



HAL
open science

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation à l'aune de la prévention de la récidive - Fondements juridiques, évolution, évaluation et avenir

Emilie Dubourg

► To cite this version:

Emilie Dubourg. Les services pénitentiaires d'insertion et de probation à l'aune de la prévention de la récidive - Fondements juridiques, évolution, évaluation et avenir. Droit. Université de Nantes - Droit et Changement Social; Faculté de droit et de science politique, 2015. Français. NNT : . tel-02320992

HAL Id: tel-02320992

<https://hal.science/tel-02320992>

Submitted on 20 Oct 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Thèse de Doctorat

Emilie Dubourg

*Thèse présentée en vue de l'obtention
du grade de Docteur de l'Université de Nantes
Sous le label de l'Université Nantes Angers Le Mans*

Discipline : Droit privé
Spécialité : Droit pénal et sciences criminelles
Laboratoire : Droit et Changement Social – UMR CNRS 6297

Soutenue le 7 décembre 2015

École doctorale : DEGEST
Thèse N°

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation à l'aune de la prévention de la récidive

Fondements juridiques, évolution, évaluation et avenir

JURY

Rapporteurs : **M. André GIUDICELLI**, Professeur des Universités, Université de Corse, Pasquale Paoli
M. Xavier PIN, Professeur des Universités, Université de Lyon

Examineurs : **M. Serge GUINCHARD**, Professeur émérite des Universités, anciennement rattaché à l'Université Panthéon- Assas (Paris II)
M. François ROUSSEAU, Professeur des Universités, Université de Nantes

Directeur de Thèse : **Mme Martine HERZOG-EVANS**, Professeur des Universités, Université de Reims

L'université n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Celles-ci doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Je tiens d'abord à adresser mes plus sincères remerciements à Mme le Professeur Martine Herzog-Evans pour la confiance qu'elle m'a témoignée en acceptant la direction de cette thèse. Ses précieux conseils, son soutien et ses exigences m'ont guidée tout au long de la réalisation de ce travail.

Je remercie les Professeurs André Giudicelli et Xavier Pin de me faire l'honneur d'être les rapporteurs de ma thèse. Je témoigne aussi tout mon respect aux Professeurs Serge Guinchard et François Rousseau qui ont accepté de prendre part à mon jury de thèse.

Je tiens à exprimer toute ma reconnaissance aux professionnels qui ont accepté de participer à ce travail. La richesse des échanges et la pertinence de leurs propos ont nourri mes réflexions. Cette thèse leur doit beaucoup.

J'ai une pensée pour tous mes proches qui m'ont soutenu durant ces longues années. Je remercie tout particulièrement mes parents qui m'ont encouragée dans cette voie, ma soeur et mes amis proches qui ont su trouver les mots pour me motiver.

Je termine enfin par remercier ma petite famille, sans qui ce travail n'aurait sans doute jamais abouti. Maé et Tom, vos éclats de rire et vos câlins m'ont donné l'énergie nécessaire pour finir ce « *gros travail* ». Antoine, ta présence quotidienne à mes côtés, tes encouragements, tes conseils et tes bons petits plats m'ont permis de trouver la motivation nécessaire à l'accomplissement de cette thèse.

Sommaire

INTRODUCTION.....	1
Partie I	
LA RATIONALISATION DU FONCTIONNEMENT DES SPIP A L'AUNE DE LA PREVENTION DE LA RECIDIVE.....	35
Titre I – L'institutionnalisation des SPIP fondée sur une conception individuelle de la prévention de la récidive.....	39
Chapitre I – L'émergence institutionnelle des SPIP	41
Chapitre II – La consécration institutionnelle des SPIP.....	147
Titre II – La rationalisation des SPIP guidée par une conception managériale de la prévention de la récidive.....	225
Chapitre I – L'introduction de nouveaux principes managériaux au sein des SPIP.....	229
Chapitre II – Les répercussions sur le fonctionnement des SPIP.....	319
Partie II	
LA RATIONALISATION DES INTERVENTIONS DES SPIP A L'AUNE DE LA PREVENTION DE LA RECIDIVE	387
Titre I – La rationalisation des missions des SPIP à l'aune de la nouvelle conception préventive.....	391
Chapitre I - La prévention de la récidive au coeur des missions des SPIP en milieu fermé...393	
Chapitre II- La prévention de la récidive au coeur des missions des SPIP en milieu ouvert.455	
Titre II – La rationalisation des méthodes d'intervention des SPIP à l'aune de la nouvelle conception préventive.....	505
Chapitre I – La rationalisation de l'évaluation des PPSMJ	509
Chapitre II – La rationalisation des méthodes de suivi des PPMSJ.....	607
CONCLUSION.....	711

Liste des principales abréviations

Abréviations générales :

ANJAP	Association Nationale des Juges de l'Application des Peines
APPI	Application des Peines, Insertion et Probation
AS	Assistant social
BEX	Bureau de l'exécution des peines
CAL	Comité d'assistance aux libérés
CAP	Commission d'application des peines
CAPL	Comité d'assistance et de placement des libérés
CASSIOPE	Chaine Applicative Supportant le Système d'Information Orienté Procédure pénale Et Enfants
CD	Centre de détention
CEA	Conduite en état alcoolique
CEDH	Cour Européenne des Droits de l'Homme
CEL	Cahier électronique de liaison
CES	Conseil Economique et Social
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CIM	Classification Internationale des Maladies
CIP	Conseiller d'insertion et de probation
CJSE	Contrôle judiciaire socio-éducatif
CNCDH	Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme
CNIL	Commission Nationale Informatique et Libertés
Convention EDH	Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales
COR	Comité d'Orientation Restreint
CPAL	Comité de probation et d'assistance aux libérés
CPU	Commission pluridisciplinaire unique
CPIP	Conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation
CRPC	Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité
CRS	Conférence régionale semestrielle
CSIP	Chef de service d'insertion et de probation
CSM	Conseil Supérieur de la Magistrature

DACG	Direction des Affaires Criminelles et des Grâces
DAP	Direction de l'Administration Pénitentiaire
DAVC	Diagnostic à visée criminologique
DDHC	Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen
DFSPIP	Directeur fonctionnel des services pénitentiaires d'insertions et de probation
DI	Direction interrégionale
DIP	Directeur d'insertion et de probation
DPIP	Directeur pénitentiaire d'insertion et de probation
DRASE	Délégué régional à l'action socio-éducative
DSM	Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders
DSPIP	Directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation
ENAP	Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire
ERRRS	Echelle Rapide du Risque de Récidive Sexuelle
FIJAIS	Fichier Judiciaire Automatisé des Auteurs d'Infractions Sexuelles ou violentes
GENESIS	Gestion Nationale des Personnes Détenues en Etablissement Pénitentiaire
GIDE	Gestion Informatisée des Détenus en Etablissement
GIP	Groupe d'information sur les prisons
GLM	Good lives model
HCR-20	Historical-Clinical-Risk Management-20
IGA	Inspection Générale de l'Administration
IGF	Inspection Générale des Finances
IGSJ	Inspection Générale des Services Judiciaires
ISP	Inspection des Services Pénitentiaires
JAP	Juge de l'application des peines
JEX	Juge de l'exécution des peines
JNLC	Juridiction nationale de la libération conditionnelle
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LSI-R	Level of Service Inventory
LSC-CMI	Level of Service / Case Management Inventory

MOUVE	Milieu ouvert (application informatique)
MA	Maison d'arrêt
MC	Maison centrale
NPAP	Nouvelle procédure simplifiée d'aménagement de peine
NPM	New public management
OASys	Offender Assessment System
OIP	Observatoire international des prisons
ONDRP	Observatoire National de la Délinquance et des Réponses Pénales
ONU	Organisation des Nations Unies
PIP	Personnel d'insertion et de probation
PLC	Psychopathy Check-list
POP	Permanence d'orientation pénale
PPR	Programme de prévention de la récidive
PPSMJ	Personne placée sous main de justice
PSAP	Procédure simplifiée d'aménagement de peine
PSE	Placement sous surveillance électronique
PSEM	Placement sous surveillance électronique mobile
QIPAAS	Questionnaire d'Investigation pour les Auteurs d'Aggression Sexuelle
QHS	Quartier haute sécurité
QMA	Quartier maison d'arrêt
QSL	Quartier semi-liberté
RBR	Risque-Besoins-Réceptivité
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RNR	Risk-Needs-Responsivity
RRASOR	Rapid Risk Assessment for Sexual Offense Recidivism
SAP	Service de l'application des peines
SAPROF	Structured Assessment of Protective Factors for violence risk
SEFIP	Surveillance électronique de fin de peine
SME	Sursis avec mise à l'épreuve
SMPR	Service médico-psychologique régional
SORAG	Sex Offender Risk Appraisal Guide

SPIP	Service pénitentiaire d'insertion et de probation
SPOPIs	Service Public de l'Orientation Pénale et de l'Insertion Sociale
TGI	Tribunal de Grande Instance
TIG	Travail d'intérêt général
TTR	Traitement en temps réel
VRAG	Violence Risk Appraisal Guide

Abréviations bibliographiques :

AJDA	Actualité juridique de droit administratif
AJ pénal	Actualité juridique pénal (Dalloz)
Arch. Pol. Crim.	Archives de politique criminelle
ASH	Actualités sociales hebdomadaires
BOMJ	Bulletin officiel du ministère de la Justice
Bull. crim.	Bulletin des arrêts de la chambre criminelle de la Cour de cassation
CA	Cour d'appel
Cass. Crim.	Chambre criminelle de la Cour de cassation
CE	Conseil d'Etat
CJA	Code de la justice administrative
Code Santé publ.	Code de la santé publique
COJ	Code de l'organisation judiciaire
Coll.	collection
Contra	solution contraire
C. pén.	Code pénal
CPP	Code de procédure pénale
D.	Recueil Dalloz
Dr. pén.	Revue Droit pénal
égal.	également
Gaz. Pal.	Gazette du palais
Gde ch.	Grande chambre
id. id.	au même endroit
JCP éd. G.	Jurisclasseur périodique (La semaine juridique) – Edition Générale
JNLC	Juridiction nationale de la libération conditionnelle
JORF	Journal officiel de la République française
Lebon	Recueil des arrêts du Conseil d'Etat (Dalloz)

Not.	notamment
Op. cit.	Précédemment cité
Obs.	observation
Rev. pén.	Revue pénitentiaire
RFAP	Revue française d'administration publique
RFDA	Revue française de droit administratif
RICPTS	Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique
RSC	Revue de science criminelle et de droit pénal comparé (Dalloz)
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
TA	Tribunal administratif

« Ce qui compte ne peut pas toujours être compté, et ce qui peut être compté ne compte pas forcément. » Albert Einstein

INTRODUCTION

« On ne voudra pas supposer que l'homme ait pu créer le plaisir barbare d'assujettir son semblable à des souffrances de longues durées, s'il n'avait pas considéré que ces souffrances pouvaient produire l'amendement le plus utile...et s'il est entré dans l'esprit du législateur de soulager la société de la présence d'un malfaiteur, pendant quelques années, il sera resté au fond de son coeur l'espérance et le désir de le recréer pour elle... »

Jules-Jean-Antoine de Besaucèle, 1820¹.

1. Les Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (SPIP) sont des acteurs essentiels de la justice pénale. Services déconcentrés de l'Administration pénitentiaire², ils participent à l'exécution des décisions pénales dans le cadre du service public pénitentiaire³. La prévention de la récidive constitue la finalité essentielle de leur action⁴. Leurs missions s'articulent autour de deux axes principaux : l'aide à la décision judiciaire et le suivi des personnes placées sous main de justice (PPSMJ) majeures⁵. Elles sont menées auprès des personnes détenues, en milieu dit fermé, et auprès des personnes non incarcérées dans le cadre des peines ou mesures exécutées au

¹ BÉSAUCÈLE (de) J. J. A., *Embrun 1820*, in GUÉNO J-P., *Paroles de détenus*, Paris, J'ai Lu, coll. Libro, 2000, 189 p., spéc. p. 16.

² CPP, art. D. 572 modifié par le décret n°2007-931 du 15 mai 2007, en vigueur au 1^{er} juin 2007 ; Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire, publiée au JORF n°273 du 25 novembre 2009, art. 11 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

³ Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire, art. 2-1 créé par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

En droit administratif, la notion de service public repose sur deux éléments, d'un part un critère organique qui renvoie aux structures et institutions qui assurent une mission, qui sont des personnes publiques ; d'autre part, un critère matériel qui renvoie aux finalités de l'activité exercée qui doit être assurée dans un intérêt général.

Voir : PONTIER J-M., *Droit Administratif, L'action administrative*, Leçon 4, Section 2, § 1.A.1., Université numérique juridique francophone (en ligne).

Pour une étude approfondie du service public pénitentiaire, voir : PÉCHILLON E., *Sécurité et droit du service public pénitentiaire*, Paris, LGDJ, 1998, 627 p.

⁴ Circulaire DAP n°113/PMJI du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation, NOR : JUSK0840001C, BOMJ du 30 avril 2008, n°2, texte n°4, I.

⁵ Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, op. cit., art. 13 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} octobre 2014 ; CPP, art. D. 574 modifié par le décret n°2014-1582 du 23 décembre 2014, en vigueur au 27 décembre 2014.

sein de la communauté, en milieu dit ouvert⁶. Les services interviennent, sur mandat judiciaire des magistrats du siège comme du Parquet, à tous les stades du procès pénal dans une perspective d'individualisation des décisions judiciaires. L'architecture procédurale actuelle s'articule autour du jugement, à l'issue duquel le magistrat prononce sa sentence sur la responsabilité et la culpabilité du justiciable et sur la peine. Cette phase sentencielle constitue le coeur du procès pénal. Elle est précédée par une phase pré-sentencielle dont la longueur et le contenu varient selon la nature du dossier⁷. Lorsque la nature du dossier le justifie, il est orienté vers les juridictions de jugement. À l'issue de la phase sentencielle, la décision définitive est mise à exécution⁸. Le procès entre dans sa phase post-sentencielle⁹. Selon une acception pénale, l'exécution de la peine comprend la mise à exécution de la peine et l'application de la peine. Elle se prolonge au-delà de l'exécution de la peine prononcé par le prononcé et la mise en oeuvre d'éventuelles mesures de sûreté, mesures d'effacement ou de relèvement, dans le cadre de la réhabilitation notamment¹⁰. Les SPIP interviennent particulièrement au stade de l'exécution de la peine. Leur action tend à conférer un sens à la peine¹¹, qui est exécutée dans des modalités très différentes de celle de son prononcée. Ils constituent des acteurs centraux du système pénal, terme qui appréhende la justice pénale selon une acception systémique intégrant l'étude du fonctionnement des institutions et des pratiques des professionnels qui interviennent tout au long de la chaîne pénale, du dépôt de la plainte à l'exécution de la sanction¹².

2. En dépit de l'importance de leurs missions, les SPIP restent encore largement méconnus de l'opinion publique. Ils peinent également à être pleinement reconnus au sein de l'institution judiciaire et de leur administration. Les personnels qui les composent sont présentés comme

⁶ Le terme de milieu ouvert s'entend ici de l'ensemble des mesures exécutées en dehors des murs de la détention, c'est-à-dire des mesures et peines alternatives à l'incarcération et des aménagements de peine. Cette conception diffère légèrement de celle de l'Administration Pénitentiaire qui n'inclut dans le milieu ouvert que les mesures ne s'accompagnant pas d'une mise ou d'un maintien sous écrou.

⁷ Pour une étude approfondie des phases pré-sentencielle et sentencielle, voir not. : GUINCHARD S., BUISSON J., *Procédure pénale*, 10^e éd., Paris, Lexis Nexis, Manuel, 2014, 1510 p. ; BOULOC B., *Procédure pénale*, 24^e éd., Paris, Dalloz, Précis Dalloz, 2014, 1126 p.

⁸ CPP, art. 708 al. 1 modifié par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004, en vigueur au 1^{er} janv. 2005.

⁹ Pour une étude approfondie de la phase post-sentencielle, voir not. : BONIS-GARÇON E., PELTIER V., *Droit de la peine*, 2^e éd., Paris, Lexis Nexis, Manuel, 2015, 708 p. ; HERZOG-EVANS M., *Droit de l'exécution des peines*, 2012-2013, 4^e éd., Paris, Dalloz, Dalloz Action, 2011, 1387 p.

Il est notable que d'un point de vue universitaire, les ouvrages relatifs à la procédure pénale n'abordent pas la question de l'exécution des peines de manière approfondie. Celle-ci est traitée dans des ouvrages ad hoc, ce qui en souligne sa complexité.

¹⁰ HERZOG-EVANS M., op. cit., spéc. p. 2-4, §00.11-00.20.

¹¹ FRIZE N., *Le sens de la peine. Etat de l'idéologie carcérale*, Paris, éd. Léo Scheer, Lignes, 2004, 92 p.

¹² JEAN J-P., *Le système pénal*, Paris, La découverte, Repères, n°516, 2008, 128 p.

« des travailleurs de l'ombre »¹³, qui exercent leur métier « dans les coulisses de l'Etat pénal »¹⁴. Les recherches nationales qui leur sont consacrées sont longtemps restées quantitativement limitées, circonscrites au milieu fermé ou au milieu ouvert¹⁵. Depuis le début du XXI^e siècle, elles sont plus nombreuses. A quelques exceptions¹⁶, peu de travaux sont conduits par des juristes, qui se concentrent sur la dimension judiciaire et procédurale de l'exécution des peines. Les SPIP sont appréhendés selon une approche sociologique au regard de leur organisation, de leurs pratiques ou de l'identité professionnelle de leurs personnels¹⁷. Ils sont étudiés partiellement, à l'aune d'une mesure particulière¹⁸ ou dans une perspective historique¹⁹. Ce regain d'intérêt s'explique notamment par leur mise en cause, en 2011, dans le cadre de l'affaire dite Tony Meilhon ou de Pornic²⁰. Loin de leur permettre d'acquérir une meilleure reconnaissance, ce

¹³ FERLAY N., *Les travailleurs de l'ombre. Enquête sur les travailleurs sociaux de l'Administration Pénitentiaire*, Tome 1, Etude réalisée par l'UGSP-CGT, Paris, 2010, 142 p.

¹⁴ BOUAGGA Y., Le métier de conseiller d'insertion et de probation : dans les coulisses de l'Etat pénal ?, *Sociologie du travail*, 2012, vol. 54, n°3, p. 317-337.

¹⁵ Voir not. : FAGET J., *Probation et contrôle judiciaire dans le ressort du tribunal de Bordeaux*, Thèse : Droit, Bordeaux, 1979 ; FAGET J., *Justice et travail social. Le rhizome pénal*, Toulouse, Erès, Trajets, 1992, 208 p. ; RUGO A., *Le milieu ouvert : le tournant 1983-1998*, Lyon, Association de recherches et d'études des politiques sociales, Rapport au ministère de la Justice, 1988, 156 p. ; CHAUVENET A., GORGEON C., MOUHANNA C., ORLIC F., *Contraintes et possibles : les pratiques d'exécution des mesures en milieu ouvert*, Mission de recherche Droit et Justice, 1999, 193 p. ; OTTENHOF R. (dir.), FAVARD A-M. (coord.), *L'exécution par l'administration pénitentiaire des mesures de milieu ouvert*, Rapport de recherche, Nantes, Mission de recherche Droit et Justice, 2001, Rapport final, 232 p. ; MBANZOULOU P., *La réinsertion sociale des détenus, de l'apport des surveillants de prison et des autres professionnels pénitentiaires*, Paris, L'Harmattan, Sciences criminelles, 2000, 320 p.

¹⁶ Voir toutefois : HERZOG-EVANS M., *Moderniser la probation. Un défi à relever !*, Paris, L'Harmattan, coll. Controverses, 2013, 142 p. ; HERZOG-EVANS M., *Le juge de l'application des peines. Monsieur Jourdain de la désistance*, Paris, L'Harmattan, coll. Criminologie, 2013, 316 p.

Nous ne nous référons pas ici aux nombreux articles de doctrine qui leur sont, indirectement ou indirectement, consacrés.

¹⁷ Voir not. : LHUILIER D. (dir.), *Changements et construction des identités professionnelles : les travailleurs sociaux pénitentiaires*, Psy Form, Rapport final, 2007, 125 p. ; GRAS L., *La socialisation professionnelle des conseillers d'insertion et de probation, profil et représentations du métier des élèves de la 12^e promotion*, ENAP, Ministère de la Justice, Rapport intermédiaire, 2008, 44 p. ; MOUHANNA C. (dir.), *La coordination des politiques judiciaires et pénitentiaires. Une analyse des relations entre monde judiciaire et administration pénitentiaire*, Rapport, Mission de Recherche Droit et Justice, 2011, 193 p. ; LARMINAT (de) X., *La probation en quête d'approbation. L'exécution des peines en milieu ouvert entre gestion des risques et gestion des flux*, 518 p., Thèse : Science politique, CESDIP, Université de Versailles-Saint Quentin, 2012 ; MILBURN P., JAMET L., *La prévention de la récidive comme secteur de l'action institutionnelle : processus d'ajustements entre acteurs, normes et pratiques*, Mission de recherche Droit et Justice, Rapport final, 2013, 156 p. ; GIUDICELLI A. (dir.), *Le champ de la prévention de la récidive dans sa dimension multi-partenariale et interinstitutionnelle en Charente-Maritime : étude locale et perspectives comparatistes*, Mission de recherche Droit et Justice, Rapport final, 2014, 501 p. ; RAZAC O., GOURIOU F., SALLE G., *Les rationalités de la probation française*, ENAP, Direction de la recherche et de la Documentation, CIRAP, 2013, 182 p.

¹⁸ Voir not. : RAZAC O., *Le placement sous surveillance électronique mobile : un nouveau modèle pénal ?*, ENAP, Direction de la Recherche et du Développement, Rapport, 2010, 225 p. ; DINDO S., *Sursis avec mise à l'épreuve : la peine méconnue. Une analyse des pratiques de probation en France*, Etude réalisée pour la DAP/PMJ1, 2011, 395 p.

¹⁹ PERRIER Y., *La probation de 1885 à 2005. Sanctions et mesures dans la communauté*, Paris, Dalloz, 2012, 1167 p.

²⁰ Cette affaire renvoie au meurtre sordide d'une jeune femme commis, en janvier 2011 dans la région nantaise, par Tony Meilhon. Ce dernier a été condamné le 30 juin 2009 pour le tribunal correctionnel de Nantes à une peine d'emprisonnement d'un an dont six mois assorti d'un sursis avec mise à l'épreuve (SME) pendant deux ans pour outrage à magistrats en récidive et menaces envers un magistrat en récidive. Il avait fait l'objet de quatorze condamnations pénales antérieures pour des faits de vol, de vols aggravés, d'évasion par violence, d'outrage mais

fait divers a jeté le discrédit sur ces services, leur fonctionnement et les méthodes de prise en charge des justiciables. L'affaire, objet de nombreux rapports d'inspection²¹, a mis en lumière les conditions de travail des personnels des SPIP, des juges de l'application des peines (JAP) et de leurs services. En réaction aux menaces de sanctions émanant du président de la République²², les professionnels se sont fortement mobilisés. Relayés par leurs principales organisations syndicales, magistrats²³ et personnels d'insertion et de probation²⁴ sont passés outre leur privation du droit de grève²⁵ pour dénoncer leur manque de moyens les plaçant dans l'impossibilité

également de violences simples et aggravées. L'une des condamnations à une peine de cinq ans d'emprisonnement dont un an assorti d'un SME pendant trois ans pour des faits de viol, d'agression sexuelle, et de violences aggravées avait été réputée non-avenue. Cette condamnation, prononcée le 9 mars 2001, avait toutefois entraîné l'inscription de M. Meilhon au Fichier Judiciaire automatisé des Auteurs d'Infractions Sexuelles ou violentes (FIJAIS). Libéré en fin de peine le 24 février 2010, M. Meilhon était toujours placé sous main de justice dans le cadre du SME prononcé en juin 2009. Cette mesure comportait, outre les obligations générales, l'obligation d'exercer une activité professionnelle et une obligation de soin. Le SPIP a été saisi du dossier le 24 novembre 2009 par le juge de l'application des peines (JAP) du tribunal de Grande Instance (TGI) de Nantes. Mais le dossier n'a jamais été affecté, entraînant l'absence de suivi effectif du condamné. Suite au meurtre commis le 18 janvier 2011, M. Meilhon est mis en examen. Il est condamné le 5 juin 2013 à la réclusion à perpétuité assortie d'une période de sûreté de vingt-deux ans. Il a fait appel de cette décision. Il doit être rejugé par la Cour d'Appel de Rennes en octobre 2015.

²¹ INSPECTION DES SERVICES PÉNITENTIAIRES (ISP), *Rapport relatif aux conditions de la prise en charge de M. Tony Meilhon par le SPIP de Loire-Atlantique*, Ministère de la Justice, Paris, Février 2011, 27 p. ; DIRECTION GÉNÉRALE DE LA POLICE NATIONALE, *Conclusion des deux missions d'enquête de l'IGPN relatives au traitement des procédures judiciaires par la Direction Départementale de la Sécurité Publique 44 impliquant M. Tony Meilhon*, Ministère de l'Intérieur, Paris, 2011, 3 p. ; IGSJ, *Inspection de fonctionnement du service de l'application des peines du tribunal de grande instance de Nantes*, Rapport n°13/2011, Ministère de la Justice, Paris, Février 2011, 36 p.

²² Lors d'un déplacement à Orléans en février 2011, Nicolas Sarkozy, alors chef de l'Etat, a déclaré « *quand on laisse sortir de prison un individu comme le présumé coupable sans s'assurer qu'il sera suivi par un conseiller d'insertion, c'est une faute. Ceux qui ont couvert ou laissé faire cette faute seront sanctionnés, c'est la règle* » (en ligne sur le site du Figaro). En dépit de ces menaces, aucun magistrat ni aucun personnel des SPIP ne sera sanctionné. Le Garde des Sceaux, Michel Mercier, a décidé de mettre fin aux fonctions du directeur interrégional des services pénitentiaires de Rennes. Ce dernier aurait par la suite été nommé à l'Inspection des Services Pénitentiaires.

Voir : MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Communiqué de presse de M. Michel Mercier, garde des Sceaux, Ministre de la Justice et des Libertés*, le 17 février 2011, (en ligne) ; SNEPAP-FSU, *Pas de sanctions pour les SPIP*, Communiqué du 17 février 2011, (en ligne).

²³ SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE, *Qui a « couvert la faute » ?*, Communiqué de presse publié le 3 février 2011, (en ligne) ; SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE, *Mobilisation des professionnels de la justice*, Communiqué de presse, publié le 21 février 2011, (en ligne). ; SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE, *Mobilisation des professionnels du secteur de l'application des peines*, Communiqué de presse, publié le 7 mars 2011, (en ligne) ; UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS, *Journée d'action menée le 14 avril 2011 par les conseillers d'insertion et de probation*, communiqué du 13 avril 2011, (en ligne).

Voir not. pour le traitement médiatique : LE MONDE, *Magistrats en grève : « Faire comprendre à Nicolas Sarkozy que trop, c'est trop »*, publié le 4 février 2011, (en ligne) ; LIBÉRATION, *Les magistrats, des grévistes pas comme les autres*, publié le 8 février 2011, (en ligne) ; LE POINT, *Les magistrats battent le pavé*, publié le 10 février 2011, (en ligne).

²⁴ CGT-PÉNITENTIAIRE, *Affaire criminelle de Pornic : le bal des hypocrites*, Communiqué du 26 janvier 2011, (en ligne) ; CGT-PÉNITENTIAIRE, *Lettre ouverte à Monsieur Nicolas Sarkozy*, Communiqué du 31 janvier 2011, (en ligne) ; CGT-PÉNITENTIAIRE, SNEPAP-FSU, Communiqué commun du 1er février 2011, (en ligne) ; CGT-PÉNITENTIAIRE, *Action !*, Communiqué du 4 février 2011, (en ligne) ; CGT-PÉNITENTIAIRE, *Continuons le combat*, Communiqué national, 15 février 2011, (en ligne) ; SNEPAP-FSU, *Les organisations syndicales claquent la porte !*, communiqué du 28 février 2011, (en ligne).

Voir not. pour le traitement médiatique : L'EXPRESS, *Suivi de Tony Meilhon : « il fallait trouver un coupable »*, publié le 15 février 2011, (en ligne) ; LIBÉRATION, *« On est tous des juges nantais ! »*, publié le 10 février 2011, (en ligne).

²⁵ Ordonnance n°58-1270, du 22 décembre 1958, publiée au JORF du 23 décembre 1958, p. 11551, art. 10 ; Ordonnance n°58-696 du 6 août 1958, publiée au JORF du 7 août 1958, p. 7423, art. 3, modifié par la Loi n°92-125

matérielle d'assurer le suivi des justiciables. Prenant acte de leurs revendications, relayées par le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM)²⁶, le Ministère de la Justice s'est attelé à dresser un tableau de la situation des SPIP et des services de l'application des peines (SAP) aux fins de proposer des améliorations dans leur organisation et leur méthodes d'intervention²⁷. Ces revendications témoignaient d'un profond malaise identitaire des personnels d'insertion et de probation, qui s'est progressivement forgé dans un contexte législatif particulier.

3. Depuis le début du XXI^e siècle, les acteurs du système pénal sont les témoins d'une véritable frénésie législative²⁸. Celle-ci se manifeste par la multiplication des réformes, de fond comme de forme, qui induisent de profonds bouleversements conceptuels et pratiques. Initié au milieu des années 1970, ce mouvement réformateur s'est accéléré au début des années 2000, suite notamment à l'élection présidentielle de mai 2002. Bien que ce mouvement connaisse un infléchissement depuis la loi pénitentiaire de 2009²⁹, les dernières réformes, et notamment la loi du 15 août 2014³⁰, ne constituent pas une véritable rupture. Au sein de ce processus réformateur, la récidive constitue une « *obsession créatrice* »³¹. Elle est mobilisée dans un contexte idéologique et économique particulier. D'un point de vue idéologique, ces réformes sont empreintes d'une philosophie pénale marquée par le retour des préoccupations sécuritaires. Sous un angle économique, la justice en général³² et l'administration pénitentiaire en particulier³³ ont progressivement été soumises à une logique managériale, jusque-là étrangère aux services publics³⁴. Ces deux mouvements, loin d'être étrangers l'un à l'autre, apparaissent intimement liés. Les profondes mutations qu'ils opèrent dans le champ pénal ne semblent toutefois pas « *renvoyer*

du 6 février 1992 publiée au JORF du 8 février 1992, p. 2064.

²⁶ CSM, Avis de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature à Monsieur le garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés, Paris, 21 mars 2011, (en ligne).

²⁷ INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES (IGF), INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES JUDICIAIRES (IGSJ), *Les Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation*, Rapport, Juillet 2011, 486 p.; MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Rapport du groupe de travail sur le service de l'application des peines*, juin 2011, 69 p. ; MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Rapport sur l'amélioration du fonctionnement des Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation*, juin 2011, 29 p. ; MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Rapport sur l'évolution du droit de l'application et de l'exécution des peines*, Juin 2011, 36 p.

²⁸ DANET J., *Justice pénale, le tournant*, Paris, Gallimard, Folio Actuel, n°119, 2006, 400 p. ; MUCCHIELLI L. (dir.), *La frénésie sécuritaire*, Paris, La découverte, Sur le vif, 2008, 140 p. ; MASSÉ M., JEAN J-P., GIUDICELLI A. (dir.), *Un droit pénal post-moderne ? Mise en perspective des évolutions et ruptures contemporaines*, Paris, PUF, coll. Droit et justice, 2009, 400 p.

²⁹ Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, op. cit.

³⁰ Loi n°2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, publiée au JORF n°189 du 17 août 2014, p. 13647.

³¹ SCHNAPPER B., cité in GIUDICELLI A. (dir.), op. cit., spéc. p. 12

³² DANET J., *La justice pénale, entre rituel et management*, Rennes, PUR, coll. L'Univers des normes, 2010, 282 p.

³³ FROMENT J-C., KALUSZYNSKI M. (dir), *L'administration pénitentiaire face aux principes de la nouvelle gestion publique. Une réforme en question(s)*, Grenoble, PUG, coll. Cerdhap, 2011, 271 p.

³⁴ CHEVALLIER J., *Le service public*, 9^e éd., Paris, PUF, Que sais-je ?, n°2359, 2012, 128 p., spéc. p. 117.

à une démarche volontariste et rationnelle visant à la construction, ou du moins à la caractérisation, d'un droit pénal obéissant à des valeurs, à des principes et à des objectifs permettant de le distinguer, tant du droit pénal classique et de ses déclinaisons, que du droit pénal moderne »³⁵. Il s'en dégage le constat de la « déconstruction du droit pénal existant, sans véritable réflexion d'ensemble, dans une évolution obéissant essentiellement à des considérations pragmatiques sans perspective de long terme »³⁶. Réalisée à l'aune de la prévention de la récidive³⁷, l'étude systémique des SPIP permet d'interroger les évolutions plus profondes qui traversent le système pénal.

4. Le terme de récidive vient du verbe latin « *recidere* » qui signifie retomber³⁸. Initialement utilisé en matière médicale pour signifier la réapparition d'une maladie, il désigne, d'un point de vue juridique, la rechute d'un individu déjà condamné. La récidive constitue un concept juridique opérationnel ancien en droit pénal en tant que circonstance aggravante. Au sein du code pénal, elle est enserrée dans des conditions quant à la nature des infractions commises et au délai les séparant³⁹. Spéciale ou générale, perpétuelle ou temporaire, elle qualifie « *le fait pour un individu qui a encouru une condamnation définitive à une peine (...) et pour certaines infractions d'en commettre une autre, distincte, soit de même nature(...) soit de nature différente* »⁴⁰. La récidive se distingue de la simple réitération, qui désigne la commission de nouveaux faits infractionnels par une personne déjà condamnée mais qui ne répond pas aux conditions légales de la récidive⁴¹. Cette distinction juridique n'apparaît pas pleinement opérationnelle si l'on cherche à appréhender « *le fait de retomber dans la même faute* »⁴², à savoir la délinquance conçue comme violation d'une norme pénale. Les principes généraux relatifs au

³⁵ GIUDICELLI A., *Modernité, post-modernité et doctrines pénales : une grille de lecture*, in MASSÉ M., JEAN J-P., GIUDICELLI A. (dir.), op. cit., p. 51-58, spéc. p. 57.

³⁶ MASSÉ M., JEAN J-P., GIUDICELLI A., *Le droit pénal au prisme de la post-modernité : évolutions et ruptures*, in MASSÉ M., JEAN J-P., GIUDICELLI A. (dir.), op. cit., p. 17-40, spéc. p. 27.

³⁷ Selon le dictionnaire Larousse, le terme « *aune* » désigne une ancienne mesure de longueur française, utilisée surtout pour mesurer les étoffes. Sa mobilisation dans ce cadre fait notamment référence aux propos du député-maire Gilbert Bonnemaïson, qui estime que « *éviter la récidive (...) est l'aune à la mesure de laquelle s'apprécie toute politique pénale* ».

VOIR : BONNEMAISON G., *La modernisation du service public pénitentiaire*, Rapport au Premier Ministre et au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, La Documentation française, Février 1989, 106 p., spéc. p. 21.

³⁸ GAFFIOT F., *Dictionnaire latin – français*, Paris, 1934, (en ligne), spéc. p. 1318.

³⁹ C. pén., art. 132-8 à 132-11.

VOIR : DESPORTES F., LE GUNEHÉC F., *Droit Pénal Général*, 15^e éd., Economica, coll. Corpus droit privé, Paris, 2008, 1228 p., spéc. p. 865-880 ; PIN X., *Droit pénal général*, 6^e éd., Paris, Dalloz, Cours Dalloz, 2015, 483 p., spéc. p. 373-379.

⁴⁰ CORNU G. (dir.), *Vocabulaire juridique*, 8^e éd., Association Henri Capitant, Paris, PUF, coll. Quadriges, 1987, 2007, 986 p., spéc. p. 768.

⁴¹ C. pén., art. 132-16-7 créé par la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005, en vigueur au 13 décembre 2005.

⁴² COUVRAT P., cité par KENSEY A., *Prison et récidive. Des peines de plus en plus longues, La société est-elle vraiment mieux protégée ?*, Paris, Armand Colin, coll. Sociétales, 2007, 249 p., spéc. p. 29.

prononcé⁴³ et à la mise à exécution des peines⁴⁴ ne se réfèrent d'ailleurs pas ou plus expressément au terme de récidive. Les dispositions légales lui préfèrent le terme plus général de « *commission de nouvelles infractions* ». Sans se départir complètement du cadre légal, cette conception extensive permet de mieux appréhender le phénomène complexe de la délinquance, en étant dégagé de toute contrainte conceptuelle d'ordre juridique.

La récidive fait l'objet d'une approche dichotomique, qui oscille entre répression et prévention. Le terme prévention dérive du verbe latin « *praevenire* » qui signifie prendre les devants, prévenir, devancer⁴⁵. Associée au terme de récidive, il désigne « *l'action d'anticiper, d'éviter, d'empêcher la production ou la reproduction d'un fait par des mesures appropriées* »⁴⁶. Cette finalité préventive semble principalement orientée vers l'individu délinquant, dont il s'agit d'éviter la rechute. Elle permet, in fine, de protéger la société. La prévention de la récidive constitue un objectif ambitieux du système pénal. Elle constitue le fondement du prononcé de nombreuses mesures du milieu ouvert qui permettent aux justiciables d'éviter une incarcération. La survenance d'une récidive marque en un sens l'échec du système pénal dans sa capacité à prévenir efficacement et effectivement la commission d'une nouvelle infraction par un individu déjà condamné. Elle questionne l'efficacité de la peine, voire de l'ensemble du système judiciaire, en termes de protection de la société. Quantifiable, elle donne à voir l'ampleur de cet échec⁴⁷. Dans cette perspective, la récidive peut fonder une approche plus répressive, visant prioritairement à protéger la société et les victimes potentielles. Il s'agit dans cette perspective de lutter contre la récidive en sanctionnant plus sévèrement ceux qui, malgré un premier avertissement judiciaire, ont poursuivi leurs comportements.

La récidive illustre les principales fonctions assignées à la peine, telles qu'elles émergent du droit pénal contemporain. La peine se conçoit comme « *le châtement édicté par la loi à l'effet de prévenir et, s'il y a lieu, de réprimer l'atteinte à l'ordre social qualifié d'infractions* »⁴⁸. Elle se voit traditionnellement assigner deux fonctions, l'une rétributive et l'autre utilitariste⁴⁹. Prononcée

⁴³ C. pén., art. 130-1 créé par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1er octobre 2014.

Ces dispositions étaient antérieurement mentionnées au sein de l'article 132-24 du code pénal.

⁴⁴ CPP, art. 707 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

⁴⁵ GAFFIOT F., op. cit., spéc. p. 1232.

⁴⁶ GIUDICELLI A., in GIUDICELLI A. (dir.), op. cit., spéc. p. 9 : l'auteur rappelle que le terme est initialement employé pour désigner le fait de citer une personne en justice, celle-ci étant alors prévenue de sa citation. Il fait le lien avec la détention préventive qui désignait la détention provisoire jusqu'en 1970, soulignant que le terme « *préventive* » a fait l'objet de critiques en raison de sa polysémie.

⁴⁷ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, SOUS-DIRECTION DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES, *Annuaire statistique de la Justice*, éd. 2011-2012, Paris, La Documentation française, 368 p., spéc. p. 205-208 ; ONDRP, LOLLIVIER S., SOULEZ C. (dir.), *La criminalité en France, Rapport de l'ONDRP 2014*, INHESJ, ONDRP, 2014, 1260 p., spéc. p. 850-852.

⁴⁸ CORNU G., op. cit., spéc. p. 629.

⁴⁹ BONIS-GARÇON E., PELTIER V., op. cit., spéc. p. 2-9, §5-9.

à des fins rétributives, elle tend à sanctionner l'individu qui a violé la norme pénale, au regard de son comportement passé. Dans une perspective utilitariste, l'infliction de la peine est orientée vers l'avenir. Elle doit présenter une certaine utilité, pouvant classiquement être de trois ordres : la dissuasion générale et individuelle, la neutralisation et la réhabilitation. Dans un objectif réhabilitatif, la sanction doit être déterminée au regard de l'individu, de sorte qu'il soit en capacité de modifier son comportement. La conciliation de ces finalités permet de dégager le sens de la peine prononcée et exécutée, tel que promu par les textes et dégagé des pratiques professionnelles. Appréhendée à l'aune de la récidive, l'évolution des finalités de la peine permet de mettre en exergue un mouvement d'oscillation entre répression et prévention. Ce dernier tend à se complexifier à l'époque contemporaine. Il se manifeste, avec une acuité toute particulière, au stade de l'exécution de la peine.

5. Loin de constituer une exception nationale, ce phénomène de complexification apparaît commun à de nombreux pays, notamment anglo-saxons. De nombreux chercheurs étrangers ont investi le champ d'étude que constitue l'exécution des peines. Ils se sont interrogés, et continuent de s'interroger, sur l'efficacité des traitements mis en oeuvre auprès des justiciables. Leurs travaux tentent de répondre au constat posé par le sociologue américain Robert Martinson⁵⁰. Dans un article publié en 1974, désormais résumé autour des termes « *Nothing Works* » ou « *rien ne marche* », le chercheur estime que les méthodes de prise en charge axées sur la réhabilitation des délinquants, alors mises en oeuvre aux Etats-Unis, n'ont pas d'impact significatif sur la récidive⁵¹. Ses conclusions ont contribué à ébranlé durablement et profondément l'idéal réhabilitatif, qui dominait largement la philosophie pénale depuis la fin du XIX^e siècle. À partir de 1870, cet idéal a fondé l'émergence d'un nouveau modèle correctionnel, promouvant des mesures exécutées au sein de la communauté⁵². Outre la naissance de la libération conditionnelle, il a permis l'émergence de la probation, apparue dès 1841 aux Etats-Unis, à l'initiative de John Augustus, cordonnier à Boston⁵³. Au cours de cette période, la politique pénale continue d'osciller entre prévention et répression. La punition constitue toujours l'une des finalités de la peine. Cette dernière apparaît toutefois dominée par un objectif de réhabilitation. À rebours de

⁵⁰ LALANDE P., Punir ou réhabiliter les contrevenants ? Du « *Nothing Works* » au « *What Works* » (Montée, déclin et retour de l'idéal de réhabilitation), in LALANDE P., LAMALICE O., *La sévérité pénale à l'heure du populisme*, Ministère de la Sécurité publique du Québec, 2006, 83 p., p. 30-69.

⁵¹ MARTINSON R., What works, questions and answers about prison reform, *The public interest*, 1974, n°35, p. 22-54.

⁵² LALANDE P., op. cit., spéc. p. 35 : en 1870, se tient le *National Congress on Penitentiary and Reformatory Discipline* à Cincinnati. Ce congrès regroupe des délégués en provenance des Etats américains, du Canada et de l'Amérique du Sud qui échangent sur leurs pratiques nationales. De ce congrès ressort une Déclaration de principes qui pose les bases d'un nouveau modèle correctionnel prônant l'idéal réhabilitatif.

⁵³ PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 2-4, §10.11-10-21.

ces pratiques, l'article de Robert Martinson soutient le retour à une politique sévère d'incarcération, au détriment des mesures du milieu ouvert. Cette orientation a durablement infléchi la politique pénale des Etats-Unis, avant de pénétrer d'autres pays anglo-saxons. Elle s'est accompagnée de profondes mutations dans la conception du crime, du délinquant et, in fine, des finalités du système pénal⁵⁴.

Pour appréhender ces évolutions, les chercheurs américains Malcolm Feeley et Jonathan Simon ont formulé, en 1992, le concept de nouvelle pénologie⁵⁵. Il se conçoit comme une « *une grille d'analyse permettant de donner un sens aux transformations qui se sont produites dans le champ de la pénalité étasunienne ces vingt-cinq dernières années* »⁵⁶. Selon les auteurs, ces transformations impliquent des changements de trois ordres distincts. Elles se manifestent conjointement par l'émergence de nouveaux discours, la formation de nouveaux objectifs pour le système et le déploiement de nouvelles techniques⁵⁷. Les chercheurs tentent de proposer une vision de ces changements, sans toutefois considérer « *que la cohérence des changements synthétisés sous le vocable de nouvelle pénologie soit le fruit d'une réflexion consciente* »⁵⁸. Au niveau du discours, ils soulignent l'émergence du langage actuariel autour des termes de probabilité et de risque. Le crime est perçu comme « *un risque normal* », « *un problème technique* », « *une probabilité statistique plutôt que comme une transgression* »⁵⁹. Le système pénal se voit assigner des objectifs nouveaux et systémiques. Si la réduction de la récidive constitue toujours l'un de ses objectifs, il n'est plus appréhendé au regard de sa capacité à réhabiliter les délinquants et à endiguer le phénomène criminel. Il est évalué par de nouveaux critères, qui tendent à en contrôler le fonctionnement interne, au regard de sa capacité à gérer la délinquance. « *La pénalité n'aborde pas le crime comme un comportement individuel déviant de la norme sociale auquel elle devrait répondre, elle cherche principalement à réguler les niveaux de déviance, à minimiser les occurrences et les conséquences négatives des crimes, à rendre le crime tolérable par une gestion systémique* »⁶⁰. Loin de conduire à une logique d'assistantat et de

⁵⁴ LALANDE P., op. cit., spéc. p. 52-57 ; CHRISTIE N., *L'industrie de la punition. Prison et politique pénale en Occident*, Paris, Autrement, coll. Frontières, 2003, 223 p., spéc. p. 95-116 ; GARLAND D., *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*, Oxford, University Press, 2001, 307 p., spéc. p. 53-73 ; WACQUANT L., *Les prisons de la misère*, 10^e éd., Liber, coll. Raison d'agir, 2007, 191 p.

En 1994 est notamment adoptée en Californie la mesure « *three strikes and you're out* ». Elle prévoit, à l'encontre des délinquants qui comparaissent pour la troisième fois devant le tribunal, un emprisonnement minimum de 25 ans.

⁵⁵ FEELEY M., SIMON J., *The New penology : Notes on the emerging strategy of corrections and its implications*, *Criminology*, 1992, vol. 30, n°4, p. 449-474.

⁵⁶ SLINGENEYER T., *La nouvelle pénologie, une grille d'analyse des transformations des discours, des techniques et des objectifs dans la pénalité*, *Champ Pénal*, Vol. IV, 2007, (en ligne).

⁵⁷ FEELEY M., SIMON J., op. cit., spéc. p. 450.

⁵⁸ SLINGENEYER T., op. cit., §7.

⁵⁹ SLINGENEYER T., op. cit., §11-14.

⁶⁰ Slingeneyer T., op. cit., §14.

déresponsabilisation, la nouvelle conception du crime induit une responsabilisation accrue des individus. Les justiciables sont considérés comme capables de procéder à des choix rationnels dans leur carrière délinquante, de mesurer les risques inhérents à leurs activités. Cette conception justifie une politique pénale plus sévère à l'égard des récidivistes insensibles à l'effet dissuasif de la peine. Elle contribue à modifier les finalités et les modalités de la prise en charge des délinquants, au regard du niveau de risque que celui-ci représente. A cette fin, l'évaluation du risque, support de la prise en charge, se doit d'être fiable et objective. Les méthodes de suivi évoluent. Il s'agit moins d'accompagner, que de contrôler, de surveiller, de neutraliser les individus perçus comme porteurs d'un risque de récidive. Une nouvelle culture du contrôle semble émerger, commune à de nombreuses sociétés occidentales⁶¹. Prônant un risque zéro de récidive, elle rompt avec l'idéal réhabilitatif.

6. Cette réorientation des finalités du système pénal s'inscrit dans un mouvement réformateur plus large. Elle s'opère dans un contexte économique différent marqué par l'introduction d'une nouvelle logique managériale au sein des administrations publiques. Les pouvoirs publics entendent moderniser leurs institutions en leur assignant de nouveaux objectifs, rompant avec la logique d'Etat providence⁶². Les réformes engagées « *considèrent l'action de l'Etat non plus à partir des missions ou des fins, mais à partir de l'organisation et de la gestion, et donc essentiellement des moyens* »⁶³. Elles ont pour effet de soumettre progressivement les services publics aux principes de gestion des entreprises privées. Le Nouveau Management Public (New Public Management ou NPM) a émergé au Royaume-Uni, à la fin des années 1970, sous le gouvernement de Margaret Thatcher, avant de dépasser le cadre de ses frontières⁶⁴. Les principes de la nouvelle gestion publique s'articulent autour du concept central de performance. Il s'agit de « *rendre [les services publics] plus efficaces, plus responsables, plus économes* »⁶⁵. Les réformes menées sous-tendent un processus de rationalisation des services tant dans leur fonctionnement, à savoir leur composition, leur organisation interne et les méthodes de travail des personnels, que dans leurs actions auprès des usagers. Les services publics sont soumis à une

⁶¹ GARLAND D., op. cit. ; CHRISTIE N., op. cit.

⁶² NORMAND R., Le « Nouveau management public » : nouvelles normes de l'Etat néolibéral ?, in BECHTOLD-ROGNON E., LAMARCHE T., (COORD.), *Manager ou servir. Les services publics aux prises avec le nouveau management public*, Paris, éd. Syllepse, 2011, 143 p., p. 35-50, spéc. p. 37.

⁶³ LAMARCHE T., En finir avec le NMP. La confiance contre la défiance, in BECHTOLD-ROGNON E., LAMARCHE T. (COORD.), op. cit., p. 11-31, spéc. p. 12.

⁶⁴ LAMARCHE T., op. cit., spéc. p. 11-31 ; NORMAND R., op. cit., spéc. p. 35-50 ; LE GALLÈS P., Contrôle et surveillance. La restructuration de l'Etat en Grande-Bretagne, in LASCOUMES P., LE GALLÈS P., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, 370 p., p. 237-271.

⁶⁵ BECHTOLD-ROGNON E., Avant-propos, in BECHTOLD-ROGNON E., LAMARCHE T. (COORD.), op. cit., p. 5-10, spéc. p. 5.

triple exigence d'efficacité, d'effectivité et d'efficience.

Les nouveaux critères d'évaluation renvoient à des concepts différents mais complémentaires. Le terme d'effectivité vient du latin « *effectivus* » qui désigne ce qui est « *actif* », « *qui produit* »⁶⁶. D'un point de quantitatif, l'effectivité s'apprécie à deux niveaux. Elle se mesure, en premier lieu, à travers le taux de réponse pénale, appelé à augmenter. Celui-ci traduit la capacité des autorités judiciaires à sanctionner effectivement l'ensemble des comportements infractionnels, aux fins de lutter contre tout éventuel sentiment d'impunité. L'effectivité s'évalue, en second lieu, au regard du taux de mise à exécution des décisions pénales. Celui-ci permet de mesurer la capacité des autorités judiciaires à mettre effectivement en oeuvre les décisions prononcées. La recherche d'effectivité peut soutenir des réformes dans l'organisation des services et dans les méthodes de travail des personnels aux fins de leur permettre d'être plus productifs. Le concept d'efficacité trouve ses origines dans le terme latin « *efficacitas* » qui désigne « *la force* », « *la vertu* », mais également « *le fait d'agir* », de « *se réaliser* »⁶⁷, Selon le dictionnaire Larousse, il caractérise « *ce qui a un effet, une action utile* ». L'efficacité du système pénal se mesure principalement à l'aune de la récidive ou de l'absence de commission de nouvelle infraction. D'un point de vue quantitatif, elle est appréciée au regard des chiffres de la délinquance et de la récidive, dont la diminution tendrait à attester d'une efficacité des prises en charge judiciaire. Cette recherche d'efficacité suppose de réfléchir à la nature des mesures et aux modalités de leur exécution les plus pertinentes en termes de prévention de la récidive. Elle est néanmoins conditionnée par le dernier critère. Le terme d'efficience est issu de latin « *efficientia* », qui renvoie à « *la faculté de produire un effet* »⁶⁸. Selon le dictionnaire Larousse, l'efficience caractérise la « *capacité d'un individu ou d'un système de travail d'obtenir de bonnes performances dans un type de tâche donné* ». Elle induit une notion de rendement, une optimisation du rapport entre l'investissement et le résultat, entre le coût et l'efficacité. Cette nouvelle « *idéologie de la performance* »⁶⁹ induit une logique d'évaluation. Elle se manifeste par un processus de rationalisation des structures et des pratiques professionnelles aux fins d'améliorer la performance des personnels et des services pour atteindre les résultats escomptés. Dans une perspective managériale, les objectifs ciblés ne permettent pas tant de rendre compte de l'efficacité et de la qualité de l'intervention que la performance du service public.

⁶⁶ GAFFIOT F., op. cit., spéc. p. 573.

⁶⁷ GAFFIOT F., op. cit., spéc. p. 574.

⁶⁸ GAFFIOT F., op. cit., spéc. p. 574.

⁶⁹ JEAN J.-P., Le système de justice pénale évalué à l'aune de ses résultats, in MASSÉ M., JEAN J.-P., GIUDICELLI A.(dir.), op. cit., p. 247-280, spéc. p. 257.

7. En matière de prise en charge des délinquants, la question de l'efficacité des peines suscite de nombreux débats. Dans les années 1970, les autorités américaines sont confrontées à une augmentation de la criminalité, qui nourrit un sentiment d'insécurité au sein de l'opinion publique⁷⁰. Une réforme des institutions s'impose. Les conclusions de M. Martinson, au soutien de leurs réflexions, met en lumière l'échec des institutions pénitentiaires en termes de prévention de la récidive. Elles invitent à repenser les finalités de la peine et du système pénal dans son ensemble. Ce dernier doit progressivement abandonner ses ambitions initiales, pour se recentrer sur sa capacité à rendre effectivement la justice, en mobilisant la fonction dissuasive et éliminatrice de la peine. Il doit répondre aux préoccupations de l'opinion publique, en affichant une politique plus répressive et ferme à l'égard des délinquants. Le sociologue a tenté de nuancer ses conclusions, en soulignant que certains traitements, et notamment les mesures de probation, présentent des effets appréciables sur la récidive⁷¹. Il insiste particulièrement sur les conditions de mise en oeuvre des programmes de suivi. En réaction, certains chercheurs s'attachent à élaborer de nouveaux modèles théoriques aux fins de proposer des méthodes efficaces en termes de prévention de la récidive. Rattaché au mouvement du « *What Works* » ou « *ce qui marche* », un premier modèle du Risque, des Besoins et de la Réceptivité (RBR ou RNR pour Risk-Need-Responsivity), a été élaboré par les chercheurs canadiens James Bonta, Dan Andrews et Robert Hoge dans les années 1990⁷². Il repose sur une évaluation précise du risque de récidive du délinquant destinée à identifier les besoins auxquels la prise en charge devra répondre pour prévenir la récidive en contribuant à la réadaptation du justiciable. Cette évaluation doit être objective, fiable et structurée aux fins soutenir la mise en oeuvre d'un suivi efficace. Elle peut reposer sur la mobilisation d'instruments actuariels, qui proposent une approche statistique. La prise en charge des condamnés, adaptée à leurs capacités personnelles, repose sur des programmes structurés et planifiés. Leur intensité et leur contenu sont déterminés au regard du niveau de risque que présente l'individu et de ses besoins criminogènes, c'est-à-dire impliqués dans la carrière délinquante. D'inspiration psycho-comportementale, ils doivent permettre aux délinquants d'adopter des comportements plus conformes avec les normes sociales. Les méthodes de prises en charge, évaluées, doivent se traduire par une diminution quantitative du

⁷⁰ LALANDE P., op. cit., spéc. p. 39-42.

⁷¹ MARTINSON R., New findings, new views : a note of caution regarding sentencing reform, *Hofstra law review*, 1979, vol. 7, n°2, Article 1, 17 p. ; MARTINSON R., WILKS J., Save parole supervision, *Federal probation*, 1977, n°41, p. 23-27.

⁷² ANDREWS D.A., BONTA J., HOGE R.D., Classification for effective rehabilitation : rediscovering psychology, *Criminal Justice and Behavior*, 1990, n°17, p. 19-52 ; BONTA J., *La réadaptation des délinquants, de la théorie à la pratique*, Travaux publics et services gouvernementaux du Canada, 1997, 26 p. ; BONTA J., ANDREWS D.A., *Modèle d'évaluation et de réhabilitation des délinquants fondé sur les principes du risque, des besoins et de la réceptivité*, Sécurité publique du Canada, 2007, 33 p.

taux de récidive. Les chercheurs canadiens entendent par ce biais restaurer l'idéal réhabilitatif, dans le cadre d'une approche individuelle. Les méthodes d'intervention structurées et objectivées doivent donner au système pénal, et principalement à l'institution pénitentiaire, une nouvelle crédibilité.

Ce modèle a progressivement pénétré les pratiques des services correctionnels et de probation anglo-saxons. Mobilisé dans le cadre idéologique de la nouvelle pénologie, il a pu être instrumentalisé pour soutenir le développement de méthodes de prise en charge qui répondent aux exigences managériales. La promotion des instruments actuariels aux fins d'évaluer le profil des délinquants s'inscrit dans le cadre de ce modèle théorique⁷³. Dans une nouvelle logique gestionnaire, ces outils renforcent la capacité des services à apprécier le risque de récidive. L'instauration de nouveaux programmes de prise en charge conduit à une nouvelle conception du suivi, mené dans un cadre collectif et non plus individuel. La détermination des modalités de traitement, qui repose sur le niveau de risque, peut répondre à des préoccupations principalement budgétaires, au détriment des caractéristiques personnelles des condamnés. Dans ce contexte, il a été reproché au modèle RNR de proposer une conception restrictive de la prise en charge⁷⁴. La mobilisation des outils statistiques, centrés sur certains facteurs en lien avec la carrière délinquante, induit une nouvelle relation avec le justiciable. L'auteur d'une infraction cesse d'être appréhendé en tant qu'individu titulaire de droits, moralement responsable. Son individualité s'efface progressivement derrière son appartenance à un groupe présentant des caractéristiques communes en termes de risque de récidive. Il est objectivé en tant que membre d'un groupe. Mis en œuvre dans le contexte contemporain, le modèle RNR soutient de subtiles mutations dans les finalités assignées aux missions des services. L'objectif de prévention individuelle de la récidive tend progressivement à se diluer dans une nouvelle logique gestionnaire orientée vers la gestion des risques, des flux et des moyens.

8. En vue de pallier ces limites pratiques, des chercheurs néo-zélandais, et notamment Tony Ward, ont conçu un autre modèle, le « *Good Lives Model* » (GLM) ou modèle « *des bonnes vies* » dans les années 2000⁷⁵. Il repose sur une conception plus humaniste de la prise en charge,

⁷³ HARCOURT B.E., Surveiller et punir à l'âge actuariel. Généalogie et critique, *Déviance et société*, 2011, vol. 35, n°1, p. 5-33.

⁷⁴ BAUWENS A., SNACKEN S., Modèles de guidance judiciaire : sur la voie d'un modèle intégré ?, in RICKLIN F., BAECHTOLD A. (Ed.), *Sécurité avant tout ? Chances et dangers du "risk assessment" dans les domaines de l'exécution des sanctions et de la probation*, Vol. 1, Documents du Groupe d'experts Réformes en matière pénale de la Caritas Suisse, 2010, 100 p., p. 93-107, spéc. p. 96-99.

⁷⁵ WARD T., BROWN M., The Good Lives Model and conceptual issues in offender rehabilitation, *Psychology crime & law*, 2004, vol. 10, n°3, p. 242-256.

selon laquelle la commission d'une infraction n'est qu'une manière inadaptée de certains individus de répondre à leurs besoins primaires, essentiels. Il replace l'individu au coeur de la prise en charge. Celui-ci cesse d'être appréhendé en tant que membre d'un groupe, pour être restauré dans son individualité. Les deux modèles, RNR et GLM, proposent des approches différentes de la commission des infractions et de la récidive. Loin d'être antagonistes, ils tendent à être complémentaires⁷⁶. Leur conciliation apparaît envisageable à l'aune du concept de désistance. Opérant un renversement notable de perspective, les travaux relatifs à la désistance s'intéressent non plus aux causes de la délinquance mais aux facteurs qui contribuent à l'arrêt de la carrière délinquante⁷⁷. La sortie de la délinquance est appréhendée comme un processus par lequel un individu cesse de mener des activités infractionnelles, sous l'effet de différents changements internes ou externes. La récidive n'est plus stigmatisée comme témoignant d'un échec de l'individu ou du système. Elle constitue un événement intégré dans un processus plus global, qui peut comporter des rechutes. La désistance offre de nouvelles perspectives en termes de suivi des délinquants; en ce qu'elle lui assigne des finalités plus ambitieuses. Elle suscite l'intérêt de nombreux chercheurs. Initiées dès les années 1950 par les chercheurs américains Eleanor et Sheldon Glueck, ces travaux proposent différentes théories du parcours délinquants⁷⁸. Ils ont permis d'ouvrir de nouvelles perspectives en matière de prise en charge des délinquants, en dénonçant les limites conceptuelles de la nouvelle pénologie et du nouveau management public⁷⁹. Aux fins de soutenir le processus de désistance, le suivi doit contribuer à développer des conditions personnelles et sociales favorables à la sortie de la délinquance. Les personnels doivent intervenir en étroite collaboration avec le justiciable qui se trouve responsabilisé.

9. Ces modèles et ce concept ont progressivement pénétré les recommandations du Conseil de l'Europe. Au vu des Règles Pénitentiaires Européennes de 2006, « *chaque détention [doit être] gérée de manière à faciliter la réintégration dans la société libre des personnes privées de*

⁷⁶ BAUWENS A., SNACKEN S., op. cit., spéc. , p. 103-105.

⁷⁷ FARRALL S., Brève histoire de la recherche sur la fin des carrières délinquantes, in MOHAMMED M. (dir), *Les sorties de la délinquance. Théories, méthodes et enquêtes*, Paris, La Découverte, coll. Recherches, 2012, 240 p., p. 13-19.

⁷⁸ SAMPSON R.J., LAUB J.H., Théorie du parcours de vie et étude à long termes des parcours délinquants, in MOHAMMED M., op. cit., p. 20-43.

⁷⁹ FARRALL S., *Rethinking what works with offenders. Probation, social context and desistance from crime*, Cullompton, Willan Publishing, 2002, 248 p. ; MARUNA S., *Making good : how ex convicts reform and rebuild their lives*, American psychological association, 2001, 211 p. ; TROTTER C., *Working with involuntary clients. A guide to practice*, 2^e éd, London, Sage, 2006, 214 p. ; Mc NEILL F., *Towards effective practice in offender supervision*, Report, University of Glasgow, The Scottish Centre for Crime & Justice Research, 2009, 58 p. ; Mc NEILL F., WEAVER B., *Changing Lives ? Desistance research and offenders management*, Glasgow School of Social Work, The Scottish Centre for Crime & Justice Research, 2009, 65 p.

liberté »⁸⁰. Quant aux règles relatives à la probation⁸¹, terme qui renvoie à « *l'exécution en milieu ouvert de sanctions et mesures définies par la loi et prononcées à l'encontre d'un auteur d'infraction* »⁸², elles font largement écho aux modèles théoriques RNR⁸³ et GLM⁸⁴. Les interventions menées auprès des condamnés sont replacées dans une perspective de réintégration sociale et de désistance⁸⁵, terme auquel le Conseil de l'Europe préfère celui de désistement⁸⁶. Les services de probation doivent avoir « *pour but de réduire la commission de nouvelles infractions en établissant des relations positives avec les auteurs d'infraction afin d'assurer le suivi (y compris le contrôle le cas échéant), de les aider et de les assister pour favoriser la réussite de leur insertion sociale* » afin de « *[contribuer] à la sécurité collective et à la bonne administration de la justice* »⁸⁷. Le concept de désistance émerge progressivement au plan national, sous l'influence de recherches qui en présentent les enjeux⁸⁸. Il n'est pas encore vraiment mobilisé au sein des dispositions législatives. Les principes du modèle RNR ont néanmoins pénétré les textes définissant les méthodes d'intervention des SPIP⁸⁹. Appréhendée à l'aune de la nouvelle pénologie, la frénésie sécuritaire qui agite le système pénal français depuis le début du XXI^e siècle interroge.

10. Depuis la consécration de son caractère régalien, l'histoire du droit pénal national est jalonnée par différents événements, codes, courants doctrinaux, qui laissent entrevoir l'existence de périodes distinctes. Bien que leur découpage et leur qualification fasse l'objet de divergences ou d'incertitudes doctrinales⁹⁰, il apparaît que le XVIII^e siècle constitue un tournant majeur. Sous

⁸⁰ CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles pénitentiaires européennes, adoptée le 11 janvier 2006, règle n° 6.

⁸¹ CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation Rec(2010)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles relatives à la probation, adoptée le 20 janvier 2010.

⁸² CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1, op. cit., Définitions.

⁸³ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1, op. cit., not. règles n° 66 et 77.

⁸⁴ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1, op. cit., not. règles n° 1, 2 et 4.

⁸⁵ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1, op. cit., Règle n°77.

⁸⁶ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1, op. cit., Glossaires des termes utilisés.

⁸⁷ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1, op. cit., règle n°1.

⁸⁸ MBANZOULOU P., HERZOG-EVANS M., COURTINES S. (dir.), *Insertion et désistance des personnes placées sous main de justice. Savoirs et pratiques*, Paris, L'Harmattan, Champ pénitentiaire, 2012, 256 p. ; MOHAMMED M. (dir), op. cit.

⁸⁹ Circulaire DAP n°113/PMJ1 19 mars 2008, op. cit., 2.2.1.

⁹⁰ GIUDICELLI A., Modernité, post-modernité et doctrines pénales : une grille de lecture, in MASSÉ M., JEAN J.-P., GIUDICELLI A. (dir.), op. cit., p. 51-58 : l'auteur indique que le découpage des périodes de l'histoire du droit pénal diffère selon les auteurs. Pour mener son analyse, il s'appuie sur l'analyse de Roger Merle, tout en soulignant que les termes de modernité et de classicisme ne sont pas toujours employés, ou selon une acception différente, dans les différents ouvrages de droit pénal général.

Voir : MERLE R., VITU A., *Traité de droit criminel*, t. 1., 7^e éd., Paris, Cujas, 1997, 1072 p., spéc. p. 108.

Voir a contrario : PIN X., op. cit., spéc. p. 5-19 ; BOULOC B., *Droit pénal général*, 21^e éd., Paris, Dalloz, 2009, 722 p., spéc. p. 46-84 ; DESPORTES F., LE GUNEHEC F., op. cit., spéc. p. 27-41.

M. Pin, dans son étude des origines du droit pénal, n'emploie pas explicitement les termes de classique ou moderne, bien qu'il évoque les courants dits classiques et néo-classiques du XIX^e siècle puis le courant de défense sociale et

l'influence des philosophes des Lumières, les fondements et finalités de la peine font l'objet d'un profond mouvement réformateur, consacré au sein de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 (DDHC)⁹¹. S'inscrivant dans le prolongement de la pensée de Cesare Beccaria⁹², ce texte fondateur contient les principes directeurs qui guident l'élaboration de la politique pénale, et notamment ceux de la légalité et de la nécessité⁹³. Le droit pénal qui en découle, marqué par l'influence des écoles classique puis néo-classique, a « *pour mission d'une part de protéger les citoyens, innocents ou coupables, contre l'arbitraire de la répression (...) et, d'autre part, de punir les abus de la liberté* »⁹⁴ commis par ceux qui ont rompu le pacte social. La peine prononcée, légalement définie, poursuit un objectif punitif, rétributif et dissuasif. La sanction prononcée, conçue comme juste et proportionnée à l'acte commis, doit suffire pour prévenir efficacement la récidive. Elle est marquée par une conception profondément legaliste, abstraite, objective. La question de la prise en charge des condamnés ne se pose pas, étant délaissée aux oeuvres philanthropiques. La fin du XIX^e siècle est néanmoins marquée par l'instauration de la libération conditionnelle expressément destinée à prévenir la récidive⁹⁵.

Cette conception rigide de la pénalité subit en effet un infléchissement à compter de la seconde moitié du XIX^e siècle. Sous l'influence de l'Ecole positiviste, puis des courants de la Défense Sociale et de la Défense Sociale Nouvelle⁹⁶, le concept central de libre arbitre est progressivement remis en cause, tandis que le principe de l'individualisation des peines, théorisé par le juriste Raymond Saleilles⁹⁷ à la fin du XIX^e siècle, est consacré. L'individualisation de la peine, qui marque « *l'irruption de la personnalité du criminel dans le droit pénal* »⁹⁸, constitue

de la défense sociale nouvelle pour le XX^e siècle, dans son étude des principales doctrines pénales. Sur un plan historique, il dégage deux principales périodes : de l'époque féodale à la Révolution et depuis la Révolution.

MM. Desportes et Le Gunehec découpent l'évolution du droit pénal en trois grandes périodes, sans se référer aux termes de classique et de moderne. La première, instable, marquée par une « *succession des systèmes répressifs* » qui court de la fin de l'ancien régime au code pénal de 1810. La deuxième période, illustrée par « *une évolution maîtrisée du droit pénal* », est identifiée de 1810 à la seconde guerre mondiale. La troisième période qui débute au lendemain du conflit est marquée par « *le désordre du droit pénal* ».

Dans son étude historique du droit pénal mobilisé dans une justice publique, M. Bouloc distingue trois grandes périodes, la première préalable au mouvement de codification du XVIII^e siècle, le droit intermédiaire marqué par les codes napoléoniens puis le droit pénal moderne et contemporain qui débute à la Restauration de 1814. Au sein de cette dernière, il découpe son analyse en différents temps au gré desquels il étudie l'influence des différents courants de pensée, l'école néoclassique, l'école positiviste, le pragmatisme répressif, le mouvement de la défense sociale nouvelle. Son dernier paragraphe est consacré à la législation contemporaine.

⁹¹ MARTINAGE R., *Histoire du droit pénal en Europe*, Paris, PUF, Que sais-je ?, Paris, 1998, 127 p., p. 44 et s. ; PIN X., op. cit., spéc. p. 10-17.

⁹² BECCARIA C., *Des délits et des peines*, 1764, 1^{ère} éd., Paris, GF-Flammarion, 1991, 187 p.

⁹³ DDHC, art. 8

Voir sur ce principe : GIUDICELLI A., Le principe de la légalité en droit français, Aspects légistiques et jurisprudentiels, *RSC*, 2007, p. 509-526.

⁹⁴ GIUDICELLI A., Modernité, post-modernité et doctrines pénales : une grille de lecture, op. cit., spéc. p. 53.

⁹⁵ Loi du 14 août 1885, publiée au JORF du 15 août 1885, p. 4562 (en ligne sur le site criminocorpus).

⁹⁶ ANCEL M., *La Défense Sociale Nouvelle*, 1954, 3^e éd., Paris, Cujas 1981, 381 p.

⁹⁷ SALEILLES R., *L'individualisation de la peine : étude de criminalité sociale*, 1898, 3^e éd., Paris, Alcan, 1927, 288 p.

⁹⁸ ANCEL M., op. cit., spéc. p. 214.

« la clé de voûte de la pénologie moderne »⁹⁹. Le droit pénal, « laïcisé », unifié » et « subjectiviste »¹⁰⁰, entre dans l'ère de la modernité. Traversé par les principes fondamentaux structurants issus de la période révolutionnaire¹⁰¹, le droit, qui émerge notamment au lendemain de la seconde guerre mondiale, est marqué par la consécration de la fonction resocialisante de la peine. Une profonde réforme pénitentiaire est initiée sous l'impulsion de Paul Amor, magistrat nommé à la direction de l'Administration Pénitentiaire en 1944. Elle s'articule autour de quatorze principes ambitieux¹⁰², dont le premier assigne à la peine privative de liberté la finalité essentielle de l'amendement et du reclassement social du condamné. Dans cette perspective, un magistrat est exclusivement chargé de l'exécution des peines¹⁰³. Cette vision plus humaniste, reposant sur un idéal réhabilitatif, est consacrée, par l'adoption, en 1950, de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés (Convention EDH). Sans se départir de ses finalités répressive, dissuasive et éliminatrice, la peine intègre une fonction utilitariste. Dans cette perspective, elle doit soutenir le condamné aux fins de prévenir la commission d'une nouvelle infraction. Cette finalité trouve son expression dans les concepts de réinsertion, d'amendement, de resocialisation. Elle conduit à interroger les méthodes de prise en charge des condamnés. La réforme engagée en 1958 instaure la fonction du juge de l'application des peines (JAP)¹⁰⁴. L'intervention d'une autorité judiciaire au stade de l'application de la peine permet de poursuivre le processus d'individualisation au-delà du prononcé de la condamnation. En parallèle, le sursis avec mise à l'épreuve (SME) est institué, en tant que peine alternative à l'incarcération¹⁰⁵. Cette peine n'est pas sans s'inspirer des pratiques de probation étrangères. Ces réformes témoignent de la prévalence de la finalité réhabilitative de la peine.

11. Cette conception est remise en cause dans les années 1970. Face au constat d'une hausse de la criminalité, un sentiment d'insécurité gagne la société¹⁰⁶. Les pouvoirs publics sont tentés de prôner une position répressive. La loi du 22 novembre 1978¹⁰⁷, qui instaure la période de

⁹⁹ OTTENHOF R., Introduction générale, in OTTENHOF R. (dir.), *L'individualisation de la peine de Saleilles à aujourd'hui*, Paris, Erès, 2001, 286 p., spéc. p. 7.

¹⁰⁰ MASSÉ M., Modernité et post-modernité en droit : quelques repères, in MASSÉ M., JEAN J.-P. GIUDICELLI A.(dir.), op. cit., p. 43-50, spéc. p. 46.

¹⁰¹ CARTUYVELS Y., Les paradigmes du droit pénal moderne en période « post-moderne » : évolutions et transformations, in MASSÉ M., JEAN J.-P., GIUDICELLI A.(dir.), op. cit., p. 73-96, spéc. p. 77.

¹⁰² Les quatorze points de la réforme pénitentiaire, Mai 1945, (en ligne sur le site criminocorpus).

¹⁰³ Les quatorze points de la réforme pénitentiaire, Mai 1945, point n°9.

¹⁰⁴ Ordonnance n°58-1296, 23 décembre 1958, op. cit.

¹⁰⁵ ib. id.

¹⁰⁶ PEYREFITTE A., *Réponses à la violence*, Rapport à M. le Président de la République présenté par le Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance, La Documentation française, Paris, juillet 1977, 193 p.

¹⁰⁷ Loi n°78-1097 du 22 novembre 1978 modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale, publiée au JORF du 23 novembre 1978, p. 3926.

sûreté, puis la loi dite Sécurité et Liberté du 2 février 1981¹⁰⁸, témoignent de cette nouvelle orientation. Cette période est contrastée. Les réformes oscillent entre approche réhabilitative et approche punitive. La même année, l'abolition de la peine de mort marque une étape capitale dans l'histoire du droit pénal moderne¹⁰⁹. La consécration de la privation de liberté comme ultime peine s'inscrit dans une conception humaniste de la pénalité. Le nouveau code pénal de 1994 reprend l'ensemble des principes directeurs, à savoir le principe de la légalité¹¹⁰ et le principe corollaire de l'interprétation stricte de la loi pénale¹¹¹, le principe de la non-rétroactivité¹¹². Ce légalisme est atténué par la codification parallèle du principe de la personnalisation des peines¹¹³, intimement lié et souvent confondu avec le principe d'individualisation de la peine¹¹⁴, bien que ces deux principes ne soient pourtant pas totalement synonymes¹¹⁵. Dans cette perspective, la peine évolue. Au stade sentenciel, les peines alternatives à l'incarcération se diversifient, avec l'instauration du Travail d'Intérêt Général (TIG) en 1983¹¹⁶. Les modalités d'exécution de la peine privative de liberté sont complétées par l'introduction du Placement sous Surveillance Electronique (PSE) en 1997¹¹⁷. La procédure pénale est placée sous le joug des principes directeurs du procès équitable énoncés par l'article 6 de la Convention EDH. La loi du 15 juin

¹⁰⁸ Loi n°81-82 du 2 février. 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes, publiée au JORF du 3 février 1981, p. 415.

¹⁰⁹ Loi n°81-908 du 9 octobre. 1981, publiée au JORF du 10 octobre 1981, p. 2759.

¹¹⁰ C. pén., art. 111-2 à 111-3.

¹¹¹ C. pén. Art. 111-4.

¹¹² C. pén., art. 112-1.

¹¹³ C. pén., art. 132-24, en vigueur du 1^{er} mars 1994 au 13 décembre 2005.

¹¹⁴ PRADEL J., cité par GASSIN R., Les fondements juridiques de la réinsertion des délinquants en droit positif français, RSC, 1996, n°3, p. 152-182, spéc. p. 158 ; DESPORTES F., LE GUNEHEC F., op. cit., spéc. p. 882, §933 ; BOULOC B., op. cit., spéc. p. 533-534.

¹¹⁵ DRÉAN-RIVETTE I., *La personnalisation de la peine dans le code pénal*, Paris, L'Harmattan, 2005, 270 p., spéc. p. 15-19 : l'auteur souligne que le principe d'individualisation s'inscrit dans « *le cadre d'un paradigme issu de la période révolutionnaire ; c'est-à-dire un système juridique tout entier objectif, gouverné par le principe général d'égalité entre les individus (...). Il renvoie ainsi à une certaine forme de généralité [...et] s'adresse à une catégorie abstraite de délinquants* ». A l'inverse, le principe de personnalisation consacré dans le code pénal s'inscrit « *dans le cadre d'un nouveau paradigme issu et formalisé par le code pénal de 1994 : c'est-à-dire un système juridique mixte dans lequel la subjectivité prend une place grandissante* ». Comme le législateur, le Conseil Constitutionnel ne semble pas sensible à ce changement de paradigme. La circulaire du 14 mai 1993 d'application de la loi de la loi du 22 juillet 1992 précise que l'article 132-24 du code pénal rappelle le principe général d'individualisation judiciaire de la peine. Quant au Conseil Constitutionnel, dans sa décision du 20 janvier 1981, il se réfère au principe d'individualisation des peines qu'il conçoit comme un mode de détermination de la peine selon lequel le magistrat peut se prononcer « *en tenant compte des facteurs de nature individuelle et concrète permettant d'appliquer la loi pénale dans des termes adaptés à la personnalité du délinquant* ». Définissant le principe d'individualisation des peines de manière négative au regard de l'article 8 de la DDHC, il considère que ce dernier n'a pas le caractère d'un principe unique et absolu et ne constitue pas, de manière certaine, un principe fondamental reconnu par les lois de la République.

Voir : CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Décision n°80-127 DC du 20 janvier 1981, point 14 à 17.

Sur le caractère relatif de la valeur constitutionnelle du principe voir : DRÉAN-RIVETTE I., op. cit., spéc. p. 65

¹¹⁶ Loi n°83-466 du 10 juin 1983 portant abrogation ou révision de certaines dispositions de la loi n°81-82 du 2 février 1981 et complétant certaines dispositions du code pénal et du code de procédure pénale, publiée au JORF du 11 juin 1983, p. 1755.

¹¹⁷ Loi n°97-1159 du 19 décembre 1997 consacrant le placement sous surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines privatives de liberté, publiée au JORF n°295 du 20 décembre 1997, p. 18452.

2000¹¹⁸ introduit à cet effet un article préliminaire au sein du code de procédure pénale. Elle engage la phase de l'application des peines dans un processus de juridictionnalisation.

12. Les réformes engagées par la suite, dans les années 2000 traduisent le retour à des préoccupations sécuritaires. Conjuguées à l'irruption des principes du nouveau management public au sein du système pénal, elles constituent un tournant¹¹⁹. En réponse au renouveau du sentiment d'insécurité¹²⁰, le discours politique mobilise progressivement le terme de récidive dans une logique répressive. La délinquance devient « *une préoccupation sociale* » à laquelle les pouvoirs publics s'efforcent de répondre¹²¹. La justice pénale constitue l'« *instrument privilégié de ce droit à la sécurité* »¹²², droit à valeur constitutionnelle considéré comme naturel et imprescriptible¹²³. Incitant le législateur à repenser la politique pénale en renouant avec une acceptation rétributive¹²⁴, la récidive irrigue les réformes engagées sur cette décennie. Comme l'indique le rapport d'information sur le traitement de la récidive de 2004, « *aborder la question de la récidive des infractions pénales, c'est (...) manifester la volonté d'engager le second acte de la lutte contre l'insécurité en s'attaquant au noyau dur de la délinquance, aux personnes qui en dépit de sanctions considérablement renforcées, perdurent dans leurs habitudes criminelles* »¹²⁵. Les délinquants récidivistes sont appréhendés au regard du danger qu'ils représentent pour la société. La terminologie employée en témoigne. Les lois sont destinées à prévenir de la délinquance¹²⁶, mais davantage à lutter contre la récidive¹²⁷, traiter la récidive¹²⁸,

¹¹⁸ Loi n°2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes, publiée au JORF du 16 juin 2000, p. 9038.

¹¹⁹ DANET J., *Justice pénale, le tournant*, op. cit.

¹²⁰ MUCCHIELLI L., op. cit.

¹²¹ WIDMER E., LANGUIN N., PATTARONI L. et al., Du sentiment d'insécurité aux représentations de la délinquance, *Déviance et Société*, 2004, vol. 28, n°2, p. 141-157 ; ROBERT P., POTTIER M.L., Le sentiment d'insécurité, *Questions Pénales*, CESDIP, Juin 1998, vol. 11, n°3, 4 p. ; ROBERT P., POTTIER M.L., Une mutation dans les préoccupations sécuritaires ?, *Questions Pénales*, CESDIP, Septembre 2001, vol. 14, n°4, 4 p.

¹²² DANET J., op. cit., spéc. p. 301.

¹²³ DDHC, art. 2.

¹²⁴ PONCELA P., La question de la récidive, *RSC*, 2005, n°3, p. 613-618, spéc. p. 613 ; PONCELA P., Promenade de politique pénale sur les chemins hasardeux de la dangerosité, in MBANZOULOU P., BAZEX H., RAZAC O., ALVAREZ J., (dir.), *Les nouvelles figures de la dangerosité*, Paris, L'Harmattan, Coll. Sciences criminelles, 2008, 398 p., p.93-112, spéc. p. 96.

¹²⁵ CLÉMENT P., LÉONARD G., *Rapport d'information n°1718 de la Mission d'information sur le traitement de la récidive des infractions pénales, 20 mesures pour placer la lutte contre la récidive au cœur de la politique pénale*, Assemblée nationale, Juillet 2004, 87 p., spéc. p. 7

¹²⁶ Loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, publiée au JORF du 7 mars 2007, p. 4297.

¹²⁷ Loi n°2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, publiée au JORF du 11 août 2007, p. 13466.

¹²⁸ Loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales, publiée au JORD du 13 décembre 2005, p. 19152.

amoindrir du risque de récidive¹²⁹ ou instaurer des mesures de sûreté permettant de prolonger l'élimination sociale du délinquant¹³⁰. Elles induisent un durcissement de la pénalité à l'encontre des récidivistes, particulièrement illustré par le mécanisme des peines planchers introduit par la loi du 10 août 2007¹³¹, abrogé par la loi du 15 août 2014¹³². Cette « *volonté de punir* »¹³³ s'apparente à une véritable « *obsession* »¹³⁴. Il s'agit non plus de prévenir la récidive mais de prévenir tout risque de récidive afin de protéger l'ordre social.

13. Le législateur n'abandonne pas pour autant ses ambitions en termes de réhabilitation. Les mesures du milieu ouvert, entendu au sens du Conseil de l'Europe, à savoir les mesures qui « *maintiennent l'auteur d'infraction dans la communauté et impliquent certaines restrictions de liberté par l'imposition de conditions et/ou d'obligations* »¹³⁵, sont consacrées. La loi du 9 mars 2004¹³⁶ achève le processus de juridictionnalisation de l'application des peines. Elle consacre cette ultime phase du procès pénal de l'exécution des peines, en l'encadrant par de nouveaux principes directeurs intégrés au code de procédure pénale¹³⁷. Ces derniers s'inscrivent dans le prolongement de la conception constitutionnelle des fonctions de la peine privative de liberté¹³⁸. Ils renvoient plus globalement aux finalités de la peine prononcée, qui seront consacrées par la loi du 12 décembre 2005¹³⁹ et confortées par la loi du 15 août 2014¹⁴⁰. Ces évolutions contribuent à mettre en oeuvre une « *sorte d'émancipation de la phase exécutoire, dans la mesure où, au lieu d'attester son rattachement au procès pénal dont elle constituerait prétendument la phase terminale, la plupart des indices témoignent au contraire, de ce qu'elle s'en libère de plus en plus nettement au point de se demander s'il n'est pas plus conforme à la réalité et à*

¹²⁹ Loi n°2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle, publiée au JORF du 11 mars 2010, p. 4808.

¹³⁰ Loi n°2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental, publiée au JORF n°48 du 26 février 2008, p. 3266 et s.

¹³¹ C. pén., art. 132-18-1 et 132-19-1 créés par la loi n°2007-1198 du 10 août 2007, en vigueur du 11 août 2007 au 1^{er} octobre 2014.

¹³² Loi n°2014-896 du 15 août 2014, op. cit., art. 7.

¹³³ SALAS D., *La volonté de punir, Essai sur le populisme pénale*, Paris, Hachette, coll. Pluriel, 2005, 287 p.

¹³⁴ KENSEY A., *Prison et récidive. Des peines de plus en plus longues. La société est-elle vraiment mieux protégée ?*, Paris, Armand Colin, 2007, 249 p., spéc. p. 29.

¹³⁵ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1, op. cit., Définitions.

¹³⁶ Loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, publiée au JORF n°59, 10 mars 2004, p. 4567.

¹³⁷ CPP, art. 707 modifié par L. n°2004-204, 9 mars 2004, en vigueur du 1^{er} janv. 2005 au 26 nov. 2009.

¹³⁸ CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Décision n°93-334 DC du 20 janvier 1994, point 12 : le Conseil Constitutionnel considère que « *l'exécution des peines privatives de liberté en matière correctionnelle et criminelle a été conçue, non seulement pour protéger la société et assurer la punition du condamné, mais aussi pour favoriser l'amendement de celui-ci et préparer son éventuelle réinsertion* ».

¹³⁹ C. pén., art. 132-24 al. 2 modifié par la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005, en vigueur du 13 décembre 2005 au 1^{er} octobre 2014.

¹⁴⁰ C. pén., art. 130-1 créé par la loi n°2014-896 15 août 2014 en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

l'intelligibilité de la reconnaître en ce qu'elle est vraiment, à savoir un procès à part entière, le procès en exécution de la peine, qui succède dans le temps au procès proprement dit »¹⁴¹. Les conditions d'octroi des mesures du milieu ouvert sont élargies par la loi pénitentiaire de 2009¹⁴², qui consacre le caractère exceptionnel de la peine de liberté¹⁴³. Cette loi s'inscrit dans le prolongement des règles pénitentiaires européennes de 2006¹⁴⁴. Poursuivant en ce sens, la loi du 15 août 2014¹⁴⁵ place l'individualisation au coeur du procès pénal. Dans cette perspective, le législateur instaure une nouvelle peine, la contrainte pénale¹⁴⁶. Conciliant fonction rétributive et resocialisatrice, la peine a pour finalités la protection de la société, la prévention de la récidive et la restauration de l'équilibre social dans le respect des intérêts des victimes, dont les droits ont également été consacrés au stade de son exécution¹⁴⁷. Ces objectifs font écho aux missions du service public pénitentiaire¹⁴⁸. D'un point de vue idéologique, l'articulation des différents intérêts en présence n'apparaît pas toujours évidente¹⁴⁹. Leur conciliation apparaît d'autant plus délicate au regard de la nouvelle logique gestionnaire qui irrigue l'ensemble du système pénal.

14. Les évolutions profondes reposent sur deux nouveaux cadres, l'un budgétaire, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) d'août 2001¹⁵⁰, l'autre structurel, la Révision générale des politiques publiques (RGPP) engagée en 2007¹⁵¹. La LOLF induit une nouvelle

¹⁴¹ DANTI-JUAN M., Un îlot de modernité ? La prison intra-muros, in MASSÉ M., JEAN J.-P., GIUDICELLI A. (dir.), op. cit., p. 191-206, spéc. p. 205.

¹⁴² Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, pénitentiaire, publiée au JORF n°273 du 25 novembre 2009, p. 20192.

¹⁴³ C. pén. Art. 132-24, modifié par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, en vigueur du 26 novembre 2009 au 1^{er} octobre 2014.

¹⁴⁴ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2006)2, op. cit.

¹⁴⁵ C. pén., art. 130-1 créé par la loi n°2014-896 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

¹⁴⁶ CPP, art. 713-42 à 713-48 créés par la loi n°2014-896 15 août 2014 en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

¹⁴⁷ CPP, art. 707 IV modifié par la loi n°2014-896 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} octobre 2014 : dans sa version originelle, issue de la loi du 9 mars 2004, l'exécution des peines devait être menée dans le respect des droits des victimes. Depuis la loi du 15 août 2014, la victime se voit expressément reconnaître quatre droits, à savoir celui de saisir l'autorité judiciaire de toute atteinte à ses intérêts ; d'obtenir la réparation de son préjudice par l'indemnisation de celui-ci ou par tout autre moyen adapté, y compris s'il y a lieu, en se voyant proposer une mesure de justice restaurative ; d'être informée, si elle le souhaite, de la fin de l'exécution d'une peine privative de liberté ; à la prise en compte, s'il y a lieu, de la nécessité de garantir sa tranquillité et sa sûreté. Les SPIP, qui peuvent déjà intervenir pour réaliser des enquêtes auprès des victimes, sont indirectement concernés par ces nouvelles dispositions. L'introduction récente de mesures de justice restaurative, prévues à l'article 10-1 du code de procédure pénale, visant à restaurer les liens entre auteur et victime, repose sur l'intervention de tiers indépendant, dont le contrôle peut être assurée, à la demande de l'autorité judiciaire, par l'Administration Pénitentiaire. Ces dispositions n'étaient pas en vigueur au moment des phases d'observation et d'entretien au sein des services. Il ne nous a pas été possible d'en mesurer les répercussions concrètes. Lors de cette étude empirique, les SPIP étudiés n'intervenaient que très marginalement auprès des victimes. Les missions des SPIP auprès des victimes ne seront pas intégrées à notre champ d'étude.

¹⁴⁸ Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, op. cit., art. 2.

¹⁴⁹ DRÉAN-RIVETTE I., L'article 132-24 alinéa 2 : une perte d'intelligibilité de la loi pénale ?, *AJ Pénal*, 2006, n°3, p. 117-118.

¹⁵⁰ Loi organique n°2001-692, du 1 août 2001 relative aux lois de finances, publiée au JORF n°177 du 2 août 2001, p. 12480.

¹⁵¹ LAFARGE F., Le lancement de la révision générale des politiques publiques, *RFAP*, 2007, n°124, p. 683-696 ;

conception des missions judiciaires et pénitentiaires, évaluées à l'aune de critères précis et chiffrés. Elle introduit progressivement une culture de résultat au sein de l'institution judiciaire et de l'Administration Pénitentiaire¹⁵². La RGPP intervient sur des aspects institutionnels, structurels. Elle sous-tend en une réorganisation des principes de fonctionnement des services et une redéfinition des méthodes d'action de leurs personnels. Le processus de modernisation est guidé par la recherche d'une amélioration de l'efficacité des services. Ces deux cadres soumettent progressivement le système pénal aux exigences d'efficacité, d'effectivité et d'efficience, en complément de l'exigence de célérité, déjà prôné par Cesare Beccaria à la fin du XVIII^e siècle¹⁵³. Dans une perspective d'efficacité, l'ensemble des acteurs sont soumis à une évaluation de leurs actions selon les critères qui ne répondent pas nécessairement aux finalités affichées. Le système pénal est évalué au regard non plus tant de sa capacité à prévenir la récidive, que de sa capacité d'en gérer le risque, tout en gérant les flux et les moyens. Il s'engage progressivement dans un processus de rationalisation.

15. L'institution judiciaire est soumise à une injonction d'apporter une réponse systématique à tout acte de délinquance, en adaptant la procédure et la mesure au profil du justiciable et à la nature de l'infraction. Cette recherche d'efficacité se traduit par différentes réformes. Un processus d'accélération du procès pénal s'initie, permettant officiellement de respecter la notion européenne de délai raisonnable¹⁵⁴. Le législateur diversifie les procédures de traitement des infractions. Il instaure de nouvelles procédures, alternatives au jugement à l'instar de la composition pénale¹⁵⁵ en 1999¹⁵⁶, ou simplifiées, à l'instar de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC)¹⁵⁷. Il entend donner aux autorités compétentes les moyens de tout traiter sans retard. Un phénomène similaire s'opère au stade de l'exécution des peines, avec l'instauration de procédures simplifiées d'aménagement de peine. Ce mouvement de

CHEVALLIER J., Révision générale des politiques publiques et gestion des ressources humaines, *RFAP*, 2010, n°136, p. 907-918.

¹⁵² CLAMETTE J-F., La LOLF : un texte, un esprit, une pratique, *RFAP*, 2006, n°117, p. 43-55 ; LAMBERT A., MIGAUD D., La loi organique relative aux lois de finances : levier de la réforme de l'Etat, *RFAP*, 2006, n°17, p. 11-14 ; PÉCHILLON E., Administration pénitentiaire et performance budgétaire, in FROMENT J-C., KALUSZYNSKI M. (dir), op. cit., p. 91-102 ; VIGOUR C., HASTINGS-MARCHADIER A., L'économie budgétaire de la justice pénale, in DANET J. (coord.), *La réponse pénale. Dix ans de traitement des délits*, Rennes, PUR, 2013, 540 p., p. 401-468.

¹⁵³ BECCARIA C., op. cit., spéc. p. 108.

¹⁵⁴ Convention EDH, art. 6 .

¹⁵⁵ CPP, art. 41-2 à 41-3.

¹⁵⁶ Loi n°1999-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale, publiée au JORF du 24 juin 1999, p. 9247.

¹⁵⁷ CPP, art. 495-7 à 495-16 créés par la loi n°2004-204, 9 mars 2004.

