, violences réciproques, récidives..) et donc moins à-même de conduire à une condamnation à un TIG.

La procédure de CRPC est très adaptée au prononcé du TIG, la personne étant par définition présente et au regard de la nature des faits poursuivis, de faible ou moyenne gravité, mais cela reste donc à la main des parquets et des politiques pénales développées localement.

Il en est de même pour l'ordonnance pénale, dont les faits peuvent aisément se prêter au prononcé du TIG, mais les enquêteurs doivent recueillir l'accord du condamné dans la procédure, ce qui peut représenter un frein.

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

Les chiffres de la DAP sur les statistiques milieu ouvert montrent que la diminution des TIG est en lien avec la fin du STIG : l'obligation d'exécuter un TIG, dans le cadre d'un sursis probatoire, est bien moindre que les STIG et n'est pas compensée par l'augmentation du prononcé des TIG.

En septembre 2020 étaient suivis : 15049 STIG, 15303 TIG et 618 obligations de TIG (= 30970) ; en septembre 2023 : 178 STIG encore en cours, 17850 TIG et 4159 obligations de TIG (= 22 187).

Il semble que les tribunaux aient moins le réflexe de prononcer un TIG dans un sursis probatoire qui est pensé pour une prise en charge socio-judiciaire globale, dans la continuité des sursis avec mise à l'épreuve. Alors que le STIG mettait bien le focus sur la mesure de TIG et permettait par ailleurs des obligations particulières.

En outre, la suspension pour motif grave qui existait en matière de sursis TIG et n'a pas été reconduite par la LPJ s'agissant du sursis probatoire TIG, alors qu'elle permettait

de favoriser l'exécution du TIG dans ces hypothèses en cas de difficulté d'ordre social, médical, familial ou professionnel.

**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.**

Il y a un changement de paradigme entre les procédures 723-15 et ab initio : moins d'efficacité sur la récidive (la procédure 723-15 permet de fixer des objectifs, la mise en place des démarches d'insertion) ; et une place du JAP différente :

- En effet, sous l'effet de l'obligation d'aménager ab initio les courtes peines, le JAP est devenu davantage gestionnaire de l'aménagement de peine (juge de l'incident) que prescripteur de ces mesures, ce qui l'éloigne du cœur de sa fonction qui est d'individualiser le régime d'exécution des peines pour prévenir la récidive.

Toutefois, il convient de souligner le développement des possibilités de conversions de peine, avec notamment l'introduction de la conversion en sursis probatoire renforcé, qui est positif mais amoindri par le prononcé massif des aménagements de peine ab initio. A ce titre, la diminution globale des TIG est aussi liée à la baisse des conversions en TIG ou SPTIG (cf nos développements supra).

- En outre, les JAP ont dans l'ensemble le sentiment d'un taux d'échec plus important des aménagements de peine ab initio par rapport à ceux préparés par le SPIP avec le condamné dans le cadre de la procédure 723-15 CPP (les outils statistiques ne permettent pas de distinguer l'origine de la mesure en cas de retrait, ce constat reste donc empirique). Il en résulte ainsi une charge supplémentaire pour gérer, souvent en urgence, un aménagement de peine qui se passe mal, le retrait ne pouvant se faire qu'après un débat contradictoire.
- La diminution 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 créé mathématiquement un flux de condamnés « entrants » dans les établissements pénitentiaires. D'où un accroissement significatif de la charge de travail pour la gestion des condamnés détenus (encore accentué avec la Loi Confiance du 22/12/21).
- Ainsi, si une baisse de charge de travail avait été avancée lors du vote de la LPJ, il n'en est rien, au contraire. Et ce d'autant, que les JAP doivent gérer plus de mesures de DDSE, et donc d'alarmes et autres incidents, pouvant aller jusqu'au retrait.

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 ?

- Selon leur mode de prononcé, les objectifs visés ne sont pas les mêmes : seules les DDSE prononcées par les JAP travaillent l'insertion de manière intrinsèque. La libération sous contrainte de plein droit reste une mesure de régulation carcérale. En effet, la faible durée des reliquats pour lesquels elle est prononcée ne permettant en réalité aucun vrai suivi, et loin de constituer une sortie préparée, elle ne revient en réalité qu'à une sortie sèche intervenant un peu plus tôt que la fin de peine initialement prévue.
- L'application des peines reste une fonction à part entière, technique, et le tribunal correctionnel a une fonction qui ne fait que s'élargir et s'alourdir : il est désormais JAF, JAP.. Il est devenu le juge de la peine mais aussi de ses modalités.