Voir : GUINCHARD S., BUISSON J., op. cit., p. 900-910.

diversification, initiée par la loi du 9 mars 2004, prolongé par la loi pénitentiaire de 2009¹⁵⁸, instaure de nouveaux cadres dérogeant au cadre juridictionnel classique. Il s'est poursuivi dans le cadre de la loi du 15 août 2014 avec l'instauration d'une nouvelle procédure de libération sous contrainte¹⁵⁹. Il s'agit de mettre effectivement la peine à exécution, tout en promouvant les mesures du milieu ouvert. L'ensemble des réformes contribue à renforcer le rôle du Ministère Public au sein du procès pénal, modifiant l'équilibre des pouvoirs entre les magistrats du siège et du Parquet. Outre son rôle classique d'aiguilleur au stade pré-sentenciel, le procureur de la République constitue le maître d'oeuvre de la phase de l'exécution des peines¹⁶⁰. L'exigence de célérité du procès pénal a eu pour effet de déplacer progressivement l'individualisation de la peine du stade sentenciel au stade post-sentenciel. La mise à exécution de la peine est soumise aux mêmes exigences gestionnaires.

L'efficacité de l'exécution des peines se situe au coeur de la loi de programmation du 27 mars 2012 relative à l'exécution des peines¹⁶¹. Le rapport annexé qui définit les objectifs de la politique d'exécution des peines indique, à titre liminaire, que « *la loi de programmation (...) a pour objectifs de garantir la célérité et l'effectivité de l'exécution des peines prononcées, notamment des peines d'emprisonnement ferme, de renforcer les capacités de prévention de la récidive* ». La loi du 15 août 2014 participe de ce mouvement, étant destinée à renforcer l'efficacité des sanctions pénales¹⁶². Si elle tend d'un côté à promouvoir une approche individualisée, elle manifeste également un souci d'efficacité, qui irrigue l'ensemble du procès pénal. Le législateur encourage d'ailleurs la prise en compte d'impératifs gestionnaires, à savoir le taux d'occupation de l'établissement pénitentiaire, dans la détermination des modalités d'exécution de la peine¹⁶³. Les nouvelles préoccupations managériales peuvent induire une instrumentalisation de la phase d'exécution de la peine à des fins gestionnaires. Ce risque apparaît d'autant plus prégnant à l'égard des mesures du milieu ouvert. Au-delà de l'efficacité, l'efficience induit la recherche d'une optimisation des moyens budgétaires. Elle peut conduire les magistrats à déterminer de la peine ou de ses modalités de mises en oeuvre au regard de considérations plus pragmatiques en termes de gestion des flux, des moyens, des risques. Une telle orientation peut entrer en contradiction avec le principe d'individualisation. Elle peut nuire à l'efficacité de la mesure en termes de prévention de la récidive. Les tensions apparentes entre les

¹⁵⁸ Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2006 pénitentiaire, publiée au JORF du 25 novembre 2009, p. 20192.

¹⁵⁹ CPP, art. 720 créé par la loi n°2014-896 du 15 août 2014 en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

¹⁶⁰ CPP, art. 708 modifié par la loi n°2011-1862 du 13 décembre 2011, en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

¹⁶¹ Loi n°2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines, publiée au JORF n°75, 28 mars 2012, p. 5592.

¹⁶² Loi n°2014-896 du 15 août 2014, op. cit.

¹⁶³ CPP, art. 707 III modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

différentes finalités de la peine semblent se cristalliser au stade de son exécution. Au regard de leur rôle essentiel au stade ultime de l'exécution des peines, l'étude systémique des SPIP, de leurs fondements juridiques, de leur principes de fonctionnement, de leurs missions et de leurs méthodes de prise en charge, permet d'appréhender la capacité du système pénal à concilier effectivement les différentes finalités assignées à la peine. Elle permet d'apprécier son inscription dans la nouvelle logique gestionnaire.

16. Au regard des dispositions législatives relatives au prononcé et à l'exécution de la peine, les missions des SPIP se voient assigner des finalités ambitieuses, aux fins de conférer à la peine exécutée tout son sens. La circulaire du 19 mars 2008 relative à leurs missions et méthodes d'intervention mobilise la prévention de la récidive comme « *finalité essentielle* » de leur action¹⁶⁴. Cette orientation a été reprise au sein des dispositions réglementaires qui indiquent que les mesures mises en oeuvre par les services doivent « *favoriser la prévention de la récidive* »¹⁶⁵. Dans l'histoire des services, cette finalité préventive constitue un fil d'Ariane, fondement de leur institutionnalisation progressive, de l'évolution de leurs missions et de leurs méthodes d'intervention. Au gré des réformes, les finalités de leur action se sont diversifiées, en lien avec l'évolution conjointe des finalités de la peine. Multiples, elles entretiennent entre elles des rapports qui « *peuvent être de complémentarités ou de contraste, susciter des frictions voire des contradictions, ou, au contraire, favoriser des associations quasi spontanées* »¹⁶⁶. Pour tendre à leur conciliation, au moins apparente, la prévention de la récidive est progressivement érigée en tant que rationalité unique de la probation, finalité essentielle de l'action des SPIP. « *Face à l'éclectisme des rationalités impliquées par l'évolution des mesures pénales, le réflexe d'une institution est de produire de la cohérence et de l'efficacité en rabattant cette complexité sur un centre de gravité unique qui suffirait à en donner raison* »¹⁶⁷. Le recentrement opéré par les textes réglementaires et infra-réglementaires tend à rationaliser l'action des services autour d'une finalité unique, la prévention de la récidive. Ce mouvement répond a priori à une ambition louable, à savoir renforcer la cohérence de leur action. Le contexte dans lequel il s'inscrit conduit à interroger sur les objectifs sous-tendus par cette rationalisation.

17. Fruit d'un long processus, la genèse des SPIP apparaît intrinsèquement liée à l'histoire de

¹⁶⁴ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., I

¹⁶⁵ CPP, art. D. 575 modifié par le décret n°2011-1876 du 14 décembre 2011, en vigueur au 17 décembre 2011.

¹⁶⁶ RAZAC O., GOURIOU F., SALLE G., op. cit., spéc. p. 5.

¹⁶⁷ RAZAC O., GOURIOU F., SALLE G., op. cit., spéc. p. 153.

la peine et de ses fondements idéologiques. Institués par un décret du 13 avril 1999¹⁶⁸, les services trouvent leurs origines institutionnelles dans la loi du 14 août 1885 relatives aux moyens de prévenir la récidive¹⁶⁹. Cette loi prévoit l'instauration de comités de patronage destinés à mettre en oeuvre la nouvelle mesure de libération conditionnelle. Dans un contexte budgétaire délicat, ces structures ne verront pas le jour. La prise en charge des condamnés, en milieu ouvert comme en détention, continue de relever de l'intervention d'oeuvres philanthropiques, pétries des principes de la charité chrétienne. Un tournant s'amorce au lendemain du second conflit mondial, dans le cadre de la réforme Amor. Dans le prolongement des nouvelles finalités assignées à la peine privative de liberté, l'Administration Pénitentiaire entend se donner les moyens de tendre effectivement à l'amendement et au reclassement social des condamnés. Dans cette perspective, elle initie le processus d'institutionnalisation de structures ad hoc chargées de leur prise en charge, des services socio-éducatifs en détention et des comités post-pénaux en dehors des murs de la détention. Leurs interventions sont conduites sous le mandat du nouveau juge chargé de l'exécution des peines, qui préfigure la création de la fonction de JAP. Ces structures s'appuient sur des fondements infra-législatives, étant principalement régies par des circulaires puis par des décrets. Les réformes engagées en 1958 sous-tendent une évolution de leurs principes de fonctionnement. Un comité ad hoc est instauré aux fins de mettre en oeuvre la nouvelle mesure de SME. L'existence des services et comités est consacrée au sein de la partie réglementaire¹⁷⁰. Les finalités de leurs missions sont ambitieuses. Bien que la mise à exécution du SME induise un contrôle du respect d'obligations ou d'interdiction, l'intervention des comités post-pénaux repose sur une « *trilogie – action socio-éducative sous mandat judiciaire pénal à des fins de resocialisation* » qui constitue « *le paradigme de base de la probation française* »¹⁷¹. Cette orientation socio-éducative guide l'action des services en milieu fermé.

Les réformes engagées dans la seconde moitié du XX^e siècle soutiennent de nouvelles évolutions dans l'organisation des services et les finalités de leurs missions, conduites sur la base de nouveaux fondements réglementaires¹⁷². La diversification des mesures du milieu ouvert incite l'Administration Pénitentiaire à réfléchir à une nouvelle réforme structurelle. Elle entend crédibiliser ces mesures, tout en garantissant une continuité dans la prise en charge des

¹⁶⁸ Décret n°99-276 du 13 avril 1999 modifiant le code de procédure pénale et portant création des SPIP, NOR : JUSE9940058D, publié au JORF du 14 avril 1999, p. 5478.

¹⁶⁹ Loi du 14 août 1885, op. cit.

¹⁷⁰ Décret n°59-322 du 23 février 1959 concernant l'application du code de procédure pénale, publié au JORF du 25 février 1952, p. 2328.

¹⁷¹ RAZAC O., GOURIOU F., SALLE G., op. cit., spéc. p. 12.

¹⁷² Décret n°85-836 du 6 août 1985 modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale, publié au JORF du 8 août 1985, p. 9063 ; Décret n°86-462 du 14 mars 1986 modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale, publié au JORF du 16 mars 1986, p. 4289.

justiciables. Ces réflexions conduisent à la création des SPIP en 1999¹⁷³. Ces services départementaux de l'Administration Pénitentiaire se composent de travailleurs sociaux¹⁷⁴. Ils oeuvrent à l'individualisation des décisions judiciaires¹⁷⁵, qu'ils sont chargés de mettre en oeuvre. Ils interviennent principalement sur mandat du JAP, dont les décisions sont partiellement juridictionnalisées. Leurs missions sont légèrement redéfinies, bien qu'elles s'inscrivent dans le prolongement des fondements réglementaires antérieurs. Les services conduisent leurs actions dans le cadre de suivis individuels, selon le principe du décloisonnement de leurs interventions entre le milieu ouvert et le milieu fermé. En détention, les SPIP poursuivent les mêmes finalités que les services socio-éducatifs¹⁷⁶. En milieu ouvert, leurs interventions s'articulent autour des deux axes principaux. Ils doivent, en premier lieu, s'assurer que la PPSMJ « *se soumet aux mesures de contrôle et respecte les obligations qui lui sont imposées* »¹⁷⁷. Il leur appartient également de mettre en oeuvre « *les mesures propres à favoriser sa réinsertion sociale* »¹⁷⁸. Les finalités originelles de leurs missions s'inscrivent dans une perspective réhabilitative.

- 18.** Depuis leur création, les services doivent prendre en charge une population pénale de plus en plus importante. Le nombre de PPSMJ a augmenté de près de 33,6 % entre le 1^{er} janvier 2000 et le 1^{er} janvier 2015¹⁷⁹. A cette date, l'Administration Pénitentiaire compte 249298 PPSMJ, dont 77 291 placées sous écrou et parmi elles, 78,5% de condamnés¹⁸⁰. 68,9% des personnes sont prises en charge en milieu ouvert sans être écrouées, dans le cadre de peines alternatives à l'incarcération ou d'une libération conditionnelle, tandis que 5% bénéficie d'un aménagement de peine sous écrou¹⁸¹. Pour mettre ces mesures à exécution, les SPIP interviennent à moyen quasi-constant au regard de l'augmentation du nombre de personnes suivies. Services départementaux, ils se composent de 103 sièges. En leur sein interviennent, outre les personnels administratifs, 4538 personnels d'insertion et de probation, comprenant des cadres, directeurs des services¹⁸² et

¹⁷³ Décret n°99-276 du 13 avril 1999, op. cit.

¹⁷⁴ Circulaire AP 2000-07 PMJ, 21 nov. 2000, relative aux méthodes d'intervention des travailleurs sociaux des services pénitentiaires d'insertion et de probation, NOR : JUSE0040086C, BOMJ n°81, 2001.

¹⁷⁵ CPP, art. D. 574 modifié par le décret n°99-276, 13 avril 1999.

¹⁷⁶ CPP, art. D. 460 modifié par le décret n°99-276, 13 avril 1999.

¹⁷⁷ CPP, art. D. 575 al. 1 modifié par le décret n°99-276, 13 avril 1999.

¹⁷⁸ CPP, art. D. 575 al. 2 modifié par le décret n°99-276, 13 avril 1999.

¹⁷⁹ DAP, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice, 1980-2014*, Sous-direction des personnes placées sous main de justice, Bureau des études et de la prospective, Ministère de la Justice, Mai 2014, 73 p., spéc. p. 15 ; DAP, *Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire au 1^{er} janvier 2015*, Ministère de la Justice, Juin 2015, 20 p., spéc. p. 4.

¹⁸⁰ DAP, *Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire au 1^{er} janvier 2015*, op. cit., spéc. p. 6.

¹⁸¹ DAP, op. cit., spéc. p. 7.

¹⁸² Depuis la réforme statutaire de 2010, l'encadrement des SPIP comprend un emploi de directeur fonctionnel des services pénitentiaires d'insertion et de probation (DFSPIP) et un corps de directeur pénitentiaire d'insertion et de probation (DPIP). Cette réforme a modifié l'organisation des services qui étaient jusqu'ici dirigé par un directeur du

des Conseillers Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (CPIP)¹⁸³. Pour tenter de répondre aux finalités ambitieuses de leur action, les missions et méthodes d'intervention des services ont été redéfinies au sein de la circulaire du 19 mars 2008¹⁸⁴. Celle-ci opère une rationalisation des finalités de leur action à l'aune de la prévention de la récidive, désormais consacrée au sein du code de procédure pénale¹⁸⁵. Elle sous-tend une redéfinition de leurs organisations et de leurs méthodes de prise en charge, qui relève de cette logique rationalisatrice. A rebours des principes de décloisonnement et de continuité de la prise en charge qui ont fondé leur création, le suivi relève non plus d'une logique individuelle mais d'une logique de service¹⁸⁶. Les SPIP sont appelés à se réorganiser autour de pôles dédiées à l'exécution de missions et à devenir pluridisciplinaires. Les personnels sont incités à intégrer de nouveaux outils de travail, notamment informatiques, au soutien de leurs pratiques¹⁸⁷. Les services voient leur action soumise à un processus d'évaluation « *afin d'en mesurer la pertinence, de garantir un meilleur suivi des projets et d'assurer une visibilité du travail réalisé* »¹⁸⁸. Le risque de récidive se situe au coeur de la prise en charge des PPSMJ, objet central et polymorphe de l'évaluation des justiciables. Les CPIP doivent proposer « *une prise en charge adaptée aux besoins des personnes et aux risques de récidive* »¹⁸⁹, s'appuyant sur « *une évaluation et une analyse des situations individuelles* »¹⁹⁰. Cette terminologie n'est pas sans faire écho aux principes du modèle RNR et aux Règles européennes relatives à la probation¹⁹¹. Ces exigences ont suscité des réflexions sur leur méthode d'évaluation, conduisant à l'éphémère introduction d'un nouvel outil, le Diagnostic à Visée Criminologique (DAVC), support de l'individualisation des suivis. Les méthodes d'intervention des CPIP ont progressivement été diversifiées, intégrant des nouveaux programmes collectifs, les programmes de prévention de la récidive (PPR)¹⁹². Ces évolutions modifient les pratiques originelles des agents, fondées sur une méthodologie de travail social et intégrées dans une perspective de réhabilitation. Dans le cadre contexte pénitentiaire, la

service pénitentiaire d'insertion et de probation (DSPIP). Ces modifications statutaires n'ont pas été intégrées au sein des dispositions du code de procédure pénale qui se réfèrent toujours au DSPIP. Dans notre étude, nous nous référerons donc au DSPIP pour évoquer le directeur du SPIP.

Voir : Décret n°2010-1638 du 23 décembre 2010 relatif aux emplois de directeur fonctionnel des services pénitentiaires d'insertion et de probation, publié au JORF n°300 du 28 décembre 2010, texte n°16 ; Décret n°2010-1640 du 23 décembre 2010 relatif au corps des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation, publié au JORF n°300 du 28 décembre 2010, texte n°18.

¹⁸³ DAP, op. cit., spéc. p. 14.

¹⁸⁴ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit.

¹⁸⁵ CPP, art. D. 575 al. 2 modifié par le décret n°2011-1876 14 décembre 2011, en vigueur au 17 décembre 2011.

¹⁸⁶ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., 2.4.1.

¹⁸⁷ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., 2.4.3.

¹⁸⁸ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., 1.1.

¹⁸⁹ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., 2.2.1.

¹⁹⁰ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., 2.2.

¹⁹¹ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010), op. cit.

¹⁹² Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., 2.3.1.

mobilisation de la prévention de la récidive en tant que finalité rationalisante de l'action des SPIP interroge.

19. Au sein du système pénal, les SPIP présentent la particularité d'être rattachés à la Direction de l'Administration pénitentiaire (DAP). Depuis 2010, leurs personnels constituent d'ailleurs des Conseillers Pénitentiaires d'Insertion et de Probation¹⁹³, et non plus des Conseillers d'Insertion et de Probation (CIP). Le terme d'insertion renvoie à leur mission de réinsertion sociale originelle. La probation doit être entendue au sens extensif du Conseil de l'Europe et non restrictivement sous l'angle du contrôle. « Elle consiste en toute une série d'activités et d'interventions, qui impliquent suivi, conseil et assistance dans le but de réintégrer socialement l'auteur d'infraction dans la société et de contribuer à la sécurité collective »¹⁹⁴. Les personnels des SPIP peuvent, selon cette définition, être dénommés agents de probation. Leur positionnement par rapport à leur administration se trouve renforcé par la faiblesse de leurs fondements juridiques, dominés par des sources de valeur réglementaire voire infra-réglementaire. Ces textes reposent sur un processus d'élaboration différent de celui des lois, ce qui leur confère une valeur différente dans l'ordre juridique interne¹⁹⁵. Les décrets, simples ou pris en Conseil d'Etat, relèvent de la compétence du pouvoir exécutif. Les circulaires qui régissent les missions et les méthodes d'intervention des services, à l'instar de la circulaire de 2008, relèvent de la compétence des autorités administratives hiérarchiques, notamment de la Direction de l'Administration Pénitentiaire, aux fins d'informer leurs services¹⁹⁶. Elles ne sont pas codifiées. La jurisprudence judiciaire refuse de leur conférer une valeur normative¹⁹⁷. Si les magistrats de l'application des peines jouissent d'une indépendance vis-à-vis des normes dégagées par le pouvoir exécutif, les SPIP sont tenus de les respecter. Ce faisant, ils peuvent se montrer plus perméables à la logique gestionnaire qui irrigue désormais l'ensemble du système

¹⁹³ Décret n°2010-1639, du 23 décembre 2010 portant statut particulier des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, publié au JORF du 28 décembre 2010, texte n°7.

¹⁹⁴ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1, op. cit., Définitions.

¹⁹⁵ CHAPUS R., *Droit administratif général*, Tome 1, 15e éd., Montchrestien, Paris, 2001, 1427 p., p. 65-89 et p. 513-519 ; VERPEAUX M., *Droit Constitutionnel de la Ve République*, Leçon 10, Section 3, Université Numérique Juridique Francophone (en ligne).

¹⁹⁶ Traditionnellement, et notamment depuis une décision de 1954, le Conseil d'Etat distinguait les circulaires interprétatives, qui commentent le texte législatif ou réglementaire, des circulaires réglementaires, qui ajoutent des éléments au texte. Depuis un arrêt de 2002, cette distinction, qui présentait un intérêt en termes de voies de recours, a été abandonnée. Dans cette décision, le Conseil d'Etat autorise le recours contre une circulaire interprétative dès lors qu'elle contient des dispositions impératives à caractère général, ce qui constitue le nouveau critère de recevabilité des recours devant le juge administratif.

Voir : Conseil d'Etat, 29 janv. 1954, Notre Dame du Kreisker, n°07134, publié au recueil Lebon ; Conseil d'Etat, section contentieuse, 18 déc. 2002, Mme Duvignières, n°233618, publié au recueil Lebon.

¹⁹⁷ HERZOG-EVANS M., *Droit de l'exécution des peines*, op. cit., spéc. p. 11, 01.44.

Voir not. : Cass. crim. 20 juin 2001, n°01-81313, bull. crim. n°155 ; D. 2003, chron. p. 924, obs. HERZOG-EVANS M.

pénal et particulièrement l'Administration Pénitentiaire. Cette dernière se trouve confrontée à un endémique problème de surpopulation.

Au 1^{er} janvier 2015, elle compte 57841 places opérationnelles pour 66279 personnes sous écrou détenues¹⁹⁸. L'écart entre ces chiffres se traduit, dans certains établissements, par une densité carcérale supérieure à 100 %, voire à 120%¹⁹⁹. Soucieuse de respecter les dernières Règles Pénitentiaires Européennes, qui constituent une charte d'action²⁰⁰, l'Administration s'est attachée à proposer des solutions pour lutter contre l'engorgement de ses établissements et offrir des conditions de détention respectueuses des droits des personnes détenues. Elle s'est notamment engagée dans un processus de modernisation, de diversification et d'accroissement de la capacité de son parc pénitentiaire²⁰¹. L'exigence de rapidité dans la mise à exécution des décisions judiciaires, associée à cette nécessité de pallier la saturation des établissements pénitentiaires, porte néanmoins en germes le risque de dénaturer les mesures du milieu ouvert. Celles-ci constituent, pour l'Administration, un moyen de gérer le flux et le stock de la population carcérale. L'étude des SPIP, en tant que services pénitentiaires, permet d'interroger leur capacité à concilier les dispositions législatives de principe et les injonctions de leur administration et à résister à la logique gestionnaire.

- 20.** Notre réflexion porte sur le paradoxe qui se dégage de l'étude des SPIP, entre le sentiment d'une apparente continuité dans les finalités de leurs missions, guidées par l'objectif de prévention de la récidive, et le sentiment d'une perte de sens exprimée par les personnels, suite à l'introduction de la circulaire de 2008. La prévention de la récidive est mobilisée aux fins de rationaliser leur action autour d'une finalité unique. Sous couvert d'une permanence, elle semble induire de subtiles mais notables évolutions dans la manière dont les services sont conduits à mettre les décisions pénales à exécution. En tant qu'acteurs du système pénal, les SPIP se situent au coeur du processus de modernisation. Ce mouvement réformateur s'inscrit dans un contexte particulier, porté par de nouvelles exigences en termes d'efficacité, d'effectivité et d'efficience, orientée vers une nouvelle logique de gestion des flux, des moyens et des risques de récidive.

Notre recherche propose d'interroger les répercussions concrètes des réformes engagées

¹⁹⁸ DAP, *Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire au 1^{er} janvier 2015*, op. cit., spéc. p. 2 et 4.

¹⁹⁹ DAP, *Statistique mensuelle de la population écrouée et détenue en France, Situation au 1^{er} janvier 2015*, Ministère de la Justice, 2015, 48 p., spéc. p. 14-15 et 48.

²⁰⁰ DAP, *Les règles pénitentiaires européennes, une charte d'action pour l'Administration Pénitentiaire*, Ministère de la Justice, Avril 2007, 15 p.

²⁰¹ Loi n°2012-409 du 27 mars 2012, op. cit., Annexe, Rapport définissant les objectifs de la politique d'exécution des peines, I.A.

ces dernières années sur l'action des SPIP. Elle entend étudier leur capacité à mettre en oeuvre les décisions pénales dans des conditions qui permettent effectivement de prévenir la commission de nouvelles infractions. Elle propose de confronter les textes à leur mise en oeuvre pratique aux fins de mettre en exergue les difficultés, juridiques, matérielles, idéologiques et méthodologiques auxquelles les services sont confrontés pour exercer au mieux leurs missions. Cette confrontation permet d'apprécier la conciliation des différentes finalités assignées à la peine et l'action de ces services. Notre démarche suppose de les replacer dans un contexte européen et international, en mettant les pratiques nationales en perspective avec les travaux étrangers relatifs notamment à la désistance, qui propose une nouvelle conception de la récidive.

Au sein des SPIP, un processus de rationalisation s'opère à l'aune de la prévention de la récidive. Il apparaît pertinent d'en étudier les effets concrets tant sur le fonctionnement des services (Partie I) que sur leurs interventions auprès des PPSMJ (Partie II).

21. Pour conduire cette étude, les recherches ont été initiées par une étude théorique, qui a porté sur de nombreuses sources. Sans prétendre à l'exhaustivité, celle-ci s'est attachée à diversifier la nature des sources, comme les champs disciplinaires. Outre l'analyse des dispositions légales, réglementaires et infra-réglementaires et de la jurisprudence, nos lectures ont intégré des rapports parlementaires et institutionnels, des travaux académiques (rapports de recherche, mémoires, thèses), des articles de doctrine. Elles ont porté tant sur des sources nationales qu'internationales. Les champs disciplinaires mobilisés ont été divers, juridique, sociologique, psychologique, psychiatrique. D'un point de vue temporel, les sources mobilisées sont principalement datées de la période de genèse des services, en 1885, à nos jours. Certains travaux plus anciens ont néanmoins pu être mobilisés pour approfondir certains points. Un intérêt particulier a été porté aux textes, lois, décrets, circulaires, notes, pour cerner au mieux l'évolution des fondements juridiques des services, de leurs missions et de leur structure. Cet effort méthodologique a permis de replacer les mutations constatées sur une période récente dans un cadre historique plus large, pour tenter d'en saisir au mieux les enjeux. Les travaux étrangers relatifs aux modèles, concept et méthodes de prise en charge des justiciables ont fait l'objet d'une lecture attentive. Leur mise en perspective avec l'ensemble des textes qui fondent l'action des SPIP s'est avérée riche d'enseignement.

22. Cette approche a été complétée par une étude empirique destinée à confronter les textes à leur mise en oeuvre. Cette seconde étape nous a permis de mieux appréhender les répercussions des récentes orientations sur l'organisation des services, leur interaction avec les autorités judiciaires, leur intégration au sein du procès pénal, ainsi que sur leurs méthodes de travail et de prise en charge des PPSMJ. D'un point de vue méthodologique, l'étude empirique porte sur trois SPIP, dénommés A, B et C dans le cadre de cette recherche. Le choix de ces services résulte de différentes considérations. En premier lieu, la recherche doctorale s'inscrit dans le prolongement de notre mémoire de master 2 réalisé entre 2005 et 2006, qui portait sur la mise en oeuvre d'une procédure simplifiée d'aménagement de fin de peine²⁰². Dans ce cadre, des contacts ont été noués auprès de certains services, et notamment des SPIP A et B. Ils ont été réactivés au début de cette recherche afin de poursuivre l'étude de ces deux services et d'appréhender leur fonctionnement sur une période plus longue. Composés d'un nombre variable de personnels, les trois services présentent l'intérêt d'être intégrés dans un environnement judiciaire, pénitentiaire et socio-économique différent, ce qui permet d'appréhender la diversité des pratiques et des modes d'organisations²⁰³. Au-delà de leur environnement, les SPIP étudiés constituent des sites expérimentaux dans la mise en oeuvre des différentes réformes structurelles. Le SPIP B présente la particularité d'avoir participé à l'expérimentation des services unifiés, qui préfigurent le décloisonnement entre le milieu ouvert et le milieu fermé. Quant aux SPIP A et au SPIP C, ils font partie des services expérimentaux dans le cadre des réformes plus récentes relatives à l'organisation des services.

Au sein de ces services, différentes techniques ont été mises en oeuvre. Outre l'étude des rapports d'activité fournis, ceux des années 2010 et 2012 pour le SPIP A, des années 2009 à 2012 pour le SPIP B, et des années 2009 et 2010 pour le SPIP C, des entretiens semi-directifs ont été menés auprès des différents personnels entre 2009 et 2012²⁰⁴. Ces personnels présentent des parcours universitaires et professionnels hétérogènes, ce qui permet d'appréhender la diversité des profils²⁰⁵. Ces entretiens, d'une durée moyenne de deux heures, ont été conduits sur la base d'une grille d'entretien et enregistrés à l'aide d'un dictaphone²⁰⁶. Ils ont fait l'objet d'une retranscription intégrale, support de leur analyse. Les cadres, directeurs fonctionnels des SPIP (DFSPIP), ont été interrogés dans ce cadre à deux reprises, en 2011 et 2012 pour les DFSPIP A et B et en 2009 et 2011 pour le DFSPIP C. Au sein de ces services, des entretiens ont été menés auprès des personnels d'insertion et de probation, les CPIP : quatre agents au sein du SPIP A,

²⁰² DUBOURG E., *Aménager la fin de peine*, Paris, L'Harmattan, coll. Bibliothèques de droit, 2007, 231 p.

²⁰³ Voir annexe 1 : Présentation des SPIP étudiés.

²⁰⁴ Voir annexe 2 : Liste des entretiens et périodes d'observation.

²⁰⁵ Voir annexe 3 : Présentation des personnels.

²⁰⁶ Voir annexe 4 : Grille d'entretien.

deux au sein du SPIP B et un au sein du SPIP C²⁰⁷, mais également auprès d'un personnel de surveillance au sein du SPIP A. Certains de ces personnels ont pu être rencontrés à deux reprises, en 2011 et 2012 principalement. En parallèle, les propos de leurs principaux interlocuteurs judiciaires ont été recueillis, ceux des Procureurs de la République chargés de l'exécution des peines et des principaux JAP mandants auprès des SPIP A et B. Des échanges téléphoniques et électroniques se sont également poursuivis jusqu'à cette date également avec l'un des CPIP du service, dans un souci d'actualisation des données. Au niveau national, un représentant de la Direction de l'Administration Pénitentiaire, rattaché au bureau chargé des PPSMJ, a accepté de nous rencontrer en 2012, tout comme les représentants des deux principaux syndicats, la CGT-Pénitentiaire et le SNEPAP-FSU en 2010. Bien qu'adaptée aux différents professionnels, la grille d'entretien présente une architecture commune, ce qui a permis de confronter les points de vue sur les nombreux questionnements nés de l'étude empirique des services.

Au sein des SPIP A et B, ces entretiens ponctuels ont été complétés par des périodes d'observation et d'immersion au sein des services. Au sein du SPIP A, cette seconde phase s'est déroulée sur la période de mai-juin 2012, en raison de cinq à trois jours par semaine. Six personnels d'insertion et probation et un personnel de surveillance ont pu être suivis dans leurs pratiques quotidiennes, au siège, au cours de permanences délocalisées ou en établissement pénitentiaire. Dans ce cadre, des échanges plus informels se sont tenus, tant auprès de ces personnels que des autres membres du service. Ces périodes d'observation ont permis d'observer le travail des agents dans l'intimité de leur bureau, de consulter les dossiers. Elles ont également permis de mieux appréhender le mode de fonctionnement du service, les relations entre les personnels et l'encadrement, notamment dans le cadre des deux réunions de service auxquelles il a été possible d'assister. Elles ont surtout été l'occasion d'assister à différents entretiens afin de mieux cerner toutes les facettes de leur métier mais également la diversité des suivis. En détention, trois entretiens arrivants et quatre entretiens de suivi ont été conduits en notre présence. Il a été possible d'assister à une commission d'application des peines (CAP) au cours de laquelle ont été octroyées des mesures de réductions de peine, mais également à la tenue de six débats contradictoires portant sur l'octroi de différentes mesures d'aménagement de peine. En milieu ouvert, les entretiens observés ont été divers : entretiens menés préalablement à la mise à exécution de la peine, dits entretiens BEX ou 723-15, entretiens de suivis menés dans le cadre d'un sursis avec mise à l'épreuve, d'un suivi socio-judiciaire, d'un travail d'intérêt général, d'un placement sous surveillance électronique ou d'une libération conditionnelle. Ils ont été complétés par une journée d'observation au sein du cabinet du JAP, au cours de laquelle cinq débats

²⁰⁷ Ces personnels sont identifiés selon leur service d'appartenance, par un numéro (CPIP A 1).

contradictoires se sont tenus. Au sein du SPIP B, cette période d'observation, menées auprès des personnels interrogés, a été plus restreinte, se concentrant sur cinq jours entre janvier 2012 et mars 2012. Quatre journées se sont déroulées en milieu ouvert aux côtés des CPIP 1 et 2, dont deux dans le cadre de permanences délocalisées et deux au siège du service. La dernière période d'observation s'est tenue en milieu fermé auprès du CPIP 3. Au cours de cette dernière journée, il a été possible d'assister à une commission pluridisciplinaire unique (CPU). Ces périodes d'observation ont donné lieu à de nombreuses notes manuscrites, retranscrites par la suite.

23. Cette étude empirique constitue un matériau très intéressant pour tenter de dénouer le paradoxe initial. Les entretiens et les périodes d'observation sont complémentaires. Les premiers permettent d'interroger les professionnels sur leur conception des dispositions législatives, sur leur perception de leur métier et de ses évolutions. L'immersion, plus ou moins longue au sein des SPIP permet de mieux appréhender les pratiques quotidiennes des personnels, de mieux percevoir l'impact des réformes pénales sur leurs méthodes de prise en charge des PPSMJ et sur leur positionnement professionnel à l'égard notamment des magistrats mandants. Elle permet de saisir des échanges moins formels, d'observer la posture professionnelle des agents dans le cadre de leurs suivis. Cette étude empirique s'est déroulée principalement en 2012, ce qui peut constituer une limite au regard des évolutions permanentes qui touchent les SPIP. Les contacts conservés au sein des services ont permis de réactualiser certains éléments d'analyse. Mise en perspective avec les recherches théoriques, cette approche de terrain a permis de mieux saisir le mouvement de rationalisation, qui traverse tant le fonctionnement des services que leurs interventions auprès des PPSMJ.

PARTIE I

LA RATIONALISATION DU FONCTIONNEMENT DES SPIP À L'AUNE DE LA PRÉVENTION DE LA RÉCIDIVE

24. Les SPIP sont le fruit d'un lent processus d'institutionnalisation, intrinsèquement lié à l'histoire de la peine et de ses finalités. Leur histoire est traversée par le concept de récidive. La structuration progressive de services publics ad hoc chargés du suivi des condamnés relève originellement d'une logique de prévention de la récidive. Elle témoigne d'une conception réhabilitative de la peine. La sanction pénale doit permettre de prévenir la commission de nouvelles infractions, non plus seulement en sanctionnant et dissuadant le condamné, mais en le soutenant. L'instauration de la libération conditionnelle, à la fin du XIX^e siècle, illustre cet idéal réhabilitatif. Ce dernier se situe au coeur de la réforme dite Amor, engagée au lendemain de la seconde guerre mondiale. Soucieuse d'encadrer les modalités d'exécution de la peine, afin qu'elle atteigne les objectifs qui lui sont assignés, l'Administration Pénitentiaire s'attache à coordonner les interventions conduites initialement par des oeuvres privées. A l'origine, la prise en charge des condamnés relève de deux structures distinctes, des services socio-éducatifs chargés du suivi des détenus et des comités chargés des mesures du milieu ouvert. Au gré des réformes, les missions des structures évoluent. Elles se diversifient et se multiplient, exigeant des adaptations de l'organisation interne, de la composition et du mode de fonctionnement des services et comités. La création des SPIP, en 1999, marque l'achèvement de ce processus d'institutionnalisation. Leurs missions sont expressément orientées vers la réinsertion sociale des justiciables, qui doit leur permettre de réintégrer la société sans récidiver.

25. Si la prévention de la récidive constitue encore la finalité essentielle de l'action des services, et de la peine, un glissement s'est opéré dans la manière dont ce concept est mobilisé et appréhendé. Le processus de modernisation des services publics, mené à l'aune de la LOLF et de la RGPP, a opéré de profondes mutations dans l'ensemble du système pénal. Induisant une nouvelle logique de performance, ces deux cadres ont été à l'origine de nombreuses réformes de fond et de forme, tendant à rationaliser le fonctionnement du système et les pratiques des professionnels. Ces réformes ont eu des répercussions notables sur le fonctionnement des SPIP et sur les finalités de leurs missions. La logique préventive originelle a progressivement été dénaturée par une logique gestionnaire. Les interventions des services sont moins orientées vers la prévention individuelle de la récidive, que vers la gestion du risque de récidive, aux fins d'assurer la protection de la société. Ce changement de perspective induit une rationalisation progressive de leur organisation.

26. L'institutionnalisation des SPIP résulte d'un lent processus, amorcé dès la fin du XIX^e siècle, et conduit dans une perspective de prévention individuelle de la récidive (titre 1). Leur action est toujours guidée par cette finalité préventive. Depuis leur création officielle, à l'aube du XX^e siècle, les services ont néanmoins été l'objet de profondes évolutions structurelles, en réponse à de nouveaux impératifs gestionnaires (titre 2).

Titre I – L'institutionnalisation des SPIP fondée sur une conception individuelle de la prévention de la récidive

27. L'institutionnalisation de services chargés de la prise en charge des condamnés illustre la mutation progressive des fondements de la politique criminelle. La politique criminelle a été définie au XIX^e siècle par le philosophe allemand Ludwig Feuerbach comme « *l'ensemble des procédés répressifs par lesquels l'Etat réagit contre le crime* »²⁰⁸. Selon cette conception originelle, politique pénale et politique criminelle sont confondues et appréhendées sous un angle répressif. Cette acception restrictive a progressivement été remise en cause, sous l'influence d'auteurs et d'écoles de pensée, opérant une scission progressive entre politique criminelle et politique pénale²⁰⁹. Dès 1975, Marc Ancel, théoricien du mouvement de la Défense Social Nouvelle²¹⁰, rend compte de la richesse de la politique criminelle, en la concevant comme « *la réaction organisée et délibérée de la collectivité contre les activités délictueuses, déviantes ou antisociales* »²¹¹. Ainsi définie, elle ne se réduit pas au droit pénal ou à la procédure pénale. Elle s'inscrit dans un ensemble plus vaste que Mme Delmas-Marty présente comme « *l'ensemble des procédés par lesquels le corps social organise les réponses au phénomène criminel* »²¹². Cette définition sous-tend une diversité des modalités de réaction à l'égard de la délinquance.

28. Au regard de leurs fondements juridiques, l'émergence des SPIP se rattache à la loi du 14 août 1885 relative aux moyens de prévenir la récidive²¹³. En son article 6, le législateur prévoit l'existence de sociétés chargées d'assister les condamnés bénéficiant, en cours d'exécution de leur peine, d'une libération conditionnelle. Cette nouvelle mesure témoigne d'une volonté de prévenir la récidive des délinquants, en ce qu'elle leur permet de bénéficier d'une sortie anticipée et encadrée aux fins de favoriser leur réintégration sociale. Faute d'être relayée par le pouvoir réglementaire et par l'Administration Pénitentiaire, la disposition législative ne trouve pas de traductions concrètes immédiates. Les condamnés, détenus ou libérés conditionnels, continuent d'être soutenus par des oeuvres philanthropiques qui, depuis toujours, s'intéressent à leur sort. Il faut attendre le mouvement réformateur, initié à la Libération, pour que des structures ad hoc soient instituées, en milieu fermé et en milieu ouvert. Cette réforme est portée par Paul Amor, magistrat

²⁰⁸ MERLE R., VITU A., op. cit., spéc. p. 97.

²⁰⁹ LAZERGES C., *Introduction à la politique criminelle*, Paris, L'Harmattan, coll. Traité de sciences criminelles, 2000, 142 p.

²¹⁰ ANCEL M., *La Défense Sociale Nouvelle*, op. cit.

²¹¹ ANCEL M., Pour une étude systématique de politique criminelle, *Arch. Pol. Crim.*, 1975, p. 15-42, spéc. p. 15.

²¹² DELMAS-MARTY M., *Les grands systèmes de politique criminelle*, Paris, PUF, 1992, 448 p., spéc. p. 13.

²¹³ Loi du 14 août 1885, op. cit.

nommé directeur de l'Administration Pénitentiaire en 1944, soutenu dans sa démarche par les magistrats Pierre Cannat et Charles Germain. D'un point de vue idéologique, elle s'inscrit dans le mouvement de la Défense Sociale Nouvelle, théorisée quelques années plus tard. La période, qui s'ouvre au lendemain du second conflit mondial, est particulièrement propice à la consécration de ces structures. Services socio-éducatifs et comités post-pénaux s'institutionnalisent progressivement autour d'un principe de cloisonnement entre le milieu ouvert et le milieu fermé.

29. Cette dichotomie dans la prise en charge des condamnés est progressivement remise en cause par les pratiques des personnels. Soucieuses d'améliorer les conditions de prise en charge des condamnés, certaines structures du milieu ouvert et du milieu fermé opèrent un rapprochement. Ce mouvement est implicitement incité par les textes, en ce qu'ils prévoient l'intervention des certains personnels au sein des services et des comités. Dans un contexte budgétaire contraint, la volonté de crédibiliser l'action des mesures du milieu ouvert incite certains services à poursuivre ce mouvement, en opérant une fusion concrète de leurs équipes. Cette mutualisation est consacrée et officialisée par la création de nouveaux services, les SPIP, qui interviennent au sein des établissements pénitentiaires et en dehors. Leurs missions poursuivent des finalités ambitieuses. Par leur action, ils doivent favoriser la réinsertion sociale des condamnés, qui se conçoit comme un moyen de tendre à la prévention de la récidive. L'efficacité du suivi d'un point de vue préventif est conçue comme intrinsèquement liée à sa propension à apporter des réponses aux besoins personnels et socio-économiques du justiciable.

30. L'étude de la genèse des services, conduite à l'aune de la prévention de la récidive, suppose d'appréhender le lent processus qui a conduit à leur institutionnalisation. Elle nécessite de s'intéresser aux textes et aux pratiques, qui ont conduit à l'émergence des structures intervenant au sein de la détention et en dehors de ses murs (chapitre 1). Cette première approche permet d'envisager le processus d'unification opéré au cours de la dernière décennie du XX^e siècle, qui a abouti à la consécration institutionnelle des SPIP (chapitre 2)

Chapitre I – L'émergence institutionnelle des SPIP

31. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, la volonté de promouvoir une politique criminelle plus respectueuse des droits de l'homme conduit les pouvoirs publics à s'interroger sur les fondements de l'institution carcérale, lieu d'exécution de la peine privative de liberté. Dès décembre 1944, Paul Amor réunit une commission chargée d'élaborer une réforme pénitentiaire. Le directeur de l'Administration Pénitentiaire estime cette réforme, « *plus que toute autre, est nécessaire et urgente, mais plus que toute autre aussi, elle s'avère difficile à réaliser* »²¹⁴. La commission formule, en mai 1945, quatorze principes, qui reposent sur l'idée que l'Etat « *a le devoir d'éviter que le séjour en prison ne devienne un facteur de corruption et d'utiliser au contraire l'emprisonnement dans un but d'amendement et de reclassement* »²¹⁵. La peine privative de liberté doit être mise à profit pour « *lutter contre les facteurs de criminalité, contre la récidive, dépister et traiter les maladies physiques et mentales du détenu, observer celui-ci pour mieux le connaître, assurer sa rééducation morale, son instruction générale, sa formation professionnelle* »²¹⁶. Le premier principe énonce que « *la peine privative de liberté a pour but essentiel l'amendement et le reclassement social du condamné* ». Il rappelle, en filigrane, la fonction utilitariste de la sanction pénale. L'amendement comprend une dimension morale. Selon Pierre Cannat, personnage central de la réforme, il se définit comme « *la naissance chez le délinquant d'un désir, même très léger, de changer de vie* »²¹⁷. La notion de reclassement social souligne la nécessité de prendre en compte les facteurs sociaux aux fins d'éviter au condamné de « *reprendre son activité antisociale* » et de « *retomber dans la délinquance* »²¹⁸.

32. La prévention de la récidive se situe au coeur des principes de la réforme Amor. Elle s'inscrit dans le prolongement des préconisations formulées au niveau international, tant par le Conseil de l'Europe, dans la Convention EDH, que par l'Organisation des Nations Unies. Selon les règles a minima élaborées par la seconde en 1955, si la peine privative de liberté a pour

²¹⁴ TOUREN A., Dix années de réforme pénitentiaire, texte de la conférence prononcée le 25 février 1956 devant l'Union des Sociétés de patronage de France, in DAP, *Rapport annuel pour l'exercice de 1955*, Ministère de la Justice, 1956, Annexe 1, spéc. p. 145.

²¹⁵ GERMAIN C., La réforme des institutions pénitentiaires en France, in DAP, *Rapport d'activité de l'Administration Pénitentiaire pour l'année 1952*, spéc. p. 177.

²¹⁶ AMOR P., La réforme pénitentiaire en France, *RSC*, 1947, p. 1-30, spéc. p. 2.

²¹⁷ CANNAT P., cité in PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 61, §20.11.

²¹⁸ GERMAIN C., op. cit., spéc. p. 181.

finalité de « *protéger la société contre le crime* », « *un tel but ne sera atteint que si la période de privation de liberté est mise à profit pour obtenir, dans toute la mesure du possible, que le délinquant, une fois libéré, soit non seulement désireux, mais aussi capable de vivre en respectant la loi et de subvenir à ses besoins* »²¹⁹.

33. Pour donner une traduction concrète à ces principes, des services ad hoc sont progressivement instaurés, tant en milieu fermé (section 1), qu'en milieu ouvert (section 2) aux fins de prendre en charge les condamnés.

²¹⁹ ONU, *Règles a minima pour le traitement des détenus*, 1955, règle n°58 ; GERMAIN C., op. cit., spéc. p. 179.

Section I – Les prémisses de l'institutionnalisation des services en milieu fermé

34. L'institutionnalisation de services chargés de la prise en charge des condamnés traduit la mutation progressive des fondements de la politique criminelle. Sa conception répressive originelle est au coeur des premiers textes de procédure pénale, et notamment de l'Ordonnance criminelle de 1670 promulguée sous le règne de Louis XIV. Elle montre rapidement ses limites en termes de prévention de la récidive. Au tournant du XVIII^e siècle, et principalement au XIX^e siècle, un second fondement utilitariste est assigné à la peine. Celle-ci ne doit plus seulement punir le délinquant. Elle doit également contribuer à sa réinsertion. Dans cette perspective, des réflexions sont menées autour de la nature des peines et de leurs conditions d'exécution. De celles-ci émerge progressivement la nécessité d'assurer une prise en charge des détenus afin de leur apporter un soutien moral, matériel et de conférer toute son efficacité à la sanction prononcée. Au cours de ces périodes, les détenus suscitent l'intérêt d'oeuvres philanthropiques, dont les membres interviennent bénévolement auprès des condamnés. Leurs actions s'avèrent insuffisantes pour répondre aux nouvelles finalités de la peine assignées par la réforme Amor.

35. Les principes de cette réforme posent les fondements des services chargés de prendre en charge les justiciables, initialement cloisonnés entre milieu ouvert et milieu fermé. Au sein même des établissements pénitentiaires, la prise en charge présente une dissociation originelle entre des services sociaux et des services éducatifs, qui oeuvrent conjointement à la réinsertion sociale et à l'amendement du condamné. Les premiers sont orientés vers la prise en charge sociale des détenus tandis que les seconds sont chargés de soutenir leur relèvement moral et éducatif. De manière initialement empirique, ces deux structures fusionnent progressivement au sein d'un service unique, le service socio-éducatif. Cette fusion est consacrée par voie réglementaire.

L'émergence de services sociaux au sein des établissements pénitentiaires apparaît comme un phénomène lent, qui consacre la nécessité d'une prise en charge individuelle des détenus (I). Leur action est complétée par l'instauration de services éducatifs, avec lesquels ils sont rapidement confondus pour constituer de véritables services socio-éducatifs intervenant en détention (II).

I – La structuration progressive des services sociaux au sein des établissements pénitentiaires

36. Sous l'Ancien Régime, la peine est principalement conçue comme un châtement. Elle doit imposer aux condamnés une souffrance en lien avec l'infraction commise. Le sort des détenus ne constitue pas une préoccupation politique majeure. Les conditions de détention sont souvent déplorables. En dépit de ce désintérêt politique, certains particuliers, pénétrés des préceptes de la charité chrétienne, apportent leur soutien moral et matériel aux condamnés. Sous l'influence des philosophes des Lumières, une vision plus humaniste de la condition carcérale se développe, portée par ces oeuvres privées soucieuses du respect de la dignité humaine des détenus. Les finalités de la peine évoluent. Celle-ci doit présenter une certaine utilité pour le délinquant aux fins de prévenir effectivement sa récidive. L'évolution des fondements du droit de punir incite les autorités à réfléchir aux conditions de détention et à la question de l'accompagnement des détenus pendant l'exécution de leur peine. Si la prise en charge des condamnés relève originellement d'initiatives privées (A), les nouvelles finalités assignées à la peine engendrent une institutionnalisation progressive de structures ad hoc, sous l'impulsion de l'Administration Pénitentiaire. Celles-ci interviennent initialement pour coordonner l'intervention des oeuvres privées, avant de s'y substituer (B).

A – Les origines associatives de la prise en charge des détenus

37. L'intérêt porté aux conditions de détention découle d'une volonté d'humaniser la peine d'emprisonnement tout en renforçant son efficacité en termes de prévention de la récidive. Reposant initialement sur l'intervention d'oeuvres privées (2), la prise en charge des condamnés s'inscrit dans la continuité de la consécration de la prison comme lieu d'exécution des peines (1).

1 - La lente consécration de la prison comme lieu d'exécution des peines

38. La finalité répressive originelle du droit pénal induit un système de peines corporelles, afflictives ou infamantes au travers desquelles seule la punition, l'expiation voire la souffrance du condamné, considéré comme pleinement responsable de ses actes, est recherchée. L'emprisonnement ne constitue pas une peine. Au lendemain de la Révolution française, la prison

est placée au coeur de l'appareil répressif. Les origines de la prise en charge des détenus sont pourtant à rechercher dans cette période obscure pour le droit pénal que constitue l'Ancien Régime.

39. Au regard des textes promulgués sous l'Ancien Régime, et notamment de l'Ordonnance criminelle du 26 août 1670 de Louis XIV, la prison ne figure pas au titre des sanctions pénales²²⁰. L'histoire de l'enfermement commence pourtant à cette époque à travers la création d'hôpitaux généraux destinés à accueillir les mendiants, les vagabonds ou les aliénés en raison du trouble occasionné à l'ordre public²²¹. En parallèle, des établissements d'enfermement commencent à s'ériger sur le territoire, sans qu'ils ne constituent véritablement le lieu d'exécution d'une peine²²². Les maisons de force, parmi lesquelles figurent les prisons d'Etat, permettent l'exécution de décisions d'enfermement. Celles-ci sont prononcées principalement par le pouvoir royal, par lettres de cachet, en dehors de tout jugement, à l'encontre de citoyens considérés comme des ennemis du pouvoir royal. Les prisons ordinaires sont destinées à accueillir les prévenus en attente de leur jugement ou les condamnés en attente de l'exécution de leur peine. Dans ces établissements gérés par un concierge, ou par un geôlier, les conditions de détention sont variables mais souvent misérables²²³. Des confréries religieuses s'organisent pour apporter une aide matérielle et un soutien moral aux prisonniers, illustrant pleinement le précepte de la charité chrétienne. Elles poursuivent leurs activités jusqu'à la Révolution française, à l'issue de laquelle elles sont relayées par des philanthropes émanant de la société civile, mais non moins pétris des valeurs religieuses. L'intervention de ces particuliers marque les prémises de la prise en charge des détenus.

40. Sous l'influence des philosophes des Lumières, la conception réductrice et arbitraire de la peine est remise en cause. Prônant une conception utilitariste de la peine, leurs idées contribuent à faire émerger les fondements d'un droit pénal moderne²²⁴. Ce courant est notamment porté par le philosophe français, Montesquieu, dans son ouvrage de 1748, *L'esprit des lois*²²⁵. Il a été

²²⁰ Ordonnance du 26 août 1670, Titre XXV, Des sentences, jugements et arrêts, art. 13 : outre l'amende, ce texte prévoit la peine de mort, le bannissement, les galères ou les peines de châtements.

²²¹ MARTINAGE R., op. cit., spéc. p. 36 : le premier hôpital général de Paris est créé par Louis XIV par un édit du 27 avril 1656 avant que l'institution ne soit étendue sur l'ensemble du territoire.

²²² CARLIER C., Histoire des prisons et de l'administration pénitentiaire française de l'Ancien Régime à nos jours, *Criminocorpus, Varia*, (en ligne).

²²³ Les détenus sont souvent contraints d'acheter leurs vivres, et, s'ils le peuvent, de louer une cellule individuelle.

²²⁴ MARTINAGE R., op. cit., spéc. p. 44-63.

²²⁵ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, 1758, Paris, Gallimard, 1995, 1628 p. (en ligne), spéc. Livre VI.

théorisé par le philosophe et juriste anglais Jérémie Bentham ses *Traité de législation civile et pénale* de 1801²²⁶. Si le droit de punir est consacré en tant que droit régalien, il se départit de sa finalité de vengeance et de son caractère arbitraire. Ces idées sont au coeur de la pensée du juriste et philosophe italien Cesare Beccaria, dont l'ouvrage fondateur, *Des délits et des Peines* publié en 1764²²⁷, contient les principes fondamentaux du droit pénal moderne. La peine, d'origine législative, émanation du contrat social cher au philosophe Jean-Jacques Rousseau²²⁸, ne doit pas avoir pour seul but de tourmenter le condamné ou de lui imposer un châtement. Prompte, nécessaire et proportionnée à la gravité de l'infraction²²⁹, elle doit prévenir la réitération des infractions afin de protéger le corps social²³⁰. Les modalités d'exécution de la peine sont repensées à l'aune de ces nouveaux principes. Il convient de mettre un terme aux châtements et supplices exercés sur le corps des prisonniers²³¹, de « *défaire cet affrontement physique du souverain avec le condamné ; dénouer ce corps à corps, qui se déroule entre la vengeance du prince et la colère contenue du peuple, par l'intermédiaire du supplicié et du bourreau* »²³².

41. Consacrés au sein de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789²³³, les principes de proportionnalité, de nécessité, de légalité, de prévisibilité sont mobilisés pour fonder un nouveau système de pénalité au sein du code pénal de 1791. La peine privative de liberté constitue l'axe central de la répression des crimes et délits. Le code marque le début de la « *colonisation de la pénalité par la prison* »²³⁴, qui atteindra son paroxysme suite à l'abolition de la peine de mort en 1981²³⁵. Il s'avère profondément légaliste et objectif. Les peines sont strictement prévues et encadrées par la loi, sans que les magistrats ne disposent d'aucun pouvoir de modulation²³⁶. Il s'inscrit dans le courant de l'Ecole dite classique, selon laquelle les auteurs d'infractions disposent des mêmes facultés de libre arbitre que les autres citoyens. Ils doivent endosser la responsabilité de leurs actes. La peine découle de l'acte commis, et non de la

²²⁶ BENTHAM J., *Traité de législation civile et pénale*, t. 1, Paris, Bossange, Masson et Besson, 1802, 432 p. (en ligne).

²²⁷ BECCARIA C., op. cit.

²²⁸ En 1762, Jean-Jacques Rousseau publie son ouvrage *Du contrat social ou principes du droit politique* dans lequel il développe les principes d'une nouvelle organisation sociale reposant sur un pacte social qui fonde la légitimité du pouvoir politique.

²²⁹ BECCARIA C., op. cit., p. 179.

²³⁰ BECCARIA C., op. cit., p. 86-87.

²³¹ A titre d'illustration, les lecteurs pourront se replonger dans les premières pages de l'ouvrage fondateur de Michel Foucault, *Surveiller et Punir*, qui décrit le supplice subi par le condamné Damiens en 1757.

Voir : FOUCAULT M., *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975, 362 p., spéc. p. 9-12.

²³² FOUCAULT M., op. cit., spéc. p. 87.

²³³ DDHC, art. 7 à 9.

²³⁴ FOUCAULT M. op. cit., spéc. p. 138.

²³⁵ Loi n°81-908 du 9 octobre 1981, portant abolition de la peine de mort, publiée au JORF 10 octobre 1981, p. 2759, art. 1.

²³⁶ OTTENHOF R. (dir.), op. cit., spéc. p. 52 ; PIN X., op. cit., spéc. p. 9.

personnalité ou de la situation de l'auteur. Le code pénal de 1810 atténue cette conception rigide et fixe des peines. Il les enferme entre deux quanta légaux, l'un maximum et l'autre minimum, « *entre lesquels le juge peut se mouvoir* »²³⁷ au regard de la gravité de l'infraction. Il maintient une conception abstraite et objective du délinquant, proposant un système égalitaire censé protéger de tout risque d'arbitraire. Le législateur y témoigne d'une volonté d'encadrer le prononcé des peines au regard du principe de la légalité. Leurs modalités d'exécution ne constituent pas un enjeu majeur. A la fin du XVIII^e siècle, les instances nationales et départementales ont néanmoins pris quelques mesures pour améliorer les conditions de détention²³⁸. La prise en charge des détenus d'un point de vue matériel, social ou sanitaire reste limitée. Elle relève principalement de l'intervention d'oeuvres privées.

2 - La prise en charge des détenus par des oeuvres privées

42. Progressivement, le pouvoir central manifeste une volonté de contrôler les établissements pénitentiaires, comme en atteste le placement de l'Administration Pénitentiaire sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur, officialisé en 1795²³⁹. Différentes institutions sont mises en place sous l'impulsion du pouvoir central pour exercer un droit de regard sur les conditions de détention. Tout au long du XIX^e siècle, la prise en charge des détenus reste menée à l'initiative d'oeuvres privées qui s'organisent et se structurent.

43. Les premières marques d'intérêt du pouvoir politique envers les détenus sont portées par une classe politique nouvelle confrontée à l'expérience carcérale pendant la Révolution²⁴⁰. Elles se manifestent par la création, en 1819²⁴¹, de la Société Royale pour l'amélioration des Prisons. Soucieux d'améliorer les conditions de détention, le pouvoir s'attache à « *constituer une société d'hommes généreux et éclairés destinés à seconder l'Administration, à concourir à ses travaux et à l'aider de leurs contributions* »²⁴². Composée de philanthropes disposant d'une influence certaine, hommes politiques, industriels, intellectuels, cette société témoigne son intérêt pour la

²³⁷ OTTENHOF R. (dir.), op. cit.

²³⁸ CARLIER C., op. cit., § 20. : des règles édictées au niveau national et départemental viennent fixer les rations alimentaires et régir le distribution des vêtements aux détenus les plus indigents.

²³⁹ Loi du 10 vendémiaire an IV, 2 octobre 1795, art. 4.

Voit : CARLIER C., RENNEVILLE M., Histoire des prisons en France, de l'Ancien Régime à la restauration, *Criminocorpus* (en ligne).

²⁴⁰ CARLIER C., op. cit.

²⁴¹ Ordonnance du Roi du 9 avril 1819 portant établissement d'une société royale des prisons, in MOREAU-CHRISTOPHE M., *Code des prisons de 1670 à 1845*, tome 1, 1845, spéc. p. 74, *Criminocorpus* (en ligne).

²⁴² DARU C., BOURNAT V., La société royale des prisons, 1819-1830, sa fondation, ses origines, son but, *Bulletin de la société générale des prisons*, 1878, n°1, p. 54-72, spéc. p. 55.

personne détenue qui devient « *le vecteur privilégié d'exercice de la charité chrétienne* »²⁴³. Elle contribue à améliorer la conception architecturale des établissements pénitentiaires. Elle porte plus largement un mouvement d'ouverture des prisons sur la société civile, en soutenant le processus de généralisation des commissions de surveillance au sein des prisons ordinaires, devenues maisons d'arrêt et de justice. Cette institution se montre soucieuse d'améliorer les conditions matérielles de détention. Elle apporte son soutien financier aux oeuvres caritatives qui interviennent en détention.

Les partisans de l'Ecole néo-classique, parmi lesquels figurent le ministre de Louis-Philippe, François Guizot, ou l'universitaire Ortolan, remettent en cause l'efficacité de la prison en termes de récidive et son efficacité en termes de coût. Un débat s'ouvre notamment sur le type d'encellulement. Il se nourrit des travaux d'Alexis de Tocqueville et de Gustave de Beaumont relatifs au système carcéral américain et présentés, en 1832, dans leur ouvrage « *Du système pénitentiaire aux Etats-Unis et de son application en France* »²⁴⁴. Outre-atlantique, partisans du régime dit auburnien et du régime dit pennsylvanien s'opposent sur le modèle de prison à promouvoir. Celui de la prison d'Auburn dans l'Etat de New-York repose sur un encellulement individuel nocturne et un régime diurne en collectivité, mais en silence. Celui de la prison de Philadelphie en Pennsylvanie propose un encellulement individuel permanent. L'efficacité de la peine privative de liberté en termes de prévention de la récidive apparaît alors associée non pas tant à une prise en charge du condamné mais à sa capacité personnelle d'introspection qui doit être favorisée par le régime de détention. Son relèvement résulte de la solitude dans laquelle il est plongé, du silence auquel il est contraint, ces conditions devant susciter une réflexion sur son acte. Ces débats n'auront que peu de répercussions pratiques. Ils seront réactivés, à la chute du second Empire, suite aux travaux de la commission parlementaire de 1872 initiée par le député d'Haussonville.

44. Le 11 décembre 1871, le vicomte d'Haussonville saisit l'Assemblée Nationale d'une proposition de loi ayant pour objet l'ouverture d'une enquête sur le régime des établissements pénitentiaires. Cette « *singulière initiative* », dans un contexte politique tourmenté, permet de relancer les débats relatifs à la réforme pénitentiaire. La commission entend réfléchir aux réponses à apporter pour enrayer l'augmentation préoccupante de la délinquance et de la récidive²⁴⁵. La hausse de la criminalité est perçue comme un échec de l'institution pénitentiaire dans la

²⁴³ CARLIER C., *ib. id.*, §32.

²⁴⁴ BEAUMONT (DE) G., TOCQUEVILLE (DE) A., *Du système pénitentiaire aux Etats-Unis et de son application en France*, 3^e éd., Paris, Librairie de Charles Gosselin, 1845, 448 p. (en ligne).

²⁴⁵ BADINTER R., *La prison républicaine*, Paris, Fayard, 1992, 430 p.

réhabilitation des délinquants. Une réforme pénitentiaire s'impose. La commission parlementaire, instituée le 25 mars 1872, réunit les grands réformateurs de l'époque. Elle comprend notamment les partisans de l'Ecole dite pénitentiaire, qui défendent la fonction d'amendement de la peine privative de liberté sous couvert d'une profonde réforme pénitentiaire, parmi lesquels figurent Charles Lucas et Arnould Bonneville de Marsanguy. Les convictions de ces réformateurs se trouvent renforcées par l'organisation, à partir de 1846, des premiers congrès pénitentiaires internationaux qui confèrent à la réforme pénitentiaire « *le caractère d'universalité qu'elle revêt, en mettant en présence ceux qui la cultivait dans tous les pays du monde* »²⁴⁶. Les Congrès de Londres en 1872, puis de Stockholm en 1878, exercent une influence considérable sur la législation nationale en matière de prévention de la récidive²⁴⁷. Ils constituent des lieux d'échanges et de réflexions pertinents, « *destinés à faire connaître les divers systèmes, à les soumettre à la discussion, à établir pour l'avenir un centre de communication entre toutes les personnes dévouées à la réforme pénitentiaire* »²⁴⁸. Ils réunissent des responsables politiques, des médecins, des magistrats, des avocats, des personnels pénitentiaires. Les participants s'interrogent sur les évolutions de leurs institutions judiciaires et pénitentiaires, en confrontant leurs législations et leurs pratiques²⁴⁹. Les questions évoquées témoignent de la convergence des préoccupations en matière de prévention de la récidive. Les discussions portent sur le régime de détention, sur la libération conditionnelle ou sur le patronage des libérés²⁵⁰. Ces congrès viennent nourrir les réflexions nationales et soutenir les initiatives législatives.

45. Au plan national, la réforme pénitentiaire est portée par M. Bonneville de Marsanguy, magistrat, considéré comme « *le précurseur de la criminologie moderne* »²⁵¹. Ce dernier formule de nombreuses propositions de réformes novatrices et progressistes, parmi lesquelles figure l'instauration de la libération conditionnelle²⁵². Ses idées sont reprises dans les rapports de la Commission d'Haussonville, qui soutient que la simple exécution de la peine privative de liberté ne peut tendre à une prévention effective de la récidive. Elle estime que la prison s'apparente

²⁴⁶ TANGUY M., Le congrès pénitentiaire international de Stockholm, Genèse de la réforme pénitentiaire, in CARLIER C., *Histoire Pénitentiaire*, vol. 6, DAP, Ministère de la Justice, 2007, spéc. p. 46-73, spéc. p. 48.

²⁴⁷ PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 10-20.

²⁴⁸ LUCAS C., Observations relatives au congrès pénitentiaire de Londres présentées à l'Académie de sciences morales et politiques, Séances des 22 et 29 juin 1872, Orléans, 1872, 33 p., spéc. p. 6 (en ligne).

²⁴⁹ DESPORTES F., LEFÉBURE L., *La science pénitentiaire au congrès de Stockholm*, Paris, 1880, 380 p., spéc. p. 5 : les auteurs indiquent que le Congrès de Stockholm réunit près de 300 personnes venues de vingt pays différents comme les Etats Unis, la Russie, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, la Grande-Bretagne, l'Irlande et la France.

²⁵⁰ PEARS E., *Transactions of the international penitentiary congress held in London, July 3-13, 1872*, London, 1872, 796 p. ; GUILLAUME D., Le Congrès pénitentiaire international de Stockholm, 15-26 août 1878, Comptes-rendus des séances, Tome premier, Stockholm, 1879, 655 p.

²⁵¹ NORMANDEAU A., Arnould Bonneville de Marsanguy (1802-1894), Un précurseur de la criminologie moderne, *RSC*, 1967, n°2, p. 385-410.

²⁵² Voir infra.

davantage à une « école du vice », un « noviciat de la récidive »²⁵³. Ces rapports auront des traductions législatives concrètes. Afin de limiter les effets criminogènes de l'incarcération, la Commission, s'appuyant sur le rapport du député Béranger²⁵⁴, défend l'instauration du régime cellulaire individuel, censé favoriser l'amendement des condamnés. Le principe de l'encellulement individuel est consacré par la loi du 5 juin 1875 au sein des prisons départementales²⁵⁵. Un Conseil supérieur des prisons est chargé de veiller à sa mise en oeuvre. Dans son prolongement, la Société Générale des Prisons, « association d'initiative gouvernementale », est instaurée en 1877²⁵⁶. Elle a « pour objet de contribuer à l'amélioration du régime pénitentiaire »²⁵⁷. S'inspirant de la Société royale des prisons, elle illustre les origines privées et philanthropiques des réflexions menées en matière carcérale²⁵⁸. La Société entend veiller à la mise en oeuvre de la loi de 1875 et poursuivre dans la voie réformatrice. Elle participe activement aux débats relatifs à la réforme pénitentiaire, prolongeant les travaux de la Commission d'Haussonville et les réflexions des Congrès pénitentiaires internationaux²⁵⁹. Dans le cadre des réformes engagées, les efforts se concentrent sur les détenus considérés comme amendables ou récupérables, à l'encontre desquels le législateur nourrit un espoir de réinsertion. A l'inverse, les condamnés récidivistes font l'objet d'une « politique de débarras ». Cette politique s'illustre dans la loi du 30 mai 1854, qui organise l'exécution de la peine de travaux forcés, et celle du 27 mai 1885 relative à la relégation des récidivistes²⁶⁰. Cette dichotomie au sein des délinquants traduit l'influence de l'Ecole Positiviste italienne, portée notamment par le médecin Cesare Lombroso, le juriste Gabriel Ferri et le magistrat Raffaele Garofalo²⁶¹. Ce courant de pensée repose sur les notions de déterminisme, anthropologique ou sociologique, et de dangerosité. Il interroge le principe de la responsabilité individuelle.

46. Reprenant une proposition de M. Bonneville de Marsanguy, le législateur introduit, en

²⁵³ BADINTER R., op. cit., spéc. p. 36-37.

Voir : Loi du 5 juin 1875, art. 1 à 3 : ce régime est octroyé de plein droit pour les peines inférieures ou égales à un an mais reste facultatif au-delà.

²⁵⁴ BÉRANGER A., *Rapport présenté au nom de la commission d'enquête parlementaire sur le régime des établissements pénitentiaires*, Paris, 1874, 107 p.

²⁵⁵ Loi du 5 juin 1875, art. 9.

Voir infra pour la mise en oeuvre du principe.

²⁵⁶ Arrêté du préfet de police en date du 22 mai 1877, art. 1 (en ligne sur le site de l'ENAP).

²⁵⁷ Statuts de la société générale des prison, art. II (en ligne sur le site de l'ENAP).

²⁵⁸ KALUSZYNSKI M., Réformer la sociétés, Les hommes de la société générale des prisons, 1877-1900, *Genèses*, 1997, vol. 28, n°28, p. 76-94, spéc. p. 76 ; KALUSZYNSKI M., Les artisans de la loi. Espace juridico-politiques en France sous la IIIe République, *Droit et société*, 40, 1998, p. 535-562.

²⁵⁹ La Société générale des Prisons diffuse notamment ses idées en éditant un Bulletin de la société générale des prisons, qui deviendra la Revue Pénitentiaire en 1892, puis la Revue Pénitentiaire et de droit pénal à partir de 1908.

²⁶⁰ PIN X., op. cit., spéc. p. 19.

²⁶¹ Pour une présentation de ces auteurs, voir infra.

faveur des condamnés récupérables, le système de la libération conditionnelle par la loi du 14 août 1885²⁶². Cette loi dite Béranger consacre l'existence des sociétés de patronage, sur lesquelles repose la mise en oeuvre de la mesure. Progressivement, l'individu est replacé au coeur des préoccupations politiques et des finalités de la peine, qui doit tendre à l'amélioration des délinquants récupérables. Cette évolution consacre le principe de l'individualisation des peines, théorisé à la fin du XIX^e siècle par le juriste Raymond Saleilles²⁶³. Elle se traduit par des évolutions institutionnelles notables. L'Administration Pénitentiaire est officiellement rattachée au Ministère de la Justice par un décret du 13 mars 1911²⁶⁴. Au sein des établissements pénitentiaires, les conditions de détention sont progressivement repensées. Les missions des gardiens, appelés surveillants à partir de la circulaire du 1^{er} août 1919²⁶⁵, sont redéfinies. Leurs modalités de recrutement sont réformées afin de mettre un terme au recrutement massif d'anciens militaires. Ces évolutions témoignent d'une nouvelle conception du métier de surveillant. Ce dernier n'exerce pas une simple mission de garde. Il intervient également dans le processus de relèvement moral des détenus. L'aide apportée au détenus repose encore essentiellement sur l'intervention d'oeuvres de charité progressivement laïcisées²⁶⁶. La loi de 1901²⁶⁷ relative au droit d'association leur confère le cadre juridique nécessaire à leur essor.

47. La fin du XIX^e siècle marque les prémises de la reconnaissance des institutions chargées de prendre en charge les détenus et les condamnés libérés. Une orientation nouvelle s'annonce. Le second conflit mondial met un terme à ces élans philanthropiques. Il crée toutefois les conditions favorables à la mise en oeuvre d'une profonde réforme pénitentiaire.

B – L'instauration des services sociaux pénitentiaires sous l'impulsion de la réforme Amor

48. Au sortir de la seconde guerre mondiale, le contexte est favorable à la mise en oeuvre d'une profonde réforme pénale et pénitentiaire. La surpopulation des établissements pénitentiaires, renforcée par le manque de moyens dont ils disposent pour gérer la population carcérale, impose de refonder le système pénitentiaire. En 1946, les prisons accueillent 66000

²⁶² Loi du 14 août 1885, op. cit.

²⁶³ SALEILLES R., op. cit.

²⁶⁴ Décret du 13 mars 1911, portant rattachement de l'Administration Pénitentiaire au Ministère de la Justice, publié au JORF du 14 mars 1911, p. 2033 (en ligne sur le site Criminocorpus).

²⁶⁵ Circulaire du 1^{er} août 1919 (en ligne sur Criminocorpus).

²⁶⁶ Dès 1841, un règlement du 22 mai organise les conditions d'intervention des soeurs auprès des femmes détenues. Elles sont notamment chargées de leur apporter une aide matérielle et morale.

²⁶⁷ Loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, publiée au JORF du 2 juillet 1901, p. 4025.

détenus dans des conditions de détention déplorables, en termes de surpopulation, de salubrité, de promiscuité²⁶⁸. Au-delà de simples préoccupations humanistes, la politique de réintégration sociale des condamnés revêt des enjeux économiques. La population carcérale peut répondre au besoin de main d'oeuvre d'une France en pleine reconstruction. Dans ce contexte particulier, les principes de la réforme pénitentiaire, dite Amor, sont élaborés (1). Ils constituent les premiers fondements des services sociaux pénitentiaires (2).

1 – Les principes de la réforme Amor

49. La réforme pénitentiaire d'après-guerre sous-tend une profonde réflexion sur les fondements du droit de punir. Elle s'inscrit dans le prolongement des différents courants doctrinaux, qui ont émergé à partir du XVIII^e siècle. La commission est mise en place par Paul Amor en décembre 1944 pour définir les principes directeurs de la future réforme pénitentiaire. Elle tente de concilier les différentes finalités de la peine. Sans occulter les fondements répressifs classiques, elle s'attache à replacer la fonction utilitariste et préventive de la peine au coeur du système pénal. La peine privative de liberté doit soutenir l'amendement du condamné (a). Dans cette perspective, la prise en charge des détenus, sur un plan social, matériel et sanitaire, s'impose. L'Administration pénitentiaire vient entériner les expériences mises en place au cours du second conflit mondial (b).

a- Les nouvelles finalités de la peine privative de liberté

50. Afin de tendre à l'amendement et au reclassement social du condamné, la peine privative de liberté doit être mise à profit pour prévenir efficacement la récidive, en améliorant la condition physique, mentale et morale du détenu et en assurant son éducation²⁶⁹. Ces objectifs ambitieux sont mis en oeuvre par l'Administration Pénitentiaire.

51. Sans renier la fonction répressive de la peine, ni le concept de responsabilité des individus, la réforme Amor prône une conception utilitariste de la peine. Le projet replace l'exécution de la peine au coeur des préoccupations politiques. La période de détention cesse d'être conçue comme un temps d'introspection, de solitude. Elle repose sur une prise en charge individualisée du condamné sur le plan sanitaire, social, professionnel, afin de créer les conditions favorables à sa réintégration sociale. Il ne s'agit plus uniquement de mettre

²⁶⁸ CARLIER C., op. cit., §66.

²⁶⁹ AMOR P., op. cit., spéc. p. 2.

temporairement le délinquant à l'écart de la société pour lui permettre d'expier son crime. Il convient de soutenir son amendement, défini comme une « *amélioration escomptée en une personne condamnée qui endure sa peine* »²⁷⁰. Comme le souligne le magistrat Pierre Cannat, secrétaire de la Commission, « *en équilibre entre l'expiation dont une voix hautement autorisée a récemment souligné toute la valeur humaine, et la défense sociale qui tend à réduire et à contenir les débordements délictuels, la peine privative de liberté a-t-elle désormais deux faces et doit-elle être envisagée, pensée et organisée, en fonction de ce dualisme dont nul ne nie plus l'évidence* »²⁷¹. La prison devient un lieu de traitement, de récupération des individus. « *Le traitement infligé au prisonnier, hors de toute promiscuité corruptrice, doit être humain, exempt de vexation et tendre principalement à son instruction générale et professionnelle et à son amélioration* »²⁷². Le travail et l'instruction sont placés au coeur du traitement pénitentiaire. « *Tout condamné de droit commun est astreint au travail* » et aucun condamné « *ne peut être contraint à rester inoccupé* »²⁷³. L'organisation du travail pénal constitue une obligation pour l'Administration Pénitentiaire, qui doit fournir une occupation aux détenus aptes à travailler. Ces dispositions ne sont pas sans faire écho celle du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 qui dispose que « *chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* »²⁷⁴. Le travail n'est pas appréhendé dans « *une fonction répressive et disciplinaire* ». Il a « *une fonction moralisatrice, utilitaire et économique* »²⁷⁵. Il est au coeur du régime de détention instauré au sein des maisons centrales, la taille des établissements permettant d'y développer des ateliers²⁷⁶. L'instruction et la formation professionnelle constituent des moyens indispensables pour développer les compétences des condamnés et tendre à leur employabilité. Si le principe de l'encellulement individuel, en isolement diurne et nocturne, est consacré pour l'exécution de la détention préventive et des peines inférieures ou égales à un an, la Commission Amor reprend à

²⁷⁰ CORNU G. op. cit., spéc. p. 54.

²⁷¹ CANNAT P., Le système social des prison français dans le système pénitentiaire français, in DAP, *Rapport annuel pour l'exercice 1954*, Ministère de la Justice, Melun, 1955, p. 161- 177, spéc. p. 161.

²⁷² Les quatorze points de la réforme pénitentiaire, Mai 1945, point n°3.

²⁷³ Les quatorze points de la réforme pénitentiaire, Mai 1945, point n°3.

²⁷⁴ Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, art. 5.

Sur la confrontation des deux textes, voir ENGUÉLÉGUÉLÉ S., Le préambule de la Constitution de 1946 et la réforme pénitentiaire : esquisse d'un rapprochement, in CENTRE UNIVERSITAIRE DE RECHERCHES ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES DE PICARDIE, *Le Préambule de la Constitution de 1946, Antinomies juridiques et contradictions politiques*, PUF, 1996, 296 p., p. 217-228.

²⁷⁵ CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Rapport annuel sur l'exercice 1945*, Séance du 30 janvier 1946 présidée par M. Amor, 1946, spéc. p. 19.

²⁷⁶ Dès leur création en 1811, les maisons centrales, implantées dans de grands bâtiments, sont davantage des grands ateliers ou manufactures au sein desquels les détenus sont soumis à l'obligation de travail sous le régime de l'entreprise générale. Selon ce système, l'entrepreneur qui obtenait la gestion de l'établissement assurait l'entretien complet des détenus et devait leur fournir une activité. Ce système a été aboli par une circulaire du 25 janvier 1927 au profit de la régie et de la concession.

Voir sur ce point : CARLIER C., op. cit., §21 à 27.

son compte le principe du régime progressif présenté par M. Bonneville de Marsanguy afin « *d'adapter le traitement du prisonnier à son attitude, à son degré d'amendement* »²⁷⁷.

52. Le traitement ne s'entend plus dans une conception purement médicale. Si la mise en oeuvre du traitement pénitentiaire relève de l'Administration Pénitentiaire, l'autorité judiciaire est replacée au coeur du processus d'exécution de la peine. La mise en oeuvre du régime progressif repose sur l'intervention d'un magistrat ad hoc, exclusivement chargé de l'exécution des peines, le juge de l'exécution des peines (JEX)²⁷⁸, qui préfigure le juge de l'application des peines. Au-delà de ces enjeux juridiques, la réforme Amor consacre le principe de l'individualisation de la peine. Elle repose une connaissance approfondie du délinquant. Pour ce faire, l'Administration Pénitentiaire et les autorités judiciaires doivent s'appuyer sur des personnels nouveaux chargés de leur apporter les éléments de connaissance indispensables à l'adaptation des modalités d'exécution de la peine, puis de soutenir le condamné en lui apportant une aide sociale, matérielle, sanitaire. Le Directeur de l'Administration Pénitentiaire souhaite structurer et institutionnaliser les sociétés et oeuvres qui interviennent auprès des condamnés afin de les soutenir dans leur réintégration sociale. Si des services sociaux ont été progressivement instaurés pour les mineurs délinquants dans la période de l'entre deux guerre²⁷⁹, la prise en charge des délinquants majeurs n'a encore pas fait l'objet de véritables réflexions. Différentes expériences sont néanmoins conduites auprès des populations internées sous le régime de Vichy.

b- L'ébauche empirique du service social des prisons

53. Au coeur du second conflit mondial, les autorités semblent incapables de prendre en charge les civils internés au sein des nombreux camps. Elles sont contraintes de déléguer au secteur associatif la mission de fournir nourriture, soins et vêtements aux prisonniers²⁸⁰. Dès 1941, la croix-Rouge française est autorisée à pénétrer au sein de ces camps, secondée dès 1942 par le Secours National²⁸¹. Placé sous tutelle étatique en 1940, cet organisme, se compose

²⁷⁷ Les quatorze points de la réforme pénitentiaire, Mai 1945, point n°3
Sur le régime progressif, voir infra.

²⁷⁸ Les quatorze points de la réforme pénitentiaire, Mai 1945, point n° 9.

²⁷⁹ FAUGERON C., LE BOULAIRE J.M., La création du service social des prisons et l'évolution de la réforme pénitentiaire en France de 1945 à 1958, *Déviance et Société*, 1988, vol. 12, n° 4, p. 317-359, spéc. p. 320-322 : une loi du 22 juillet 1912 prévoit l'instauration d'un service social auprès des tribunaux pour enfants et adolescents. Un secrétariat permanent est créé par un décret du 20 juin 1937 au sein de la direction de l'Administration Pénitentiaire pour assurer la liaison entre ces services chargés de dépister les difficultés sanitaires et sociales des délinquants et les services pénitentiaires.

²⁸⁰ FAUGERON C., LE BOULAIRE J.M., op. cit., spéc. p. 322.

²⁸¹ L'oeuvre du secours national a été créée en 1914 afin de venir en aide aux populations civiles victimes du premier conflit mondial. Elle a cessé ses activités en 1918 à l'issue de la guerre avant d'être réactivée par un décret du 19

d'assistantes sociales, dont le diplôme d'État a été créé par le décret du 12 janvier 1932²⁸². Disposant « *d'une structure régionalisée et hiérarchisée* »²⁸³, il est rapidement chargé de coordonner l'action des œuvres privées et devient l'interlocuteur privilégié des pouvoirs publics.

54. A l'origine, l'intervention des assistantes sociales dans l'enceinte des camps se résume à la fourniture de vêtements et d'aliments. Elle est dénuée de véritable action sociale, les assistantes sociales n'ayant pas de contact avec les prisonniers. La distinction entre camps et établissements pénitentiaires n'étant pas toujours claire²⁸⁴, ces derniers pénètrent progressivement dans les prisons de droit commun. Dès 1943, le Secours National y intervient pour apporter un secours matériel. La Croix Rouge française contribue à l'amélioration des conditions sanitaires afin de garantir la bonne santé physique du « *réservoir de main d'œuvre* » que constituent les détenus²⁸⁵. Face aux conditions de détention, les responsables de ces organismes prennent conscience de la nécessité d'étendre leurs actions et d'instaurer un véritable service social au sein des établissements pénitentiaires. Leurs interventions, initialement tolérées, officialisées par voies de circulaires et de protocoles en 1943, constituent l'ébauche du service social pénitentiaire. Au lendemain de la Libération, en janvier 1945, le premier service social est institué de manière expérimentale au sein de la prison de la Santé à l'initiative des membres du Secours National, devenu Entr'Aide française en 1944. Cette expérimentation locale débouche, en avril 1945, sur la constitution d'une commission réunissant le directeur de l'Administration Pénitentiaire, Paul Amor, les principaux responsables de l'Administration Pénitentiaire, des assistantes sociales et les représentants des organismes de la Croix-Rouge et de l'Entr'Aide française. Cette commission propose une conception extensive des missions du futur service social des prisons, conduit à intervenir dans le domaine para-médical, culturel et à assurer une prise en charge des détenus tout au long de l'exécution de leur peine, de l'incarcération à la libération²⁸⁶. Ce service est également chargé d'une mission sociale auprès des personnels pénitentiaires.

55. Le service social des prisons « *a comme caractéristiques essentielles de ne pas avoir été pensé avant d'avoir été créé* »²⁸⁷. Il résulte « *d'une politique d'entrisme* » menée par quelques

octobre 1939.

²⁸² Décret du 12 janvier 1932 instituant le brevet de capacité professionnelle des assistantes de service social, JORF du 3 février 1932, p. 1287.

²⁸³ FAUGERON C., LE BOULAIRE J.M., op. cit., spéc. p. 322.

²⁸⁴ Les camps étaient en principe réservés aux internés civils. Ils étaient placés en zone libre ou occupée et placés sous l'autorité des préfets. Ils ne relèvent pas de l'Administration Pénitentiaire contrairement aux établissements pénitentiaires.

²⁸⁵ FAUGERON C., LE BOULAIRE J.M., op. cit., spéc. p. 325.

²⁸⁶ FAUGERON C., LE BOULAIRE J.M., op. cit., spéc. p. 328.

²⁸⁷ FAUGERON C., LE BOULAIRE J.M., op. cit., spéc. p.320.

assistantes sociales et responsables ambitieuses et déterminées²⁸⁸. Même si « *sa création empirique n'a pas fait l'objet d'une conception théorique* », il n'en constitue pas moins « *une véritable innovation dans la réorganisation du système pénitentiaire* »²⁸⁹. Le projet rencontre l'adhésion des responsables pénitentiaires qui décident de généraliser l'expérimentation à l'ensemble des établissements pénitentiaires. L'instauration d'un service social et médico-psychologique au sein de chaque établissement pénitentiaire figure au sein des principes fondateurs de la réforme Amor²⁹⁰. Sur le fondement de la circulaire du 29 juin 1945²⁹¹, les assistantes sociales font leur entrée officielle en détention. « *Cette conception d'un service social étatisé s'inscrit dans la politique centrale de réaffirmation de l'autorité centrale que mène Paul Amor dans le contexte de déstabilisation politico-administrative de la libération* »²⁹². Les moyens dont dispose l'Administration Pénitentiaire, présentée comme une « *administration squelettique et relativement marginale dans l'appareil d'état* »²⁹³, ne lui confèrent toutefois pas les moyens nécessaires à l'instauration d'un véritable service public.

2- Les contours hybrides du service social originel

56. La création du service social pénitentiaire est expressément rattachée aux objectifs d'amendement et de reclassement social du condamné. Ces finalités « *[exigent d'une part] que le condamné ne se sente pas un réprouvé que la société ignore et rejette de son sein, mais un « puni » qui reste cependant un objet de préoccupation pour la société et doit se préparer à y reprendre sa place. D'autre part, il importe que la famille du condamné ne soit pas injustement abandonnée au sort qui lui est fait par la faute de l'un de ses membres* »²⁹⁴. Le service social est institué dans cette double perspective. Il est conçu comme « *le lien fraternel entre le condamné et la société, le condamné et sa famille, en même temps qu'un instrument du relèvement du détenu et de son reclassement à la libération* »²⁹⁵. Reposant initialement sur des fondements textuels précaires (a), le service voit son assise confortée par des fondements réglementaires (b)

²⁸⁸ FAUGERON C., LE BOULAIRE J.M., op. cit., spéc. p. 327.

²⁸⁹ SCHMIDT-KERHOAS V., *Les travailleurs sociaux et le droit pénal*, Paris, L'Harmattan, coll. Le travail social, 1998, 332 p., spéc. p. 80.

²⁹⁰ Les quatorze points de la réforme pénitentiaire, Mai 1945, point n°10.

²⁹¹ Circulaire du 29 juin 1945 relative à l'établissement d'un service social pénitentiaire (en ligne sur Criminocorpus).

²⁹² FAGET J., *Justice et travail social, le rhizome pénal*, op. cit., spéc. p. 20.

²⁹³ FAUGERON C., LE BOULAIRE J.M., op. cit., spéc. p. 319.

²⁹⁴ Circulaire du 29 juin 1945 op. cit., introduction.

²⁹⁵ ib. id.

a- La fragilité institutionnelle des services sociaux

57. L'instauration d'un service social des prisons, placé sous le contrôle de l'Administration Pénitentiaire, traduit la volonté des responsables pénitentiaires de mettre en oeuvre les moyens propres à favoriser la réinsertion des condamnés. Dans un contexte budgétaire contraint, qui ne lui permet pas de rétribuer un corps suffisant d'assistantes sociales, Paul Amor se contente de proposer un simple cadre organisationnel. Il s'appuie encore largement sur l'action des oeuvres privées qui interviennent en détention²⁹⁶.

58. Le choix dans l'organisation du service, pleinement assumé, est guidé « *par la plus élémentaire prudence [qui] commande de ne rien gaspiller de ce qui constituait une source, même faible, d'énergie valable* »²⁹⁷. Comme le précise la circulaire du 29 juin 1945, le service social pénitentiaire se compose d'assistantes sociales qui n'ont pas vocation à se substituer aux actions des oeuvres privées. Il leur appartient uniquement de coordonner leurs actions afin d'en accroître l'efficacité et la pertinence. Le texte prévoit la nomination d'une assistante sociale dans chaque établissement, relayée par une assistante sociale au niveau de chaque direction régionale et de l'Administration Centrale. Ces professionnelles sont placées sous l'autorité hiérarchique du directeur régional de l'Administration Pénitentiaire, et non du chef d'établissement²⁹⁸. Ce positionnement leur confère une « *certaine indépendance locale mais dans la limite très stricte de leurs attributions* »²⁹⁹. Par ce biais, l'Administration cherche à instaurer un « *dispositif cohérent, associant le privé et le public sous contrôle de l'Etat et dont l'assistante sociale est le personnage clef* »³⁰⁰. Pour assurer ces missions, Paul Amor s'appuie sur les organismes de l'Entr'Aide française et de la Croix Rouge française, qui bénéficient du personnel, des ressources et d'un savoir-faire nécessaires au fonctionnement des services³⁰¹ et avec lesquels « *l'administration, qui doit affronter une situation précaire, n'envisage pas un conflit frontal* »³⁰². Si l'Administration pénitentiaire prévoit de recruter, par voie contractuelle, les assistantes sociales pour les établissements de plus de cinq cents détenus, elle délègue l'organisation des services sociaux des autres établissements pénitentiaires à ces organismes³⁰³. La formation

²⁹⁶ CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Rapport annuel sur l'exercice 1945*, op. cit., spéc. p. 28.

²⁹⁷ CANNAT P., op. cit., spéc. p. 164.

²⁹⁸ Circulaire du 29 juin 1945, op. cit., art. 6.

²⁹⁹ Circulaire du 29 juin 1945, op. cit., conclusion.

³⁰⁰ FAUGERON C., LE BOULAIRE J.M., op. cit., spéc. p. 333.

³⁰¹ FAUGERON C., LE BOULAIRE J.M., op. cit., spéc. p. 330.

³⁰² SCHMIDT-KERHOAS V., op. cit., spéc. p. 81.

³⁰³ Circulaire du 29 juin 1945, op. cit., art. 1° à 2°.

spécifique de l'ensemble des assistantes sociales, titulaires du diplôme d'Etat, est également assurée par l'Entr'Aide française³⁰⁴.

59. Pour définir les missions du service social, la circulaire s'appuie sur les conclusions de la commission instaurée en avril 1945 dans le cadre de l'expérience conduite à la prison de la Santé. Outre l'organisation du service social des personnels, le service assume diverses missions dans le domaine paramédical, culturel et social³⁰⁵. Chargées de suivre les détenus tout au long de l'exécution de leur peine, les assistantes sociales doivent les rencontrer à de fréquentes reprises afin de recueillir toutes informations utiles sur leur situation, leur personnalité. Si nécessaire, elles peuvent apporter une aide matérielle à leur famille. Dans l'optique de la préparation de la sortie, elles élaborent les dossiers de libération conditionnelle et peuvent fournir au condamné le soutien matériel nécessaire. En liaison avec l'aumônier, les visiteurs de prison et les oeuvres privées, elles doivent également apporter un soutien moral au condamné. L'assistante sociale constitue le « *pivot central d'un service complet de dépistage et de renflouement social* »³⁰⁶. Ses missions s'inscrivent pleinement dans une logique de travail social. Elles témoignent d'un intérêt particulier pour la personne du détenu et d'une conception particulière de la délinquance. En dépit du manque de moyens, un service social est instauré dans 206 établissements sur 268 dès 1946, ce qui témoigne du succès de la réforme³⁰⁷. Ces services reposent initialement sur une seule assistante sociale, dont une minorité seulement est recrutée par l'Administration pénitentiaire. Celle-ci s'appuie sur les visiteurs bénévoles. L'entrée en détention des assistantes sociales bouscule les règles du fonctionnement intérieur des établissements pénitentiaires. Leur intervention auprès des détenus marque la fin du monopole des personnels pénitentiaires sur la prise en charge de la population carcérale. Disposant d'une liberté de circulation au sein de la détention³⁰⁸, les assistantes sociales sont autorisées à s'entretenir avec les détenus en dehors de toute surveillance du personnel pénitentiaire. Ces derniers ont pu se montrer réticents à l'exercice de ce nouveau droit de regard extérieur exercé par ces professionnelles³⁰⁹. Leurs missions auprès des détenus supposent pourtant une collaboration étroite avec les personnels qui interviennent en détention. Leurs interventions dans le cadre du service social des personnels permet de faciliter leur intégration au sein des établissements.

³⁰⁴ Circulaire du 29 juin 1945, op. cit., art. 1°.

³⁰⁵ Circulaire du 29 juin 1945, op. cit., art. 5°.

³⁰⁶ FAUGERON C., LE BOULAIRE J.M., op. cit., p. 334.

³⁰⁷ CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Rapport annuel sur l'exercice 1946*, Ministère de la Justice, 1947, spéc. p. 171.

³⁰⁸ Circulaire du 29 juin 1945, op. cit., art. 4°.

³⁰⁹ CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, op. cit., spéc. p. 172.

60. La clarification de l'identité professionnelle des assistantes sociales, par la loi du 8 avril 1946³¹⁰, contribue à renforcer leur position au sein de la détention. Cette loi réserve la possibilité d'exercer la profession aux seules titulaires du diplôme d'Etat, marquant la véritable professionnalisation de ce corps. Elle soumet les personnels au secret professionnel, ce qui renforce l'exigence d'une collaboration étroite avec le personnel de direction et de surveillance. L'assistante sociale, sous la tutelle de laquelle sont placées l'ensemble des oeuvres privées et les visiteurs de prison, se situe au coeur du dispositif de prise en charge des détenus. Ce rôle central est consacré par une note du 15 janvier 1948, qui inscrit l'assistante sociale au coeur du processus carcéral, de l'arrestation, à la préparation de la sortie³¹¹. Cette note décline l'action des assistantes sociales autour de trois fonctions essentielles : la résolution des problèmes d'ordre social au moment de l'arrestation, le soutien moral en cours de détention et la préparation matérielle de la sortie de prison. Afin de leur permettre de mener à bien leurs missions, les personnels pénitentiaires sont tenus de leur communiquer les listes des détenus arrivants ou libérables et toute information pertinente sur leur situation. Le service dispose toutefois d'une « *assise législative fragile* »³¹². Ses fondements reposent sur des circulaires ou notes émanant de l'Administration Pénitentiaire. Les assistantes sociales sont maintenues dans un statut précaire, recrutées en tant que contractuelles ou vacataires, ou simplement agréées par l'Administration centrale, ce qui nuit à la création de postes³¹³. Leur recrutement, leur formation et leur répartition au sein des établissements échappent au contrôle de l'Administration, en dépit du souhait formulé dès 1946 par le Garde des Sceaux, M. Teitgen, de créer une organisation unique chargé de ces trois missions³¹⁴. Elles bénéficieront, à partir de 1947, de sessions de formation au sein du Centre d'Etude de Fresnes, créé le 1^{er} octobre 1945, sous l'impulsion du magistrat Pierre Cannat, conformément au treizième principe Amor³¹⁵. Ces sessions sont destinées à « *parfaire leur instruction pénale et pénitentiaire* » et « *à faire naître des contacts réciproques entre l'Administration et les assistantes en vue d'une organisation meilleure du service* »³¹⁶. Les fondements juridiques du service social pénitentiaire restent précaires. Afin de pallier cette faiblesse institutionnelle, le Garde des Sceaux, M. Marie, saisit dès le 28 janvier 1949 le conseil

³¹⁰ Loi n°46-630 8 avril 1946, relative à l'exercice des professions d'assistantes et d'auxiliaires de service social et d'infirmiers, publiée au JORF du 9 avril 1946, p. 2938.

³¹¹ Note du 15 janvier 1948 relative au rôle des assistantes sociales (en ligne sur Criminocorpus).

³¹² SCHMIDT-KERHOAS V., op. cit., spéc. p. 82.

³¹³ FAUGERON C., LE BOULAIRE J.M., op. cit., spéc. p. 338.

³¹⁴ FAUGERON C., LE BOULAIRE J.M., op. cit., spéc. p. 329, note 20 : les assistantes sociales contractuelles ne sont titularisées que suite à la loi du 9 avril 1955 et sa mise en oeuvre par le décret du 19 octobre 1959.

³¹⁵ Ce principe dispose que « *tout agent pénitentiaire doit avoir suivi les cours d'une école technique spéciale* ».

³¹⁶ CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Rapport annuel sur l'exercice 1947*, Ministère de la Justice, 1947, spéc. p. 161.

des Ministres d'un projet de loi créant un service social des prisons « *qui consacre et couronne l'oeuvre sociale accomplie dans les prisons depuis la libération* »³¹⁷.

b- Le renforcement institutionnel des services sociaux

61. Au cours des années 1950, les services sociaux font l'objet de différents textes réglementaires qui renforcent leur assise institutionnelle. Suite à l'abandon du projet de loi de 1949, il faut attendre 1952 pour que leur existence soit consacrée par voie décrétole.

62. Le projet de loi déposé en 1949 par le Garde des Sceaux a été profondément remanié par la Commission de la Justice et de législation de l'Assemblée Nationale. « *Le système construit par cette commission [induit], dans la structure de l'assistance sociale telle qu'elle fonctionne depuis plusieurs années (...) des modifications de nature à en compromettre le succès* »³¹⁸. En réaction, la Chancellerie décide de s'opposer à l'adoption sans débat du texte. Ce dernier ne sera jamais débattu devant les assemblées parlementaires. Le Directeur de l'Administration Pénitentiaire, Charles Germain, estime que « *l'absence d'un texte de loi formel ne présente pas de bien grands inconvénients* », le projet de loi ne venant « *que consacrer législativement un état de fait existant* » et les crédits nécessaires à la création des nouveaux postes d'assistantes sociales étant annuellement votés³¹⁹. Pour autant, le Ministère de la Justice n'abandonne pas son projet. Recourant à la procédure plus expéditive du règlement, il saisit dès le 3 septembre 1951, le Conseil d'Etat d'un projet de décret portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 6 de la loi du 14 août 1885 relatif à la libération conditionnelle.

Le décret, adopté le 6 mars 1952, entre en vigueur le 1er avril³²⁰. Il consacre le rôle du service social des prisons en précisant qu'il « *a pour objet de veiller au relèvement moral des détenus et de faciliter leur reclassement social après la libération* »³²¹. Il assoit le service social public des prisons sur un fondement réglementaire. Le service social est officialisé au sein d'un décret déterminant la mise en oeuvre de la libération conditionnelle et consacrant l'existence des sociétés de patronage. Cela préfigure le rôle central des assistantes sociales dans la prise en charge post-pénale des condamnés et dans l'articulation des services du milieu ouvert et du

³¹⁷ CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Rapport annuel sur l'exercice 1948*, Ministère de la Justice, 1949, spéc. p. 134.

³¹⁸ CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Rapport annuel sur l'exercice 1950*, Ministère de la Justice, 1951, 226 p., spéc. p. 29.

³¹⁹ CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, op. cit., spéc. p. 29.

³²⁰ Décret n°52-356 du 1^{er} avril 1952 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 6 de la loi du 14 août 1885 sur les moyens de prévenir la récidive, publié au JORF du 2 avril 1952, p. 3475.

³²¹ Décret n°52-356 du 1^{er} avril 1952, op. cit., art 5.

milieu fermé. D'un point de vue hiérarchique, ces personnels continuent de jouir d'une relative autonomie vis-à-vis du chef d'établissement. Le décret de 1952 consacre leur liberté de circulation au sein de la détention et la confidentialité de leurs échanges avec les détenus³²². La circulaire d'application du 31 mai 1952 vient rappeler l'ensemble des attributions et devoirs des assistantes sociales. Elle s'inscrit dans l'esprit de la réforme Amor. Son article premier dispose que les assistantes sociales d'établissements « *dépendent administrativement et disciplinairement du directeur de l'établissement où elles sont affectées* » mais que l'assistante sociale chef du service est placée « *directement sous l'autorité de l'Administration centrale* »³²³. Elle précise l'ensemble des missions du service social, le chapitre premier étant dédié au rôle des assistantes sociales à l'égard du personnel pénitentiaire.

63. A l'égard des détenus, l'intervention des assistantes sociales se décline autour de trois missions correspondant aux trois étapes de la détention. Dès l'incarcération, elles doivent procéder à un « *dépistage social systématique* »³²⁴ et global auprès des détenus arrivant en s'informant de leur situation matérielle, morale, sociale et familiale³²⁵. Elles peuvent être mandatées par l'Administration Centrale pour réaliser des enquêtes sociales sur les détenus afin d'aider les autorités dans leur prise de décision³²⁶. En cours d'incarcération, elles doivent « *s'efforcer de faciliter le relèvement moral des détenus* » en leur apportant, par des visites régulières, conseils et soutien. Elles sont ici secondées par l'intervention des visiteurs de prisons³²⁷. Elles sont également chargées de « *rechercher tous les moyens qui (...) sont susceptibles d'enrichir les connaissances intellectuelles, professionnelles et la culture générale des détenus* »³²⁸. Préalablement à leur libération, elles reçoivent les condamnés « *pour que soient entreprises les démarches ayant notamment pour but de procurer à tous ceux qui en auraient besoin, travail, hébergement, vêtements et aide financière* ». Elles travaillent en liaison avec les oeuvres de charité et les services publics concernés³²⁹. Pour les condamnés susceptibles de bénéficier d'une libération conditionnelle, elles constituent le dossier soutenant la demande³³⁰. Elles doivent travailler en collaboration avec les Comité d'Assistance aux Libérés (CAL), chargé de prendre en charge les condamnés bénéficiant de cette mesure³³¹. L'assistante sociale joue un

³²² Décret n°52-356 du 1^{er} avril 1952, op. cit., art. 5.

³²³ Circulaire du 31 mai 1952 relative au service social des établissements pénitentiaires (en ligne sur Criminocorpus).

³²⁴ Circulaire du 31 mai 1952, op. cit., art. 6.

³²⁵ Circulaire du 31 mai 1952, op. cit., art. 7 et 8.

³²⁶ Circulaire du 31 mai 1952, op. cit., art. 26 à 27.

³²⁷ Circulaire du 31 mai 1952, op. cit., art. 9.

³²⁸ Circulaire du 31 mai 1952, op. cit., art. 11.

³²⁹ Circulaire du 31 mai 1952, op. cit. art. 14.

³³⁰ Circulaire du 31 mai 1952, op. cit., art. 15.

³³¹ Voir infra.

rôle d'interface entre les services du milieu ouvert et du milieu fermé, assurant la cohérence du suivi des condamnés. Ces dispositions sont reprises par le décret du 23 février 1959³³² codifié au sein du nouveau code de procédure pénale³³³. Ce décret n'apporte pas de modifications substantielles aux missions et principes de fonctionnement du service. Il est chargé de « *contribuer au relèvement moral des détenus en préparant et en facilitant leur reclassement social* »³³⁴. Il est composé d'assistants sociaux ou assistantes sociales qui peuvent être secondés par des visiteurs de prison bénévoles dont le rôle « *consiste à prendre en charge un nombre restreint de détenus afin de leur apporter le réconfort de leur présence et de leur sollicitude, en même temps de faciliter sous toutes ses formes la préparation du reclassement social* »³³⁵. Les assistants sociaux, recrutés par l'Administration Pénitentiaire ou mis à sa disposition, sont maintenus sous la dépendance administrative du chef d'établissement³³⁶. Afin de coordonner l'action des services, un ou plusieurs personnels sont affectés au sein de l'Administration centrale. Un rapport annuel relatif au fonctionnement de chaque service doit être transmis à l'Administration Centrale, sous le contrôle du directeur régional. Il permet à la DAP de contrôler et d'évaluer leur activité³³⁷.

- 64.** En 1959, le service social fait son entrée officielle au sein du code de procédure pénale. Pour assurer la prise en charge de certaines catégories de délinquants, et notamment ceux condamnés à de longues peines d'emprisonnement, l'intervention des seules assistantes sociales apparaît rapidement insuffisante. Au-delà d'un simple accompagnement social et matériel, le suivi de ces détenus suppose un travail d'éducation, d'instruction afin de leur permettre de réintégrer la société dans de bonnes conditions. Dans cette perspective, un corps de personnels ad hoc est institué, celui des éducateurs. Ces personnels composent un service ad hoc, le service éducatif, dont seuls les établissements dits réformés bénéficieront initialement.

³³² Décret n°59-322 du 23 février 1959 concernant l'application du code de procédure pénale, publié au JORF du 25 février 1959, p. 2328 et s.

³³³ CPP, art. D. 460 à D. 477 du CPP codifiés par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

³³⁴ CPP, art. D. 460 codifié par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

³³⁵ CPP, art. D. 472 codifié par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

³³⁶ CPP, art. D. 461 codifié par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

³³⁷ CPP, art. D. 471 codifié par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

II – La structuration progressive des services socio-éducatifs en établissements pénitentiaires

65. La réforme initiée par Paul Amor conçoit la prison comme un lieu de traitement adapté aux besoins individuels des délinquants. A cet égard, certaines catégories de délinquants, condamnés à de longues peines, suscitent un intérêt particulier. Ils font l'objet d'un traitement spécifique afin de soutenir leur réintégration sociale, qui semble plus complexe. Conscient des limites et des effets criminogènes de l'incarcération, Paul Amor reprend à son compte le principe du régime progressif préconisé par le magistrat Bonneville de Marsanguy au XIX^e siècle. Ce système repose sur une individualisation des modalités d'exécution de la peine, sous le contrôle d'un magistrat ad hoc. Il est mis en oeuvre au sein des maisons centrales réformées qui accueillent les détenus condamnés à une peine d'emprisonnement supérieure à un an, à la réclusion criminelle à perpétuité et aux travaux forcés³³⁸. Au sein de ces établissements intervient un nouveau corps de personnel pénitentiaire, les éducateurs, qui constituent « *l'instrument privilégié de l'ambitieuse entreprise de la réforme morale* » des délinquants³³⁹. Initialement regroupés au sein d'un service éducatif ad hoc (A), ils voient leurs missions progressivement confondues avec celles des assistantes sociales, engendrant la fusion des deux services en un service socio-éducatif (B).

A – L'émergence des services éducatifs

66. Si l'instauration du service social des prisons constitue une avancée majeure dans la prise en charge des détenus, la création du service éducatif traduit bien l'esprit de la Réforme pénitentiaire qui conçoit la prison comme un lieu de traitement et d'amélioration individuelle des condamnés. L'aspect rééducatif de la peine privative de liberté est largement mis en exergue pour souligner la primauté accordée à l'individu et la croyance en ses capacités de réhabilitation. Il ne s'agit plus d'éliminer temporairement l'individu, mais bien de concevoir la période de détention comme une période utile, permettant de combler les différentes lacunes des délinquants. Cette conception utilitariste de la peine privative de liberté se conçoit d'autant plus dans le cadre de longues peines. A l'égard des condamnés concernés, ne présentant pas de déficiences physiques ou mentales, sont promues de nouvelles méthodes de prise en charge pénitentiaire, qui reposent

³³⁸ Les travaux forcés viennent se substituer à la transportation des forçats abrogée par un décret loi du 17 juin 1938.

³³⁹ FAUGERON C., LE BOULAIRE J.M., op. cit., p. 339.

sur une individualisation et une progressivité de la peine et dont « *les moyens d'action essentiels sont le travail pénal à base d'instruction professionnelle et l'éducation morale* »³⁴⁰. L'instauration du régime progressif est consacrée dans le cadre de la réforme Amor (1). Il repose sur l'intervention de nouveaux personnels, des éducateurs, chargés d'assurer une mission éducative et des magistrats ad hoc chargés de mettre en oeuvre le traitement pénitentiaire (2).

1- La consécration du régime progressif

67. La réforme pénitentiaire sous-tend la volonté de limiter les effets criminogènes et corrompeurs de la détention. Dans cette perspective, le principe de l'encellulement individuel de jour et de nuit est adopté au sein des maisons d'arrêt, à l'égard des prévenus et des condamnés à une peine inférieure à un an. En parallèle, le régime progressif est mis en oeuvre à l'égard des condamnés amendables.

68. Paul Amor présente le système de l'encellulement individuel comme « *étant (...) le plus propre à éviter la corruption, sous réserve d'une intervention plus active des services sociaux, des ministres du culte, des visiteurs de prison et du personnel en vue de parvenir à l'amélioration du condamné malgré la courte durée de la détention et à son reclassement social* »³⁴¹. Au sein des maisons d'arrêt, dès lors que le condamné est « *soustrait de toute promiscuité corruptrice* », l'intervention des visiteurs de prison, des aumôniers, des personnels de santé, sous la coordination de l'assistante sociale apparaît suffisante pour tendre à l'amélioration morale du détenu³⁴². Les efforts se portent sur les condamnés à une peine supérieure à un an. Il s'agit en premier lieu de les affecter dans l'établissement pénitentiaire le plus adapté à leur sexe, leur âge, leur personnalité mais également leur « *degré de perversion* » afin de mettre en oeuvre un traitement pénitentiaire idoine³⁴³. La politique mise en oeuvre par Paul Amor est animée par une volonté de diversification et de spécialisation des structures pénitentiaires, afin de proposer le régime le plus adapté à la situation et aux besoins du délinquant. Elle repose sur une classification initiale des condamnés au regard de leurs besoins, de leur capacité d'évolution et de traitement, qui est alors au coeur des préoccupations de l'Administration Pénitentiaire mais également des différents congrès internationaux pénaux et pénitentiaires³⁴⁴. Cette classification

³⁴⁰ AMOR P., op. cit., spéc. p. 12.

³⁴¹ CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Rapport d'activité pour l'année 1945*, Séance du 30 janvier 1946 présidée par M. Amor, Ministère de la Justice, 1946, spéc. p. 13.

³⁴² CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, op. cit., spéc. p. 24.

³⁴³ Les quatorze points de la réforme pénitentiaire, Mai 1945, point n°7.

³⁴⁴ GERMAIN C., La classification des délinquants en France, *Rev. pénit.*, 1952, p. 319-359 ; PINATEL J., Classification des criminels, *RSC*, 1956, p. 363-871.

ne doit plus uniquement reposer sur la nature de l'infraction commise, mais bien sur la personnalité du condamné, sur ses antécédents criminels, sur ses éventuelles pathologies et sur sa capacité d'évolution. Comme le résume le Directeur de l'Administration Pénitentiaire, Charles Germain, « *le pénitencier ne reçoit que l'homme ; le délit reste à la porte* »³⁴⁵. La réforme pénitentiaire propose une conception humaniste de la peine. Celle-ci, résolument orientée vers l'avenir, doit s'attacher à favoriser la resocialisation des condamnés. « *Ainsi comprise, la peine privative de liberté faite pour des hommes et destinée à améliorer des hommes, prend visage humain, c'est-à-dire forme intelligente. Elle a un sens, refaire des être sociables* »³⁴⁶.

69. La réforme pénitentiaire tend à remettre en cause les différentes classifications des criminels théorisées à cette époque, qui reposent sur des critères juridiques, biologiques, psychiatriques, sociologiques, caractérologiques ou cliniques, dont les frontières tendent à se brouiller³⁴⁷. Même si elle s'appuie encore sur la classification criminologique classique, qui distingue les délinquants d'habitude des délinquants occasionnels, elle repose sur un concept nouveau de moralité du délinquant, c'est-à-dire sa capacité d'évolution dans le cadre d'un traitement pénitentiaire individualisé, offrant une traduction concrète du principe de l'individualisation. L'étude de la personnalité du délinquant joue un rôle central dans la détermination des modalités d'exécution de la peine, aux côtés de l'étude de sa situation sanitaire ou sociale. L'individu n'est plus figé dans son acte délinquant. Il n'est plus déterminé d'un point de vue anthropologique ou social, selon une approche scientifique et rationnelle du fait délinquant, comme le défendaient les partisans de l'Ecole positiviste italienne, Cesare Lombroso ou Enrico Ferri³⁴⁸. Il est appréhendé dans une perspective dynamique qui confère un sens nouveau à la peine. Celle-ci ne doit plus avoir pour unique but de réprimer l'auteur, de l'éliminer temporairement afin de protéger la société. Elle est résolument orientée vers une prise en charge active du délinquant qu'elle doit responsabiliser en vue de sa réintégration sociale. Cette nouvelle conception de la peine, et plus globalement de la politique criminelle, trouve un écho particulier dans la doctrine de la Défense Sociale Nouvelle théorisée par le juriste Marc Ancel au milieu des années 1950³⁴⁹. Le concept de responsabilité se situe au coeur de cette doctrine qui, rompant avec les doctrines positivistes ou la doctrine de la Défense Sociale, « *cherche à s'insérer dans un système de justice pénale sans aucunement le rejeter a priori et surtout lui conserve sa valeur*

³⁴⁵ GERMAIN C., Les nouvelles tendances du système pénitentiaire français, *RSC*, 1954, p. 38-63, spéc. p. 41.

³⁴⁶ CANNAT P., Première leçon, définition et avenir de la science pénitentiaire, in Cannat P., *La réforme pénitentiaire*, Cours enseigné au centre d'études de Fresnes, Paris, 1949, 287 p., p. 15-28, spéc. p. 28.

³⁴⁷ PINATEL J., op. cit.

³⁴⁸ GASSIN R., *Criminologie*, 6^e éd, Paris, Dalloz, Précis, 2007, 823 p., spéc. p. 158 et s.

³⁴⁹ ANCEL M., *La défense sociale nouvelle*, op. cit. : la première édition de cet ouvrage date de 1954.

essentielle d'expression de l'Etat de droit »³⁵⁰. L'auteur prône la mise en oeuvre d'une véritable « pédagogie de la responsabilité »³⁵¹ qui constitue la finalité même de la réponse pénale. « Cette responsabilité que la Défense Sociale nouvelle entend maintenir, ou plus exactement restaurer, n'est (...) pas un don abstrait et général de l'esprit humain, mais une prise de conscience concrète, une réaction profonde et complète de la personnalité toute entière face à une situation donnée » qui « seule permet et légitime l'action de resocialisation »³⁵². Cette action repose sur la mise en oeuvre d'un traitement rééducatif fortement teinté de valeurs humanistes, partant du postulat que « le crime étant un fait social et un acte humain, tout n'est pas terminé lorsque le délit a été légalement défini et assorti de la peine légale » mais qu' « il reste à le comprendre en tant que phénomène socio-individuel, c'est-à-dire analyser la situation sociologique qui lui a donné naissance, à en prévenir la commission ou la réitération, et à s'interroger sur l'attitude à prendre à l'égard de son auteur, au-delà de la simple qualification légale »³⁵³.

70. L'évaluation de la situation, de la personnalité et des besoins des délinquants constitue le préalable indispensable à la mise en oeuvre du traitement pénitentiaire. Elle fait l'objet d'une attention toute particulière comme en atteste l'ouverture, dès le mois d'août 1950, du Centre National d'Observation et de triage de Fresnes vers lequel qui reçoit tous les condamnés à une longue peine qui doivent en principe être orientés vers une maison centrale³⁵⁴. Cette structure témoigne de la volonté d'instaurer une véritable phase préalable d'observation et d'évaluation pluridisciplinaire des détenus afin d'individualiser les modalités d'exécution de leur peine. Pendant une période moyenne de six mois, les détenus sont soumis à différents examens médicaux, psychiatriques qui viennent compléter leur dossier pénal au même titre que l'enquête sociale réalisée par les assistantes sociales. Ils font en parallèle l'objet d'une observation attentive

³⁵⁰ ANCEL M., op. cit., spéc. p. 112.

Sur cette question de la responsabilité, la doctrine de la Défense Sociale Nouvelle diffère de la doctrine positiviste et de la doctrine de la Défense Sociale théorisée par Adolphe Prins au début du XX^e siècle dans son ouvrage *La défense sociale et les transformations du droit pénal* publié en 1910. La première réfute le concept de responsabilité au profit du concept de dangerosité qui justifie le prononcé de mesures de défense sociale ou de sûreté indéterminées dont l'objet est de protéger la société en éliminant l'individu dangereux. La nouvelle théorie de la Défense Sociale portée ensuite par Filippo Gramatica dans son ouvrage *Principes de défense sociale* publié en 1961, mais formulée dès les années 1930, ne renoue pas avec le principe de responsabilité, bien qu'elle rompe avec une conception exclusivement protectrice des mesures prises à l'encontre des délinquants au profit de mesures orientées vers leur amélioration. Elle réfute les concepts fondateurs du droit pénal que sont l'infraction, le délinquant et la peine. L'individu est appréhendé dans toute sa subjectivité comme un homme anti-social qu'il convient de resocialiser.

³⁵¹ LAZERGES C., La défense sociale nouvelle a 50 ans, *RSC*, 2005, p. 165-170, spéc. p. 167 ; voir égal. Pin X., op. cit., spéc. p. 16, §18.

³⁵² ANCEL M., Responsabilité et défense sociale, *RSC*, 1959, p. 179-184, spéc. p. 182.

³⁵³ ANCEL M., *La défense sociale nouvelle*, op. cit., spéc. p. 30.

³⁵⁴ CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *RAPPORT ANNUEL SUR L'EXERCICE 1945*, Ministère de la Justice, 1951, 226 p., spéc. p. 37-38 ; GERMAIN C., Les nouvelles tendances du système pénitentiaire français, op. cit., spéc. p. 331-334.

par le personnel pénitentiaire. L'ensemble de ces éléments sont appréciés par un nouveau magistrat exclusivement chargé de l'exécution des peines, le juge de l'exécution des peines. Ce dernier se prononce sur l'affectation des condamnés dans l'une des structures pénitentiaires. L'affectation ne relève plus de la compétence exclusive de l'Administration Pénitentiaire. Elle incombe à un magistrat ad hoc qui, s'il ne dispose pas encore de pouvoirs juridictionnels, constitue « *le vivant et l'utile prolongement de la justice répressive à la phase d'exécution des peines* »³⁵⁵. A l'issue de cette phase d'observation et d'évaluation, les condamnés sont classés en trois grandes catégories : les condamnés présentant des pathologies médicales sérieuses, orientés vers des centres médicaux pénitentiaires, les condamnés présentant une moralité moindre ou étant inaptes au travail, considérés comme non amendables et orientés vers des maisons centrales classiques et les « *éléments dignes d'intérêt* » sur lesquels les efforts de l'administration vont se concentrer³⁵⁶. Ces condamnés majeurs considérés comme amendables sont affectés, selon leur profil et leur situation pénale, vers des établissements pénitentiaires qui proposent un traitement en régime ouvert ou vers des maisons centrales réformées qui mettent en oeuvre le principe du régime progressif³⁵⁷.

71. Le régime progressif se compose initialement de quatre phases successives, allant de l'encellulement individuel à la semi-liberté, puis d'une cinquième phase de libération conditionnelle³⁵⁸. Pendant la première phase d'observation, menée au Centre de Fresnes ou au sein des maisons centrales, le condamné est emprisonné individuellement de jour comme de nuit, selon le modèle pennsylvanien. Il est placé sous l'observation du personnel, et notamment de l'éducateur. A l'issue de cette phase, d'une durée de 3 mois à 1 an, les détenus amendables sont affectés au sein d'une maison centrale réformée où ils sont isolés la nuit mais soumis à l'obligation de travail collectif le jour selon le modèle auburnien. Cette seconde phase constitue la première étape de traitement. La troisième phase est une phase dite d'amélioration où les détenus se voient octroyer certains avantages sous réserve de leur bonne conduite. Elle se poursuit par une quatrième phase dite de confiance, qui se traduit par un adoucissement du régime de détention, pouvant aller jusqu'à l'octroi de la semi-liberté. Dans ce cas, les détenus sont amenés à travailler en dehors de la prison mais réintègrent leur cellule le soir. Le régime

³⁵⁵ AMOR P., La réforme pénitentiaire en France, op. cit., spéc. p. 17.

³⁵⁶ GERMAIN C., La réforme des institutions pénitentiaires en France, op. cit., spéc. p. 189.

³⁵⁷ Le régime progressif est introduit par le décret-loi du 17 juin 1938 qui a supprimé la transportation des forçats. A leur égard, il prévoit que la peine des travaux forcés est subie dans une maison de force avec une obligation de travail et un isolement cellulaire temporaire de jour et de nuit. Le système est généralisé à partir de 1954.

³⁵⁸ PLAWSKI S., *Droit pénitentiaire*, Lille, PUL, 1977, 278 p., p. 16 et s. ; AMOR P., op. cit., spéc. p. 11 et s. ; GERMAIN C., *Les nouvelles tendances du système pénitentiaire français*, op. cit., spéc. p. 46 et s. ; PLAWSKI S., op. cit., p. 59 et s.

s'achève ensuite par une cinquième phase de libération conditionnelle. L'accession à ces différentes phases relève de la compétence du magistrat chargé de l'exécution des peines. Il se prononce dans le cadre d'une commission au sein de laquelle il recueille l'avis des différents personnels de l'établissement, personnels de direction, de surveillance, assistantes sociales et éducateurs.

72. Les établissements réformés constituent le lieu privilégié de la mise en oeuvre d'un véritable traitement pénitentiaire, consacré au sein de l'Ensemble des Règles a minima pour le traitement des détenus adopté par l'Organisation des Nations Unies (ONU) en 1955³⁵⁹. L'organisation internationale consacre le principe selon lequel « *le but et la justification des peines et mesures privatives de liberté sont en définitive de protéger la société contre le crime* », ce qui implique que « *le délinquant, une fois libéré, soit non seulement désireux, mais aussi capable de vivre en respectant la loi et de subvenir à ses besoins* »³⁶⁰. Dans cette perspective, « *le régime pénitentiaire doit faire appel à tous les moyens curatifs, éducatifs, moraux et spirituels et autres et à toutes les formes d'assistance dont il peut disposer, en cherchant à les appliquer conformément aux besoins du traitement individuel des délinquants* »³⁶¹. Déterminé selon les besoins individuels des condamnés, ce traitement « *doit avoir pour but (...) de créer en eux la volonté et les aptitudes qui les mettent à même, après leur libération, de vivre en respectant la loi* » et « *doit être de nature à encourager le respect d'eux-mêmes et à développer leur sens de la responsabilité* »³⁶². Il repose sur une classification des délinquants qui permet, après avoir écarté les détenus qui « *exerceraient une influence fâcheuse sur leurs codétenus* », de « *répartir les détenus en groupes* » afin « *de faciliter leur traitement en vue de leur réadaptation sociale* »³⁶³.

Offrant une traduction concrète de ces règles, l'Administration Pénitentiaire entend mettre à profit la longueur de la peine pour oeuvrer à la rééducation morale et professionnelle des condamnés. « *Cette condamnation permet à l'Administration de disposer de l'être physique et moral de chaque détenu, de tous ses moments comme de toutes ses facultés et tout cela dans une longue succession de jours, de mois et d'années. Elle lui livre dans le détenu l'homme tout entier, sa liberté, son activité, son intelligence et jusqu'à sa parole. Ainsi dépositaire des ressources les*

³⁵⁹ ONU, Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus, adopté par le premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, et approuvé par le Conseil Economique et social dans ses résolutions 663c (XXIV) du 31 juillet 1957 et 2076 (LXII) du 13 mai 1977, Genève, 22 août-3 septembre 1955.

³⁶⁰ ONU, op. cit., règle 58.

³⁶¹ ONU, op. cit., règle 59.

³⁶² ONU, op. cit., règle 65

³⁶³ ONU, op. cit., règle 67.

plus considérables, des pouvoirs les plus étendus qui puissent jamais se retrouver dans [ses] mains », l'Administration Pénitentiaire ne doit pas seulement « empêcher le mal » mais « faire le bien » pour assurer « ses plus élémentaires devoirs de solidarité humaine et de défense sociale »³⁶⁴. Pour assurer ces ambitieuses missions, elle doit « ajouter l'éducation à la discipline » en introduisant au sein de ses établissements une nouvelle catégorie d'agents, les éducateurs. Ces personnels assurent la prise en charge des condamnés aux côtés des instituteurs, qui interviennent depuis 1919 en détention mais qui en pratique « ont toujours été affectés à des tâches étrangères à leur mission », et des personnels de surveillance, qui n'ont reçu qu'une instruction de base³⁶⁵.

2 – Les nouveaux acteurs du traitement pénitentiaire

73. La mise en oeuvre du régime progressif s'appuie sur la création d'un nouveau corps de personnels, les éducateurs (a), qui constituent les principaux alliés du magistrat ad hoc chargé de déterminer et de mettre en oeuvre les modalités d'exécution de la peine (b).

a- La création d'un corps des éducateurs pénitentiaires

74. La mise en oeuvre du traitement pénitentiaire repose sur l'intervention de personnels compétents chargés non seulement d'instruire les condamnés, mais plus largement de les éduquer au sens étymologique du terme, c'est-à-dire de les conduire à sortir progressivement de la délinquance³⁶⁶.

75. Les éducateurs constituent un corps créé ex nihilo, chargé de mettre en oeuvre les principes de la réforme pénitentiaire. S'ils conservent une mission d'instruction à l'égard des détenus illettrés, ils sont également chargés « d'organiser les cours et les conférences éducatives, morales ou sociales propres à faire naître et à se développer l'amendement du détenu ou à entretenir chez ceux qu'une faute occasionnelle aurait conduit en prison, le fond de probité, l'instinct social et les facultés intellectuelles qui, sans cela, risqueraient de s'altérer, puis de disparaître »³⁶⁷. Leur mission de rééducation ne se résume pas à des activités scolaire mais

³⁶⁴ CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Rapport annuel sur l'exercice 1945*, Conseil supérieur de l'Administration Pénitentiaire, Séance du 30 janvier 1946 présidée par M. Amor, 1946, spéc. p. 24.

³⁶⁵ CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *op. cit.*, spéc. p. 25.

³⁶⁶ Le terme éducation vient en effet de la préposition latine *ex* qui signifie par « hors de », et du verbe « *ducere* » traduit par les verbes « *tirer hors de* », « *conduire* » selon le dictionnaire Gaffiot.

³⁶⁷ CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *op. cit.*, spéc. p. 25.

suppose un accompagnement du condamné dans son relèvement moral. Comme l'expose Pierre Cannat, « dans les maisons centrales, chaque détenu doit être pris en charge au point de vue moral par une sorte de guide dont le rôle consiste à lui rendre fréquemment visite, à le suivre tout au long de sa peine pour orienter ses pensées, à gagner sa confiance, à le soutenir dans ses chutes, à l'exalter dans ses efforts, à lui parler de sa libération et de ses projets au-delà de la prison. Cet éducateur doit s'imposer progressivement au détenu, devenir son confident et son ami »³⁶⁸. Il lui appartient d'observer les condamnés, de suivre « l'évolution de leur état d'esprit » et de guider les autorités dans la détermination des modalités du régime de détention progressif³⁶⁹. Dans la mise en oeuvre de ce régime, les éducateurs constituent, par leur mission d'aide à la décision, de véritables auxiliaires du JEX. Ils doivent « en somme, tenir la compatibilité morale de la prison sous la haute autorité du Directeur, leur chef hiérarchique et en liaison avec le juge de l'exécution des peines »³⁷⁰. Soucieuse de mettre en oeuvre ces modalités d'exécution de la peine, la DAP s'appuie initialement sur quelques personnels de surveillance sélectionnés et formés pour assurer la fonction d'éducateur au sein des premiers établissements réformés³⁷¹. Ces nouveaux agents n'ont initialement pas de titre, étant de « simples surveillants auxiliaires »³⁷². Un décret de 1949 crée officiellement leur statut.

76. Le décret du 21 juillet 1949³⁷³ institue un corps des éducateurs des services extérieurs des établissements pénitentiaires, comprenant initialement un éducateur chef et vingt-trois éducateurs qui entrent en fonction au 31 décembre 1949. Recrutés par voie de concours externe, ces personnels bénéficient de sessions de formation au sein de l'Ecole pénitentiaire de Fresnes. Leur formation se déroule principalement sous forme de stages pratiques, réalisés en détention auprès des surveillants et des éducateurs en poste. Cette formation leur permet de se conformer aux exigences de leurs missions, à savoir « l'observation et de la rééducation des détenus en vue de leur reclassement social »³⁷⁴. Leur statut est confirmé par un décret du 3 mars 1952³⁷⁵, qui

³⁶⁸ CANNAT P., Quatorzième leçon, La rééducation des détenus, in CANNAT P., *La réforme pénitentiaire, Cours enseigné au centre d'études de Fresnes*, Paris, 1949, 287 p., p.250-270, spéc. p. 265.

³⁶⁹ CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, op. cit., spéc. p. 25.

³⁷⁰ ib. id.

³⁷¹ FERLAY N., op. cit., spéc. p. 15 ; GERMAIN C., op. cit., 323-346, spéc. p. 330 : les premières centrales réformées, celles d'Haguenau pour les femmes et de Mulhouse pour les hommes sont ouvertes en 1946.

³⁷² DAP, *Rapport annuel sur l'exercice 1959*, 1951, 226 p., Annexe, Rapport de l'inspection Générale de l'Administration, spéc. p. 53.

³⁷³ Décret n°49-977 du 21 juillet 1949 portant règlement d'administration publique relatif au statut particulier des éducateurs des services extérieurs pénitentiaires, publié au JORF du 22 juillet 1949, p. 7189.

³⁷⁴ Décret n°49-977 du 21 juillet 1949, op. cit., art. 2.

³⁷⁵ Décret n°52-251 du 3 mars 1952 portant règlement d'administration publique relatif au statut particulier des éducateurs des services extérieurs pénitentiaires, publié au JORF du 6 mars 1952, p. 2613, art. 1.

précise et élargit les modalités de recrutement³⁷⁶. Le décret du 12 décembre 1958³⁷⁷ parachève le statut spécial de l'ensemble des personnels extérieurs, en réglementant au sein d'un texte commun les statuts des corps de directeurs, de surveillants et d'éducateurs. S'il ne modifie pas les missions des éducateurs, ce règlement crée un concours interne ouvert aux fonctionnaires ou agents non titulaires justifiant de cinq années de services au sein des services extérieurs de l'Administration Pénitentiaire. Sur un plan statutaire, conjugué à l'ordonnance du 6 août 1958³⁷⁸, il limite la liberté d'expression des éducateurs³⁷⁹. Ces dispositions prendront toute leur importance lors des différents mouvements qui agiteront par la suite les services. Le Syndicat National du Personnel Educateur des services extérieurs de l'Administration Pénitentiaire, futur SNEPAP, premier syndicat des éducateurs, créé le 13 mars 1958, devient le lieu de l'expression collective des personnels. D'un point de vue institutionnel, l'ordonnance du 23 décembre 1958³⁸⁰, complétée par le décret du 23 février 1959³⁸¹, « [apporte] à l'Administration Pénitentiaire cette consécration législative de méthodes désormais éprouvées »³⁸².

b- La création de la fonction de juge de l'application des peines

77. L'ordonnance du 23 décembre 1958 vient préciser les principes de la répartition des condamnés au sein des différents établissements pénitentiaires et définir les régimes de détention. Elle institue la fonction du juge de l'application des peines. Ce magistrat constitue un acteur essentiel dans la mise en oeuvre des nouvelles finalités de la peine, et un interlocuteur privilégié des éducateurs.

³⁷⁶ Le niveau de recrutement est élevé du niveau brevet élémentaire au niveau baccalauréat. Le concours s'ouvre à d'autres diplômes, dont le diplôme d'Etat d'assistant social.

³⁷⁷ Décret n°58-12M du 12 décembre 1958 portant règlement d'administration publique relatif au statut particulier des spécial des fonctionnaires des services extérieurs de l'Administration Pénitentiaire, art. 20 (en ligne sur Criminocorpus).

³⁷⁸ Ordonnance n°58-696 du 6 août 1958 relative au statut spécial des personnels des services pénitentiaires extérieurs de l'Administration Pénitentiaire, publiée au JORF du 7 août 1958, p. 7423.

³⁷⁹ L'article 3 de l'ordonnance précise que « toute cessation concertée du service, tout acte collectif d'indiscipline caractérisé de la part des personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire est interdit ». L'article 48 du décret dispose que « les fonctionnaires des services extérieurs de l'administration pénitentiaire doivent, en tout temps, qu'ils soient ou non en service, s'abstenir en public de tout acte ou propos de nature à déconsidérer le corps auquel ils appartiennent ou à troubler l'ordre public ».

³⁸⁰ Ordonnance n°58-1296 du 23 décembre 1958 modifiant le code de procédure pénale, publiée au JORF du 24 décembre 1958, p. 117111.

³⁸¹ Décret n°59-322 du 23 février 1959 concernant l'application du code de procédure pénale, publié au JORF du 25 février 1959, p. 2328 et s.

³⁸² DAP, *Rapport annuel sur l'exercice 1958, 1959*, 202 p., spéc. p. 9.

78. Au sein des établissements pénitentiaires, les maisons d'arrêt sont destinées à accueillir les inculpés, prévenus et accusés soumis à la détention préventive³⁸³. Les détenus sont soumis au principe de l'encellulement individuel de jour comme de nuit, bien qu'il soit déjà possible d'y déroger en raison de la distribution intérieure des établissements ou de leur encombrement temporaire³⁸⁴. Les condamnés aux travaux forcés, à la réclusion ou à une peine d'emprisonnement et dont la durée de la peine restant à subir est supérieure à un an sont incarcérés au sein des maisons centrales³⁸⁵. Les autres condamnés à une peine d'emprisonnement correctionnelle sont détenus dans des maisons de correction où le principe de l'encellulement individuel de jour et de nuit prévaut également³⁸⁶. Au sein des maisons centrales, le code de procédure pénale prévoit la mise en oeuvre du régime progressif, qui repose sur l'intervention d'un magistrat ad hoc chargé des fonctions de juge de l'application des peines³⁸⁷. Le JAP, qui succède au juge de l'exécution des peines, constitue « *sans conteste l'une des plus importantes innovations du code de procédure pénale* »³⁸⁸. Nommé pour trois ans par arrêté du Ministre de la Justice après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature, ce magistrat est chargé de suivre l'exécution des peines et de déterminer les principales modalités du traitement pénitentiaire en vue de son individualisation³⁸⁹. Il intervient notamment dans les maisons centrales mettant en oeuvre le régime progressif, défini comme un « *régime (...) progressivement adapté au degré d'amendement et aux possibilités de reclassement du condamné* »³⁹⁰. Au sein de ces établissements, il préside la commission de classement qui décide des modifications du régime. Elle se compose des personnels de direction et de surveillance, du médecin, de l'assistante sociale et, éventuellement, des éducateurs qui peuvent présenter leurs observations orales sur la situation du détenu³⁹¹.

Le JAP intervient également au sein de l'ensemble des établissements pour peine, dont le régime a pour objectif de « *favoriser l'amendement des condamnés et de préparer leur reclassement social* »³⁹². Il dispose d'un pouvoir de contrôle sur les conditions de détention, qu'il exerce au travers son obligation de visiter les établissements pénitentiaires³⁹³. Ces visites, a

³⁸³ CPP, art. 714 codifié par l'ordonnance n°58-1296 du 23 décembre 1958.

³⁸⁴ CPP, art. 716 codifié par l'ordonnance n°58-1296 du 23 décembre 1958.

³⁸⁵ CPP, art. 717 codifié par l'ordonnance n°58-1296 du 23 décembre 1958. ; CPP, art. D. 83 codifié par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

³⁸⁶ CPP, art. 719 codifié par l'ordonnance n°58-1296 du 23 décembre 1958.

³⁸⁷ CPP, art. 721 codifié par l'ordonnance n°58-1296 du 23 décembre 1958.

³⁸⁸ DAP, op. cit., p., spéc. p. 11.

Voir égal. BREDIN J-D., Deux institutions nouvelles du code de procédure pénale (Livre V) : le juge de l'application des peines et le sursis avec mise à l'épreuve, *JCP éd. G.*, 1959, I, n° 1517.

³⁸⁹ CPP, art. 722 codifié par l'ordonnance n°58-1296 du 23 décembre 1958.

³⁹⁰ CPP, art. 722 codifié par l'ordonnance n°58-1296 du 23 décembre 1958.

³⁹¹ CPP, art. D. 95 à D. 97 codifiés par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

³⁹² CPP, art. 728 codifié par l'ordonnance n°58-1296 du 23 décembre 1958.

³⁹³ CPP, art. 727 codifié par l'ordonnance n°58-1296 du 23 décembre 1958.

minima mensuelles³⁹⁴, lui permettent, par un contact fréquent avec la population carcérale, d'approfondir sa connaissance personnelle des détenus. Il est également membre de la commission de surveillance instaurée au sein de tous les établissements afin de veiller aux conditions matérielles, sanitaires et sociales de détention, et à la mise en oeuvre de la réforme morale des détenus³⁹⁵. Le magistrat doit notamment s'assurer du respect de l'obligation de travail imposée aux condamnés à des peines privatives de liberté pour des crimes et délits de droit commun³⁹⁶. Le régime pénitentiaire instauré au sein de l'ensemble des prisons pour peine se voit assigner une double finalité, de réforme morale et de réintégration sociale des condamnés³⁹⁷. La création du JAP permet au législateur d'affirmer sa « *volonté (...) de prescrire l'intervention judiciaire après le prononcé des sentences pénales* »³⁹⁸, conscient que l'autorité judiciaire, constitutionnellement érigée en gardienne des libertés individuelles³⁹⁹, « *ne saurait être plus longtemps absente d'une tâche dont l'objet généreux tend au relèvement moral et au reclassement du condamné* »⁴⁰⁰. Il exerce « *des fonctions d'autorité et de responsabilité* »⁴⁰¹, en exerçant un strict contrôle sur la mise en oeuvre des dispositions légales et sur le respect de l'esprit de la Réforme Amor. L'Administration Pénitentiaire conserve néanmoins un pouvoir de décision, notamment dans la répartition des détenus au sein des établissements.

79. Pour mener à bien ses missions, le JAP s'appuie sur les éducateurs confirmés dans leurs missions traditionnelles « *d'observation et de rééducation des détenus en vue de leur reclassement social* »⁴⁰². Les finalités de leurs actions éducatives sont redéfinies, au regard des recommandations internationales, et notamment des règles adoptées par l'ONU⁴⁰³. A l'égard des détenus, elles ont « *pour objet de créer ou de développer en eux la volonté et les aptitudes qui leur permettront, après leur libération, de vivre en respectant la loi et de subvenir honnêtement à leurs besoins* »⁴⁰⁴. Outre les entretiens individuels, les éducateurs sont incités à organiser des discussions de groupe « *pour faire comprendre aux détenus les exigences morales individuelles et de la vie en société et de leur faire prendre conscience de leurs responsabilités propres* »⁴⁰⁵. Ils

³⁹⁴ CPP, art. D. 176 codifié par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

³⁹⁵ CPP, art. 727 codifié par l'ordonnance n°58-1296 du 23 décembre 1958 ; CPP, art. D. 184 codifié par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

³⁹⁶ CPP, art. 720 codifié par l'ordonnance n°58-1296 du 23 décembre 1958.

³⁹⁷ CPP, art. 728 CPP codifié par l'ordonnance n°58-1296 du 23 décembre 1958.

³⁹⁸ DAP, op. cit., spéc. p. 9-12.

³⁹⁹ Constitution du 4 octobre 1958, art. 66.

⁴⁰⁰ LHEZ R., directeur de l'Administration Pénitentiaire, cité in MALHERBE J., Le juge de l'application des peines, RSC 1959, p. 635-655, spéc. p. 637.

⁴⁰¹ DAP, op. cit., spéc. p. 12.

⁴⁰² CPP, art. D. 213 codifié par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

⁴⁰³ ONU, op. cit.

⁴⁰⁴ CPP, art. D. 440 codifié par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

⁴⁰⁵ CPP, art. D. 441 codifié par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

sont déchargés de la mission d'enseignement stricto sensu qui est clairement dévolue aux personnels de l'Education Nationale⁴⁰⁶. Repositionnés sur des actions plus culturelles, ils doivent permettre aux détenus qui le désirent de « *se livrer pendant leurs loisirs à des activités récréatives et culturelles propres à maintenir dans des conditions mentales et morales satisfaisante et à développer en même temps leurs facultés* »⁴⁰⁷. Le code de procédure pénale ne consacre pas encore de véritable service éducatif. Il place les éducateurs, personnels des services extérieurs de l'Administration Pénitentiaire, sous l'autorité du directeur de l'établissement. Ce dernier est notamment chargé, au même titre que le JAP, de veiller à la mise en oeuvre des méthodes d'observation et de traitement des détenus mais également de répondre à l'obligation de formation du personnel⁴⁰⁸. Le personnel de surveillance est également associé à cette mission de rééducation⁴⁰⁹. Dans son rapport annuel de 1960, le Directeur de l'Administration Pénitentiaire, M. Orvain, souligne « *l'évolution qui s'est produite ces dernières années dans la fonction pénitentiaire* » et qui « *a eu notamment une incidence profonde sur les attributions du personnel de surveillance, qui au lieu de demeurer un gardien passif, seulement attentif aux tentatives d'évasion et aux manquements à la discipline, est devenu un moniteur et un éducateur* »⁴¹⁰.

80. La mise en oeuvre concrète de la réforme Amor restera limitée, seuls quatre établissements pénitentiaires mettant en oeuvre le régime progressif à la fin des années 1950⁴¹¹. Ce bilan s'explique notamment par des raisons matérielles, l'Administration Pénitentiaire ne disposant pas des moyens nécessaires à une réforme plus ambitieuse de ses structures⁴¹². Pour autant, les nouvelles finalités assignées à la peine privative de liberté ont des répercussions notables sur le positionnement professionnel des personnels pénitentiaires. L'exigence d'une prise en charge individualisée des condamnés a pour conséquence d'opérer une structuration progressive des services sociaux et éducatifs, les personnels dépassant progressivement le clivage de leurs missions.

⁴⁰⁶ CPP, art. D. 450 à D. 456 codifiés par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

⁴⁰⁷ CPP, art. D. 442 codifié par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

⁴⁰⁸ CPP, art. D. 202 et D. 216 codifiés par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

⁴⁰⁹ CPP, art. D. 211 codifié par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

⁴¹⁰ DAP, *Rapport annuel sur l'exercice 1960*, Ministère de la Justice, 1961, p. 31

⁴¹¹ DAP, *Rapport annuel sur l'exercice 1958*, Ministère de la Justice, Juin 1959, 202 p., spéc. p. 25 : les établissements concernés sont les maisons centrales de Melun, Mulhouse, Caen et Ensenheim.

⁴¹² CARLIER C., op. cit. §72.

B – La structuration progressive des services socio-éducatifs

81. Dans un contexte de surpopulation carcérale constaté dès 1960⁴¹³, les personnels intervenant en détention font l'objet d'un intérêt tout particulier. Outre l'insuffisance numérique du personnel de surveillance, l'Administration Pénitentiaire se heurte à des difficultés pour pourvoir l'ensemble des postes d'éducateurs⁴¹⁴. Pour remédier à cette situation, un renforcement des dispositions statutaires des personnels de l'Administration Pénitentiaire intervient, sous l'impulsion notamment de M. Morice, Directeur de l'Administration Pénitentiaire. Cette réforme statutaire consacre l'existence des services éducatifs (1). Ces services fusionnent rapidement avec les services sociaux, marquant l'émergence d'un service unique chargé de prendre en charge les détenus (2).

I – La consécration des services éducatifs

82. Dans le rapport d'activité pour l'année 1965, le Directeur de l'Administration Pénitentiaire, M. Morice, dresse un tableau particulièrement sombre son administration. Il déplore l'augmentation constante de la population pénale, engendrant un phénomène de surpopulation qui se répercute sur les conditions de prise en charge des détenus⁴¹⁵. Soulignant l'importance des missions éducatives, il regrette les « *conditions statutaires médiocres, alliées à la pénurie des candidatures* » qui nuisent au déploiement effectif des éducateurs au sein de l'ensemble des établissements pour peine mais également des maisons d'arrêt⁴¹⁶. Des efforts sont engagés pour rendre le statut des éducateurs plus attractif et mieux structurer le service éducatif (a). En dépit de spécificités statutaires, les missions des éducateurs et des assistants sociaux apparaissent pourtant similaires, conduisant les personnels à intervenir conjointement (b).

a- Le renforcement statutaire du corps des éducateurs

83. L'éducateur constitue un acteur central de la prise en charge active des détenus. Son intervention repose sur l'instauration d'un véritable dialogue avec chacun d'entre eux afin « *de rechercher une prise de conscience qui a pour but d'aller au fond des problèmes* », d' « *apporter des solutions, sinon complètes, du moins partielles, sous des formes diverses, au moyen d'un*

⁴¹³ Entre le 1er janvier 1960 et le 1er janvier 1961, la population carcérale a augmenté de 7% pour atteindre le chiffre de 28677 détenus en 1961.

⁴¹⁴ DAP, *Rapport annuel sur l'exercice 1960*, Ministère de la Justice, 1962, 208 p., spéc. p. 68 : seuls 19 candidats se présentent cette année là pour pourvoir les 29 postes ouverts. Seuls 10 candidats seront finalement recrutés.

⁴¹⁵ DAP, *Rapport annuel sur l'exercice 1965*, Ministère de la Justice, Juin 1966, spéc. p. III et s.

⁴¹⁶ DAP, op. cit., spéc. p. XXXIII.

enseignement qui revêtira un caractère tantôt intellectuel, tantôt manuel, tantôt physique, qui augmentera la valeur personnelle de chaque détenu, qui le valorisera objectivement et subjectivement »⁴¹⁷. Le statut ne rendant pas compte de l'importance de leurs missions, il sera renforcé par un décret du 21 novembre 1966⁴¹⁸, qui contribuera à inscrire « *l'année 1966 (...) dans les annales de l'Administration Pénitentiaire comme celle du statut de son personnel* »⁴¹⁹.

84. Si ce texte ne modifie pas les missions assignées au personnel éducatif⁴²⁰, il consacre statutairement l'obligation de formation initiale des personnels dispensée au sein de la nouvelle Ecole d'Administration Pénitentiaire, inaugurée le 10 janvier 1966⁴²¹. Ils y suivent une formation théorique et pratique sur deux ans à l'issue desquels ils s'engagent à occuper un emploi pendant une durée de cinq ans au sein des structures pénitentiaires⁴²². L'ensemble de ces dispositions tend à assurer le recrutement d'un personnel compétent et une stabilité au corps des éducateurs, en conformité avec les recommandations internationales⁴²³. « *Le soin apporté à la préparation de cet enseignement démontre quelle est l'ambition de l'Administration Pénitentiaire, quelle est aussi sa conviction de l'importance de la fonction éducative pour la poursuite de l'action de relèvement des délinquants* »⁴²⁴. Au vu du décret du 21 novembre 1966, les éducateurs peuvent être affectés en maison centrale, en centre pénitentiaire ou en maison d'arrêt, selon les besoins du service⁴²⁵. Ce règlement institue un véritable service éducatif, commun à l'ensemble des établissements⁴²⁶. Pour assurer le déploiement des éducateurs, l'Administration centrale poursuit ses efforts de recrutement⁴²⁷. Elle entend répondre aux besoins des structures, confrontées à l'augmentation de la population carcérale et à l'évolution du profil des détenus, plus jeunes et

⁴¹⁷ DAP, op. cit., spéc. p. XXXIII.

⁴¹⁸ Décret n°66-874 du 21 novembre 1966 portant règlement d'administration publique relatif au statut spécial des fonctionnaires des services extérieurs de l'administration pénitentiaire, publié au JORF du 29 novembre 1966, p. 10408.

⁴¹⁹ DAP, op. cit., spéc. p. XXVII et s.

⁴²⁰ Décret n°66-874 du 21 novembre 1966 op. cit., art. 21.

⁴²¹ Le Centre d'Etudes pénitentiaire devient Ecole de formation des personnels de l'Administration Pénitentiaire puis Ecole d'Administration Pénitentiaire en 1966. Elle se situe au sein d'un ancien centre de jeunes détenus de Fleury-Mérogis. Elle sera baptisée Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire par un arrêté du 20 juillet 1977. Voir : arrêté du 20 juillet 1977 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire de Plessis-Le-Comte à Fleury-Mérogis, publié au JORF du 9 août 1977, p. 4127.

⁴²² Décret n°66-874 du 21 novembre 1966, op. cit., art. 27 : les candidats reçus au concours reçoivent une formation théorique d'un an. A l'issue de cette première année, les élèves nommés éducateurs stagiaires, poursuivent leur formation pratique au sein des structures. Les éducateurs bénéficient de sessions de formation depuis mars 1961 au sein du Centre d'Etudes pénitentiaire, délocalisé de la prison de Fresnes au boulevard Raspail en juillet 1951. Les surveillants continuent d'être formés à Fresnes.

⁴²³ Les règles a minima pour le traitement des détenus adoptées par le Congrès des Nations Unies en 1955 insistent sur l'importance du recrutement et de la formation du personnel pénitentiaire. Voir : ONU, op. cit., règles 46 et 47.

⁴²⁴ DAP, *Rapport annuel sur l'exercice 1966*, Ministère de la Justice, 1967, p. XVIII.

⁴²⁵ Décret n°66-874 du 21 novembre 1966, op. cit., art. 2.

⁴²⁶ DAP, *Rapport annuel sur l'exercice 1967*, Ministère de la Justice, 1968, 298 p., spéc. p. 9

⁴²⁷ DAP, op. cit., spéc. p. 87 : 65 nouveaux éducateurs ont pu être recrutés en 1968.

présentant de nombreuses carences éducatives et socio-professionnelles. « *Presque tous les délinquants sont des déficients de base : pas de foyer normalement constitué, pas de formation, pas de métier* »⁴²⁸. Nombre d'entre eux présentent des « *perturbations caractérielles et mentales* » ou « *des troubles du comportement conduisant à l'acceptation du délit, à la récidive, ou à la fragilité du sujet rééduqué qui est victime de sa propre instabilité* »⁴²⁹. La prise en charge de cette population précaire et fragile modifie les interventions des éducateurs. Elle vient brouiller la frontière existant entre leurs missions et celles des assistantes sociales. Leur déploiement au sein de l'ensemble des établissements pénitentiaires les conduit à intervenir sur les aspects sociaux de la prise en charge, rendant inopérant le cloisonnement entre services sociaux et services éducatifs.

b- Le rapprochement progressif des éducateurs et des assistants sociaux

85. En principe, les éducateurs sont chargés d'étudier la personnalité des délinquant, d'assumer les missions d'éducation et d'assistance morale, d'organiser les différentes activités. La prééminence des questions d'ordre social les incite progressivement à étendre leur champ d'action. Au sein notamment des maisons d'arrêt, ils procèdent à l'accueil des détenus et sont conduits à collaborer avec l'assistant social de l'établissement en vue de rechercher les conditions propices au reclassement social du justiciable⁴³⁰. Des réflexions sont menées sur la pertinence du clivage entre les missions éducatives et sociales, qui s'opère au détriment d'une prise en charge globale des détenus.

86. Les actions des personnels sociaux et éducatifs poursuivent la même finalité de réadaptation des délinquants. Partant de ce constat, une commission composée d'assistantes sociales chefs et d'assistantes sociales se réunit dès février 1968, afin d'« *étudier le contenu et les limites de la fonction d'assistant de service social* »⁴³¹. L'unification des services est initialement portée par les personnels cherchant à mutualiser leurs moyens afin d'assurer la cohérence des suivis individuels. La commission propose que « *le service social s'oriente (...) vers une action commune d'une équipe au sein de laquelle interviennent le personnel administratif et de surveillance, les éducateurs, les instituteurs et le personnel médical et paramédical* »⁴³². Dans un premier temps, il ne s'agit pas d'instaurer un véritable service socio-

⁴²⁸ DAP, *Rapport annuel sur l'exercice 1970, 1971*, 298 p., spéc. p. 85.

⁴²⁹ ib. id.

⁴³⁰ DAP, *Rapport annuel sur l'exercice 1966*, Ministère de la Justice, 1967, 330 p., spéc. p. 81.

⁴³¹ DAP, *Rapport annuel sur l'exercice 1968*, Ministère de la Justice, 1969, 320 p., spéc. p. 114.

⁴³² DAP, op. cit., spéc. p. 114.

éducatif, mais plutôt de renforcer la collaboration entre les services existants et de clarifier leurs compétences respectives. Sur cette base, la DAP élabore une circulaire sur le rôle d'un service socio-éducatif dès le 15 juin 1970, mentionné au sein de son rapport d'activité⁴³³. Même si le service social, en tant qu'entité autonome, est encore mentionné au sein du code de procédure pénale⁴³⁴, cette circulaire instaure, au sein des établissements dotés d'éducateurs et d'assistants sociaux, un service socio-éducatif placé sous l'autorité du chef d'établissement. Dans les établissements dépourvus d'éducateurs ou d'assistants sociaux, l'ensemble des missions est assumé par le personnel présent, quel que soit son corps de rattachement⁴³⁵. Au sein des services socio-éducatifs, les attributions des personnels restent distinctes, à l'exception de la phase d'accueil des arrivants. Les éducateurs sont clairement positionnés sur la dimension éducative intellectuelle et physique. Ils sont confirmés dans leur rôle d'observation du comportement et de la personnalité des détenus. Les assistants sociaux sont quant à eux chargés des actions d'insertion sociale. Les personnels interviennent de manière complémentaire, chacun étant maintenu dans son champ de compétences originel. Ils sont néanmoins incités à travailler en étroite collaboration. L'existence du service socio-éducatif reste fragile, reposant sur une simple circulaire. Ce texte traduit la volonté de l'Administration Pénitentiaire de renforcer la cohérence de la prise en charge des condamnés. Cette conception ne fléchira pas en dépit des événements qui agitent le milieu carcéral à partir de l'année 1971.

87. Au début des années 1970, les établissements pénitentiaires sont agités par de nombreux incidents, mutineries et prises d'otages⁴³⁶. Ces événements, loin d'induire une primauté de la mission sécuritaire de l'Administration Pénitentiaire, suscitent une prise de conscience administrative et politique de la nécessité de poursuivre la promotion des missions resocialisante et éducative de la peine privative de liberté⁴³⁷. Cette prise de conscience est portée le Groupe d'Information sur les Prisons (GIP), créé en février 1971 sur la base d'un manifeste signé, entre autres, par Michel Foucault. Ce groupe entend donner la parole aux détenus et faire cesser le silence qui entoure le milieu carcéral. Il dénonce le rôle ambivalent des éducateurs « *dont le nom*

⁴³³ DAP, *Rapport annuel sur l'exercice 1970*, Ministère de la Justice, 1971, 446 p., spéc. p. 121 et s. : ce rapport mentionne la circulaire AP 70-2 du 15 juin 1970 sur le service socio-éducatif et se propose « *d'en faire une brève analyse* ».

⁴³⁴ CPP, art. D. 460 à D. 477 codifiés par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

⁴³⁵ DAP, op. cit., spéc. p. 122.

⁴³⁶ Différentes mutineries et prises d'otages, impliquant notamment des travailleurs sociaux se sont déroulées au cours de l'année 1971 dont celle menée à la maison centrale de Clairvaux entraînant le célèbre procès de MM. Buffet et Bontems.

Voir : BADINTER R., *L'exécution*, Paris, Livre de Poche, 1973, 220 p. ; CONANT M., *Les éducateurs pénitentiaires dans les années 1970-1980 : identité et positionnement professionnel*, 73 p., Mémoire : ENAP, Agen, 2006, spéc. p. 22 et s.

⁴³⁷ DAP, *Rapport annuel sur l'exercice 1971*, Ministère de la Justice, 1972, 332 p., spéc. p. III.

est une fiction administrative ». Le GIP estime que les éducateurs « *n'ont rien à voir avec une quelconque éducation (...)* », qu'ils ne sont que des « *flics de l'esprit, comme il y a des flics pour le corps* »⁴³⁸. Les éducateurs sont présentés comme complices d'un système essentiellement répressif, l'Administration Pénitentiaire rappelant d'ailleurs que « *les éducateurs ont également la responsabilité du maintien de l'ordre et de la discipline des détenus pendant qu'ils les ont en charge* »⁴³⁹. Cette critique sera par la suite prépondérante dans les interrogations des personnels sur leur identité professionnelle⁴⁴⁰. Le GIP entend également dénoncer les conditions de détention. Il trouve un appui au sein des instances politiques qui travaillent à une profonde réforme du code de procédure pénale.

Cette réforme, portée par le Garde des Sceaux M. Pleven, se concrétise par le décret du 12 septembre 1972⁴⁴¹ puis par la loi du 29 décembre 1972⁴⁴². Elle s'inscrit dans le contexte plus large des réflexions menées au niveau du Conseil de l'Europe autour de la révision de l'Ensemble des règles a minima pour le traitement de détenus de l'ONU⁴⁴³ et de leur adaptation au contexte européen⁴⁴⁴. Dès 1968, le directeur de l'Administration Pénitentiaire française, M. Le Corno, est impliqué dans la réforme, en tant que président de l'un des sous-comités conduisant les réflexions⁴⁴⁵. Le Conseil de l'Europe adopte, en 1973, la résolution appelée Ensemble des règles a minima pour le traitement des détenus⁴⁴⁶. C'est dans l'esprit de ces règles que s'inscrit la réforme pénale initiée en 1972, proposant les modifications nécessaires « *pour permettre à travers l'exécution des peines de mieux assurer la sanction des comportements délictueux et la préparation de la réinsertion sociale* »⁴⁴⁷. Dans cette perspective, une Commission de l'Application des Peines (CAP) est instituée au sein de chaque maison d'arrêt, sous la présidence du JAP⁴⁴⁸. Conçue comme un lieu de concertation entre le JAP et les différents personnels pénitentiaires, elle constitue l'instance décisionnaire des modalités de traitement des condamnés. Educateurs et

⁴³⁸ CONANT M., op. cit., p. 11.

⁴³⁹ DAP, *Rapport annuel sur l'exercice 1970*, Ministère de la Justice, 1971, 446 p., spéc. p. 13.

⁴⁴⁰ DAP, op. cit., spéc. 12.

⁴⁴¹ Décret n°72-852 du 12 septembre 1972 modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale, publié au JORF du 20 septembre 1972, préambule.

⁴⁴² Loi n°72-1226 du 29 décembre 1972 simplifiant et complétant certaines dispositions relatives à la procédure pénale, aux peines et à leur exécution, publiée au JORF du 30 décembre 1970, p. 13783.

⁴⁴³ ONU, Ensemble de règles a minima pour le traitement des détenus, op. cit.

⁴⁴⁴ DAP, *Rapport annuel sur l'exercice 1968*, Ministère de la Justice, 1969, 360 p., p. 64.

⁴⁴⁵ QUÉRO L., Les standards pénitentiaires internationaux, in ARTIÈRES P., LASCOUMES P., *Gouverner, enfermer, La prison, un modèle indépassable*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, 360 p., p. 319-339, spéc. p. 332 : dès 1968, sous l'impulsion des travaux du Comité Européen pour les Problèmes Criminels, un sous-comité est instauré pour proposer une adaptation des règles de l'ONU. Il est présidé par M. Le Corno.

⁴⁴⁶ CONSEIL DE L'EUROPE, Résolution 73 (5), Ensemble des règles a minima pour le traitement des détenus, adoptée par le Conseil des Ministres le 19 janvier 1973.

⁴⁴⁷ Décret n°72-852 du 12 septembre 1972 modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale, publié au JORF du 20 septembre 1972, p. 9996, préambule, p. 1.

⁴⁴⁸ CPP, art. D. 83-1 et D. 96 codifiés par le décret n°72-852 du 12 septembre 1972 ; Art. 722 CPP modifié par la loi n°72-1226 du 29 décembre 1972.

assistants sociaux interviennent en son sein en tant qu'organe consultatif. Leur mission d'aide à la décision judiciaire est consacrée. Ces dispositions réglementaires n'entérinent pas encore la mutualisation des services sociaux et éducatifs. Seul le service social reste expressément mentionné au sein du code de procédure pénale⁴⁴⁹. Les événements qui secouent le milieu pénitentiaire au cours des années 1970 rendent nécessaire la mutualisation des moyens des services et la collaboration étroite de leurs personnel afin d'apaiser les tensions carcérales.

2 – La consécration des services socio-éducatifs

88. Suites aux mutineries de l'été 1974, le Garde des Sceaux, M. Lecanuet, initie une seconde réforme en vue d'améliorer les conditions de détention. Il s'appuie sur les travaux du Secrétariat d'Etat à la Condition Pénitentiaire, créé par un décret du 8 juin 1974 et dont la présidence est confiée à Hélène Dorlhac⁴⁵⁰. Aux yeux de la DAP, « *l'idée directrice de cette réforme a été d'adapter à l'évolution de la société les peines privatives de liberté de telle manière que, d'une part, les aspects répressifs de celles-ci ne soient pas aggravés par les conditions de leur exécution et que, d'autres part, elles permettent de préparer et favoriser la réinsertion sociale des détenus* »⁴⁵¹. D'origine empirique et sous-tendue par des considérations pragmatiques (a), la fusion des services sociaux et éducatifs constitue l'ultime étape dans le processus d'institutionnalisation des services ad hoc du milieu fermé (b).

a – La naissance empirique des services socio-éducatifs

89. Au-delà des événements nationaux, la réforme de 1975 s'inscrit dans un contexte européen favorable à ce mouvement d'humanisation, suite à la ratification, par la France, en 1974, de la Convention EDH⁴⁵².

90. Ce mouvement est également porté par les plus hautes instances politique, le Président de la République Valéry Giscard d'Estaing posant en 1974 le célèbre principe selon lequel « *la prison, c'est la privation de liberté d'aller et venir et rien d'autre* »⁴⁵³. En février 1975, paraît

⁴⁴⁹ CPP, art. D. 460.

⁴⁵⁰ CONANT M., op. cit. p. 27.

⁴⁵¹ CONANT M., op. cit., p. 28.

⁴⁵² Loi n°73-1227 du 31 décembre 1973, autorisant la ratification de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950, et de ses protocoles additionnels, publiée au JORF du 3 janvier 1974, p. 67.

⁴⁵³ Cette phrase a été prononcée par le Président Valéry Giscard d'Estaing le 10 août 1974 à l'issue d'un déplacement au sein d'une prison lyonnaise.

également l'ouvrage majeur de Michel Foucault, *Surveiller et Punir*, dans lequel le philosophe met en exergue l'échec de la mission de réinsertion de l'institution carcérale⁴⁵⁴. Ce constat d'échec ne semble pas être l'apanage des prisons françaises, au regard des préoccupations similaires des autorités américaines⁴⁵⁵. En réaction, le Garde des Sceaux s'attache à promouvoir une amélioration de la condition carcérale. Un décret du 23 mai 1975 vient alléger les contraintes pénitentiaires et favoriser le maintien des liens familiaux⁴⁵⁶. Rompant avec l'esprit de la réforme Amor, il met fin au régime progressif, en réformant l'organisation des établissements pénitentiaires et leur régime. Ce texte crée deux types d'établissements, répondant à une organisation interne et un régime de détention propres. Les maisons centrales comportent un régime axé sur la sécurité, même si « *les modalités internes permettent également de préserver et de développer les possibilités de réinsertion sociale des condamnés* »⁴⁵⁷. « *Au sein de ces établissements, des quartiers de sécurité renforcée sont institués pour recevoir les condamnés qui, par leur personnalité ou leur comportement, ne peuvent être affectés ou maintenus dans un autre établissement* »⁴⁵⁸. Ces quartiers de sécurité renforcée ou quartiers haute sécurité (QHS) cristalliseront de nombreuses tensions. Les centres de détention comportent quant à eux un régime « *principalement orienté vers la resocialisation des condamnés* »⁴⁵⁹.

Le décret vient modifier substantiellement la mission des services éducatifs et sociaux au sein des établissements pénitentiaires. Il traduit les difficultés croissantes de l'Administration Pénitentiaire à concilier les missions sécuritaire et resocialisante à l'encontre de l'ensemble des détenus. Face à l'augmentation de la population carcérale et au manque de personnel, les éducateurs déplorent les conditions de prise en charge des détenus, en raison du poids des impératifs sécuritaires. Certains manifestent, par le biais du SNEPAP, leur volonté d'autonomie à l'égard du chef d'établissement⁴⁶⁰. L'Administration Pénitentiaire est, à cette époque, confrontée à de nouveaux incidents, suite notamment à l'évasion de Jacques Mesrine du QHS de la prison de la Santé. Ces événements entraînent le retour des préoccupations sécuritaires, symbolisé par la nomination d'un préfet, M. Dablanc, à la tête de la DAP. La rupture est consommée avec la promulgation de la loi du 22 novembre 1978⁴⁶¹, qui institue la période de sûreté, période pendant

⁴⁵⁴ FOUCAULT M., op. cit., spéc. p. 269-273.

⁴⁵⁵ MARTINSON R., What Works, questions and answers about prison reform, op. cit.

⁴⁵⁶ Décret n°75-402 du 23 mai 1975 modifiant certaines parties du code de procédure pénale, publié au JORF du 27 mai 1975, p. 5268.

⁴⁵⁷ CPP, art. D. 70-1 al. 1 créé par le décret n°75-402 du 23 mai 1975.

⁴⁵⁸ CPP, art. D. 70-1 al. 2 créé par le décret n°75-402 du 23 mai 1975.

⁴⁵⁹ CPP, Art. D. 70-2 créé par le décret n°75-402 du 23 mai 1975.

⁴⁶⁰ CONANT M., op. cit., p. 52.

⁴⁶¹ Loi n°78-1097 du 22 novembre 1978 modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale en matière d'exécution des peines privatives de liberté, publiée au JORF du 23 novembre 1978, p. 3926.

laquelle les condamnés ne peuvent bénéficier d'aucune mesure d'aménagement de peine⁴⁶², puis de la loi du 2 février 1981 dite « *Sécurité et Liberté* »⁴⁶³ portée par le Garde des Sceaux, M. Peyrefitte. La nomination de M. Badinter au Ministère de la Justice le 23 juin 1981, sous la présidence de M. Mitterrand, permet de rompre avec ce mouvement. Son mandat sera fortement marqué par l'abolition de la peine de mort le 9 octobre 1981⁴⁶⁴, dont la pertinence était depuis longtemps interrogée⁴⁶⁵.

91. Pendant cette période agitée, les services socio-éducatifs font pourtant l'objet d'un intérêt particulier. L'augmentation de la population carcérale et la précarité socio-économique des détenus rendent nécessaire l'instauration d'une étroite collaboration entre l'ensemble des personnels chargés de leur prise en charge. Un nouveau décret du 22 septembre 1977 vient définir les contours du statut particulier du personnel éducatif et de probation⁴⁶⁶. Ce règlement marque une profonde évolution terminologique. Si les éducateurs sont toujours chargés de l'observation et de la rééducation des détenus, leurs missions ne visent plus l'amendement et le reclassement social des condamnés mais leur réinsertion sociale⁴⁶⁷. Le décret crée au sein du corps des éducateurs un grade de chef de service éducatif et de probation⁴⁶⁸, cet agent étant chargé de « *diriger l'action d'une équipe éducative, de coordonner l'enseignement scolaire, d'organiser et d'animer l'ensemble des activités éducatives dans les établissements pénitentiaires* »⁴⁶⁹. S'inscrivant dans le prolongement de la circulaire de 1970, une circulaire du 13 février 1979 relative à l'action socio-éducative dans les établissements pénitentiaires⁴⁷⁰ vient répondre aux attentes des personnels en organisant les services socio-éducatifs en milieu fermé. Elle entérine la fusion des deux services, dont les personnels sont désormais désignés selon le terme générique de travailleurs sociaux de l'Administration Pénitentiaire⁴⁷¹.

La circulaire officialise la finalité commune des actions des éducateurs et des assistants sociaux, dont les frontières sont désormais abolies. Elle assigne trois missions principales au service : une mission sociale, une mission éducative et une mission de préparation de la

⁴⁶² CPP, art. 720-2 créé par la loi n°78-1097 du 22 novembre 1978.

⁴⁶³ Loi n°81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant les libertés des personnes, publiée au JORF du 3 février 1981, p. 415.

⁴⁶⁴ Loi n°81-908 du 9 octobre 1981, op. cit.

Voir sur l'histoire de l'abolition : BADINTER R., *L'abolition*, Paris, Livre de Poche, 2000, 273 p.

⁴⁶⁵ Voir not. : HUGO V., *Ecrits sur la peine de mort*, 2^e éd., Paris, Actes Sud, Babel, 2002, 294 p.

⁴⁶⁶ Décret n°77-1143 du 22 septembre 1977 relatif au statut particulier du personnel éducatif et de probation des services extérieurs de l'Administration Pénitentiaire, publié au JORF du 14 octobre 1977, p. 4917.

⁴⁶⁷ Décret n°77-1143 du 22 septembre 1977, art. 1.

⁴⁶⁸ Décret n°77-1143 du 22 septembre 1977, Art. 2.

⁴⁶⁹ Décret n°77-1143 du 22 septembre 1977, Art. 3.

⁴⁷⁰ Circulaire U111 du 13 février 1979 relative à l'action socio-éducative dans les établissements pénitentiaires.

⁴⁷¹ DAP, *Rapport annuel sur l'exercice 1979*, Ministère de la Justice, 1980, 276 p., spéc. p. 118.

réinsertion sociale des détenus. La mission éducative est déparée de sa connotation morale, sous-tendue par la notion d'amendement⁴⁷². La circulaire maintient cependant les personnels sous l'autorité du chef d'établissement. Elle met un terme aux revendications d'autonomie des éducateurs. La constitution d'équipes socio-éducatives se développe avec prudence au sein de certains établissements, maisons d'arrêt et centres de détention⁴⁷³. Les expériences s'avèrent positives pour les personnels, « *chacun élargissant son champ d'action grâce à une mise en commun des connaissances et des méthodes de travail* »⁴⁷⁴. Si l'expérimentation se poursuit et s'élargit aux maisons centrales, le service socio-éducatif n'est encore pas expressément mentionné au sein du code de procédure pénale, ni même au sein des rapports d'activité de l'Administration Pénitentiaire⁴⁷⁵. La circulaire de 1979 constitue néanmoins le support de l'avènement de véritables services socio-éducatifs au sein de tous les établissements. Une nouvelle commission est mise en place à partir de juin 1984 pour réfléchir à une nouvelle organisation des structures socio-éducatives au niveau local, régional et national⁴⁷⁶. Sur la base de ses travaux, la mutualisation des services du milieu fermé, d'origine empirique, reçoit un fondement réglementaire avec le décret du 6 août 1985⁴⁷⁷.

b – La consécration réglementaire des services socio-éducatifs

92. L'année 1984 est marquée par « *l'impulsion donnée à l'évolution du travail socio-éducatif afin de tendre vers une meilleure homogénéité des équipes socio-éducatives* »⁴⁷⁸. S'appuyant sur la circulaire du 13 février 1979, la DAP s'efforce d'instituer de véritables services socio-éducatifs. Elle souhaite ainsi renforcer la collaboration des personnels et la cohérence de la prise en charge, tout en palliant la faiblesse des services en termes de personnel.

93. Le décret du 6 août 1985 institue un service socio-éducatif au sein de chaque établissement pénitentiaire, regroupant les assistants sociaux et les éducateurs, officiellement désignés sous le terme commun de travailleurs sociaux⁴⁷⁹. La définition des missions dévolues à ce service évolue quelque peu, traduisant le souci de concilier l'ensemble des missions

⁴⁷² FERLAY N., op. cit., spéc. p. 35.

⁴⁷³ DAP, *Rapport annuel sur l'exercice 1980*, Ministère de la Justice, Paris, 1981, 376 p., spéc. p. 122.

⁴⁷⁴ DAP, op. cit., spéc. p. 118.

⁴⁷⁵ DAP, op. cit., spéc. p. 122 ; DAP, *Rapport annuel sur l'exercice 1981*, Ministère de la Justice, Paris, 1982, 376 p., spéc. p. 121.

⁴⁷⁶ DAP, *Rapport annuel sur l'exercice 1985*, Ministère de la Justice, Paris, 1986, 336 p., spéc. p. 164.

⁴⁷⁷ Décret n°85-836 du 6 août 1985, modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale, publié au JORF du 8 août 1985, p. 9063.

⁴⁷⁸ DAP, *Rapport annuel sur l'exercice 1984*, Ministère de la Justice, Paris, 1985, 340 p., spéc. p. 177.

⁴⁷⁹ CPP, art. D. 460 modifié par le décret n°85-836 du 6 août 1985

initialement exercées. Le service socio-éducatif « *a pour mission de participer à la prévention des effets désocialisants de l'emprisonnement sur les détenus, de favoriser le maintien des liens sociaux et familiaux et de les aider à préparer leur réadaptation sociale* »⁴⁸⁰. En vue de favoriser la réinsertion des détenus, terme qui tend à supplanter celui, devenu désuet, de reclassement, les travailleurs sociaux doivent apporter une assistance sociale, matérielle et personnelle aux détenus. La dimension éducative et la dimension d'assistance morale disparaissent au profit d'une véritable assistance sociale et personnelle. Il s'agit d'accompagner le détenu dans ses différentes démarches, de lui permettre de préserver ses liens familiaux, de lui procurer si besoin une aide matérielle en vue de faciliter sa réintégration au sein de la société en tant qu'individu responsable. Dans cette perspective, les travailleurs sociaux doivent coordonner l'action des différents services et soutenir le développement d'activités socio-culturelles et sportives au sein des établissements⁴⁸¹. Les activités socio-culturelles ont « *pour objet de développer (...) les moyens d'expression, les connaissances et les capacités physiques et intellectuelles des détenus* »⁴⁸². Le développement de ces activités n'incombe plus directement aux éducateurs. Elles sont principalement mises en oeuvre sous le contrôle d'associations, constituées auprès de chaque établissement, et reposent sur l'intervention de personnels extérieurs⁴⁸³.

94. Le décret du 6 août 1985⁴⁸⁴ témoigne d'une volonté de structurer les nouveaux services socio-éducatifs. Si les personnels sont encore placés sous la direction du chef d'établissement, le texte prévoit la possibilité, pour les services les plus importants, de disposer d'un chef de service ad hoc issu du corps des assistants sociaux ou des éducateurs pour diriger le service et coordonner ses actions. Au niveau national, les travailleurs sociaux intervenant en milieu fermé sont rattachés à la Sous-Direction des peines privatives de liberté et de la réinsertion. Ils reçoivent l'appui d'un nouveau Délégué Régional à l'Action Socio-Educative (DRASE), rattaché aux directions régionales et qui se substitue à l'assistant social régional⁴⁸⁵. La volonté de procéder à l'évaluation des activités des services conduit à l'introduction d'un rapport annuel sur le fonctionnement du service, établi par le chef de service ou l'un des travailleurs sociaux et adressé à l'Administration Centrale. Une circulaire du 25 février 1987 vient préciser les modalités d'organisation et de fonctionnement de ce service unique afin d'« *assurer le développement de la*

⁴⁸⁰ CPP, art. D. 461 modifié par le décret n°85-836 du 6 août 1985

⁴⁸¹ CPP, art. D. 461 et D. 441 modifiés par le décret n°85-836 du 6 août 1985.

⁴⁸² CPP, art. D. 440 modifié par le décret n°85-836 du 6 août 1985.

⁴⁸³ CPP, art. D. 442 et D. 446 modifiés par le décret n°85-836 du 6 août 1985.

⁴⁸⁴ Décret n°85-838 du 6 août 1985, op. cit.

⁴⁸⁵ CPP, art. D. 460 modifié par le décret n°85-836 du 6 août 1985.

prise en compte de la mission de réinsertion de l'Administration Pénitentiaire »⁴⁸⁶. Cette réforme entend donner aux services les moyens structurels d'assurer une prise en charge efficace des détenus. Dès leurs origines, les services socio-éducatifs souffrent d'un manque de personnels. En 1985, ils comptent 476 agents, dont 299 assistants sociaux et 177 éducateurs. Ils prennent en charge une population carcérale en constante augmentation, qui s'élève au 1^{er} janvier, à 41752 détenus majeurs. La période qui s'ouvre, au lendemain des élections législatives de mars 1986, ne leur est pas favorable.

95. Le nouveau Garde des Sceaux, Alain Chalandon, se montre avant tout préoccupé par la sécurité des citoyens, au détriment de la réinsertion des détenus⁴⁸⁷. Soucieux toutefois d'améliorer les conditions de détention, il lance, dès 1987, un grand programme de construction de 15000 places de prison, dont le financement est assuré par des fonds privés. La gestion de ces établissements et la mission de surveillance restent assurées par l'Administration Pénitentiaire, en conformité avec l'article 2 loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire⁴⁸⁸. Cet article rappelle le caractère régalien des fonctions de direction, de greffe et de surveillance, ouvrant la possibilité de déléguer les autres fonctions à des personnes de droit privé. Le premier article de loi consacre l'existence d'un service public pénitentiaire. Si ce dernier « *participe à l'exécution des décisions et sentences pénales et au maintien de la sécurité publique* », il doit également « *[favoriser] la réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire* » et être « *organisé de manière à assurer l'individualisation des peines* ». Le législateur fait implicitement référence aux missions du service socio-éducatif, dont le caractère régalien n'est pas confirmé. Afin d'harmoniser les méthodes de travail de ses agents, l'Administration Pénitentiaire diffuse un guide méthodologique du travail social en établissement pénitentiaire⁴⁸⁹ qui confirme que les missions du service socio-éducatif s'inscrivent dans le prolongement de celles du service public pénitentiaire. Cette nouvelle structuration du service est présentée comme tenant compte « *des conceptions modernes en matière d'exécution des peines et des recommandations des organismes internationaux, notamment celles du Conseil de l'Europe, qui tendent à apporter au fonctionnement des établissements pénitentiaires les aménagements nécessaires pour permettre, dans le cadre de l'exécution des peines privatives de*

⁴⁸⁶ Circulaire AP 87-03 du 25 février 1987 relative au service socio-éducatif en établissement pénitentiaire, NOR JUSE87400010C, p. 1.

⁴⁸⁷ PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 451 et s.

⁴⁸⁸ Loi n°87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, publiée au JORF du 23 juin 1987, p. 6775 ; Voir sur la loi : COUVRAT P., Quelques réflexions sur la loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, RSC, 1987, p. 925-928.

⁴⁸⁹ DAP, *Pour une méthodologie de travail social en établissement pénitentiaire*, Ministère de la Justice, Administration Pénitentiaire, Novembre 1988, 202 p.

liberté, de préparer la réinsertion sociale des personnes incarcérées »⁴⁹⁰.

96. Depuis 1945, d'importants efforts ont été réalisés en vue de structurer l'action des personnels sociaux et éducatifs, afin qu'ils puissent soutenir la réinsertion sociale des condamnés. A la fin des années 1980, les services socio-éducatifs sont consacrés par voie réglementaire, et timidement reconnus par la loi. Ainsi consacrés, ils constituent les principaux acteurs de la prise en charge des détenus. Ils jouent un rôle d'interface entre le milieu ouvert et le milieu fermé, étant conduits à travailler en étroite collaboration avec les structures du milieu ouvert qui connaissent le même processus d'institutionnalisation. La préparation de la sortie de détention fait l'objet d'importantes réflexions. La prise de conscience du caractère criminogène de la prison conduit à la promotion progressive des mesures exécutées extra-muros, peines alternatives et aménagements de peine, qui permettent d'atténuer l'effet désocialisant de l'incarcération. La mesure la plus symbolique constitue la libération conditionnelle, légalement consacrée depuis 1885. Cette mesure restera, jusqu'à la Réforme Amor, symbolique, à défaut du développement de structures ad hoc chargés d'assister le libéré conditionnel. A partir de 1945, le milieu ouvert subit d'importantes évolutions qui aboutissent à l'institutionnalisation de comités chargés du suivi des condamnés non détenus. Leur histoire est intimement liée à celle des services sociaux et éducatifs.

⁴⁹⁰ DAP, op. cit., spéc. p. 13.

Section II – Les prémisses de l'institutionnalisation des services en milieu ouvert

97. Au regard des nouvelles finalités de la peine privative de liberté, la prison ne se conçoit plus comme un lieu clos, destinée à exclure temporairement le condamné isolé. Ce dernier fait l'objet d'une véritable prise en charge en détention, par l'action des personnels sociaux et éducatifs. Celle-ci doit se poursuivre au-delà de sa libération afin de faciliter son reclassement au sein de la société⁴⁹¹. Les modalités d'exécution de la peine sont repensées avec l'instauration du régime progressif et la consécration de la libération conditionnelle. La peine se conçoit davantage comme une succession de périodes, allant de l'emprisonnement individuel à la libération encadrée. Des efforts sont engagés pour accompagner le condamné tout au long de l'exécution de sa peine, et notamment lors de la transition entre le milieu carcéral et le milieu libre. L'essor des peines alternatives exécutées en milieu ouvert et la promotion des aménagements de peine rendent nécessaire la structuration des interventions.

Dans cette perspective, des structures ad hoc sont créées afin de coordonner les actions jusque-là menées par des œuvres privées ou des associations⁴⁹². L'institutionnalisation se traduit par la création de deux comités dédiés à la mise des différentes mesures du milieu ouvert (I). Elle se poursuit par l'instauration de services uniques, les comités de probation et d'assistance aux libérés (II).

I – La structuration progressive de comités chargés du suivi des condamnés en milieu ouvert

98. La création des comités du milieu ouvert s'inscrit dans le prolongement des principes de la réforme pénitentiaire de 1945. Leurs origines sont à rechercher dans la loi du 14 août 1885 instaurant la libération conditionnelle. Son article 6 prévoit que l'administration peut charger des sociétés ou institutions de patronage de veiller sur la conduite des libérés. Sous l'impulsion de la réforme Amor, des comités ad hoc sont institués pour encadrer les condamnés bénéficiant d'une libération conditionnelle (A). Ils sont rapidement secondés par des comités complémentaires dédiés à la mise en œuvre du sursis probatoire instauré en 1958 (B).

⁴⁹¹ Les quatorze points de la réforme pénitentiaire, Mai 1945, point n°12.

⁴⁹² COUESNON B., *Le comité de probation et d'assistance aux libérés de Lille*, 325 p., Thèse : sciences juridiques, politiques et sociales, Lille 2, 1977 ; COQUEREL L., *Les comités de probation et d'assistance aux libérés*, 158 p., Mémoire de DEA : droit pénal et sciences criminelles, Poitiers, 1993.

A – L'institutionnalisation des comités post-pénaux sous l'impulsion de la Réforme Amor

99. Comme en milieu fermé, le suivi des condamnés exécutant leur peine milieu ouvert repose originellement sur l'intervention de particuliers ou groupes de particuliers, soucieux d'apporter un soutien aux sortants de prison, voire de leur éviter d'être incarcérés. (1). La réforme Amor s'attache à coordonner leurs actions en créant des comités dédiés au suivi des condamnés en milieu ouvert (2).

1 – Le développement empirique de la prise en charge des condamnés en milieu ouvert

100. Si pour Marc Ancel, « *les origines de la probation se perdent dans la nuit des temps* »⁴⁹³, le SME, mesure de probation française, trouve son fondement dans des pratiques mises en oeuvre au XIX^e siècle aux Etats-Unis. Son histoire est intimement liée à celle des finalités de la peine, qui d'une conception purement répressive, s'est vue progressivement assigner une mission de réadaptation, d'amendement, de reclassement du condamné. La probation s'inscrit dans cette lente évolution de la pénalité, découlant originellement d'une « *modification presque inconsciente des pratiques juridiques courantes* », impulsée par certains philanthropes et praticiens, avant d'être relayée par les autorités publiques⁴⁹⁴. Elle repose sur une nouvelle conception des modalités d'exécution de la peine, qui cessent d'être uniquement appréhendées sous le prisme carcéral. Le caractère privé de la prise en charge des détenus n'est pas une exception nationale (b). il semble intrinsèquement liée à l'histoire de la probation (a).

a- Les origines anglo-saxonnes des mesures du milieu ouvert

101. Historiquement, la probation prend naissance aux Etats-Unis, dont la législation en matière de procédure pénale permet aux magistrats de suspendre le prononcé de la peine après avoir reconnu la culpabilité du justiciable.

102. Le système probatoire est rattaché à la figure de John Augustus, considéré comme le père de la probation⁴⁹⁵. En 1841, ce cordonnier de Boston décide de se porter caution devant le

⁴⁹³ ANCEL M., préface de POUPET H., *La probation des délinquants adultes en France*, Publication du Centre d'Etudes de Défense sociale de l'Institut de droit comparé de l'université de Paris, Paris, Cujas, 1955, 210 p., p. V.

⁴⁹⁴ ONU, *La probation et les mesures analogues*, 1953, cité in Perrier Y., op. cit., spéc. p. 1

⁴⁹⁵ BÉGUET J., *La mise à l'épreuve surveillée*, *RSC*, 1947, p. 378-395 ; POUPET H., op. cit., spéc. p. 33-91 ; TOMIC-MALIC M., *Le délégué bénévole comme délégué de probation*, *Rev. pénit.* 1975, p. 183 et s. ; FAGET J., op. cit., p. 12 et s. ; GAGNARD S., *Le mandat du cordonnier*, *Revue de l'Application des Peines*, n°17, Mars 1996, p. 5-10 ; PERRIER Y., op. cit., p. 1 et s., §10.01 et s.

tribunal à l'égard d'un condamné et de le prendre en charge afin de lui éviter le prononcé d'une peine privative de liberté. Il est ainsi sursis à la mise à l'exécution de la peine pendant une période déterminée au cours de laquelle le condamné doit faire ses preuves⁴⁹⁶. Fort du succès de cette initiative, l'Etat du Massachusetts décide dès 1858 de se doter d'une législation instaurant la probation, le « *Massachusetts Probation Act* ». La prise en charge des condamnés est confiée à des fonctionnaires rémunérés, rompant avec l'esprit de bénévolat qui l'anime jusqu'alors. La probation est par la suite généralisée à l'ensemble des Etats. En parallèle, des expériences similaires sont menées en Angleterre à l'initiative d'un magistrat, M. Davenport Hill, juge à Birmingham, qui tient un registre des personnes de confiance chargées de suivre et de contrôler des délinquants. Cette pratique est légalisée en 1879 par le « *Summary Jurisdiction Act* », qui consacre la possibilité pour les magistrats de ne pas prononcer de condamnation à l'encontre d'un justiciable reconnu coupable, sous réserve de sa bonne conduite. En 1887, le « *Probation of First Offenders Act* » complète et étend ce dispositif en soumettant les justiciables éligibles à une surveillance adaptée à leur situation⁴⁹⁷. Le terme de probation apparaît pour la première fois dans une disposition législative. Le système peine toutefois à se développer en raison du manque d'agents de probation. La loi de 1907, le « *Probation of Offenders Act* », tente de pallier les faiblesses du dispositif en autorisant les magistrats à nommer eux même des officiers de probation. « *L'histoire du « probation system » dans les pays anglo-saxons révèle ainsi une extension constante de l'institution, qui, partie d'une pratique informelle et de portée limitée est arrivée, tout au moins en Angleterre, à être applicable en toute hypothèse* »⁴⁹⁸. Le système reçoit la faveur des praticiens. La fin du XIX^e siècle est marquée par un intérêt réel pour le système probatoire. La probation retient l'intérêt des réformateurs européens, grâce aux liens d'échanges privilégiés que constituent les congrès pénitentiaires internationaux⁴⁹⁹.

b- Les origines associatives de la prise en charge des condamnés en milieu ouvert

103. Le congrès de Stockholm de 1878 est l'occasion de débattre des moyens les plus efficaces en matière de prévention de la récidive⁵⁰⁰. Ses participants estiment nécessaire d'instaurer un système pénitentiaire réformateur, qui repose sur le principe d'un emprisonnement individuel et qui propose une assistance morale et éducative ainsi qu'un travail au détenu en vue de son

⁴⁹⁶ Le terme probation est issu du verbe latin « *probare* » qui signifie prouver.