Se prononcer sur la culpabilité est déjà suffisamment complexe, tout comme prononcer une peine adaptée, dans les conditions rappelées ci-dessus. Les juges correctionnels eux-mêmes ne sont dans l'ensemble pas favorables à cette tendance car ils ont l'impression d'une perte de sens de la peine prononcée (une peine ferme mais en fait une DDSE).

Cette problématique est accentuée avec l'entrée en vigueur de la Loi confiance : 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 même l'effet pédagogique disparaît (ex. peine de 4 mois, le détenu est éligible à la LSC de plein droit dès la fin du 1^{er} mois de détention ; et en tout cas les réductions de peine sont examinées après 1 mois ½ pour un quantum possible de 2 mois).

A l'inverse, pour des peines un peu plus longues, le nouveau régime de réductions de peine aboutit à un examen des réductions de peine si tôt que les condamnés faisant des efforts normaux en détention risquent de sortir par le seul effet de ces réductions, en sortie sèche donc, sans même parfois avoir le temps de passer en débat contradictoire en vue d'un aménagement de peine ou d'atteindre le seuil des deux-tiers de peine permettant d'envisager une libération sous contrainte classique, ce que l'on peut regretter et qui ne correspond manifestement pas aux objectifs poursuivis par le législateur. (ex. peine d'un an, le détenu qui peut prétendre à six mois de réduction de peine sera examiné en CAP à ce titre au bout d'un peu plus de cinq mois d'emprisonnement, et sortira au bout de six mois, avant les

deux tiers de peine donc, si l'intégralité de la réduction de peine à laquelle il peut prétendre lui est accordée).

- En sus des éléments exposés dans le point précédent, s'agissant des JAP, dans le cadre de la LSC de plein droit, on voudrait faire du JAP une chambre d'enregistrement, ce qu'il n'est pas. Il y a une vraie perte de sens de la fonction, entre la volonté d'en faire un juge de l'incident et celle de lui imposer certaines décisions.

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 la LSC de plein droit qui peut être imposée à des condamnés ne la souhaitant pas et qui concerne aussi les condamnés incarcérés en exécution du retrait d'un précédent aménagement de peine ou d'un non-respect d'une mesure de milieu ouvert (sursis probatoire, suivi socio-judiciaire entre autre), ce qui là aussi pose la question du sens.

Plusieurs collègues nous ont fait part, pour les semi-libertés (les plus faciles à identifier) d'un taux d'échec allant du 1/3 aux 2/3, couplé à des durées moyennes très courtes qui ne permettent pas de travail effectif sur l'insertion.

- De manière constante, un aménagement de peine est plus efficace si travaillé en amont, avec le condamné, et si des objectifs clairs sont fixés. La mesure de DDSE n'est qu'un cadre en réalité.
- Sur la nature des aménagements de peine dans leur ensemble, il ne semble pas qu'il y ait eu d'évolution sur les grandes tendances.

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.) ?

Les difficultés sont de plusieurs ordres.

Il y a d'abord celles liées à la motivation des détenus concernés qui, par hypothèse, n'ont pas souhaité s'inscrire dans une démarche – exigeante – d'aménagement de peine, **ou n'en ont en tout cas pas présenté les garanties.**

Ensuite, on rencontre également des difficultés relatives à la préparation de mesures qui doivent nécessairement s'inscrire dans un temps court – surtout pour le conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation – qui peut ne pas coïncider avec d'autres temporalités (expertises, enquêtes hébergement ou emploi...)

Ensuite Enfin, d'autres difficultés sont liées au suivi et à l'efficacité puisque sauf à ne s'attacher qu'au seul désencombrement de l'établissement, il est assez peu vraisemblable, dans un temps très court (celui du tiers de 5 ans maximum pour la LSC classique ou de 3 mois maximum pour la LSC de plein droit), d'arriver à mettre en œuvre l'insertion, les obligations, l'indemnisation... En réalité la mesure octroyée s'inscrit davantage dans une logique sécuritaire puisque seules les interdictions (de contact, de paraître...) pourront être sanctionnées. Les SPIP ont développé des modes de prises en charge collectives pour tenter de donner du contenu à ces mesures, mais l'impact sur la prévention de la récidive sera mécaniquement plus faible que celui d'un suivi socio-éducatif d'une durée suffisante ou avec un détenu acteur de la mesure.

La DACG a d'ailleurs évoqué la LSC de plein droit comme une mesure de « régulation carcérale » ce qu'elle n'est pas, un aménagement de peine devant avoir un sens et répondre à des critères spécifiques.

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 ?