⁴⁹⁷ Il s'agit des délinquants primaires reconnus coupables d'une infraction punissable d'une peine d'emprisonnement de deux ans au plus.

⁴⁹⁸ BÉGUET J., op. cit., spéc. p. 380.

⁴⁹⁹ PERRIER Y., op. cit., p. 10, §10.91.

⁵⁰⁰ TANGUY M., op. cit., spéc. p. 46-73 ; PERRIER Y., op. cit., spéc. p.10-17, §10-91-10.122.

relèvement. Le traitement en milieu fermé doit être complété par des mesures transitoires en vue de préparer la réintégration sociale, et notamment par la libération conditionnelle. Celle-ci doit être mise en oeuvre avec le soutien d'institutions de patronage chargées de surveiller et d'assister les condamnés en milieu ouvert.

104. La libération conditionnelle constitue la mesure la plus ancienne exécutée en milieu ouvert. Elle a été défendue dès le milieu du XIX^e siècle par M. Bonneville de Marsanguy dans le cadre de son projet de réforme pénitentiaire. La mesure a originellement été instaurée en Australie, alors colonie pénitentiaire britannique, à la fin du XVII^e siècle. Ce système permettait de libérer les prisonniers ayant fait preuve de bonne conduite. Au début du XIX^e siècle, le gouverneur Alexandre Maconochie institutionnalise ce mode de libération anticipée. La mesure est octroyée aux condamnés ayant accumulé, par leur bonne conduite et leur assiduité au travail pénal, un certain nombre de points leur permettant d'acheter leur « *ticket of leave* ». Elle est accordée aux condamnés considérés amendés et s'accompagne de mesures de contrôle et de surveillance. Ces mesures particulières ne seront pas effectivement mises en oeuvre, ce qui engendre de nombreux incidents voire une augmentation de la récidive des libérés conditionnels. Dans ces conditions, la libération conditionnelle souffre d'un discrédit. Elle est toutefois réintroduite au sein du système progressif irlandais instauré au début de la seconde moitié du XIX^e siècle par Walter Crofton, nommé administrateur du système pénitentiaire en 1854. C'est au sein du régime progressif irlandais que le régime de semi-liberté est également initialement mis en oeuvre en tant qu'étape transitoire entre l'emprisonnement et la libération conditionnelle⁵⁰¹. Le succès de ce régime contribue à l'essor de la libération conditionnelle au sein de nombreux pays européens⁵⁰².

105. S'appuyant sur le succès de ce régime, M. Bonneville de Marsanguy promeut l'introduction de la libération conditionnelle en France, comme en atteste les rapports des commissions parlementaires de 1872. Il présente la libération conditionnelle comme « *un puissant moyen d'excitation à l'amendement* »⁵⁰³. Selon lui, la liberté provisoire ne doit être octroyée qu'« *après un temps suffisant d'expiation* », à l'encontre d'un « *condamné complètement amendé* »⁵⁰⁴. Sur la base de ses observations⁵⁰⁵, le Congrès Pénitentiaire de

⁵⁰¹ PLAWSKI S., La semi-liberté, RSC, 1985, p. 15-29, spéc. p. 15-16.

⁵⁰² La libération conditionnelle est instaurée au Portugal en 1861, en Allemagne en 1871, au Danemark en 1873, aux Pays-Bas en 1881.

⁵⁰³ NORMANDEAU A., op. cit., spéc. 390.

⁵⁰⁴ NORMANDEAU A., op. cit., spéc. p. 389.

⁵⁰⁵ GUILLAUME D., op. cit., spéc. p. 283-297 : M. Bonneville de Marsanguy est chargé de présenter un rapport portant

Stockholm vote d'ailleurs une résolution dans laquelle il estime que « *la libération conditionnelle n'étant pas contraire aux principes du droit pénal, ne portant aucune atteinte à la chose jugée, présentant d'ailleurs des avantages pour la société comme pour les condamnés, doit être recommandée à la sollicitude des gouvernements* », tout en précisant que « *cette institution devrait être entourée de certaines garanties* »⁵⁰⁶. Il rejoint sur ce point les recommandations de M. Bonneville de Marsanguy. Celui-ci insiste sur la nécessité d'instaurer un suivi des libérés conditionnels, qui au-delà d'une simple surveillance, puisse leur offrir un soutien, une aide, une assistance afin de soutenir leur relèvement moral⁵⁰⁷. Le magistrat réactive l'intérêt pour ces sociétés de patronage, déjà mentionnées dans une instruction de 1842⁵⁰⁸, qui constituent des institutions complémentaires indispensables à une prévention efficace de la récidive. Il s'appuie sur les expériences déjà menées depuis les années 1830 pour les mineurs délinquants⁵⁰⁹. Le Congrès international de Stockholm partage ce point de vue, se disant « *convaincu que le patronage des libérés est le complément indispensable d'une discipline pénitentiaire réformatrice* » et estimant qu'il convient « *de généraliser autant que possible cette institution, en excitant l'initiative privée à la créer avec le concours de l'Etat, mais en évitant de lui donner un caractère officiel* »⁵¹⁰. Le principe du patronage des libérés est défendu par le député d'Haussonville qui souligne que « *les instructions pénitentiaires les plus rationnellement conçues risquent de demeurer inefficaces, si, à l'heure de la libération, le détenu, qu'elles ont eu pour but de moraliser, est livré, sans transition et sans appui à toutes les difficultés de l'existence, à toutes les séductions de la liberté* »⁵¹¹. Le projet ambitieux de M. Bonneville de Marsanguy est soutenu par le sénateur Béranger, qui soumet, en 1882, un projet de loi au Sénat proposant l'instauration de la libération conditionnelle. Ce projet est adopté en 1885 dans le cadre de la loi relative aux moyens de prévenir la récidive. La loi du 14 août 1885 dite loi Béranger constitue l'acte fondateur de l'introduction des mesures du milieu ouvert dans le système pénal national. Initialement, la libération conditionnelle est octroyée par un arrêté du Ministre de l'Intérieur après avis du préfet, du chef d'établissement et du Parquet au regard de conditions

sur la question de la libération conditionnelle. Il y développe sa conception de la mesure.

⁵⁰⁶ GUILLAUME D., op. cit., spéc. p. 639.

⁵⁰⁷ NORMANDEAU A., op. cit., spéc. p. 393

⁵⁰⁸ Instruction du 28 mai 1842 sur l'organisation des Sociétés de patronage pour les libérés adultes.

⁵⁰⁹ Les sociétés de patronage existent déjà pour les mineurs délinquants suite à une circulaire du 3 décembre 1832 du Comte d'Argout qui permet aux mineurs délinquants d'être placés en apprentissage sous le contrôle de notables philanthropes. La loi du 5 août 1850 relative à l'éducation et au patronage des jeunes détenus prévoit ensuite, en son article 19, que les jeunes détenus sont placés sous le patronage de l'assistance publique pendant les trois années au moins qui suivent leur libération.

Voir sur ce point : VIMONT J-C., Le patronage des mineurs délinquants en Normandie (1835-1844), *Criminocorpus* (En ligne) ; FRIZE M., Il y a 100 ans... la libération conditionnelle, *RSC*, 1985, p. 755-769, spéc. p. 758 et s.

⁵¹⁰ GUILLAUME D., op. cit., spéc. p. 639.

⁵¹¹ D'HAUSSONVILLE P-G., *Rapport présenté au nom de la commission d'enquête sur le régime des établissements pénitentiaires*, Paris, 1874, 535 p., spéc. p. 398.

temporelles, de la bonne conduite et de l'application du condamné dans son travail⁵¹². Elle répond à une conception méritocratique. La loi tire les conséquences de l'échec du système britannique, en prévoyant que les libérés conditionnels fassent l'objet d'une surveillance particulière pendant l'exécution de cette mesure, dont les formes et les modalités devaient faire l'objet d'un règlement d'administration publique⁵¹³.

106. Dans l'attente de ce cadre réglementaire, la loi du 14 août 1885 consacre l'intervention d'oeuvres privées dans la mise en oeuvre de la libération conditionnelle. Elle dispose que l'administration peut charger des sociétés ou institutions, agréées et financées annuellement à hauteur du nombre de condamnés suivis, du patronage des libérés⁵¹⁴. L'Administration Pénitentiaire peut s'appuyer sur les oeuvres qui se développent pour prendre en charge les condamnés pendant leur incarcération et à leur sortie. Rompant avec le principe du bénévolat, elle leur donne les moyens financiers nécessaires à leur essor⁵¹⁵. Hormis ce soutien financier, l'indépendance des sociétés de patronage est considérée comme l'une des conditions indispensables de leur succès. Elle leur permet de conserver toute leur liberté d'action à l'égard des autorités administratives notamment⁵¹⁶. Afin de répondre aux réticences du Ministre de la Justice, sur le caractère attentatoire de la libération conditionnelle aux prérogatives des magistrats et au principe de l'autorité de la chose jugée, un Comité Consultatif de la Libération Conditionnelle est instauré dès 1888, au sein duquel siège un représentant de la Direction des affaires criminelles et des grâces du Ministère de la Justice⁵¹⁷. La mise en oeuvre de la libération conditionnelle contribue à réduire les effectifs en maisons centrales, malgré l'absence de cadre réglementaire et la faiblesse des moyens dont disposent les sociétés de patronage. La mesure s'apparente davantage à une simple mesure de faveur pénitentiaire, une récompense octroyée aux détenus méritants, sans que ceux-ci ne bénéficient d'un véritable soutien ou suivi à leur sortie. Si l'instauration de la libération conditionnelle en 1885 constitue une première étape dans la consécration de la probation, sa mise en oeuvre pratique restera longtemps limitée, faute d'une structuration des organismes chargés du suivi des libérés conditionnels.

107. En parallèle, le législateur fait le choix à cette époque d'introduire, non pas un véritable

⁵¹² Loi du 14 août 1885, art. 1 à 3.

⁵¹³ Loi du 14 août 1885, art. 6 .

⁵¹⁴ Loi du 14 août 1885, art. 7.

⁵¹⁵ PONS L., *Le traitement en milieu ouvert*, *Rev. pénit.*, 1969, p. 127-159, spéc. p. 131.

⁵¹⁶ PERRIER Y., *op. cit.*, spéc. p. 15-17, § 10.122.

⁵¹⁷ Circulaire du 31 janvier 1988 relative à la mise en pratique du système de la libération conditionnelle. Sur la mesure voir : FIZE N., *op. cit.* spéc. p. 766.

système de probation, s'inspirant des modèles anglo-saxons, mais le sursis simple par une loi du 26 mars 1891, dite loi Béranger⁵¹⁸. Ce système permet au magistrat de surseoir à la mise à exécution de la peine à l'encontre de certains condamnés⁵¹⁹. En absence de nouvelle poursuite à l'issue d'un délai de cinq ans, la condamnation est considérée comme non avenue. Pendant cette période, le condamné ne fait l'objet d'aucune mesure d'assistance ou de surveillance particulière. L'instauration du sursis simple interrompt les réflexions autour de la probation. Il faut attendre l'impulsion de la Réforme Amor pour que de véritables comités ad hoc soient institués et que le règlement d'administration publique prévu par la loi de 1885 soit enfin promulgué.

2 – L'officialisation des comités post-pénaux

108. En parallèle des réflexions conduites pour améliorer le régime de détention, la prise en charge des condamnés libérés conditionnels ou définitifs est au coeur des préoccupations politiques. Le douzième principe de la réforme pénitentiaire indique d'ailleurs qu' « *assistance est donnée aux prisonniers pendant et après la peine en vue de faciliter leur reclassement* ». L'institutionnalisation de comités chargés de suivre les condamnés en milieu ouvert est initiée par la réforme Amor de 1945 (a). Elle se poursuit avec l'adoption du nouveau code de procédure pénale en 1958 (b).

a- La naissance des comités d'assistance et de placement des libérés

109. Comme le souligne dès 1946 le Garde des Sceaux M. Teitgen, face à la gravité de la situation, « *il importe d'entreprendre avec énergie et persévérance la récupération de tout individu susceptible de reprendre une place utile dans la société* »⁵²⁰.

110. Le 1^{er} février 1946, le Ministre signe une circulaire relative au patronage des libérés témoignant de la volonté de soutenir « *la création d'un réseau complet de sociétés destinées à faciliter la réadaptation à la vie libre* » des condamnés, qui « *s'impose comme le complément indispensable des mesures internes appliquées pendant la durée de la peine* »⁵²¹. Le contexte idéologique et conjoncturel n'étant pas favorable à l'instauration d'un véritable service public, il

⁵¹⁸ Loi du 26 mars 1891 sur l'atténuation et l'aggravation des peines (en ligne sur Criminocorpus) ; Circulaire du 2 avril 1891 relative à la loi du 26 mars 1891 sur l'atténuation et l'aggravation des peines (en ligne sur Criminocorpus).

⁵¹⁹ Il s'agit initialement des condamnés à une peine privative de liberté ou d'amende n'ayant subi aucune condamnation antérieure pour crime ou délit.

⁵²⁰ Circulaire du 1^{er} février 1946 relative au patronage des libérés, conclusion.

⁵²¹ Circulaire du 1^{er} février 1946 relative au patronage des libérés, introduction.

s'agit essentiellement de « *regrouper et de coordonner les oeuvres privées intervenant dans ce domaine, ensuite de susciter la participation au post-pénal d'acteurs de la vie économique et syndicale* » et de créer les conditions favorables à la mise en oeuvre de la réforme pénale tout au long de la peine et au-delà⁵²². Les autorités n'entendent pas se substituer aux oeuvres privées, dont l'indépendance apparaît essentielle pour éviter tout risque de bureaucratisation et de confusion avec la mission de surveillance⁵²³. La circulaire instaure un organisme unique au sein de chaque chefs-lieux d'arrondissements, le Comité d'Assistance et de Placement des Libérés (CAPL). Ce comité est chargé de coordonner les actions des oeuvres privées, dont les interventions étaient jusqu'alors « *isolées et dispersées* »⁵²⁴. La répartition géographique des comités leur permet une plus grande proximité avec les personnes suivies. Leur financement est assuré d'une part par les cotisations et dons de certains membres dits bienfaiteurs, et d'autre part par des subventions départementales et municipales. Au regard des missions du comité, le choix de la personnalité chargée de le diriger revêt une importance capitale et s'avère délicat⁵²⁵. Il apparaît « *indispensable d'en confier la présidence à une personnalité locale dont l'autorité s'impose à tous* », capable de jouer le rôle « *d'arbitre entre les [différents interlocuteurs en présence] et responsable devant le Garde des Sceaux du bon fonctionnement de l'ensemble* »⁵²⁶. Le Président du tribunal de Première Instance semble le plus à même d'assumer cette fonction⁵²⁷. Le choix de ce magistrat, outre des considérations d'ordre financier, permet de légitimer une intervention post-sentencielle en se préservant des critiques relatives à la remise en cause de l'autorité de la chose jugée. Ce choix permet d'impliquer ce magistrat dans le suivi des peines prononcées, tout en s'appuyant sur ses connaissances en matière de délinquance.

- 111.** Malgré l'ambition de Paul Amor, les comités sont originellement des services fragiles, reposant sur des personnels majoritairement bénévoles, des membres actifs issus des principales organisations charitables, des membres bienfaiteurs qui apportent leur contribution financière au fonctionnement des comités, et des délégués, agréés par l'Administration centrale et indemnisés de certains de leurs frais. Ces délégués sont chargés de surveiller les libérés conditionnels. Le parrainage des libérés définitifs incombe aux membres actifs bénévoles issus des oeuvres

⁵²² FAUGERON C., LE BOULAIRE J-M. spéc. p. 334.

⁵²³ PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 16, §10.122.

⁵²⁴ CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Rapport annuel pour l'exercice 1946*, Melun, Ministère de la Justice, 1947, spéc. p. 192.

⁵²⁵ PERDRIAU A., L'organisation des comités post-pénaux et le rôle de l'administration à l'égard de ces comités, *RSC*, 1957, p. 161-171, spéc. p. 164.

⁵²⁶ CANNAT P., L'assistance post-pénale, *RSC*, 1952, p. 626 et s., spéc. p. 629.

⁵²⁷ ib. id.

privées, par souci de conserver « *le caractère officieux et privé* » du suivi⁵²⁸. La mission des délégués s'entend d'une aide matérielle, consistant à trouver un logement et un emploi aux libérés afin de contribuer à leur reclassement social. Ils doivent également proposer un soutien moral « *maintenir le contact* » et demeurer « *en étroite liaison avec les intéressés* »⁵²⁹. Cette assistance doit « *conserver ce caractère de discrétion sans lequel elle deviendrait intolérable* »⁵³⁰. Les délégués ont enfin une mission de contrôle, devant adresser un rapport trimestriel au président du comité sur le comportement du libéré. Pour assumer l'ensemble de leurs missions, les personnels sont incités à travailler en étroite collaboration avec les assistantes sociales et les visiteurs des établissements pénitentiaires. L'assistante sociale constitue le pivot nécessaire à l'articulation de la prise en charge entre le milieu ouvert et le milieu fermé. Si la création des CAPL constitue la première tentative de structuration de services post-pénaux, ces comités reposent sur des fondements juridiques fragiles, à valeur infra-réglementaire. Ils constituent moins un véritable service public qu'un « *organisme semi-public* »⁵³¹, un « *service administratif dirigé par un magistrat et fonctionnant sur un modèle associatif* »⁵³². Outre les raisons idéologiques qui conduisent au maintien du caractère privé des interventions, l'Administration pénitentiaire ne dispose pas des moyens nécessaires pour pallier cette fragilité structurelle. Il faut attendre la promulgation du décret du 1^{er} avril 1952 pour que les comités disposent d'un fondement réglementaire.

b- La consécration des comités de placement et d'assistance aux libérés

112. Le décret du 1^{er} avril 1952⁵³³ constitue « *l'acte de baptême officiel [des] comités* »⁵³⁴ désormais appelés comités de placement et d'assistance aux détenus libérés (CPAL) ou Comités d'Assistance aux Libérés (CAL). Ces comités ont pour mission de « *veiller sur la conduite des libérés conditionnels astreints à une mesure de contrôle* »⁵³⁵. Le décret prévoit que l'octroi ou le maintien de la mesure peut être subordonné au respect d'une ou plusieurs obligations, dont le placement sous le patronage du comité d'assistance aux détenus libérés⁵³⁶. Ce texte est complété

⁵²⁸ Circulaire du 1^{er} février 1946.

⁵²⁹ ib. id.

⁵³⁰ ib. id.

⁵³¹ FAGET J., op. cit., spéc. p. 20.

⁵³² FAUGERON C., LE BOULAIRE J.M., op. cit., spéc. p. 335.

⁵³³ Décret n°52-356 du 1^{er} avril 1952 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 6 de la loi du 14 août 1885 sur les moyens de prévenir la récidive, publié au JORF du 2 avril 1952, p. 3475.

⁵³⁴ PERDRIAU A., op. cit., spéc. p. 162.

⁵³⁵ Décret n°52-356 du 1^{er} avril 1952, op. cit., art. 6.

⁵³⁶ Décret n°52-356 du 1^{er} avril 1952, op. cit., art. 3.

par une circulaire du 31 mai 1952⁵³⁷ puis par une circulaire d'instructions générales et une note d'information datées du 29 décembre 1952. L'ensemble de ces dispositions précisent les contours de comités post-pénaux, leur organisation et leurs missions.

113. Les CPAL reposent toujours sur un modèle d'organisation associatif. Présidés par le président d'un des tribunaux de première instance du département, ils se composent d'un secrétaire, de délégués bénévoles, de membres actifs, dont l'un exerce les fonctions de trésorier, et des membres bienfaiteurs. Les délégués sont désormais agréés par le Garde des Sceaux, après avis favorable du Président du comité. Intervenant de manière bénévole, ils sont chargés du suivi des condamnés libérés auprès desquels ils exercent un rôle de « tuteur » et avec lesquels ils doivent instaurer une relation de confiance⁵³⁸. Ils sont conçus comme « *un intermédiaire entre la société, le délinquant et l'appareil judiciaire* »⁵³⁹. Pour mener à bien leurs missions, les comités s'appuient sur les oeuvres privées, dont le rôle reste essentiel dans la prise en charge des libérés⁵⁴⁰. Leurs membres actifs interviennent dans la prise en charge matérielle des condamnés. Ils sont secondés par des membres bienfaiteurs, qui apportent un concours financier au comité. Cette situation est loin d'être idéale. L'Administration Pénitentiaire rencontre des difficultés pour recruter des délégués en nombre suffisant, en raison de caractère faiblement attractif de leur statut. Dès cette époque, le recours à des délégués permanents, fonctionnaires ou contractuels, dont le statut pourrait être aligné sur celui des éducateurs pénitentiaires, est évoqué⁵⁴¹. Cette solution ne peut être déployée, dès lors que « *le recrutement de nouveaux éducateurs se trouve lui-même complètement tari faute de candidats valables* »⁵⁴². Le rôle des assistants sociaux des établissements pénitentiaires au sein des comités post-pénaux est renforcé.

114. Dans le prolongement de la circulaire de 1946, qui soulignait la nécessité de doter les CAPL « *d'un embryon de secrétariat administratif* », il est prévu que l'un des assistants sociaux de l'établissement assure le fonctionnement du secrétariat du service⁵⁴³, pour des raisons initialement d'économies budgétaires⁵⁴⁴. L'assistant social est chargé, sous le contrôle du Président du comité, d'assurer la coordination des services sociaux et post-pénaux et de

⁵³⁷ Note du 31 mai 1952 relative au service social des établissements pénitentiaires (en ligne sur Criminocorpus).

⁵³⁸ MATHIEU J., Dix ans de comités post-pénaux, *RSC*, 1957, p. 172-182, spéc. p. 174.

⁵³⁹ GAGNARD S., op. cit., spéc. p. 5.

⁵⁴⁰ TOUSSAINT G., Rôle des oeuvres ou institutions privées dans l'action des comités d'assistance aux libérés, *RSC*, 1957, p. 178-182.

⁵⁴¹ PERDRIAU A., op. cit. spéc. p. 167.

⁵⁴² PERDRIAU A., ib. id.

⁵⁴³ MATHIEU J., op. cit.

⁵⁴⁴ PERDRIAU A., op. cit., spéc. p. 165.

coordonner l'action de l'ensemble des membres du comités. Il lui appartient de rechercher les délégués en nombre suffisant pour assister les libérés conditionnels, de les conseiller, et de leur attribuer les dossiers⁵⁴⁵. Au sein des comités, il assure une mission plus technique et administrative que véritablement sociale. Sa présence permet toutefois d'assurer la continuité de la prise en charge, « *de jeter un pont entre le comité et la prison* »⁵⁴⁶. Il intervient, dans ce cadre, sous l'autorité du Président du tribunal, ce qui confirme son indépendance vis-à-vis des autorités pénitentiaires. En pratique, seuls les comités les plus importants bénéficieront de la présence d'un personnel social. Les comités sont chargés d'assurer le suivi des libérés conditionnels et des libérés définitifs qui le souhaitent. Si leur rôle à l'égard des libérés conditionnels s'entend principalement comme une mission de contrôle du respect des obligations, il leur incombe d'apporter aux libérés définitifs, une aide non seulement matérielle mais également morale et sociale, leur « *tâche essentielle* » consistant à « *reclasser les libérés en leur trouvant un emploi* »⁵⁴⁷. Leurs missions sont élargies à la prise en charge des interdits de séjour, suite à la réforme de 1955⁵⁴⁸. Certains présidents de comités se voient attribuer les fonctions du juge de l'exécution des peines, pour intervenir au sein des établissements qui ne disposent pas d'un tel magistrat. Ce rôle renforce le contrôle de l'ensemble de l'exécution des peines par l'autorité judiciaire. A la faveur d'instructions générales, les attributions des présidents des comités sont progressivement élargies. Ils sont conduits à intervenir dans le processus d'octroi de la libération conditionnelle, en donnant leur avis sur la situation des condamnés éligibles, et à décider des modalités du régime pénitentiaire⁵⁴⁹.

115. L'autorité judiciaire colonise progressivement la phase de l'application des peines, conjointement à l'institutionnalisation des comités post-pénaux. La réforme engagée en 1958 achève ce processus d'institutionnalisation et consacre l'importance de la phase d'exécution de la peine.

B – La poursuite de la structuration des comités post-pénaux

116. Originellement, les comités post-pénaux sont marqués par une faiblesse de leurs fondements juridiques, qui nuit à leur reconnaissance. Un tournant majeur s'opère en 1958. La constitution du 4 octobre 1958, texte fondateur de la V^e République, prône une conception

⁵⁴⁵ Circulaire du 31 mai 1952, op. cit., art. 23.

⁵⁴⁶ PERDRIAU A., ib. id.

⁵⁴⁷ Note du 29 décembre 1952, 8 p., spéc. p. 6.

⁵⁴⁸ Loi n°55-304 du 18 mars 1955 relative à l'interdiction de séjour, publiée au JORF du 19 mars 1955, p. 2812, art. 46.

⁵⁴⁹ MATHIEU J., op. cit., spéc. p. 175.

nouvelle de l'Etat providence, qui se traduit par l'élaboration de véritables politiques sociales⁵⁵⁰. La consécration, en son préambule, des droits et principes définis par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, constitue un fondement essentiel en matière pénale. Une rupture s'opère dans la conception de la justice pénale, qui se modernise et se voit assigner des objectifs sociaux et moraux. Une réforme s'engage, dans l'esprit de la doctrine de la Défense Sociale Nouvelle et des principes fondateurs de la réforme Amor. La phase de l'exécution des peines fait l'objet d'un intérêt particulier. Outre l'instauration de la fonction de JAP, une ordonnance de décembre 1958 consacre les différentes mesures de milieu ouvert, libération conditionnelle, semi-liberté, placement à l'extérieur. Elle institue une nouvelle mesure probatoire, le sursis avec mise à l'épreuve. Les mesures restrictives de liberté cessent d'être conçues comme une récompense offerte aux condamnés amendés. Elles sont mobilisées en amont, pour soutenir leur réadaptation sociale par un retour progressif dans la société (1). L'organisation des comités post-pénaux évolue pour tenir compte de leurs nouvelles missions exercées en étroite collaboration avec le JAP (2).

1 – La consécration de la probation « à la française »

117. La réforme de 1958 s'inscrit dans l'esprit de la réforme Amor. Elle promeut les mesures du milieu ouvert, au soutien de la réintégration sociale du délinquant. Celles-ci cessent d'être des mesures de gestion aux mains de l'Administration Pénitentiaire. Elles constituent des modalités d'exécution de la peine, individualisées et octroyées sous le contrôle de l'autorité judiciaire, à l'exception de la libération conditionnelle. Le nouveau code de procédure pénale réforme en profondeur la phase de l'exécution des peines en légalisant les différentes mesures d'aménagement de peine existantes et en modifiant les conditions d'octroi de la libération conditionnelle (a). Il instaure une mesure de probation, le SME (b).

a- La consécration des mesures d'aménagement de peine existantes

118. L'ordonnance du 23 décembre 1958⁵⁵¹, complétée par le décret du 23 février 1959⁵⁵², consacre le principe d'un régime progressif. Elle confère au nouveau magistrat, le JAP, le pouvoir de déterminer les modalités du traitement pénitentiaire. Il appartient au magistrat d'accorder les

⁵⁵⁰ FAGET J., op. cit., spéc. p. 24 et s.

⁵⁵¹ Ordonnance n°58-1296 du 23 décembre 1958 modifiant et complétant le code de procédure pénale, publiée au JORF du 24 décembre 1948, p. 11711 et s.

⁵⁵² Décret n°59-322 du 23 février 1959 concernant l'application du code de procédure pénale, publié au JORF du 25 février 1959, p. 2328.

mesures de placement extérieur, de semi-liberté ou les permissions de sortir. Il dispose de la faculté d'établir une proposition de libération conditionnelle⁵⁵³.

119. Suite à la réforme de 1958, les mesures de placement extérieur et de semi-liberté sont définies au sein du nouveau code de procédure pénale. Ce ne sont pas des innovations du législateur. Les mesures constituent déjà des modalités d'exécution des peines dans le cadre du régime progressif. Dans les années 1950, elles font également l'objet d'expérimentations pour l'exécution individualisée des courtes peines⁵⁵⁴. Le placement extérieur a été consacré par une loi du 4 juin 1941, dont le premier article dispose que « *les condamnés à une peine privative de liberté peuvent être employés hors des établissements pénitentiaires à des travaux d'intérêt général* »⁵⁵⁵. Ce dispositif s'inscrit dans le prolongement du système des chantiers extérieurs instauré, de manière empirique, en France, dès 1842⁵⁵⁶. Cette modalité d'exécution de la peine a été consacrée par une loi du 4 février 1893⁵⁵⁷, qui la réservait à construction et à la rénovation des prisons. Son introduction découle de la volonté initiale d'améliorer la santé physique et morale des détenus⁵⁵⁸. La généralisation de la mesure est soutenue par Pierre Cannat, qui la juge pertinente à l'égard des condamnés à de longues peines dans le cadre du régime progressif⁵⁵⁹. Le cadre législatif de 1941 devait contribuer à l'essor de cette mesure dont l'Administration pénitentiaire pouvait retirer un « *triple bénéfice sanitaire, économique et moral* »⁵⁶⁰. Elle permettait de désengorger les établissements pénitentiaires, préservant les condamnés d'une promiscuité nocive. Elle soumettait les condamnés à une obligation de travail, oeuvrant à leur réforme morale et à leur reclassement social. Elle fournissait enfin une main d'oeuvre non négligeable, en réponse au besoin de reconstruction nationale⁵⁶¹. Sur la base du nouveau cadre légal, le placement extérieur se développe modestement. L'Administration pénitentiaire se heurte à différentes difficultés pour l'implanter dans certaines juridictions, en raison d'une part du

⁵⁵³ CPP, art. 721 et 722 codifiés par l'ordonnance n°58-1296 du 23 décembre 1958.

⁵⁵⁴ DAP, *Rapport annuel sur l'exercice 1956*, Ministère de la Justice, 1957, 278 p. spéc. p. 35-37 ; CANNAT P., Les expériences tentées en matière d'exécution des courtes peines d'emprisonnement, *Chronique Pénitentiaire, RSC*, 1954, p. 146-154 : ces expérimentations se déroulent au sein des tribunaux expérimentant la mise à exécution différée de la peine, qui outre le placement sous le régime d'un sursis avec mise à l'épreuve, se décline également sous le régime de la semi-liberté et du placement extérieur.

⁵⁵⁵ Loi du 4 juin 1941 relative à l'emploi de la main-d'oeuvre pénale hors des établissements pénitentiaires, publiée au JORF du 19 juin 1951, p. 2558.

⁵⁵⁶ PINATEL J., *Chronique pénitentiaire, RSC*, 1946, p. 132-143, spéc. p. 137 : l'auteur précise que les chantiers extérieurs ont été autorisés dans le cadre d'un premier décret du 26 février 1852. Ce dispositif est consacré dans le code pénal italien dès 1889 sous le nom de travail *all'aperto* ou travail au grand air.

⁵⁵⁷ Loi du 4 février 1893 relative à la réforme des prisons de courtes peines, art. 9, (en ligne).

⁵⁵⁸ PINATEL J., op. cit., spéc. p. 140-141.

⁵⁵⁹ CANNAT P., L'utilisation de la main d'oeuvre pénale sur les chantiers extérieurs aux prisons, *RSC*, 1947, p. 651-655.

⁵⁶⁰ CANNAT P., op. cit., spéc. p. 652.

⁵⁶¹ CADEAU C., Histoire et philosophie des chantiers extérieurs, *Revue de l'Application des Peines*, n°21, mars 1997, p. 1-8 ; PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 81-82, §20.71.

manque de condamnés éligibles et du manque de personnels pour la mettre en oeuvre, et, d'autre part de réticences des syndicats et dirigeants d'entreprise face à cette concurrence jugée déloyale⁵⁶². Au sein du nouveau code, le placement extérieur constitue une mesure qui « *permet au condamné d'être employé en dehors d'un établissement pénitentiaire à des travaux contrôlés par l'Administration* », sous le contrôle du personnel de surveillance⁵⁶³. Son champ d'application, défini par décret, est progressivement étendu.

120. La semi-liberté fait l'objet d'une première consécration légale par une loi du 5 janvier 1951⁵⁶⁴, complétée par un arrêté du 11 janvier 1951, qui viennent en préciser les contours et justifier l'ouverture des premiers centres de semi-liberté⁵⁶⁵. Cette mesure se situe dans le prolongement du placement extérieur. Mais elle est dénuée de surveillance permanente de la part de l'Administration Pénitentiaire⁵⁶⁶. Elle « *dissout la surveillance au seuil de la prison, laissant au détenu le soin de sa conduite et la pleine responsabilité de ses actes jusqu'à son retour volontaire à l'heure préalablement fixée. Elle est un acte de foi en la sagesse du détenu car le risque couru couvre non seulement l'évasion mais toutes les difficultés qu'une telle liberté provisoire peut faire naître* »⁵⁶⁷. La semi-liberté constitue l'ultime étape du régime progressif, accordée au condamné dans la quatrième phase de confiance, préalablement à l'octroi de la libération conditionnelle. Elle est progressivement consacrée en tant que mesure autonome à l'égard des condamnés à de courtes peines, initialement au sein d'expérimentations locales⁵⁶⁸. Sa mise en oeuvre dans ce cadre constitue « *une innovation véritablement révolutionnaire* », permettant de préserver l'environnement socio-professionnel et familial du condamné des effets néfastes de l'incarcération tout en individualisant les modalités d'exécution de la peine⁵⁶⁹. Au sein du nouveau code de procédure pénale, la semi-liberté est définie comme un régime qui « *comporte le placement en dehors, sans surveillance continue et dans les conditions de travail des salariés libres avec toutefois l'obligation de réintégrer la prison chaque soir et d'y passer les jours fériés ou chômés* »⁵⁷⁰. Comme en matière de placement à l'extérieur, le JAP est compétent

⁵⁶² DAP, *Rapport annuel sur l'exercice 1956*, Ministère de la Justice, 1957, 278 p. spéc. p. 36 ; PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 110, §20.202.

⁵⁶³ CPP, art. 723 al. 1 codifié par l'ordonnance du 23 décembre 1958 ; CPP, art. D. 126 à D 135 CPP codifiés par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

⁵⁶⁴ Loi n°51-18 du 5 janvier 1951 portant amnistie, instituant un régime de libération anticipée, limitant les effets de la dégradation nationale et réprimant les activités antinationales, publiée au JORF du 6 janvier 1951, p. 260, art. 22.

⁵⁶⁵ DAP, *Rapport annuel sur l'exercice 1952*, Ministère de la Justice, Paris, 1953, spéc. p. 49 : le premier centre de semi-liberté est celui des Baumes à Marseille qui a ouvert le 1er décembre 1951.

⁵⁶⁶ PLAWSKI S., La semi-liberté, *RSC*, 1985, p. 15-29.

⁵⁶⁷ CANNAT P., La semi-liberté, *RSC*, 1953, p. 328- 332, spéc. p. 329.

⁵⁶⁸ REBOUL M., Grandeur et misères de l'expérience Toulousaine de la « probation », *RSC*, 1954, p. 497-518.

⁵⁶⁹ DAP, *Rapport annuel sur l'exercice 1956*, Ministère de la Justice, Paris, 1957, 278 p. spéc. p. 36.

⁵⁷⁰ CPP, art. 723 al. 2 codifié par l'ordonnance n°58-1296 du 23 décembre 1958 ; CPP, art. D. 136 à D. 141 codifiés par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

pour octroyer la mesure, définir et modifier ses modalités de mise en oeuvre, à l'exception de la semi-liberté probatoire à la libération conditionnelle qui est de la compétence du Ministre de la Justice⁵⁷¹.

121. La libération conditionnelle fait l'objet d'une nouvelle définition au sein du code de procédure pénale⁵⁷², ce qui met un terme aux nombreuses circulaires, notes et instructions qui la réglementaient jusqu'ici. Cette mesure reste soumise à des conditions temporelles et matérielles strictes, qui exigent l'existence de preuves suffisantes de bonne conduite du délinquant. Ce dernier doit par ailleurs présenter des gages sérieux de réadaptation sociale. La libération conditionnelle est octroyée par le Ministre de la Justice, sur la base d'une proposition contenant les avis du chef d'établissement, du JAP, du Ministère Public et d'un comité consultatif institué auprès du Ministre de la Justice⁵⁷³. Son bénéficiaire peut être assorti de mesures particulières de contrôle et d'assistance « destinées à faciliter et à vérifier le reclassement du libéré »⁵⁷⁴. Leur mise en oeuvre est assurée par un comité ad hoc présidé par le JAP⁵⁷⁵. Outre sa faculté de proposer une mesure de libération conditionnelle, le magistrat est compétent pour assurer le suivi de la mesure et proposer des modifications de ses modalités de mise en oeuvre. La réforme de 1958 consacre l'existence des CAL chargés de mettre en oeuvre le suivi des libérés conditionnels, d'assurer le patronage des interdits de séjour et d'assister les libérés définitifs qui le souhaitent⁵⁷⁶. Leur organisation et leurs modalités de fonctionnement subissent de notables évolutions, en raison du rapprochement opéré avec le comité de probation instauré pour mettre en oeuvre le SME⁵⁷⁷. Au sein du nouveau code de procédure pénale, les CAL sont placés sous l'autorité du JAP, consacré en tant qu'acteur central de la phase d'exécution des peines. Son rôle est renforcé par l'introduction du SME, dont il constitue « la cheville ouvrière »⁵⁷⁸.

b- La création du sursis avec mise à l'épreuve

122. L'ordonnance du 23 décembre 1958 légalise le système de la probation en créant le

⁵⁷¹ CPP, art. D. 119 et D. 120 codifiés par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

⁵⁷² CPP, art. 729 à 733 codifiés par l'ordonnance n°58-1296 du 23 décembre 1958.

⁵⁷³ CPP, art. 733 codifié par l'ordonnance n°58-1296 du 23 décembre 1958 ; CPP, art. D. 520 à 525 codifiés par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

⁵⁷⁴ CPP, art. 731 codifié par l'ordonnance n°58-1296 du 23 décembre 1958 ; CPP, art. D. 530 à D. 537 codifiés par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

⁵⁷⁵ CPP, art. 731 codifié par l'ordonnance n°58-1296 du 23 décembre 1958 ; CPP, art. D. 538 et 539 codifiés par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

⁵⁷⁶ CPP, art. D. 479, D. 532, D. 538, D. 540 à D. 544 codifiés par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

⁵⁷⁷ CPP, art. D. 539 codifié par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

⁵⁷⁸ BREDIN J. D., op. cit., spéc., p. 1536.

SME⁵⁷⁹, seconde innovation majeure du nouveau code de procédure pénale⁵⁸⁰. Cette mesure consacre la probation au sein de la législation nationale. Elle fait l'objet d'expérimentations depuis 1950. Son introduction suscite de nombreux débats parlementaires quant à son champ d'application, ses conditions et modalités de mise en oeuvre⁵⁸¹.

123. Dès octobre 1950, le Garde des Sceaux René Mayer « *a décidé de tenter, dans la limite des possibilités légales offertes par les textes en vigueur, une expérience pratique s'inspirant de l'idée de probation* »⁵⁸². Celle-ci se met en place au sein de quelques tribunaux sur la base d'un protocole établi entre le Président du tribunal, président du CAL, et le Procureur de la République⁵⁸³. Les expérimentations sont conduites sur la base juridique du sursis simple instauré en 1891⁵⁸⁴. Au sein des tribunaux concernés, le Procureur, avant de décider de l'incarcération des condamnés à une peine inférieure ou égale à un an, peut décider de surseoir à l'exécution de la peine. Il doit recueillir au préalable l'avis du président de la chambre et du président du comité. Pendant la durée du SME, le condamné est mis à l'épreuve, c'est-à-dire tenu de respecter certaines obligations. Le Parquet conserve son pouvoir d'appréciation, en tant que garant de la protection de l'ordre public. Ces expérimentations induisent « *une délégation de ses pouvoirs actuels d'individualisation consentie par l'Administration Pénitentiaire au profit d'un organisme quasi-judiciaire agissant comme le ferait le tribunal si un texte l'y autorisait, (...), le Comité d'assistance aux Libérés intervenant en l'espèce par le truchement de son président* »⁵⁸⁵. Il s'agit, « *à défaut d'une individualisation judiciaire véritable, faite par le tribunal dans le jugement, qui est juridiquement impossible aujourd'hui, d'une individualisation dans la coulisse laissée aux soins des mêmes juges et de leur collègue* »⁵⁸⁶. Il appartient au président du CAL, après avoir obtenu l'accord écrit du condamné, de désigner un délégué chargé d'assister le probationnaire, de contrôler ses activités et d'en rendre compte au Président de la chambre. A l'issue d'une période maximale de deux ans sans incident, et dès lors que le reclassement du condamné paraît assuré, le Procureur prend l'initiative d'un recours en grâce en faveur du condamné. Il s'agit « *de dire à tel condamné, acceptant, laissé en liberté, qu'il a une chance de tenter une reprise du droit chemin sans connaître la tare et la promiscuité de la prison, à*

⁵⁷⁹ CPP, art. 738 à 747 codifiés par l'ordonnance n°58-1296 du 23 décembre 1958.

⁵⁸⁰ BREDIN J. D., op. cit.

⁵⁸¹ PERRIER Y., op. cit. spéc. p. 112-123, § 20.211 à 20.281.

⁵⁸² DAP, *Rapport annuel sur l'exercice 1952*, Ministère de la Justice, 1953, spéc. p. 50 : voir not. la reproduction du protocole établi au sein de la juridiction lilloise.

⁵⁸³ CANNAT P., op. cit. ; Faget J., op. cit., spéc. p. 21-22 : il s'agit des tribunaux de Toulouse, Lille, Mulhouse et Strasbourg ; REBOUL M., op. cit. ; PERDRIAU A., op. cit. spéc. p. 171 ; POUPEL H., op. cit., spéc. p. 111 et s.

⁵⁸⁴ Loi du 26 mars 1891, op. cit.

⁵⁸⁵ CANNAT P., op. cit., spéc. p. 148-149.

⁵⁸⁶ ib. id.

condition d'accepter un certain temps une surveillance qui saura unir la vigilance et la discrétion ; de dire à tel prisonnier acceptant que ni ses antécédents, ni son délit actuel ne sont une raison suffisante de désespérer et que les portes de son cachot peuvent s'ouvrir en cours de peine, vers un travail libre et rédempteur, gage de sa réadaptation sociale future»⁵⁸⁷.

124. Le système probatoire fait l'objet d'un projet de loi déposé par le Gouvernement le 11 juillet 1952. Il est au coeur des préoccupations internationales, fondant la tenue d'un cycle européen sur la probation en octobre 1952 à Londres. Ce temps d'échanges et de réflexion est placé sous l'égide des Nations Unies, dans le prolongement de leurs recommandations sur la probation formalisées en 1951⁵⁸⁸. Selon l'ONU, la probation est « *une méthode à employer à l'égard de délinquants spécialement sélectionnés [qui] consiste à suspendre conditionnellement la peine en même temps que le délinquant est placé sous une surveillance personnelle et bénéficie d'une assistance éducative (ou traitement) individualisée* »⁵⁸⁹. Elle se distingue du sursis simple par la mise à l'épreuve du condamné, ce qui lui confère son intérêt⁵⁹⁰. Un consensus s'élève sur la nécessité de professionnaliser les personnels chargés de prendre en charge les condamnés. « *Les agents de probation constituant la clé de voûte du système, il importe de choisir avec le plus grand soin les candidats à cet emploi* », de leur dispenser une formation leur permettant de disposer des compétences nécessaires⁵⁹¹. Le bilan des expérimentations s'avère globalement positif. Le projet de loi est adopté en 1958. L'instauration du SME entraîne la création d'un comité dédié à sa mise en oeuvre. Si ce système repose moins sur une surveillance que sur une assistance effective et personnalisée apportée au condamné, des voix s'élèvent au cours des débats parlementaires pour dénoncer « *le risque de voir les mesures d'assistance se muer en mesures de contrôle et de police* »⁵⁹². Comme le souligne Jacques Faget, « *tout l'histoire du milieu ouvert sera désormais traversée par cette inquiétude fondatrice* »⁵⁹³.

125. Le système adopté en 1958 diffère du système anglo-saxon, au sein lequel la probation est une mesure spécifique, qui repose sur la césure du procès pénal. La procédure anglo-saxonne repose sur deux phases distinctes, une phase de « *conviction* », à l'issue de laquelle le magistrat

⁵⁸⁷ REBOUL M., op. cit. spéc. p. 498.

⁵⁸⁸ ONU, *Cycle d'études européens sur la probation*, Rapport général adopté en séance plénière le 30 octobre 1952, in DAP, *Rapport d'activité pour l'année 1952*, Ministère de la Justice, Paris, spéc. p. 116-122 : en 1951, l'ONU a diffusé un document relatif à la probation et aux mesures annexes.

⁵⁸⁹ ONU, op. cit., spéc. p. 117.

⁵⁹⁰ GERMAIN C., *Le sursis et la probation*, RSC, 1954, p. 629-652.

⁵⁹¹ ONU, *Cycle d'études européens sur la probation*, Rapport général adopté en séance plénière le 30 octobre 1952, op. cit., spéc. p. 122.

⁵⁹² FAGET J., op. cit. spéc. p. 22.

⁵⁹³ ib. id.

se prononce sur la culpabilité, et une phase de « *sentence* », à l'issue de laquelle il détermine la peine⁵⁹⁴. Le magistrat, s'il se prononce sur la culpabilité du condamné, sursoit à statuer sur le prononcé de la peine. Le système repose sur l'engagement solennel du justiciable, dans le cadre d'une « *recognizance* », acte par lequel il consent à respecter les termes de la mesure. Le système anglo-saxon se définit comme « *une mise à l'épreuve du délinquant en milieu libre, ordonnée sans que la peine de prison normalement encourue ne soit prononcée et soumettant le délinquant à des conditions de conduite précises et à la surveillance, ou plutôt à l'assistance éducative d'un délégué du juge : l'agent de probation* »⁵⁹⁵. La probation se conçoit comme une mesure autonome entièrement orientée vers la rééducation du délinquant⁵⁹⁶.

Le SME s'écarte un peu de ce modèle. Le législateur français, peu enclin à opérer une telle rupture dans le procès pénal, préfère intégrer la mesure dans le cadre classique du procès pénal. Le magistrat prononce la peine mais décide de sursoir à son exécution. Le SME se greffe au système pré-existant. Il se conçoit en référence à la peine privative de liberté. Son champ d'application est initialement restreint⁵⁹⁷. Le régime de la mise à l'épreuve comporte pour le condamné l'obligation de respecter des mesures de surveillance et d'assistance, sous le contrôle du JAP, pendant la durée déterminée par la juridiction de jugement⁵⁹⁸. Au titre des mesures de contrôle figure notamment l'obligation de répondre aux convocations du JAP et de l'agent de probation⁵⁹⁹. Les mesures d'assistance qui « *ont pour objet de susciter ou de seconder les efforts du condamné en vue de son reclassement social et notamment de sa réadaptation familiale et professionnelle* » s'exercent sous la forme d'une aide morale et matérielle⁶⁰⁰. Le code de procédure pénale ne précise pas leur contenu exact. Dans sa condamnation, le magistrat peut

⁵⁹⁴ Sur les origines anglo-saxonne de la probation, voir : POUJET H., op. cit., spéc. p. 33-93 ; ANCEL M., La mise à l'épreuve en droit comparé, *Revue internationale de droit comparé*, 1950, vol. 2, n°3, p. 405-439, spéc. p. 419 ; BÉGUET J-P., La mise à l'épreuve surveillée, *RSC*, 1957, p. 377-395 ; PONS L., Les débuts de la probation en France, *Rev. pénit.*, 1961, p. 607-627.

⁵⁹⁵ POUJET H., op. cit., spéc. p. 18.

⁵⁹⁶ POUJET H., op. cit., spéc. p. 95.

⁵⁹⁷ CPP, art. 738 codifié par l'ordonnance n°58-1296 du 23 décembre 1958 : le régime est ouvert aux condamnés pour une infraction de droit commun n'ayant pas fait l'objet d'une condamnation antérieure à une peine privative de liberté supérieure à six mois. A leur encontre, le tribunal peut décider de surseoir à l'exécution de la peine pendant une durée comprise entre trois et cinq ans. Si les délinquants précédemment condamnés à une peine assortie du sursis simple peuvent bénéficier de ces dispositions, elles ne sont pas applicables en cas de condamnation antérieure accordée avec le bénéfice d'un SME.

⁵⁹⁸ CPP, art. 739 codifié par l'ordonnance n°58-1296 du 23 décembre 1958 ; CPP, Art. R. 56 à 57 codifiés par le décret n°59-318 du 23 février 1959 publié au JORF du 25 février 1959, p. 2307.

⁵⁹⁹ L'article R. 56 du code de procédure pénale prévoit cinq mesures de surveillance : répondre aux convocations de JAP ou de l'agent de probation compétent ; recevoir les visites de l'agent de probation et lui communiquer les renseignements ou documents de nature à permettre le contrôle de ses moyens d'existence ; justifier éventuellement des motifs de ses changements d'emploi ou de résidence ; prévenir l'agent de probation des changements de résidence, ainsi que de toute absence ou de tout déplacement dont la durée excéderait huit jours, et prévenir le même agent de son retour ; obtenir l'autorisation préalable du JAP pour tout déplacement à l'étranger.

⁶⁰⁰ CPP, art. R. 57 codifié par le décret n°59-318 du 23 février 1959.

soumettre le condamné au respect d'obligations particulières⁶⁰¹, et notamment celles d'exercer une activité professionnelle, de suivre un traitement médical, ou d'éviter la fréquentation de certains lieux ou personnes.

126. Le SME est imposé au condamné, dont le consentement préalable n'est pas requis. L'engagement du délinquant marque pourtant l'esprit de la probation dans sa conception anglo-saxonne. Il atteste de sa collaboration, qui conditionne la réussite de la mesure. Le choix du législateur tient au fait que « *la notion d'engagement du délinquant à la sanction dont il fait l'objet est totalement étrangère au droit pénal classique, qui ignore le contrat judiciaire, le juge ayant pour mission d'imposer au délinquant la mesure fixée par la loi, sans lui demander son avis* »⁶⁰². Il apparaît inconcevable d'exiger le consentement du condamné à une mesure qui constitue déjà une peine alternative à l'emprisonnement. Le justiciable doit pourtant adhérer à la prise en charge afin de se soumettre aux obligations et interdictions prononcées, sous peine d'être sanctionné par la mise à exécution de l'incarcération⁶⁰³. S'il se soumet au cadre de la mesure et si « *son reclassement paraît acquis* », le JAP peut saisir le tribunal afin que celui-ci déclare la condamnation non avenue⁶⁰⁴. A l'expiration du délai de mise à l'épreuve, la peine est de droit considérée comme non avenue⁶⁰⁵. La capacité du probationnaire à respecter le cadre judiciaire emporte des effets juridiques non négligeables. Le JAP constitue le « *véritable maître de la probation* »⁶⁰⁶, chargé de contrôler le respect des obligations, de les modifier si nécessaire. Il s'appuie sur des comités ad hoc dédiés à la mise en oeuvre du SME.

2 – Les acteurs de la probation

127. La nature de la structure chargée de mettre en oeuvre le SME fait l'objet de nombreux débats. Les propositions oscillent entre le recours à des bénévoles, la création d'un corps ad hoc ou le choix d'un système mixte, alliant professionnels pénitentiaires et bénévoles. La question du rattachement de cette structure à l'Administration Pénitentiaire est discutée, entre ses partisans, comme Pierre Cannat, et ses opposants, comme Charles Germain, directeur de l'Administration Pénitentiaire. Ce dernier craint « *que la jeune institution ne garde, en raison de ce rattachement, le caractère pénal et l'empreinte pénitentiaire... Ceux qui souhaitent lui voir acquérir un*

⁶⁰¹ CPP, art. R. 58 à 59 codifiés par le décret n°59-318 du 23 février 1959.

⁶⁰² POUPET H., op. cit., spéc. p. 152.

⁶⁰³ CPP, art. 742 codifié par l'ordonnance n°58-1296 du 23 décembre 1958 : le tribunal peut être saisi aux fins de mettre la peine à exécution par le JAP ou le Ministère Public.

⁶⁰⁴ CPP, art. 743 codifié par l'ordonnance n°58-1296 du 23 décembre 1958.

⁶⁰⁵ CPP, art. 745 codifié par l'ordonnance n°58-1296 du 23 décembre 1958.

⁶⁰⁶ BREDIN J.D., op. cit., spéc. p. 1539.

*caractère plus social que pénal, ceux-là agiraient sagement, (...), en se préoccupant de la faire adopter par une autre famille s'ils veulent lui imprimer un tour d'esprit entièrement dégagé de celui des prisons »*⁶⁰⁷. Les comités de probation traduisent ces hésitations originelles (b). Ils sont placés sous l'autorité du magistrat dédié à la phase de l'application des peines, le JAP (b).

a- La création des comités de probation

128. Pour assurer la mise en oeuvre du SME, des comités de probation sont créés afin de « [fournir] aux JAP les moyens d'assurer le contrôle, la surveillance et l'assistance des condamnés »⁶⁰⁸. Ils viennent compléter l'action des CAL, qui a été étendue au suivi des condamnés bénéficiant d'une semi-liberté⁶⁰⁹

129. Les deux comités post-pénaux sont organisés selon les mêmes modalités en termes de répartition territoriale, de composition, de fonctionnement, de financement et de modalités d'intervention⁶¹⁰. Les comités de probation constituent « *la pierre angulaire de l'Administration du milieu ouvert* »⁶¹¹, « *l'ossature de toutes les institutions futures qui permettront à la peine privative de liberté de déborder la prison* »⁶¹². Leur appellation porte une confusion terminologique, sous-entendant que la probation se réduit au seul SME. Ces comités sont institués auprès de chaque tribunal de grande instance, au sein duquel ils siègent, sous la présidence du JAP⁶¹³. Ils sont dotés d'un secrétariat chargé d'assurer les missions purement administratives⁶¹⁴, dont les fonctions sont assumées par un agent du Parquet. Ils comprennent des agents de probation⁶¹⁵, des assistants sociaux, des délégués bénévoles, des membres actifs, dont l'un des membres est chargé des fonctions de trésoriers, et des membres d'honneur ou bienfaiteurs⁶¹⁶. Pour assurer la direction des comités importants, le décret du 23 février 1959 prévoit la possibilité d'y affecter un chef de service⁶¹⁷. L'intervention des agents de probation marque la professionnalisation des personnels. Ces agents appartiennent au corps des éducateurs

⁶⁰⁷ GERMAIN C., cité in PERRIER Y., op. cit. spéc. p. 118, §20.271.

⁶⁰⁸ CPP, art. D. 546 codifié par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

⁶⁰⁹ JOUVE B., Le rôle des délégués à la probation auprès des détenus en semi-liberté, *Rev. pénit.*, 1975, p. 29-35.

⁶¹⁰ CPP, art. D. 539 codifié par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

⁶¹¹ TOMIC-MALIC M., La probation dans le système français, son fonctionnement, ses résultats, *Rev. pénit.*, 1974, p. 459 et s., spéc. p. 459.

⁶¹² PONS L., op. cit., spéc. p. 133.

⁶¹³ CPP, art. D. 546, D. 547 et D. 564 codifiés par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

⁶¹⁴ CPP, art. D. 561 codifié par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

⁶¹⁵ Ce terme d' « *agent de probation* » figure explicitement dans les dispositions règlementaires relatives aux comités.

⁶¹⁶ CPP, art. D. 547 codifié par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

⁶¹⁷ CPP, art. D. 549 codifié par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

de l'Administration Pénitentiaire⁶¹⁸. Ce sont des personnels formés, qualifiés et expérimentés. Ils sont secondés par des délégués, agréés par le Ministère de la Justice sur proposition du JAP⁶¹⁹. Ces « *collaborateurs bénévoles, qualifiés, agréés, discrets* » ont un rôle d'information, d'assistance morale et matérielle et de surveillance. Ils viennent seconder les agents professionnels et pallier les carences en personnels fonctionnaires⁶²⁰. Leur intervention dénote une volonté de conserver l'esprit philanthropique originel de la probation. « *D'un part, les délégués bénévoles représentent un effort direct de la collectivité locale à participer à la réintégration et à la resocialisation du délinquant, d'autre part, ils sont les intermédiaires entre la société, le délinquant et l'appareil judiciaire considéré comme un instrument répressif de la société* »⁶²¹. La composition des comités traduit leur caractère hybride⁶²², tout en préfigurant l'institutionnalisation d'un véritable service public de la probation.

130. Malgré la présence des bénévoles, la nouvelle organisation des comités post-pénaux traduit « *le passage de l'action philanthropique à l'action administrative, du bénévolat au service public* »⁶²³. Ainsi émerge un véritable « *service public auquel concourent des personnes et des organismes privés* » et non plus « *un rassemblement de personnes de bonne volonté auxquelles l'administration [prête] son concours* »⁶²⁴. Les services bénéficient, dès leur création, d'une reconnaissance institutionnelle au sein de l'Administration Pénitentiaire, avec la création d'un bureau de la probation et de l'assistance post-pénale, en complément du bureau de l'application des peines chargé du suivi des condamnés placés sous écrou⁶²⁵. Ce nouveau bureau traduit la volonté de la part de l'administration centrale de ne pas perdre le contrôle sur ses personnels et d'assurer une cohérence à la prise en charge des détenus. Il comprend deux sections, l'une relative à la probation et au traitement en milieu libre, et l'autre relative à la libération conditionnelle et à l'assistance post-pénale. Originellement, la prise en charge des condamnés relève de deux comités distincts, les missions dévolues aux personnels éducatifs et de probation et aux assistants sociaux étant par ailleurs, a priori, distinctes voire cloisonnées.

⁶¹⁸ CPP, art. D. 548 codifié par le décret n°59-322 du 23 février 1959 : les personnels sont désignés par arrêté du Ministre de la Justice parmi les éducateurs qui ont accompli cinq années de service au sein d'un établissement dont deux au moins en tant qu'éducateur

⁶¹⁹ CPP, art. D. 551 codifié par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

Voir : VIALATTE R., Les délégués bénévoles des comités de probation et d'assistance aux libérés, *Rev. pénit.*, 1967, p. 379-391.

⁶²⁰ JOUVE B., op. cit., spéc. p. 29 et s.

⁶²¹ TOMIC-MALIC M., Le délégué bénévole comme délégué de probation, op. cit., spéc. p. 184.

⁶²² PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 142-143, §31.41.

⁶²³ PONS L., op. cit., spéc. p. 133.

⁶²⁴ ib. id.

⁶²⁵ DAP, *Rapport annuel sur l'exercice 1958*, Ministère de la Justice, 1959, spéc. p. 63-64.

131. Les agents de probation sont chargés de prendre en charge tous les condamnés placés sous le régime du SME, la répartition des dossiers relevant de la compétence du JAP. Il leur appartient de « [conserver] un contact suivi avec le condamné », en le convoquant régulièrement au siège du comité ou en effectuant des visites à domicile. La présence aux convocations de l'agent constitue une obligation générale de surveillance nécessairement imposée au condamné⁶²⁶. Les assistants sociaux, en liaison avec cet agent, « accomplissent les diligences propres à assurer aux condamnés et à leur famille l'aide matérielle ou morale que requiert leur situation »⁶²⁷. Ils peuvent être soutenus dans leurs actions par une association ad hoc constituée auprès du comité, et chargée d'apporter une aide matérielle aux condamnés et libérés, de gérer, voire de créer, des structures d'accueil et d'hébergement⁶²⁸. Les éducateurs, nommés agents de probation, sont chargés de la mission de surveillance et les assistants sociaux de la mission d'assistance. Les missions de ces personnels sont initialement distinctes. Comme le souligne Louis Pons, chef du bureau de la probation, ce clivage n'a jamais été voulu par les rédacteurs des textes. « La dualité d'agents s'explique en France par des raisons historiques (...) ; la construction du milieu ouvert s'est opérée (...) par stratifications successives, dont chacune a laissé en place la précédente en la transformant, d'ailleurs en la fondant dans un ensemble en devenir »⁶²⁹. Pourtant, « il est impossible de séparer l'aspect de surveillance et l'aspect d'assistance. Un agent de probation qui se contenterait de surveiller en maniant la menace, sans se préoccuper d'aider les efforts de son client, ne comprendrait rien à son métier ; l'assistante sociale pénitentiaire ne peut davantage fournir son aide (...) sans se préoccuper de l'effet de cette aide sur le traitement entrepris. Les uns et les autres sont des travailleurs sociaux, les uns et les autres sont des éducateurs »⁶³⁰. Le JAP peut d'ailleurs charger un assistant social des fonctions d'agents de probation⁶³¹. Le cloisonnement entre les missions a tendance à s'effacer empiriquement, en raison du manque de personnels dont disposent les comités, déploré par M. Pons. « Cette pénurie de personnel, jointe d'ailleurs à une pénurie générale des ressources matérielles (...), cette pauvreté, triste compagne de la probation dès ses premiers pas, a eu une influence profonde non seulement sur la structuration du milieu ouvert mais aussi sur l'orientation de ses institutions et l'application du traitement »⁶³². Dès leurs origines, les comités

⁶²⁶ CPP, art. R. 56 1° codifié par le décret n°59-318 du 23 février 1959.

⁶²⁷ CPP, art. D. 560 codifié par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

⁶²⁸ CPP, art. D. 567 codifié par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

⁶²⁹ PONS L., op. cit., spéc. p. 135-136.

⁶³⁰ ib. id.

⁶³¹ CPP, art. D. 557 codifié par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

⁶³² PONS L., op. cit. spéc. p. 137 : à cette date, les 110 comités de probation comptent 29 agents de probation, 77 assistants sociaux, 37 secrétaires et 2088 délégués bénévoles pour assurer la prise en charge de 18 390 condamnés hors libérés définitifs.

post-pénaux constituent « *les parents pauvres de la famille judiciaire* »⁶³³.

132. Des efforts statutaires sont réalisés dès 1966 pour tenter de pallier ces faiblesses. Un décret du 21 novembre 1966⁶³⁴ consacre l'existence des agents de probation au sein du corps des éducateurs, sous l'appellation de délégués à la probation⁶³⁵. Les personnels éducatif et de probation sont réunis au sein d'un même corps et les conditions de recrutement sont assouplies⁶³⁶. Un corps d'adjoints de probation, chargés d'assister les délégués, est également créé⁶³⁷. Les adjoints ont un rôle d'exécutants. Ils sont chargés d'effectuer, sous le contrôle des délégués à la probation, une partie des tâches découlant du régime du SME, et notamment les démarches administratives. Ces efforts ne permettent pas aux comités de respecter les normes en usage en Allemagne et en Grande-Bretagne, qui fixent à un maximum de 50 à 60 le nombre de condamnés suivis par chaque agent⁶³⁸. Le JAP ne dispose pas des moyens nécessaires pour mettre en oeuvre un véritable traitement en milieu ouvert, bien que son rôle ait été consacré.

b- Le rôle central du juge de l'application des peines

133. Le JAP « *s'est révélé l'animateur de cet ensemble, maître d'oeuvre en France du traitement en milieu ouvert* ». Ce rôle central repose notamment sur l'investissement de juges, majoritairement volontaires pour exercer cette fonction, « *pionniers d'une entreprise encore incertaine* » et « *décidés à lutter pour faire triompher un idéal de la justice* »⁶³⁹.

134. La création de cette nouvelle fonction confirme l'influence de la doctrine de la Défense Sociale Nouvelle. Elle traduit la volonté politique de promouvoir le respect des droits de l'homme, y compris à l'égard des condamnés. Le délinquant est reconnu en tant que citoyen, détenteur de droits fondamentaux, dont l'autorité judiciaire constitue, constitutionnellement, la gardienne. L'article 721 du nouveau code de procédure pénale est « *le texte fondamental créant le juge de l'application des peines (...). C'est peut-être la plus grande réforme dans l'exécution des peines depuis le début du siècle. On peut y voir la pièce maîtresse de tout un édifice*

⁶³³ ORVAIN P., cité in PERRIER Y., op. cit., p. 145, §31.51.

⁶³⁴ Décret n°66-874 du 21 novembre 1966 portant règlement d'administration public relatif au statut spécial des fonctionnaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, publié au JORF du 29 novembre 1966, p. 10408.

⁶³⁵ Décret n°66-874 du 21 novembre 1966, op. cit., art. 21.

⁶³⁶ Au vu de ce décret, l'exigence préalable de cinq années de service est supprimée pour les délégués de la probation.

⁶³⁷ Décret n°66-874 du 21 novembre 1966, op. cit., art. 32 à 35.

⁶³⁸ PONS L., ib. id.

⁶³⁹ PONS L., op. cit., spéc. p. 143.

nouveau »⁶⁴⁰. Cet article pérennise et légalise l'existence du JEX, dont certains ont pu penser qu'il s'agissait d'une institution provisoire. Il prévoit la nomination, par arrêté, d'un magistrat chargé des fonctions de JAP dans les tribunaux dont la liste est établie par décret. Au-delà d'une simple légalisation, l'ordonnance de 1958 et ses décrets d'application positionnent le JAP en tant que « *pivot* » de la justice pénale moderne, maître d'oeuvre du reclassement social du condamné à travers la mise en oeuvre du traitement pénitentiaire au sein des murs de la détention comme en milieu ouvert⁶⁴¹.

Outre son rôle en milieu fermé, dans la détermination des modalités du régime de détention, le JAP est la principale autorité décisionnaire des modalités d'exécution de la peine en milieu ouvert. Il lui incombe de mettre en oeuvre et de surveiller l'ensemble des mesures du milieu ouvert, dans des conditions initiales difficiles. Il est clairement positionné en tant qu'autorité hiérarchique des comités de probation et d'assistance aux libérés, qu'il préside, y compris à l'égard du chef de service⁶⁴². Ces comités lui confèrent les moyens nécessaires à la mise en oeuvre de ces mesures. Le magistrat est chargé de donner aux personnels les instructions nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. Il est le garant de la continuité de l'action judiciaire au stade de l'exécution des peines, garant de la cohésion de la prise en charge des délinquants. La charge qui lui incombe est essentielle, en dépit de la faiblesse numérique de ces magistrats⁶⁴³. La réforme de 1958 consacre l'application de la peine, et non plus de sa simple mise à exécution, comme une partie essentielle du procès pénal. Elle entérine le fait que la mise en oeuvre de la peine, sous des modalités pouvant être différentes de celles prononcées, nécessite l'intervention de l'autorité judiciaire. Cette ultime phase du procès pénal ne peut être laissée entre les seules mains de l'Administration Pénitentiaire. Cette consécration du rôle de l'autorité judiciaire tout au long du procès pénal constitue une avancée notable sur le terrain des principes et des finalités de la peine. Il appartient à l'autorité judiciaire, et non plus exclusivement à l'autorité administrative, de fixer « *la condition juridique* » du condamné. Cette évolution sous-tend l'existence d'un « *statut juridique* » du condamné et traduit le changement de conception du traitement pénitentiaire. Ce dernier « *n'est plus seulement une initiative charitable de l'administration, une faveur accordée au [condamné], il est un droit de celui-ci. Et il est un droit dans la mesure où justement la peine n'a plus seulement un but de répression ou d'intimidation*

⁶⁴⁰ CANNAT P., Les réformes introduites en matière pénitentiaire par le code de procédure pénale, *RSC*, 1959, p. 421-434, spéc. p. 423.

⁶⁴¹ MARC G., Les juges de l'application des peines devant leurs nouvelles responsabilités, *RSC*, 1973, p. 464-470, spéc. p. 466.

voir égal. MALHERBE J., Le juge de l'application des peines, *RSC*, 1959, p. 635-655.

⁶⁴² CPP, art. D. 556 codifié par le décret n°59-322 du 23 février 1959.

⁶⁴³ PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 145, § 31.51 : en octobre 1959, seuls 29 JAP sont en fonction.

mais aussi un but de reclassement, de récupération du coupable par la société. Le condamné a droit qu'on l'aide dans ses efforts pour s'amender »⁶⁴⁴. Une conception profondément humaniste du droit pénal et des finalités de la peine se dessine.

135. Le délinquant n'est plus stigmatisé par son acte ou par son éventuelle récidive, qui fait l'objet d'une approche plus globale. Comme le souligne Louis Pons, « *il faut beaucoup de recul dans le temps pour savoir si un traitement a eu les effets qu'on attendait de lui. Le fait de ne pas récidiver pendant la durée de l'observation est sans doute important mais ne prouve pas une réussite assurée (...). De même, la récidive ne prouve pas toujours l'échec* »⁶⁴⁵. Le délinquant est appréhendé en tant qu'individu, titulaire de droits, citoyen à l'égard duquel l'Etat est créancier d'un devoir d'aide et de protection. Comme le souligne Marc Ancel, « *l'institution du juge de l'application des peines constitue une affirmation caractéristique et, au sens propre du mot, nécessaire de la politique criminelle socio-humaniste moderne. Elle assure les garanties légales et procédurales des droits de l'homme dans leur signification traditionnelle ; mais elle se fonde aussi, et encore plus, sur le rôle social du magistrat et sur la mission tutélaire du droit pénal, qui a pour objet à la fois la protection de la communauté et celle de l'individu même délinquant. Le droit, même le droit pénal, est fait pour l'homme ; et dès lors qu'il s'agit de défendre les droits de l'homme, la garantie judiciaire devient normale. C'est de ce point de vue qu'il est permis de parler de la nécessité foncière de cette intervention du juge, dans une conception réformée de la justice pénale* »⁶⁴⁶. La mission de reclassement social se conjugue étroitement avec la finalité de protection de la société. C'est par une intervention individualisée auprès des délinquants que le JAP garantit cette protection sur le long terme. Il ne doit pas « *être un juge passif, confiné dans la technicité du droit et réduit à ne voir l'homme qu'au travers d'un dossier* ». Il doit être « *le juge du dialogue, un juge éducateur, un juge de proposition et de concertation* »⁶⁴⁷, voire un « *juge social* »⁶⁴⁸.

Cette conception des fonctions de JAP nuit à la reconnaissance de ces magistrats par leurs pairs, certains magistrats du siège considérant que la fonction du JAP consiste principalement à venir défaire les décisions prononcées lors du jugement. D'un point de vue juridique, l'intervention judiciaire au stade post-sentenciel porte atteinte au principe, fondamental en droit

⁶⁴⁴ PONS L., Le rôle du juge de l'application des peines, communication lors des X^e journées de défense sociale, Lyon, 7-8 juin 1962, *RSC*, 1962, p. 574-604, spéc. p. 576.

⁶⁴⁵ PONS L., Le traitement en milieu ouvert, op. cit. spéc. p. 155.

⁶⁴⁶ ANCEL M., cité in PONS L., op. cit., spéc. p. 159.

⁶⁴⁷ LARMAILLARD P., Le juge de l'application des peines, juge social, *Rev. Pénit.*, 1972, p. 49-53, spéc. p. 50.

⁶⁴⁸ PONS L., op. cit., spéc. p. 148 ; LARMAILLARD P., op. cit., spéc. p. 49.

pénal, de l'autorité de la chose jugée⁶⁴⁹. Pourtant, à l'origine, les décisions du JAP ne font l'objet d'aucun contrôle juridictionnel ou hiérarchique, dès lors qu'elles sont censées être favorables au condamné. Au-delà de cette conception humaniste, cette absence de contrôle sous-tend le fait que ses décisions sont encore perçues comme des aménagements administratifs d'un traitement pénitentiaire, et non comme de véritables actes juridictionnels émanant d'une juridiction chargée de l'exécution des peines. Ce n'est qu'à la faveur des futures réformes pénales initiées au début du XXI^e siècle que le JAP sera progressivement reconnu comme un magistrat à part entière. Si les années 1970 et 1980 sont marquées par l'essor du milieu ouvert et le renforcement de la structuration des comités post-pénaux, les évolutions législatives et réglementaires qui accompagnent ce mouvement contribuent à renforcer leur identité administrative.

II – La consécration des comités post-pénaux

136. Les années 1970 et 1980 sont marquées par une extension du champ des compétences des comités post-pénaux. Cette période marque une véritable « *tournant* » pour le milieu ouvert⁶⁵⁰. Outre le développement des mesures, les comités sont progressivement amenés à intervenir au stade pré-sentenciel dans le cadre des enquêtes sociales (A). Ces évolutions nécessitent une modification de leur organisation interne. Les comités de probation et les comités d'assistance aux libérés sont fusionnés au sein d'un Comité de Probation et d'Assistance aux Libérés, puis placés sous la direction d'une direction de probation ad hoc (B).

A – L'élargissement des compétences des comités post-pénaux

137. A partir des années 1970, la politique menée par les Gardes des Sceaux successifs est marquée par une oscillation entre logique répressive et une logique préventive. Ce mouvement de balancier impacte directement les missions des comités post-pénaux et des services socio-éducatifs, en modifiant les flux d'entrées et de sorties en détention. Les réformes pénales et pénitentiaires contribuent à élargir le champ de leurs interventions, au stade sentenciel et post-sentenciel (1) et au stade pré-sentenciel (2).

⁶⁴⁹ COULON J.M., *Du juge de l'application des peines au juge de l'exécution des peines*, 346 p., Thèse : droit, Paris II, 1972, spéc. p. 41 et s.

⁶⁵⁰ RUGO A., *Le milieu ouvert : le tournant*, op. cit.

1 – L'essor du milieu ouvert

138. La modernisation du procès pénal initiée en 1958 se poursuit. Outre l'élargissement des conditions d'application des mesures existantes, la période qui s'ouvre est marquée par l'instauration d'une nouvelle peine alternative, le travail d'intérêt général (TIG). Ce mouvement promotionnel, mené à l'égard des mesures alternatives à l'incarcération (b) et des aménagements de peine (a), illustre la volonté politique de préserver les condamnés, notamment à une courte peine d'emprisonnement, de l'environnement carcéral perçu comme criminogène.

a- La consécration des mesures d'aménagement de peine

139. L'année 1970 donne lieu à une importante réforme de la justice pénale, qui consacre le rôle de la probation et renforce la place du JAP. Elle étend le domaine d'application de la semi-liberté et introduit le sursis partiel, qui contribue à l'essor du régime de la mise à l'épreuve.

140. Sous l'impulsion du Garde des Sceaux René Pleven, la loi du 17 juillet 1970⁶⁵¹ consacre l'institution du JAP, en prévoyant la nomination d'un ou plusieurs magistrats chargés de ces fonctions au sein des tribunaux dont la liste est établie par décret⁶⁵². Ses fonctions sont renforcées par l'élargissement du champ d'application des mesures du milieu ouvert. Le texte précise le régime de la semi-liberté et ses conditions matérielles d'octroi. Il ouvre la possibilité pour le tribunal de prononcer la mesure ab initio à l'encontre des condamnés à une peine inférieure ou égale à six mois au regard de leur situation professionnelle ou sanitaire⁶⁵³. La semi-liberté devient une alternative à l'incarcération pour les condamnés à une courte peine. Elle constitue une mesure autonome, prononçable en dehors du régime progressif. En 1970, 200 condamnés bénéficient de cet aménagement ab initio et 1636 condamnés sont admis au régime de la semi-liberté en cours d'exécution de leur peine. En dix ans, le nombre de semi-libertés prononcées a triplé⁶⁵⁴. La loi élargit les conditions temporelles d'application du SME au regard des condamnations antérieures du prévenu⁶⁵⁵. Sa mise en oeuvre relève toujours de la compétence du

⁶⁵¹ Loi n°70-643 du 17 juillet 1970 tendant à renforcer la garantie des droits individuels des citoyens, publiée au JORF du 19 juillet 1970, p. 6751.

⁶⁵² CPP, art. 721 modifié par la loi n°70-643 du 17 juillet 1970.

⁶⁵³ CPP, art. 723 modifié par la loi n°70-643 du 17 juillet 1970 ; CPP, art. 723-1 modifié par la loi du 17 juillet 1970 : la semi-liberté peut être prononcée à l'encontre de condamnés qui justifient de l'exercice d'une activité professionnelle, de l'assiduité à un enseignement, d'un stage de formation professionnelle ou d'un traitement médical.

⁶⁵⁴ DAP, *Rapport annuel sur l'exercice 1970*, Ministère de la Justice, 1971, p. 111.

⁶⁵⁵ CPP, art. 738 modifié par la loi n°70-643 du 17 juillet 1970 : le SME peut être prononcé lorsque le prévenu n'a pas

JAP, qui dispose désormais de la faculté d'ajouter, à tout moment, une nouvelle obligation particulière⁶⁵⁶. Ce magistrat peut également saisir le tribunal en cas de non-respect des modalités de mise en oeuvre du SME afin que ce dernier, sans révoquer la mesure, en prolonge le délai d'épreuve⁶⁵⁷. Le tribunal peut décider de surseoir partiellement à l'exécution de la peine⁶⁵⁸. L'instauration du sursis partiel constitue une importante innovation au soutien d'une meilleure individualisation de la peine prononcée. La réforme de 1970 témoigne de la volonté législative de limiter le recours à l'incarcération, notamment pour les courtes peines, tout en proposant des alternatives efficaces et effectives en termes de reclassement social. Le JAP est confirmé dans son rôle de magistrat chargé de l'individualisation des peines. Certains magistrats se mobilisent et créent l'Association Nationale des Juges et anciens juges de l'Application des Peines (ANJAP), déclarée au journal officiel du 17 juin 1971. L'ANJAP constitue un lieu d'échanges, de réflexions, et de propositions important.

141. La loi du 29 décembre 1972⁶⁵⁹ poursuit ce mouvement réformateur. Elle prolonge cet élan de promotion des mesures du milieu ouvert pour préserver les condamnés de la désocialisation inhérente à l'emprisonnement, sous le contrôle du JAP. Le magistrat est compétent pour octroyer une libération conditionnelle aux condamnés à une ou plusieurs peines privatives de liberté dont la durée totale n'excède pas trois ans⁶⁶⁰. Il se prononce après avis de la CAP. Pour les peines supérieures, le Ministre de la Justice conserve sa compétence. Il appartient au JAP d'établir la proposition de libération conditionnelle après avis de la CAP, et, de manière facultative, du comité consultatif de la libération conditionnelle. Il lui incombe également d'assurer la mise en oeuvre de la mesure⁶⁶¹. Les conditions matérielles d'octroi de la libération conditionnelle sont modifiées, avec la suppression du critère de bonne conduite. Cette mesure, qui repose désormais sur des gages sérieux de réadaptation sociale, est consacrée comme un instrument de prévention de la récidive et cesse d'être une « *mesure de faveur pénitentiaire* » permettant de gérer la détention⁶⁶². Elle devient « *une véritable modalité d'exécution de la peine et du traitement pénal qui permet une adaptation progressive aux responsabilités de la liberté recouvrée* »⁶⁶³. La loi

été condamné en matière de droit commun soit à une peine criminelle, soit à une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à un an, soit à deux peines d'emprisonnement non confondues d'une durée supérieure de deux mois chacune.

⁶⁵⁶ CPP, art. 739 modifié par la loi n°70-643 du 17 juillet 1970.

⁶⁵⁷ CPP, art. 742 modifié par la loi n°70-643 du 17 juillet 1970.

⁶⁵⁸ CPP, art. 734 modifié par la loi n°70-643 du 17 juillet 1970.

⁶⁵⁹ Loi n°72-1226 du 29 décembre 1972 simplifiant et complétant certaines dispositions relatives à la procédure pénale, aux peines et à leur exécution, publiée au JORF du 30 décembre 1972, p. 13783.

⁶⁶⁰ CPP, art. 730 modifié par la loi n°72-1226 du 29 décembre 1972.

⁶⁶¹ CPP, art. 731 al. 1 modifié par la loi n°72-1226 du 29 décembre 1972.

⁶⁶² FIZE N., Il y a 100 ans...la libération conditionnelle, op. cit., spéc. p. 769.

⁶⁶³ Loi n°72-1226 du 29 décembre 1972, exposé des motifs, p. 1.

prévoit qu'une obligation de suivre un enseignement ou une formation peut être imposée dans le cadre de la libération conditionnelle, afin de soutenir la réinsertion sociale des condamnés. Le JAP est toujours compétent pour prononcer les mesures de placement à l'extérieur, de semi-liberté et les permissions de sortir en cours d'exécution de la peine⁶⁶⁴. Le décret du 12 septembre 1972⁶⁶⁵ lui ouvre la possibilité de prononcer une semi-liberté à l'encontre des condamnés définitifs dès lors que le reliquat de peine est inférieur ou égal à un an ou en tant que mesure probatoire à la libération conditionnelle⁶⁶⁶. Combinées avec la faculté pour la juridiction de jugement de prononcer la semi-liberté ab initio, ces prérogatives consacrent la semi-liberté comme modalité d'exécution des courtes peines.

142. Le JAP voit ses pouvoirs étendus aux réductions de peine instaurées par le législateur⁶⁶⁷. Il se prononce après avis de la CAP. Cette commission devient l'instance privilégiée de toute décision relative au régime d'exécution de la peine. Les réductions de peines sont accordées, sous des conditions temporelles précises, aux condamnés qui « *ont donné des preuves sérieuses de bonne conduite* »⁶⁶⁸. Elles peuvent être retirées en cas de mauvaise conduite du condamné. Conçues comme des mesures de gestion de la détention, leur octroi est placé sous le contrôle du JAP, ce qui permet de se prémunir de tout risque d'arbitraire pénitentiaire. Le magistrat dispose, par ce biais, de l'exercice d'un véritable droit de grâce, concurrençant le chef de l'Etat dans ce pouvoir régalien⁶⁶⁹. La gestion de la détention est clairement placée sous le contrôle de l'autorité judiciaire qui poursuit son intrusion au sein des murs de la détention. Le législateur renforce le statut du magistrat, nommé par décret, et non plus par arrêté⁶⁷⁰. Il est révocable dans les mêmes conditions, ce qui constitue « *une arme redoutable entre les mains du pouvoir* » dès lors que le choix des magistrat lui incombe⁶⁷¹. Ce mode de nomination nourrit de nombreuses critiques à l'égard des JAP, dotés d'un statut hybride. L'absence de formation spécifique en matière d'application des peines, et la motivation variable des magistrats nommés, entre pionniers motivés et juristes contraints, ne favorise pas l'harmonisation des méthodes de travail. Les JAP continuent d'exercer des fonctions annexes. En raison du manque de connaissance de la fonction par les chefs des juridictions, cette situation ne leur permet pas toujours d'exercer pleinement

⁶⁶⁴ CPP, art. 722 modifié par la loi n°72-1226 du 29 décembre 1972.

⁶⁶⁵ Décret n°72-852 du 12 septembre 1972 modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale, publié au JORF du 20 septembre 1972, p. 9996.

⁶⁶⁶ CPP, art. D. 137 modifié par le décret n°72-852 du 12 septembre 1972.

⁶⁶⁷ CPP, art. 721 modifié par la loi n°72-1226 du 29 décembre 1972.

⁶⁶⁸ ib. id.

⁶⁶⁹ PERRIER Y., op. cit., p. 214, § 32.164.

⁶⁷⁰ CPP, art. 709-1 modifié par la loi n°72-1226 du 29 décembre 1972.

⁶⁷¹ BLOCH E., cité par PERRIER Y., op. cit., p. 256, §32.421.

leurs prérogatives en matière d'application des peines. En février 1973, le Conseil supérieur de l'Administration pénitentiaire se dote de groupes de travail, l'un est consacré aux JAP et l'autre au milieu ouvert, chargés de poursuivre les réflexions engagées⁶⁷².

b- L'essor des mesures alternatives à l'incarcération

143. Ces réflexions sont guidées par la question de savoir « *si la peine privative de liberté doit rester dans tous les cas l'arme maîtresse, sinon la seule arme, l'arme absolue du corps social pour défendre sa sécurité* »⁶⁷³. Cette question se pose avec une particulière acuité à l'égard des courtes peines. Au 31 décembre 1972, près de la moitié des peines exécutées sont inférieures à un an et près d'un tiers sont comprises entre un et trois ans⁶⁷⁴.

144. Poursuivant ce mouvement réformateur, la loi du 11 juillet 1975⁶⁷⁵ institue les réductions de peine exceptionnelles⁶⁷⁶. Conçues comme des mesures en faveur du reclassement du condamné, elles sont accordées aux détenus « *ayant passé avec succès les épreuves d'un examen scolaire, universitaire ou professionnel* »⁶⁷⁷. Des réductions de peine supplémentaires peuvent également être accordées aux condamnés « *présentant des gages exceptionnels de réadaptation sociale* »⁶⁷⁸. Ces mesures, prononcées selon les mêmes conditions procédurales que les réductions de peine ordinaires, sont orientées vers la réinsertion socio-économique des condamnés. Le JAP et la CAP jouent un rôle central dans la détermination des modalités d'exécution de la peine. Le magistrat, outre la modification du régime d'exécution, est chargé d'intervenir sur la durée de la peine exécutée. Il dispose d'importants pouvoirs, conçus par certains magistrats du siège comme attentatoires au principe de la chose jugée. Le législateur modifie les conditions d'octroi du SME qui peut être prononcé quels que soient le nombre et la nature des condamnations antérieures⁶⁷⁹. Les sanctions pénales alternatives, substitués aux courtes peines d'emprisonnement, introduites au sein du code pénal⁶⁸⁰, viennent enrichir la

⁶⁷² DAP, *Rapport annuel sur l'exercice 1972*, Melun, Ministère de la Justice, 1973, 364 p. spéc. p. 320 et s.

⁶⁷³ DAP, op. cit., spéc. p. 327.

⁶⁷⁴ DAP, *Rapport annuel sur l'exercice 1973*, Melun, Ministère de la Justice, 1974, 312 p., spéc. p. 17.

⁶⁷⁵ Loi n°75-624 du 11 juillet 1975 modifiant et complétant certaines dispositions de droit pénal, publiée au JORF du 13 juillet 1975, p. 7219.

⁶⁷⁶ CPP, art. 721-1 créé par la loi n°75-624 du 11 juillet 1975.

⁶⁷⁷ ib. id.

⁶⁷⁸ CPP, art. 729-1 modifié par la loi n°75-624 du 11 juillet 1975.

⁶⁷⁹ CPP, art. 738 modifié par la loi n°75-624 du 11 juillet 1975.

⁶⁸⁰ C. pén., art. 41 à 43-6 créés par la loi n°75-624 du 11 juillet 1975 : ces sanctions pénales comprennent notamment la suspension du permis de conduire, l'interdiction de conduire certains véhicules pendant une durée déterminée, la confiscation de véhicules, l'interdiction de détenir ou de porter une arme.

panoplie des mesures mises à disposition des juridictions de jugement, mettant un terme au « binôme de la prison et de l'amende [qui] s'était imposé et maintenu comme le modèle quasi-unique de la sanction pénale »⁶⁸¹. Même si elles s'apparentent davantage à des mesures d'interdiction ou de confiscation dénuées de tout suivi⁶⁸², « ces sanctions principales nouvelles traduisent indéniablement une volonté, non d'atténuer la répression, mais de l'individualiser en enrichissant la gamme de sanctions offertes au juge »⁶⁸³. Les orientations législatives sont prometteuses. Elles sont rapidement occultées par le virage sécuritaire amorcé par le nouveau Garde des Sceaux, Alain Peyrefitte, en contradiction pourtant avec les conclusions de son rapport daté de 1977 relatif aux réponses à la violence⁶⁸⁴. Dans ce dernier, il recommande « de poursuivre et d'accentuer l'effort engagé en vue de la création de peines nouvelles propres à remplacer certaines peines privatives de liberté »⁶⁸⁵. Il propose notamment d'introduire une peine « dont l'exécution, acceptée par le condamné, consisterait à exercer temporairement une activité au profit et au service de la communauté », ce qui préfigure l'instauration du travail d'intérêt général⁶⁸⁶.

145. A la fin des années 1970 s'amorce une réorientation de la politique pénale, marquée par le déclin de l'idéal réhabilitatif et par une défiance à l'égard des mesures du milieu ouvert. Ce mouvement s'appuie sur les statistiques policières, qui mettent en exergue une augmentation de la délinquance et viennent nourrir un sentiment d'insécurité au sein de l'opinion publique⁶⁸⁷. M. Peyrefitte note qu'« à partir de 1971, l'augmentation [du taux de criminalité] dépasse la progression démographique »⁶⁸⁸. L'augmentation des chiffres de la criminalité appelle une nouvelle réaction pénale. Il ne s'agit plus d'oeuvrer à la réhabilitation des délinquants par des mesures alternatives qui semblent inefficaces. Il convient à l'inverse de renforcer l'arsenal répressif et de replacer la valeur dissuasive de la sanction au coeur du dispositif législatif⁶⁸⁹. Devenu Ministre de la Justice suite aux élections législatives de mars 1978, M. Peyrefitte soutient l'adoption de deux lois qui témoignent de ce virage sécuritaire : la loi du 22 novembre

⁶⁸¹ DANET J., *Justice pénale, le tournant*, op. cit., spéc. p. 64.

⁶⁸² LARMINAT (DE) X., op. cit., spéc. p. 82.

⁶⁸³ PRADEL J., cité in PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 225, §32.251.

⁶⁸⁴ PEYREFITTE A., *Réponses à la violence*, op. cit.

⁶⁸⁵ PEYREFITTE A., op. cit., Recommandation n°90, spéc. p. 176.

⁶⁸⁶ ib. id.

⁶⁸⁷ GASSIN R., La criminologie et les tendances modernes de la politique répressive, *RSC*, 1981, p. 265-279, spéc. p. 266.

⁶⁸⁸ PEYREFITTE A., op. cit., spéc. p. 51.

⁶⁸⁹ Ce virage sécuritaire n'est pas spécifique à la France. Il apparaît commun à l'ensemble des pays occidentaux confrontés à une augmentation des chiffres de la délinquance.

Voit : GARLAND D., *The culture of control*, op. cit.

1978⁶⁹⁰ et la loi du 2 février 1981⁶⁹¹ dite loi « *Sécurité et Liberté* ». Ces deux textes s'inscrivent en rupture avec l'esprit réformateur. Ils restreignent les pouvoirs du JAP en matière d'application des peines, au profit de la CAP qui statue à l'unanimité⁶⁹². Les nouvelles orientations législatives traduisent la défiance exprimée par le Garde des Sceaux à l'égard du JAP qu'il considère comme « *une anomalie juridique* »⁶⁹³. Aux yeux de certains, le législateur, en 1981, « *parachève le démantèlement de l'institution de l'application des peines, créé en 1959, et qui avait suscité tant d'espérances* »⁶⁹⁴. Si l'individualisation de la peine au soutien de la réinsertion du condamné n'apparaît pas dénuée d'intérêt, les parlementaires font preuve d'un pragmatisme justifiant le retour à une conception répressive traditionnelle. Faute de moyens pour mettre en oeuvre un traitement efficace du délinquant, il leur semble difficile de créer les conditions nécessaires à un retour anticipé dans la société⁶⁹⁵. Les conditions d'octroi du SME sont restreintes⁶⁹⁶, ce qui illustre la méfiance vis-à-vis de cette mesure orientée vers la resocialisation du condamné. En 1981 s'amorce le mouvement de balancier de la politique pénale ou « *politique du coup par coup* », oscillant, « *au gré des changements politiques* » entre des dispositions allant « *tantôt dans le sens d'une prise en compte du délinquant, sujet à réinsérer, tantôt dans le sens d'un renforcement de la société et d'un durcissement des sanctions (...), le tout sans cohérence sur le long terme, ce qui aura inévitablement des incidences sur le fonctionnement des services socio-éducatifs* »⁶⁹⁷. Les finalités sécuritaires et réhabilitatives sont présentées comme antinomiques, alors même qu'elles peuvent, et doivent, être conçues comme complémentaires.

⁶⁹⁰ Loi n°78-1097 du 22 novembre 1978 portant modification de certaines dispositions du code de procédure pénale, publiée au JORF du 23 novembre 1978, p. 3926.

⁶⁹¹ Loi n°81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes, publiée au JORF du 3 février 1981, p. 415.

⁶⁹² CPP, art. 723-4 créé par la loi n°78-1097 du 22 novembre 1978 puis modifié par la loi n°81-82 du 2 février 1981 : initialement, l'article ne concernait que les permissions de sortir. Le JAP n'était compétent que pour les décisions prises à l'encontre d'un condamné à une peine dont la durée n'excédait pas trois ans. Dans les autres cas, la décision relevait de la compétence de la CAP qui devait se prononcer à l'unanimité. Dans sa rédaction issue de la loi du 2 février 1981, cet article dispose que les placements extérieurs, la semi-liberté, les réductions, fractionnements et suspensions de peine, les permissions de sortir et la libération conditionnelle sont accordés par la CAP en cas de condamnation pour l'une des infractions énumérées à l'article 720-2 alinéa 1 ou lorsque la juridiction a fixé une période de sûreté en application de l'article 720-1 alinéa 2. Elle statue à la majorité à l'égard des condamnés à une peine inférieure à trois ans, et à l'unanimité dans les autres cas.

⁶⁹³ CONANT M., op. cit., p. 32 : ces propos ont été tenus lors de la présentation du projet de la loi dite « *Sécurité et Liberté* » en 1979.

⁶⁹⁴ VIRENQUE M., cité par PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 303, §32.573

⁶⁹⁵ PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 247, §32.371.

⁶⁹⁶ CPP, art. 747-3 modifié par la loi n°81-82 du 2 février 1981 : cet article dispose que le SME ne peut être ordonné en cas de condamnation en matière de droit commun pour l'une des infractions visées à l'article 747-1 du code dès lors que la personne poursuivie a été antérieurement condamnée pour l'une de ces infractions au cours des cinq ans qui ont précédé les faits, compte tenu du temps passé en détention, soit à une peine criminelle, soit à une peine d'emprisonnement avec ou sans sursis égale ou supérieure à un mois, soit à deux peines non confondues d'emprisonnement avec ou sans sursis dont la durée totale est égale ou supérieure à un mois.

⁶⁹⁷ PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 253, §32.394.

146. Malgré ce cadre législatif contraignant, le nombre de personnes suivies en milieu ouvert progresse sur cette période. Celui-ci passe de 37644 personnes au 1^{er} janvier 1975 à 73448 personnes au 1^{er} janvier 1981, avec notamment une augmentation du nombre de condamnés bénéficiant d'un SME⁶⁹⁸. La place du milieu ouvert reste marginale au regard du total des peines prononcées et notamment des peines privatives de liberté. Comme le souligne Philippe Robert, « *la mise à l'épreuve fait figure d'accessoire qui n'est pas, pour le moment, pensé et appliqué en termes autonomes, l'emprisonnement constituant la peine-étalon* »⁶⁹⁹. Ce manque de légitimité résulte autant du manque de moyens dont disposent les services de probation que des conceptions idéologiques de certains magistrats. Ces deux obstacles sont intrinsèquement liés dès lors que la faiblesse des moyens des services ne leur permet pas de mettre en place un suivi effectif ou efficace, ce qui en retour n'offre pas de gages suffisants aux magistrats mandants. A cette époque, les travailleurs sociaux de l'Administration pénitentiaire traversent une véritable crise d'identité dans ce contexte de dérive sécuritaire. Ils refusent d'être instrumentalisés dans une logique de contrôle social⁷⁰⁰. La nomination de Robert Badinter au Ministère de la Justice permet d'inverser le mouvement de balancier.

147. Le nouveau Garde des Sceaux, M. Badinter, annonce, dès sa prise de fonction, son intention d'abroger le contenu de la loi dite Sécurité et Liberté considéré comme « *fondamentalement réactionnaire [...] parce qu'il rompait avec l'individualisation de la sanction, [...] parce qu'il refusait l'équilibre des parties en présence au procès pénal, [...] parce qu'il compromettait les droits du justiciable à une justice sereine et non précipitée, [...] parce qu'il attentait à la liberté* »⁷⁰¹. Il prépare une réforme pénale qui replace la réinsertion au coeur des finalités de l'exécution des peines, en restituant le JAP dans ses prérogatives antérieures. La volonté de diversifier les peines alternatives à la détention se traduit par la création d'une nouvelle peine, le travail d'intérêt général (TIG). Cette peine de travail au profit de la communauté fait l'objet, dès le début des années 1970, d'expérimentations étrangères. Elle reçoit, dès 1976 les faveurs du Conseil de l'Europe⁷⁰². Expérimentée au sein des tribunaux parisiens, la mesure est insérée par amendement au projet de loi portant abrogation ou révision de certaines dispositions de la loi du 2 février 1981. La mesure est adoptée à l'unanimité dans le cadre de la

⁶⁹⁸ PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 254, §32.401.

⁶⁹⁹ ROBERT P., cité par PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 254, §32.401.

⁷⁰⁰ PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 270-273, §32.481.

⁷⁰¹ BADINTER R., cité par PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 323, §41.91.

⁷⁰² CONSEIL DE L'EUROPE, Résolution 76(10) du Comité des Ministres du 9 mars 1976, sur certaines mesures pénales de substitution aux peines privatives de liberté, Recommandation 3.c.

loi du 10 juin 1983⁷⁰³. Elle bénéficie d'un rare soutien de la part de l'ensemble des professionnels et organisations syndicales⁷⁰⁴. Le TIG présente de nombreux intérêts. Il permet de lutter effectivement contre les courtes peines d'emprisonnement, considérées comme nocives. Il contribue à désengorger des structures pénitentiaires, tout en oeuvrant à la réinsertion des condamnés. Les dispositions relatives au TIG sont codifiées au sein du code de procédure pénale dans le cadre d'un sursis⁷⁰⁵ et de manière autonome au sein du code pénal⁷⁰⁶. La mesure bénéficie d'un champ d'application précis au sein du code pénal⁷⁰⁷, identique à celui du SME⁷⁰⁸. A l'égard des condamnés éligibles, le tribunal peut décider qu'ils accompliront au profit d'une collectivité publique, d'un établissement public ou d'une association, un travail non rémunéré d'une durée variable⁷⁰⁹. Il fixe le délai pendant lequel le travail doit être accompli, dans la limite de dix-huit mois⁷¹⁰. Le consentement du condamné au prononcé du TIG est implicitement requis, afin de se prémunir contre toute critique relative à l'instauration d'une forme de travail forcé. Ce dernier est informé de son droit de refuser la mesure. Sa mise en oeuvre incombe au JAP⁷¹¹. Si l'intérêt de la mesure ne soulève aucun débat, la question du consentement du condamné voit s'opposer des points de vue très divergents dès lors que l'exigence du consentement du condamné introduit une forme de contractualisation de la peine⁷¹². Cette nouvelle peine modifie en profondeur les méthodes de travail des personnels des comités de probation, comme en atteste le décret d'application du 23 décembre 1983⁷¹³.

148. Le TIG repose sur un partenariat indispensable entre les comités et les structures chargées d'accueillir des condamnés. Si le choix du travail accompli incombe au JAP, il désigne un agent de probation chargé de contrôler l'exécution de la peine et, le cas échéant, d'apporter une aide au

⁷⁰³ Loi n°83-466 du 10 juin 1983 portant abrogation ou révision de certaines dispositions de la loi n°81-82 du 2 février 1981, publiée au JORF du 11 juin 1983 p. 1755 ; CP, art. 43-3-1 à 43-3-5 créés par la loi n°83-466 du 10 juin 1983.

⁷⁰⁴ PERRIER Y., op. cit., p. 367-372, §41.231-41-241.

⁷⁰⁵ CPP, Art. 747-1 à 747-7 créés par la loi n°83-466 du 10 juin 1983.

⁷⁰⁶ C pén., art. 43-3-1 à 43-3-7 créés par la loi n°83-466 du 10 juin 1983.

⁷⁰⁷ C. pén., art. 43-3-1 al. 1 : le TIG peut être prononcé à l'égard de prévenus qui n'ont pas été condamnés au cours de cinq années précédant les faits, pour un crime ou délit de droit commun, soit à une peine d'emprisonnement sans sursis supérieure à quatre mois, soit à une peine criminelle.

⁷⁰⁸ CPP, art. 747-1 al. 1 modifié par la loi n°83-466 du 10 juin 1983.

⁷⁰⁹ CPP, art. 747-1 al. 1 modifié par la loi n°83-466 du 10 juin 1983 ; C. pén., art. 43-3-1 al. 1 : la durée du TIG varie entre 40 et 240 heures.

⁷¹⁰ CPP, art. 747-1 al. 3 modifié par la loi n°83-466 du 10 juin 1983 en vigueur du 27 juin 1983 au 1er mars 1994 ; C. pén., art. 43-3-1 al. 3.

⁷¹¹ CPP, art. 747-1 al. 2 modifié par la loi n°83-466 du 10 juin 1983 en vigueur du 27 juin 1983 au 1er mars 1994 ; C. pén., art. 43-3-1 al. 3.

⁷¹² SALVAGE P., Le consentement en droit pénal, *RSC*, 1991, p. 699 et s.

⁷¹³ Décret n°83-1163 du 23 décembre 1983 déterminant les modalités d'application des articles 43-3-1 à 43-3-5 du code pénal et 747-1 à 747-7 du code de procédure pénale relatifs au TIG, publié au JORF du 28 décembre 1983, p. 3776.

condamné⁷¹⁴. L'implication des comités de probation est activement recherchée, en raison des liens étroits qu'ils entretiennent avec le secteur associatif. Des circulaires d'application ad hoc précisent les conditions d'application de ces dispositions⁷¹⁵. Le TIG suppose un travail de prospection auprès des structures d'accueil. Il oblige les agents à sortir de la relation duale avec le justiciable, et conduit les comités à poursuivre leur ouverture sur la communauté. Les finalités du TIG apparaissent multiples entre alternative aux courtes peines d'emprisonnement, réparation, réinsertion, sanction⁷¹⁶. Les débuts de sa mise en oeuvre sont timides et se caractérisent par des pratiques disparates⁷¹⁷. Si les comités de probation s'attachent à pérenniser leurs relations avec les organismes d'accueil, celles-ci ne sont pas toujours institutionnalisées. Elles reposent davantage sur des relations interpersonnelles entre les agents et les membres des organismes d'accueil. L'exécution de la mesure échappe en grande partie au contrôle des agents de probation, certains critiquant la logique de « *gestion juridico-administrative* » du TIG⁷¹⁸. La nature des activités imposées suscite également des débats, traversés par la crainte que la mesure ne réponde plus à ses ambitions initiales⁷¹⁹. Dans un contexte budgétaire difficile, il est craint que le TIG constitue un moyen de gérer les flux de la détention. Si la mesure constitue « *un espoir du point de vue de la Défense Sociale Nouvelle* »⁷²⁰, marquant la participation effective du corps social à l'exécution des peines, le processus décisionnel qui l'encadre a pu conduire, dans une certaine mesure, à l'éloigner de son « *ambitieuse philosophie* » initiale⁷²¹. Le TIG n'est toutefois pas remis en cause. Il s'inscrit progressivement dans le champ pénal⁷²². Son instauration renforce le besoin de structuration et de consolidation des comités post-pénaux, qui découle également de la promotion des autres mesures alternatives.

149. La promotion des mesures alternatives aux courtes peines se poursuit par le décret du 6 août 1985⁷²³, qui introduit au sein du code de procédure pénale l'article D. 49-1. Cet article dispose que « *préalablement à la mise à exécution d'une condamnation inférieure ou égale à six*

⁷¹⁴ CPP, art. R. 61-12 créé par le décret n°83-1163 du 23 décembre 1983.

⁷¹⁵ Circulaire Crim. 83-32 F1 du 15 décembre 1983 relative à la mise en place des nouvelles peines de substitution : le TIG, le jour-amende et l'immobilisation temporaire des véhicules ; Circulaire AP 84-08 G3 du 15 janvier 1984 relative à l'incidence de la mise en oeuvre du TIG sur le fonctionnement des comités de probation.

⁷¹⁶ RUGO A., op. cit., spéc. p. 48.

⁷¹⁷ PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 375, §41.271 ; RUGO A., op. cit., spéc. p. 81-96.

⁷¹⁸ RUGO A., op. cit., spéc. p. 88.

⁷¹⁹ FAGET J., op. cit., p. 132-134 ; RUGO A., op. cit., spéc. p. 76-80.

⁷²⁰ VÉRIN J., cité par RUGO A., op. cit., spéc. p. 103.

⁷²¹ LARMINAT (DE) X., *Réparer et réinsérer, l'ambitieuse philosophie du TIG à l'épreuve de son exécution*, 145 p., Mémoire : Master recherche Droit et sciences politiques, Versailles-Saint Quentin, 2006.

⁷²² PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 379, §41.291 : entre 1984 et 1986, le TIG passe de 2718 à 7054 mesures annuelles prononcées.

⁷²³ Décret n°85-836 du 6 août 1985 modifiant certaines dispositions du code de procédure pénal, publié au JORF du 8 août 1985, p. 9063.

mois concernant une personne non incarcérée, le ministère public communique au JAP un extrait de la décision » afin que ce dernier détermine les modalités d'exécution de la peine. Cette procédure poursuit l'objectif de développement des aménagements de peine ab initio. Elle permet de pallier la faiblesse du prononcé des mesures alternatives par la juridiction de jugement. Dans ce cadre, le JAP est invité à prononcer une décision en tenant compte de la situation du condamné, ce qui suppose qu'il dispose d'éléments de connaissance suffisants. Il peut mandater le comité de probation afin qu'il procède à une enquête préalable sur la situation du justiciable dans le cadre de cette procédure, et dans le cadre de la préparation à la libération conditionnelle⁷²⁴. La loi du 30 décembre 1985⁷²⁵ élargit les conditions d'octroi de la semi-liberté aux condamnés qui suivent un stage, exercent un emploi temporaire ou participent à la vie de famille⁷²⁶. Elle incite le tribunal à prononcer une mesure alternative lorsqu'il prononce une peine privative de liberté inférieure ou égale à six mois⁷²⁷.

Deux décrets du 14 mars 1986 interviennent pour harmoniser les dispositions relatives aux conditions d'exécution des mesures d'aménagement de peine⁷²⁸. Les mesures d'aide prononcées dans le cadre du SME sont destinées à « *favoriser la réinsertion sociale du délinquant* »⁷²⁹. Le placement extérieur sans surveillance peut être prononcé à titre probatoire dans le cadre d'une libération conditionnelle⁷³⁰. Ces évolutions réglementaires et législatives élargissent le champ de compétences du JAP et des comités de probation. Les magistrats se saisissent pleinement de leurs nouvelles prérogatives, ce qui se traduit par une augmentation du nombre de semi-libertés, de libérations conditionnelles et de placements extérieurs⁷³¹. Face à l'extension de leur champ de compétences au stade post-sentenciel, l'organisation des comités post-pénaux apparaît inadaptée. Le nombre de personnes prises en charge en milieu ouvert a considérablement augmenté entre le 1^{er} janvier 1982 et le 1^{er} janvier 1986, passant de 45785

⁷²⁴ CPP, art. D. 526 modifié par le décret n°85-836 du 6 août 1985.

⁷²⁵ Loi n°85-1407 du 30 décembre 1985 portant diverses dispositions de procédure pénale et de droit pénal, publiée au JORF du 31 décembre 1985, p. 15505.

⁷²⁶ CPP, art. 723 modifié par la loi n°85-1407 du 30 décembre 1985 ; PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 423 : la proposition du Garde des Sceaux d'inclure les situations de recherche d'emploi aux critères d'octroi de la semi-liberté n'a alors pas été retenue.

⁷²⁷ CPP, art. 723-1 modifié par la loi n°85-1407 du 30 décembre 1985.

⁷²⁸ Décret n°86-461 du 14 mars 1986 modifiant le code de procédure pénale, complétant le code de l'organisation judiciaire et relatif à l'application des peines, publié au JORF du 16 mars 1986, p. 4288 ; Décret n°86-462 du 14 mars 1986 modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale publié au JORF du 16 mars 1986, p. 4289.

⁷²⁹ CPP, art. R. 57 modifié par le décret n°86-461 du 14 mars 1986 : selon la formule antérieure, elles devaient « *susciter ou seconder ses efforts en vue de son reclassement social et de sa réadaptation familiale et professionnelle* ».

⁷³⁰ CPP, art. D. 131 modifié par le décret n°86-462 du 14 mars 1986.

⁷³¹ PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 478, §42.121 : entre 1986 et 1987, le nombre de semi-libertés progresse de 40%, le taux d'admission à la libération conditionnelle relevant de la compétence des JAP passe de 18,14% en 1984 à 24,24% en 1987, le placement extérieur, mesure créée en 1941, connaît également une augmentation notable.

personnes à 77705 personnes. Cette augmentation de près de 70%⁷³² est notamment due à l'essor du SME. Sur cette même période, le nombre de mesures a progressé de près de 68%, 70767 condamnés bénéficiant d'un sursis probatoire au 1er janvier 1986⁷³³. A cette date, le nombre de personnes écrouées s'élève à 43640, dont la moitié de prévenus. Face à ces chiffres, les pouvoirs publics tentent de limiter le recours à la détention provisoire.

2 – Le développement des mesures alternatives à la détention provisoire

150. Les débats menés autour de la pertinence de l'emprisonnement en matière de prévention de la récidive conduisent les pouvoirs publics à réfléchir aux moyens de limiter le recours à la détention provisoire. Dès 1970, le législateur introduit la mesure du contrôle judiciaire, mesure hybride, reposant sur une surveillance et une assistance des prévenus. Son caractère socio-éducatif est progressivement renforcé afin de lui permettre de contribuer à limiter le recours à la peine privative de liberté à l'issue du jugement (a). En parallèle, le développement des mesures alternatives à l'incarcération et des aménagements de peines renforce la nécessité de développer des enquêtes en amont du jugement afin de permettre aux magistrats de disposer d'éléments de connaissance suffisants sur la situation et la personnalité du justiciable (b).

a- Le contrôle judiciaire

151. Issu de la loi du 17 juillet 1970⁷³⁴, le contrôle judiciaire est mesure alternative à la détention provisoire, qui soumet le prévenu à différentes obligations ordonnées par le juge d'instruction⁷³⁵. Le justiciable est suivi par une structure mandatée par le magistrat. Initialement conçu comme une mesure de surveillance, le contrôle judiciaire comporte progressivement une dimension d'assistance, qui rejoint les finalités des missions des comités post-pénaux.

152. Selon le Garde des Sceaux, M. Pleven, le contrôle judiciaire constitue « *une institution originale dont le caractère d'assistance est tout aussi important que le caractère de surveillance* »⁷³⁶. Cette dimension d'assistance ne ressort pourtant pas explicitement de la loi ou

⁷³² DAP, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice, 1980-2014*, DAP/PMJ/PMJ5, Ministère de la Justice, Mai 2014, 73 p., spéc. p. 15.

⁷³³ PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 427, §41.631.

⁷³⁴ Loi n°70-643 du 17 juillet 1970 tendant à renforcer la garantie des droits individuels des citoyens, publiée au JORF du 19 juillet 1970, p. 6751.

⁷³⁵ CPP, art. 137 à 143 modifiés par la loi n°70-643 du 17 juillet 1970.

⁷³⁶ PLEVEN R., cité par PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 332, §41.121.

de son décret d'application⁷³⁷. Ce silence tient à l'opposition de certains juristes, pour lesquels les mesures d'assistance au stade pré-sentenciel s'opposent au principe même de la présomption d'innocence⁷³⁸. La circulaire du 28 décembre 1970⁷³⁹ précise toutefois que les structures chargées de mettre en oeuvre le contrôle judiciaire peuvent effectuer les démarches jugées utiles en termes de recherche d'emploi ou de formation. Le contrôle judiciaire dit socio-éducatif (CJSE) se développe de manière empirique, à l'initiative de quelques magistrats convaincus de l'efficacité d'une prise en charge socio-éducative précoce⁷⁴⁰. La prévention de la récidive constitue le principal fondement de l'introduction de cette mesure alternative. Celle-ci permet de lutter contre les effets désocialisants de la détention provisoire et de consolider une situation sociale précaire avant le jugement⁷⁴¹. Si l'essor de la mesure est encouragé, la question du personnel chargé de sa mise en oeuvre pose question. A l'origine, les pratiques sont disparates et dépendent largement de la position du magistrat mandant. La circulaire de 1970 lui confère un pouvoir discrétionnaire pour désigner la personne ou l'institution chargée du suivi de la mesure⁷⁴². Le contrôle judiciaire est mis en oeuvre par des policiers ou des gendarmes, par des bénévoles issus du milieu associatifs ou par des agents de probation. La place prédominante des personnels issus du corps des force de l'ordre contribue à en renforcer la dimension de contrôle et de surveillance au détriment de la dimension d'assistance⁷⁴³.

153. Les comités post-pénaux, en proie à une situation matérielle délicate, peinent à se positionner sur la mesure. Peu connus des magistrats instructeurs, certains comités refusent d'intervenir au stade pré-sentenciel, auprès de justiciables dont la culpabilité n'a pas encore été établie⁷⁴⁴. Ils ne souhaitent pas intervenir dans le cadre d'une mesure qui les éloigne de leurs missions originelles d'aide et d'assistance. Plus que des positionnements idéologiques, ce sont surtout des considérations matérielles qui sous-tendent leur désengagement. L'Administration Pénitentiaire ne disposant pas des moyens nécessaires pour renforcer ses structures, les comités post-pénaux sont mis en concurrence avec le secteur associatif, dont l'intervention apparaît plus avantageuse financièrement. Cette concurrence est renforcée dans le cadre de la politique de relance du contrôle judiciaire mise en oeuvre par Robert Badinter dans les années 1980. Le

⁷³⁷ Décret n°70-1223 du 23 décembre 1970, publié au JORF du 25 décembre 1970.

⁷³⁸ CARDET C., Le contrôle judiciaire socio-éducatif : 1970-1993, chronique d'une expérience qui dure, *RSC*, 1994, p. 503-523, spéc. p. 508.

⁷³⁹ Circulaire n°70-14 du 28 décembre 1970 relative, au regard de la loi du 17 juillet 1970, au régime du contrôle judiciaire.

⁷⁴⁰ CARDET C., op. cit., spéc. p. 504.

⁷⁴¹ CARDET C., op. cit., , spéc. p. 519.

⁷⁴² CPP, art. R. 16 modifié par la circulaire du 28 décembre 1970.

⁷⁴³ FAGET J., op. cit., spéc. p. 82.

⁷⁴⁴ FAGET J., op. cit., spéc. p. 83.

Garde des Sceaux souhaite soutenir le développement de la mesure. Il marque sa préférence pour le secteur associatif, qui présente une souplesse d'organisation et une réactivité séduisante. L'introduction de la dimension socio-éducative, confirmée par une circulaire du 4 août 1982⁷⁴⁵, ne permet pas de dépasser ces réticences originelles envers les comités post-pénaux. Malgré les impulsions initiales émanant de l'Administration pénitentiaire, les comités de probation se montrent réticents à l'égard du contrôle judiciaire⁷⁴⁶. La circulaire les conforte dans leur position, en incitant les juridictions à créer des associations ad hoc ou à solliciter les associations existantes pour mettre en oeuvre le contrôle judiciaire. Elle marque une préférence pour le secteur associatif en prévoyant les conditions nécessaires à son financement⁷⁴⁷. Une circulaire du 28 avril 1983⁷⁴⁸ prévoit la possibilité pour les contrôleurs issus du milieu associatif de participer à une formation au sein de l'Ecole Nationale de la Magistrature, en réponse aux critiques relatives à leur amateurisme. Le nombre d'associations de contrôle judiciaire augmente fortement, passant de 7 en 1981 à 47 en 1984⁷⁴⁹. Ces associations s'organisent en créant en septembre 1982 un Comité de Liaison des associations de contrôle judiciaire⁷⁵⁰. Les comités post-pénaux continuent d'intervenir, de manière complémentaire, même s'ils ne prennent alors en charge que 15 à 20% des mesures⁷⁵¹.

154. En dépit de leurs réticences initiales, les agents de probation se montrent progressivement hostiles à l'intervention du secteur associatif, souvent préféré par les magistrats à l'initiative de la création des associations⁷⁵². Par la voie du SNEPAP, ils revendiquent le monopole de l'intervention du service public à tous les stades du procès pénal⁷⁵³. Cette position est relayée par l'Administration Pénitentiaire, dans une circulaire du 3 septembre 1985⁷⁵⁴. Répondant à l'argument initial du manque de moyens, la circulaire souligne que « *le surcroît de travail représenté par le contrôle judiciaire doit être relativisé en raison de ses répercussions sur les autres activités du service* »⁷⁵⁵. L'intervention des agents au stade pré-sentenciel permet

⁷⁴⁵ Circulaire crim. 82-26 du 4 août 1982 relative à la mise en place des infrastructures du contrôle judiciaire à caractère socio-éducatif.

⁷⁴⁶ FAGET J., op. cit., spéc. p. 83.

⁷⁴⁷ Les crédits de subvention seront par la suite augmentés par la circulaire crim. 83-09 E1 du 28 avril 1983 relative au développement du CJSE et des enquêtes de personnalité.

⁷⁴⁸ Circulaire crim. 83-09 du 28 avril 1983 relative au développement du contrôle judiciaire socio-éducatif et des enquêtes de personnalité.

⁷⁴⁹ CARDET C., op. cit., spéc. p. 505.

⁷⁵⁰ PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 341, §41.131.

⁷⁵¹ ib. id.

⁷⁵² PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 345, §41.132.

⁷⁵³ FAGET J., op. cit., spéc. p. 84.

⁷⁵⁴ Circulaire A.P. 85-24 GH 1 du 3 septembre 1985 relative à la prise en charge de contrôles judiciaires par les comités de probation.

⁷⁵⁵ Circulaire A.P. 85-24 GH 1 du 3 septembre 1985, op. cit., spéc. p. 1.

d'engager un travail social en amont de la condamnation, qui peut éventuellement influencer sur la nature de la peine prononcée. Les revendications des agents à l'égard du contrôle judiciaire tiennent davantage à une volonté de conserver le monopole sur l'ensemble des mesures pénales plutôt qu'à une réelle adhésion aux finalités du contrôle judiciaire.

Si le caractère substitutif de la mesure est déjà discuté au vu des chiffres, son impact sur la réinsertion sociale et sur la récidive des justiciables est également discutable. La sélection préalable opérée à l'égard des bénéficiaires, par les magistrats et les comités de probation, vient biaiser l'évaluation de ses effets⁷⁵⁶. L'inscription du contrôle judiciaire, même socio-éducatif, dans le paradigme de la réinsertion est à nuancer. Son déroulement dans la phase pré-sentencielle du procès pénal lui confère non pas tant une fonction resocialisante qu'une fonction de prévention de la désocialisation induite par le prononcé d'une mesure de détention provisoire, qui préfigure souvent le prononcé d'une peine privative de liberté. L'intervention conjointe du secteur public et du secteur associatif au stade pré-sentenciel, selon les structures, et souvent les personnalités en présence, se conçoit en termes de concurrence ou de complémentarité. La participation du secteur associatif s'inscrit dans le prolongement des origines philanthropiques de la prise en charge des justiciables. Elle présente l'intérêt d'associer la société civile dans le processus judiciaire. Cette dualité au stade pré-sentenciel ne sera pas remise en cause. Elle a même tendance à être renforcée en raison des difficultés matérielles rencontrées par les comités post-pénaux. Si la finalité du contrôle judiciaire est empreinte d'une certaine ambiguïté, entraînant un investissement nuancé des services de probation, ces derniers investissent plus largement le champ pré-sentenciel dans le cadre des enquêtes sociales rapides.

b- L'enquête sociale rapide

155. L'introduction des enquêtes sociales rapides au stade pré-sentenciel s'inscrit parfaitement dans le prolongement des idées de la Défense Sociale Nouvelle, qui reposent sur l'observation et l'évaluation des justiciables. Les enquêtes poursuivent le même objectif que le contrôle judiciaire, à savoir limiter le recours à l'incarcération.

156. Les enquêtes sociales rapides se développent de manière expérimentale, à Paris, dès 1977 pour limiter le recours à la détention provisoire⁷⁵⁷. Avec le soutien de la Chancellerie, les

⁷⁵⁶ CARDET C., op. cit., spéc. p. 520.

⁷⁵⁷ VERIN J., Une recherche expérimentale au Tribunal de Paris pour diminuer la détention provisoire, *RSC* 1997, p. 909 et s.

magistrats s'appuient sur les pratiques étrangères pour instituer ces enquêtes⁷⁵⁸, sans véritable fondement juridique et sans réel soutien matériel⁷⁵⁹. L'expérience concerne initialement les personnes prévenues placées en détention provisoire sur décision du magistrat instructeur. Elle est étendue dès 1979 aux personnes jugées dans le cadre de la procédure des flagrants délits, sur décision du procureur de la république⁷⁶⁰. Les enquêtes ont pour finalité de fournir aux magistrats des éléments sur la personnalité, la situation socio-professionnelle et familiale du justiciable, au soutien d'une individualisation de leurs décisions. Leur introduction part du postulat que « *la détention provisoire mais aussi les condamnations à l'emprisonnement qu'elle induit [proviennent], dans une large mesure, de l'absence de garanties de représentation ou de la méconnaissance par les magistrats de telles garanties* »⁷⁶¹. Elles permettent d'éviter l'incarcération à l'encontre de justiciables présentant une insertion sociale, laissant à penser que « *l'inadaptation révélée par le délit n'a été qu'accidentelle ou sera facilement dépassée* »⁷⁶². Au-delà de la fourniture de renseignements circonstanciés sur le délinquant, les enquêteurs proposent une analyse de sa situation personnelle et proposent des prises en charge adaptées sur le plan sanitaire ou social. Le service d'enquêtes rapides apparaît comme une « *enclave d'humanité dans un engrenage punitif* », « *frère de la probation* » qui « *vient contribuer lui aussi à faire reculer l'hydre répressive qui se défend* »⁷⁶³.

157. La réalisation des enquêtes sociales rapides est originellement confiée au secteur associatif, dans le prolongement des pratiques préexistantes à l'encontre des mineurs⁷⁶⁴. Le mouvement de « *privatisation de l'action pénale* » se poursuit au stade pré-sentenciel, alors même que les assistantes sociales des services sociaux sont en principe compétentes pour réaliser

⁷⁵⁸ FAGET J., Les enquêtes sociales rapides (évaluation nationale), La gestion humaniste de l'urgence judiciaire, RSC, 1997, p. 798-804 ; FAGET J., *Permanence d'orientation pénale et enquêtes sociales rapides*, Evaluation Nationale, Ministère de la Justice, Mars 1996, 77 p. : l'expérience française dispose du soutien du Vera Institute of Justice de New York, organisme privé qui tend à améliorer le système judiciaire. Cet organisme est à l'origine de la mise en oeuvre du *Manhattan Bail Project* à New York dès 1961 qui met en place des services d'enquêtes au stade pré-sentenciel. Au regard des résultats probants tirés de ce système, l'institut promeut la diffusion de la pratique des rapports préalables au jugement à l'étranger. A compter de 1977, il dirige une recherche en France avec le concours de chercheurs du Centre de Recherche de Politique Criminelle de Paris qui conduira aux premières expérimentations d'enquêtes pré-sentencielles en France.

Voir égal. : FAGET J., L'institut de Justice Vera à New-York : de remarquables expériences -pilotes pour réduire l'emprisonnement, RSC, 1976, p. 484- 497.

⁷⁵⁹ FAGET J., Les enquêtes sociales rapides, op. cit., spéc. p. 789 : ces expériences s'appuient alors sur l'article 81 du code de procédure pénale introduit par une ordonnance du 4 juin 1960 qui ne prévoit le recours à une telle enquête que dans le cadre de l'instruction ; RUGO A., op. cit., spéc. p. 105 et s.

⁷⁶⁰ BERNAT DE CELIS J., L'expérience des enquêtes rapides au tribunal de Paris, RSC, 1980, n°4, p 957-967.

⁷⁶¹ FAGET J., op. cit., spéc. p. 789

⁷⁶² BERNAT DE CELIS J., op. cit., spéc. p. 957.

⁷⁶³ ib. id.

⁷⁶⁴ FAGET J., *Justice et travail social*, op. cit., spéc. p. 78 : les enquêtes sociales sont mises en oeuvre à l'encontre des mineurs dès le XIX^e siècle et confiées à des enquêteurs bénévoles. Par la suite, ces bénévoles seront concurrencés par les assistantes sociales puis par les éducateurs de l'éducation surveillée.

des enquêtes sur la situation sociale, matérielle et personnelle des détenus⁷⁶⁵. Des services d'origine associative ad hoc sont institués auprès des tribunaux⁷⁶⁶. De manière empirique, certains comités post-pénaux se saisissent de ce nouveau champ de compétences, dans le cadre de la procédure de flagrant délit. Ces expériences sont consacrées par la loi du 2 février 1981 qui légalise le recours aux enquêtes à l'initiative du Procureur de la République dans le cadre de la procédure de saisine directe⁷⁶⁷. Le législateur suit en ce sens les principes dégagés par la recommandation du Conseil de l'Europe du 27 juin 1980 relative à la détention provisoire⁷⁶⁸, dans laquelle il consacre le caractère exceptionnel de cette mesure et incite au « *développement des services chargés de fournir à l'autorité judiciaire des renseignements sur la situation personnelle et sociale du prévenu, en vue d'une meilleure information de cette autorité* »⁷⁶⁹. La loi du 10 juin 1983 étend son champ d'application à la procédure de comparution immédiate, qui remplace la procédure de saisine directe, à l'initiative de la juridiction de jugement⁷⁷⁰. D'autres circulaires incitent à la généralisation de ces enquêtes⁷⁷¹, ce qui témoigne de l'investissement du pouvoir central⁷⁷².

158. Ces circulaires témoignent des divergences des directions du Ministère de la Justice sur le personnel chargé des enquêtes. La Direction des Affaires criminelles et des grâces est favorable à l'intervention du secteur associatif, tandis que la direction de l'Administration pénitentiaire incite les comités post-pénaux à investir ce nouveau champ d'intervention. Leur faculté d'intervention dans le cadre des permanences d'orientation pénale (POP) est consacrée dans la loi du 6 juillet 1989⁷⁷³. L'objectif est de limiter le recours à l'emprisonnement, soit au titre de la détention provisoire, soit au titre de la peine. Le champ d'application obligatoire des enquêtes reste limité⁷⁷⁴. Certains magistrats sortent du cadre légal, suivant sur ce point les recommandations ministérielles. Les enquêtes reçoivent un accueil favorable de la part des magistrats, bien que

⁷⁶⁵ FAGET J., op. cit., spéc. p. 39 et s.

⁷⁶⁶ FAGET J., *Permanence d'orientation pénale (...)*, op. cit., spéc. p. 789 : dès le 26 novembre 1977, une première expérience d'enquêtes sociales rapides se met en place à la maison d'arrêt de la Santé à l'initiative des magistrats instructeurs, soutenus par la Chancellerie. Une seconde équipe se met en place dès novembre 1979 auprès du tribunal des flagrants délits de Paris. Afin de soutenir le développement des mesures, ce service s'institutionnalise et devient l'Association de Politique Criminelle Appliquée à la Réinsertion Sociale dès le mois d'octobre 1980.

⁷⁶⁷ CPP, art. 41 modifié par la loi n°81-82 du 2 février 1981.

⁷⁶⁸ CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation R(80)11 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant la détention provisoire, adoptée par le Comité des Ministres le 27 juin 1980.

⁷⁶⁹ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(80)11, principe n°6.

⁷⁷⁰ CPP, art. 396 modifié par la loi n°83-466 du 10 juin 1983.

⁷⁷¹ Circulaire crim. 84-13 du 1er aout 1984, Circulaire AP 85-09 GH du 28 janvier 1985 relative à l'exécution des enquêtes de personnalité par les CPAL.

⁷⁷² RUGO A., op. cit., spéc. p. 111 et s.

⁷⁷³ CPP, art. 41 et 81 modifiés par la loi n°89-461 du 6 juillet 1989.

⁷⁷⁴ Elles sont réservées aux justiciables ayant moins de vingt et un ans au moment des faits et lorsque la peine encourue n'excède pas cinq ans d'emprisonnement.

variable selon leurs fonctions. Les membres du Parquet les conçoivent dans le cadre d'un « *processus de délégation fonctionnelle* »⁷⁷⁵, la situation sociale du justiciable leur apparaissant secondaire par rapport aux autres éléments présents, antécédents judiciaires ou gravité de l'infraction notamment. Mais ils ordonnent ces enquêtes « *pour satisfaire les attentes explicites ou implicites des magistrats suivants de la chaîne pénale* ». Les juges d'instruction semblent trouver davantage d'intérêt dans ces enquêtes, notamment lorsqu'ils envisagent de remettre en liberté une personne placée en détention provisoire. Quant aux magistrats correctionnels, ils estiment que les enquêtes sont utiles à l'individualisation de la peine, ce qui fonde tout leur intérêt. L'instauration des enquêtes sociales rapides a de nombreuses répercussions sur les comités de probation et les comités d'assistances aux libérés.

159. Les enquêtes pré-sentencielles conduisent les personnels à intervenir au stade pré-sentenciel, ce qui n'est pas sans susciter quelques réticences de la part de certains agents. Un clivage apparaît au sein des comités entre les partisans et les détracteurs d'une intervention en amont du jugement. Le SNEPAP continue pour sa part de défendre l'idée d'un grand service public intervenant à tous les stades du procès pénal⁷⁷⁶. Sa position souligne le corporatisme national mais également l'attachement profond au maintien d'une intervention étatique en matière pénale⁷⁷⁷. En 1985, sur les 127 comités existants, seuls 17 procèdent à des enquêtes, 30 se disent prêts à y procéder mais 81 refusent d'adhérer à la mesure. Si l'insuffisance de moyens explique en partie ce refus, il semble également imputable à la présence d'associations déjà largement investies, et qui bénéficient de l'aval des magistrats⁷⁷⁸. L'opposition des agents s'explique par la nature même des enquêtes réalisées dans l'urgence, ce qui leur semble incompatible avec une véritable approche socio-éducative⁷⁷⁹. L'introduction de ces mesures pré-sentencielles place les comités sous l'autorité de nouveaux magistrats mandants : le juge d'instruction ou le procureur de la République. La configuration institutionnelle des comités suscite quelques réticences de la part de ces magistrats mandants. L'autorité hiérarchique du JAP, dont la reconnaissance au sein de l'institution judiciaire n'est pas encore acquise, interroge. La fonction du magistrat semble déterminante dans leur positionnement. Les juges d'instruction affichent une préférence pour le

⁷⁷⁵ FAGET J., op. cit., spéc. p. 792.

⁷⁷⁶ RUGO A., op. cit., spéc. p. 116 ; Perrier Y., op. cit., spéc. p. 353, §41.161.

⁷⁷⁷ CAVADINO M., DIGNAN J., *Penal system, a comparatism approach*, 4e ed., London, Sage, 2005, 400 p., spéc. p. 129-148 : les auteurs rattachent la France au modèle des Etats dits conservateurs corporatistes marqués par l'influence notable de groupes de pression, dont les organisations syndicales, sur la détermination des politiques nationales. En matière pénale, ces Etats, par opposition aux Etats néo-libéraux, maintiennent une forme d'Etat providence garant de la cohésion sociale. D'un point de vue idéologique, ils défendent un idéal réhabilitatif.

⁷⁷⁸ PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 352, §41.161.

⁷⁷⁹ FAGET J., op. cit., spéc. p. 790.

recours au secteur associatif, le Parquet pour le CPAL et les juges correctionnels présentent une position plus nuancée⁷⁸⁰.

160. D'un point de vue structurel, l'instauration des permanences d'orientation pénale nécessite une réorganisation des services. La répartition du travail entre le secteur public et le secteur associatif repose souvent sur un protocole réunissant association et comité post-pénal⁷⁸¹, même si certaines situations de monopoles, au profit le plus souvent des associations, existent. Malgré les contraintes organisationnelles, les comités post-pénaux investissent le champ pré-sentenciel. Les conditions matérielles de réalisation des enquêtes nécessitent l'élaboration de grilles standardisées. Les agents se saisissent néanmoins de la faculté qui leur est offerte de formuler des propositions *« sur les mesures propres à favoriser l'insertion sociale de l'intéressé »*⁷⁸². *« Le pré-sentenciel en général, et l'enquête rapide en particulier, structurent une nouvelle identité professionnelle (...) »*. Elles contraignent les personnels *« à se repositionner et à se construire de nouveaux modèles d'interventions susceptibles de légitimer leurs nouvelles situations »*. Le délégué à la probation doit *« euphémiser sa parole professionnelle pour pouvoir être entendu »* et *« trouver des formules de compromis dans lesquelles les magistrats puissent se reconnaître et qui soient compatibles avec le travail social »*. Les agents doivent se positionner *« en tant qu'agents neutres dans le procès contradictoire et capables de donner des éléments incontestables pour chacune des parties en présence. La signification de leur travail dépend de leurs capacités à mettre en correspondance des logiques contradictoires et à élaborer des formes de compromis acceptables par tous »*⁷⁸³. Ce positionnement n'est pas toujours évident. Il n'est pas nécessairement valorisé, les professionnels n'ayant pas de visibilité sur l'impact de l'enquête dans le processus décisionnel⁷⁸⁴. Les enquêtes reposent sur des nombreuses interactions entre le délégué et le justiciable, entre le délégué et le magistrat mandant et entre le magistrat mandant et le justiciable. Elles contribuent à modifier les méthodes d'interventions des agents. Leur bilan, et notamment leur impact sur le prononcé des mesures privatives de liberté, reste difficile à évaluer dès lors que *« l'enquête rapide se déploie dans un jeu d'interactions complexes où les lignes de force qui traversent le dispositif se décomposent de manière successive en « tyrannie de petites décisions » »*⁷⁸⁵.

⁷⁸⁰ FAGET, op. cit., spéc. p. 800.

⁷⁸¹ FAGET J., op. cit., spéc. p. 795-797.

⁷⁸² CPP, art. 41 et 81.

⁷⁸³ RUGO A., op. cit., spéc. p. 120-121.

⁷⁸⁴ FAGET J., op. cit., spéc. p. 799.

⁷⁸⁵ RUGO A., op. cit., spéc. p. 137.

161. L'ensemble des réformes menées au cours des années 1970 et 1980 étendent le champ d'intervention des comités post-pénaux, modifient leurs compétences, diversifient leurs interlocuteurs. La structuration des comités et leur dualité s'avèrent inadaptées pour leur permettre d'investir l'ensemble de ces nouvelles compétences. Une profonde réforme structurelle tant au sein de l'Administration Centrale qu'au sein des comités vient pallier ces obstacles.

B – La réorganisation structurelle des comités post-pénaux

162. Face à l'augmentation de leur charge de travail et à la diversification de leurs missions, la dualité des structures, entre comités de probation et comités d'assistance aux libérés, apparaît artificielles. La mutualisation de leurs moyens et la fusion des équipes s'impose afin de créer un interlocuteur unique, visible et clairement identifiable par l'ensemble des professionnels. Les réformes engagées conduisent les agents à intervenir sur mandat de nouveaux magistrats, du siège et du Parquet. Ils cessent d'être l'instrument privilégié du JAP, dont le statut interroge. Dès 1975, M. Vengeron, directeur du bureau de la probation, prend conscience de la nécessité de réformer les comités. Il propose de les restructurer autour d'un chef ad hoc, soulignant « *l'ambiguïté des fonctions du JAP, en même temps juge et administrateur, ce qui fait de lui une sorte de satellite indépendant poursuivant une trajectoire autonome entre l'orbite judiciaire et l'orbite pénitentiaire* »⁷⁸⁶. Le renforcement des comités post-pénaux se traduit par la création d'une structure unique, le comité de probation et d'assistance aux libérés (1), soumis à l'autorité d'un directeur de probation qui vient concurrencer l'autorité du JAP (2).

1 – La création des comités de probation et d'assistance aux libérés

163. Des efforts notables sont opérés afin de renforcer la structuration des comités du milieu ouvert. Ils sont progressivement unifiés au sein d'une structure unique, le comité de probation et d'assistance aux libérés (a). Celui-ci est maintenu sous l'autorité du JAP, en dépit des limites de son statut (b).

a- Les prémisses de la structuration des comités de probation et d'assistance aux libérés

164. Les réformes engagées pour permettre aux comités d'assurer leurs nouvelles missions aboutissent à la fusion des deux comités en un seul Comité de Probation et d'Assistance aux

⁷⁸⁶ VENGERON P., cité par PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 279, §32.511.

Libérés (CPAL), puis à l'établissement d'une autorité hiérarchique ad hoc. Outre les origines empiriques communes de ces comités, leur unification résulte du caractère commun de leurs objectifs, à savoir la réinsertion des condamnés et la prévention de la récidive⁷⁸⁷. Elle repose également sur des raisons matérielles plus pragmatiques.

165. La première mention de l'existence d'un comité unique apparaît au sein du décret du 21 novembre 1966 relatif au statut spécial des personnels pénitentiaires, qui prévoit que les éducateurs peuvent être affectés au sein d'un comité de probation et d'assistance aux libérés⁷⁸⁸. L'organisation et le fonctionnement de ces comités sont précisés dans un décret du 12 septembre 1972⁷⁸⁹, qui induit une certaine confusion dès lors qu'il n'emploie pas le terme de CPAL, mais encore celui de comité de probation. La loi du 29 décembre 1972 légalise la fusion entre les comités de probation et les comités d'assistance aux libérés, désormais dénommés CPAL, et institués auprès des tribunaux dont la liste est établie par décret⁷⁹⁰. Au vu de ces dispositions réglementaires, seuls 113 CPAL sont établis auprès des 181 TGI existants en 1972. Le Directeur de l'Administration Pénitentiaire souligne qu'« *il n'a pas paru possible (...) d'augmenter le nombre de ces organismes en raison des difficultés auxquelles se heurtait l'Administration Pénitentiaire en matière de recrutement* »⁷⁹¹. Dans les tribunaux non pourvus de CPAL, le JAP continue de s'appuyer sur les personnels des comités existants ou sur des délégués vacataires, ce qui n'est pas sans instaurer d'importantes disparités géographiques entre les tribunaux.

166. Au regard des personnels, le décret de 1972⁷⁹² harmonise les dispositions, en intégrant les modifications statutaires apportées par le décret de 1966. Le terme d'agent de probation est remplacé pour celui d'éducateur délégué à la probation. Les adjoints de probation et les délégués vacataires sont également mentionnés, aux côtés des assistants sociaux, des membres actifs et des membres d'honneur ou bienfaiteurs⁷⁹³. Le texte réglementaire consacre le caractère identique des missions des éducateurs à la probation et des assistants sociaux, déjà constaté en pratique. Les fonctions de contrôle, de surveillance et d'assistance sont assurées par les agents de probation, terme qui s'applique aux éducateurs délégués à la probation, aux assistants sociaux et

⁷⁸⁷ VIALATTE R., op. Cit., spéc. p. 380.

⁷⁸⁸ Décret n°66-874 du 21 novembre 1966 portant règlement d'administration publique relatif au statut spécial des fonctionnaires des services extérieurs de l'administration pénitentiaire, art. 22.

⁷⁸⁹ Décret n°72-852 du 12 septembre 1972 modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale, publié au JORF du 20 septembre 1972, p. 9666 ; art. D. 547 et D. 560 CPP issus du décret n°72-852 du 12 septembre 1972.

⁷⁹⁰ CPP, art. 709-1 al. 4 modifié par la loi n°72-1226 du 29 décembre 1972.

⁷⁹¹ DAP, *Rapport annuel sur l'exercice 1972*, Melun, Ministère de la Justice, 1973, 364 p., spéc. p. 172.

⁷⁹² Décret n°72-852 du 12 septembre 1972 modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale, publié au JORF du 20 septembre 1972, p. 9666; art. D. 547 et D. 560 CPP issus du décret n°72-852 du 12 septembre 1972.

⁷⁹³ CPP, art. D. 547 modifié par le décret n° 72-852 du 12 septembre 1972.

aux délégués vacataires⁷⁹⁴. Il consacre la mutualisation des moyens humains des comités afin de leur permettre d'assurer l'ensemble de leurs missions. Pour coordonner et contrôler l'action des personnels au sein des comités les plus importants, un membre du personnel de direction ou un assistant social chef peut y être affecté⁷⁹⁵. Il reste placé sous l'autorité du magistrat chargé de l'application des peines, au même titre que l'ensemble des agents⁷⁹⁶. Cette disposition renforce la structuration interne des comités, même s'ils souffrent toujours d'un déficit de personnels fonctionnaires ou titulaires. Les JAP continuent de s'appuyer sur les délégués bénévoles ou des délégués vacataires, ce qui fragilise le fonctionnement de l'institution⁷⁹⁷. Dès 1974, le SNEPAP milite pour regrouper, sous une appellation commune de délégué à la probation, les éducateurs du milieu fermé et les délégués à la probation du milieu ouvert. Le décret du 22 septembre 1977 répond en partie à ces attentes en créant le statut du personnel éducatif et de probation, ce qui souligne le poids des syndicats dans les réformes pénitentiaires.

167. Le cadre du décret du 22 septembre 1977⁷⁹⁸ reconnaît la spécificité du personnel éducatif et de probation de l'Administration Pénitentiaire, même si le cloisonnement entre milieu ouvert et du milieu fermé est maintenu. Les comités post-pénaux bénéficient d'un renforcement de leur structuration interne. Si le principe de l'autorité hiérarchique du JAP sur les comités est maintenu, une meilleure répartition des compétences entre le magistrat et un fonctionnaire de l'Administration pénitentiaire est évoquée. Cette restructuration se met en place dans quatre comités pilotes⁷⁹⁹. La réforme statutaire de 1977 consacre les évolutions architecturales. Suite à l'abrogation de certaines dispositions relatives au personnel de direction⁸⁰⁰, le règlement du 22 septembre 1977 crée le grade de chef de service éducatif et de probation⁸⁰¹. Relevant de la catégorie B, ce grade est accessible uniquement par voie d'avancement⁸⁰². Au sein des comités, les chefs de service sont chargés d'animer et de contrôler l'activité des personnels. Le texte est

⁷⁹⁴ CPP, art. D. 548 modifié par le décret n° 72-852 du 12 septembre 1972.

⁷⁹⁵ CPP, art. D. 547 et 560 modifiés par le décret n° 72-852 du 12 septembre 1972.

⁷⁹⁶ CPP, art. D. 556 et D. 560 modifiés par le décret n° 72-852 du 12 septembre 1972.

⁷⁹⁷ DAP, *Rapport annuel sur l'exercice 1972*, Melun, Ministère de la Justice, 1973, 364 p., spéc. p. 174 : en 1972, 116 magistrats exercent les fonctions de JAP, 68 tribunaux ne sont pas encore dotés d'un CPAL. Au sein des comités existants interviennent une trentaine d'agents du Parquet qui assurent le secrétariat, 173 agents à temps plein dont 61 éducateurs délégués à la probation, 22 agents contractuels, 26 assistants sociaux et 63 adjoints de probation. 131 agents interviennent à temps partiel dont 52 assistants sociaux qui se partagent avec leurs activités en détention et 79 vacataires. 2000 délégués bénévoles viennent renforcer ces effectifs.

⁷⁹⁸ Décret n°77-1143 du 22 septembre 1977 relatif au statut particulier du personnel éducatif et de probation des services extérieurs de l'administration pénitentiaire, publié au JORF du 14 octobre 1977, p. 4971.

⁷⁹⁹ Il s'agit des sites de Bobigny, Créteil, Lyon et Rouen.

⁸⁰⁰ Décret n°77-904 du 8 août 1977 modifiant le décret n°66-874 du 21 novembre 1966 relatif au statut spécial des fonctionnaires des services extérieurs de l'Administration Pénitentiaire, publié au JROF du 10 août 1977, p. 4142, art. 2.

⁸⁰¹ Décret n°77-1143 du 22 septembre 1977, op. cit., art. 2.

⁸⁰² Décret n°77-1143 du 22 septembre 1977, op. cit., art. 14.

compromissoire à l'égard des personnels. Les assistants sociaux, revendiquant une autonomie dans l'accomplissement de leurs missions, se montrent hostiles à l'instauration d'une véritable hiérarchie fonctionnelle. La majorité des éducateurs, par la voie du SNEPAP, appellent à la création d'une hiérarchie spécifique, allant plus loin que l'autorité hiérarchique du JAP. Ils estiment que cette « *hiérarchie sui generis* » constitue « *la garantie de [leur] identité* »⁸⁰³. Elle permettrait d'améliorer la structuration et le fonctionnement des services, sous couvert toutefois d'une répartition claire et précise des compétences entre le chef de service et le JAP. A défaut, le risque d'un bicéphalisme est perçu comme nuisant à l'efficacité des comités.

168. La circulaire du 6 juillet 1978⁸⁰⁴, complétée par d'autres circulaires⁸⁰⁵, apporte des précisions sur les attributions du chef de service. Ces textes complexifient l'organisation hiérarchique des comités en prévoyant l'instauration d'un directeur de probation, exerçant son autorité sur les chefs de services dans les comités les plus importants⁸⁰⁶. Le personnel de direction est amené à intervenir dans le domaine socio-éducatif afin d'encadrer l'activité des agents, dans le domaine administratif afin de procéder à l'attribution des dossiers et dans le domaine des relations avec les partenaires extérieurs. Les dispositions infra-réglementaires marquent les prémisses de l'autonomie des comités de probation à l'égard des JAP et permettent à l'Administration Pénitentiaire de reprendre, en partie, le contrôle du fonctionnement des structures. La nouvelle organisation est dénoncée comme présentant un risque de bureaucratisation néfaste, au détriment de la qualité de la prise en charge. Les réserves sont d'autant plus grandes qu'en parallèle, le thème de la sécurité fait son apparition dans les discours politiques, dans le contexte de dégradation de la situation socio-économique. L'autorité effective du chef de service reste limitée, en raison du « *maintien délibéré du personnel d'encadrement dans un statut d'exécutant* »⁸⁰⁷ et du maintien de l'autorité des JAP. Ces magistrats perçoivent pourtant les textes comme une atteinte à leurs prérogatives. Ils craignent que la structuration des comités ne nuise à la qualité de leurs relations avec les agents de probation. Leur identité professionnelle souffre en effet d'une certaine ambiguïté.

⁸⁰³ SALABERT B., cité par PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 283, §32.522.

⁸⁰⁴ Circulaire H 1-A.P. / MAG, n°63, du 6 juillet 1978.

⁸⁰⁵ Circulaire 32-11 du 6 novembre 1979 ; Circulaire A.P. 80-02 du 18 janvier 1980 relative au rôle et à l'attribution des directeurs et chefs de service de probation.

⁸⁰⁶ PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 285 et s., §32.531 et s.

⁸⁰⁷ LAGAY G., *A la recherche d'une impossible structure*, 147 p., Mémoire : maîtrise Sciences et Techniques en économie sociale, Paris Nord, 1982, spéc. p. 84.

b- L'ambiguïté statutaire du JAP

169. Si les réformes relatives à l'application des peines ont consacré le rôle central du JAP dans la détermination des modalités d'exécution des peines, elles n'ont pas permis de clarifier son identité professionnelle. Son autorité sur les comités post-pénaux constitue une originalité judiciaire. Mais, il n'est pas complètement reconnu au sein de l'institution comme un magistrat à part entière. Ses conditions de nomination et la nature juridique de ses décisions font de ce magistrat un juge hybride. Ces questionnements se cristallisent suite à la loi du 22 novembre 1978⁸⁰⁸.

170. Lors de la création du JAP en 1958, la nature de ses décisions n'était pas juridiquement qualifiée au sein du code de procédure pénale. Celles-ci étaient considérées comme de simples mesures administratives⁸⁰⁹, rattachées à la phase d'exécution de la peine. Si la loi du 22 novembre 1978 a restreint, temporairement, les pouvoirs décisionnaires du JAP au profit de la CAP, elle a précisé la nature de ses décisions. L'article 733-1 du code de procédure pénale dispose qu'elles ne constituent pas de véritables décisions juridictionnelles, mais des mesures d'administration judiciaire, ce qui ne correspond pas à la nature des décisions prises par ce magistrat. Un acte d'administration judiciaire se définit comme « *un acte du juge, de caractère non juridictionnel et qui n'est sujet à aucun recours, tendant soit à organiser le service de la juridiction (...), soit même à régler diverses questions relatives à l'instance* »⁸¹⁰. En dépit des critiques et de l'incompréhension suscitées par cette nature mi-judiciaire, mi-administrative, la loi du 9 septembre 1986⁸¹¹ maintient cette qualification⁸¹². Le caractère hybride des décisions vient questionner le statut du magistrat et la portée de ses décisions⁸¹³. Il ne correspond pas à la nature réelle des décisions⁸¹⁴, bien que le refus de consacrer leur nature juridictionnelle s'explique par leur caractère dérogoratoire aux règles du procès équitable. Les décisions relatives à l'application des peines sont prises par le JAP sur avis de CAP⁸¹⁵. Elles peuvent tenir compte des impératifs pénitentiaires. Elles relèvent partiellement de l'autorité administrative, représentée par les

⁸⁰⁸ Loi n°78-1097 du 22 novembre 1978 modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale en matière d'exécution des peines privatives de liberté, publiée au JORF du 23 novembre 1978, p. 3926.

⁸⁰⁹ BONIS-GARÇON E., PELTIER V., op. cit., §869, spéc. p. 381.

⁸¹⁰ CORNU G., op. cit., spéc. p. 21.

⁸¹¹ Loi n°86-1021 du 9 septembre 1986 relative à l'application des peines, publiée au JORF du 10 septembre 1986, p. 10958.

⁸¹² CPP, art. 733-1 modifié par la loi n°86-1021 du 9 septembre 1986.

⁸¹³ HERZOG-EVANS M., *La gestion du comportement du détenu, essai de droit pénitentiaire*, Paris, L'Harmattan, 1998, 632 p., spéc. p. 494 et s. ; BOULOC B., *Droit de l'exécution des peines*, Dalloz, Précis, 4e éd., Paris, 2011, 538 p., spéc. p. 127, §176.

⁸¹⁴ Voir infra.

⁸¹⁵ CPP, art. 722 modifié par la loi n°78-1097 du 22 novembre 1978.

personnels pénitentiaires qui siègent au sein de cette commission.

171. Ces conditions procédurales particulières portent en germes le risque que les mesures ne soient détournées de leurs finalités initiales et qu'elles ne soient instrumentalisées par l'Administration Pénitentiaire aux fins de gérer la détention. Si les conditions matérielles des mesures d'aménagement de peine ont été progressivement précisées, et se sont départies de leur critère relatif au comportement en détention, le processus décisionnaire ne permet pas de s'assurer que les décisions ne relèvent plus d'une conception méritocratique. Le condamné ne dispose pourtant d'aucune voie de recours à leur encontre. Les décisions ne peuvent être annulées que pour violation de la loi sur recours suspensif ouvert uniquement au procureur de la République, devant la chambre d'accusation dans un délai de vingt-quatre heures suivant leur notification⁸¹⁶. La loi du 9 septembre 1986⁸¹⁷ élargit les voies de recours. Elle maintient le seul recours pour violation de la loi, à l'encontre notamment des décisions relatives aux réductions de peines ordinaires et supplémentaires et des décisions de révocation de libération conditionnelle⁸¹⁸. Elle ouvre toutefois le recours, sans limitation de fondement, à l'encontre notamment des décisions relatives à la semi-liberté, au placement à l'extérieur et à l'octroi de la semi-liberté⁸¹⁹. Le droit de recours est ouvert au procureur de la République, dans le même délai. Le recours est porté devant le Tribunal Correctionnel statuant en chambre du conseil, après avoir entendu, s'ils en ont fait la demande, les conseils du condamné. Les décisions du JAP ne respectent pas les exigences européennes en matière de respect de droit de la défense⁸²⁰.

172. La limitation des voies de recours sous-tend l'idée que le JAP n'est qu'un simple exécutant, un « *administrateur judiciaire* »⁸²¹, « *un chiroptère* »⁸²², et non un magistrat à part entière. Elle laisse à penser que ce magistrat ne peut prendre que des décisions favorables au condamné, ce qui justifierait que ce dernier soit privé d'un droit de recours inutile. Il se dégage de la qualification de mesures d'administration judiciaire l'image d'un magistrat laxiste, d'un juge social, et non d'un magistrat chargé de donner tout son sens à la peine prononcée. Les JAP continuent, d'être considérés par certains comme des « *juges de l'inapplication des peines* »⁸²³. La

⁸¹⁶ CPP, art. 733-1 modifié par la loi n°78-1097 du 22 novembre 1978.

⁸¹⁷ Loi n°86-1021 du 9 septembre 1986 relative à l'application des peines, publiée au JORF du 10 septembre 1986, p. 10958.

⁸¹⁸ CPP, art. 733-1 1° modifié par la loi n°86-1021 du 9 septembre 1986.

⁸¹⁹ CPP, art. 733-1 2° modifié par la loi n°86-1021 du 9 septembre 1986.

⁸²⁰ Convention EDH, art. 6.

⁸²¹ STAECHELE F., Le juge de l'application des peines, magistrat du siège ou administrateur judiciaire ?, *RSC*, 1991, p. 385-392.

⁸²² GUGLIELMI G., Le JAP est-il un chiroptère ?, *RSC*, 1991, p. 622 et s.

⁸²³ STAECHELE F., op. cit., spéc. p. 385.

faiblesse institutionnelle de ces magistrats ne leur permet pas d'obtenir une reconnaissance de la part de leurs confrères, et notamment des chefs de juridictions qui continuent de « *traiter ces magistrats comme des bonnes à tout faire de leur juridiction* »⁸²⁴. Elle nuit également à la création de poste. En l'absence d'une véritable consécration, la fonction n'apparaît pas très attractive. Les magistrats de l'application des peines bénéficient d'un léger renforcement statutaire dans le cadre de la réforme initiée en 1986. Le décret du 14 mars 1986⁸²⁵ institue officiellement des postes de JAP et de premiers JAP auprès des Cours d'Appel, ce qui permet la budgétisation des postes⁸²⁶. Il leur confère une légitimité institutionnelle au sein des juridictions, censée leur permettre d'exercer pleinement leurs missions, en étant déchargés des fonctions annexes et souvent prégnantes attribuées par les chefs de juridictions.

173. La nature hybride des décisions du JAP n'est pas remise en cause. Le projet de réforme instituant la judiciarisation de l'application des peines est abandonné⁸²⁷. Au lendemain de la signature du décret de 1986, M. Chalandon est nommé Garde des Sceaux. Il place son mandat sous le signe de la fermeté et de la sécurité. « *La préoccupation du reclassement social du délinquant est absente de ses propos* »⁸²⁸. Bien qu'il ne soit pas totalement hostile au prononcé de peines de substitution, au regard notamment des conditions de détention, le Ministre affiche une certaine méfiance à l'égard du JAP qui joue le rôle de « *bouc-émissaire* » en réponse aux critiques de laxisme énoncées à l'encontre de la justice⁸²⁹. La loi du 9 septembre 1986⁸³⁰ tend à limiter les prérogatives du magistrat, en confirmant la nature hybride de ses décisions⁸³¹. Le Garde des Sceaux précise toutefois que « *les garanties exigées par la Constitution, les principes généraux de la procédure pénale ou nos engagements internationaux en ce qui concerne le jugement, c'est-à-dire essentiellement son caractère contradictoire, la publicité et le double degré de juridiction, ne sont pas de mise* »⁸³². De nombreuses voix s'élèvent déjà en faveur de la juridictionnalisation de l'application des peines⁸³³. L'ambiguïté originelle de la nature des décisions perdurera jusqu'à la promulgation de la loi du 15 juin 2000, et même au-delà⁸³⁴. Si le

⁸²⁴ STAECHELE F., op. cit., spéc. p. 389.

⁸²⁵ Décret n°86-461 du 14 mars 1986, op. cit.

⁸²⁶ CPP, art. R50-29 modifié par le décret n°86-461 du 14 mars 1986 ; Décret n°86-463 du 14 mars 1986 modifiant le décret n°58-1277 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, art. 2.

⁸²⁷ PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 440-443, §41.701.

⁸²⁸ PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 451, §42.01.

⁸²⁹ BONNEMAISON G., cité par PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 456, §42.11.

⁸³⁰ Loi n°86-1021 du 9 septembre 1986, op. cit.

⁸³¹ CPP, art. 733-1 modifié par la loi n°86-1021 du 9 septembre 1986.

⁸³² CHALANDON A., cité par PERRIER Y., op. cit.

⁸³³ GUGLIELMI G., op. cit., spéc. p. 634-635 ; STAECHELE F., op. cit., p. 390-392.

⁸³⁴ LAVIELLE B., Le juge de l'application des peines est-il toujours un chiroptère ?, *Gaz. Pal.*, sept.-Oct. 2000, p. 1522-1526.

JAP voit sa légitimité contestée au sein de l'institution judiciaire, son autorité sur les comités post-pénaux est également affaiblie suite aux réformes structurelles opérées au cours des années 1980.

2 – La poursuite de la structuration des comités de probation et d'assistance aux libérés

174. Une nouvelle réforme structurelle s'engage en 1986 au sein des comités. Elle intervient à deux niveaux : au niveau régional (a) et au niveau local (b). Elle tend à donner davantage de visibilité aux comités post-pénaux et consacre l'importance du milieu ouvert dans l'exécution des peines⁸³⁵. Cette réforme apparaît nécessaire pour permettre de dépasser les obstacles matériels et institutionnels, qui freinent le développement des mesures en milieu ouvert⁸³⁶.

a- La création d'un directeur régional ad hoc

175. Pour l'Administration pénitentiaire, il est nécessaire de restructurer son organigramme afin de consacrer l'existence et l'importance du milieu ouvert et de se positionner contre le monopole associatif prôné par la Direction des Affaires Criminelles et des Grâces.

176. Les réformes engagées s'inscrivent à nouveau dans un mouvement européen de structuration de la probation et d'harmonisation des pratiques, qui se traduit par la création, en 1983, de la Conférence permanente Européenne de la Probation. Cette dernière joue un rôle actif dans la promotion des mesures du milieu ouvert et dans la réflexion sur les méthodes de prise en charge des PPSMJ. La reconnaissance du milieu ouvert se traduit symboliquement par la création d'une division du milieu ouvert directement rattachée au directeur de l'Administration Pénitentiaire⁸³⁷. Une réflexion sur les méthodes de prises en charge est également menée au sein de l'Administration Pénitentiaire, comme en témoigne un rapport sur la méthodologie du milieu ouvert daté de janvier 1981⁸³⁸. Ce rapport traite également des questions de l'organisation des structures et des moyens des comités post-pénaux. Il souligne en premier lieu « *l'absence d'identité administrative du comité* », « *à la fois service du tribunal de grande instance, mais*

⁸³⁵ PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 398-406.

⁸³⁶ POTTIER P., LANGLADE M., La voisine de la prison, *Déviance et Société*, 1982, vol. 6, n°1, p. 53-62, not. p. 59.

⁸³⁷ Arrêté du 2 mai 1984 relatif aux dispositions relatives à l'organisation interne des directions et services du Ministère de la Justice, publié au J.O. du 18 mai 1984, p. 4459 et s ; Circulaire B171-IJP n°4 du 3 janvier 1985 relative à la division du milieu ouvert.

Ce bureau remplace le bureau du milieu ouvert qui était jusqu'alors rattaché à la sous-direction de l'exécution des peines et de la réinsertion. Cette division comprend trois services : un bureau des services de probation, une section de la participation communautaire et une section de la libération conditionnelle.

⁸³⁸ DAP, *Rapport sur le fonctionnement du milieu ouvert*, Paris, Ministère de la Justice, 1983, 117 p.

non reconnu en tant que tel par l'institution judiciaire, et entité distincte comme le suggère son appellation même de comité héritée des anciens comités de patronage composés de bénévoles, mais dénués de véritable existence administrative propre »⁸³⁹. Ses missions relèvent de deux finalités a priori antagonistes, à savoir le contrôle et l'aide, ce qui ne facilite pas le positionnement professionnel des agents. Cette difficulté se trouve renforcée par la nature hybride du comité, qui ne constitue pas un service public à part entière. Le rôle central du JAP en son sein marque son rattachement à la juridiction, alors même que les nouvelles peines substitutives, et notamment le TIG, l'invitent à se situer à l'extérieur à la juridiction.

177. Malgré les réformes statutaires, les comités souffrent de la faiblesse de leur encadrement hiérarchique. Cet encadrement est d'autant plus nécessaire que les comités restent encore majoritairement composés de vacataires, et non d'agents professionnels formés. L'absence de relations institutionnelles établies entre les comités et l'Administration Centrale ne permet pas de pallier d'éventuelles difficultés locales. Ce manque de visibilité institutionnelle nuit à la crédibilité des mesures en milieu ouvert. Les mesures, et notamment le SME ou le contrôle judiciaire, ne sont pas utilisées comme de véritables mesures alternatives à l'incarcération. Elles apparaissent davantage comme un moyen d'étendre « *le champ d'intervention du contrôle pénal* » à l'encontre de personnes qui n'auraient pas été incarcérées⁸⁴⁰. Un premier effort de structuration se manifeste par la création d'un délégué régional à l'action socio-éducative (DRASE) par le décret du 6 août 1985⁸⁴¹. Ce délégué, issu du corps des assistants sociaux ou des éducateurs et affecté au sein de chaque direction régionale, est « *chargé de coordonner, de développer et d'orienter l'action de l'ensemble des travailleurs sociaux intervenant en milieu ouvert et en milieu fermé* »⁸⁴². Les personnels des services socio-éducatifs et des comités de probation se trouvent désignés par l'appellation commune de travailleur social, bien que le terme d'agent de probation soit spécifiquement maintenu dans les dispositions relatives au CPAL. La structuration progressive des comités sous-tend un rapprochement des services du milieu ouvert et du milieu fermé. Mais l'un des éléments les plus importants de la réforme porte sur l'organisation interne des comités.

⁸³⁹ PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 399, §41.421.

⁸⁴⁰ POTTIER P., LANGLADE M., op. cit., spéc. p. 61.

⁸⁴¹ Décret n°85-836 du 6 août 1985, op. cit.

⁸⁴² CPP, art. D. 460 modifié par le décret n°85-836 du 6 août 1985.

b- La création d'un directeur des comités ad hoc

178. Sur la base du rapport de l'Administration Pénitentiaire, un avant-projet de réforme est élaboré par le bureau des services de probation, selon l'idée directrice que les comités de probation doivent être érigés en véritables services publics⁸⁴³. Malgré le contexte politique délicat, le décret portant organisation et réforme des CPAL est signé le 14 mars 1986⁸⁴⁴. Les profonds changements organisationnels qu'il entraîne ne sont pas sans susciter de vives réactions.

179. Le décret du 14 mars 1986⁸⁴⁵ entérine la réunification en codifiant au sein du code de procédure pénale les dispositions relatives au comité de probation et d'assistance aux libérés⁸⁴⁶. Les CPAL sont consacrés au sein des différents textes législatifs et réglementaires postérieurs⁸⁴⁷, même si des références aux seuls comités ou agents de probation subsistent⁸⁴⁸. Le règlement consacre l'ensemble de leurs missions au stade pré-sentenciel et post-sentenciel⁸⁴⁹, dans le prolongement des anciennes dispositions relatives aux comités post-pénaux. Les CPAL effectuent les investigations nécessaires au stade pré-sentenciel et post-sentenciel⁸⁵⁰. Pour effectuer cette mission d'aide à la décision judiciaire, ils sont appelés à assurer une permanence au sein des tribunaux⁸⁵¹. Chaque TGI doit comporter un comité afin de respecter le principe d'égalité de traitement des justiciables⁸⁵². Les comités sont chargés, sous l'autorité du JAP, de veiller au respect des modalités de mise en oeuvre des mesures du milieu ouvert. Si leurs missions comportent une double dimension d'aide et de contrôle, elles doivent principalement « *favoriser la réinsertion sociale des personnes prises en charge* »⁸⁵³. Le texte réglementaire donne aux comités les moyens structurels de répondre à ces ambitions.

180. Le décret du 14 mars 1986 modifie l'organisation, la composition et les modalités de fonctionnement des comités. Cette réorganisation répond « *aux impératifs de croissance de toute*

⁸⁴³ LAGAY G., op. cit., spéc. p. 126.

⁸⁴⁴ Décret n°86-462 du 14 mars 1986 modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale, publié au JORF du 16 mars 1986, p. 4289 ; LAGAY G., op. cit., p. 133 : M. Lagay souligne « *l'obstination de Myriam Ezratty pour extorquer à Michel Crépeau, éphémère Garde des sceaux qui succéda, fin février, à Robert Badinter, nommé président du conseil constitutionnel, la signature du texte du décret.* » Le décret est signé en pleine période d'élections législatives qui conduiront à la victoire de la droite et à la nomination de M. Chirac au poste de Premier Ministre le 17 mars et ouvriront une période de cohabitation politique. M. Chalandon est nommé Garde des Sceaux.

⁸⁴⁵ Décret n°86-462 du 14 mars 1986, op. cit.

⁸⁴⁶ CPP, art. D. 572 à D. 592 modifiés par le décret n°86-462 du 14 mars 1986.

⁸⁴⁷ Voir not. : CPP, art. 41 et 81 modifiés par la loi n°89-461 du 6 juillet 1989.

⁸⁴⁸ Voir not. : CPP, art. R. 61-12 crée par le décret n°83-1163 du 23 décembre 1983 ; CPP, art. D. 526 modifié par le décret n°85-836 du 6 août 1985.

⁸⁴⁹ CPP, art. D. 574 modifié par le décret n°86-462 du 14 mars 1986.

⁸⁵⁰ CPP, art. D. 574 modifié par le décret n°86-462 du 14 mars 1986.

⁸⁵¹ CPP, art. D. 577 modifié par le décret n°86-462 du 14 mars 1986.

⁸⁵² CPP, art. D. 572 modifié par le décret n°86-462 du 14 mars 1986.

⁸⁵³ CPP, art. D. 575 modifié par le décret n°86-462 du 14 mars 1986.

administration confrontée à une complexité systématique née de l'extension du champ de ses compétences »⁸⁵⁴. Si ce texte ne peut remplacer le terme de comité par le terme de service, il préfigure le changement d'appellation en supprimant toute référence au modèle associatif. Le CPAL est composé d'un ou plusieurs « *agents de probation désignés par le Ministère de la Justice parmi les assistants sociaux des services extérieurs communs du Ministère de la Justice et les éducateurs des services extérieurs de l'Administration Pénitentiaire* »⁸⁵⁵. Des délégués vacataires peuvent être nommés par le directeur régional sur proposition du JAP après avis du directeur de probation. Des personnels bénévoles sont appelés à intervenir pour renforcer les effectifs en cas de besoin⁸⁵⁶. La composition de la direction est renforcée. Si des fonctionnaires peuvent être nommés en qualité de chef de service de probation pour assurer l'encadrement intermédiaire⁸⁵⁷, le décret institue la fonction de directeur de probation⁸⁵⁸. Ce directeur est nommé par le Garde des Sceaux parmi les personnels pouvant prétendre à la fonction de chef de service de probation, ou « *si l'importance du service le justifie, parmi les membres du personnel de direction ayant une expérience professionnelle dans le domaine socio-éducatif* ». Le JAP peut exercer cette fonction de direction en absence de directeur de probation. Ce dernier exerce son autorité hiérarchique sur les personnels. Il est chargé d'organiser et de gérer le comité, d'animer son action et d'assurer toutes liaisons utiles avec les différents partenaires privés ou publics⁸⁵⁹. Il lui appartient d'attribuer les dossiers aux agents, tout en veillant à l'harmonisation des méthodes de travail et à la coordination des actions⁸⁶⁰. Cette unification permet de mutualiser les moyens et méthodes d'intervention des comités et d'assurer une cohérence au suivi en milieu ouvert. Le décret de 1986 ne supprime pas l'autorité du JAP sur le comité, ce qui entraîne des difficultés en termes de positionnement professionnel. Il réactive les craintes des magistrats de l'application des peines, quant à leur perte de pouvoir sur les comités.

181. Le décret précise que le comité continue d'agir « *sous l'autorité du JAP qui lui donne, en liaison avec les autres magistrats intéressés, les directives générales relatives au fonctionnement du service et à l'exécution des missions [qui lui sont confiées]* »⁸⁶¹. Cette autorité hiérarchique s'exerce notamment par le contrôle de l'activité réalisé par le magistrat, en étroite collaboration

⁸⁵⁴ FAGET J., *Justice pénale et travail social*, op. cit., spéc. p. 151.

⁸⁵⁵ CPP, art. D. 578 modifié par le décret n°86-462 du 14 mars 1986.

⁸⁵⁶ CPP, art. D. 579 modifié par le décret n°86-462 du 14 mars 1986.

⁸⁵⁷ CPP, art. D. 580 modifié par le décret n°86-462 du 14 mars 1986 : ils sont nommés parmi les assistants sociaux chefs ou les chefs de service éducatif et de probation.

⁸⁵⁸ CPP, art. D. 581 modifié par le décret n°86-462 du 14 mars 1986.

⁸⁵⁹ CPP, art. D. 583 modifié par le décret n°86-462 du 14 mars 1986.

⁸⁶⁰ CPP, art. D. 584 modifié par le décret n°86-462 du 14 mars 1986.

⁸⁶¹ CPP, art. D. 573 modifié par le décret n°86-462 du 14 mars 1986.

avec le directeur de probation. Ce dernier doit s'assurer que ses personnels respectent les « *instructions données par le magistrat mandant* ». et lui transmettent les rapports de suivi⁸⁶². Le directeur est placé sous le contrôle du JAP auquel il « *rend compte régulièrement (...) du fonctionnement du comité* », notamment par le biais d'un rapport d'activité annuel⁸⁶³. Dans le cadre de l'exécution des mesures, les agents sont également placés sous l'autorité directe du magistrat, dont ils doivent respecter les instructions et auquel ils doivent régulièrement rendre compte, au risque de se faire décharger de la mesure⁸⁶⁴. Le système mis en place par le décret instaure une dyarchie au sein des CPAL, source de potentiels conflits⁸⁶⁵. Il traduit « *la prégnance des enjeux institutionnels dans cette interface entre judiciaire et pénitentiaire qu'est le milieu ouvert* »⁸⁶⁶. Cette réforme suscite de vives réactions, de la part notamment des JAP qui espèrent l'annulation du décret. Le nouveau Garde des Sceaux, M. Chalandon, poursuit pourtant le travail réformateur initié par son prédécesseur. La circulaire d'application du décret est signée le 25 juillet 1986 par le nouveau directeur de l'Administration Pénitentiaire, M. Lux.

182. La circulaire de 1986 est un texte compromissoire qui tente de concilier les différentes positions⁸⁶⁷. Elle ne propose pas d'interprétations claires des dispositions controversées. A titre liminaire, elle précise que la réforme vise « *essentiellement à renforcer l'efficacité des moyens mis à la disposition du JAP pour la mise en oeuvre des mesures dont l'individualisation lui est confiée* »⁸⁶⁸. Elle envisage les CPAL comme des instruments mis à la disposition du magistrat. Elle confirme le principe d'une intervention à tous les stades du procès pénal, sur mandat de différents magistrats. Dans le cadre de leurs missions transversales d'accompagnement, le texte rappelle que les comités, « *agissant dans le cadre d'un service judiciaire et non d'un service social spécialisé (...), n'ont pas vocation à assurer directement une prise en charge totale des personnes suivies, en apportant directement les réponses à l'ensemble de leurs difficultés, mais à leur donner les moyens d'accéder aux dispositifs sociaux existants* »⁸⁶⁹. La dimension partenariale de leur action est consacrée.

Concernant plus particulièrement l'encadrement des agents, la circulaire réaffirme clairement « *l'autorité suprême* » du JAP sur l'ensemble du service, et notamment sur le directeur

⁸⁶² CPP, art. D. 584 modifié par le décret n°86-462 du 14 mars 1986.

⁸⁶³ CPP, art. D. 585 modifié par le décret n°86-462 du 14 mars 1986 : ce rapport est également transmis au DRASE.

⁸⁶⁴ CPP, art. D. 587 modifié par le décret n°86-462 du 14 mars 1986.

⁸⁶⁵ LAGAY G., op. cit., spéc. p. 130.

⁸⁶⁶ PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 412, §41.531.

⁸⁶⁷ Circulaire AP 86-20 GH 1 du 25 juillet 1986 relative à l'organisation et au fonctionnement des CPAL : ce texte est la 21^e version de la circulaire ce qui témoigne de la difficulté d'aboutir à un texte accepté par tous.

⁸⁶⁸ Circulaire du 25 juillet 1986, op. cit., p. 2.

⁸⁶⁹ Circulaire du 25 juillet 1986, op. cit., p. 4.

de probation qu'il est chargé de noter⁸⁷⁰. Ce directeur n'en est pas moins le supérieur hiérarchique des agents. Le pouvoir hiérarchique du magistrat se traduit par le biais des directives générales définies comme « *constituant un véritable cadre définissant l'action du comité de probation et fixant les principes qui régissent l'organisation et le fonctionnement du service* »⁸⁷¹. Ces directives définissent « *les priorités d'action* »⁸⁷² qui peuvent induire une gestion différenciée des dossiers allant du simple suivi administratif au suivi socio-éducatif⁸⁷³. Le magistrat mandant conserve la faculté de donner des instructions particulières à charge agent dans le cadre de l'exécution des mesures. Ce système nécessite une étroite collaboration entre le JAP et le directeur de probation, « *interlocuteur permanent et privilégié du magistrat pour la définition des directives générales* » et « *garant de leur mise en oeuvre* »⁸⁷⁴. Ce dernier est chargé de la « *gestion quotidienne du service* » « *dans le cadre des directives et sous le contrôle du JAP* »⁸⁷⁵. Il lui appartient d'instiller une véritable dynamique d'équipe au sein de son service⁸⁷⁶. « *Responsable à l'égard de l'Administration pénitentiaire dans le cadre de ses fonctions* »⁸⁷⁷, le directeur ne dispose pas d'un statut propre. Il exerce une simple fonction qui ne correspond à aucun grade statutaire de la fonction publique, étant un fonctionnaire de catégorie B⁸⁷⁸. D'un point de vue structurel, le comité constitue un véritable « *service public du milieu ouvert* »⁸⁷⁹. Le magistrat saisit le service et non un agent en particulier pour exécuter la mission, même s'il conserve le droit de choisir directement l'agent. La circulaire préconise d'ailleurs une répartition des dossiers selon une sectorisation géographique qui paraît plus adaptée que la sectorisation par activité⁸⁸⁰.

183. Au 1^{er} septembre 1986, 36 directeurs de probation prennent leurs fonctions au sein des CPAL dans des conditions très différentes selon les services⁸⁸¹. La réforme de 1986 tend à constituer le comité en tant qu'entité administrative. La complexité de son organisation amène certains professionnels à s'interroger sur l'intérêt pour le Ministère de construire une « *telle coquecigrue juridique et administrative* »⁸⁸². La mise en oeuvre de la réforme de 1986 donne lieu

⁸⁷⁰ LAGAY G., op. cit., spéc. p. 33.

⁸⁷¹ Circulaire du 25 juillet 1986, op. cit., p. 7.

⁸⁷² Circulaire du 25 juillet 1986, op. cit., p. 8.

⁸⁷³ Voir infra.

⁸⁷⁴ Circulaire du 25 juillet 1986, op. cit., p. 7.

⁸⁷⁵ ib. id.

⁸⁷⁶ Circulaire du 25 juillet 1986, op. cit., p. 21.

⁸⁷⁷ Circulaire du 25 juillet 1986, op. cit., p. 10.

⁸⁷⁸ PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 417, §41.561.

⁸⁷⁹ Circulaire du 25 juillet 1986, op. cit., p. 23.

⁸⁸⁰ Circulaire du 25 juillet 1986, op. cit., p. 12.

⁸⁸¹ PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 416, § 41.561.

⁸⁸² MATAGRIN M, chef du bureau du contentieux de l'Administration Pénitentiaire, dans une note du 6 août 1985 à l'attention du chef de la division du milieu ouvert, cité par LAGAY G., op. cit., spéc. p. 42.

à de véritables luttes de pouvoirs au sein des comités, entre les différents protagonistes : le JAP, le directeur de probation et les agents de probation. Le décret de 1986 instaure une structure a priori pyramidale composée au sommet du magistrat, à la base des agents de probation et à l'échelon intermédiaire du cadre du service⁸⁸³. Cette configuration pyramidale n'est qu'apparente. Les agents de probation continuent d'entretenir des relations directes avec le JAP. Les directeurs de probation restent hiérarchiquement soumis à l'autorité de la DAP. Les textes instaurent davantage un « *système de relations triangulaires* », qui donne lieu à différentes configurations, au regard de la légitimité de chacun des protagonistes⁸⁸⁴. Le magistrat se voit reconnaître une relative légitimité judiciaire tandis que le directeur de probation bénéficie d'une légitimité administrative. Cette double légitimité, loin de renforcer l'identité des services, s'apparente à un système de dyarchie, source d'ambiguïtés, de contradictions voire de clivages⁸⁸⁵. Ces divergences se trouvent renforcées par la délicate conciliation des directives émanant soit des JAP, soit de la DAP, qui peuvent être contradictoires⁸⁸⁶. Certains magistrats se montrent hostiles à l'égard du directeur. Leur hostilité se manifeste dans l'élaboration des directives générales⁸⁸⁷. A l'égard des agents de probation, l'instauration du directeur heurte l'identité professionnelle de certains assistants sociaux attachés à leur autonomie⁸⁸⁸. Les agents ont « *eu à faire un double apprentissage de contraintes : le rendu-compte régulier à l'autorité judiciaire, en particulier au travers des rapports semestriels et le contrôle hiérarchique d'un cadre, notamment sur l'effectivité du rendu-compte* »⁸⁸⁹.

184. La réforme de 1986 confirme la double nature des comités, pénitentiaires et judiciaires. Malgré ces difficultés pratiques, elle permet de structurer les comités. Elle offre au JAP « *un instrument fiable et structuré, grâce auquel il peut assurer sa mission d'individualisation des peines en milieu ouvert* »⁸⁹⁰. En pratique, « *un partage raisonné des prérogatives entre JAP et directeurs de probation [semble] s'être installé pour un meilleur fonctionnement de la structure. Une logique de besoin social [tend] ainsi à prévaloir sur une logique initiale de pouvoirs* »⁸⁹¹. Le

⁸⁸³ COQUEREL L., op. cit., spéc., p. 14.

⁸⁸⁴ GARREAU P., *Quelle autorité pour quels directeurs de probation ? Ou l'émergence du milieu ouvert pénitentiaire*, 112 p., Mémoire : maîtrise ingénierie du management, Paris XIII, ENAP, 1998, spéc. p. 61 et s.

⁸⁸⁵ MOUHANNA C., *Etude évaluative sur les services sociaux unifiés*, DAP, Ministère de la Justice, Novembre 1990, 198 p., spéc. p. 27-31.

⁸⁸⁶ COQUEREL L., op. cit., p. 23.

⁸⁸⁷ LAGAY G., op. cit., p. 34 : si certaines directives de quelques lignes sont générales, d'autres directives détaillent sur plus de vingt pages les attentes précises des magistrats.

⁸⁸⁸ COQUEREL L., op. cit., spéc. p. 24.

⁸⁸⁹ GARREAU P., *Les relations J.A.P. / S.P.I.P., entre séparation, risques et potentialités*, 72 p., Mémoire : DESS Droit de l'exécution des peines et droit de l'homme, Pau – Bordeaux – ENAP, Septembre 2002, spéc. p. 12.

⁸⁹⁰ CHALANDON A., cité par Perrier Y., op. cit., spéc. p. 473, §42.91.

⁸⁹¹ GARREAU P., op. cit., spéc. p. 12.

nouveau cadre juridique s'est rapidement avéré insuffisant au regard de l'augmentation parallèle du nombre de dossiers pris en charge par les services. Au 1^{er} janvier 1987, les comités suivent 84 660 personnes en milieu ouvert contre 71210 au 1^{er} janvier 1980. Une réforme plus profonde s'impose. Au gré des textes réglementaires et législatifs, les services socio-éducatifs et les comités post-pénaux ont vu leurs missions se diversifier, se complexifier, entraînant une fusion progressive des structures.

Chapitre II – La consécration institutionnelle des SPIP

185. La réforme de 1986 a permis de structurer les comités post-pénaux. Elle s'est rapidement avérée insuffisante. Une évolution des CPAL s'impose au regard du nouveau cadre légal que constitue la loi du 22 juin 1987⁸⁹². Le législateur assigne des finalités ambitieuses au service public pénitentiaire. Organisées autour du principe de l'individualisation des peines, ses missions sont orientées vers la réinsertion sociale des personnes, qui doit être conciliée avec les impératifs sécuritaires. Face à l'augmentation du nombre de personnes suivies en milieu ouvert et en milieu fermé, à l'augmentation et à la diversification des missions incombant aux CPAL, la question de l'unification des comités et services se pose. Elle est évoquée dès 1974 par le SNEPAP. Dans le cadre des débats relatifs à la loi de 1987 sur le service public pénitentiaire, il est proposé d'ériger le comité en établissement public autonome⁸⁹³. Cette évolution n'est pas soutenue par le Garde des Sceaux pour différentes raisons⁸⁹⁴. Il est fait état de l'impossibilité, pour le Ministère de la Justice, de fournir les moyens financiers nécessaires à cette structuration. Le Ministre rappelle également que les comités ont une double nature, pénitentiaire et judiciaire qu'il convient de conserver. La loi pénitentiaire de 1987 traduit cette prudence ministérielle. En son article 1^{er}, elle affirme que le service public pénitentiaire « *participe à l'exécution des décisions et sentences pénales et au maintien de la sécurité publique* ». Elle ne consacre pas le caractère régalien de l'ensemble de ses missions, son article 2 disposant que « *les fonctions autres que celles de direction du greffe et de surveillance peuvent être confiées à des personnes de droit public ou privé selon une habilitation définie par décret en Conseil d'Etat* ». Le législateur conserve la possibilité de l'intervention du secteur associatif dans l'exécution de ses missions⁸⁹⁵. Si l'instauration d'un véritable service public chargé de l'exécution des peines et du suivi des condamnés est a priori abandonnée, la création d'une structure commune, regroupant CPAL et services socio-éducatifs s'impose progressivement comme une nécessité.

186. Cette idée est reprise par l'Administration Pénitentiaire dans son rapport relatif à la méthodologie du travail social en établissement daté de 1988⁸⁹⁶. Ce dernier insiste sur la nécessité de développer des relations institutionnelles entre les services et les comités⁸⁹⁷. A cette

⁸⁹² Loi n°87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, publiée au JORF du 23 juin 1987, p. 6775.

⁸⁹³ PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 473, §42.91, : ce point de vue est notamment défendu par M. Bonnemaïson.

⁸⁹⁴ ib. id.

⁸⁹⁵ COUVRAT P., op. cit., spéc. p. 926.

⁸⁹⁶ DAP, *Pour une méthodologie de travail social en établissement pénitentiaire*, Ministère de la Justice, Administration Pénitentiaire, Novembre 1988, 202 p.

⁸⁹⁷ DAP, op. cit., spéc. p. 111 et s.

époque, de nombreux travailleurs sociaux sont affectés à titre individuel à temps partiel au CPAL et au service socio-éducatif de l'établissement pénitentiaire. Cette affectation en poste mixte concerne principalement des agents du milieu ouvert qui viennent renforcer l'équipe du milieu fermé, en réponse à la pénurie de personnels en établissement pénitentiaire. Afin de pérenniser ce mode de fonctionnement, le rapport préconise de créer, au niveau départemental, une structure unique à laquelle serait confiée l'ensemble des missions relevant de la compétence des comités et services. Cette structure permettrait « *de mettre en place une véritable coordination des différents services présents dans le département, une meilleure cohérence au niveau de la prise en charge individuelle, une représentation plus claire dans les différentes instances départementales, et le développement d'une politique partenariale maîtrisée* »⁸⁹⁸. Ces réflexions sont relayées par le rapport dit Bonnemaïson.

187. Face aux tensions qui agitent la détention, le Garde des Sceaux M. Arpaillage, nommé M. Bonnemaïson, député-maire d'Épinay sur Seine, pour assumer le rôle de médiateur. Sur la base d'une large consultation des personnels, ce dernier remet le 2 février 1989 un rapport dans lequel il formule cent propositions en vue de moderniser le service public pénitentiaire⁸⁹⁹. Son rapport sert de fondement à une rénovation profonde des politiques pénale et pénitentiaire. Rappelant notamment que « *l'objectif de toute sanction (...) est avant tout la non-récidive* », qui constitue « *l'aune à la mesure de laquelle s'apprécie toute politique pénale* », le député souligne la nécessité de recourir avec discernement à l'emprisonnement⁹⁰⁰, en lui préférant des peines alternatives notamment dans le cadre de courtes peines. Il se montre soucieux de permettre à l'Administration Pénitentiaire de concilier ses missions de garde et d'insertion. Dans cette perspective, il rappelle que « *la privation de liberté d'aller et venir (...) ne peut être, longtemps encore, une entreprise de déresponsabilisation et d'infantilisation de l'individu, car son rôle est justement de responsabiliser et de faire retrouver au détenu un projet de vie autre que le recours à des expédients au détriment des autres citoyens* »⁹⁰¹. Il en appelle à la mise en place de « *dispositifs nouveaux garantissant le respect de la dignité des détenus et assurant aux personnels la capacité de remplir leurs missions* »⁹⁰², à savoir notamment l'instauration d'un *numerus clausus* assorti de la surveillance électronique. L'ensemble de ces réflexions convergent vers la nécessité de repenser la politique pénale et pénitentiaire afin de permettre une insertion ou

⁸⁹⁸ *ib. id.*

⁸⁹⁹ BONNEMAISON G., *La modernisation du service public pénitentiaire*, Rapport au Premier Ministre et au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, La Documentation française, Février 1989, 106 p.

⁹⁰⁰ BONNEMAISON G., *op. cit. spéc.* p. 21.

⁹⁰¹ BONNEMAISON G., *op. cit., spéc.* p. 24.

⁹⁰² *ib. id.*

une réinsertion effective des condamnés. « *Pour que l'administration pénitentiaire puisse contribuer à atteindre cet objectif essentiel si l'on veut réduire la récidive* », l'organisation de ses services doit être repensée au profit de la création d'un service unique chargé de la prise en charge des détenus, le Service Public d'Orientation Pénale et d'Insertion Sociale (SPOPSIS)⁹⁰³.

188. L'idée d'un service unique ne laisse pas l'Administration Pénitentiaire indifférente. Elle aboutit aux premières expérimentations de services unifiés, qui préfigurent la création des SPIP dans le cadre de la réforme 1999. Cette réforme structurelle renforce la visibilité des services qui participent aux missions du service public pénitentiaire (Section I). Dotés d'une nouvelle organisation interne, ils voient les contours de leurs compétences redéfinies autour d'une conception ambitieuse des finalités de leurs missions. Celles-ci sont expressément orientées vers la réinsertion du délinquant, qui doit, in fine, permettre au condamné de réintégrer la société sans récidiver. Cette finalité préventive sous-tend une approche individuelle des PPSMJ aux fins d'identifier leurs besoins et leurs difficultés d'un point de vue personnel, social ou économique (Section II).

⁹⁰³ BONNEMAISON G., op. cit. spéc. p. 23.

Section I –La création des SPIP en tant que services départementaux de l'Administration Pénitentiaire

189. La création des SPIP s'est appuyée sur des expérimentations locales largement impulsées par la DAP. Au regard de la loi pénitentiaire de 1987, l'Administration centrale cherche à se doter des moyens nécessaires à la mise en oeuvre de ses missions, à savoir l'exécution des décisions pénales et le maintien de la sécurité publique. Les récentes réformes législatives ont contribué à renforcer la place des services socio-éducatifs et des CPAL, qui interviennent désormais à tous les stades du procès pénal. Les missions d'assistance et de surveillance s'effectuent dès le stade pré-sentenciel, au travers du contrôle judiciaire, et se poursuivent en dehors des murs de la détention dans le cadre des mesures du milieu ouvert. Les nouvelles mesures, et notamment le TIG, supposent que les agents interviennent en étroite collaboration avec le secteur associatif, qui joue un rôle essentiel dans la prise en charge des condamnés. Les différentes réformes réglementaires ont renforcé la structuration interne des comités et services. Elles restent insuffisantes pour garantir une continuité et une cohérence dans la prise en charge des PPSMJ, dans un contexte de pénurie de moyens humains et matériels.