Lorsqu'on évoque la peine d'emprisonnement assortissant le travail d'intérêt général ou le suivi socio-judiciaire, il apparaît indispensable de faire de la pédagogie à destination de l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale (parquet, avocats, magistrats du siège...). Tous les magistrats correctionnels ne savent pas nécessairement comment sont pris en charge les condamnés et ils ne se rendent que très rarement en détention. Par ailleurs, il apparaît important d'accompagner un changement du paradigme qui fait de la peine d'emprisonnement la référence. Cela implique de refonder l'échelle des peines et de réduire les peines encourues qui sont inadaptées.

Par ailleurs, cette approche théorique doit s'accompagner du développement d'outils statistiques et d'évaluation permettant d'objectiver l'efficacité des dispositifs.

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 prononce de TIG et de DDSE ?

Lorsque la « vraie » peine est perçue uniquement comme celle qui s'exécute « derrière les murs », il y a lieu de s'interroger sur les représentations de chacun et il est difficile de savoir ce qu'il en est. En revanche, là encore, l'information et la pédagogie sur l'importance du contrôle exercé par les juges de l'application des peines et des services pénitentiaires d'insertion et de probation dans l'exécution des peines, la

réalité de la sanction en cas de manquements... peuvent permettre de lever certaines hésitations.

Une des limitations au prononcé du TIG peut aussi résider dans un attachement parfois trop marqué au principe de la gradation de la sanction eu égard au parcours pénal du prévenu. Si ce principe apparaît utile en termes de cohérence et de proportion des sanctions prononcées à l'égard d'une même personne, là encore il pourrait être utile d'œuvrer de manière pédagogique pour rappeler que la peine vient d'abord sanctionner une infraction et que certains délits, nonobstant le parcours pénal antérieur, peuvent utilement être punis d'une mesure de travail d'intérêt général, très concrète dans son exécution et donc très parlante quant aux conséquences des actes commis.

Le risque de récidive demeure un principe cardinal d'individualisation du régime d'exécution de la peine, même le seul parfois. Il s'agit donc naturellement d'un obstacle au prononcé de la détention à domicile sous surveillance électronique en tant qu'aménagement de peine, cette question ne se posant pas de la même façon au juge de l'application des peines ou au tribunal correctionnel.

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

Le travail d'intérêt général est désormais un outil pluriel dans son contenu (travail, formation, éducation...), son format (jusqu'à 400 heures, samedi, dimanche, soirées...) et les structures d'accueil (mairie, gendarmerie, associations...). Il n'y a pas de réponse type « positive » (i.e « pour tel public particulier, le travail d'intérêt général est un outil de réinsertion ») mais plutôt une réponse « négative » (i.e il n'existe pas UN public type pour lequel le travail d'intérêt général ne peut pas être un outil de réinsertion). Tout est question de situation particulière, ce qui renvoie au principe d'individualisation de l'exécution de la peine.

Il n'en reste pas moins que les publics désinsérés et sans emploi sont souvent les plus concernés en pratique. Afin d'élargir le « cœur de cible », la pédagogie est encore de mise pour expliquer l'évolution du travail d'intérêt général et sa souplesse d'emploi. L'action de l'ATIGIP est intéressante à ce titre comme la possibilité récente d'habiliter des entreprises de l'économie sociale et solidaire

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 ?

La réponse est plurielle. Les outils d'informations existent mais :

- Quantitativement : l'augmentation du nombre de détention à domicile sous surveillance électronique augmente mécaniquement celui du nombre d'incidents avec autant d'agents du côté du service pénitentiaire d'insertion et de probation et des services de l'application des peines
- Qualitativement : il y a incident et incident. Certains ne méritent pas de remonter au juge de l'application des peines alors que d'autres nécessitent une réponse immédiate et sans nuance. La question est alors de bien définir les niveaux d'intervention de chacun et surtout celui du juge de l'application des peines, ce qui nécessite beaucoup de communication au préalable pour éviter les erreurs
- Certains protocoles sont mis en place, parfois toutes les alarmes sont prises en compte, parfois seulement celles dépassant 2 heures... De la même manière, l'exigence de justificatifs est à géométrie variable.
- Il serait utile de généraliser l'affectation dans les services de l'application des peines d'assistants de justice, de juristes assistants, ou d'attachés de justice dédiés au tri et à la gestion de ces incidents, afin de recentrer le juge de l'application des peines sur son office d'appréciation des suites à donner à ces incidents.

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

Les écoles de formation du barreau doivent être une cible prioritaire d'information et de pédagogie. La peine reste encore trop peu plaidée, et peu d'avocats sont correctement formés sur l'application et l'exécution des peines. Une revalorisation de l'aide juridictionnelle en matière d'application des peines pourrait être un levier utile pour encourager les avocats à s'investir dans une matière technique donc chronophage, concernant majoritairement des publics en situation de précarité ayant peu de revenus.