190. Initialement mise en oeuvre au sein de services pionniers, l'unification des CPAL et des services socio-éducatifs permet de pallier des difficultés structurelles et matérielles (I). Les expérimentations, soutenue par l'Administration Pénitentiaire, sont consacrées dans le décret du 13 avril 1999⁹⁰⁴ qui instaure les nouveaux services pénitentiaires d'insertion et de probation (II).

I – La mise en place empirique de services unifiés

191. La réforme de 1986 n'a pas permis de pallier les difficultés structurelles et matérielles des comités post-pénaux. En parallèle, les services socio-éducatifs peinent à assurer leurs missions. Une modernisation des structures semble s'imposer. L'unification des structures du milieu ouvert et du milieu fermé est préconisée dans de nombreux rapports institutionnels. Aux regards des enjeux, ces préconisations séduisent l'Administration pénitentiaire, en dépit des

⁹⁰⁴ Décret n°99-276 du 13 avril 1999 modifiant le code de procédure pénale et portant création des SPIP, JUSE9940058D, publié au JORF du 14 avril 1999, p. 5478.

nombreuses interrogations qu'elles soulèvent (A). Sans attendre les orientations officielles, certains directeurs de CPAL et chefs de services socio-éducatifs se rapprochent. A titre expérimental, ils opèrent une mutualisation de leurs équipes au sein des premiers services unifiés (B).

A – Les enjeux de l'unification

192. L'Administration Pénitentiaire réfléchit aux moyens d'améliorer la prise en charge des justiciables, tout en répondant au malaise identitaire qui émerge au sein des CPAL en raison du cadre inadapté proposé par la réforme de 1986. Cette réflexion s'inscrit dans le contexte plus large de la modernisation du service public de la justice, portée tant par le Garde des Sceaux que par le Premier Ministre, M. Rocard⁹⁰⁵. Le directeur de l'Administration Pénitentiaire adresse, en juin 1991, un note de conjoncture relative aux CPAL⁹⁰⁶, puis une seconde en juin 1992⁹⁰⁷, sur l'évaluation des comités, afin d'attirer l'attention du Garde des Sceaux sur leur situation délicate. L'Inspection Générale des Services Judiciaires (IGSJ) est chargée de procéder à une évaluation de l'action des comités⁹⁰⁸. Ces documents soulignent le caractère inadapté et obsolète de leur mode de fonctionnement (1), bien qu'un consensus peine à se dégager sur l'organisation et le fonctionnement de nouveaux services (2).

1 – L'obsolescence dénoncée de la réforme de 1986

193. Les limites structurelles des CPAL, tels qu'issus de la réforme de 1986, sont rapidement mises en exergue, engendrant, au cours de l'automne 1991 et au début de l'année 1992, « *une grave crise sociale procédant d'une forte démobilisation [des] personnels éducatifs notamment en milieu ouvert* »⁹⁰⁹. Si le principe de l'unification des services permet a priori de répondre à ce malaise identitaire (a), ses modalités n'apparaissent pas évidentes et font l'objet de nombreux débats (b).

⁹⁰⁵ PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 535-536, §43.211 : dès le mois de novembre 1988, le Garde des Sceaux M. Arpaillange adresse une lettre circulaire à tous les magistrats et fonctionnaires intitulée « *Orientations pour un service public de la Justice* » dans laquelle il précise ses objectifs réformateurs. Le 23 février 1989, le Premier Ministre Michel Rocard, prend un circulaire relative au renouveau du service public de la justice.

⁹⁰⁶ KARSENTY J.C., DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Note de conjoncture sur les CPAL, Note au conseiller technique*, 24 juin 1991, 22 p.

⁹⁰⁷ KARSENTY J.C., DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Evaluation du fonctionnement des CPAL, Note au Directeur de cabinet du Garde des Sceaux*, 15 juin 1992, 3 p.

⁹⁰⁸ IGSJ, *Evaluation du fonctionnement des CPAL et propositions pour améliorer leur action*, Ministère de la Justice, Paris, Novembre 1993, 105 p.

⁹⁰⁹ KARSENTY J.C., DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, op. cit., spéc. p. 1.

a- Un malaise identitaire au sein des CPAL

194. Les personnels des CPAL doivent prendre en charge un nombre de PPSMJ de plus en plus important, dans des conditions matérielles toujours aussi délicates. Si le nombre de libérations conditionnelles n'a que faiblement augmenté depuis les années 1970, le nombre de bénéficiaires d'un SME a, quant à lui, été multiplié par sept⁹¹⁰. Le TIG, qui reste encore une mesure marginale, induit une modification des modalités de prise en charge, reposant sur l'instauration d'un réseau partenarial ad hoc. Les missions des comités ont été étendues au stade pré-sentenciel. Ces évolutions induisent une crise identitaire au sein des agents.

195. Les personnels des CPAL sont traversés par un malaise identitaire latent, qui résulte d'une modification de leur métier et des finalités de leurs missions. Le travail partenarial, exigé par le TIG notamment, a modifié la relation entre l'agent de probation et les PPSMJ. Celle-ci évolue, passant d'une relation duelle et d'une prise en charge individuelle, à la simple mise en relation avec des organismes partenaires, associatifs ou de droit commun. La loi du 6 juillet 1989⁹¹¹, instaurant les permanences d'orientation pénales (POP)⁹¹², a renforcé le rôle des agents de probation au stade pré-sentenciel, confirmant la fin du monopole du JAP en tant que magistrat mandant du comité. Ce texte prévoit, que le Parquet ou le juge d'instruction requière « *suivant les cas, le CPAL, le service compétent de l'éducation surveillée, ou toute autre personne habilitée* »⁹¹³. S'il mentionne expressément le comité, il le place en concurrence ou en complémentarité avec le secteur associatif, l'organisation des POP reposant sur l'élaboration d'un protocole entre le service retenu et la juridiction. L'Administration Pénitentiaire souhaite que les comités de probation soient partie intégrante de ces permanences. Mais leur structure interne constitue un obstacle à leur investissement dans ces mesures pré-sentencielles. Les JAP se montrent particulièrement attachés au suivi des mesures post-sentencielles⁹¹⁴. Ils ne soutiennent pas nécessairement l'implication des comités au stade pré-sentenciel. Cela souligne l'ambiguïté structurelle des comités.

196. Leur positionnement intermédiaire, entre service pénitentiaire et service judiciaire, et la dyarchie instaurée à leur sommet ne leur permet pas d'être reconnus institutionnellement au sein

⁹¹⁰ KENSEY A., LE TOQUEUX J-L, Vingt ans d'activité des comités de probation et d'assistance aux libérés, *Infostat Justice*, n°20, Mars 1991, Ministère de la Justice, 4 p.

⁹¹¹ Loi n°89-461 du 6 juillet 1989 modifiant le code de procédure pénale et relative à la détention provisoire, publiée au JORF du 8 juillet 1989, p. 8538.

⁹¹² Ces permanences sont destinées à réaliser les enquêtes sociales rapides à l'encontre de toute personne déférée devant la juridiction de jugement et à l'encontre de laquelle le Parquet envisage de requérir un mandat de dépôt.

⁹¹³ Loi n°89-461 du 6 juillet 1989, op. cit., art. 1.

⁹¹⁴ LAGAY G., op. cit., spéc. p. 189.

de l'Administration pénitentiaire, ni de disposer de l'autonomie suffisante vis-à-vis du JAP pour investir le domaine pré-sentenciel. Comme le souligne le directeur de l'Administration Pénitentiaire, M. Karsenty, « *l'évolution des missions, notamment sur le champ pré-sentenciel, est aussi le révélateur d'un important malaise des personnels socio-éducatifs* », qui se traduit par des interrogations sur leur positionnement tant par rapport au secteur associatif que par rapport au JAP⁹¹⁵. Les CPAL dépendent de l'Administration Pénitentiaire mais restent fonctionnellement rattachés au JAP. Ce magistrat « *n'est plus aujourd'hui le seul fournisseur du CPAL* » même s'il exerce toujours « *l'autorité fonctionnelle sur le service* »⁹¹⁶, sur la base d'une répartition complexe de compétence avec le directeur de probation. Les comités sont « *dépourvus d'identité juridique ou administrative* »⁹¹⁷. Le bicéphalisme constitue une « *ambiguïté fondamentale* », dénoncée par l'ANJAP. Cette association déplore le manque de moyens dont disposent les magistrats de l'application des peines et en appelle une nouvelle fois à la juridiciarisation de leurs fonctions⁹¹⁸. « *Ces interrogations traduisent une crise d'identité des services du milieu ouvert [qui] est aussi accentuée en raison de difficultés particulières relatives à l'organisation et au fonctionnement des CPAL* »⁹¹⁹.

197. Les comités souffrent d'une insuffisance notoire de personnels, faisant craindre une « *asphyxie* » des services⁹²⁰. En raison de l'augmentation parallèle du nombre de dossiers affectés, à la prise en charge individuelle à vocation socio-éducative « *tend à se substituer un traitement quasi-administratif d'un grand nombre de dossiers* »⁹²¹. Pour respecter le ratio de soixante-dix mesures par délégué « *qui constitue la référence connue mais non publiée* », les JAP sont contraints d' « *opérer, dans la prise en charge des dossiers, des choix fondés sur des critères d'urgence ou de complexité d'application des mesures confiées au CPAL* », « *ces choix de traitement différencié [se concrétisant] par la pratique du classement administratif, du suivi administratif ou du suivi allégé* »⁹²². La nécessité de gérer les flux se traduit par la mise en place du suivi différencié dès les années 1990⁹²³. Outre la complexité et l'ambiguïté de leur organisation, les comités souffrent d'un désintérêt de la part de l'Administration Centrale, qui se manifeste notamment par l'absence de politique volontariste en termes de recrutement de

⁹¹⁵ KARSENTY J.C., DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Note de conjoncture sur les CPAL*, op. cit., spéc. p. 2.

⁹¹⁶ ib. id.

⁹¹⁷ KARSENTY J.C., DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, op. cit., spéc. p. 3.

⁹¹⁸ FAUCHER P., ANJAP, Lettre adressé à M. Fayen, Inspecteur Générale des Services Judiciaires, datée du 8 mai 1993, annexé à IGSJ, op. cit., 4 p.

⁹¹⁹ KARSENTY J.C., DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, op. cit., spéc. p. 2.

⁹²⁰ PERRIER Y., Probation : l'asphyxie ou les raisons d'un malaise, *Rev. Pénit.*, 1992, p. 99-109.

⁹²¹ IGSJ, op. cit., spéc. p. 13.

⁹²² ib. id.

⁹²³ Voir infra.

personnels⁹²⁴. La prédominance de la mission sécuritaire se traduit, entre autres, par un déséquilibre criant en terme d'effectifs⁹²⁵, au profit des personnels de surveillance, confortant l'idée que « *les services de probation sont sacrifiés sur le plan des effectifs* »⁹²⁶. Cette situation n'est pas sans impact sur l'exécution des missions des CPAL, qui continuent à n'investir que timidement le champ pré-sentenciel⁹²⁷. Elle nuit également à la crédibilité des mesures alternatives à l'incarcération et aux aménagements de peines. Le rapport de l'ISGJ dénonce les conditions « *parfois ubuesques* » de mise en oeuvre du SME, qui représente près de 80% des mesures suivies par les comités⁹²⁸. Au vu de ces différents constats, la réorganisation des comités, sous la responsabilité unique d'un directeur de probation, s'impose. Le JAP est appelé à se repositionner sur ses fonctions judiciaires, dont la judiciarisation semble indispensable pour crédibiliser les mesures du milieu ouvert⁹²⁹. L'autonomie du CPAL est conçue comme un moyen de conférer une légitimité judiciaire au JAP, devant un magistrat mandant, au même titre que les autres magistrats, et cessant d'être un administrateur d'un service mi-pénitentiaire, mi-judiciaire⁹³⁰. Les directeurs de probation, installés à la tête des CPAL, souffrent également d'un manque de légitimité, étant partagés entre le champ judiciaire, le champ pénitentiaire et le champ administratif⁹³¹. Le renforcement de leurs prérogatives semble soutenir un renforcement de leur légitimité au sein des services et de l'Administration Pénitentiaire. En dépit de leur appellation commune, les travailleurs sociaux intervenant en milieu ouvert et en milieu fermé semblent néanmoins assumer des missions différentes. L'unification des structures ne semble pas naturelle.

b- Des obstacles à l'unification

198. La création des services unifiés est présentée comme permettant une prise charge cohérente et globale des justiciables, en évitant le morcellement qui découle du principe du cloisonnement. Elle apparaît d'autant plus souhaitable que les services exercent finalement des missions, qui bien que distinctes, présentent des finalités communes, à savoir l'individualisation

⁹²⁴ IGJ, op. cit., spéc. p. 19 et s.

⁹²⁵ IGJ, op. cit., spéc. p. 22 : entre 1983 et 1993, le nombre de personnels de surveillance a augmenté de 51% contre 18,6% pour les personnels éducatifs de l'administration pénitentiaire qui n'étaient que 1457 au 1er janvier 1993. Ils suivaient à cette date 103 218 personnes en post-sentenciel.

⁹²⁶ IGJ, op. cit., spéc. p. 21.

⁹²⁷ IGJ, op. cit., spéc. p. 29-31.

⁹²⁸ IGJ, op. cit., spéc. p. 31-36 : les problèmes de mise en oeuvre de la mesure se traduisent notamment par un long délai de prise en charge du condamné qui réduit la durée de la mise à l'épreuve effectivement subie au regard de celle initialement prononcée.

⁹²⁹ IGJ, op. cit., spéc. p. 43-48.

⁹³⁰ POUPART M., FAUCHER P., Prison et probation, Contribution à la généalogie d'une réforme, l'expérience du service unifié de Poitiers, *Rev. Pénit.* 1998, p. 271, spéc. p. 278-280.

⁹³¹ GARREAU P., *Quelle autorité pour les directeur de probation ? (...)*, op. cit., spéc. p. 32-52.

des peines et la réinsertion des condamnés⁹³².

199. Au sein des structures existantes, CPAL et services socio-éducatifs, interviennent des personnels désormais regroupés sous la même terminologie de travailleurs sociaux qui choisissent d'intervenir en milieu ouvert ou en milieu fermé. Cette apparente unité ne doit pas conduire à occulter la dualité du corps des travailleurs sociaux, composé d'éducateurs et d'assistants sociaux⁹³³. Cette dualité entraîne des différences en termes de statut⁹³⁴, de formation initiale⁹³⁵ et de gestion⁹³⁶, qui impactent sur le fonctionnement des services. La différence de formation initiale et de parcours peut également engendrer des méthodes de prise en charge différentes⁹³⁷. Cette dualité de corps ne constitue pas un obstacle majeur à l'unification⁹³⁸. Ce sont davantage des questions structurelles en termes de hiérarchie et de répartition géographique qui sont au coeur des débats conduits sur la base des expérimentations. Jusqu'alors, CPAL et services socio-éducatifs constituent deux entités distinctes, l'une intégrée au sein d'un établissement pénitentiaire et placée sous l'autorité hiérarchique du chef d'établissement, et l'autre sise au sein du TGI et placée sous l'autorité conjointe d'un directeur de probation et du JAP. Les conditions de travail au sein de ces structures sont différentes. Le travail en milieu fermé, et notamment en maison d'arrêt, présente des spécificités inhérentes au contexte carcéral. L'intervention en détention s'apparente moins à un véritable travail social qu'à une gestion de l'urgence, face à des situations souvent complexes et variées, sans capacité de maîtrise des flux d'entrants⁹³⁹. L'autorité hiérarchique du chef d'établissement place les travailleurs sociaux dans une position délicate, les rendant davantage perméables aux exigences sécuritaires. Leur participation aux CAP les conduit à se positionner professionnellement, à collaborer avec le JAP, afin de lui fournir des informations pertinentes au soutien de l'individualisation de la peine. L'autonomisation des travailleurs sociaux ne rencontre pas l'assentiment des chefs d'établissement, au regard du mouvement de flux des agents du milieu fermé vers le milieu ouvert qui s'opère à cette époque⁹⁴⁰.

⁹³² KARSENTY M, DAP, op. cit., spéc. p. 9-14.

⁹³³ MOUHANNA C., *Etude évaluative sur les services sociaux unifiés*, DAP, Ministère de la Justice, Novembre 1990, 198 p., spéc. p. 2.

⁹³⁴ Seuls les éducateurs sont soumis au statut spécial des fonctionnaires.

⁹³⁵ Les éducateurs suivent une formation de deux ans dispensée à l'Ecole Nationale de l'Administration Pénitentiaire alors que les assistants sociaux obtiennent un diplôme d'assistant social après trois ans de scolarité dans les écoles d'assistants sociaux.

⁹³⁶ Les assistants sociaux dépendent de la Direction des Affaires Générales et de l'Équipement alors que les éducateurs dépendent de l'Administration Pénitentiaire.

⁹³⁷ MOUHANNA C., op. cit., spéc. p. 3.

⁹³⁸ Elle va d'ailleurs perdurer jusqu'à une période très récente au sein des SPIP.

⁹³⁹ MOUHANNA C., op. cit., spéc. p. 5-20.

⁹⁴⁰ PERRIER Y., *La probation de 1885 à 2005 (...)*, op. cit., spéc. p. 586, §43.611.

200. Les agents de probation jouissent d'une relative autonomie dans l'exercice de leurs missions, leur permettant de se positionner individuellement autour des pôles contrôle et assistance autour desquels gravitent leurs missions⁹⁴¹. L'ambiguïté qui découle de la dyarchie du comité laisse libre cours à une diversité de pratiques. L'augmentation de la charge de travail, qui induit une certaine gestion des flux, contraint certains agents à abandonner une approche socio-éducative au profit d'un simple contrôle. L'évolution de leurs missions entraîne un certain clivage au sein des comités, entre les différentes générations d'agents. Les travailleurs sociaux les plus expérimentés sont confrontés « *au paradoxe originel de la probation* », qui les conduit à investir fortement la mission de réinsertion⁹⁴². Les agents plus jeunes dans la profession, plus favorables aux interventions au stade pré-sentenciel, souffrent d'un manque de reconnaissance. L'unification des services est présentée comme permettant une meilleure identification des structures. En opérant une mutualisation des moyens humains et matériels, elle tend à renforcer la capacité des structures à assurer leurs missions. L'idée suscite l'intérêt de l'Administration Pénitentiaire. L'unification des services figure, discrètement, dans son projet pluri-annuel diffusé en 1990⁹⁴³. De manière plus visible, dès septembre 1990, elle propose un nouvel organigramme⁹⁴⁴. Ce dernier refond l'organisation hiérarchique de l'Administration Centrale en proposant une nouvelle répartition des missions autour de deux sous-directions : l'une chargée de l'exécution des décisions judiciaires⁹⁴⁵ et l'autre chargée de la réinsertion⁹⁴⁶. Le clivage entre milieu ouvert et milieu fermé, symbolisé par le bureau du milieu ouvert, disparaît. L'organisation des nouveaux services n'est pas encore tranchée. Plusieurs options sont envisagées, même si des voix de plus en plus nombreuses s'élèvent pour en appeler à la création d'un service unique réunissant les services socio-éducatifs et les CPAL.

2 – La réforme structurelle en débat

201. Le rapport de M. Bonnemaïson joue un rôle fondateur dans le processus d'institutionnalisation des services⁹⁴⁷. Dans le prolongement de la loi du 22 juin 1987 relative au

⁹⁴¹ MOUHANNA C., op. cit., spéc. p. 24.

⁹⁴² PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 594, §43.671

⁹⁴³ DAP, *Le possible à trois ans. Expression du projet de service de l'administration pénitentiaire*, Ministère de la Justice, juillet-août 1990, spéc. p. 30.

⁹⁴⁴ Arrêté du 6 juin 1990 fixant l'organisation en bureaux de la direction de l'Administration Pénitentiaire, NOR JUSE9040030A, publié au JORF du 8 juin 1990, p. 6717.

⁹⁴⁵ Cette sous-direction se compose d'un bureau de l'individualisation et des régimes de détention, d'un bureau des alternatives à l'incarcération et d'un bureau de la réglementation et de la méthodologie.

⁹⁴⁶ Cette sous-direction se compose d'un bureau de l'insertion et de la participation communautaire, d'un bureau du travail et de l'emploi, de l'enseignement et de la formation professionnelle, et d'un bureau de l'action sanitaire et de la lutte contre la toxicomanie.

⁹⁴⁷ BONNEMAISON G., op. cit.

service public pénitentiaire, le député-maire défend le caractère régalien des missions des comités et des services. Pour pallier leurs faiblesses structurelles, il souhaite non pas renforcer la possibilité de délégation au secteur associatif, mais renforcer leurs principes de fonctionnement. Son rapport s'avère fondateur dans le processus d'unification, ayant largement nourri les réflexions internes du Ministère de la Justice et de l'Administration Pénitentiaire⁹⁴⁸.

202. Le député énumère différentes propositions relatives à l'exécution des peines. Soucieux de lutter effectivement contre la surpopulation carcérale, il soutient le développement des aménagements de peines et des peines alternatives. Ses préconisations relatives aux services pénitentiaires retiennent toute l'attention de l'Administration. M. Bonnemaïson s'interroge sur le périmètre de leur champ d'intervention, au regard des moyens dont ils disposent⁹⁴⁹. S'inscrivant dans le prolongement des préconisations du SNEPAP et des conclusions du rapport de l'Administration Pénitentiaire relatif au travail social en établissement pénitentiaire⁹⁵⁰, il propose de créer un service public chargé de l'intégralité de la prise en charge des condamnés. Considérant que les CPAL et les services socio-éducatifs constituent « *le deuxième pilier du service public pénitentiaire* »⁹⁵¹, le député-maire déplore le principe du cloisonnement, tout comme l'existence de deux corps différents pour assumer des missions communes qui s'exercent tout au long de la chaîne pénale⁹⁵². Il propose de créer un service unique regroupant les hommes et les moyens des services et comités, le Service Public de l'Orientation Pénale et de l'Insertion Sociale (SPOPIS). Ce service à « *part entière de l'Administration Pénitentiaire* » ne relève plus de l'autorité du JAP⁹⁵³. Loin d'affaiblir ce magistrat, cette autonomie lui confère une légitimité au sein de l'institution judiciaire, lui permettant, « *d'exercer une mission de contrôle sur le fonctionnement du service public pénitentiaire* » et « *d'assurer pleinement ses fonctions juridictionnelles relatives aux mesures d'individualisation et de jouer le rôle particulier qui est le sien au sein de la magistrature, dans le contrôle des établissements pénitentiaires* »⁹⁵⁴. Dans cette perspective, « *la réelle judiciarisation de l'exécution des peines s'impose* »⁹⁵⁵. Cette proposition ne sera pas retenue dans l'immédiat. Les SPOPIS, au nombre d'une soixantaine, sont conçus comme des services déconnectés du découpage administratif départemental, composés d'un corps

⁹⁴⁸ BARGE V., *Les comités de probation et d'assistance aux libérés*, 121 p., Mémoire : DESS lutte contre les déviances, Aix-Marseille III, 1999, spéc. p. 64 et s.

⁹⁴⁹ BONNEMAISON G., op. cit., spéc. p. 99-101.

⁹⁵⁰ DAP, *Pour une méthodologie de travail social en établissement pénitentiaire*, op. cit.

⁹⁵¹ BONNEMAISON G., op. cit., spéc. p. 102.

⁹⁵² BONNEMAISON G., op. cit., spéc. p. 98.

⁹⁵³ BONNEMAISON G., op. cit., spéc. p. 103.

⁹⁵⁴ ib. id.

⁹⁵⁵ BONNEMAISON G., op. cit., spéc. p. 32 ; M. Bonnemaïson propose que le prononcé des libérations conditionnelles pour les peines supérieures à 5 ans soit confié à une juridiction collégiale.

unique d'agents d'insertion, comprenant un grade d'agent d'insertion et un grade de chef de service. Les DRASE y conservent leurs rôles d'animation et de coordination au niveau régional. Cette réorganisation structurelle n'est pas conçue comme dispensant la DAP d'un renforcement des moyens alloués aux services⁹⁵⁶.

203. Ces préconisations reçoivent un accueil favorable de la part de l'Administration Pénitentiaire, qui y voit l'opportunité d'instaurer un service entièrement placé sous son contrôle. La plupart des acteurs judiciaires et pénitentiaires en appellent à la création d'un grand service. Les professionnels affichent toutefois des positions divergentes quant au mode d'organisation. Certains proposent de conserver la structure du CPAL, tout en renforçant son organisation interne. Ils envisagent de le placer soit sous l'autorité d'un directeur autonome⁹⁵⁷, soit sous l'unique contrôle du JAP⁹⁵⁸, en procédant au préalable à une clarification de ses compétences et de celles du directeur de probation⁹⁵⁹, soit sous l'autorité du Parquet⁹⁶⁰. Les acteurs de l'exécution des peines ne s'entendent pas non plus sur les contours géographiques. Le SNEPAP revendique la création de structures polyvalentes territoriales, les Services d'Insertion et de Probation, à compétence départementale, dirigés par un cadre socio-éducatif⁹⁶¹. L'instauration d'un directeur départemental, rattaché à l'Administration Pénitentiaire, ne reçoit pas l'assentiment des magistrats⁹⁶².

L'IGSJ préconise une solution intermédiaire, à savoir le maintien de la structure des comités, clairement ancrés au sein des juridictions, mais inscrits dans une logique départementale⁹⁶³. Ceux-ci resteraient placés sous l'autorité d'un directeur de probation, le directeur du comité le plus importants ayant une compétence départementale pour représenter les comités, coordonner leur action et gérer les relations avec les partenaires associatifs. Dans cette configuration, le choix de la création d'une direction départementale au sein de l'Administration

⁹⁵⁶ BONNEMAISON G., op. cit., spéc. p. 104 : M. Bonnemaïson propose que les personnels de surveillance soient associés à l'exécution de certaines mesures en milieu ouvert.

⁹⁵⁷ Cette position est notamment défendue par le syndicat de la magistrature. Voir sur ce point la note sur les conditions d'applications des textes relatifs à l'organisation et au fonctionnement des CPAL du Syndicat de la magistrature, datée du 4 novembre 1993, annexée au rapport de l'IGSJ, op. cit., 4 p., spéc. 1 et 4.

⁹⁵⁸ Cette position est notamment défendue par l'ANJAP. Voir en ce sens la lettre de l'ANJAP, datée du 8 mai 1993, annexée au rapport de l'IGSJ, op. cit., 4 p., spéc. p. 3

⁹⁵⁹ Cette position est notamment défendue par l'Union syndicale des magistrats. Voir en ce sens la lettre de l'USM datée du 8 octobre 1993, annexée au rapport de l'IGSJ, op. cit., 5 p., spéc. p. 1

⁹⁶⁰ Cette position est notamment défendue par le SNEPAP pour lequel le Procureur est le mieux placé pour assurer la cohérence de l'ensemble des actions des comités. Voir en ce sens la lettre du SNEPAP, datée du 22 février 1993, annexée au rapport de l'IGSJ, op. cit., 1 p.

⁹⁶¹ SNEPAP, lettre annexée au rapport de l'IGSJ, op. cit.

⁹⁶² L'USM se dit extrêmement réservé sur ce point.

Voir en ce sens la lettre de l'USM annexée au rapport de l'IGSJ, op. cit., 5 p., spéc. p. 2

⁹⁶³ ISGJ, op. cit. spéc. p. 55-58.

Pénitentiaire est écartée. Le JAP conserve son pouvoir de contrôle sur le fonctionnement du comité, au nom de tous les magistrats mandants, étant déchargé de ses fonctions administratives. Cette réforme structurelle suppose un renforcement des effectifs des comités, permettant notamment de les doter de véritables secrétariats. L'Administration pénitentiaire soutient l'idée de la création du service départemental⁹⁶⁴ et d'un corps unique de conseiller d'orientation pénale et d'insertion afin de mettre un terme à la co-existence des deux corps. Le Ministère de la Justice adhère également au principe de la création d'un tel service permettant une prise en charge globale, continue et cohérente, au soutien de l'individualisation des peines et de la réinsertion des justiciables. Le Garde des Sceaux est conscient de la nécessité de moderniser le service public de la justice, aux fins de contribuer au développement des mesures du milieu ouvert, alternatives aux courtes peines d'emprisonnement et aménagements de peine, au soutien de la prévention de la récidive⁹⁶⁵. Dans ce contexte, l'Administration Pénitentiaire lui soumet différentes propositions de modernisation dès janvier 1989, qui soulignent les limites de la réforme de 1986⁷⁵. La détermination des nouveaux principes d'organisation et de fonctionnement des services suscitent de vifs débats.

204. Différentes logiques sont évoquées au sein de l'Administration Pénitentiaire : une logique judiciaire, une logique pénitentiaire ou une logique administrative. La logique judiciaire tend à inscrire les services dans « *un projet global de juridiction* » et à les associer, « *dans un rapport de grande proximité, à la mise en oeuvre d'une politique d'action publique* »⁹⁶⁶. Elle repose sur un découpage des services en fonction de la carte judiciaire. Cette logique n'apparaît pas pertinente « *en terme d'enracinement dans un contexte social et administratif spécifique* »⁹⁶⁷. La logique pénitentiaire, qui semble préconisée par le rapport Bonnemaïson, rattache les services aux établissements pénitentiaires. Elle comporte un risque de « *forte prééminence du milieu fermé* » et de sa mission de garde sur celle de réinsertion⁹⁶⁸. La logique administrative semble plus pertinente, le directeur de l'Administration Pénitentiaire étant favorable à la création d'un service départemental de la probation, mandataire et prestataire de service pour l'ensemble des juridictions⁹⁶⁹. Reposant sur une territorialisation départementale, cette organisation permet de « *faire coïncider le ressort de compétence du service social unifié avec celui du département,*

⁹⁶⁴ PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 524, §43.101.

⁹⁶⁵ PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 535-536, §43.211 : cette prise de conscience ressort notamment de la circulaire d'orientation adressée par le Garde des Sceaux Pierre Arpaillange, le 7 novembre 1988, aux magistrats et fonctionnaires.

⁹⁶⁶ KARSENTY J.C., DAP, *Note de conjoncture sur les CPAL*, op. cit., spéc. p. 17

⁹⁶⁷ ib. id.

⁹⁶⁸ KARSENTY J.C., DAP, op. cit., spéc. p. 18.

⁹⁶⁹ KARSENTY J.C., DAP, *Evaluation du fonctionnement des CPAL*, op. cit., spéc. p. 2

véritable lieu de mise en oeuvre d'une politique partenariale dans le contexte de la décentralisation »⁹⁷⁰. Elle permet de renforcer la visibilité des services et la cohérence de leurs actions, dans le contexte de la décentralisation⁹⁷¹. Elle pose néanmoins des difficultés au regard de la disparité entre les départements et en matière de gestion interne, en absence d'échelon départemental au sein de l'Administration Pénitentiaire. Sur un plan hiérarchique, deux options sont étudiées entre la nomination d'un Directeur Départemental de l'Action Socio-Educative ou la création d'un chef de service, cadre de catégorie A, disposant d'un pouvoir hiérarchique sur les agents et du pouvoir de gestion budgétaire⁹⁷². La question de l'autorité hiérarchique constitue un point de névralgique dans la mise en oeuvre de la réforme. Elle revêt des enjeux différents selon le lieu d'intervention des personnels. Pour les agents du milieu fermé, la nomination d'un chef de service extérieur à l'établissement contribue à les libérer partiellement des contraintes carcérales. Pour les agents du milieu ouvert, elle vient restreindre leur autonomie⁹⁷³. Sans attendre les conclusions de ces réflexions, certains services et comités pionniers opèrent, de manière empirique, leur rapprochement, au sein de services unifiés.

B- L'expérimentation de l'unification

205. Dans sa note de juin 1991 relative aux CPAL, M. Karsenty met en exergue les principales difficultés structurelles et propose diverses orientations pour y remédier⁹⁷⁴. Anticipant sur ces conclusions, une réflexion relative à l'unification des services du milieu ouvert et du milieu fermé est menée au sein de certaines structures pionnières⁹⁷⁵. A l'initiative des directeurs de probation, elles présentent, dès 1988, des projets de service unifié à leur administration⁹⁷⁶. Ces expérimentations sont officiellement autorisées par la DAP à partir de juin 1989. Cette dernière crée un groupe de travail ad hoc chargé d'accompagner et d'évaluer le fonctionnement des services unifiés⁹⁷⁷. Une étude évaluative, menée par M. Mouhanna est financée par le Ministère de la Justice et diffusée en novembre 1990⁹⁷⁸. Elle ne porte que sur trois sites expérimentaux⁹⁷⁹. Les projets de service unifié constituent des pratiques innovantes et ambitieuses (1). L'unification fait toutefois l'objet d'un bilan contrasté (2).

⁹⁷⁰ *ib. id.*

⁹⁷¹ Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, publiée au JORF du 3 mars 1982, p. 730.

⁹⁷² KARSENTY J.C., DAP, *op. cit.*, spéc. p. 19-20.

⁹⁷³ MOUHANNA C., *op. cit.*, spéc. p. 47-57.

⁹⁷⁴ KARSENTY J.C., DAP, Note de conjoncture sur les CPAL, *op. cit.*

⁹⁷⁵ POUPART M., FAUCHER P., *op. cit.*

⁹⁷⁶ PERRIER Y., *op. cit.*, spéc. p. 583-588, §43.591 à 43-631.

⁹⁷⁷ Note relative au compte rendu du groupe de travail sur le service socio-éducatif unifié, datée du 22 mai 1991, 17 p.

⁹⁷⁸ MOUHANNA C., *op. cit.*

⁹⁷⁹ Il s'agissait notamment des services de Poitiers (Vienne), Tours (Indre-et-Loire) et Lyon (Bouches-du-Rhône).

I- Une initiative ambitieuse

206. Au sortir de la réforme de 1986, « *les CPAL souffrent (...) d'un défaut de crédibilité et de lisibilité de leur action auprès des juridictions répressives, et donc d'un manque d'identification et de reconnaissance de la part de leurs partenaires extérieurs* »⁹⁸⁰. Afin d'y remédier, des services unifiés se mettent en place dès 1989 au sein de dix sites⁹⁸¹, en absence de tout cadre réglementaire. Ces services dits socio-éducatifs unifiés fonctionnent sur la base d'un protocole d'accord négocié entre les établissements pénitentiaires, le CPAL et la direction régionale, le plus souvent à l'initiative du directeur de probation. Sept de ces services s'orientent vers une gestion départementale, c'est-à-dire administrative. Ces expérimentations confortent les enjeux de l'unification du point de vue des services, des personnels, des JAP et des justiciables.

207. D'un point de vue terminologique, il est remarquable que ces services aient été dénommés services socio-éducatifs unifiés, cette appellation faisant disparaître toute référence aux comités post-pénaux. Ils apparaissent comme une extension en milieu ouvert des services des établissements pénitentiaires, permettant de poursuivre le mouvement d'ouverture de l'institution carcérale sur la société civile. L'Administration Pénitentiaire entend se positionner en tant que maître d'oeuvre du processus d'unification, afin de conférer au service public pénitentiaire, tel que défini par la loi du 1987, les moyens nécessaires à l'exécution de ses missions. Comme le souligne dès 1991 son Directeur M. Karsenty, « *le développement des services socio-éducatifs unifiés (...) dessine clairement l'orientation prise par l'Administration Centrale à qui il appartient de maîtriser parfaitement ce processus* »⁹⁸². Pour proposer un cadre réglementaire ad hoc, la DAP s'appuie sur les bilans tirés des expérimentations locales. S'il est toujours délicat de généraliser des expérimentations locales, elles permettent de dégager les conditions d'implantations optimales des services décroisés. Les sites qui ont eu à composer avec une pluralité d'établissements pénitentiaires et de juridictions se sont rapidement « *[enlisés] dans des luttes de territoires entre les services, les magistrats et les chefs d'établissement, voire des conflits de personnalités* » tandis que ceux qui s'appuyaient sur un environnement restreint, composé d'un établissement, d'un JAP et d'un CPAL ont connu « *un destin plus favorable* » mais non linéaire, grâce à l'investissement des équipes concernées, et principalement des travailleurs sociaux⁹³. Au sein de certains services, outre des conditions environnementales propices, l'expérimentation de l'unification présente la particularité d'être née d'une volonté partagée des

⁹⁸⁰ AZIBERT G., Une administration en mutation : l'Administration Pénitentiaire, *Rev. Pénit.*, 1997, p. 131-141, spéc. p. 137.

⁹⁸¹ Ces services sont ceux de Grasse, Charleville-Mézières, Valence, Tours, Coutances, Dunkerque, Nevers, Le Mans, La Roche sur Yon et Poitiers.

⁹⁸² KARSENTY J.C., DAP, op. cit., spéc. p. 22.

agents. Ces derniers se sont investis dans l'élaboration d'un projet de service, au sein duquel ils ont pu se repositionner en tant que professionnels. L'exemple poitevin est à ce titre illustratif⁹⁸³.

208. Le département de la Vienne réunit les conditions idéales pour l'implantation d'un service unifié, à savoir un seul TGI, un seul CPAL, dépourvu de directeur, et une seule maison d'arrêt de taille modeste. En amont du processus d'unification, les agents de probation ont commencé à réfléchir aux moyens de renforcer la coopération entre le milieu ouvert et le milieu fermé. Ils souhaitent notamment réinvestir la détention, en y renforçant la présence des personnels. Cette réflexion est soutenue par une évolution du positionnement professionnel des travailleurs sociaux de l'établissement, qui acceptent de participer aux missions pénales, et ne se replient pas exclusivement sur leurs missions sociales. Pour assurer la cohérence du projet, l'unification s'accompagne d'une sectorisation des prises en charge, qui contribue à structurer le nouveau service. Comme le soulignent M. Poupert, ancien directeur de probation et M. Faucher, JAP, au sujet de l'expérience poitevine, « *la question centrale posée à l'équipe de Poitiers quitta le champ du « qu'est ce que la juridiction et la prison attendent de nous ? » pour gagner les rivages du « qu'avons-nous à offrir ? » », ce glissement sémantique [ayant été] un puissant moteur de l'action* »⁹⁸⁴. L'élaboration du projet de service, menée conjointement avec les partenaires pénitentiaires et judiciaires, a permis aux travailleurs sociaux d'instaurer de nouvelles relations professionnelles, quittant « *la dominante hiérarchique pour venir se positionner dans une dynamique de collaboration et d'échange* »⁹⁸⁵. Elle fut le « *point de rencontre entre les différents systèmes de valeurs en interaction* », chacun des professionnels étant conduit à identifier et formuler clairement ses attentes, sur la base d'un dialogue, ce qui a permis de dépasser les réticences initiales.

209. Certains magistrats de l'application des peines ont rapidement perçu l'intérêt du décloisonnement des services en termes de continuité du suivi. L'agent identifié devient un interlocuteur privilégié. La politique du JAP en matière d'exécution des peines gagne en cohérence. D'un point de vue institutionnel, « *l'expérimentation du service unifié a obligé le JAP à re-situer son discours et son action sur l'acte judiciaire originel, reconnaissant ainsi l'autonomie des professionnels socio-éducatifs* ». Son intervention repose non plus sur un rapport d'autorité hiérarchique, mais sur un mandat judiciaire⁹⁸⁶. Si ce dernier apparaît contraignant pour

⁹⁸³ MOUHANNA C., op. cit., spéc. p. 34-64 ; POUPART M., FAUCHER P., op. cit.

⁹⁸⁴ POUPART M., FAUCHER P., op. cit., spéc. p. 275.

⁹⁸⁵ ib. id.

⁹⁸⁶ POUPART M., FAUCHER P., op. cit., spéc. p. 278.

le magistrat, il lui permet de renforcer sa légitimité professionnelle. « *Le JAP doit être en permanence en mesure de définir des orientations générales, une politique de l'application des peines, lisible pour tous, et des orientations particulières, clairement annoncées au condamné* »⁹⁸⁷. Le mandat instaure une relation triangulaire, entre le magistrat, l'agent et le justiciable, qui tend à responsabiliser le condamné et à reconnaître l'autonomie et le professionnalisme des personnels. Si les travailleurs sociaux sont toujours soumis à l'obligation de rendre des comptes au magistrat mandant, il ne s'agit plus, par ce biais, « *de juger du sérieux du professionnel* », mais bien « *d'évaluer le respect des obligations par le condamné* »⁹⁸⁸. Ces rapports constituent de véritables actes professionnels. Ce nouveau cadre clarifie l'identité professionnelle des agents.

210. L'unification permet une meilleure appréhension du condamné et de ses problématiques personnelles, en raison de l'unicité du travailleur social chargé de son suivi. « *L'une des difficultés posées par le cloisonnement entre services de milieu ouvert et de milieu fermé consiste en l'impossibilité d'appréhender le prévenu ou le condamné dans son environnement. Il interdit toute approche systémique en confinant le travailleur social dans la relation duelle* »⁹⁸⁹. A l'inverse, le décloisonnement des services permet « *la présence du même travailleur social dans les moments charnières que sont l'incarcération et la libération* », ce qui l'incite à s'intéresser à l'environnement familial et socio-professionnel du justiciable pour l'accompagner de manière pertinente⁹⁹⁰. L'investissement des agents au stade pré-sentenciel prend un sens nouveau. Si le CPAL poitevin a initialement refusé de prendre en charge les mesures pré-sentencielles, entraînant la création d'une association socio-judiciaire ad hoc, l'unification du service s'accompagne de la volonté de réinvestir ce champ d'intervention. L'action du service devient plus lisible pour la population pénale.

⁹⁸⁷ POUPART M., FAUCHER P., op. cit., spéc. p. 279.

⁹⁸⁸ ib. id.

⁹⁸⁹ POUPART M., FAUCHER P., op. cit., spéc. p. 281.

⁹⁹⁰ POUPART M., FAUCHER P., op. cit., spéc. p. 281.

2- Un bilan contrasté

211. D'un point de vue structurel, l'unification du service suppose la nomination d'un chef de service, le plus souvent le directeur de probation, qui devient l'interlocuteur unique des différents partenaires. Garant de l'unité du service, il peut mieux maîtriser le « *rhizome pénal* »⁹⁹¹. Le directeur a cristallisé de nombreuses tensions, engendrant un bilan en demi-teinte de l'expérimentation.

212. Le directeur joue un rôle central, garant de la cohésion interne du service unifié et de son rayonnement extérieur. Les conditions de sa nomination et sa personnalité revêtent des enjeux essentiels. Au sein de certains services, comme le service poitevin, cette nomination a pu se faire au détriment de la nomination d'un poste de travailleur social supplémentaire, appelé de ses vœux par l'ensemble des personnels. Dans ces conditions, l'unification a pu être perçue comme imposée par l'Administration Centrale afin de pallier les carences en personnel. Convaincus des enjeux de l'instauration d'un service unique départemental, les personnels ont pu dépasser, non sans réticences initiales, cette « *trahison* » de leur administration et s'investir dans l'unification⁹⁹². Cette méthode particulière, d'imposition de l'unification par la nomination d'un chef de service ad hoc, a été utilisée dans d'autres sites expérimentaux. Dans certains de ces services⁹⁹³, les personnels n'étaient, à l'origine, pas volontaires pour expérimenter ce nouveau mode de fonctionnement, ni porteurs du nouveau projet de service. Ils se sont finalement inscrits dans ce processus d'unification au regard des intérêts qu'il présente en termes de prise en charge des condamnés. La DAP s'est montrée néanmoins incapable d'imposer l'unification au sein des départements présentant un environnement pénitentiaire plus complexe comprenant un CPAL de taille importante et plusieurs établissements pénitentiaires⁹⁹⁴, chacun des services, du milieu ouvert et du milieu fermé, étant fortement structuré autour de chefs de service ad hoc. Ceux-ci doivent gérer un personnel en nombre conséquent. Au sein de certains services, comme le CPAL lyonnais, les agents étaient clivés autour de la question de la participation aux mesures pré-sentencielles, ce qui n'a pas favorisé l'émergence d'un projet commun. Si des évolutions ont pu être opérées pour renforcer la coopération entre les services, le cloisonnement est néanmoins resté entier. L'importance des établissements pénitentiaires dans certains secteurs conduit à une répartition des détenus non pas en fonction de leur secteur géographique d'origine, mais en

⁹⁹¹ FAGET J., *Justice et travail social, le rhizome pénal*, op. cit., spéc. p. 164 et s.

⁹⁹² MOUHANNA C., op. cit., spéc. p. 44 et s.

⁹⁹³ Voir not. l'exemple du service de Tours in MOUHANNA C., op. cit., spéc. p. 65-91.

⁹⁹⁴ Voir not. l'exemple de la région lyonnaise in MOUHANNA C., op. cit., spéc. p. 92-117.

fonction de leur bâtiment d'affectation, ce qui complexifie la désignation d'un éventuel travailleur social unique chargé de l'ensemble du suivi. La majorité de ces personnels se montrent favorables à l'unification des services, qui permet d'éviter une fragmentation de la prise en charge des détenus. Ils restent néanmoins sceptiques face à la volonté affichée de l'Administration d'instaurer ces services uniques, beaucoup n'y voyant qu'un moyen de gérer le flux des agents en inversant notamment le phénomène de désertion des services socio-éducatifs, sans procéder à une réflexion plus globale en termes de moyens humains et matériels.

213. Le bilan tiré de l'expérimentation des services unifiés est contrasté, même s'il semble nécessaire de doter l'Administration Pénitentiaire des moyens structurels indispensables à l'exécution de sa mission de réinsertion. L'instauration de services unifiés contribue au renforcement des services du milieu ouvert, tout en assurant une cohésion à l'action des services auprès des détenus. Le décloisonnement permet une meilleure continuité des interventions menées auprès des PPSMJ, à tous les stades de la procédure, et particulièrement aux étapes charnières que constituent l'incarcération et la libération. La mutualisation des équipes sous-tend un réinvestissement du milieu fermé et un investissement au stade pré-sentenciel. L'organisation des services autour d'un chef de service unique leur assure une meilleure visibilité, qui leur permet de développer un réseau partenarial plus dense. Au sein des services expérimentaux, les agents se sont néanmoins montrés soucieux des enjeux matériels. La mutualisation des moyens est dénoncée comme un moyen de pallier les carences en personnels sans procéder à de nouveaux recrutements⁹⁹⁵. Sans un renforcement des effectifs, les personnels estiment que les services unifiés ne seront pas en mesure d'assurer effectivement l'ensemble de leurs missions⁹⁹⁶. Comme ils le craignaient, cette unification semble majoritairement s'être opérée au profit des missions judiciaires, mais au détriment du développement des actions socio-éducatives en détention et du suivi quotidien des détenus.

214. Au vu de ces expérimentations, la généralisation des services unifiés, sur la base d'un modèle unique, apparaît délicate, voire impossible⁹⁹⁷. L'Administration Pénitentiaire décide pourtant de s'engager officiellement dans la voie du décloisonnement en élaborant, dès 1993, un cadre réglementaire ad hoc. L'unification des services est en marche. Dans cette perspective, son directeur missionne l'Inspection des Services Pénitentiaires (ISP) afin qu'elle procède à une

⁹⁹⁵ MOUHANNA C., op. cit., spéc. p. 20- 31, et p. 63.

⁹⁹⁶ PERRIER Y., Probation : l'asphyxie ou les raisons d'un malaise, op. cit., spéc. p. 106-109.

⁹⁹⁷ MOUHANNA C., L'impossible décloisonnement, analyse de la réforme des services sociaux de l'Administration Pénitentiaire, in ACKERMANN W., *Police, Justice, Prisons. Trois études de cas*, Paris, L'Harmattan, coll. Sciences humaines et sociales, 2000, 181 p., p. 125-179.

évaluation approfondie du fonctionnement des services unifiés et propose des perspectives d'évolution⁹⁹⁸. L'évaluation, datée de 1996, porte sur six services ayant vu leur organisation validée par l'Administration Pénitentiaire sur la base de la circulaire de 1993⁹⁹⁹. Si « *les modes d'organisation et de fonctionnement des services étudiés peuvent apparaître, en première approche, très hétérogènes* », le rapport rappelle que « *les services unifiés, dénomination qui s'est imposée empiriquement, sont avant tout des initiatives locales générées par un pur « pragmatisme de constat »*¹⁰⁰⁰. Ils ne sont « *pas issus de directives de l'Administration Centrale, laquelle n'a fait que constater, dans un premier temps, l'émergence de l'événement, quitte, dans un second temps, à l'entériner en le réglementant* ».

II – La consécration des services pénitentiaires départementaux

215. L'unification des services revêt des enjeux majeurs pour l'Administration Pénitentiaire. Elle lui permet de renforcer sa capacité à participer aux missions du service public pénitentiaire. Comme dans de nombreuses réformes, la DAP s'appuie sur les expérimentations locales pour engager le processus de modernisation de ses structures. Elle tend à consacrer les pratiques professionnelles et apporter des réponses à ses personnels. Elle soutient la poursuite du processus d'unification en élaborant, dès 1993, une circulaire ad hoc. La réforme présente des enjeux pragmatiques indéniables, en opérant une mutualisation des moyens. Elle traduit néanmoins une volonté de garantir la continuité du suivi des PPSMJ, aux fins d'améliorer la cohérence de la prise en charge, tout en renforçant l'identité du service et des personnels. Le nouveau texte, de valeur infra-réglementaire, permet à l'Administration centrale d'être à la manoeuvre dans la généralisation de l'unification des services. Il pose un nouveau cadre clair, bien que laissant une liberté aux services. Son initiative est relayée par le pouvoir exécutif avec l'élaboration du décret du 13 avril 1999¹⁰⁰¹, qui assoit les services sur un nouveau fondement réglementaire. Ce texte dessine les contours des nouveaux services pénitentiaires d'insertion et de probation. Clairement inscrits dans le territoire, les SPIP constituent des services déconcentrés départementaux, ce qui

⁹⁹⁸ ISP, *Evaluation du fonctionnement des services unifiés*, Ministère de la Justice, Juillet 1996, 130 p.

⁹⁹⁹ Il s'agit des services de la Drôme, de la Vienne, du Pas-de-Calais, de Riom, de la Manche et de la Vendée. Ainsi, seul le service de la Vienne fonctionne toujours en 1996 et fait l'objet d'une nouvelle évaluation par l'ISP. Le site Lyonnais n'a jamais véritablement fonctionné en service unifié. Quant au service de Tours, il a fait l'objet d'un retrait d'autorisation de fonctionnement par l'Administration, voir sur ce point : ISP, op. cit., spéc. p. 8.

¹⁰⁰⁰ ISP, op. cit., spéc. p. 72.

¹⁰⁰¹ Décret n°99-276 du 13 avril 1999, op. cit.

leur permet d'articuler leurs interventions avec celles des services de droit commun (A). Décloisonnés, ils interviennent en milieu ouvert comme en milieu fermé pour atténuer la rupture du suivi opérée par l'incarcération (B).

A – Des services pénitentiaires inscrits dans une logique départementale

216. La détermination de l'Administration Pénitentiaire se lit à travers l'élaboration d'une circulaire, dès 1993, aux fins d'encadrer les expérimentations locales. Sur le base de ce nouveau fondement infra-réglementaire, elle peut prétendre à la généralisation encadrée des services unifiés. Le bilan des services pilotes lui permet d'affiner les contours des nouveaux services. Ceux-ci sont consacrés par décret en 1999. Disposant d'un fondement réglementaire (1), les services sont pleinement inscrits dans une dimension départementale (2), permettant à l'Administration Pénitentiaire de renforcer sa présence à cet échelon territorial.

1 – Des services assis sur un fondement réglementaire

217. La création des SPIP s'inscrit dans le prolongement de l'expérimentation des services unifiés. Si ceux-ci étaient encadrés par une simple circulaire, l'instauration des SPIP repose sur un nouveau cadre réglementaire. La circulaire du 25 février 1993¹⁰⁰² pose le cadre nécessaire à la poursuite de l'unification expérimentale des services, sans pour autant apporter des réponses aux inquiétudes des agents. Le projet de circulaire ne fait pas l'unanimité auprès des personnels pénitentiaires et judiciaires¹⁰⁰³. Le contenu du texte déçoit. Il ne fait que reprendre le bilan des expérimentations locales et proposer une simple base aux principes de constitution, d'organisation et de fonctionnement des services unifiés. Il ne leur fournit pas une base juridique solide. Ceux-ci reposent sur une circulaire, et plus précisément sur le protocole établi entre les différents acteurs et validé par la Direction de l'Administration Pénitentiaire. Ce dernier est dénué de valeur juridique. La circulaire ne résout pas les difficultés hiérarchiques. Le service unifié s'apparente à un « *colosse aux pieds d'argile* »¹⁰⁰⁴. Cette fragilité statutaire résulte de l'instauration d'une hiérarchie à trois têtes, le directeur de service devant composer avec les impératifs du chef d'établissement et du JAP. Le projet de service, qui définit les priorités d'action, est rédigé par le chef du service unifié, « *sur la base des directives générales du JAP et*

¹⁰⁰² Circulaire AP 93-02 du 25 février 1993 relative au fonctionnement du service unifié, NOR : JUSE9340022C, 11 p.

¹⁰⁰³ PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 588-593, §43.641-651.

¹⁰⁰⁴ GARREAU P., *Quelle autorité pour les directeurs de probation ?*, op. cit., spéc. p. 62 et s.

des orientations du chef d'établissement »¹⁰⁰⁵. Le chef de service est noté par le directeur de l'Administration Pénitentiaire, après avis du JAP et du chef d'établissement. Les intérêts du magistrat et du chef d'établissement peuvent diverger. Les professionnels regrettent également que cette réforme ne soit pas accompagnée d'un renforcement des services. La seule évolution consiste en la mention de l'affectation en poste mixte sur les arrêtés de nomination des travailleurs sociaux¹⁰⁰⁶. Cette modification n'a pas concerné les personnels affectés avant la promulgation de la circulaire, libres de mettre fin à tout moment à leur affectation en poste mixte. Si « *la démarche des services unifiés semble bien engagée (...), elle restera marginale. Jamais plus de dix services ou départements ne seront concernés* »¹⁰⁰⁷.

218. Le cadre institué par la circulaire de 1993 n'a pas permis de résoudre la crise structurelle des CPAL et le malaise identitaire des travailleurs sociaux. Une réforme plus ambitieuse s'avère nécessaire. Le rapport de l'Inspection des Services Pénitentiaires, daté de 1996, dessine les contours d'un nouveau service chargé de la prise en charge des PPSMJ : un service départemental, décloisonné, intervenant à tous les stades du procès pénal¹⁰⁰⁸. Ces orientations préfigurent la réforme qui donnera naissance aux SPIP. L'ISP propose une synthèse des expérimentations locales. Elle définit les nouveaux principes directeurs des services. En appelant de ses vœux l'inscription officielle des services unifiés au sein du code de procédure pénale¹⁰⁰⁹, elle préconise un changement de dénomination, face au faible pouvoir évocateur du terme de service unifié¹⁰¹⁰. Le principe d'une « *assise départementale* » est retenu¹⁰¹¹, le service pouvant éventuellement être décliné en antennes. Le principe du décloisonnement est consacré. Les personnels sont regroupés au sein d'une équipe commune chargée d'assumer l'intégralité des missions dévolues aux CPAL et aux services socio-éducatifs. Cette unification des services doit reposer sur un nouveau cadre réglementaire « *au risque de voir se développer localement des conflits paralysants et insolubles* »¹⁰¹². L'Administration Pénitentiaire prépare, dès 1995, un projet de décret, porté notamment par Mme Gorce, chef du bureau des alternatives. Celui-ci reprend les principes organisationnels proposés par le rapport de l'ISP. Ces derniers sont repris

¹⁰⁰⁵ Circulaire AP 93-02 du 25 février 1993, op. cit., §1.1.

¹⁰⁰⁶ Circulaire AP 93-02 du 25 février 1993, op. cit., §1.2.1.

¹⁰⁰⁷ PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 594, §43.671.

¹⁰⁰⁸ ISP, op. cit.

¹⁰⁰⁹ ISP, op. cit., spéc. p. 111.

¹⁰¹⁰ ISP, op. cit., spéc. p. 101 et 113 : Le terme de service unifié n'est en effet pas assez évocateur pour les partenaires extérieurs à l'Administration Pénitentiaire. Les services l'assortissent d'ailleurs de libellés complémentaires pour renforcer l'identification du service et de ses missions, certains employant déjà l'appellation de Service d'Insertion et de Probation unifié.

¹⁰¹¹ ISP, op. cit. spéc. p. 121-122.

¹⁰¹² ISP, op. cit., spéc. p. 124.

dans le décret du 13 avril 1999¹⁰¹³, qui porte création des SPIP. L'objectif de cette réforme consiste « à transformer l'organisation et les méthodes de travail pour mieux répondre aux attentes des autorités judiciaires, appliquer des politiques d'insertion et de probation harmonisées afin de prendre en charge plus efficacement les PPSMJ »¹⁰¹⁴.

219. La création des SPIP s'inscrit dans le prolongement de l'expérimentation des services unifiés. La réforme va néanmoins plus loin que ces expérimentations, en inscrivant clairement les SPIP au sein du territoire départemental, tout en confirmant leur rattachement à l'Administration Pénitentiaire. Comme dans de nombreuses autres réformes, l'Administration Centrale décide de procéder par étapes¹⁰¹⁵. Elle s'appuie dans un premier temps sur vingt-six départements pilotes chargés d'expérimenter la mise en oeuvre de la réforme, avant sa généralisation à l'ensemble du territoire. En parallèle, un groupe de travail est chargé de réfléchir aux méthodes de travail en maison d'arrêt et en milieu ouvert en vue de leur harmonisation¹⁰¹⁶. Ces travaux se concrétisent par la publication d'un décret du 13 avril 1999 portant création des services, suivi de trois circulaires d'application relatives à leurs missions et à leurs relations avec les autorités judiciaires¹⁰¹⁷, à leurs relations avec les autres partenaires¹⁰¹⁸ et à leurs méthodes d'intervention¹⁰¹⁹. Le décret introduit un nouveau titre au sein de la partie réglementaire du code de procédure pénal entièrement dédié au SPIP. L'article D. 572, qui ouvre ce livre, dispose que « dans chaque département est créé un SPIP, service déconcentré de l'administration pénitentiaire, chargé d'exécuter les missions prévues par les articles D. 573 à D. 574 » à savoir favoriser l'accès aux droits et dispositifs d'insertion de droit commun des PPSMJ, en s'assurant de la continuité des actions d'insertion ; apporter, si nécessaire, une aide matérielle aux personnes suivies ; concourir, sur saisine des autorités judiciaires à la préparation des décisions de justice à caractère pénal, en réalisant des enquêtes sur la situation des justiciables ; assurer le suivi de ces derniers et contrôler leur respect du cadre judiciaire.

¹⁰¹³ Décret n°99-276 du 13 avril 1999, op. cit.

¹⁰¹⁴ DAP, *Bulletin d'information sur la réforme des services d'insertion et de probation*, n°4, Ministère de la justice, Décembre 1998, 4 p.

¹⁰¹⁵ DAP, *Réforme des services chargés des missions d'insertion et de probation, programme de travail des directions régionales et « départements »*, Ministère de la Justice, Paris, Mars 1997, 15 p.

¹⁰¹⁶ DAP, *Bulletin d'information sur la réforme des services d'insertion et de probation*, n°2, Ministère de la justice, Septembre 1997, 4 p.

¹⁰¹⁷ Circulaire AP-992322/PMJ du 15 octobre 1999 relative aux missions des services pénitentiaires d'insertion et de probation et à leurs relations avec les autorités judiciaires, NOR : JUSE9940065C, publiée au BOMJ n°76, 1999.

¹⁰¹⁸ Circulaire AP-992321/PMJ du 27 décembre 1999 relative aux relations des services pénitentiaires d'insertion et de probation avec les autres partenaires pénitentiaires et leurs partenaires, NOR : JUSE9940297C, publiée au BOMJ n°76, 1999.

¹⁰¹⁹ Circulaire AP 2000-07 du 21 novembre 2000 relative aux méthodes d'intervention des travailleurs sociaux des services pénitentiaires d'insertion et de probation, JUSE0040086C, publiée au BOMJ n°81, 2001.

2 – Des services territorialisés

220. Le choix d'un service à compétence départementale, préconisé par le rapport de l'Inspection des Services Pénitentiaires¹⁰²⁰, s'est imposé pour permettre une cohérence dans la mise en oeuvre des politiques publiques de lutte contre la délinquance et des politiques locales d'insertion¹⁰²¹. Cette implantation au coeur de territoires administrativement identifiés, échelon intermédiaire entre les villes et les régions, confère une visibilité aux services.
221. A la fin des années 1990, la phase de l'exécution des peines constitue encore une partie sombre du procès pénal, qui ne bénéficie pas de la publicité de la phase de jugement. « *Les services pénitentiaires d'insertion et de probation constituent traditionnellement la branche la plus silencieuse de la justice pénale, celle qui, en outre, affiche et assume publiquement le moins les choix qui orientent son action* »¹⁰²². La réforme des SPIP « *est destinée (...) à mieux inscrire l'administration pénitentiaire dans les dispositifs d'insertion de droit commun qui sont structurés au niveau départemental* » et à « *mieux articuler la mission d'insertion de l'Administration Pénitentiaire avec les politiques publiques conduites en matière d'action sociale* »¹⁰²³. Cette nouvelle inscription territoriale permet une meilleure identification des services par l'ensemble de leurs partenaires, associatifs ou de droit commun, oeuvrant à l'insertion des usagers. Le service constitue un véritable « *service déconcentré* », chargé de mettre en oeuvre une « *politique départementale de l'insertion* », élaborée « *dans le cadre de la politique pénitentiaire du Garde des Sceaux, qui prend en considération les champs d'intervention des SPIP, mais également (...) les domaines de compétence des établissements pénitentiaires et des autorités judiciaires* »¹⁰²⁴. Les SPIP doivent favoriser l'accès des PPSMJ aux dispositifs de droit commun¹⁰²⁵. Afin de faciliter leur identification et de les distinguer des autres structures de droit commun, le terme pénitentiaire complète leur appellation. Celle-ci ne se réfère pas à leur assise départementale¹⁰²⁶.
222. En dehors des dispositifs d'insertion, les SPIP constituent des acteurs centraux de la politique de prévention et de répression de la délinquance. Ils sont intégrés aux politiques

¹⁰²⁰ ISP, op. cit., spéc. p. 121.

¹⁰²¹ HWIALKOSKI R., *Le SPIP : fondements, fonctionnement et dysfonctionnement d'un service contesté*, 120 p., Mémoire de 3^{ème} année IEP, Grenoble, 2002, spéc. p. 45 et s.

¹⁰²² CHAUVENET A., GORGEON C., MOUHANNA C., ORLIC F., Entre travail social et judiciaire : quelle place pour le travail social en milieu ouvert ?, *Arch. Pol. Crim.*, 2002, p. 73-91, spéc. p. 73

¹⁰²³ DAP, *Rapport d'activité pour l'année 1999*, La Documentation Française, Paris, 2001, 276 p., spéc. p. 17.

¹⁰²⁴ Circulaire AP-992321/PMJ du 27 décembre 1999, op. cit., II.1.

¹⁰²⁵ Circulaire AP-992321/PMJ du 27 décembre 1999, op. cit., IV.

¹⁰²⁶ PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 770, §44.1031.

menées localement en matière de répression de la délinquance. Le directeur du service constitue l'interlocuteur privilégié des acteurs départementaux et locaux, administratifs et pénitentiaires. Il représente l'Administration Pénitentiaire au sein des nouvelles instances créées dans le prolongement du Conseil National de Prévention de la Délinquance, instauré sous l'impulsion de M. Bonnemaïson¹⁰²⁷. Suite aux lois de décentralisation de 1982¹⁰²⁸ et 1983¹⁰²⁹, les compétences des collectivités territoriales en matière de prévention ou de lutte contre la délinquance ont été valorisées¹⁰³⁰. L'Etat n'exerce plus son monopole sur ces politiques publiques, il vient animer, coordonner les actions mises en oeuvre sur l'ensemble du territoire par l'intermédiaire des conseils départementaux et communaux de prévention de la délinquance. L'échelon départemental constitue « *l'échelon administratif habituel considéré, en matière de sécurité, comme le niveau optimal pour concilier les règles d'organisation et d'action des administrations d'État déconcentrées avec les réalités opérationnelles et les caractéristiques du phénomène d'insécurité* »¹⁰³¹. La création des SPIP ne s'accompagne pas de la création d'« *un nouvel échelon territorial sur tous les champs de la mission du service public pénitentiaire* », elle « *[ne départementalise] pas l'administration pénitentiaire* »¹⁰³². Le directeur du service constitue le représentant de l'Administration Pénitentiaire au niveau départemental. Il est placé sous l'autorité hiérarchique du directeur régional des services pénitentiaires¹⁰³³. Ce dernier, chargé de valider les projets de service, est garant de l'harmonisation des pratiques. Un département d'insertion au sein de la direction régionale coordonne les relations partenariales au niveau régional et soutient les services dans la création de leur réseau local. Le service n'est plus placé sous l'autorité du chef d'établissement. A la relation hiérarchique se substitue une relation étroite de collaboration instaurée dans « *un climat de confiance et de respect de leurs compétences respectives* », directeur du service et chef d'établissement étant désormais l'un et l'autre des « *chefs de service relevant de la même administration* »¹⁰³⁴. Ils interviennent de manière complémentaire, le chef d'établissement « *[veillant] à la cohérence d'ensemble des diverses actions menées au sein de son établissement* », et le directeur du SPIP « *[précisant] et [conduisant] dans le département, les politiques d'insertion de l'Administration Pénitentiaire* »¹⁰³⁵. Cette nouvelle visibilité

¹⁰²⁷ HWIALKOSKI R., op. cit., spéc. p. 50-51.

¹⁰²⁸ Loi n°82-213 du 2 mars 1982, op. cit.

¹⁰²⁹ Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, publiée au JORF du 9 janvier 1983, p. 912 et s.

¹⁰³⁰ GAUTRON V., *Les politiques publiques de lutte contre la délinquance*, 787 p., Thèse : droit pénal et sciences criminelles, Nantes, 2006, spéc. p. 100 et s.

¹⁰³¹ DIEU F., cité in HWIALKOSKI R., op. cit., spéc. p. 51

¹⁰³² Circulaire AP-992321/PMJ du 27 décembre 1999, op. cit., IV.

¹⁰³³ Circulaire AP-992321/PMJ du 27 décembre 1999, op. cit., V.

¹⁰³⁴ Circulaire AP-992321/PMJ du 27 décembre 1999, op. cit., §I.

¹⁰³⁵ ib. id.

institutionnelle des services doit leur permettre d'améliorer les conditions de prise en charge des PPSMJ. La réforme entérine le principe du décloisonnement entre milieu ouvert et milieu fermé, aux fins de garantir la continuité du suivi.

B – Des services publics décloisonnés

223. Les SPIP sont chargés d'assumer l'intégralité des missions dévolues aux CPAL et aux services socio-éducatifs. Structurés, ils sont composés de personnels polyvalents dont le statut a été rénové (1). Décloisonnés, ils mutualisent leurs moyens afin de renforcer l'efficacité et la cohérence du suivi des PPSM, en intervenant selon le principe de la sectorisation géographique (2).

1 – La revalorisation statutaire des personnels

224. Anticipant sur la réforme des services, une profonde réforme statutaire intervient au début des années 1990, afin de délimiter les contours de corps devenus trop étroit. Elle se traduit par un changement d'appellation des personnels et une revalorisation de leur métier.

225. La revalorisation statutaire des personnels pénitentiaires s'impose pour tenir compte des évolutions professionnelles et rendre le métier plus attractif. Si les groupes de travail ad hoc piétinent, le protocole d'accord Durafour, relatif aux trois fonctions publiques, est signé en février 1990¹⁰³⁶. Il crée un classement indiciaire intermédiaire sur la base duquel sont classés les personnels des services¹⁰³⁷. L'élaboration des nouveaux statuts se poursuit, dans un climat délicat, marqué par de fortes oppositions syndicales. Le nouveau statut particulier du personnel d'insertion et de probation de l'Administration Pénitentiaire est défini par le décret du 21 septembre 1993¹⁰³⁸. Son article premier dispose que ce personnel « assure dans les établissements pénitentiaires et auprès des TGI les missions qui lui sont dévolues par la loi et les règlements à l'égard des personnes faisant l'objet d'une mesure privative ou restrictive de

¹⁰³⁶ PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 732, §44.701 : ce protocole, signé le 9 février, porte sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations des trois fonctions publiques. Il crée notamment un classement indiciaire intermédiaire (CII) réservé « aux corps qui ont une qualification technico-professionnelle d'une durée d'au-moins deux ans au-delà du baccalauréat, nécessaire à l'exercice d'un métier comportant des responsabilités particulières et qui exercent effectivement des responsabilités et des technicités inhérentes à ces métiers ».

¹⁰³⁷ Décret n°91-783 du 1^{er} août 1991 relatif aux dispositions statutaires communes applicables aux corps des assistants de service social des Administrations de l'Etat, publié au JORF du 20 août 1991, p. 10944 ; Décret n°91-984 du 1^{er} août 1991 relatif aux dispositions statutaires communes applicables aux corps des conseillers techniques de service social, publié au JORF du 20 août 1991, p. 10946.

¹⁰³⁸ Décret n°93-1114 du 21 septembre 1993 relatif au statut particulier du personnel d'insertion et de probation, publié au JORF du 23 septembre 1993, p. 13226.

liberté. Il est affecté, selon les besoins du service, dans un établissement pénitentiaire, dans un CPAL ou dans tout autre service relevant de la DAP ». Le personnel d'insertion et de probation comprend deux corps : le corps de conseillers d'insertion et de probation (CIP) et le corps des chefs des services d'insertion et de probation (CSIP). Les CIP, placés sous l'autorité du chef d'établissement et de service, ont une triple mission : une mission d'aide à l'insertion sociale, une mission de prévention des effets désocialisants de l'emprisonnement et du maintien des lieux familiaux, et une mission de préparation des mesures d'individualisation prononcées par le Garde des Sceaux ou le JAP¹⁰³⁹. Le décret entérine le changement d'appellation et élève le niveau de recrutement pour l'accès au concours externe¹⁰⁴⁰. La formation de deux ans comprend une formation théorique, dispensée au sein de l'Ecole Nationale de l'Administration Pénitentiaire (ENAP)¹⁰⁴¹, complétée par des périodes de stages¹⁰⁴². Les chefs de services, recrutés par concours interne ou par inscription sur liste d'aptitude¹⁰⁴³, ont vocation à diriger les services, c'est-à-dire à les encadrer, les animer et coordonner leurs actions¹⁰⁴⁴. La création des SPIP s'accompagne de la création d'un statut particulier d'emploi de directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation (DSPIP) par le décret du 2 août 1999¹⁰⁴⁵. Ces derniers sont « *placés sous l'autorité des directeurs régionaux de l'administration pénitentiaire, sont responsables de l'organisation et du fonctionnement des SPIP. Ils sont chargés de mettre en oeuvre (...) la mission de réinsertion confiée à l'Administration Pénitentiaire ainsi que les mesures ordonnées par les magistrats en milieu ouvert* »¹⁰⁴⁶. Ces personnels sont nommés notamment parmi les directeurs des services pénitentiaires et les chefs de services d'insertion et de probation¹⁰⁴⁷.

226. L'entrée en vigueur du décret de 1993 suscite de vives réactions, derrière lesquelles se cachent des visions différentes du métier et du statut. Bien que les positions soient nuancées, elles tendent à opposer des personnels revendiquant la dimension éducative du métier, qui s'appuient sur une méthodologie du travail social, à ceux qui soulignent la particularité des missions des personnels pénitentiaires¹⁰⁴⁸. Ces débats se cristallisent autour de leur nouvelle

¹⁰³⁹ Décret n°93-1114 du 21 septembre 1993, op. cit., art. 5.

¹⁰⁴⁰ Décret n°93-1114 du 21 septembre 1993, op. cit., art. 6 : le concours externe est ouvert à un niveau Deug, soit deux années après le baccalauréat.

¹⁰⁴¹ L'ENAP est délocalisée à Agen par décision du Comité Interministériel pour l'aménagement du territoire du 20 septembre 1994.

Voir : <http://www.enap.justice.fr/ecole/index.php>

¹⁰⁴² Décret n°93-1114 du 21 septembre 1993, op. cit., art. 8.

¹⁰⁴³ Décret n°93-1114 du 21 septembre 1993, op. cit., art. 26.

¹⁰⁴⁴ Décret n°93-1114 du 21 septembre 1993, op. cit., art. 24.

¹⁰⁴⁵ Décret n°99-670 du 2 août 1999 relatif au statut d'emploi de directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation, JU9940009D, publié au JORF n°177 du 3 août 1999, p. 11642.

¹⁰⁴⁶ Décret n°99-670 du 2 août 1999, op. cit., art. 1.

¹⁰⁴⁷ Décret n°99-670 du 2 août 1999, op. cit., art 3 et 4.

¹⁰⁴⁸ PERRIER Y., op. cit., p. 734 et s., §44.721 : les trois syndicats de personnels s'opposent, à savoir le SNEPAP, qui sera

appellation : conseiller d'insertion et de probation¹⁰⁴⁹. Certains agents se montrent attachés au terme d'éducateur, même si cet attachement tient davantage du mythe que de la réalité, renvoyant l'image d'un éducateur omnipotent, capable d'accompagner le condamné sur le chemin hasardeux mais ambitieux de la réinsertion¹⁰⁵⁰. Sa suppression a pu être « *libératoire* » pour certains agents¹⁰⁵¹. Le terme de conseiller d'insertion et de probation renvoie davantage à la réalité complexe des missions. D'un point de vue étymologique, le terme « *conseiller* » renvoie à trois actions fondamentales : le conseil, la délibération et la réflexion. Il positionne le condamné dans une position d'acteur responsable, rompant avec l'assistance ou l'assistantat¹⁰⁵². Le terme « *insertion et probation* » précise le domaine de compétences autour des deux pôles, l'insertion ou la réinsertion, et la probation, entendu comme une référence aux mesures du milieu ouvert. La nouvelle appellation renvoie l'image d'un agent « *pivot qui évalue, organise, oriente, stimule, coordonne, interpelle, en tout cas refuse la banalisation ; entre le social et l'individu, il se situe à la fois dans l'interpellation et dans la restauration* »¹⁰⁵³. La spécificité du métier est confirmée.

227. En pratique, cette nouvelle appellation peut nuire à l'identification des personnels, notamment par les condamnés pour lesquels le terme d'éducateur ou d'assistant social est davantage évocateur¹⁰⁵⁴. De manière réductrice, le terme de probation reste appréhendé comme relevant uniquement d'une dimension de contrôle, de surveillance, alors qu'il intègre un part de suivi, d'accompagnement. Certains agents continuent de se présenter en tant que travailleur social, qui constitue encore l'appellation commune des CIP et des assistants sociaux dans les dispositions du code de procédure pénale. Le décret de 1999 n'a pas mis un terme à la co-existence de deux corps distincts. Au sein des services, co-existent trois profils de travailleurs sociaux : ceux qui ont passé le concours d'éducateurs, ceux qui ont obtenu le diplôme d'assistant social et ceux qui ont obtenu le nouveau concours de CIP¹⁰⁵⁵. La circulaire du 21 novembre 2000 relatives aux méthodes d'intervention s'adresse à l'ensemble des travailleurs sociaux¹⁰⁵⁶. Elle

majoritaire auprès des personnels d'insertion et de probation aux élections professionnelles de janvier 1994, la CFDT majoritaire auprès des assistants de service social, et la CGT, qui présente un résultat plus partagé. La CFDT et la CGT refusent le changement de nom. Elles s'opposent au statut spécial et rejettent l'augmentation du niveau de recrutement au niveau Deug estimant que cela va limiter le nombre de candidats mais également leur diversité. Le SNEPAP est favorable aux mesures. La CGT soutient l'élévation du niveau de recrutement.

¹⁰⁴⁹ Le terme de travailleurs sociaux concerne toujours l'ensemble des personnels des SPIP.

¹⁰⁵⁰ Sur ce concept de mythe, voir : LOPEZ C., *Conseiller d'insertion et de probation, trois mots pour le dire...*, 72 p., Mémoire d'examen d'aptitude professionnelle à l'emploi de CIP, ENAP, 1994, spéc. p. 11 et s.

¹⁰⁵¹ LOPEZ C., op. cit., spéc. p. 32.

¹⁰⁵² LOPEZ C., op. cit., spéc. p. 33.

¹⁰⁵³ PISSOCHET F., éducateur, cité in PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 740, §44.761.

¹⁰⁵⁴ LOPEZ C., op. cit., spéc. p. 57 et s.

¹⁰⁵⁵ Cette hétérogénéité est présente au sein des services étudiés.

Voir : Annexe 1, Présentation des personnels.

¹⁰⁵⁶ Circulaire AP 2000-07 du 21 novembre 2000, op. cit.

« participe de cette logique de hisser les pratiques des travailleurs sociaux vers certains standards de l'action sociale »¹⁰⁵⁷. Elle ne met pas un terme à la dualité de corps composant les personnels des SPIP, les personnels ayant ainsi une formation différente, un statut différent, mais également « des visions de l'action socio-éducative qui, si elles se recoupent à de nombreux endroits, s'éloignent aussi l'une de l'autre à plusieurs reprises »¹⁰⁵⁸. Les personnels en place sont intégrés aux nouvelles équipes, fortement hétérogènes, ce qui « rend difficile l'émergence d'un corps professionnel soudé »¹⁰⁵⁹. L'unification des services repose sur le principe d'un décloisonnement des interventions, conduisant certains personnels à intervenir dans un environnement, carcéral ou ouvert, jusque-là inconnu.

2 – Le principe de la sectorisation géographique

228. Au sein du code de procédure pénale, les références au service socio-éducatif ou au CPAL sont supprimées au profit du terme de SPIP. Les personnels sont regroupés sous l'appellation commune de travailleurs sociaux des SPIP¹⁰⁶⁰.

229. Les frontières, artificielles, entre les missions des assistants sociaux et celles des personnels d'insertion et de probation sont définitivement supprimées. Dans cette logique unificatrice, un seul agent doit prendre en charge les PPSMJ tout au long du procès pénal. Il doit permettre une meilleure transition aux étapes charnières du parcours pénal, que constituent l'éventuelle incarcération et la sortie de détention. Les services gagnent en visibilité auprès du public pénal, grâce à l'instauration de ce référent unique et permanent, gage d'un suivi cohérent et efficace. Il s'agit de mettre en oeuvre les conditions optimales pour prévenir au mieux la récidive par un accompagnement socio-éducatif. Dans cette perspective, les services sont invités à repenser les principes de répartition des dossiers, selon une sectorisation géographique¹⁰⁶¹. Les condamnés sont suivis par le travailleur social référent de leur secteur géographique d'origine. Pour renforcer leur présence sur le territoire et garantir un suivi de proximité, les services peuvent comporter, outre un siège, des antennes locales¹⁰⁶². Celles-ci sont notamment implantées auprès des établissements pénitentiaires éloignés du chef-lieu du département. Elles permettent, en ce qui concerne le milieu ouvert, de renforcer le maillage territorial en délocalisant le service.

¹⁰⁵⁷ HWIALKOSKI R., op. cit., spéc. p. 55.

¹⁰⁵⁸ HWIALKOSKI R., op. cit., spéc. p. 56-57.

¹⁰⁵⁹ HWIALKOSKI R., op. cit., spéc. p. 56.

¹⁰⁶⁰ CPP, art. D. 196-1 modifié par le décret n°99-276 du 13 avril 1999.

¹⁰⁶¹ Circulaire AP 2000-07 du 21 novembre 2000, op. cit., 6.1.

¹⁰⁶² CPP, art. D. 572 modifié par le décret n°99-276 du 13 avril 1999.

En dehors de ces antennes, les personnels peuvent intervenir ponctuellement, dans des zones spécifiques, dans le cadre de permanences dites délocalisées. Celles-ci permettent « *de répondre plus vite aux besoins exprimés par les personnes confiées au service, d'associer les partenaires à la prévention de la récidive et à l'exécution des peines et d'assurer une visibilité de l'action du service* »¹⁰⁶³. Le principe de la sectorisation géographique et la multiplication des antennes et permanences renforcent la présence des services au sein du département. Les travailleurs sociaux référents de secteur disposent des moyens nécessaires pour développer une connaissance précise des caractéristiques de la population de leur secteur. Ils peuvent s'investir dans une véritable collaboration avec les partenaires locaux.

230. Le SPIP assure la cohésion de l'ensemble des interventions réalisées auprès des justiciables. La création des services poursuit l'objectif, déjà évoqué par l'IGSJ au sujet des CPAL, à savoir déterminer « *la nature des services sociaux dont doit disposer la justice pour que, dans le cadre d'une politique globale définie au niveau central et adaptée à chaque réalité locale, sur le fondement d'un mandat judiciaire précis, la récidive soit évitée et la réinsertion favorisée* »¹⁰⁶⁴. Ce sont au regard de cette double mission que les SPIP ont été créés.

¹⁰⁶³ Circulaire AP 2000-07 du 21 novembre 2000, op. cit., I.1.2.

¹⁰⁶⁴ IGSJ, op. cit., spéc. p. 2.

Section II- La création des SPIP en tant qu'acteurs de la prévention de la récidive

231. La création des SPIP intervient dans un contexte particulier de promotion des mesures du milieu ouvert dans une perspective de prévention de la récidive. Comme le souligne M. Bonnemaïson, « *l'efficacité du service public de la justice doit, certes se mesurer dans sa capacité à prononcer des sanctions pénales, mais surtout dans sa capacité à prévenir la récidive et à éviter le retour à la délinquance. En ce sens, la modernisation des moyens apparaît comme une des conditions nécessaires au développement des alternatives à l'emprisonnement et de la politique de prévention de l'incarcération* »¹⁰⁶⁵. La question de la récidive est abordée non pas exclusivement selon une logique répressive, mais selon une logique préventive, comme en témoigne l'instauration de commissions chargées d'étudier les moyens préventifs les plus adaptés. Les rapports de la commission Cartier¹⁰⁶⁶ et du parlementaire M. Cabanel¹⁰⁶⁷ soulignent la pertinence des mesures d'aménagement de peine dans le cadre d'une politique ambitieuse de prévention de la récidive. Les SPIP sont incités à investir le milieu ouvert. En contrepartie, leur champ d'intervention en milieu fermé est repensé, le service n'ayant « *pas vocation, (...), à investir toutes ces fonctions avec le même niveau d'intervention* »¹⁰⁶⁸. L'ensemble de leurs missions sont orientées vers la réinsertion des justiciables, au soutien de la prévention de la récidive. Cette finalité sous-tend une approche individuelle de la prise en charge, qui doit être individualisée au regard de la situation, du profil et de la personnalité des PPSMJ.

232. Participant aux missions du service public pénitentiaire, dont les contours ont été redéfinis en 1987, les SPIP voient leur champ d'intervention élargi au gré des réformes pénales. Leurs missions s'inscrivent dans une logique préventive irriguée par la finalité de réinsertion sociale. Leur qualité de service d'insertion est clairement mise en avant au travers la dimension d'aide et d'accompagnement, bien que la dimension contrôle ne soit pas complètement occultée (I). La nouvelle organisation des services opère un repositionnement professionnel des différents acteurs, le JAP perdant son pouvoir hiérarchique sur les nouveaux services (II).

¹⁰⁶⁵ BONNEMAISON G., cité in HWIALKOSKI R., op. cit., spéc. p. 41

¹⁰⁶⁶ CARTIER M.E., *Rapport de la commission d'étude pour la prévention de la récidive des criminels*, Rapport au Garde des Sceaux, Ministère de la Justice, Octobre 1994, 120 p.

¹⁰⁶⁷ CABANEL G-P., *Pour une meilleure prévention de la récidive*, Rapport au Premier Ministre, La Documentation française, Avril 1996, 133 p.

¹⁰⁶⁸ Circulaire AP-992322/PMJ du 15 octobre 1999, op. cit., III, p. 14.

I – Les finalités ambitieuses des missions des SPIP

233. Par leurs interventions dans la mise à exécution des sentences pénales, les SPIP participent aux missions du service public pénitentiaire. Décloisonnés, ils sont les garants de la continuité de la prise en charge des PPSMJ par l'Administration Pénitentiaire. Dans le cadre de la conception rénovée du service public pénitentiaire, telle qu'elle se dégage de la loi pénitentiaire¹⁰⁶⁹, leur rôle apparaît essentiel. Leurs missions s'inscrivent dans la continuité de celles des comités et des services socio-éducatifs. Leur organisation leur confère toutefois une nouvelle visibilité. Le SPIP devient le service unique chargé d'intervenir auprès des PPSMJ (B). La consécration institutionnelle des services s'inscrit dans une logique de prévention de la récidive, qui repose sur la réinsertion sociale des condamnés (A).

A – Des services oeuvrant à la réinsertion sociale

234. La création des SPIP sous-tend une volonté de prévenir la récidive des PPSMJ en soutenant le processus de réintégration, appréhendé sous un angle socio-économique. Les missions des services soutiennent la fonction resocialisante de la peine. La réinsertion, finalité assignée à la peine et aux missions de l'Administration Pénitentiaire (1), constitue le coeur des interventions des personnels (2).

1- La réinsertion, finalité des missions de l'Administration Pénitentiaire

235. Consacrée au plan national et international en tant que finalité de la peine, la réinsertion constitue l'une des missions de l'Administration Pénitentiaire. Situé au coeur de la réforme Amor, le concept de réinsertion des délinquants se conçoit comme un processus temporel cristallisé autour de la commission de l'infraction : « un sujet est réputé inséré tant qu'il ne commet pas d'infraction pénale ; il est réputé désinséré lorsqu'il a perpétré un acte délictueux ; il est ensuite réputé réinséré du moment qu'il s'installe dans un état de non récidive »¹⁰⁷⁰. La réinsertion se décline en différents termes tels que l'amendement, le relèvement, le reclassement social, la réadaptation sociale, la réintégration sociale, la réhabilitation, la resocialisation¹⁰⁷¹. Ces concepts

¹⁰⁶⁹ Loi n°87-432 du 22 juin 1987, op. cit.

¹⁰⁷⁰ GASSIN R., Les fondements juridiques de la réinsertion des délinquants en droit positif français, *RSC*, n°2, 1996, p. 155-442, spéc. p. 155.

¹⁰⁷¹ GASSIN R., op. cit., spéc. p. 157.

ne sont pas tout à fait synonymes, les uns comportant une dimension sociale ou socio-économique, les autres mettant en avant une dimension morale¹⁰⁷². Appréhendée selon une dimension sociale, socio-économique ou socio-professionnelle¹⁰⁷³, la réinsertion renvoie à la notion de socialisation. Celle-ci désigne « *un processus d'apprentissage qui favorise le développement et la maturation de la personnalité, de façon telle que l'individu devient membre reconnu et coopérateur du groupe social par l'adaptation de sa conduite aux règles du groupe* »¹⁰⁷⁴. Elle se conçoit avant tout par rapport au groupe social, tout comme le reclassement social. La réhabilitation consiste, quant à elle, à « *rétablir une personne dans ses droits, une capacité juridique qu'elle a perdu* » et à « *aider à la réinsertion* »¹⁰⁷⁵. Elle est également une notion juridique précise qui permet de faire disparaître la condamnation et ses conséquences¹⁰⁷⁶. L'amendement comprend une dimension morale, à connotation religieuse. Sous ses multiples formes, la réinsertion sociale apparaît comme l'une des fonctions principales de la peine et du système pénal¹⁰⁷⁷.

236. Ces différentes acceptions sont consacrées au niveau européen et international. Au plan international, l'objectif de réinsertion est mentionné dans différents textes émanant de l'ONU ou du Conseil de l'Europe. L'article 10-3 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques de 1966 précise que « *le régime pénitentiaire comporte un traitement des condamnés dont le but essentiel est leur amendement et leur reclassement social* »¹⁰⁷⁸. De manière plus spécifique, les règles a minima pour le traitement des détenus de 1955 édictent différents principes renvoyant à la mission de réinsertion¹⁰⁷⁹. Au niveau européen, les versions successives des Règles Pénitentiaires Européennes considèrent que la réinsertion constitue un principe fondamental. Les règles de 1987 assignent au traitement des détenus le but « *de développer leur sens des responsabilités et de les doter des compétences qui les aideront à se réintégrer dans la société* »¹⁰⁸⁰. Le concept de réinsertion a été clarifié et densifié dans le cadre de dernières règles

¹⁰⁷² MBANZOULOU P., *La réinsertion sociale des détenus*, op. cit., spéc. p. 15-17.

¹⁰⁷³ CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL (CES), *Les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France*, Avis et Rapports du Conseil Economique et Social, Journaux officiels, Mars 2006, 331 p.

¹⁰⁷⁴ MBANZOULOU P., op. cit., spéc. p. 17.

¹⁰⁷⁵ MBANZOULOU P., ib. id.

¹⁰⁷⁶ C. pén., art. 133-12 à 133-17.

Voïr : PIN X., op. cit., spéc. p. 463-465 ; BONIS-GARÇON E., op. cit., spéc. p. 611-625 ; HERZOG-EVANS M., *Droit de l'exécution des peines*, op. cit., spéc. p. 1242-1246.

¹⁰⁷⁷ GASSIN R., *Les fondements juridiques de la réinsertion des délinquants en droit positif français*, RSC, 1996, p. 152-182, spéc. p. 158

¹⁰⁷⁸ ONU, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté à New-York le 16 décembre 1966, ratifié par la France en 1980 et en vigueur depuis le 4 février 1981.

¹⁰⁷⁹ ONU, Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus adopté à Genève en 1955, Principes directeurs n°58, 59, 61.

¹⁰⁸⁰ CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation n°R(87)3 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles pénitentiaires européennes, adoptées le 12 février 1987 Principe n°3.

pénitentiaires ou des règles relatives à la probation. La réinsertion est définie comme « *le processus conduisant les prisonniers à réintégrer la société d'une manière positive et bien menée* »¹⁰⁸¹. La prise en charge des délinquants, dans le cadre de mesures exécutées en milieu ouvert, « *doit avoir pour but de combler les besoins de réinsertion de l'auteur d'infraction tels que l'emploi, le logement, l'éducation (...)* dans le but de réduire les risques de récidive »¹⁰⁸². Elle doit permettre « *de réintégrer socialement l'auteur d'infraction dans la société et de contribuer à la sécurité collective* »¹⁰⁸³. Cette réintégration sociale doit s'accompagner d'une réintégration citoyenne, permettant au condamné, à l'issue de sa peine de « *mener une vie responsable et exempte de crime* »¹⁰⁸⁴. La réinsertion ainsi appréhendée désigne un processus global « *au terme duquel un individu qui a commis des délits dans le passé cesse d'en commettre et mène une vie à peu près normale* »¹⁰⁸⁵. Elle tend à ce que le délinquant soit, à l'issue de sa peine, capable de réintégrer la société et d'en respecter les règles de fonctionnement. La réinsertion renvoie à la fonction utilitariste de la peine qui ne doit pas se contenter de mettre temporairement l'individu à l'écart, mais contribuer à son amélioration dans le cadre d'une prise en charge idoine. Bien que ces règles européennes soient dénuées de valeur contraignante à l'égard des Etats membres, elles ont, dans leur version de 1987, influencé la définition des missions de l'Administration Pénitentiaire issue de la loi du 22 juin 1987¹⁰⁸⁶.

237. La loi pénitentiaire traduit, au plan législatif, la nécessité de concilier les fonctions rétributive et resocialisante de la peine. Bien qu'elle soit une loi de circonstance¹⁰⁸⁷, elle n'en contient pas moins une définition des missions de l'Administration Pénitentiaire. Par définition, la justice est une mission régaliennne. Le droit de punir est l'une des prérogatives essentielles de l'Etat. L'Administration Pénitentiaire, chargée d'exécuter les décisions judiciaires, présente elle aussi un caractère régalien consacré¹⁰⁸⁸. L'article 1^{er} de la loi, depuis abrogé, dispose que « *le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions et sentences pénales et au maintien de la sécurité publique. Il favorise la réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire. Il est organisé de manière à assurer l'individualisation des*

¹⁰⁸¹ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1, op. cit., Annexe II.

¹⁰⁸² CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation Rec(2010)1, op. cit., Règle n°61.

¹⁰⁸³ CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation Rec(2010)1, op. cit., Annexe II.

¹⁰⁸⁴ CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation Rec(2006)2, op. cit., Règle n°102-1.

¹⁰⁸⁵ CUSSON M., Fondements empiriques de la réinsertion, in INSTITUT DE SCIENCES PÉNALES ET DE CRIMINOLOGIE D'AIX EN PROVENCE, *La réinsertion des délinquants : mythe ou réalité*, PUAM, Faculté de droit et de science politique, 1996, 284 p., p. 111-130, spéc. p. 111.

¹⁰⁸⁶ Loi n°87-432 du 22 juin 1987, op. cit.

¹⁰⁸⁷ PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 459 et s., §42.41 ; COUVRAT P., op. cit., spéc. p. 927 : selon l'auteur, la loi résulte de la volonté politique de faciliter la construction et la gestion des nouveaux établissements pénitentiaires prévus dans le cadre du programme dit « 15 000 » porté par le Ministre de la Justice M. Chalandon.

¹⁰⁸⁸ PÉCHILLON E., op. cit., spéc. p. 44.

peines ». La réinsertion est consacrée comme « *un objectif collectif du droit commun de la sanction pénale* »¹⁰⁸⁹. Cette consécration législative donne un fondement juridique concret à l'objectif de réinsertion, dans le prolongement des principes édictés en 1945¹⁰⁹⁰. Elle marque toutefois une évolution par rapport à la législation antérieure. Dans le cadre de la réforme Amor, les dispositions législatives relatives, notamment, au régime de détention prévoyaient qu'il était « *institué en vue de favoriser l'amendement des condamnés et de préparer leur reclassement social* »¹⁰⁹¹. La réinsertion en constituait le fondement principal¹⁰⁹². La loi de 1987 lui adjoint une fonction sécuritaire. Cette définition des missions du service public pénitentiaire souligne leur ambiguïté originelle, l'Administration devant concilier deux exigences a priori « *antinomiques, difficilement gérables au quotidien, l'une supposant l'autorité, l'autre supposant la conciliation* »¹⁰⁹³. Dans le prolongement de cette loi, l'article D. 189 du code de procédure pénale dispose qu'« *à l'égard de toutes les personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à quelque titre que ce soit, le service public pénitentiaire assure le respect de la dignité inhérente à la personne humaine et prend toutes les mesures destinées à faciliter leur réinsertion sociale* »¹⁰⁹⁴. La réinsertion se trouve consacrée dans différentes sources réglementaires et législatives. Elle repose également sur des fondements juridiques de valeur supérieure.

238. Le Conseil Constitutionnel, dans sa décision du 20 janvier 1994, a précisé que « *l'exécution des peines privatives de liberté (...) a été conçue non seulement pour protéger la société et assurer la punition du condamné mais aussi favoriser l'amendement de celui-ci et permettre son éventuelle réinsertion* »¹⁰⁹⁵. Cette consécration constitutionnelle apparaît toute relative dès lors que la réinsertion n'y est qu'« *éventuelle* » et qu'elle semble secondaire par rapport aux finalités protectrices et punitives¹⁰⁹⁶. Cette relativité ressort également de la définition des missions du service public pénitentiaire issue de la loi du 22 juin 1987. Il en émerge une conception dualiste des missions de l'Administration Pénitentiaire, une mission sécuritaire orientée principalement vers la garde des détenus et une mission de réinsertion. Ces

¹⁰⁸⁹ GASSIN R., op. cit., spéc. p. 160.

¹⁰⁹⁰ Les quatorze points de la réforme pénitentiaire, point n°1.

¹⁰⁹¹ CPP, art. 728 anc.

¹⁰⁹² GASSIN R., op. cit., spéc. p. 161.

¹⁰⁹³ BORRICAND J., Rapport introductif, in INSTITUT DE SCIENCES PÉNALES ET DE CRIMINOLOGIE D'AIX EN PROVENCE, *La réinsertion des délinquants : mythe ou réalité*, op. cit., p. 18-23, spéc. p. 21.

¹⁰⁹⁴ CPP, art. D. 189 modifié par le décret n°98-1099 du 8 décembre 1998.

Voir : Décret n°98-1099 du 8 décembre 1998 modifiant le code de procédure pénale et relatif à l'organisation et au fonctionnement des établissements pénitentiaires, publié au JORF n°285 du 9 décembre 1998, p. 18498.

¹⁰⁹⁵ Conseil Constitutionnel, Décision n°93-334 DC du 20 janvier 1994, considérant 12 ; FROMENT J.C., *Quelles missions pour l'Administration Pénitentiaire, RFDA*, Juillet / septembre 2001, p. 386 et s.

¹⁰⁹⁶ PÉCHILLON E., op. cit., spéc. p. 71.

deux missions doivent être appréhendées dans leur complémentarité et non dans leur antagonisme. La réinsertion du condamné contribue activement au maintien de la sécurité publique à court mais surtout moyen et long termes. Dans leur mise en oeuvre, ces deux missions diffèrent mais se rejoignent. Si la mission de garde incombe plus particulièrement aux personnels de surveillance, la mission de réinsertion apparaît partagée entre ces personnels et les personnels d'insertion et de probation (PIP)¹⁰⁹⁷. La prévalence de la mission sécuritaire peut toutefois s'expliquer par la valeur des deux concepts de garde et de réinsertion¹⁰⁹⁸. Si la réinsertion a fait l'objet d'une consécration constitutionnelle et législative récente, la sécurité, inhérente à la mission de garde, est une notion plus ancienne, souvent rattachée aux notions administratives d'ordre public et d'intérêt général. La sécurité constitue l'un des éléments de la sûreté, droit considéré comme naturel et imprescriptible dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen¹⁰⁹⁹. Elle a été consacrée par la Constitution de 1946¹¹⁰⁰, puis reconnue par le Conseil Constitutionnel en 1980¹¹⁰¹. La sûreté fait également partie des droits consacrés par la Convention EDH¹¹⁰². Quant à l'articulation des principes de sécurité et de réinsertion, la jurisprudence constitutionnelle tend à affirmer la prépondérance de la sécurité sur la réinsertion¹¹⁰³. Au regard de la définition constitutionnelle des finalités de la peine, la sécurité apparaît conçue comme une obligation de résultat et la réinsertion comme une simple obligation de moyens. Il n'existe pas de véritable droit subjectif à la réinsertion pour le délinquant. Celle-ci ne constitue pas pour l'Administration Pénitentiaire une obligation de résultat, pouvant engager sa responsabilité en cas d'échec dans sa mission de resocialisation¹¹⁰⁴.

239. L'objectif de réinsertion permet toutefois au délinquant d'obtenir des modifications de sa situation pénale. Il irrigue de nombreuses dispositions réglementaires relatives à la peine privative de liberté. Il justifie la distinction de régime entre les différents établissements pénitentiaires¹¹⁰⁵. Lors de la création des SPIP, la réinsertion fonde l'octroi de nombreuses

¹⁰⁹⁷ MBANZOULOU P., op. cit., spéc. p. 276-294.

¹⁰⁹⁸ PÉCHILLON E., op. cit., spéc. p. 58 et s.

¹⁰⁹⁹ DDHC, art. 2.

¹¹⁰⁰ Préambule de la Constitution de 1946, al. 11.

¹¹⁰¹ Conseil Constitutionnel, Décision DC n°80-117 du 22 juillet 1980, considérant 4 : dans cette décision, le Conseil Constitutionnel rappelle que la sécurité des personnes et des biens a le caractère d'un principe à valeur constitutionnelle.

¹¹⁰² Convention EDH, art. 5.

¹¹⁰³ Conseil Constitutionnel, Décision DC n°93-334 du 20 janvier 1994, op. cit.

¹¹⁰⁴ GASSIN R., op. cit., spéc. p. 159.

¹¹⁰⁵ CPP, art. D. 70 al. 2 modifié par le décret n°98-1099 du 8 décembre 1998 : « *les maisons centrales comportent une organisation et un régime de sécurité dont les modalités internes permettent également de préserver et de développer les possibilités de réinsertion sociale des condamnés* ». Son alinéa 2 indique que « *les centres de détention comportent un régime principalement orienté vers la réinsertion sociale des condamnés* ».

mesures d'individualisation de la peine, telles que les permissions de sortir¹¹⁰⁶. Elle irrigue les dispositions relatives aux mesures du milieu ouvert. La libération conditionnelle est ouverte aux condamnés présentant « *des gages sérieux de réadaptation sociale* »¹¹⁰⁷. Le placement extérieur sous surveillance du personnel pénitentiaire est réservé aux condamnés qui « *présentent des garanties suffisantes pour la sécurité et l'ordre public notamment au regard de leur personnalité, de leurs antécédents, de leur conduite en détention et des gages de réinsertion dont ils ont fait preuve* »¹¹⁰⁸. Enfin, la semi-liberté peut être prononcée à l'égard d'un condamné « *en vue de son insertion sociale* »¹¹⁰⁹. Ces mesures soutiennent un processus de réinsertion sociale qui apparaît en cours d'acquisition¹¹¹⁰. Sur ce fondement, le détenu peut bénéficier de réductions de peines supplémentaires et voir le temps de la peine à effectuer réduire. Celles-ci sont accordées « *aux condamnés qui manifestent des efforts sérieux de réadaptation sociale* »¹¹¹¹. Dès lors qu'elle apparaît acquise, la réinsertion emporte des conséquences tout aussi notables. Au stade du prononcé de la peine, elle peut justifier une dispense de peine à l'encontre de justiciables reconnus coupables mais dont le reclassement est acquis¹¹¹². Au stade de l'exécution de la peine, dans le cadre d'un SME, la juridiction de jugement peut déclarer, par anticipation, la condamnation non avenue à l'égard d'un condamné dont le « *reclassement social paraît acquis* »¹¹¹³. Ces mesures ne constituent pas un droit. Leur octroi est soumis à l'appréciation souveraine des magistrats, dans une logique d'individualisation des modalités d'exécution de la peine. L'intervention des SPIP revêt une importance toute particulière.

2– La réinsertion, finalité des missions des SPIP

240. La loi pénitentiaire de 1987¹¹¹⁴ consacre la mission resocialisante du service public pénitentiaire. Le principe d'individualisation de la peine, prononcée et exécutée, constitue le garant de cette réintégration sociale. Son respect repose sur l'intervention des personnels d'insertion et de probation, au travers leurs missions d'aide à la décision judiciaire et de suivi des PPSMJ.

¹¹⁰⁶ CPP, art. D. 145 modifié par le décret n°75-402 du 23 mai 1975 : « *des permissions de sortir d'une durée maximale de trois jours peuvent être accordées en vue du maintien des liens familiaux ou de la préparation de la réinsertion sociale aux condamnés qui ont exécuté la moitié de leur peine et qui n'ont plus à subir qu'un temps de détention inférieur à trois ans* ».

¹¹⁰⁷ CPP, art. 729 en vigueur au 1^{er} mars 1994.

¹¹⁰⁸ CPP, art. D. 128 modifié par le décret n°98-1099 du 8 décembre 1998.

¹¹⁰⁹ C. pén., art. 132-25 en vigueur au 1^{er} mars 1994.

¹¹¹⁰ MBANZOULOU P., op. cit., spéc. p. 37-40 ; GASSIN R., op. cit., spéc. p. 452-456.

¹¹¹¹ CPP, art. 721-1 modifié par la loi n°97-1159 du 19 décembre 1997.

¹¹¹² C. pén., art. 132-59 CP.

¹¹¹³ CPP, art. 743 modifié par la loi n°92-1336 du 16 décembre 1992.

¹¹¹⁴ Loi n°87-432 du 22 juin 1987, op. cit.

241. En dépit de leur dualité, les missions des CPAL et des SSE présentait des finalités communes. La définition réglementaire des missions des SPIP s'inscrit dans le prolongement de cette conception. Le décret de 1999 dispose que les SPIP « *mettent en oeuvre les mesures propres à favoriser [la] réinsertion sociale* » de la PPSMJ¹¹¹⁵, ce que confirme la circulaire du 15 octobre 1999 relative à leurs missions¹¹¹⁶. La circulaire du 21 novembre 2000 relative aux méthodes d'intervention des personnels souligne la spécificité du travail social au sein de l'Administration Pénitentiaire. Ce travail consiste, dans le cadre légal de l'exécution de décisions judiciaires, à « *aider les personnes à surmonter les difficultés auxquelles elles sont confrontées* » et à « *favoriser leur insertion ou leur réinsertion sans récidive dans la vie sociale en prenant en compte leur réalité sociale, économique ainsi que leurs difficultés personnelles, familiales* »¹¹¹⁷. Le mandat judiciaire enserme l'activité des services dans des contraintes légales qui « *préforment le cadre spécifique de travail commun à l'ensemble des agents et définissent un espace d'autonomie a priori moindre que celui dont disposent (...) les travailleurs sociaux qui travaillent dans des structures de droit commun* »¹¹¹⁸. Si la réinsertion est présentée comme l'une des finalités essentielles des missions des services, elle reste conçue comme une simple obligation de moyens comme en témoignent les termes qui l'introduisent. Les services doivent, non pas assurer la réinsertion des justiciables, mais mettre en oeuvre des mesures ou actions qui doivent la favoriser. Les services sont également chargés d'une mission plus sécuritaire dans le cadre du contrôle du respect des obligations imposées au condamné¹¹¹⁹. Dans l'optique d'une prise en charge globale des PPSMJ, ce contrôle s'inscrit dans un cadre strictement judiciaire, en complément de la mission d'aide à la réinsertion sociale. Si l'objectif de prévention de la récidive ne figure pas dans la circulaire relative aux missions des SPIP, il est mentionné au titre de leurs méthodes d'intervention. La réinsertion tend à prévenir la récidive. Dans le cadre du suivi des PPSMJ, il est précisé qu' « *une intervention rapide des services après la commission des faits est de nature à lutter efficacement contre la récidive en rendant plus visible et plus lisible l'action de justice* »¹¹²⁰. Enfin, l'évaluation des actions du service, par le biais des différents rapports, s'inscrit dans cette volonté de pouvoir évaluer « *leur influence sur la prévention de la récidive* »¹¹²¹. La prévention de la récidive constitue « *le but ultime* » des missions des services¹¹²², guidées par « *les*

¹¹¹⁵ CPP, art. D575 modifié par le décret 99-276 du 13 avril 1999.

¹¹¹⁶ Circulaire AP-992322/PMJ du 15 octobre 1999, op. cit., spéc. p. 5-7.

¹¹¹⁷ Circulaire AP 2000-07 du 21 novembre 2000, op. cit., spéc. p. 1.

¹¹¹⁸ CHAUVENET A., GORGEON C., MOUHANNA C., ORLIC F., op. cit., spéc. p. 78.

¹¹¹⁹ CPP, art. D574 créé par le décret n°86-462 du 14 mars 1986.

¹¹²⁰ Circulaire AP 2000-07 du 21 novembre 2000, op. cit., I.1.

¹¹²¹ Circulaire AP 2000-07 du 21 novembre 2000, op. cit., p. 2

¹¹²² HWIALKOSKI R., op. cit., spéc. p. 34

finalités communes, pour tous condamnés, (...) l'individualisation et la réinsertion »¹¹²³.

242. La prise en charge des PPSMJ repose sur une relation de confiance, de proximité, qui nécessite une bonne connaissance des caractéristiques des personnes¹¹²⁴, facilitée par la sectorisation des interventions¹¹²⁵. La circulaire limite la portée de la continuité de la prise en charge en précisant que « *la continuité d'action du service n'est pas obligatoirement une continuité de prise en charge assurée par le même travailleur social. Elle demande une organisation spécifique du service et la tenue rigoureuse des dossiers individuels* »¹¹²⁶. Cette précision conforte l'identité du service en tant que service social¹¹²⁷. Elle induit de profondes modifications des méthodes de travail des agents, en exigeant le développement des écrits pour assurer la cohérence des suivis¹¹²⁸. Dans un souci d'harmonisation, la circulaire s'accompagne de « *fiches méthodologiques présentant des canevas d'entretiens professionnels avec les PPSMJ, bases essentielles des méthodes d'intervention des agents des SPIP* »¹¹²⁹. En détention, la liberté de circulation des agents est consacrée, tout comme la confidentialité des échanges avec les détenus¹¹³⁰. Les services doivent également s'inscrire dans leur nouveau territoire et développer un réseau partenarial. Leur création n'abandonne pas le principe de l'ouverture sur la société civile. « *L'action confiée aux SPIP leur impose une connaissance des partenaires privés et publics concourant aux missions d'insertion. (...) La mission assurée par le service public pénitentiaire nécessite la constitution d'un vaste réseau partenarial, mobilisé et fiable, à compétence locale ou départementale, notamment dans les domaines de l'hébergement, de l'action sociale ou sanitaire* »¹¹³¹. Le développement de ce tissu partenarial constitue « *une attribution prioritaire du DSPIP* », représentant du service au niveau départemental¹¹³². Il lui incombe de mettre en oeuvre, en relation avec le chef d'établissement et les magistrats mandants, des actions locales programmées et coordonnées dont les SPIP constituent « *les maîtres d'ouvrage* »¹¹³³. L'inscription des services au sein des politiques locales de prévention de la délinquance et d'insertion modifie leur relation avec les justiciables.

La prise en charge cesse de relever de leur compétence exclusive. « *Alors que la relation*

¹¹²³ COUVRAT P., Quelques propos sur les nouveaux services pénitentiaires d'insertion et de probation, RSC, 1999, p. 626-629, spéc. p. 627.

¹¹²⁴ Circulaire AP 2000-07 du 21 novembre 2000, op. cit., I.1.2.

¹¹²⁵ Circulaire AP 2000-07 du 21 novembre 2000, op. cit., I.6.1.

¹¹²⁶ Circulaire AP 2000-07 du 21 novembre 2000, op. cit., I.6.

¹¹²⁷ HERZOG-EVANS M., op. cit., spéc. p. 235, §213.81.

¹¹²⁸ Circulaire AP 2000-07 du 21 novembre 2000, op. cit., I.6.2.

¹¹²⁹ Circulaire AP 2000-07 du 21 novembre 2000, op. cit., conclusion.

¹¹³⁰ CPP, art. D. 463 modifié par le décret du 13 avril 1999.

¹¹³¹ Circulaire AP 2000-07 du 21 novembre 2000, op. cit., II.4.1.

¹¹³² ib. id.

¹¹³³ Circulaire AP 2000-07 du 21 novembre 2000, op. cit., II.4.3.

individuelle et sur le long terme constituait jusqu'alors le coeur de l'action "éducative" des travailleurs sociaux, des orientations les ont engagés de plus en plus à travailler en complémentarité avec des partenaires concourant à des missions d'insertion, et à inscrire leur action dans des politiques plus globales. Or, ces deux approches, loin de s'exclure, sont complémentaires »¹¹³⁴. Une nouvelle conception du travail social pénitentiaire se dégage, comprenant une part judiciaire et une part d'aide à la réinsertion sociale. Le cadre judiciaire caractérise le métier des personnels d'insertion et de probation, à qui il appartient de participer à la CAP, de formuler des propositions d'individualisation des mesures au JAP et d'assurer le contrôle du respect des obligations en milieu ouvert. Cette « *part strictement judiciaire de la mesure (...) doit être obligatoirement assurée* ». A l'inverse, la mission « *d'aide à la réinsertion sociale (...) varie selon le profil et la situation de la PPSMJ et selon l'évolution du suivi* »¹¹³⁵. Les personnels doivent s'appuyer sur des partenaires ad hoc. « *Ces deux missions de natures différentes* » sont conçues comme « *complémentaires* » en vue d'une « *prise en charge globale de la personne* ». La réforme est ambitieuse.

B- Des services aux compétences multiples

243. Les missions des SPIP se déclinent autour de deux champs d'action principaux : la préparation et l'exécution des décisions judiciaires pénales et le suivi des PPSMJ. Les services interviennent sur de nombreux champs, selon un niveau de participation variable, allant d'une compétence directe à un simple rôle de coordination¹¹³⁶. Ils apparaissent garants du suivi socio-éducatif en milieu fermé (1) et acteurs centraux des mesures du milieu ouvert (2)

1 – Les SPIP chargés du suivi socio-éducatif des détenus

244. Le SPIP est clairement recentré sur ses missions de préparation des décisions judiciaires et de suivi des justiciables. Il conserve un rôle important sur l'ensemble des actions sociales, culturelles, sanitaires et éducatives menées auprès des détenus. Ses compétences se déclinent en cinq niveaux d'intervention : la compétence directe, le pilotage, la participation, la proposition et la coordination. Au regard de ces champs de compétences, le service devient un acteur incontournable de la prise en charge socio-éducatif des détenus, garant de la cohésion de

¹¹³⁴ Circulaire AP 2000-07 du 21 novembre 2000, op. cit., introduction.

¹¹³⁵ ib. id.

¹¹³⁶ ELGUIZ F., Le rôle des services pénitentiaires d'insertion et de probation, *ASH* n°2140, 5 novembre 1999, p. 9-12.

l'ensemble des actions menées.

245. En détention, le SPIP a pour mission « *de participer à la prévention des effets désocialisants de l'emprisonnement sur les détenus, de favoriser le maintien des liens familiaux et de les aider à préparer leur réinsertion sociale* »¹¹³⁷. Il lui incombe de piloter l'ensemble des actions menées en matière de formation professionnelle, d'activités culturelles, d'accès aux droits sociaux et de préparation à la sortie. Dans le cadre de la préparation à la sortie, le service doit mettre en place des « *dispositifs (...) destinés à faciliter la réinsertion des détenus, en traitant avant leur sortie, les questions relatives à l'insertion, dont l'obtention de documents officiels (...), l'accès à l'emploi, à la formation professionnelle, à la santé, au logement* »¹¹³⁸. S'il peut apporter une aide matérielle aux détenus, il est déchargé de régler toutes les questions administratives, qui relèvent de la compétence des structures de droit commun. En matière d'insertion sociale, il appartient au SPIP de s'assurer que les condamnés accèdent aux services sociaux et aux dispositifs d'insertion de droit commun, en les mettant en relation avec les structures ou organismes compétents¹¹³⁹. Il pilote également les actions culturelles et de formation professionnelle en étroite collaboration avec le chef d'établissement. Les actions sont menées avec le soutien d'intervenants extérieurs, associatifs ou organismes publics¹¹⁴⁰.

246. Dans le prolongement de ces missions socio-professionnelles, le SPIP participe aux mesures de lutte contre l'illettrisme et l'indigence. Il joue également un rôle de coordination en matière de développement des activités sportives¹¹⁴¹, de lutte contre la toxicomanie et d'éducation pour la santé. Il dispose enfin d'un pouvoir de proposition en matière d'enseignement, de travail en détention et d'actions sanitaires. Les activités scolaires sont assurées par des personnels de l'Education Nationale. La prise en charge sanitaire des détenus relève de la compétence du Ministère de la santé depuis la loi du 18 janvier 1994¹¹⁴². Le service joue un rôle de supervision sur l'ensemble des actions de réinsertion, tant sur le plan socio-professionnel, sanitaire, éducatif, sportif, culturel. Il intervient en étroite collaboration avec le chef d'établissement, qui peut adapter les actions aux spécificités de son établissement. Le SPIP conserve sa compétence directe sur le suivi des détenus, la préparation des aménagements de peine et la création de

¹¹³⁷ CPP, art. D. 460 modifié par le décret n°99-276 du 13 avril 1999.

¹¹³⁸ Circulaire AP-992322/PMJ du 15 octobre 1999, op. cit., 2.1.

¹¹³⁹ CPP, art. D. 573 modifié par le décret n°99-276 du 13 avril 1999.

¹¹⁴⁰ CPP, art. D. 441-1 modifié par le décret n°99-276 du 13 avril 1999 ; CPP, art. D. 457 modifié par le décret n°99-276 du 13 avril 1999.

¹¹⁴¹ CPP, art. D. 459-1 al. 3 modifié par le décret n°99-276 du 13 avril 1999.

¹¹⁴² Loi n°94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale, publiée au JORF du 19 janvier 1994, p. 960.

nouvelles places de placement à l'extérieur. Il est chargé « *de rechercher les moyens propres à favoriser l'individualisation de la situation pénale des détenus* »¹¹⁴³. Il contribue à la mise en oeuvre du projet d'exécution de peine¹¹⁴⁴. Cette mission s'inscrit ici dans le prolongement du nouvel article 132-24 du code pénal, alors en vigueur, qui consacre la personnalisation de la peine.

247. Les SPIP constituent une interface privilégiée entre le milieu fermé et le milieu ouvert, étant chargés de préparer puis de mettre en oeuvre les mesures en milieu ouvert. Ils constituent des acteurs essentiels de la politique de développement des aménagements de peine.

2- Les SPIP au coeur des aménagements de peine

248. Chargés d'aider le magistrat et de suivre le condamné, les SPIP jouent un rôle central dans les mesures du milieu ouvert. Celles-ci constituent des instruments privilégiés dans la politique de prévention de la récidive. Elles font pourtant l'objet d'une utilisation trop timide. Différentes réformes sont intervenues pour promouvoir ces mesures, en élargissant leur champ d'application (a) ou en les diversifiant (b). Par leurs missions, les services contribuent à la mise en oeuvre effective des nouvelles dispositions.

a- L'élargissement des conditions d'octroi des mesures existantes

249. Dès le milieu des années 1990, la problématique de la surpopulation carcérale, notamment en maisons d'arrêt, amène une réflexion profonde sur l'amélioration des conditions de détention¹¹⁴⁵. Cette réflexion se réactive au début des années 2000 suite à la publication des rapports de deux commissions parlementaires¹¹⁴⁶. Il apparaît nécessaire d'engager des politiques en faveur du développement des peines alternatives et aménagements de peines.

250. Les mesures restrictives de liberté nourrissent de nombreux espoirs. Elles permettent de

¹¹⁴³ CPP, art. D. 461 modifié par le décret n°99-276 du 13 avril 1999. ; CPP, art. D. 478 modifié par le décret n°99-276 du 13 avril 1999.

¹¹⁴⁴ Note du 2 mai 1996 relative à la mise en place du projet d'exécution de peine dans les établissements pour peine, JUSE9640024N ; Circulaire AP 2000-08 JUSE0040058 C relative à la généralisation du projet d'exécution de peine aux établissements pour peine, publiée au BOMJ, n°83, 2001.

¹¹⁴⁵ KENSEY A., TIMBART O., La population des prisons a augmenté de 60% en vingt ans, *Infostat Justice*, n°25, Octobre 1991, Ministère de la Justice, 4 p.

¹¹⁴⁶ HYEST J.-J., CABANEL G.-P., *Rapport n°449 de la commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 10 février 2000*, 2 t., Décembre 2000, Sénat, 775 p. ; MERMAZ L., FLOCH J., *Rapport n°2521 fait au nom de la commission d'enquête sur la situation dans les prisons françaises*, Assemblée Nationale, Décembre 2000, 2 t. 893 p.

désengorger les établissements pénitentiaires, tout en favorisant, a priori, la réinsertion des détenus. Individualisées, elles contribuent à réduire le temps de la détention, ou à éviter l'incarcération, de manière constructive. Elles apparaissent plus efficaces et plus pertinentes que les mesures d'érosion de la peine que constituent les réductions de peines et les grâces¹¹⁴⁷, comme le souligne le Conseil de l'Europe¹¹⁴⁸. Dans les années 1990, des études nationales établissent que le taux de nouvelle affaire, c'est-à-dire de réitération, dépend de la modalité de sortie¹¹⁴⁹. Elles présentent quelques limites d'ordre méthodologique. Elles ne permettent pas de tenir compte du processus de sélection mis en oeuvre en amont par les magistrats dans leurs décisions d'octroi. Leurs résultats doivent être nuancés. Ces études soulignent néanmoins que les condamnés qui ont bénéficié d'une mesure de sursis ou d'une libération conditionnelle présentent un taux de nouvelle affaire moins élevé que les condamnés sortis en fin de peine. Ces mesures, et notamment la libération conditionnelle restent utilisées de manière trop confidentielle¹¹⁵⁰. La durée de détention subit une simple érosion, mais elle ne bénéficie pas d'une réelle individualisation¹¹⁵¹.

251. Afin limiter en premier lieu les courtes peines d'emprisonnement, le champ d'application de l'article D. 49-1 du code de procédure pénale est élargi aux peines inférieures ou égales à un an¹¹⁵². Il est désormais expressément prévu que le JAP peut charger le CPAL, puis le SPIP, « *de vérifier la situation des détenus et de proposer des mesures propres à favoriser l'insertion sociale* » du condamné. Le service intervient aux fins de soutenir l'individualisation de la

¹¹⁴⁷ PRADEL J., Peine prononcée, peine subie, *Rev. Pén.*, 2002, p. 661 et s. ; TOURNIER P.V., L'exécution des peines privatives de liberté, aménagement ou érosion ?, *Questions Pénales*, CESDIP, Décembre 2001, 4 p.

¹¹⁴⁸ CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation R(99)22 du Comité des Ministres concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, adoptée le 30 septembre 1999, Recommandation n°23 : « *il conviendrait de favoriser le développement de mesures permettant de réduire la durée effective de la peine purgée, en préférant les mesures individualisées, telles que la libération conditionnelle, aux mesures collectives de gestion de surpeuplement carcéral (grâces collectives, amnisties)* ».

¹¹⁴⁹ Voir not. : TOURNIER P.V., MARY F.L., PORTAS C., Au-delà de la libération, observation suivie d'une cohorte d'entrants en prison, CESDIP, *Etudes et données pénales*, n°6, 1997, 120 p., spéc. p. 46, Tableau n°19 ; KENSEY A., TOURNIER P.V., Le retour en prison, analyse diachronique, *Travaux & documents*, n°40, avril 1991, Ministère de la justice, DAP, 95 p.

¹¹⁵⁰ TOURNIER P.V., Inflation carcérale et aménagements de peine, *Séminaire européen « prévention de la délinquance et alternatives pénales »*, CESDIP, Mai 1995, 34 p., spéc. p. 7 ; KENSEY A., TOURNIER P.V., *Placement extérieur, semi-liberté, libération conditionnelle. Des Aménagements d'exception*, Ministère de la Justice, 2 t., DAP, PMJ1, CESDIP, Février 2000, 155 p. ; KENSEY A., TOURNIER P.V., Aménagements de peines privatives de liberté, des mesures d'exception, *Questions Pénales*, CESDIP, Juin 2000, XIII.3., 4 p. ; voir égal. PONCELA P., Le fait du prince, la libération conditionnelle accordée par le Ministre de la Justice, *RSC*, 1999, p. 139-144.

¹¹⁵¹ TOURNIER P.V., Inflation carcérale et aménagements de peines, op. cit., spéc. p. 12.
Voir pour le même constat posé dès 1985 : TOURNIER P.V., LECONTE B., MEURS D., L'érosion des peines, analyse de la cohorte des condamnés à une peine de trois ans et plus, libérés en 1982, *Etudes et données pénales*, CESDIP, n°49, 1985, 87 p., spéc. p. 4 : en moyenne, les détenus n'effectuent en détention que 67,5% de la peine prononcée. Les réductions de peine contribuent à plus de 80% à la proportion de la peine non effectuée.

¹¹⁵² CPP, art. D. 49-1 modifié par le décret n° 96-651 du 22 juillet 1996, puis par le décret n°2000-1213 du 13 décembre 2000.

décision judiciaire. Cette procédure ne soulève pas les mêmes enjeux que les enquêtes réalisées au stade pré-sentenciel qui relèvent toujours de la compétence du SPIP¹¹⁵³. Elle intervient dans une grande proximité temporelle avec la mise à exécution de la peine, sous quelle que modalité que ce soit. Le service suit le condamné dès le prononcé de sa condamnation, intervient pour proposer un éventuel aménagement de peine et met ensuite la mesure en oeuvre. Cette modification réglementaire engendre une augmentation de la charge de travail des services, au regard du nombre d'enquêtes préalables effectuées, même si celles-ci restent sommaires¹¹⁵⁴. En proportion, le nombre d'aménagements accordés reste résiduel et interrogé¹¹⁵⁵. Cet écart met en évidence le caractère inégalitaire de ces aménagements ab initio, les magistrats se montrant exigeants quant au profil du condamné¹¹⁵⁶. La procédure de l'article D. 49-1 vient par conséquent non pas favoriser la réinsertion, mais davantage maintenir l'insertion existante, en évitant l'incarcération.

252. La mission de suivi du SPIP conserve sa dualité originelle, à savoir le suivi, l'accompagnement du condamné, mais également le contrôle du respect des modalités d'exécution par le condamné, dont l'agent rend compte au magistrat¹¹⁵⁷. Le champ d'intervention des services a subi une profonde évolution suite à l'introduction du placement sous surveillance électronique dans l'arsenal juridique.

b- L'instauration du placement sous surveillance électronique

253. Dès 1989, M. Bonnemaïson préconisait l'instauration d'un système de *numerus clausus* associé à la mise en oeuvre d'un dispositif de surveillance électronique¹¹⁵⁸. Cette préconisation est reprise par le député-sénateur Cabanel, qui s'appuie sur des expériences étrangères, et notamment nord-américaines¹¹⁵⁹, pour proposer, en 1996, le principe d'une assignation à domicile sous surveillance électronique¹¹⁶⁰.

¹¹⁵³ CPP, art. D. 574 modifié par le décret n°99-276 du 13 avril 1999.

¹¹⁵⁴ Pour une étude spécifique de la semi-liberté ab initio, voir : VRGA S., L'aménagement des courtes peines d'emprisonnement : le cas de la semi-liberté ab initio, *Rev. pénit*, 2001, n°4, p. 814-833.

¹¹⁵⁵ VRGA S., op. cit. : l'auteur souligne qu'en 1998, les SPIP ont réalisés près de 30 000 enquêtes pour 442 placements extérieurs et 4293 semi-libertés prononcés ab initio.

¹¹⁵⁶ VRGA S., op. cit. : l'auteur souligne que l'admission en semi-liberté repose dans 86% des cas sur un contrat de travail.

¹¹⁵⁷ CPP, art. D. 575 modifié par le décret n°99-276 du 13 avril 1999.

¹¹⁵⁸ BONNEMAISON G., op. cit., spéc. p. 24-31.

¹¹⁵⁹ LANDREVILLE P., La surveillance électronique, un marché en expansion, *Déviance et Société*, 1999, vol. 23, n°1, p. 105-121 ; KALUSZYNSKI M., Le développement du placement sous surveillance électronique en Europe, genèses, circulation des modèles et diversité des problématiques, in FROMENT J.-C., KALUSZYNSKI M. (ED.), *Justice et technologies : surveillance électronique en Europe*, Grenoble, PUG, 2007, 214 p., p. 13-28.

¹¹⁶⁰ CABANEL P.-G., *Rapport pour une meilleure prévention de la récidive*, op. cit., spéc. p. 115-139.

254. Le placement sous surveillance électronique (PSE) a initialement été mis en oeuvre aux Etats-Unis¹¹⁶¹. Le premier dispositif a été expérimenté, dans les années 1960, auprès de jeunes récidivistes bénéficiant d'une libération conditionnelle. Il a ensuite étendu en tant qu'alternative à l'incarcération dans les années 1970¹¹⁶². L'introduction de la surveillance électronique repose sur des objectifs ambitieux, à savoir éviter l'incarcération ou favoriser la réinsertion des condamnés. Ces expériences suscitent l'intérêt de nombreux pays, qui décident d'introduire le dispositif dans leur législation¹¹⁶³. Il est utilisé sous des modalités diverses, en tant qu'alternative à la détention provisoire, modalité d'exécution des courtes peines ou modalité d'exécution des fins de peine. Son introduction en France s'inscrit dans le prolongement de ces expérimentations¹¹⁶⁴. M. Bonnemaïson s'inspire des pratiques anglo-saxonnes pour promouvoir l'instauration d'un système de surveillance électronique en France en complément d'un *numerus clausus*¹¹⁶⁵. Par ce biais, il entend limiter la capacité d'accueil des établissements pénitentiaires afin d'offrir des conditions de détention dignes aux détenus. Le député-sénateur Cabanel reprend cette proposition et fait oeuvre de persévérance pour voir son projet aboutir. Il s'appuie sur les mêmes arguments que ceux développés à l'étranger pour promouvoir la surveillance électronique. La mesure est présentée comme un moyen de lutter efficacement contre la surpopulation carcérale, tout en permettant de réduire le coût de la prise en charge des condamnés. A l'encontre de ces derniers, le PSE oeuvre à la prévention de la récidive, en maintenant les justiciables au sein de la communauté, et en préservant leur environnement familial et socio-professionnel des effets délétères de l'incarcération. L'introduction de la surveillance électronique répond à des exigences pragmatiques en termes de gestion des flux et des ressources. Elle s'inscrit néanmoins dans le

¹¹⁶¹ MADIGNIER B., KUHN A., Surveillance électronique : la France dans une perspective internationale, *RSC*, n°4, 1998, p. 671-686, spéc. p. 672 ; CARDET C., *Le placement sous surveillance électronique*, Paris, L'Harmattan, 2004, 92 p., spéc. p. 15-16 ; PAPHÉODOROU T., Le placement sous surveillance électronique des délinquants en droit comparé, *Rev. pénit.*, 1999, n°1, p. 111-130, spéc. p. 112-113.

¹¹⁶² Le dispositif a été mis au point par deux chercheurs de l'Université d'Harvard, Ralph et Robert Schwitzgebel. Ils ont élaboré le premier dispositif de localisation à distance, expérimenté auprès de jeunes condamnés récidivistes bénéficiant d'une libération conditionnelle en 1964. Dès 1971, une expérience est conduite auprès de jeunes détenus en tant que mesure alternative à l'incarcération. Le dispositif est étendu, à partir de 1977, à de nombreux Etats américains.

Voïr : CARDET C., op. cit.

¹¹⁶³ Le dispositif est mis en oeuvre au Canada dans les années 1980, puis dans de nombreux pays européens dans les années 1990, et notamment en Angleterre, aux Pays de Galles, en Suède ou en Belgique
VOIR : CARDET C., op. cit., spéc. p. 22-27 ; PAPHÉODOROU T., op. cit., spéc. p. 113-114 ; TOMIC-MALIC M., Expérience suédoise de surveillance électronique, *Rev. pénit.*, 1999, n°1, p. 131-138.

¹¹⁶⁴ Sur la genèse du dispositif français, voir : LEVY R., PITOUN A., L'expérimentation du placement sous surveillance électronique en France et ses enseignements (2001-2004), *Déviante et société*, 2004, vol. 28, n°4, p. 411-437, spéc. p. 412-415 ; PITOUN A., KENSEY A., TOURNIER P-V., LEVY R., Sous surveillance électronique. La mise en place du « bracelet électronique » en France (octobre 2000-mai 2002), *Travaux & documents*, n°61, Ministère de la Justice, DAP, 2003, 223 p., spéc. p. 12-13.

¹¹⁶⁵ BONNEMAISON G., op. cit., spéc. p. 27-28.

cadre d'une politique pénale préventive, dès lors qu' « éviter la récidive, c'est-à-dire la non-reproduction par un même individu d'un acte délictuel ou criminel, est l'aune à la mesure de laquelle s'apprécie toute politique pénale »¹¹⁶⁶.

255. La surveillance électronique reçoit une première consécration législative dans le cadre de la loi du 30 décembre 1996¹¹⁶⁷, qui modifie le rapport annexé à la loi de programme du 6 janvier 1995 relative à la justice¹¹⁶⁸. Suite à cette modification, il est indiqué que « pour prévenir la récidive, la politique pénale ne peut pas être uniquement fondée sur la mise en détention et le placement sous surveillance électronique doit pouvoir être substitué à la détention ». La mesure est pleinement consacrée dans la loi du 19 décembre 1997¹¹⁶⁹, issue d'un projet de loi déposée par M. Cabanel en juin 1996¹¹⁷⁰. A l'origine, le PSE constitue un aménagement de peine ouvert aux condamnés à une ou plusieurs peines privatives de liberté dont la durée ou le reliquat n'excède pas un an¹¹⁷¹. Il peut également être prononcé à titre probatoire d'une libération conditionnelle pour une durée n'excédant pas un an¹¹⁷². La mesure est mise en oeuvre par le JAP, qui peut l'assortir des mesures de contrôle, de surveillance et d'assistance prévues dans le cadre du SME¹¹⁷³. « Le placement sous surveillance électronique emporte, pour le condamné, interdiction de s'absenter de son domicile ou de tout autre lieu désigné par le JAP en dehors des périodes fixées par celui-ci » au regard de sa situation familiale, professionnelle ou sanitaire¹¹⁷⁴. Le placé fait l'objet d'un contrôle à distance, par le biais d'un bracelet qui émet des signaux vers un récepteur situé au lieu d'assignation du condamné. Le boîtier récepteur est initialement branché sur la ligne de téléphone fixe. Il transmet les informations relatives à la situation du justiciable à un centre de surveillance. Le contrôle à distance est assuré par les personnels pénitentiaires¹¹⁷⁵, et plus spécifiquement par les surveillants pénitentiaires.

256. L'introduction du PSE comporte des avancées notables en matière post-sentencielle¹¹⁷⁶.

¹¹⁶⁶ BONNEMAISON G., op. cit., spéc. p. 21.

¹¹⁶⁷ Loi n°96-1235 du 30 décembre 1996 relative à la détention provisoire et aux perquisitions de nuit en matière de terrorisme, publiée au JORF du 1 janvier 1997, p. 9, art. 15.

¹¹⁶⁸ Loi de programme n°95-9 du 6 janvier 1995 relative à la justice, publiée au JORF du 8 janvier 1995, p. 381, Rapport annexe, II.3

¹¹⁶⁹ Loi n°97-1159 du 19 décembre 1997 consacrant le placement sous surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines privatives de liberté, publiée au JORF n°295 du 20 décembre 1997, p. 18452.

¹¹⁷⁰ COUVRAT P., Une première approche de la loi du 19 décembre 1997 relative au placement sous surveillance électronique, RSC, n°2, 1998, p. 374-378.

¹¹⁷¹ CPP, art. 723-7 al. 1 créé par la loi n°97-1159 du 19 décembre 1997.

¹¹⁷² CPP, art. 723-7 al. 2 créé par la loi n°97-1159 du 19 décembre 1997.

¹¹⁷³ CPP, art. 723-10 créé par la loi n°97-1159 du 19 décembre 1997 : il s'agit des mesures prévues aux articles 132-43 à 132-46 du code pénal.

¹¹⁷⁴ CPP, art. 723-7 al. 3 créé par la loi n°97-1159 du 19 décembre 1997.

¹¹⁷⁵ CPP, art. 723-9 al. 2 créé par la loi n°97-1159 du 19 décembre 1997.

¹¹⁷⁶ COUVRAT P., o. cit., spéc. p. 378.

Le recours au dispositif suppose de recueillir le consentement préalable du condamné, donné en présence de son avocat. Le placé dispose de la faculté de saisir le JAP pour qu'il modifie les conditions d'exécution de la mesure¹¹⁷⁷. Il doit également être entendu, en présence de son avocat, préalablement à toute décision de retrait¹¹⁷⁸. Cette décision est prise en chambre du conseil, à l'issue d'un débat contradictoire, au cours duquel le magistrat entend les réquisitions du Parquet et les observations du condamné. Cette procédure particulière renforce le rôle du JAP¹¹⁷⁹, qui se voit reconnaître la possibilité de remettre officiellement en cause la décision de la juridiction de jugement, dans le quasi-respect du parallélisme procédural¹¹⁸⁰. Elle préfigure la future juridictionnalisation de certaines de ses décisions. L'introduction du PSE poursuit une certaine forme de contractualisation de la peine. L'exigence de consentement du condamné souligne le caractère contraignant de la mesure, qui s'immisce dans le quotidien du placé et de ses proches, et le soumet à un cadre strict. Le champ d'application du PSE a par la suite été étendu à la phase pré-sentencielle, en tant qu'alternative à la détention provisoire par la loi du 15 juin 2000¹¹⁸¹, puis en tant que modalité du contrôle judiciaire par la loi du 9 septembre 2002¹¹⁸².

Au regard de la nouveauté du dispositif, la mise en oeuvre du PSE a fait l'objet d'expérimentations préalables sur quelques sites pilotes, qui interviennent en dehors de tout cadre réglementaire. Le décret d'application n'interviendra qu'à l'issue de cette première phase expérimentale, en avril 2002¹¹⁸³. Cette introduction progressive témoigne du souci de l'Administration Pénitentiaire de tester le dispositif novateur et de permettre à ses personnels de l'appréhender. Les expérimentations débutent à partir d'octobre 2000 pour les condamnés incarcérés principalement en maison d'arrêt¹¹⁸⁴, au sein d'établissement devant présenter trois critères à savoir « *un fort niveau de surpopulation carcérale, un chef d'établissement apte à piloter l'opération et un JAP intéressé* »¹¹⁸⁵. Elles servent de fondement à la généralisation du dispositif, alors même que leurs résultats sont loin d'être concluants au regard des objectifs

¹¹⁷⁷ CPP, art. 723-11 créé par la loi n°97-1159 du 19 décembre 1997.

¹¹⁷⁸ CPP, art. 723-13 créé par la loi n°97-1159 du 19 décembre 1997.

¹¹⁷⁹ COUVRAT P., op. cit., spéc. p. 375.

¹¹⁸⁰ Le débat contradictoire devant le JAP se tient en chambre du conseil, c'est-à-dire au sein du bureau du magistrat, sans publicité, en présence du procureur de la République et du condamné éventuellement accompagné de son avocat.

¹¹⁸¹ Loi n°2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes, publiée au JORF n°138 du 16 juin 2000, texte n°1.

¹¹⁸² Loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, publiée au JORF du 10 septembre 2002, p. 14934.

¹¹⁸³ Décret n°2002-479 du 3 avril 2002 portant modification du code de procédure pénale relatif au placement sous surveillance électronique, JUSD0230053D, publié au JORF du 10 avril 2002, p. 6322.

¹¹⁸⁴ CARDET C., La mise en oeuvre du placement sous surveillance électronique, *D.*, 2003, p. 1782-1788, spéc. p. 1782.: les premiers établissements pénitentiaires concernés ont été les maisons d'arrêt d'Agen, d'Aix-Luynes et de Loos ainsi que le centre de semi-liberté de Grenoble. L'expérimentation a par la suite été étendue à compter de septembre 2001 à six autres maisons d'arrêt.

¹¹⁸⁵ LEVY R., PITOUN A., op. cit., spéc. p. 419

ambitieux assignés au PSE. Le bilan tiré de la phase d'expérimentation ne permet pas de rassurer les professionnels sceptiques. Leurs interrogations ne sont que partiellement levées par le décret du 3 avril 2002¹¹⁸⁶.

257. A priori, le PSE « présente les atouts d'une solution d'avenir. Mettant à profit les innovations technologiques de la fin du XX^e siècle, ce système de contrôle tendrait à estomper l'image prégnante d'une justice poussiéreuse, engoncée dans ses traditions, au profit de celle d'une justice high-tech en phase avec les évolutions de la société »¹¹⁸⁷. Il offre des avantages indéniables en termes de gestion des flux, des moyens et soutient une politique de prévention de la récidive. Ces effets escomptés restent difficiles à évaluer. L'impact de la mesure sur la population carcérale apparaît en premier lieu incertain. Il dépend du cadre juridique dans lequel elle s'intègre¹¹⁸⁸. En tant que modalité d'exécution des courtes peines, le PSE peut, a priori, permettre de faire diminuer le nombre d'entrées en détention. De nombreux auteurs mettent néanmoins en garde contre le risque d'extension du filet pénal ou « *net-widening* », le phénomène désignant « la prise en charge par le système pénal, à la faveur d'une mesure nouvelle, de personnes qui y échappaient auparavant »¹¹⁸⁹ ou qui bénéficiaient « d'une mode d'exécution de peine plus clément »¹¹⁹⁰. La surveillance électronique ne présente un intérêt qu'à la condition d'être prononcée à l'encontre de justiciables qui auraient auparavant été condamnés à une peine privative de liberté. Son intérêt est moindre si elle vient empiéter sur les mesures restrictives de liberté existantes. Si cet effet substitutif à l'incarcération reste difficile à évaluer, il apparaît que « le risque de *net-widening* est (...) d'autant plus élevé que le mode d'exécution est décidé tôt dans le processus pénal »¹¹⁹¹. L'intervention du JAP, une fois la condamnation prononcée, permet de se prémunir contre ce risque, le PSE ayant alors réellement un caractère substitutif. Certains auteurs soulignent toutefois la possible anticipation par les juridictions de jugement de la décision d'aménagement de la peine, ce qui peut les conduire à prononcer une peine privative de liberté à l'encontre de condamnés qui auraient pu bénéficier d'une mesure alternative à l'incarcération ab initio¹¹⁹². Ce phénomène d'élargissement du filet pénal peut se

¹¹⁸⁶ CARDET C., op. cit., spéc. p. 1785-1788.

¹¹⁸⁷ CARDET C., op. cit., spéc. p. 1782.

¹¹⁸⁸ CARDET L., *Le placement sous surveillance électronique*, op. cit., spéc. p. 17-18.

¹¹⁸⁹ LEVY R., PITOUN A., op. cit., spéc. p. 432.

¹¹⁹⁰ MADIGNIER B., KUHN A., op. cit., spéc. p. 673.

¹¹⁹¹ MADIGNIER B., KUHN A., op. cit., spéc. p. 673.

¹¹⁹² PITOUN A., KENSEY A., TOURNIER P-V., LEVY R., op. cit., spéc. p. 15.

déduire du profil des placés, qui présentent, en France¹¹⁹³, comme à l'étranger¹¹⁹⁴, des caractéristiques plus proches des condamnés suivis en milieu ouvert que des détenus. La mesure viendrait se substituer aux mesures existantes, en proposant un contrôle renforcé des justiciables, sans véritablement empiéter sur le prononcé d'une peine privative de liberté. En tant qu'aménagement de fin de peine, la mesure peut avoir un effet immédiat sur la population carcérale. Son impact à long terme sur la densité carcérale des établissements suppose que les autorités soient en capacité de se réguler afin de ne pas utiliser les places ainsi libérées pour prononcer de nouvelles peines d'incarcération¹¹⁹⁵. Les incertitudes quant à l'effet substitutif du PSE contribuent à nuancer les arguments financiers mis en avant pour promouvoir la mesure. Le coût effectif de la mesure doit en outre intégrer la prise en charge du condamné, qui ne peut se réduire uniquement à une dimension de contrôle. Délicat à évaluer financièrement¹¹⁹⁶, l'accompagnement du justiciable, réalisé par le SPIP, conditionne l'efficacité du dispositif en termes de prévention de récidive.

258. Le PSE permet a priori d'oeuvrer à la prévention de la récidive en évitant au délinquant de subir les effets désocialisants de l'incarcération ou en lui permettant de préparer sa sortie de détention. Dans le cadre des expérimentations menées en France¹¹⁹⁷, comme à l'étranger¹¹⁹⁸, les taux d'exécution des mesures apparaissent encourageants, les mesures se déroulant majoritairement sans incident et se terminant normalement, sans retrait anticipé de la mesure¹¹⁹⁹. Ce bilan mérite d'être nuancé au regard du processus de sélection opéré en amont au sein des condamnés. Il ne permet pas de conclure à un véritable impact du PSE sur la récidive des placés. Certains auteurs étrangers concluent d'ailleurs à l'absence d'effet significatif de la mesure comparée aux autres mesures alternatives¹²⁰⁰. Une étude nationale, menée en 2010, sur la récidive des premiers placés sous surveillance électronique invite à la même prudence¹²⁰¹. En soi, le

¹¹⁹³ LEVY R., PITOUN A., op. cit., spéc. p. 420 : les auteurs soulignent qu'au regard de leur sexe, de leur nationalité, de leur âge, de leur situation familiale et professionnelle, les placés présentent des caractéristiques plus proches des condamnés bénéficiant d'une mesure en milieu ouvert que des entrants de prison.

¹¹⁹⁴ BONTA J., ROONEY J., WALLACE-CAPRETTA S., *La surveillance électronique au Canada*, Rapport au Solliciteur général du Canada, mai 1999, 80 p., spéc. p. 6 : les auteurs soulignent que les délinquants sélectionnés présentent un faible risque de récidive et auraient échappé à l'incarcération même en absence du système de surveillance électronique.

¹¹⁹⁵ LEVY R., PITOUN A., op. cit., spéc. p. 432-433 ; LANDREVILLE P., *La surveillance électronique des délinquants, un marché en expansion*, *Déviante et société*, 1999, vol. 23, n°1, p. 105-121.

¹¹⁹⁶ BONTA J., ROONEY J., WALLACE-CAPRETTA S., op. cit., spéc. p. 11.

¹¹⁹⁷ LEVY R., PITOUN A., op. cit., spéc. p. 423.

¹¹⁹⁸ PAPHÉODOROU T., op. cit., spéc. p. 117.

¹¹⁹⁹ LEVY R., PITOUN A., ib. id. : les auteurs soulignent que 57% des PSE étudiés se sont déroulés sans incident et que 94% des placements se sont achevés normalement, par la fin de la mesure.

¹²⁰⁰ BONTA J., ROONEY J., WALLACE-CAPRETTA S., op. cit., spéc. p. 63

Voir égal. : SUGG D., MOORE L., HOWARD P., *Electronic Monitoring and Offending Behaviour - Reconviction Results for the Second Year of Trials of Curfew Orders*, *Home office online report*, 59/04, 2001, 4 p.

¹²⁰¹ BENAOUA A., KENSEY A., *La récidive des premiers placés sous surveillance électronique*, *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, n°23, DAP, mars 2010, 6 p. : les auteurs soulignent que 58% des placés n'ont fait

dispositif n'empêche pas la personne placée d'agir, même si le contrôle exercé à distance sur un condamné apparaît sécurisant. Si « *la surveillance électronique projetée à l'opinion publique l'image d'une « vraie punition » puisque la liberté de l'intéressé est restreinte dans le temps et dans l'espace* »¹²⁰², ce contrôle n'est que temporaire. Il ne permet pas de s'assurer d'une absence de récidive une fois l'écrrou levé. Une surveillance trop étroite comporte par ailleurs un risque plus important de violations des modalités de mise en oeuvre de la mesure¹²⁰³. Son intérêt en termes de prévention de la récidive repose sur le contenu du suivi proposé pendant sa mise en oeuvre. Dénué de suivi, le PSE, « *nouvelle mesure qui fait vaciller les repères entre enfermement et liberté, en contenant, après écrrou et avec leur accord, des justiciables dans leur propres murs* », s'apparente à un « *gadget liberticide* », une « *prison virtuelle* » dont les contraintes s'avèrent délicates à gérer sur le long terme¹²⁰⁴. Les personnels ont accueilli la mesure avec scepticisme, « *inquiets de servir de bonne conscience à l'égard d'une mesure qui risque fort de devenir purement économique et gestionnaire* »¹²⁰⁵.

259. La dimension sécuritaire du PSE semblait bien éloignée des missions classiques des personnels d'insertion et de probation. La loi est imprécise sur l'identité des agents chargés de la surveillance et du contrôle à distance des condamnés¹²⁰⁶. Le décret a pallié ces incertitudes en répartissant les fonctions entre les personnels, le personnel de surveillance assurant la pose et la dépose du bracelet¹²⁰⁷ et le personnel des SPIP assurant « *le cas échéant* » le contrôle des obligations générales ou particulières dans le cadre du suivi socio-éducatif¹²⁰⁸. Le prononcé de mesures de contrôle ou d'assistance reste facultatif¹²⁰⁹, tout comme la saisine du service aux fins de réaliser l'enquête de faisabilité technique et l'enquête socio-éducative préalables¹²¹⁰. Les personnels ont néanmoins progressivement adhéré au dispositif, qui permet de tenir compte de la particularité des situations individuelles. Le PSE offre « *la possibilité au condamné de faire valoir la singularité de sa situation et d'obtenir un aménagement de peine adapté au plus près de ses besoins sociaux, professionnels ou familiaux* »¹²¹¹. En dépit de l'augmentation de la charge de

l'objet d'aucune nouvelle condamnation dans les cinq ans suivant la levée d'écrrou tout en insistant sur leur profil au regard de leurs antécédents judiciaires, de la nature de l'infraction initiale, de leur situation pénale au moment du placement, de leur âge, de leur sexe ou encore de leur situation professionnelle.

¹²⁰² PAPHÉODOROU T., op. cit., spéc. p. 116.

¹²⁰³ MADIGNIER B., KUHN A., op. cit., spéc. p. 677.

¹²⁰⁴ RAYNAL F., Bracelet électronique, l'ambivalence de la prison virtuelle, *ASH*, n°2270, 5 juillet 2002, p. 31-33, spéc. p. 31.

¹²⁰⁵ PITOUN A., KENSEY A., TOURNIER P-V., LEVY R., op. cit. spéc. p. 118

¹²⁰⁶ CPP, art. 723-6 créé par la loi n°97-1159 du 19 décembre 1997.

¹²⁰⁷ CPP, art. R. 57-19 créé par le décret n°2002-479 du 3 avril 2002.

¹²⁰⁸ CPP, art. R. 57-21 créé par le décret n°2002-479 du 3 avril 2002.

¹²⁰⁹ CPP, art. R. 57-16 créé par le décret n°2002-479 du 3 avril 2002.

¹²¹⁰ CPP, art. R. 57-13 créé par le décret n°2002-479 du 3 avril 2002.

¹²¹¹ LEVY R., PITOUN A., op. cit., spéc. p. 428.

travail qu'il induit, le dispositif leur permet, dans le cadre de l'enquête socio-éducative préalable d'acquérir une meilleure connaissance des placés, tout en travaillant en étroite collaboration avec les personnels de surveillance référents. Individualisé et accompagné d'un suivi pertinent, le PSE constitue un véritable instrument de réinsertion ou de prévention de la récidive. Ainsi mis en oeuvre, il permet d'éviter « *que le système ne se perde dans une logique purement managériale* », la fourniture et la maintenance des équipements incombant au secteur privé, dont il convient de « *modérer l'appétit (...) aiguisé par les perspectives de développement du « marché » français* »¹²¹². A défaut d'une utilisation encadré, la mesure peut contribuer à l'émergence en France d'une « *industrie de la punition* »¹²¹³. L'Administration Pénitentiaire investit massivement dans le développement du PSE, prévoyant dès la loi d'orientation et de programmation pour le justice de septembre 2002¹²¹⁴, « *une montée en charge progressive du dispositif* » afin d'atteindre l'objectif de plus de trois mille placements simultanés à l'horizon 2007¹²¹⁵.

260. Les SPIP sont positionnés en tant que services départementaux, compétents en matière d'insertion et de probation des PPSMJ et acteurs essentiels dans la mise en oeuvre des aménagements de peine. Ils jouissent d'un nouveau rayonnement géographique. Dégagés de l'autorité hiérarchique des chefs d'établissement, dont ils deviennent de véritables partenaires, ils bénéficient d'un repositionnement vis-à-vis de l'autorité judiciaire. Les magistrats, et principalement les JAP, ont pu avoir le sentiment d'être dépossédés du service chargé de mettre à exécution des décisions pénales.

¹²¹² CARDET C., op. cit., spéc. p. 1788.

Voir égal. : LANDREVILLE P., op. cit., spéc., p. 117 et s.

¹²¹³ CHRISTIE N., L'industrie de la punition, op. cit.

¹²¹⁴ Loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, op. cit.

¹²¹⁵ Loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002, op. cit., Annexe, II.C.2

II – Les répercussions institutionnelles de la création des SPIP

261. La réforme de 1999 positionne clairement les SPIP au sein de l'Administration Pénitentiaire, mettant fin à leur caractère de service hybride, mi-judiciaire, mi-pénitentiaire. Le JAP perd son autorité hiérarchique sur les services. La mise à exécution des décisions pénales exige que ces derniers entretiennent des relations privilégiées avec l'ensemble des magistrats mandants, et principalement des magistrats de l'application des peines. La circulaire du 15 octobre 1999¹²¹⁶ redessine les contours d'un nouveau circuit relationnel, où la proximité et l'oralité laissent place à des relations plus distantes, plus formelles. Ces nouveaux moyens d'action apparaissent indispensables pour crédibiliser les mesures du milieu ouvert. Si les JAP ont pu se montrer réticents à l'institutionnalisation des SPIP, ils se sont consolés par la reconnaissance parallèle de leur légitimité judiciaire. Quelques mois à peine après la création des services, et avant même la diffusion de la circulaire d'application relative aux méthodes d'intervention de leurs personnels, la loi du 15 juin 2000¹²¹⁷ a juridictionnalisé une partie des décisions du JAP, mettant un terme aux questionnements sur son identité professionnelle¹²¹⁸. Cette réforme judiciaire permet d'atténuer la rupture institutionnelle (A). La réforme de 1999 apparaît prometteuse. Son bilan reste limité, portant en germes les fondements d'une nouvelle crise identitaire au sein des services (B).

A – Une rupture judiciaire atténuée

262. La territorialisation des services a des répercussions pratiques sur leur fonctionnement. Les SPIP sont consacrés en tant que services déconcentrés de l'Administration Pénitentiaire, rompant leur lien hiérarchique avec l'autorité judiciaire. Si les services apprécient cette autonomie retrouvée, les JAP craignent ses répercussions sur la qualité des prises en charge. Ils doivent composer avec des circuits de communication reconfigurés (1). La réforme du 15 juin 2000 permet d'atténuer cette rupture en intégrant clairement les magistrats de l'application des peines au sein de l'institution judiciaire (2).

¹²¹⁶ Circulaire AP-992322/PMJ du 15 octobre 1999, op. cit.

¹²¹⁷ Loi n°2000-516 du 15 juin 2000 op. cit.

¹²¹⁸ LAVIELLE B., Le juge de l'application des peines est-il toujours un chiroptère ?, *Gaz. Pal.*, Septembre-octobre 2000, p. 1522-1526.

1 – Une reconfiguration des relations hiérarchiques

263. La création des SPIP se traduit par une reconfiguration institutionnelle des services, clairement positionnés au sein de l'Administration Pénitentiaire. Ces services maintiennent des liens étroits avec les autorités judiciaires, dont ils doivent mettre les décisions à exécution. Afin de tenir compte de l'élargissement de leur champ de compétences, leurs relations avec les autorités judiciaires et pénitentiaires sont redéfinies en vue de permettre une meilleure collaboration de l'ensemble des partenaires. Dégagé de toute relation hiérarchique à l'égard du JAP, le DSPIP assure un rôle de coordination et de cohérence de l'ensemble des actions du service. Bien que le magistrat perde son positionnement privilégié, il conserve un rôle d'interface entre le service et les autres magistrats mandants. L'ensemble de ces acteurs doit trouver un nouvel équilibre relationnel.

264. Au vu des dispositions réglementaires, les personnels des SPIP sont placés sous l'autorité hiérarchique de leur directeur, éventuellement appuyé par un chef de service. Le DSPIP est lui-même rattaché à la Direction Régionale de l'Administration Pénitentiaire. Cette clarification n'entraîne pas pour autant une perte totale de pouvoir du JAP sur le fonctionnement et l'activité des nouveaux services. Ce dernier constitue le principal magistrat mandant des SPIP. Il doit disposer des moyens d'action nécessaires pour s'assurer de la mise en oeuvre effective de ses décisions. L'autonomisation des services a été vécue comme un profond désaveu par les JAP, inquiets face à cette réforme qui les rendait « *[manchots]* »¹²¹⁹, telle la « *chronique de [leur] mort annoncée* »¹²²⁰. D'un point de vue pratique, la réforme de 1999 opère une déconnexion entre les services pénitentiaires et les services judiciaires, qui se traduit par un éloignement géographique. Les SPIP sont amenés à quitter l'enceinte des palais de justice pour investir de nouveaux locaux capables d'accueillir leur siège. Certains magistrats craignent que cette rupture spatiale crée « *une bureaucratisation croissante* » de leurs relations avec les travailleurs sociaux, bridant la poursuite des échanges quotidiens et informels sur la situation des justiciables¹²²¹. La réforme engendre un nouveau positionnement des JAP qui perdent leur monopole sur les services, réduits à simplement « *flotter au-dessus de l'application des peines, sans aucune prise sur le suivi des personnes prises en charge* »¹²²². La création des SPIP est vécue par certains magistrats comme « *une réforme technocratique, voulu et conçue par et pour une administration*

¹²¹⁹ BUISSON (DU) MESNIL, Le JAP manchot, réflexion sur le projet d'autonomisation des comités de probation, *Gaz. Pal.* 19-20 janvier 1996, p. 19-22.

¹²²⁰ FRANCO H., LECA B., Chronique d'une mort annoncée, *Justice* n°159, Mars 1999, p. 25-27.

¹²²¹ FRANCO H., LECA B., op. cit., spéc. p. 26.

¹²²² ib. id.

pénitentiaire soucieuse de se soustraire au contrôle du juge »¹²²³.

265. Le service doit élaborer une politique départementale en collaboration avec l'ensemble de ses partenaires pénitentiaires et judiciaires, comme le précise la circulaire du 15 octobre 1999¹²²⁴. Si le JAP dispose toujours d'une posture privilégiée, il doit désormais composer avec les autres magistrats mandants, le chef d'établissement et le DSPIP. Dépossédé de ses pouvoirs hiérarchiques, il conserve sa faculté de déterminer les orientations générales relatives à l'exécution des mesures confiées au SPIP et d'en évaluer la mise en oeuvre. Il exerce ces attributions en concertation avec les autres magistrats mandants¹²²⁵, les orientations générales présentant la synthèse, « *sur les aspects autres que l'organisation et l'administration du service, des attentes de l'ensemble des magistrats mandants du siège et du parquet pour l'exécution des mesures qu'ils confient au service* »¹²²⁶. La circulaire précise que le procureur de la République, le juge d'instruction, le président du tribunal correctionnel, le président de la chambre des appels correctionnels, le juge des enfants et le JAP ont désormais vocation à saisir le service, et non un travailleur social en particulier¹²²⁷. Pour le suivi des mesures, chaque magistrat mandant saisit le service et établit des contacts directs avec celui-ci sans que le JAP ne joue le rôle d'intermédiaire¹²²⁸. Chaque magistrat mandant est également destinataire des rapports de suivi des mesures confiées, le DSPIP devant s'assurer que ces rapports, qu'il lui appartient de valider, sont transmis¹²²⁹. Dans une logique de service, il appartient au directeur de procéder à l'affectation des dossiers¹²³⁰, de veiller au bon suivi des mesures et au respect des instructions données par les magistrats mandants¹²³¹. Il lui incombe également d'élaborer le projet de service, qui porte sur « *les principes clés de l'organisation et du fonctionnement du service, ses objectifs d'action ainsi que les principes d'intervention en milieu fermé* »¹²³². Le cadre est maître de l'organisation interne du service. Il se positionne comme un intermédiaire entre ses personnels et les magistrats, étant garant de la cohésion d'une continuité d'action pensée au niveau du service. Les JAP, comme les autres magistrats mandants, ne perdent pas pour autant tout contact direct avec les travailleurs sociaux.

¹²²³ *ib. id.*

¹²²⁴ Circulaire AP-992322/PMJ du 15 octobre 1999, *op. cit.*

¹²²⁵ CPP, art. D. 576 modifié par le décret n°99-276 du 13 avril 1999.

¹²²⁶ Circulaire AP-992322/PMJ du 15 octobre 1999, *op. cit.*, 1.1.1.

¹²²⁷ Circulaire AP-992322/PMJ du 15 octobre 1999, *op. cit.* I.2.

¹²²⁸ Circulaire AP-992322/PMJ du 15 octobre 1999, *op. cit.*, I.2.1.

¹²²⁹ Circulaire AP-992322/PMJ du 15 octobre 1999, *op. cit.*, I.2.4.

¹²³⁰ Circulaire AP-992322/PMJ du 15 octobre 1999, *op. cit.*, 1.2.3.

¹²³¹ CPP, art. D. 575 et D. 579 modifiés par le décret n°99-276 du 13 avril 1999.

¹²³² Circulaire AP-992322/PMJ du 15 octobre 1999, *op. cit.*, 1.1.2.

266. Bien que la circulaire d'octobre 1999 invite à l'élaboration d'une politique de service, le JAP et les autres magistrats concernés peuvent communiquer des instructions particulières sur un dossier particulier. Celles-ci peuvent porter notamment sur « *la nature des obligations, la nécessité d'apporter une attention particulière sur certaines d'entre elles, les modalités de leur contrôle* » ainsi que « *les modalités de compte-rendu par le service* » en termes de « *nature et fréquence* »¹²³³. Les autorités judiciaires disposent de la faculté de demander la ré-attribution d'un dossier au DSPIP, si elles estiment nécessaire de travailler avec un autre agent¹²³⁴. Les travailleurs sociaux peuvent être directement saisis par les magistrats afin de leur fournir des éléments d'information. Déplorant leur perte de contrôle sur les services, certains JAP estiment que la multiplication des référents judiciaires risque de « *renforcer l'autonomie incontrôlée des [services] à l'égard de la juridiction* » et de « *[marginaliser la probation]* »¹²³⁵. L'élargissement du champ d'intervention des services peut les conduire à se disperser dans des directions contradictoires, « *leurs mandats émanant de plusieurs autorités dont les points de vue peuvent se contredire : le mandat des procureurs qui définissent localement les politiques pénales, celui des juges du siège qui interprètent le droit pénal, celui des juges de l'application des peines qui interprètent l'application des jugements et les modalités de leur mise à exécution* »¹²³⁶. Ce risque de dispersion amène certains JAP à se prononcer pour un resserrement du champ d'intervention des SPIP sur les mesures post-sentencielles. La crédibilité des peines alternatives repose sur un suivi efficace. Certains magistrats n'écartent pas la possibilité de recourir au secteur associatif sur lequel ils ont davantage de prise. « *La cohérence de l'action judiciaire, le sens de la sanction pénale, et l'indépendance de la justice impliquent que (...) les JAP ne soient pas dépourvus de mains pour satisfaire à la mission qui leur est confiée* »¹²³⁷.

Craignant d'être réduits à un rôle de juge de l'incident, les magistrats de l'application des peines en appellent à une juridictionnalisation de leurs fonctions, consacrant la phase de l'application des peines comme une phase à part entière du procès pénal¹²³⁸. Cette consécration des fonctions judiciaires du JAP apparaît comme une garantie démocratique indispensable. Elle permet tout autant de conforter ce magistrat au sein de l'institution judiciaire¹²³⁹ que de

¹²³³ Circulaire AP-992322/PMJ du 15 octobre 1999, I.2.2.

¹²³⁴ CPP, art. D. 577 modifié par le décret n°99-276 du 13 avril 1999.

¹²³⁵ BUISSON (DU) MESNIL, op. cit., spéc. p. 20.

¹²³⁶ CHAUVENET A., GORGEON C., MOUHANNA C., ORLIC F., op. cit., spéc. p. 79.

¹²³⁷ BUISSON (DU) MESNIL, op. cit., spéc. p. 22.

¹²³⁸ ACQUERONE D., Réflexions sur le devenir de la fonction de juge de l'application des peines, *Revue de l'Application des Peines*, n°15, ANJAP, Septembre 1995, p. 9-14 ; FAUCHER P., Le juge de l'application des peines et les peines restrictives de liberté, *Revue de l'Application des Peines*, ANJAP, Janv. 1995, 9 p. ; FAUCHER P., Quelle probation pour demain ?, *Revue de l'Application des Peines*, ANJAP, n°21, mars 1997, p. 9-14, spéc. p. 13-14 ; MARIETTE S., Liaisons dangereuses, *Justice* n°159, mars 1999, p. 27-28.

¹²³⁹ HERZOG-EVANS M., Le juge de l'application des peines, juridiction de premier degré, *RSC*, 1999, p. 289-301.

reconnaître de nouveaux droits aux condamnés¹²⁴⁰. Elle constitue un garde-fou contre toute tentative de suppression de ce magistrat, au profit d'un contrôle de l'exécution des peines placé sous l'autorité du Parquet¹²⁴¹. Les décisions du JAP « *ne se situent pas en dehors du circuit judiciaire, mais au contraire (...) elles en font partie intégrante dans son ultime étape. (...) Ces mesures ne se situent pas en rupture avec le processus pénal, mais au contraire comme son aboutissement final, en continuité avec lui dont le but n'est pas seulement la répression mais aussi la réinsertion sociale, le respect de l'homme coupable ou victime, la prévention judiciaire de la récidive et l'intérêt bien compris de la société pour le présent et pour l'avenir* »¹²⁴². Cette juridictionnalisation permettrait de consacrer la finalité de réinsertion et de prévention de la récidive d'un point de vue procédural. Le législateur est appelé à investir le champ de l'exécution des peines, encore largement régi par le pouvoir réglementaire¹²⁴³. Ces appels, relayés notamment par le premier Président de la Cour de Cassation, Guy Canivet auprès de la Garde des Sceaux¹²⁴⁴, sont entendus par le législateur, qui procède à une première juridictionnalisation partielle des décisions du JAP en 2000. Ce magistrat acquiert enfin une légitimité au sein de l'institution judiciaire. La loi reconnaît également des droits aux détenus au stade de l'application des peines, et notamment les droits de la défense, même si ces droits n'atteignent pas encore « *le stade de la maturité juridique* »¹²⁴⁵.

2 – Une juridictionnalisation partielle compensatrice

267. Le législateur intervient, dès le mois de juin 2000, dans le cadre d'une grande loi relative à la présomption d'innocence et aux droits des victimes¹²⁴⁶. Cette loi introduit un article préliminaire au sein du code de procédure pénale qui dispose que « *la procédure pénale doit être équitable et contradictoire et préserver l'équilibre des droits des parties* ». Ces nouveaux principes directeurs entrent en résonance avec l'article 6 de la Convention EDH. Ils ont vocation à guider l'ensemble des étapes du procès pénal, de l'enquête à l'exécution de la peine¹²⁴⁷. La loi

¹²⁴⁰ HERZOG-EVANS M., *Droit commun pour les détenus*, RSC, 1995, p. 621-638.

¹²⁴¹ BARRAL A., *Vers le tout-pénitentiaire*, *Justice* n°159, mars 1999, p. 28-29.

¹²⁴² JOUVE B., *Une institution contestée : l'application des peines*, *Revue de l'Application des Peines*, ANJAP, n°23, septembre 1997, p. 3-9, spéc. p. 9

¹²⁴³ HERZOG-EVANS M., *La gestion du comportement du détenu*, op. cit., spéc. p. 29 et s. ; COUV RAT P. *Quelques propos sur les nouveaux services pénitentiaires d'insertion et de probation*, op. cit., spéc. p. 628 ; BOULOC B., *Droit de l'exécution des peines*, op. cit., spéc. p. 60 et s., §60 et s. ; HERZOG-EVANS M., *Droit de l'exécution des peines*, op. cit., p. 7 et s.,

¹²⁴⁴ CANIVET G., *Amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires*, Rapport de la Commission au Garde des Sceaux, La Documentation française, Décembre 2000, 229 p., spéc. p. 184 et s.

¹²⁴⁵ CÉRÉ J.P., *Les droits des détenus sous la Cinquième République : de réels progrès ?*, *RFAP*, n°99, juillet-septembre 2001, p. 418-422, spéc. p. 422.

¹²⁴⁶ Loi n°2000-516 du 15 juin 2000, op. cit.

¹²⁴⁷ GUINCHARD S., *Le procès équitable, droit fondamental ?*, *AJDA*, 1998, n° spécial, p. 191- 208 ; TRUCHE P., *Introduction à l'article préliminaire du code de procédure pénale*, *Arch. Pol. Crim.*, 2001, 1, n°23, p. 7-11 ; HENRION

du 15 juin 2000 opère un profond bouleversement dans l'architecture procédurale en intégrant expressément la phase de l'application de la peine au procès pénal.

268. Bien que son intitulé ne le mentionne pas, la loi relative à la présomption d'innocence comprend de nombreuses dispositions relatives à l'exécution des peines¹²⁴⁸. Elle vient en premier lieu consacrer l'existence des SPIP au sein de la partie législative du code de procédure pénale, supprimant toute référence au CPAL et remplaçant l'appellation d'agent de probation par celle de travailleur social¹²⁴⁹. Elle initie le mouvement de juridictionnalisation de l'application des peines, en soumettant certaines décisions du JAP aux principes du procès équitable, conférant une visibilité nouvelle au milieu ouvert¹²⁵⁰. La juridictionnalisation se définit comme un « *procédé consistant à attribuer à des actes qui ne la comportait normalement pas la qualification d'acte juridictionnel afin de leur étendre le régime de ce dernier* »¹²⁵¹. La loi du 15 juin 2000 a supprimé l'article 733-1 du code de procédure pénale et proposé une nouvelle répartition des compétences au sein de la phase ultime du procès pénal¹²⁵². La terminologie de mesures d'administration judiciaire paraissait inadéquate pour qualifier les décisions du magistrat de l'application des peines. Cette qualification, « *sibylline* », ne rendait pas compte de la nature de ses interventions¹²⁵³. Elle a suscité de vifs débats, au regard de l'incertitude naissant de l'utilisation concomitante des termes administration et judiciaire. Le privilège accordé à l'une ou l'autre de ces notions emportait des conséquences juridiques notables¹²⁵⁴. Si le caractère

H., L'article préliminaire du code de procédure pénale : vers une « théorie législative » du procès pénal ?, *Arch. Pol. Crim.* 2001, 1, n°23, p. 13-52 ; LAZERGES C., Le renforcement de la protection de la présomption d'innocence et des droits des victimes, histoire d'une navette parlementaire, *RSC*, 2001, n°1, p. 7-24 ; COUVRAT P., GIUDICELLI-DELAGÉ G., Une nouvelle procédure pénale ? Rapport de synthèse, *RSC*, 2001, n°1, p. 139-148 ; BOULOC B., Procédure pénale : la loi n°2000-156 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, *RSC*, 2001, n°1, p. 193-198 ; GIUDICELLI A., Premières applications jurisprudentielles de l'article préliminaire du code de procédure pénale, *RSC*, 2003, n°1, p. 122-124.

¹²⁴⁸ Ces dispositions ont été majoritairement ajoutées au projet de loi initial par des amendements introduits au cours des débats parlementaires.

¹²⁴⁹ Loi n°2000-516 du 15 juin 2000, op. cit., art. 123 et 124.

¹²⁵⁰ Voir sur cette loi : LE GUNEHÉC F., Aperçu rapide, loi n°2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes, *JCP éd. G.*, n°29, 19 juillet 2000, p. 1407-1410 ; HERZOG-EVANS M., La loi présomption d'innocence et l'exécution des peines : des avancées sur fond d'aberration juridiques (1^{ère} partie), *Petites Affiches*, 24 août 2000, n°169, p. 4-12 ; HERZOG-EVANS M., La loi présomption d'innocence et l'exécution des peines : des avancées sur fond d'aberration juridiques (suite et fin), *Petites Affiches*, 25 août 2000, n°170, p. 4-9 ; PONCELA P., Le chantier du droit de l'exécution des peines est ouvert, quelques remarques sur la loi du 15 juin 2000, *RSC*, 2000, n° 4, p. 887-894 ; CÉRÉ J.P., L'avancée de la judiciarisation de l'application des peines avec la loi n°2000-516 du 15 juin 2000, *Rev. pénit.*, 2000, n° 4, p. 555-562 ; CARTIER M-E., La judiciarisation de l'exécution des peines, *RSC*, 2001, n° 1, p. 87-106 ; COUVRAT P., Le difficile passage du gué, de la décision d'administration judiciaire à la décision juridictionnelle, *RSC*, 2001, n°2, p. 425-428 ; FAUCHER P., La juridictionnalisation de l'application des peines, une révolution tranquille, *Rev. pénit.*, 2001, n° 1, p. 215-223.

¹²⁵¹ CORNU G., op. cit., spéc. p. 588.

¹²⁵² CÉRÉ J.P., Prospective sur la répartition juridictionnelle des compétences en droit de l'exécution des peines, *RSC*, n°4, 1999, p. 874-890.

¹²⁵³ BONIS-GARÇON E., PELTIER V., op. cit., spéc. p. 382, §869.

¹²⁵⁴ HERZOG-EVANS M., *La gestion du comportement du détenu*, op. cit., spéc. p. 494 et s. ; BONIS-GARÇON E., PELTIER V., op. cit., spéc. p. 382 et s.

administratif des mesures est mis en avant, il fallait en déduire que le recours à l'encontre de ces décisions relevait de la compétence des juridictions administratives, tandis que leur nature judiciaire conduisait à reconnaître la compétence des juridictions judiciaires. Dès 1960, le Tribunal des Conflits, dans son arrêt Dame Fargeaud d'Epied, a reconnu qu' « *il n'appartient qu'à la juridiction judiciaire de connaître des litiges relatifs à la nature et aux limites d'une peine infligée par une juridiction judiciaire* »¹²⁵⁵. Le législateur en 1978 a fait le choix de confier le contentieux de ces décisions au juge judiciaire¹²⁵⁶, alors même qu'il consacrait leur caractère administratif.

269. Dans le cadre des travaux préparatoires de la loi du 22 novembre 1978¹²⁵⁷, le Ministre de la Justice indiquait que « *la procédure juridictionnelle s'arrête là où commence l'exécution des peines (...). C'est un processus administratif qui se fait précisément sous l'autorité de l'Administration Pénitentiaire (...). La décision dans le domaine de l'exécution des peines a toujours un caractère administratif. Ce n'est pas la nature de l'autorité qui détermine la nature des décisions. Le juge de l'application des peines (...) agit comme une autorité administrative en vertu d'une délégation administrative* »¹²⁵⁸. Ce magistrat, lorsqu'il prononce un aménagement de peine, modifie pourtant les modalités d'exécution de la peine prononcée par la juridiction de jugement. Il peut accorder des mesures qui peuvent également être octroyées par la juridiction de jugement¹²⁵⁹. Il paraissait, dans ces conditions, « *bien artificiel de [reconnaître à ces décisions] un caractère juridictionnel lorsque c'est une juridiction qui se prononce mais un caractère administratif lorsque c'est [le JAP] qui les accorde* »¹²⁶⁰. Il restait pourtant incohérent de leur conférer une nature juridictionnelle, dès lors que la libération conditionnelle pouvait être accordée par le Garde des Sceaux. La qualification de mesure d'administration judiciaire évitait de faire un choix délicat. Le terme existait dans le code de procédure pénale et a été consacré par la jurisprudence¹²⁶¹.

¹²⁵⁵ Tribunal des Conflits, 22 février 1960, Dame Fargeaud d'Epied, Rec. T. conf., p. 855 : le tribunal se prononçait sur le retard dans le transfert d'un détenu et non sur une décision du JAP.

¹²⁵⁶ CPP, art. 733-1 créé par la loi n°78-1097 du 22 novembre 1978.

¹²⁵⁷ Loi n°78-1097 du 22 novembre 1978, op. cit.

¹²⁵⁸ BONIS-GARÇON E., PELTIER V., op. cit., spéc. p. 382, § 869.

¹²⁵⁹ CPP, art. 723-1 créé par la loi n°70-643 du 17 juillet 1970 : « *lorsque le tribunal prononce une peine égale ou inférieure à six mois d'emprisonnement, il peut décider, à l'égard des condamnés justifiant soit de l'exercice d'une activité professionnelle, soit de l'assiduité à un enseignement, à un stage ou à traitement médical en cours, que cette peine sera subie sous le régime de la semi-liberté* ».

¹²⁶⁰ HERZOG-EVANS M., op. cit., spéc. p. 496.

¹²⁶¹ L'article 83 al. 4 du code de procédure pénale qualifie de mesure d'administration judiciaire les décisions de désignation du juge d'instruction par le président du tribunal. La Cour de Cassation s'est prononcée à différentes reprises sur cette notion. Dans une décision du 17 décembre 1996, elle a considéré que la décision de la chambre de l'instruction d'ordonner la comparution personnelle des parties, prévue à l'article 199 al. 4 du code de procédure pénale, constituait une mesure d'administration judiciaire. Dans un arrêt du 22 juillet 1997, elle a qualifié de mesure d'administration judiciaire la décision de rejet d'une demande d'autorisation de sortie sous escorte d'une personne

270. Les mesures renvoient à des « *actes préparatoires et organisationnels en matière pénale* »¹²⁶², principalement au niveau de l'instruction. Cela ne correspond en rien à la nature des décisions du JAP. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs remis en cause cette qualification, en admettant, dans son arrêt dit Théron du 9 décembre 1990, que les réductions de peine constituaient des mesures juridictionnelles, confirmant la compétence des juridictions judiciaires en matière contentieuse¹²⁶³. Dans cette décision, la haute juridiction estime que « *la décision par laquelle le JAP accorde la réduction d'une peine privative de liberté n'est pas une simple modalité de traitement pénitentiaire, mais constitue une mesure qui modifie les limites de la peine* ». En qualifiant les décisions du JAP de mesures d'administration judiciaire, le législateur pouvait fermer toute voie de recours au condamné¹²⁶⁴. Il a été désavoué par la cour de Cassation qui a admis, dès 1994, la recevabilité du recours des détenus à l'encontre d'une décision du JAP portant révocation d'une libération conditionnelle¹²⁶⁵. Cette décision a suscité de nombreux espoirs, générant un important contentieux porté devant la cour de Cassation. Celle-ci tient alors des positions divergentes, admettant ou refusant d'examiner les recours¹²⁶⁶, en opérant une distinction subtile et discutable entre l'exécution des peines et l'application des peines¹²⁶⁷. Cette position ne paraît pas tout à fait conforme à la jurisprudence européenne. S'appuyant sur le concept autonome de matière pénale¹²⁶⁸, la Cour Européenne des Droits de l'Homme considère que certaines décisions prises au stade de l'exécution des peines doivent être soumises au respect des mise en examen placée en détention provisoire sur le fondement de l'article 148-5 du code de procédure pénale.

Voir : Cass. crim. 22 juillet 1997, bull. n°278 ; Cass. crim. 17 décembre 1996, bull. n°469.

¹²⁶² HERZOG-EVANS M. *Droit de l'exécution des peines*, op. cit., spéc. p. 95, §04.62.

¹²⁶³ CE, section 9, 9 novembre 1990, Pierre Théron ; *RFDA*, 1991, p. 671-672, note PRADEL J.

¹²⁶⁴ HERZOG-EVANS M., op. cit., spéc. p. 5, §00.34.

¹²⁶⁵ Cass. Crim., 27 avril 1994, bull. n°156 : cet arrêt a été rendu dans le cadre d'un recours exercé à l'encontre d'une décision de révocation d'une libération conditionnelle. La cour de Cassation s'est appuyée sur l'article 710 du code de procédure pénale qui disposait alors que « *les incidents contentieux relatifs à l'exécution sont portés devant le tribunal ou la cour qui a prononcé la sentence* ».

¹²⁶⁶ La Cour a notamment admis le recours en matière de réduction de peine dans un arrêt du 10 avril 1996, puis l'a refusé en matière de semi-liberté et de permission de sortir dans deux arrêts du 12 juin et du 26 juin 1996.

Voir : Cass. Crim. 10 avril 1996, bull. n°156 ; cass. Crim. 12 juin 1996, bull. n°247 ; Cass. Crim. 26 juin 1996, bull. n°275.

¹²⁶⁷ HERZOG-EVANS M. Le juge judiciaire est-il le gardien des libertés...des condamnés ?, *Petites Affiches*, 21 février 1995, n°23, p. 15-21.

¹²⁶⁸ GUINCHARD S., BUISSON J., op. cit., spéc. p. 330-333, § 378-379 ; MASSIAS V.F., Le champ pénal européen selon la Cour européenne des droits de l'homme : interprétation autonome et applicabilité des articles 6 et 7 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, in *Mélange en l'honneur du professeur Reynald Ottenhof*, Le champ pénal, Dalloz, 2006, 492 p., spéc. p. 89-111.

La Cour de Strasbourg a développé une notion autonome de la matière pénale, servant de fondement à l'application de l'article 6 de la Convention EDH relatif au droit au procès équitable. Cette autonomisation a notamment été consacrée dans son arrêt Engel c. Pays-Bas du 8 juin 1976 aux d'éviter une mise en oeuvre disparate des dispositions conventionnelles (CEDH, 8 juin 1976, Engel c/ Pays-Bas, série A, n°22, §81). La matière pénale s'entend de toute accusation en matière pénale. La nature pénale d'une accusation est déterminée au regard de trois critères : la qualification interne, la gravité du fait, le but et la sévérité de la sanction. La juridiction a progressivement défini le champ d'application de cette matière, étendant le domaine du droit au procès équitable au-delà de la phase sentencielle de jugement.

droits au procès équitable énumérés à l'article 6 de la Convention EDH¹²⁶⁹. Si la haute juridiction nationale accepte d'examiner certains recours, elle tend à réfuter l'application de l'ensemble des dispositions conventionnelles aux décisions rendues par les juridictions de l'application des peines¹²⁷⁰. Elle s'inscrit dans le prolongement de la position alors tenue par le Ministère de la Justice¹²⁷¹. L'application des peines ne constitue pas une phase du procès pénal, entendu au sens extensif de la juridiction strasbourgeoise. Les décisions du JAP ne sont pas tenues de respecter les principes directeurs énoncés par la Convention européenne. Leur analyse appelait pourtant à leur qualification juridictionnelle d'un point de vue matériel.

271. Un acte juridictionnel est « *un acte par lequel une juridiction tranche une contestation au terme d'une procédure organisée et qui, pour toutes ces raisons, est revêtue de l'autorité de la chose jugée* »¹²⁷². Le JAP est un magistrat du siège, ce qui milite en faveur de la nature juridictionnelle de ses décisions. D'un point de vue matériel, il se prononce sur les modalités d'exécution de la peine. Il vient toucher aux limites de la peine prononcée par la juridiction de jugement, portant atteinte, dans une certaine mesure, au principe de l'autorité de la chose jugée¹²⁷³. D'un point de vue organique et formel, un acte juridictionnel se caractérise par trois éléments. Il s'agit d'un « *acte pris par un juge habilité par la loi, inamovible, après avoir examiné la question litigieuse en respectant certaines formes (débat contradictoire, motivation), revêtu de l'autorité de la chose jugée et susceptible de voie de recours* »¹²⁷⁴. Au regard de ces éléments, peu de décisions du JAP peuvent alors être considérées comme juridictionnelles, le magistrat étant révocable dans des conditions similaires à sa nomination. Ses décisions ne respectent pas l'ensemble des principes d'un procès équitable, et notamment le respect du

¹²⁶⁹ Au stade de l'exécution des peines, le champ d'application de la matière pénale apparaît strictement défini au regard de la nature pénale ou disciplinaire des décisions. La juridiction strasbourgeoise tend à consacrer l'existence d'un droit au procès équitable dans le cadre des décisions se traduisant par le prononcé d'une nouvelle peine privative de liberté, par un allongement de la peine exécutée en détention ou découlant directement d'une condamnation. Elle admet l'applicabilité de l'article 6 en matière de réduction de peine (CEDH, 28 juin 1984, Campbell et Fell c/Royaume-Uni, série A, § 80 ; CEDH, 15 juil. 2001, Ezeh et Connors c/ Royaume-Uni, § 100 ; CEDH, gde ch., 9 oct. 2003, Ezeh et Connors c/ Royaume-Uni, § 130) ou de révocation de la libération conditionnelle (CEDH, 2 mars 1987, Weeks c/ Royaume-Uni, série A, §114 ; CEDH, 26 janv. 1996, Singh c/ Royaume-Uni). De manière constante, elle la rejette en matière de contentieux disciplinaires (CEDH, 14 déc. 2010, Boulois c/ Luxembourg, § 56 ; CEDH, Gde Ch., 3 avril 2012, Boulois c/ Luxembourg, § 85).

¹²⁷⁰ Voir : Cass. Crim. 19 oct. 1988, n°88-80136, bull. crim. n°357 ; Cass. Crim., 20 juin 2000, n°99-85789, bull. crim., n°235 ; Cass. Crim. 25 sept. 2000, n°02-81702, inédit.

¹²⁷¹ Lors de l'entrée en vigueur de la loi du 15 juin 2000, le Ministre de la Justice a réfuté l'application des dispositions de l'article 6 § 1 aux décisions rendues par les juridictions de l'application des peines, estimant que ces dernières ne sont pas conduites à se prononcer sur « *le bien fondé d'une accusation en matière pénale* »
Voir : Circulaire crim. 2000-15F1, 18 déc. 2000, NOR : JUSD0030216C, 2.1.1.

¹²⁷² CORNU G., op. cit., spéc. p. 588.

¹²⁷³ Sur ce principe, voir not. ARPIN-GONNET F., *Exécution des peines et autorité de la chose jugée*, 859 p., Thèse : droit, Lyon III, 1992.

¹²⁷⁴ GUGLIELMI G., Le juge de l'application des peines est-il un chiroptère ?, *RSC*, 1991, p. 622-635, spéc. p. 627.

principe du contradictoire. Celles prises au sein de la CAP notamment ne donnent que rarement lieu à l'audition du condamné et ne font pas l'objet d'un débat public. Elles ne pouvaient faire l'objet d'un recours par le condamné.

La définition matérielle de l'acte juridictionnel repose sur trois critères : « *une prétention émise devant un juge ; une constatation par ce juge de la conformité, ou non, des situations en cause avec la règle de droit ; une décision du juge en conséquence de sa constatation* »¹²⁷⁵. De ce point de vue, le JAP accomplit des actes de juridiction dès lors qu' « *à partir d'une demande du condamné (...), le juge examine en fait et en droit la conformité de cette demande à la règle de droit et prend une décision* »¹²⁷⁶. La qualification de mesures d'administration judiciaire semblait inadaptée, les décisions du JAP apparaissant aux yeux de certains comme « *des monstres juridiques* »¹²⁷⁷. Il y avait « *une urgence* » non seulement « *juridique* » mais également « *démocratique* » à reconnaître au JAP la qualité de juridiction de premier degré, pour mettre un terme aux incohérences et ouvrir enfin pleinement au condamné le droit à un recours effectif en la matière¹²⁷⁸. La privation de recours constituait une violation des principes du procès équitable dégagés par la Cour EDH. Outre une violation du droit au recours effectif garanti par l'article 13 de la Convention, elle portait atteinte au principe de l'égalité des armes au sens de l'article 6 de la Convention, dès lors que seul le Ministère public était susceptible de contester les décisions du JAP¹²⁷⁹. Il était « *nécessaire (...) de mettre au clair la situation du juge de l'application des peines dans l'organisation juridictionnelle dans une perspective de perfectionnement des libertés publiques* »¹²⁸⁰.

272. Un premier pas avait été franchi dans le cadre de la loi du 19 décembre 1997, les condamnés étant autorisés à former un recours à l'encontre des décisions de retrait du PSE¹²⁸¹. Une seconde étape a été franchie avec la loi du 17 juin 1998¹²⁸² introduisant le suivi-socio judiciaire¹²⁸³. Les condamnés peuvent faire appel des décisions ordonnant la mise à exécution de

¹²⁷⁵ GUGLIELMI G., op. cit., spéc. p. 628.

¹²⁷⁶ ib. id.

¹²⁷⁷ STAECHELE F., Le juge de l'application des peines, magistrat du siège ou administrateur judiciaire ?, RSC, 1991, p. 385-392, spéc. p. 389.

¹²⁷⁸ HERZOG-EVANS M., Le juge de l'application des peines, juridiction de premier degré, RSC, 1999, p. 289-301.

¹²⁷⁹ HERZOG-EVANS M., op. cit., p. 291-292 ; CÉRÉ J-P., Prospective sur la répartition juridictionnelle des compétences en droit de l'exécution des peines, RSC, 1999, p. 874-890, spéc. p. 890.

¹²⁸⁰ GUGLIELMI G., op. cit., spéc. p. 634.

¹²⁸¹ CPP, art. 723-13 al. 2 créé par la loi n°97-1159 du 19 décembre 1997.

¹²⁸² Loi n°98-468 du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs, publiée au JORF du 18 juin 1998, p. 9255.

¹²⁸³ Défini à l'article 131-36-1 du code pénal, le suivi socio-judiciaire « *emporte, pour le condamné, l'obligation de se soumettre, sous le contrôle du juge de l'application des peines et pendant une durée déterminée par la juridiction de jugement, à des mesures de surveillance et d'assistance destinées à prévenir la récidive* ». La juridiction de jugement fixe la durée du suivi et également la durée maximum de l'emprisonnement encouru par le condamné en cas d'inobservation des obligations qui lui sont imposées. Ces obligations sont celles prévues aux articles 132-44 et

la peine d'emprisonnement prévue en cas de violation de l'obligation de soins prescrite dans ce cadre¹²⁸⁴. Le processus de juridictionnalisation s'est confirmé avec la loi du 15 juin 2000. Le nouvel article 722 du code de procédure pénale prévoit que les décisions du JAP relatives aux aménagements de peine, placement à l'extérieur, semi-liberté, PSE et libération conditionnelle, sont prononcées « *à l'issue d'un débat contradictoire tenu en chambre du conseil, au cours duquel le juge de l'application des peines entend les réquisitions du ministère public et les observations du condamné ainsi que, le cas échéant, celle de son avocat* ». Elles doivent être motivées et peuvent faire l'objet d'un appel par le condamné, le procureur de la République et le procureur général dans un délai de dix jours après leur notification. Ces décisions respectent les principes fondamentaux du contradictoire, de la motivation et du double degré de juridiction. Seule l'exigence de publicité de la procédure fait encore défaut. Cette transparence permet pourtant de protéger les justiciables de l'arbitraire judiciaire et de préserver leur confiance dans l'institution judiciaire, comme le souligne la Cour EDH¹²⁸⁵. Invoquant l'article 711 du code de procédure pénale, la Cour de Cassation estime de manière constante qu'il peut être dérogé à ce principe de publicité en matière d'exécution des peines, dès lors que la procédure en chambre du conseil, « *qui ne permet pas aux juges de modifier la chose jugée ni de restreindre ou d'accroître les droits consacrés par la décision qu'il leur est demandé de rectifier, ne saurait entrer dans les prévisions de l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui s'applique soit aux contestations sur les droits et obligations de caractère civil, soit aux accusations en matière pénale* »¹²⁸⁶.

La motivation des décisions du JAP permet toutefois d'atténuer le défaut de transparence découlant de cette absence de publicité. Comme le souligne M. Guinchard, « *l'exigence de motivation a été dégagée du texte de l'article 6§1 de la Convention EDH comme une application autonome de la notion de procès équitable, cette exigence ne figurant pas expressément dans le texte de cet article* »¹²⁸⁷. Elle permet aux juridictions d'exercer leur contrôle dans le cadre des recours. Sur ce point, la loi du 15 juin 2000 consacre le droit pour les condamnés d'exercer ce droit de recours. Les décisions d'aménagement de peine cessent d'être conçues comme des mesures favorables aux justiciables, inscrites dans une conception méritocratique. En soumettant les décisions du JAP aux principes du procès équitable, la loi du 15 juin 2000 renforce leur

132-45 du code pénal. Le suivi peut en outre comporter une injonction de soin.

¹²⁸⁴ CPP, art. 763-5 créé par la loi n°98-468 du 17 juin 1998.

¹²⁸⁵ CEDH, 8 déc. 1983, n°8273/78, Axen c/ Allemagne ; CEDH, 22 févr. 1984, n°8209/78, Sutter c/ Suisse ; CEDH, 24 nov. 1997, n°21835/93, Werner c/ Autriche.

Sur le principe de la publicité, voir not. : GUINCHARD S., BUISSON J., op. cit., spéc. p. 404, §438.

¹²⁸⁶ Cass. crim. 11 juin 1991, pourvoi n°90-84926, inédit.

Voir égal. Cass. crim. 20 juin 2000, pourvoi n°99-85781, inédit.

¹²⁸⁷ GUINCHARD S., BUISSON J., op. cit., spéc. p. 427, § 465.

légitimité¹²⁸⁸. Pour s'assurer du respect du principe de l'égalité des armes au sein de la procédure contradictoire, le code de procédure pénale prévoit que le condamné puisse se faire assister d'un avocat¹²⁸⁹. Une nuance est toutefois apportée au principe de l'égalité des armes, l'appel formé par le Procureur dans les vingt-quatre heures suivant la notification d'une décision accordant l'une des mesures, étant suspensif¹²⁹⁰. D'un point de vue procédural, l'octroi de ces mesures ne relève plus de la compétence de la CAP, instance hybride, mi-judiciaire, mi-administrative.

273. Dans le cadre de la loi du 15 juin 2000, la compétence ministérielle en matière de libération conditionnelle est également supprimée au profit d'une nouvelle instance, la juridiction régionale de la libération conditionnelle qui se prononce sur les demandes de libération conditionnelle à l'égard des condamnés à une peine privative de liberté supérieure à dix ans¹²⁹¹. L'appel à l'encontre de ses décisions est porté devant une juridiction nationale de la libération conditionnelle. En deçà, le JAP est compétent¹²⁹², ce qui élargit ses prérogatives à l'encontre d'une mesure dont certains annonçaient la progressive disparition¹²⁹³. Le législateur juridictionnalise les décisions relatives à la libération conditionnelle, qui cessent d'être un « *fait du prince* »¹²⁹⁴. Il s'inspire des recommandations de la commission présidée par Mme Farge¹²⁹⁵. Cette dernière en appelait à la redéfinition des conditions d'octroi de la mesure, estimant qu'« *il ne peut raisonnablement être dénié que la libération conditionnelle, en ce qu'elle consacre la volonté de réinsertion du condamné et en ce qu'elle organise la libération anticipée dans des conditions de contrôle et d'assistance est une mesure destinée à prévenir la récidive* »¹²⁹⁶. La création de juridictions ad hoc, régionales et nationales, « *véritables protubérances juridiques totalement déconnectées de notre système judiciaire* » maintient toutefois l'octroi des libération

¹²⁸⁸ Sur la légitimité de la justice, voir not. : TYLER T. R., Legitimacy and criminal justice : the benefits of self-regulation, *Ohio State Journal of Criminal Law*, 2009, vol. 7, p. 307-359.

¹²⁸⁹ CPP, art. 722 al. 1 modifié par la loi n°2000-516 du 15 juin 2000.

¹²⁹⁰ CPP, art. 722 al. 2 modifié par la loi n°2000-516 du 15 juin 2000.

¹²⁹¹ CPP, art. 722-1 modifié par la loi n°2000-516 du 15 juin 2000.

¹²⁹² Au vu des nouvelles dispositions du code de procédure pénale, le JAP est compétent pour accorder une libération conditionnelle à l'égard des condamnés lorsque la peine prononcée est inférieure ou égale à dix ans, ou quelle que soit la peine initialement prononcée lorsque la durée de détention restant à subir est inférieure ou égale à trois ans (CPP, art. 730). Il est également compétent pour octroyer la libération conditionnelle pour tout condamné à une peine inférieure ou égale à quatre ans lorsqu'il exerce l'autorité parentale sur un enfant de moins de dix ans ayant sa résidence habituelle à son domicile (CPP, art. 729-3). En ce sens, la loi du 15 juin 2000 ne permet pas de dégager une définition claire des longues peines et des courtes peines, retenant, selon les mesures, des différents seuils. Voir sur ce point : HERZOG-ÉVANS M., Qu'est-ce qu'une longue peine ?, *Petites Affiches*, 24 novembre 2000, n°235, p. 4-9.

¹²⁹³ TOURNIER P.V., Libération conditionnelle, chronique d'une mort annoncée ?, *Rev. pénit.*, 2007, n°2, p. 301-310.

¹²⁹⁴ PONCELA P., Le fait du prince : la libération conditionnelle accordée par le Ministre de la Justice, *RSC*, 1999, n°1, p. 139-144.

¹²⁹⁵ FARGE D., *La libération conditionnelle*, Rapport remis au Garde des Sceaux, Ministère de la Justice, Février 2000, 117 p.

¹²⁹⁶ FARGE D., op. cit., spéc. p. 25.

conditionnelles pour les longues peines « *dans un coutumier fonctionnement d'exceptions* »¹²⁹⁷. Par ailleurs, la CAP reste compétente à l'égard des mesures de réduction de peine, d'autorisations de sortie sous escorte et de permissions de sortir, qui constituent toujours des mesures d'administration judiciaire. Le maintien de ce régime dérogatoire laisse un goût d'inachevé, instaurant une regrettable dichotomie au sein des mesures relatives aux modalités d'exécution de la peine¹²⁹⁸. Ce choix apparaît d'autant plus surprenant que les mesures de réduction de peine, qui viennent modifier la durée de la peine effectivement exécutée, constituent des mesures de nature judiciaire¹²⁹⁹. De même, les permissions de sortir sont de véritables instruments de préparation de la sortie, soutenant le processus de réinsertion des condamnés¹³⁰⁰. Ce choix a pu reposer sur des considérations pragmatiques liées à la gestion de flux de contentieux aux fins d'éviter un engorgement des juridictions. Le législateur maintient l'octroi des mesures d'exécution de la peine sous l'emprise de l'Administration Pénitentiaire, au risque qu'elles ne soient instrumentalisées pour gérer la détention.

274. En dépit de ces limites, la loi du 15 juin 2000 n'en comporte pas moins des avancées notables, qui préfigurent la reconnaissance du JAP en tant que véritable juridiction du premier degré. Elle consacre la phase de l'exécution des peines dans un procès pénal élargi. Des incertitudes subsistent néanmoins sur les moyens mis à disposition de ces magistrats pour assumer leurs nouvelles prérogatives judiciaires. La nouvelle organisation des SPIP repose sur un équilibre délicat, entre un directeur de service conforté dans sa posture hiérarchique et un magistrat de l'application des peines conforté dans son appartenance judiciaire. Il leur appartient d'inventer de nouveaux modes de fonctionnement pour permettre un véritable essor des mesures du milieu ouvert.

B – Un bilan pénitentiaire contrasté

275. Associée à la juridictionnalisation, certes partielle, de l'application des peines, la réforme des SPIP semble prometteuse. En restructurant ses services, l'Administration Pénitentiaire entend se donner les moyens de mettre en oeuvre une politique ambitieuse en faveur du développement

¹²⁹⁷ HERZOG-EVANS M., PÉCHILLON E., L'entrée des avocats en prison et autres conséquences induites par la loi n°2000-231 du 12 avril 2000, D., 2000, n°31, p. 481-484, spéc. p. 484.

¹²⁹⁸ Voir not. CÉRÉ J.P., L'avancée de la judiciarisation de l'application des peines (...), op. cit., spéc. p. 561 ; PONCELA P., op. cit., spéc. p. 888 ; HERZOG-EVANS M., La loi présomption d'innocence et l'exécution des peines (...), n°170, op. cit.

¹²⁹⁹ HERZOG-EVANS M., PÉCHILLON E., op. cit., spéc. p. 484 : cette nature a été reconnue par le tribunal des conflits dans sa décision du 22 février 1960 Dame Fargeaud d'Epied pré-citée.

¹³⁰⁰ PONCELA P., op. cit., spéc. p. 888.

du milieu ouvert. La juridictionnalisation de l'application des peines, tout comme la rupture des liens hiérarchiques entre le JAP et les services, ont induit une reconfiguration des relations entre ces acteurs. La bureaucratisation et le formalisme des échanges se substituent aux modes de communications quotidiens mais informels qui prévalaient jusqu'alors. Les méthodes de travail des personnels d'insertion et de probation sont amenées à évoluer, le passage par l'écrit devenant incontournable. Les services n'ont semble-t-il pas bénéficié de l'accompagnement nécessaire de leur administration face à ces changements et cet accroissement de leur charge de travail. Ils interviennent pourtant dans un contexte pénitentiaire délicat, marqué par une augmentation, une mutation, une précarisation de la population carcérale, et dans un contexte judiciaire d'essor des mesures alternatives à l'incarcération et des aménagements de peine. Dans ces conditions, le bilan de la réforme de 1999 apparaît contrasté. Les services présentent des modes de fonctionnement disparates, ne respectant que partiellement le principe du décloisonnement (1). Confrontés à un sous-effectif chronique, les personnels n'ont pas toujours été en capacité de s'approprier le nouveau cadre de leurs interventions (2).

1 – Des services aux modes de fonctionnement disparates

276. La réforme de 1999 avait pour ambition d'instaurer un suivi cohérent reposant sur des services décloisonnés placés sous l'autorité d'un directeur ad hoc. Sur ces deux points fondamentaux, elle n'a pas eu les effets escomptés. Au regard de la spécificité des missions exercées en milieu ouvert et en milieu fermé, de nombreux services ont maintenu le principe d'un fonctionnement cloisonné, instituant des équipes spécialement dédiées au milieu ouvert ou au milieu fermé (a), ce qui s'est confirmé au sein des services étudiés (b).

a- Un décloisonnement partiel des services

277. L'un des objectifs assignés à la création des SPIP était de créer un service départemental unique, intervenant en détention et en milieu ouvert selon le principe de la sectorisation géographique des suivis. La continuité du suivi relève d'une logique de service. Elle sous-tend une articulation étroite entre les personnels intervenant en milieu ouvert et en milieu fermé, soutenue par une politique globale de service. Les contraintes inhérentes à chacun des milieux contribuent à laisser perdurer un cloisonnement, plus ou moins officiel, entre la détention et le milieu ouvert. Les SPIP présentent des modes de fonctionnement disparates, contrairement aux objectifs d'harmonisation et d'uniformisation.

278. Dans de nombreux services, l'objectif de constitution d'équipes mixtes intervenant en milieu fermé et en milieu ouvert n'a pu être atteint. En juin 2000, seuls 56% des services avaient mis en place une telle organisation¹³⁰¹. Au 1^{er} janvier 2001, 65% des antennes avaient opté pour ce mode de fonctionnement¹³⁰². Ce pourcentage est depuis resté relativement stable, puisqu'au 1^{er} janvier 2013, sur les 202 antennes des SPIP, 31% étaient encore exclusivement dédiées au milieu ouvert ou au milieu fermé¹³⁰³. Le principe d'une sectorisation commune entre le milieu ouvert et le milieu fermé n'induit pas nécessairement une réelle mixité des équipes. Les pratiques des services restent délicates à appréhender. Comme le souligne l'IGSJ dans son rapport de 2006 « *il est très difficile de donner une description complète des organisations retenues tant leur diversité est grande. Les choix structurels adoptés par les chefs de service au sein de chaque antenne vont de la mutualisation totale à la séparation complète des équipes avec toute une gamme de degrés intermédiaires* »¹³⁰⁴. Les services semblent avoir été confrontés aux mêmes difficultés que celles rencontrées dans le cadre de l'expérimentation des services unifiés.

En tant que services départementaux, les SPIP doivent composer avec un environnement pénitentiaire et socio-économique propre. Le nombre et le type d'établissements pénitentiaires rattachés au service pèsent d'un poids tout particulier dans son organisation. La polyvalence des agents semble compatible avec la présence d'un établissement pénitentiaire, et principalement une maison d'arrêt, de taille moyenne. Dans ce contexte, il apparaît pertinent pour les personnels de se répartir l'ensemble des dossiers selon des critères géographiques et de suivre, dès la détention, les justiciables relevant de leur ressort. A l'inverse, au sein des départements comportant un établissement plus important, et notamment un établissement pour peine, qui accueille des détenus de toute origine géographique, l'instauration d'équipes dédiées au milieu fermé paraît plus adaptée pour conduire les interventions en détention. Dans ce contexte, l'articulation entre le milieu fermé et le milieu ouvert est délicate à mettre en oeuvre, se limitant le plus souvent à de simples réunions de coordination ou des échanges informels ponctuels entre les équipes¹³⁰⁵. Les missions exercées en détention et en milieu ouvert restent distinctes. Au sein des établissements pénitentiaires, les missions du SPIP se situent toujours dans une logique socio-éducative. Bien que le service doive également oeuvrer à la préparation de la sortie, il lui

¹³⁰¹ DAP, Bulletin d'information sur la réforme des SPIP, *Infos Express*, n°7, juin 2000, 4 p., spéc. p. 3.

¹³⁰² COUR DES COMPTES, *Garde et réinsertion. La gestion des prisons*, Paris, La Documentation française, Janvier 2006, 195 p., spéc. p. 99.

¹³⁰³ DAP, *Les chiffres clés de l'Administration Pénitentiaire au 1^{er} janvier 2013*, DAP, Ministère de la Justice, 16 p., spéc. p. 3 : sur les 202 antennes, 20 étaient exclusivement dédiées au milieu fermé, 43 au milieu ouvert et 139 fonctionnaient selon le principe de la mixité.

¹³⁰⁴ IGSJ, *Rapport de la mission sur le fonctionnement des SPIP*, Août 2006, 90 p., spéc. p. 3.

¹³⁰⁵ COUR DES COMPTES, op. cit., spéc. p. 100.

incombe avant tout d'accompagner le détenu tout au long de sa période d'incarcération. La mission de surveillance est clairement attribuée aux personnels de surveillance. A l'inverse, en milieu ouvert, le SPIP est chargé d'une double mission de suivi mais également de contrôle¹³⁰⁶. Cette dichotomie au sein des missions participe du maintien du cloisonnement des services. Elle est d'autant plus prégnante en présence d'un établissement pénitentiaire important où la gestion de la détention, placée sous l'urgence, exige une présence quotidienne des agents. La mutualisation des équipes peut perturber le fonctionnement même de l'établissement et déstabiliser les personnels pénitentiaires. A la présence quotidienne d'un agent, placé sous l'autorité hiérarchique du chef d'établissement, se substitue la présence plus ponctuelle, sous forme de permanences, de personnels également chargés de missions en milieu ouvert¹³⁰⁷. La restructuration des équipes ne peut donc se faire sans une étroite collaboration avec les personnels pénitentiaires, et notamment le chef d'établissement. « *La mixité est plus facile à instaurer et donne de meilleurs résultats dans les petites et moyennes structures, mais ces résultats dépendent de l'aptitude du DSPIP à nouer des relations harmonieuses avec l'établissement pénitentiaire et à structurer efficacement son équipe* »¹³⁰⁸. Outre les contraintes liées à l'environnement pénitentiaire, la structuration du service dépend également de la configuration de la carte judiciaire.

279. Afin de répondre aux besoins des juridictions, les SPIP ont tendance à créer une antenne à proximité des tribunaux de grande instance de leur ressort. Sur ce point, l'absence d'adéquation entre la carte judiciaire et la carte pénitentiaire crée des disparités entre les services, en imposant des contraintes organisationnelles supplémentaires aux services rattachés à plusieurs juridictions. L'organisation du service dépend également de la taille du département. Au sein des grands départements, comportant plusieurs villes importantes, le service se décline en antennes, présentant chacune leur spécificité, et étant parfois relativement éloignées sur le territoire. Certains antennes peuvent fonctionner comme une entité administrative autonome, les agents conservant une certaine liberté d'action. Afin de couvrir un territoire important, les services doivent souvent multiplier les permanences délocalisées. Ils interviennent dans ce cadre de manière ponctuelle, dans différents locaux : au sein des juridictions, de mairie, de centres médico-sociaux... Les conditions matérielles d'intervention peuvent être plus délicates. Les personnels ne disposent pas toujours d'un équipement informatique, ni d'un bureau propre leur permettant de conserver leurs dossiers. Si ces permanences permettent de maintenir une certaine

¹³⁰⁶ CPP, art. D. 574 modifié par le décret n°99-276 du 13 avril 1999.

¹³⁰⁷ HVEST J-J., CABANEL G-P., op. cit., spéc. p. 102-103.

¹³⁰⁸ IGSJ, op. cit., spéc. p. 3.

proximité avec les justiciables, le cadre dans lequel elles se tiennent n'est pas sans nuire à l'identification claire des services et des personnels. Au-delà de ces contraintes territoriales, la mutualisation des équipes se heurte parfois aux réticences ou résistances de certains agents, refusant de changer de secteur ou d'intervenir en milieu fermé. La taille de l'équipe constitue un autre paramètre déterminant dans l'organisation des services. En présence d'un personnel en nombre suffisant, le DSPIP dispose d'une plus grande souplesse dans la création des antennes et le découpage sectorisé du département. Il doit, pour cela, pouvoir s'appuyer sur un personnel d'encadrement intermédiaire suffisant. Cette disparité se retrouve au sein des services étudiés, chaque service devant composer avec un environnement judiciaire et pénitentiaire spécifique.

b- Une diversité dans l'organisation des services étudiés

280. Les SPIP étudiés présentent des modes d'organisation différents qui reflètent leurs contraintes internes, géographiques et judiciaires. Leur mode de fonctionnement a évolué au cours de la recherche. Leur organisation initiale illustre la diversité des services¹³⁰⁹.

281. Avant la réforme de la carte judiciaire, le département A comportait une Cour d'appel, deux TGI dans les deux principales agglomérations et deux tribunaux d'instance. D'un point de vue pénitentiaire, il accueille une seule maison d'arrêt. Pour s'adapter à cet environnement, le service se composait d'un siège et deux antennes, l'une exclusivement dédiée au milieu ouvert et l'autre, rattachée au siège, intervenant officiellement en milieu ouvert et en milieu fermé. Le service assurait également différentes permanences délocalisées. Le département était découpé en secteurs géographiques de taille variable « *en fonction de la densité de la population, afin de permettre une répartition équitable de la charge de travail* »¹³¹⁰. Cette sectorisation ne valait que pour le milieu ouvert. Au sein de la maison d'arrêt, les personnels ont longtemps fonctionné comme une antenne dédiée au milieu fermé, les personnels n'intervenant qu'en détention et étant placés sous l'autorité d'un chef de service ad hoc. Les conditions d'intervention sont longtemps restées difficiles. Jusqu'en 2010, le service ne disposait que de deux bureaux au sein des locaux administratifs de l'établissement que devaient se partager entre trois et quatre personnels. Les entretiens avec les détenus avaient lieu dans les parloirs visiteurs situés au niveau de la rotonde de l'établissement, n'offrant pas des conditions de confidentialité et de tranquillité optimales. Les relations avec le personnel pénitentiaire étaient également traversées par certaines tensions, ne favorisant pas l'intégration des personnels d'insertion et de probation au sein de l'établissement.

¹³⁰⁹ Voir : Annexe 1.

¹³¹⁰ SPIP A, *Rapport d'activité 2010, 2011*, 93 p., spéc. p. 10.

De même, les locaux du siège, installé au sein d'une résidence d'habitation, n'offraient pas des conditions de fonctionnement optimales. Les travailleurs sociaux étaient regroupés au sein d'un bâtiment annexe partagé avec une association. Le service fonctionnait selon une sectorisation géographique limitée et de manière cloisonnée.

282. Le SPIP B présente quant à lui un environnement propice au fonctionnement décloisonné, comprenant deux TGI et deux maisons d'arrêt. La première maison d'arrêt couvre les deux TGI du département. Quant à la seconde, elle présente la particularité d'être rattachée au TGI du département limitrophe. Sa fermeture est régulièrement annoncée. Le service a pourtant opté pour un fonctionnement décloisonné. Il se compose d'un siège-antenne située dans la principale agglomération du département, d'une antenne rattachée au second TGI du département et d'une troisième antenne située près de la seconde maison d'arrêt. A l'exception du second site qui n'intervient qu'en milieu ouvert, les deux autres antennes fonctionnent de manière mixte, les personnels intervenant en milieu ouvert et au sein de la maison d'arrêt. L'investissement du service dans la mise en oeuvre de la réforme s'explique notamment par la forte mobilisation de son directeur. Le service faisait partie des services expérimentaux ayant procédé aux premières unifications entre services socio-éducatifs et CPAL. Les équipes se répartissent selon un principe de sectorisation géographique. Les conditions d'intervention en milieu fermé, au sein d'établissements de petite taille mais vétustes et surpeuplés, sont plus apaisées. Le service dispose d'un bureau ad hoc situé à l'entrée de la maison d'arrêt, au sein duquel les agents peuvent conserver leur dossier. Le personnel pénitentiaire et le personnel du SPIP entretiennent de bonnes relations. Les travailleurs sociaux intervenant en milieu fermé, dans le cadre de permanence, sont bien identifiés et intégrés au sein de l'établissement, comme en attestent les nombreux échanges informels entre surveillants et travailleurs sociaux au détour des couloirs de la détention. Quant au département C, le département comprenait avant la réforme de la carte judiciaire deux TGI, une maison d'arrêt et un centre de détention. Pour s'adapter à cet environnement, le service a longtemps comporté quatre sites fonctionnels. Au siège est rattachée une antenne dite antenne locale d'insertion et de probation qui fonctionne selon le principe de la mixité. Ce site intervient en milieu ouvert et au sein de la maison d'arrêt. Une seconde antenne exclusivement dédiée au milieu ouvert est située à proximité du second TGI, tandis qu'une antenne exclusivement dédiée au milieu fermé est rattachée au centre de détention.

283. Au-delà de l'environnement judiciaire et pénitentiaire, la capacité des SPIP à s'engager dans la réforme de 1999 dépend de leur importance en termes de personnels. La multiplication

des antennes et la polyvalence des agents supposent que le service dispose des moyens humains suffisants. Le renforcement des SPIP apparaît d'autant plus nécessaire que leur instauration, comme la juridictionnalisation des décisions du JAP, engendrent de profondes modifications dans les méthodes de travail des agents. A défaut d'une augmentation numérique des équipes, la mise en place des SPIP suppose un véritable accompagnement de la part de la DAP, relayée par les directions régionales. Celui-ci a, semble-t-il, fait défaut.

2 – Un consécration institutionnelle nuancée

284. Au-delà des simples aspects organisationnels, la création des SPIP, suivie de la juridictionnalisation partielle des fonctions du JAP, ont modifié les conditions d'intervention des personnels d'insertion et de probation. La rupture spatiale opérée avec les juridictions a nécessité une plus grande formalisation des relations entre les services et les autorités judiciaires (a). Face à cette reconfiguration institutionnelle, les SPIP n'ont pas bénéficié d'un accompagnement suffisant de la part de leur administration (b).

a- Une évolution du positionnement professionnel des personnels

285. La création des SPIP s'est accompagnée d'un déménagement des services, soit par souci de marquer leur nouvelle identité de service, soit par volonté de la juridiction de récupérer certains locaux. Si cette éviction des tribunaux comporte des enjeux matériels non négligeables, elle suppose également une redéfinition des modes de communication entre le service et les magistrats mandants. Les évolutions procédurales induites par la loi du 15 juin 2000 ont rendu ces modifications indispensables.

286. La rupture spatiale opérée entre les SPIP et les services de l'application des peines s'est traduite par un formalisme accru de leur relation. Le recours à l'écrit s'est imposé aux fins de permettre aux professionnels de poursuivre leurs échanges, dès lors que « *la relation fonctionnelle entre JAP et travailleurs sociaux [constitue] indiscutablement le centre nerveux de la probation* »¹³¹¹. La formalisation des échanges s'est imposée suite à la juridictionnalisation des décisions du JAP¹³¹². Au dossier unique géré par le CPAL s'est substitué un double dossier, un dossier individuel établi par le greffe du JAP au sein de la juridiction¹³¹³, et un dossier d'insertion

¹³¹¹ HWIAŁKOSKI R., op. cit., spéc. p. 90.

¹³¹² GARREAU P., *Les relations JAP-SPIP (...)*, op. cit., spéc. p. 36 et s.

¹³¹³ CPP, art. D. 116-6 modifié par le décret n°2000-1213 du 13 décembre 2000.

et de probation regroupant le dossier socio-éducatif et le dossier du milieu ouvert¹³¹⁴. En milieu ouvert, le magistrat mandant dispose d'un dossier qui lui est propre. Ces deux dossiers apparaissent relativement cloisonnés, le magistrat mandant disposant de la possibilité de demander au DSPIP la communication du dossier d'insertion et de probation, sans que celle-ci ne soit automatique. Cette séparation des dossiers comporte le risque de fragiliser les relations entre le JAP et les personnels d'insertion et de probation mais également de nuire à une appréhension globale des justiciables¹³¹⁵. La réforme structurelle induit ainsi une forme de « *rationalisation du travail social qui passe notamment par l'imposition de format et de méthodologies standardisés d'intervention. Outre que ces tentatives méconnaissent la réalité de situation trop complexes pour être réduites à de tels formats, elles ignorent la dimension professionnelle réelle du métier, (...) en récuse le principe même, [et] provoquent l'aggravation des positions de repli défensif* »¹³¹⁶. La rédaction de ces différents écrits représente une contrainte supplémentaire pour les personnels, qui doivent tenter de répondre aux attentes, parfois divergentes, des magistrats mandants. Dans le même temps, le recours à l'écrit marque une nouvelle étape dans la professionnalisation des agents, formalisant leurs avis et rapports. Leurs relations avec le JAP se modifient par le prisme de l'écrit. Ces évolutions relationnelles sont rendues nécessaires par l'évolution du cadre procédural.

287. Suite à la juridictionnalisation de ses fonctions, le JAP se prononce à l'issue d'un débat contradictoire au cours duquel il entend les réquisitions du Parquet et les arguments du condamné, éventuellement assisté d'un avocat. Ce débat oral se situe au coeur de la procédure, l'avis écrit de l'administration étant simplement versé au dossier. Si le JAP dispose de la faculté de se prononcer hors débat contradictoire¹³¹⁷, les magistrats se sont investis dans leurs nouvelles fonctions juridictionnelles, leurs décisions constituant désormais de véritables jugements¹³¹⁸. Le représentant de l'Administration pénitentiaire, personnel de l'établissement ou personnel du SPIP, dispose de la faculté, à la demande du magistrat, de développer oralement son avis lors de la tenue du débat contradictoire¹³¹⁹. Cette parole devient facultative. Ni la loi du 15 juin 2000, ni le décret d'application¹³²⁰, ni les circulaires d'application¹³²¹ ne sont venus préciser l'identité du

¹³¹⁴ CPP, art. D. 580 modifié par le décret n°99-276 du 13 avril 1999, Circulaire AP-992322/PMJ du 15 octobre 1999, op. cit., § I.2.5.

¹³¹⁵ HWIALKOSKI R., op. cit., spéc. p. 89.

¹³¹⁶ CHAUVENET A., GORGEON C., MOUHANNA C., ORLIC F., op. cit., spéc. p. 85.

¹³¹⁷ CPP, art. D. 116-11 modifié par le décret n°2000-1213 du 13 décembre 2000.

¹³¹⁸ CPP, art. D. 116-9 al. 5 modifié par le décret n°2000-1213 du 13 décembre 2000.

¹³¹⁹ CPP, art. D. 116-9 al. 2 modifié par le décret n°2000-1213 du 13 décembre 2000.

¹³²⁰ Décret n°2000-1213 du 13 décembre 2000 portant modification du code de procédure pénale et relatif à l'application des peines, publié au JORF n°289 du 14 décembre 2000, p. 19878.

¹³²¹ Circulaire crim. 2000-15 du 18 décembre 2000 relative à la présentation des dispositions de la loi du 15 juin 2000

représentant de l'Administration Pénitentiaire. La circulaire de l'Administration Pénitentiaire précise que « *le choix du représentant de l'Administration Pénitentiaire, qui formalisera l'avis prescrit, devra faire l'objet d'une concertation entre le chef d'établissement et le directeur du SPIP* »¹³²². Ce représentant peut être soit le chef d'établissement, soit le DSPIP ou leur représentant. Le choix suppose une étroite collaboration entre la direction de l'établissement et celle du SPIP. Afin que cet avis donne à voir la position de l'ensemble des personnels qui interviennent auprès des détenus, le décret précise qu'il constitue « *une synthèse des avis des différents services pénitentiaires compétents* »¹³²³. Le rapport du représentant de l'Administration doit « *permettre de soumettre aux débats l'ensemble des avis émis, tant favorables que défavorables pour le condamné* » et « *restituer les avis, même discordants, des uns et des autres* »¹³²⁴. Il donne à voir une parole globale de l'Administration Pénitentiaire. « *L'écrit et la parole du SPIP (...) [sont], par cette loi, dilués au sein d'un écrit et d'une parole plus généralement pénitentiaire. Les SPIP [ont] été conçus indépendamment des JAP et clairement rattachés à leur administration de tutelle. La juridictionnalisation en prenait acte et ne faisait référence qu'à cette seule administration au sens générique, tous services confondus* »¹³²⁵. Comme le souligne Pascal Faucher, « *le risque est grand que la variété des avis autrefois délivrés en commission d'application des peines soit appauvrie en une synthèse inexploitable* »¹³²⁶. Ces craintes doivent être nuancées dès lors qu'à la parole des travailleurs sociaux se substitue désormais la parole du condamné, éventuellement relayée par son avocat.

288. Le cadre juridictionnel modifie le rapport entre les PPSMJ et les personnels des SPIP en matière d'aménagement de peine. Il n'appartient plus aux travailleurs sociaux de défendre ou de soutenir le projet du condamné. Ce dernier devient acteur de l'individualisation de sa peine, porteur de son projet devant le magistrat. Ce changement de positionnement a pu s'avérer libérateur pour certains personnels. Ils cessent d'être tenus responsables d'un éventuel refus de la mesure. Leur intervention au stade préparatoire de la requête reste essentielle. Il leur appartient toujours d'aider le condamné à préparer sa demande d'aménagement de peine, même si celui-ci doit désormais formaliser sa requête par un écrit adressé au JAP¹³²⁷. La mise en état du dossier incombe au greffe du JAP, et non plus au SPIP. Les personnels doivent toutefois maintenir des

renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes et du décret du 13 décembre 2000 relatif à l'application des peines, NOR : JUSD0030216 C ; Circulaire AP 2001-03 du 28 mai 2001 relative à l'application des peines, NOR : JUSE0140042C.

¹³²² Circulaire AP 2001-03 du 28 mai 2001 relative à l'application des peines, op. cit., § II.2.3.

¹³²³ CPP, art. D. 116-4 modifié par le décret n°2000-1213 du 13 décembre 2000.

¹³²⁴ ib. id.

¹³²⁵ GARREAU P., op. cit., spéc. p. 37.

¹³²⁶ FAUCHER P., op. cit., spéc. p. 222.

¹³²⁷ CPP, art. D. 116-7 modifié par le décret n°2000-1213 du 13 décembre 2000.

relations étroites avec le magistrat afin de développer une bonne connaissance de sa jurisprudence. Ils peuvent s'appuyer sur la motivation des jugements qui donne des indications précieuses sur les éléments déterminants dans la prise de décision du magistrat. « *Les décisions des juges de l'application des peines [ayant] connu (...) un passage de l'ombre à la lumière* », ces magistrats ont eu « *à coeur de rendre le plus inattaquable possible leurs décisions, qu'elles soient d'octroi ou de rejet* », s'efforçant de « *construire, étayer, conforter leur jugement de considérations multiples* »¹³²⁸. Le repositionnement des services dans le cadre juridictionnel constitue, pour certains, un désaveu, dès lors qu'en « *contradiction apparente avec une réforme des SPIP qui affirmait ce service incontournable, (...) la juridictionnalisation des mesures d'aménagement de peines a été conçue sans les SPIP* »¹³²⁹. Si leur rôle au sein du processus décisionnaire est plus limité, les services restent chargés de la mise en oeuvre des mesures d'aménagement de peine. La légitimité des services repose sur leur capacité à assurer une prise en charge effective et efficace des PPSMJ, qui semble conditionnée par leurs moyens humains.

b- Des services en sous-effectif chronique

289. La question des moyens humains constitue une question récurrente dans l'histoire des SPIP, à laquelle aucune réponse satisfaisante, autre que structurelle, n'a été véritablement apportée. La réforme de 1999 opère une mutualisation des moyens des services socio-éducatifs et des CPAL, afin de leur permettre de prendre en charge une population, notamment en milieu ouvert, en constante progression. Cette restructuration des services est conçue comme un moyen de pallier un éventuel manque de personnels. Dans cette logique, la création des SPIP n'a pas été accompagnée d'une véritable politique de recrutement, fragilisant les équipes dont le directeur apparaît encore en quête d'identité professionnelle.

290. Le renforcement des moyens du milieu ouvert était au coeur de la loi de programme relative à la justice de janvier 1995, qui prévoyait de doubler le nombre d'agents au sein des CPAL afin de renforcer la crédibilité des mesures alternatives et des aménagements de peine¹³³⁰. A cette date, seuls 768 agents de probation assuraient le suivi de plus de 100 000 condamnés en milieu ouvert. Les efforts annoncés restaient en-deçà des besoins exprimés. La création des SPIP s'est traduite par leur installation dans des locaux indépendants des juridictions. La réforme structurelle a été une « *opération matériellement lourde pour la pénitentiaire* » qui a « *mobilisé*

¹³²⁸ GARREAU P., op. cit. spéc. p. 46.

¹³²⁹ GARREAU P., op. cit., spéc. p. 37.

¹³³⁰ Loi de programme n°95-9 du 6 janvier 1995 relative à la justice, publiée au JORF du 8 janvier 1995, p. 381, Annexe, §II.3.

une part significative des ressources des SPIP », se traduisant « *par une importante progression de leurs dépenses de fonctionnement* »¹³³¹. Des efforts de recrutement ont été menés à partir de 1998¹³³², afin de doter les services d'un personnel en nombre suffisant, comme le recommande notamment le Conseil de l'Europe¹³³³. Au 1^{er} janvier 2000, sur un total de 25 700 emplois, l'Administration Pénitentiaire compte 2100 personnels socio-éducatifs, dont 1330 CIP et près de 500 assistants sociaux. Les services doivent prendre en charge près de 50 000 détenus et 135 000 condamnés en milieu ouvert. La mise en oeuvre de la loi du 15 juin 2000 contribue à fragiliser la situation des services¹³³⁴. Si, en 2001, la population détenue poursuit sa lente diminution pour la cinquième année consécutive, sous l'effet notamment d'une diminution du recours à la détention provisoire¹³³⁵, la population suivie en milieu ouvert continue de croître. Entre 1989 et 2001, le nombre de personnes suivies en milieu ouvert a progressé de près de 100% pour atteindre 141 697 personnes au 1^{er} janvier 2001¹³³⁶.

Le constat dressé en 2000 par les deux commissions parlementaires sur la situation des SPIP est sans appel, les deux rapports dénonçant leur manque criant d'effectif. « *Cette pénurie fait apparaître la réforme des SPIP, présentée comme une mutualisation des moyens du milieu ouvert et du milieu fermé, plutôt comme une mutualisation de leur insuffisance* »¹³³⁷. Elle souligne avec éclat la primauté de la mission de garde sur la mission d'insertion au regard du profond déséquilibre qui persiste entre le nombre de personnels de surveillance et le nombre de personnels d'insertion et de probation¹³³⁸. L'insertion se présente comme « *le parent pauvre de l'administration pénitentiaire, avec les conséquences qui en résultent pour les personnes concernées* »¹³³⁹. Au 1^{er} janvier 2000, l'administration pénitentiaire compte en moyenne 40 surveillants et un travailleur social pour 100 détenus en milieu fermé et un travailleur social pour une centaine de condamnés en milieu ouvert. Cette situation contribue à décrédibiliser les mesures alternatives et les aménagements de peine, dont le développement est souhaité. Le déséquilibre entre la mission de garde et la mission de réinsertion de l'Administration Pénitentiaire, qui oppose classiquement les personnels de surveillance aux personnels d'insertion

¹³³¹ COUR DES COMPTES, op. cit., spéc. p. 94 : la Cour des Comptes précise que ces dépenses de fonctionnement ont augmenté de près de 200% entre 1999 et 2002.

¹³³² DAP, *Rapport annuel d'activité pour l'année 2000*, Paris, La Documentation française, Mars 2002, 312 p., spéc. p. 105 : entre 1998 et 2000, près de 300 postes de CIP ont été créés.

¹³³³ Conseil de l'Europe, Recommandation R(92)16 du comité des Ministres aux Etats membres relatives aux règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté, adopté le 19 octobre 1992, règle n°38.

¹³³⁴ DAP, *Rapport d'activité pour l'année 2000, 2001*, Ministère de la Justice, 311 p., spéc. p. 13 et s.

¹³³⁵ DAP, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice, 1980-2014*, op. cit., spéc. p. 31

¹³³⁶ DAP, op. cit., spéc. p. 15.

¹³³⁷ MERMAZ L., FLOCH J., op. cit., p. 178.

¹³³⁸ Au 1^{er} janvier 2000, l'Administration pénitentiaire compte 20 256 personnels de surveillance.

¹³³⁹ MERMAZ L., FLOCH J., op. cit., p. 178.

et de probation, n'est pas remis en cause¹³⁴⁰. Le manque de visibilité des services au sein même de leur administration est dénoncé¹³⁴¹, nourrissant certaines tentations d'autonomisation des SPIP à l'égard d'une administration résolument et obstinément orientée vers le milieu fermé. Le manque de moyens des SPIP ne cessera d'être au coeur des revendications des personnels. Le renforcement des services figure d'ailleurs au sein de la loi de programmation et d'orientation pour la justice de 2002¹³⁴².

291. Outre l'augmentation quantitative des mesures suivies en milieu ouvert, les personnels ont dû s'approprier de nouvelles méthodes de travail. La multiplication des écrits, sous forme d'avis, de rapports, entraîne une augmentation de leur charge de travail. La réforme de 1999 a conservé le principe de la polyvalence des personnels mais surtout de la diversité des profils des travailleurs sociaux, composés de CIP et d'assistants sociaux. Cette dualité de corps, si elle peut soulever quelques difficultés en termes de gestion des personnels, constitue un atout indéniable pour les services. Au regard de leurs formations initiales, les personnels peuvent intervenir de manière complémentaire, se soutenant sur certains aspects juridiques ou sociaux en fonction de leurs compétences personnelles. Cette diversité de profil n'en comporte pas un risque en termes de positionnement professionnel, certains travailleurs sociaux étant plus facilement enclins à assumer la mission de contrôle, et d'autres étant particulièrement attachés à la dimension socio-éducative de leurs missions. Il appartient au DSPIP de parvenir à assurer la cohésion interne de son service, sur la base d'un projet commun, reposant sur des objectifs clairs. La réforme de 1999 n'a défini aucune priorité d'action, se contentant d'agrèger les compétences anciennement dévolues aux services socio-éducatifs et aux CPAL¹³⁴³. Les directeurs de service jouent un rôle central dans la mise en oeuvre de la réforme. Les conditions de leur nomination, tout comme la multitude de leurs missions, ne leur a pas toujours permis d'asseoir leur autorité sur les personnels, en raison, notamment, de la faiblesse de l'encadrement intermédiaire.

Par une circulaire du 29 décembre 1999¹³⁴⁴, l'Administration Pénitentiaire a précisé la composition de l'encadrement des services. Selon ce texte, le DSPIP est chargé de diriger le siège du service, étant éventuellement secondé par un adjoint fonctionnel. L'antenne, bien que rattachée au DSPIP, est placée sous l'autorité d'un directeur territorial, éventuellement secondé

¹³⁴⁰ DAP, *Rapport d'activité pour l'année 2001*, Ministère de la Justice, 2002, 87 p., spéc. p. 97 et s. : 80% des emplois sont des personnels de surveillance, étant toujours majoritaires dans les créations d'emplois.

¹³⁴¹ FAUCHER P., LAVIELLE B., MESNIL DU BUISSON G., VIGIER P., N'enfermons pas la peine ! La place du milieu ouvert dans les politiques pénitentiaires, *RFAP*, 2001, n°99, p. 427-439.

¹³⁴² Loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, publiée au JORF du 10 septembre 2002, p. 14934, Annexe, II.C.3.

¹³⁴³ COUR DES COMPTES, op. cit., spéc. p. 94.

¹³⁴⁴ Circulaire du 29 décembre 1999 relative à la gestion des ressources humaines dans les SPIP, NOR JUSE9940194C.

par un chef de service ad hoc. En pratique, l'Administration Pénitentiaire a rencontré des difficultés pour recruter des cadres intermédiaires, nommant en priorité des agents au poste d'adjoint du DSPIP au sein du siège, et de manière subsidiaire au sein des antennes¹³⁴⁵. Les directeurs des services ont souvent eu à gérer l'ensemble des entités fonctionnelles de leur service, afin d'éviter une autonomisation des antennes. En pratique, beaucoup de postes de directeurs ont été initialement occupés par d'anciens directeurs de CPAL¹³⁴⁶, alors même que les fonctions du DSPIP dépassaient le cadre de leurs missions antérieures. Pour doter l'ensemble des services d'un directeur, l'Administration Pénitentiaire a également nommé d'anciens chefs de services socio-éducatifs, voire d'anciens travailleurs sociaux. De manière récurrente, ces directeurs ont été nommés sans changer de département. Ce faisant, ces anciens travailleurs sociaux ont dû s'imposer en tant qu'autorité hiérarchique sur leurs anciens collègues. Les anciens chefs de services socio-éducatifs ou directeurs de CAPL ont pu souffrir d'un manque originel de légitimité. Par ailleurs, la variété de leurs missions a pu induire une certaine dispersion¹³⁴⁷. Les DSPIP doivent, outre leurs missions internes d'animation et de gestion du service, s'attacher au développement du réseau partenarial, nouer des relations institutionnelles avec le JAP, le chef d'établissement et participer aux différentes réunions au sein de la direction régionale. Ce faisant, ils sont souvent présentés comme le « *VRP* » du SPIP. Ce terme souligne l'importance de leur mission de représentation du service, mais induit également de fréquentes absences. Lors de la mise en oeuvre de la réforme, les DSPIP ont été largement « *accaparés par les impératifs de la gestion quotidienne du service* », perdant leur crédibilité, en tant que représentant départemental, auprès de ses différents partenaires. Contrairement aux directeurs des CPAL ou chefs de services, le DSPIP, clairement positionné sur ses fonctions hiérarchiques, n'est plus conduit à suivre personnellement des dossiers, s'éloignant du terrain et des préoccupations quotidiennes de ses personnels.

292. L'étude de la genèse des SPIP souligne la lenteur du processus institutionnel, qui a conduit à leur consécration. Leur histoire apparaît traversée par des questionnements latents et récurrents en termes de finalités des missions, de composition, de positionnement au sein de l'institution judiciaire mais également de moyens. La réforme de 1999 est conçue comme l'aboutissement de ce processus. Elle instaure des services départementaux, déconcentrés de l'Administration Pénitentiaire, intervenant à tous les stades du procès pénal, selon le principe du

¹³⁴⁵ HWIALKOSKI R., op. cit., spéc. p. 73 et s.

¹³⁴⁶ GARREAU P., op. cit., spéc. p. 56 : l'auteur note que sur les 65 directeurs en poste avant la réforme, près de 50 ont été nommés DSPIP.

¹³⁴⁷ GARREAU P., op. cit., spéc. p. 57.

décloisonnement de la prise en charge des PPSMJ. Elle met un terme à la conception dichotomique du suivi. La réforme entend garantir la continuité de la prise en charge des justiciables tout en renforçant la visibilité institutionnelle des services. Leurs interventions sont axées sur la réinsertion sociale des condamnés. Individualisées, elles doivent, in fine, prévenir la commission de nouvelles infractions en répondant aux besoins personnels des PPSMJ. La composition des services, comprenant sous le terme générique des travailleurs sociaux, des CIP et des assistants sociaux, atteste de leur inscription dans l'idéal réhabilitatif. Les fondements réglementaires et infra-réglementaires qui définissent les principes de fonctionnement et d'intervention des SPIP sont ambitieux. L'une des principales limites de la réforme est qu'elle n'a été que structurelle, dénuée de toute réflexion approfondie sur les méthodes d'intervention des personnel et sur le champ de compétences des services. Elle n'a pas été accompagnée d'un renforcement suffisant des effectifs, permettant aux personnels de répondre aux finalités de leurs missions.

293. Les personnels doivent répondre à l'augmentation du nombre de personnes suivies en milieu ouvert, dans un nouveau cadre procédural. Faute de pouvoir intervenir dans des conditions optimales, ils peuvent être conduits, au fil de leur expérience professionnelle et de la répétition de situations d'échec, qui se manifestent soit par la récidive des PPSMJ, soit par une incapacité à aider effectivement le justiciable, à devenir réalistes face à leurs ambitions initiales et à accepter, de manière graduelle, la dimension contrôle de leurs missions¹³⁴⁸. Cette situation peut générer un malaise identitaire chez les agents, confrontés à l'impossibilité de mettre en oeuvre un suivi pertinent en milieu ouvert. En milieu fermé, le champ d'intervention des SPIP apparaît exorbitant, alors même que les rapports relatifs au fonctionnement des CPAL, visaient à recentrer ces comités sur leurs missions post-sentencielles¹³⁴⁹. Selon les sénateurs MM. Hyst et Cabanel, cette situation cantonne les directeurs d'établissement et les surveillants à un simple « rôle de porte-clés » et risque d'opérer une « balkanisation » de la prison¹³⁵⁰. L'intervention du SPIP sur l'ensemble des tâches d'insertion peut contribuer à accentuer la polarisation des missions de l'Administration Pénitentiaire entre la réinsertion, réservée aux SPIP, et la surveillance, assurée par le personnel de l'établissement.

L'ensemble personnels pénitentiaires a nourri quelques espoirs suite à l'annonce, en novembre 2000, d'une grande loi pénitentiaire, à l'élaboration de laquelle ils ont été associés¹³⁵¹.

¹³⁴⁸ LALANDE P., Comment devient-on réaliste ? Une étude sur la trajectoire mentale des agents de probation, *Déviance et Société*, 1990, vol. 14, n°1, p. 17-38.

¹³⁴⁹ IGSJ, *Évaluation du fonctionnement des comités de probation (...)*, op. cit., spéc. p. 43 et s.

¹³⁵⁰ HYEST J.-J., CABANEL G.-P., op. cit., spéc. p. 103.

¹³⁵¹ L'annonce d'une grande loi pénitentiaire est faite par le Premier Ministre, M. Jospin en novembre 2000. Sa

L'abandon du projet, au « *grand regret* » de Mme Lebranchu, Garde des Sceaux¹³⁵², accentue leur amertume et renforce leur malaise identitaire. Ces sentiments les conduisent à aborder les futures réformes avec un certain scepticisme ou une certaine prudence. Au regard spécifiquement des SPIP, la réforme de 1999 traduit bien les limites d'une réforme essentiellement structurelle. Comme le soulignaient déjà M. Poupart et M. Faucher au sujet de l'expérimentation des services unifiés, « *le travail sur les structures ne peut être pertinent que s'il s'appuie sur les méthodes de travail elles-mêmes déterminées par rapport à des objectifs qui tiennent compte des valeurs professionnelles de ce secteur* »¹³⁵³.

préparation est confiée à la Garde des Sceaux Mme Lebranchu, s'appuyant sur les travaux d'un Comité d'Orientation Stratégique. Un avant-projet de loi est élaboré dès 2001. Il n'est pas soumis au vote des assemblées parlementaires dans un contexte marqué par le retour des préoccupations sécuritaires.

Voir : FLOCH J., La loi sur l'application des peines ou loi pénitentiaire, *RSC*, 2001, n°3, p. 665-670.

¹³⁵² LEBRANCHU M., Réforme et amélioration de la Justice, *D.*, 2002, n°20, p. 1556-1570 : Mme Lebranchu, Garde des Sceaux d'octobre 2000 à mai 2002 a porté le projet de réforme pénitentiaire. Dans cet article, elle déplore les critiques formulées à l'encontre de la loi relative à la présomption d'innocence et aux droits des victimes, regrettant que « *certaines aient cru nécessaire, pour des raisons d'opportunité politique, d'assassiner une loi qu'ils ont à l'époque jugée insuffisante dans ses avancées* ».

¹³⁵³ POUPART M. FAUCHER P., op. cit., spéc. p. 286.

Titre II – La rationalisation des SPIP guidée par une conception managériale de la prévention de la récidive

294. La réforme de 1999 laisse un goût d'inachevé. Elle propose principalement des réponses structurelles, ayant permis d'institutionnaliser de véritables services chargés de la prise en charge des PPSMJ. Cette restructuration ne s'est pas accompagnée d'une réforme plus globale et plus profonde sur l'identité des services, sur le coeur de métier et l'identité professionnelle des agents. Les SPIP sont des services polyvalents, intervenant à tous les stades du procès pénal. Ils jouent un rôle central dans la préparation des décisions judiciaires au stade pré-sentenciel, sentenciel et post-sentenciel. Ils assurent la prise en charge de l'ensemble des PPSMJ, intervenant dans de nombreux domaines en détention et constituant les principaux acteurs de la mise à exécution des peines et mesures en milieu ouvert. Les nouveaux textes, principalement à valeur réglementaire et infra-règlementaire, n'ont pas priorisé les missions des services. Les SPIP s'inscrivent dans le prolongement des anciens services socio-éducatifs et CPAL, dont ils assurent l'intégralité des missions. Si le recentrement des CPAL sur les missions post-sentencielles constituait l'une des préconisations des rapports relatifs à leur fonctionnement, cette recommandation n'a pas suscité de réel intérêt lors de la création des SPIP. La réforme tend à positionner le service comme un maillon essentiel du procès pénal, entendu au sens extensif, pour permettre une prise en charge globale et continue des PPSMJ. Elle n'a pas été accompagnée des moyens, matériels et humains, nécessaires. Les différentes campagnes de recrutement n'ont pas permis de pallier le manque de personnels. La question des moyens, qui est récurrente, ne suscite qu'un intérêt tout relatif. La justice étant progressivement soumise à de nouveaux principes gestionnaires, au même titre que l'ensemble des services publics, elle doit répondre à de nouveaux critères d'efficacité, d'effectivité et d'efficience. Il s'agit de juger plus vite, de mettre les décisions pénales effectivement à exécution, dans de brefs délais, tout en limitant les coûts.

295. La période qui s'ouvre, à compter des années 2002¹³⁵⁴, est marquée par un retour, sur le devant de la scène politique, des préoccupations sécuritaires, comme en atteste la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002¹³⁵⁵. Dans sa déclaration de politique générale prononcée le 3 juillet 2002¹³⁵⁶, le Premier Ministre, M. Raffarin donne le

¹³⁵⁴ D'un point de vue politique, les élections d'avril 2002 sont marquées par la réélection de Jacques Chirac, affilié au RPR, au second tour des élections présidentielles. Il est alors opposé à Jean-Marie Le Pen, président du Front National, suite à l'éviction, dès le premier tour du candidat socialiste Lionel Jospin.

¹³⁵⁵ Loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002, op. cit.

¹³⁵⁶ Assemblée Nationale, Séance du mercredi 3 juillet 2002, Déclaration de politique générale du gouvernement.

ton. Il y proclame sa volonté de restaurer l'autorité de l'Etat en lui conférant « *les moyens d'assurer avec efficacité la sécurité, la justice et la défense de nos concitoyens* ». A ses yeux, « *la première liberté c'est la sécurité* » et « *l'insécurité (...) la première des inégalités* ». Afin de renforcer l'autorité étatique, la lutte contre l'insécurité suppose de rénover le système judiciaire dont « *[la] lenteur irrite les concitoyens* » et « *[la] complexité les décourage* ». La justice doit être « *sereine, efficace, simple et rapide* » mais également « *plus effective et plus proche du citoyen* ». Bien que le premier Ministre se défende de rentrer dans une logique purement répressive, ce discours et la politique qui en découle marquent un changement important dans la logique judiciaire, dans l'appréhension de la délinquance et la prise en charge des délinquants. Le système pénal s'inscrit dans une nouvelle logique gestionnaire, de gestion des flux, des délais, des moyens.

296. L'exigence de célérité semble a priori peu compatible avec une prise en charge des PPSMJ orientée vers la prévention de la récidive et la réinsertion, qui s'inscrit dans un temps long. Elle préfigure une mutation des finalités de l'intervention des SPIP et de leurs méthodes de prise en charge. Cette évolution est perceptible au sein de la loi d'orientation et de programmation de 2002¹³⁵⁷. En son article 3, le texte acte le principe de la délégation à une personne ou groupement de personnes de droit privé ou public les missions de conception, de construction et d'aménagement des établissements pénitentiaires. La loi dispose également que les fonctions autres que celle de direction, de greffe et de surveillance peuvent être confiées à des personnes de droit public ou privé. Ces dispositions permettent d'engager un plan visant à augmenter la capacité des établissements pénitentiaires, tout en améliorant les conditions de détention. Un nouveau programme de construction est lancé, comportant la création de 7000 places supplémentaires et la rénovation de 4000 places devenues vétustes¹³⁵⁸. Il s'accompagne d'un renforcement des moyens de l'Administration Pénitentiaire en termes notamment de personnels de surveillance. Au regard des SPIP, si la nécessité de renforcer les moyens humains des services est soulignée, il s'agit de leur permettre de « *raccourcir les délais de prise en charge et [d']intensifier le suivi des personnes prévenues et condamnées à l'égard desquelles les risques de récidive sont importants* »¹³⁵⁹. Le texte opère un changement terminologique, marquant le passage du paradigme de la réinsertion au paradigme du risque de récidive.

¹³⁵⁷Loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002, op. cit.

¹³⁵⁸ Loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002, op. cit. Annexe, §II.C.1.

¹³⁵⁹ Loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002, op. cit. Annexe, §II.C.3 : à cette date, les SPIP disposent de 2000 agents chargés de prendre en charge près de 180 000 PPSMJ.

297. L'objectif de réinsertion irrigue néanmoins l'ensemble des textes relatifs au SPIP, ayant par ailleurs été consacré au niveau européen. Les règles pénitentiaires de 2006 rappellent que la détention doit être gérée afin de faciliter la réintégration des détenus¹³⁶⁰. Le Conseil de l'Europe estime qu'« *une politique pénitentiaire ayant pour but la réinsertion sociale des détenus constitue un élément important au moment d'évaluer le fonctionnement de la démocratie dans les Etats membres* »¹³⁶¹. Cette finalité constitue une exigence démocratique. Ce texte n'a pas de force contraignante à l'encontre des Etats membres, bien que l'Administration Pénitentiaire considère que les Règles Pénitentiaires Européennes doivent constituer une « *véritable charte d'action qui donne sens aux missions de l'ensemble des personnels* »¹³⁶². En dépit de cet affichage officiel, les services pénitentiaires doivent composer avec les évolutions plus globales du système pénal soumis à un processus de modernisation et de rationalisation. Dans une nouvelle logique gestionnaire, portée par les deux nouveaux cadres que constituent la LOLF et la RGPP, l'approche individuelle se trouve progressivement écartée au profit d'une approche plus collective, visant à protéger la société. La logique préventive individuelle s'efface progressivement au profit d'une nouvelle logique de gestion des risques de récidive. Les finalités de leurs missions sont redéfinies et recentrées autour de la prévention de la récidive, dont la conception subit un infléchissement notable. Leur fonctionnement interne, en termes d'organisation, de composition et de méthodes de travail, est repensé.

298. Le système pénal est soumis à de nouveaux principes directeurs, qui guident la conduite du procès pénal et encadrent les pratiques des magistrats, dans une optique de performance. Les SPIP n'échappent pas à ce mouvement réformateur. Soumis à une nouvelle logique managériale qui impacte les finalités de leurs missions (Chapitre I), ils voient leur fonctionnement rationalisé autour des nouveaux impératifs gestionnaires (Chapitre II).

¹³⁶⁰ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2006)2 op. cit., règle n°6.

¹³⁶¹ CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation 1741 (2006) de l'Assemblée Parlementaire sur la réinsertion sociale des détenus, adoptée le 11 avril 2006.

¹³⁶² DAP, *Les règles pénitentiaires européennes, une charte d'action pour l'Administration Pénitentiaire*, op. cit., spéc. p. 2.

Chapitre I – L'introduction de nouveaux principes managériaux au sein des SPIP

299. Les principes de célérité, d'effectivité et d'efficacité de la réponse pénale se situent au coeur d'une nouvelle conception de la justice. Leur mise en oeuvre repose sur deux nouveaux cadres : la Loi organique relative aux Lois de Finances (LOLF) et la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) qui participent d'un mouvement de rationalisation et de modernisation de la justice pénale. Il s'agit en premier lieu de garantir l'effectivité de la réponse pénale, ce qui se traduit par un taux de réponse pénale élevé. L'effectivité renforce la fonction dissuasive de la peine. Dans une perspective de gestion des flux, cette recherche d'effectivité s'accompagne non seulement d'une accélération du processus de traitement des affaires, mais également d'une diversification des réponses pénales. Il appartient au procureur de la République, au-delà de son traditionnel pouvoir d'appréciation de l'opportunité des poursuites, d'apprécier la nature de la réponse pénale à apporter. En cas d'orientation vers une procédure judiciaire classique, un intérêt tout particulier est apporté à l'effectivité de l'exécution de la peine. Il ne s'agit pas, a priori, d'entrer dans une logique répressive, mais de conserver une exigence d'individualisation des mesures. Outre le développement des mesures alternatives aux poursuites, des procédures simplifiées d'aménagement de peine, destinées à lutter contre les sorties sèches de détention, sont instaurées. Si l'ensemble de ces dispositions tendent à renforcer la crédibilité de la justice pénale, elles n'en comportent pas moins un risque de dénaturation des finalités de la peine. L'exigence de célérité conduit le législateur à multiplier les entorses aux principes fondamentaux du procès équitable, ce qui n'est pas sans porter atteinte aux droits de la défense et sans nuire à l'individualisation effective des mesures prononcées. La logique de performance, qui s'accompagne d'une nouvelle obligation de résultats, comporte le risque d'inscrire les décisions dans une logique de gestion des flux et des moyens.

300. Les SPIP sont concernés par cette réforme globale de l'institution judiciaire qui modifie le positionnement de l'ensemble des acteurs du procès pénal. La recherche d'effectivité et d'efficacité, gage d'une nouvelle légitimité de l'institution judiciaire, conduit à une redéfinition des missions des services, afin de les recentrer sur la mise à exécution des décisions judiciaires, dans le cadre de la circulaire du 19 mars 2008¹³⁶³. La prévention de la récidive constitue la finalité essentielle de leurs missions. Cet objectif se soumet plus facilement aux exigences

¹³⁶³ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP, NOR : JUSK0840001C, publiée au BOMJ du 30 avril 2008, n°2, texte n°4.

quantitatives induites par la LOLF. Bien que la réinsertion reste sous-jacente, elle constitue désormais un moyen de prévenir de la récidive.

Le processus de modernisation soumet la justice pénale à une nouvelle logique managériale, induisant une rationalisation de son fonctionnement (Section I). Les récentes réformes procédurales ont modifié le positionnement professionnel de l'ensemble des acteurs, et principalement des personnels des SPIP et de leurs magistrats mandants. Elles ont des répercussions institutionnelles sur les services (Section II).

Section I – Le système pénal confronté aux principes de la nouvelle gestion publique

301. Depuis le début du XXI^e siècle, la justice, au même titre que l'ensemble des services publics, est soumise à de nouvelles exigences en termes de gestion. Afin de réduire le déficit public, et de répondre aux exigences européennes, les pouvoirs publics se sont engagés dans une profonde réforme budgétaire et institutionnelle à travers deux cadres fondamentaux : la LOLF, promulguée en 2001¹³⁶⁴, et la RGPP lancée à partir de 2007. Ils constituent « *deux instruments de cadrage majeurs des politiques budgétaires et gestionnaires* », qui introduisent une culture de la performance au sein des administrations françaises¹³⁶⁵. La justice doit être rendue plus vite et de manière plus efficiente. Pour accroître la célérité du système, différentes réformes procédurales sont intervenues afin de réduire l'ensemble des délais, du jugement à la mise à exécution de la peine. Le système pénal est guidé par de nouveaux principes gestionnaires, qui le soumettent à une logique managériale (I). Cette nouvelle orientation emporte des conséquences sur les modalités de mise en oeuvre de la réponse pénale (II).

I – Le système pénal soumis à une exigence de performance

302. La LOLF et la RGPP constituent des nouveaux cadres, budgétaire et institutionnel, contraignants. Bien que leur articulation ne soit pas parfaite, ils s'inscrivent toutes les deux dans une nouvelle logique orientée vers une gestion rigoureuse des moyens, financiers, matériels et humains, soumettant l'ensemble des services à une nouvelle culture du résultat. La LOLF, articule la logique budgétaire autour de deux axes fondamentaux, une exigence de performance et une exigence de transparence, en renforçant le pouvoir de contrôle du Parlement sur le budget¹³⁶⁶. Quant à la RGPP, elle se traduit par différentes réformes institutionnelles, mais également par une nouvelle politique de gestion des ressources humaines. Ces réformes sont destinées à réduire le déficit public, tout en permettant aux administrations d'assumer leurs missions de manière plus efficace et plus efficiente, c'est-à-dire à moyens constants voire réduits. Ces

¹³⁶⁴ Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001, op. cit.

¹³⁶⁵ VIGOUR C., HASTINGS-MARCHADIER A., L'économie budgétaire de la justice pénale, in DANET J. (coord.), op. cit., p. 401-468, spéc. p. 403.

¹³⁶⁶ MINISTÈRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, *Guide pratique de la LOLF, Comprendre le budget de l'Etat*, Juin 2012, 100 p., 52 p. (en ligne), spéc. p. 10.

nouveaux cadres (A) soumettent le système pénal, et en son sein l'Administration pénitentiaire, à de nouveaux principes gestionnaires (B).

A – La LOLF et la RGPP, deux nouveaux cadres contraignants

303. La LOLF et la RGPP ont opéré de profondes modifications dans la gestion du budget, des structures et des ressources humaines. Bien que ces deux réformes aient été menées parallèlement, elles participent d'un mouvement commun. Elles soumettent services publics et administrations à de nouveaux principes de gestion, proches des principes managériaux en vigueur dans les entreprises privées, afin de réduire le coût des politiques publiques. Au-delà de simples évolutions terminologiques, elles opèrent le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats. La LOLF, nouvelle constitution financière, sous-tend une nouvelle logique dans la gestion des moyens et des services (1). S'inscrivant dans son prolongement, la RGPP soutient un processus de modernisation du système pénal guidé par un souci de rationalisation des pratiques des professionnels (2).

1- La LOLF, une nouvelle constitution financière

304. L'entrée en vigueur de la LOLF a constitué un tournant majeur dans la gestion des fonds publics, la loi de finances pour 2006 étant la première loi de finance à avoir été intégralement conçue et exécutée selon les nouveaux principes budgétaires. Cette loi organique propose un nouveau cadre de présentation et de vote du budget désormais décliné en missions, programmes et actions¹³⁶⁷. Cette nouvelle présentation, plus claire et plus lisible, devient le support de la mise en oeuvre d'une nouvelle politique budgétaire orientée vers la performance, la transparence¹³⁶⁸.

305. « *Les dispositions de la LOLF ont été conçues pour induire un Etat plus efficace au moindre coût au service des Français* »¹³⁶⁹. Il s'agit de renforcer l'efficacité budgétaire de l'Etat au moyen d'un changement dans les principes d'actions, chaque ministère, chaque administration « *se [mettant] au service des objectifs de politique publique qu'ils doivent atteindre* »¹³⁷⁰. La

¹³⁶⁷ Loi organique n°2001-692, du 1 août 2001, op. cit., art. 7.

¹³⁶⁸ CLAMETTE J-F., La LOLF : un texte, un esprit, une pratique, *RFAP*, 2006, n°117, p. 43-55 ; LAMBERT A., MIGAUD D., La Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : levier de la réforme de l'Etat, *RFAP*, 2006, n°117, p. 11-14 ; PÉCHILLON E., Administration Pénitentiaire et performance budgétaire, in FROMENT J-C., KALUSZYNSKI M. (dir), op. cit., p. 91-102 ; VIGOUR C., HASTINGS-MARCHADIER A., L'économie budgétaire de la justice pénale, in DANET J. (coord.), op. cit., p. 401-468.

¹³⁶⁹ LAMBERT A., MIGAUD D., op. cit., spéc. p. 11.

¹³⁷⁰ LAMBERT A., MIGAUD D., op. cit., spéc. p. 12.

nouvelle architecture budgétaire en missions, programmes et actions constitue « *la colonne vertébrale de la nouvelle gestion publique* »¹³⁷¹. La mission constitue la nouvelle unité de vote parlementaire du budget. Créées à l'initiative du gouvernement, les missions renvoient aux grandes politiques publiques. Elles sont transversales et peuvent être ministérielles ou inter-ministérielles. La mission justice ne concerne que le Ministère de la Justice. Chaque mission se décline en programmes conçus comme l'unité de l'autorisation parlementaire. Le programme relève d'un seul Ministère dont il regroupe l'ensemble des actions. L'ensemble des programmes relevant d'une mission concourent à la mise en oeuvre d'une politique publique définie. Pour l'année 2015, la mission justice se compose de six programmes, dont le programme n°166 relatif à la justice judiciaire et le programme n°107 relatif à l'Administration Pénitentiaire¹³⁷². Chaque programme regroupe « *les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auxquels sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* »¹³⁷³. Sa gestion est confiée à un responsable nommé par le Ministre concerné, chargé de rendre des comptes. Il lui appartient de définir les actions prioritaires, de les décliner en objectifs et de prévoir les indicateurs de performance ad hoc permettant d'en évaluer la mise en oeuvre. Les objectifs et indicateurs permettent d'évaluer la performance du gestionnaire, le LOLF instaurant un « *véritable système de responsabilité budgétaire entièrement nouveau* »¹³⁷⁴.

Le responsable budgétaire conserve une certaine autonomie, étant libre de l'affectation des crédits entre les différentes actions engagées, selon le principe de fongibilité. Le contenu exact de chaque programme est précisé dans un document annexé au projet de loi de finances ou projet annuel de performance (PAP), document de « *présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié* »¹³⁷⁵. Ce document présente, pour chaque programme, l'ensemble des objectifs et indicateurs retenus, permettant un contrôle parlementaire a posteriori de l'exécution du budget. Il répond à un objectif de transparence et de performance. La LOLF s'inscrit dans une nouvelle logique utilitariste, permettant une justification de chaque dépense. Elle constitue un nouvel instrument de contrôle et de communication pour le pouvoir exécutif, capable de justifier de l'utilisation des fonds publics. Elle redonne « *toute sa place au principe du consentement à l'impôt et à la nécessité de la dépense publique* »¹³⁷⁶, principes

¹³⁷¹ LAMBERT A., MIGAUD D., op. cit., spéc. p. 12.

¹³⁷² MINISTÈRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS, *Budget général, Mission ministérielle Justice, Projets annuels de performances*, Annexe au projet de loi de finances pour 2015, 2014, 257 p. (en ligne).

¹³⁷³ Loi organique n°2001-692, du 1 août 2001, op. cit., art. 7.

¹³⁷⁴ LAMBERT A., MIGAUD D., op. cit., spéc. p. 12.

¹³⁷⁵ Loi organique n°2001-692, du 1 août 2001, op. cit., art. 51-5°.

¹³⁷⁶ PÉCHILLON E., op. cit., spéc. p. 91.

consacrés au sein de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen¹³⁷⁷.

306. Trois catégories d'objectifs ont été retenus par le Ministère des Finances, comme une « *déclinaison de l'intérêt général* »¹³⁷⁸ : des objectifs mesurant l'efficacité socio-économique du point de vue du citoyen, des objectifs mesurant la qualité du service du point de vue de l'utilisateur et des objectifs se référant à l'efficacité de la gestion du point de vue du contribuable¹³⁷⁹. Les objectifs d'efficacité socio-économique « *énoncent le bénéfice attendu de l'action de l'Etat pour le citoyen (la collectivité) en termes de modification de la réalité économique, sociale, environnementale, culturelle... dans laquelle il vit, résultant principalement de cette action* »¹³⁸⁰. Les objectifs de qualité de service « *énoncent eux la qualité attendue du service rendu à l'utilisateur, c'est-à-dire l'aptitude du service public à prendre en compte les attentes et les contraintes de son bénéficiaire* »¹³⁸¹. Quant aux objectifs d'efficacité de la gestion, ils « *expriment l'optimisation attendue dans l'utilisation des moyens employés en rapportant les biens ou services délivrés par l'administration ou son activité, aux ressources consommées à cette fin* », permettant de « *montrer que, pour un niveau donné de ressources, la production de l'administration peut être améliorée ou que, pour un niveau donné de production, les moyens employés peuvent être réduits* »¹³⁸².

Ces objectifs sont déclinés en indicateurs qui permettent d'en mesurer la réalisation. Un « *bon indicateur* » se définit comme un indicateur « *pertinent pour apprécier les résultats obtenus* », « *utile* », « *solide* » et « *vérifiable* »¹³⁸³. Il doit être « *élaboré à un coût raisonnable* », « *l'extraction automatisée, à partir des applications de gestion, des données nécessaires à la mesure des indicateurs [étant] un bon moyen de réduire son coût tout en augmentant sa fiabilité* »¹³⁸⁴. Différentes valeurs sont associées à chaque indicateur : la valeur réalisée au cours des deux exercices précédents, la valeur prévue pour l'année du projet de loi de finances ainsi qu'une valeur cible à atteindre dans un délai fixé de cinq ans maximum. La détermination des indicateurs revêt des enjeux importants. La nature des critères retenus suscite certaines interrogations, la priorité étant accordée à des données quantifiables qui ne permettent pas

¹³⁷⁷ DDHC, art. 13 à 15.

¹³⁷⁸ SINÉ A., LANNAUD B., La mesure de la performance de l'action publique, in ARKWIGHT E., BOISSIEU (DE) C., LORENZI J.-H., SAMSON J., *Economie politique de la LOLF*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, 2007, n°65, 372 p., p.253-290, spéc. p. 261.

¹³⁷⁹ PÉCHILLON E., op. cit., spéc. p. 97.

¹³⁸⁰ SINÉ A., LANNAUD B., op. cit., spéc. p. 262.

¹³⁸¹ SINÉ A., LANNAUD B., op. cit., spéc. p. 263.

¹³⁸² ib. id.

¹³⁸³ MINISTÈRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, *La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001*, Juin 2004, 52 p., (en ligne), spéc. p. 24.

¹³⁸⁴ MINISTÈRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, op. cit., spéc. p. 30.

nécessairement de rendre compte des objectifs auxquels devrait répondre la politique menée. Déterminés par le responsable du programme, leur adéquation avec les préoccupations des professionnels n'est pas toujours assurée¹³⁸⁵. Ils apparaissent « *distordus et distordants* », « *inopérants* », « *inadaptés* », et incomplets, certains indicateurs pourtant pertinents n'étant pas prévus¹³⁸⁶. Ces indicateurs de résultat, chiffrés, introduisent au sein des administrations publiques une forme de management par objectifs qui comporte des effets pervers. Ils constituent « *des instruments visant un contrôle de gestion et non une véritable évaluation de l'action publique. Les critères mobilisés sont ceux de coût, de productivité, de performance quantitative. Ils ne sont d'aucun secours pour mesurer la cohérence, la pertinence, l'efficacité et donc l'utilité sociale des stratégies engagées* »¹³⁸⁷. Dans une logique d'évaluation, de performance et de résultats, les indicateurs retenus ciblent des éléments chiffrables, quantifiables. L'objectif est de « *faire passer l'Etat d'une logique de moyens à une logique de résultats* »¹³⁸⁸. Ces différentes critiques formulées à l'encontre de la LOLF ont pu être renforcées par le lancement parallèle de la RGPP.

2- La Révision Générale des Politiques Publiques, un nouveau cadre institutionnel

307. S'inscrivant dans cette même logique économique, le lancement en 2007 de la Révision Générale des Politiques Publiques tend à adapter le fonctionnement des administrations aux besoins des citoyens. Il s'agit de moderniser les administrations tout en optimisant et en rationalisant leur organisation.

308. La RGPP s'inscrit dans le mouvement réformateur¹³⁸⁹ impulsé par l'introduction de la LOLF. D'initiative gouvernementale, elle a été lancée le 10 juillet 2007 afin de proposer des réformes structurelles permettant de réduire la dette publique au sein de l'ensemble des ministères. « *En dépit de son intitulé, la réforme (...) ne s'intéresse pas tant à la révision générale des politiques publiques qu'à la mise en oeuvre d'une politique particulière, la réorganisation des structures de l'Etat, dans le but officiel de « mieux dépenser » tout en*

¹³⁸⁵ CLAMETTE J-F., op. cit., spéc. p. 52.

¹³⁸⁶ BRUNETIÈRE J-R., Les indicateurs de la LOLF : une occasion de débat démocratique ?, *RFAP*, 2006, n°117, p. 95-111.

¹³⁸⁷ GAUTRON V., L'évaluation de la politique criminelle, des avancées en trompe-l'oeil ? *Arch. Pol. Crim.*, 2008, n°30, p. 201-219, spéc. p. 214-216.

¹³⁸⁸ SINÉ A., LANNAUD B., op. cit., spéc. p. 255.

¹³⁸⁹ LAFARGE F., Le lancement de la révision générale des politiques publiques, *RFAP*, 2007, n°124, p. 683-696 ; LAFARGE F., La méthode suivie par la révision générale des politiques publiques, *RFAP*, 2009, n°130, p. 409-414 ; DREYFUS F., La révision générale des politiques publiques, une conception néolibérale du rôle de l'Etat ?, *RFAP*, 2010, n°136, p. 857-864 ; BROUILLET J., RGPP, vers un état régulateur ?, *Projet*, 2010, n°318, p. 21-28 ; CHEVALLIER J., Révision générale des politiques publiques et gestion des ressources humaines, *RFAP*, 2010, n°136, p. 907-918 ; LAFARGE F., La révision générale des politiques publiques : objet, méthodes et redevabilité, *RFAP*, 2010, n°136, p. 755-774 ; VIGOUR C., HASTINGS-MARCHADIER A., L'économie budgétaire de la justice pénale, in DANET J. (coord.), op. cit., p. 401-468.

améliorant la qualité des services rendus au public »¹³⁹⁰. Elle tend à soumettre les administrations publiques aux principes du nouveau management public¹³⁹¹, s'inscrivant dans le prolongement des pratiques étrangères, et notamment des pays anglo-saxons¹³⁹². Elle vise à réduire la dette publique, en conformité avec les exigences européennes¹³⁹³. Les réformes des structures et de la gestion des ressources humaines sous-tendent une utilisation plus efficace et plus rationnelle des ressources publiques en optimisant leur allocation sur des missions prioritaires¹³⁹⁴.

309. D'un point de vue structurel, la réforme de la carte judiciaire constitue notamment l'un des axes majeurs de la réforme du Ministère de la justice¹³⁹⁵. La question de l'implantation des tribunaux sur le territoire national constitue une question récurrente, en raison notamment de la persistance de l'inadéquation entre la carte judiciaire pénale et le découpage administratif du département. Cette inadéquation se répercute notamment sur le fonctionnement des SPIP, entraînant des inégalités entre ces structures départementales selon le nombre et la nature des juridictions présentes au sein de leur ressort. « *La réforme de la carte judiciaire est question politique, sociale et administrative difficile* » qui soulève de nombreux débats¹³⁹⁶. En termes de proximité avec le justiciable, la fermeture d'un tribunal n'est pas une décision anodine. Après une « *réforme rampante* » initiée à partir de 1975¹³⁹⁷, une réforme d'envergure a été engagée par la Garde des Sceaux, Mme Dati, en 2007¹³⁹⁸. Elle s'est achevée le 31 décembre 2010 avec la fermeture de 21 TGI et de 178 tribunaux d'instance. Cette réforme a impacté les SPIP étudiés, en raison de la fermeture d'un TGI au sein des départements A et C. Cette fermeture a entraîné une réorganisation des services, qui s'est notamment traduite par la fermeture de l'antenne rattachée au tribunal. Les personnels concernés ont été réintégrés au sein des différentes équipes intervenant au siège ou au sein des autres antennes. Pour pallier la perte de proximité avec les PPSMJ du secteur, des permanences délocalisées ont été instaurées. La réduction des dépenses de fonctionnement des administrations publiques, en termes notamment de personnels, constitue

¹³⁹⁰ DREYFUS F., op. cit., spéc. p. 857.

¹³⁹¹ PETERS B.G., Nouveau management public (new public management), in BOUSSAQUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dir), *Dictionnaire des politiques publiques*, 4^e éd, Paris, Presse de Sciences Po, 2014, 772 p., spéc. p. 398-404.

¹³⁹² TALBOT C., La réforme de la gestion publique et ses paradoxes : l'expérience britannique, *RFAP*, 2013, n°105-106, p. 11-24.

¹³⁹³ Du fait de son appartenance à l'Union Européenne, la France se doit de respecter des critères budgétaires très stricts définis par le Traité de Maastricht de 1992. Son déficit public annuel ne doit pas en principe dépasser 3% de son Produit Intérieur Brut (PIB) et sa dette publique doit rester en deçà de 60% de son PIB.

¹³⁹⁴ LAFARGE F., op. cit., spéc. p. 757

¹³⁹⁵ RGPP, 5^e conseil de modernisation des politiques publiques, Rapport d'étape, Ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, Mars 2011, 199 p., spéc. p. 107.

¹³⁹⁶ DANET J., *Justice Pénale, le tournant*, op. cit., spéc. p. 169.

¹³⁹⁷ DANET J., *La justice pénale entre rituel et management*, op. cit., spéc. p. 141.

¹³⁹⁸ JEAN J-P, Quand la carte judiciaire est au menu politique, *AJ Pénal*, 2007, n°12, p. 507-511.

un autre levier important, au regard notamment de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

310. La RGPP entend en parallèle à rénover la culture professionnelle des fonctionnaires, s'appuyant notamment sur le rapport de M. Silicani relatif à la réforme publique¹³⁹⁹. Ce rapport invite à clarifier et recentrer les missions du service public, tout en rénovant le management de la fonction publique afin de satisfaire les intérêts de l'usager, du citoyen contribuable et des agents¹⁴⁰⁰. Il préconise de rompre avec la logique corporatiste de la fonction publique, en mettant en place une fonction publique de métier et non de corps, qui outre son caractère désuet, pose des difficultés en termes de mobilité et de gestion du personnel¹⁴⁰¹. La gestion des ressources humaines doit être repensée¹⁴⁰². Il s'agit non seulement de valoriser le travail des fonctionnaires mais également de les initier à une nouvelle culture du résultat en les incitant « *à améliorer en permanence la qualité de leurs prestations, en rompant le strict égalitarisme inhérent à la conception traditionnelle du statut* »¹⁴⁰³. La valorisation des compétences individuelles se traduit notamment par l'introduction de primes de fonctions et de résultat par un décret de 2008¹⁴⁰⁴, mises en application au sein du Ministère de la Justice¹⁴⁰⁵ puis au sein des SPIP à partir de 2011¹⁴⁰⁶. Ces nouveaux dispositifs traduisent « *la pénétration progressive de la rationalité managériale dans l'administration publique* »¹⁴⁰⁷. La RGPP entre en parfaite résonance avec la LOLF, dès lors que les indicateurs de performance permettent d'évaluer concrètement le travail des agents. « *Devenue avec l'entrée de la LOLF l'alpha et l'oméga de la gestion publique, la logique de performance est devenue le principe cardinal de la gestion des ressources humaines* »¹⁴⁰⁸.

La nouvelle logique de métier pénètre également les SPIP, comme en témoigne le rapport de Mme Gorce de septembre 2008 proposant « *une définition du métier de conseiller d'insertion*

¹³⁹⁹ SILICANI J-L., *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique : faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, Paris, La Documentation française, Avril 2008, 240 p.

¹⁴⁰⁰ SILICANI J-L., op. cit., spéc. p. 85 et s.

¹⁴⁰¹ SILICANI J-L., op. cit., spéc. p. 93.

¹⁴⁰² CHEVALLIER J., op. cit., spéc. p. 908.

¹⁴⁰³ CHEVALLIER J., op. cit., spéc. p. 911.

¹⁴⁰⁴ Décret n°2008-1533 du 22 décembre 2008 relatif à la prime de fonctions et de résultats, publié au JORF n°304 du 31 décembre 2008, p. 186.

¹⁴⁰⁵ Circulaire du 14 janvier 2011 relative à la mise en application de la prime de fonctions et de résultats à l'Administration Centrale du Ministère de la justice et des libertés et de la grande chancellerie de la légion d'honneur à compter du 1er janvier 2011, NOR : JUST1101857C.

¹⁴⁰⁶ Circulaire du 31 mai 2011 relative au régime indemnitaire de l'ensemble des personnels des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, de l'École nationale d'administration pénitentiaire et du service de l'emploi pénitentiaire, NOR : JUSK1140040C, 39 p., spéc. p. 15 et s.

¹⁴⁰⁷ CHEVALLIER J., op. cit., spéc. p. 911.

¹⁴⁰⁸ CHEVALLIER J., op. cit., spéc. p. 911.

et de probation » reposant sur une dissociation entre les missions du SPIP et le métier de CIP¹⁴⁰⁹. Ce dernier s'est traduit par l'élaboration du protocole statutaire en 2009 et par une nouvelle réforme statutaire en 2010¹⁴¹⁰. La revalorisation du travail des personnels s'accompagne d'une nouvelle forme de responsabilisation. La recherche d'efficacité et d'efficience induit que l'Administration devienne redevable, qu'elle soit capable de rendre des comptes de la manière dont elle accomplit ses missions¹⁴¹¹. Les responsables de services sont soumis à l'injonction de produire régulièrement des données, principalement chiffrées, afin de mesurer la capacité de leurs services à atteindre les objectifs fixés. De nouvelles contraintes pèsent sur les agents, et notamment les personnels d'insertion et de probation. Ils doivent être en mesure de rendre compte régulièrement de l'exécution de leurs missions et du respect des objectifs spécifiques déterminés pour leur service.

311. La LOLF et la RGPP soumettent l'ensemble des services publics à de nouvelles exigences de fonctionnement axées sur la performance et reposant sur une évaluation par objectifs chiffrés. Ces nouveaux principes directeurs paraissent pourtant peu compatibles avec les finalités des missions des SPIP. L'étude particulière de l'architecture du budget de l'Administration Pénitentiaire, qui constitue un programme de la mission justice, est révélateur des limites de la LOLF.

B – Le système pénal soumis à un management par objectifs chiffrés

312. Les actions, les objectifs et indicateurs de performance retenus dans le cadre des projets annuels de performance de la justice traduisent une mutation dans la conception de la justice pénale désormais orientée vers la gestion des flux et des moyens (1). Cette orientation apparaît nettement au sein du programme de l'Administration Pénitentiaire, fortement clivé autour des deux pôles traditionnels que constituent sa mission de garde et sa mission de réinsertion. Les nouvelles exigences gestionnaires pénètrent l'activité des SPIP (2).

1- La justice pénale soumis à une exigence de résultats

313. Intervenant tout au long de la chaîne pénale, les missions des SPIP ont tendance à déborder du simple cadre du programme de l'Administration Pénitentiaire. Le budget du

¹⁴⁰⁹ GORCE I., *Propositions pour une définition du métier de conseiller d'insertion et de probation*, Ministère de la Justice, 29 septembre 2008, 9 p.

¹⁴¹⁰ Voir infra.

¹⁴¹¹ LAFARGE F., op. cit., spéc. p. 761.

programme de la justice judiciaire permet d'appréhender l'ensemble de leurs missions de manière plus globale et de mieux saisir la logique gestionnaire qui irrigue l'ensemble du procès pénal.

314. L'entrée en vigueur de la LOLF a opéré de profondes modifications au sein de l'institution judiciaire, et notamment dans la conduite de la politique pénale¹⁴¹². En 2015, le budget de la mission justice a connu une augmentation, constante ces dernières années, de 2,3% pour atteindre 7,9 milliards d'euros¹⁴¹³. Le programme de la justice judiciaire, placé sous la responsabilité du directeur des services judiciaires, se décline autour de huit actions, dont l'action n°2 relative à la conduite de la politique pénale et au jugement des affaires pénales, qui capte 32% du budget alloué à ce programme¹⁴¹⁴. Il comprend trois objectifs¹⁴¹⁵, marquant une évolution par rapport au projet de loi de finances pour 2014¹⁴¹⁶. Le premier objectif vise à « *améliorer la qualité et l'efficacité de la justice* »¹⁴¹⁷ et le deuxième à « *rendre plus efficace la réponse pénale, l'exécution et l'aménagement des peines* »¹⁴¹⁸. Les différents indicateurs retenus ont été conservés, adoptant le point de vue de l'usager, du citoyen, comme du contribuable. Le premier objectif « *améliorer la qualité et l'efficacité de la justice* » se décline en sept indicateurs adoptant le point de vue du contribuable ou de l'usager et relatifs, en ce qui concerne la matière pénale, au délai moyen de traitement des procédures pénales¹⁴¹⁹, au nombre d'affaires pénales traitées par les magistrats du siège et du Parquet¹⁴²⁰, ou au taux de cassation¹⁴²¹. Il s'agit d'évaluer la capacité du système judiciaire à juger mieux et plus vite. La qualité et l'efficacité de la justice sont appréciées « *à l'aune des délais de traitements* » qui « *doivent pouvoir être réduits sans nuire à la qualité des décisions rendues* » et qui « *doivent être les plus homogènes possibles autour du délai moyen, afin de garantir au justiciable une égalité de traitement sur l'ensemble du territoire* »¹⁴²².

¹⁴¹² VAILLANT E., La LOLF : principes directeurs et mise en oeuvre dans l'institution judiciaire, *AJ Pénal*, 2006, n°12, p. 481-485.

¹⁴¹³ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Budget 2015, Plaquette de présentation*, Octobre 2014, 16 p., (en ligne), spéc. p. 7.

¹⁴¹⁴ MINISTÈRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS, op. cit., spéc. p. 56-63.

¹⁴¹⁵ MINISTÈRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS, op. cit., spéc. p. 18.

¹⁴¹⁶ Dans le cadre du projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour l'année 2014, le programme se déclinait en cinq objectifs clairement orientés vers la gestion des flux et des moyens, traduisant bien ce souci de performance budgétaire. Les objectifs deux et trois concernaient tout particulièrement la justice pénale, l'objectif n°2 visant à « *rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière pénale* ». L'objectif n°3 à « *amplifier et diversifier la réponse pénale et améliorer l'exécution des décisions pénales* »

VOIR : MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, BUDGET GÉNÉRAL MISSION INTERMINISTÉRIELLE JUSTICE, PROJETS ANNUELS DE PERFORMANCE, ANNEXE AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014, 2013, 261 p., (EN LIGNE), SPÉC. P. 18, 26 ET 31.

¹⁴¹⁷ MINISTÈRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS, *Budget général, Mission ministérielle Justice, Projets annuels de performances, Annexe au projet de loi de finances pour 2015*, op. cit., spéc. p. 20.

¹⁴¹⁸ MINISTÈRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS, op. cit., spéc. p. 31.

¹⁴¹⁹ MINISTÈRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS, op. cit., spéc. p. 24 : indicateur 1.3. du point de vue de l'usager.

¹⁴²⁰ MINISTÈRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS, op. cit., spéc. p. 27 : indicateur 1.5. du point de vue du contribuable.

¹⁴²¹ MINISTÈRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS, op. cit., spéc. p. 31 : indicateur 1.7. du point de vue de l'usager.

¹⁴²² MINISTÈRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS, op. cit., spéc. p. 19-20.

Ces objectifs ont subi de légères évolutions au regard du projet de loi de finances pour l'année 2014, l'indicateur relatif au taux de réponse pénale ayant notamment été supprimé pour des considérations pratiques¹⁴²³.

Le second objectif « *rendre plus efficaces la réponse pénale, l'exécution et l'aménagement des peines* » se décline en sept indicateurs, portant notamment sur le taux d'alternatives aux poursuites, le taux de mise à exécution et le délai moyen de mise à exécution des décisions¹⁴²⁴. Il sous-tend l'idée que « *la justice pénale, pour être efficace, doit se concentrer en priorité sur les faits les plus graves, sans négliger pour autant ceux de moindre gravité, auxquels elle peut répondre par des mesures alternatives aux poursuites* ». Cette efficacité repose sur l'effectivité des peines prononcées qui révèle « *la capacité du système judiciaire à faire aboutir dans les meilleurs délais ses décisions* »¹⁴²⁵. Si le taux de réponse pénale n'est plus évalué, le Parquet est incité à recourir aux procédures alternatives aux poursuites¹⁴²⁶. L'effectivité des décisions pénales se mesurait jusqu'ici à partir du taux de mise à exécution de différentes peines. Une réflexion est actuellement menée afin de proposer un nouvel indicateur plus pertinent suite à l'entrée en vigueur de la loi du 15 août 2014¹⁴²⁷.

315. Ces indicateurs et objectifs entendent garantir qu'une réponse pénale soit effectivement apportée et mise à exécution à l'égard à tout acte délinquant poursuivable afin de garantir la sécurité publique et de renvoyer l'image d'une justice forte, réactive et efficace. Ils ne permettent pas nécessairement de garantir une meilleure individualisation des décisions et des procédures, dont l'appréciation reste difficilement quantifiable. La politique pénale conduite à l'aune de ces indicateurs apparaît focalisée sur la gestion des flux et la détermination de la procédure la plus

¹⁴²³ Au sein du projet annuel de performance pour l'année 2014, l'indicateur relatif au taux de réponse pénale était prévu au titre de l'objectif 3. Il correspondait au pourcentage d'affaires poursuivables ayant effectivement fait l'objet de poursuites judiciaires au sens large. Il portait sur la part des affaires faisant l'objet d'une poursuite, d'une ouverture d'information, d'une procédure alternative réussie ou d'une composition pénale réussie sur l'ensemble des affaires poursuivables. En 2012, ce taux était de 90,1%, le taux fixé pour 2015 étant de 90%. Ce taux traduisait la volonté politique d'apporter réponse judiciaire à tout acte de délinquance en diminuant le taux des classements sans suite pour opportunité des poursuites. Sa pertinence a toutefois été remise en cause, ayant semble-t-il atteint un pallier difficile à dépasser sous peine d'engendrer des pratiques locales biaisées par la modification notamment du choix des classement.

Voir : MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, BUDGET GÉNÉRAL, MISSION INTERMINISTÉRIELLE JUSTICE, PROJETS ANNUELS DE PERFORMANCE, ANNEXE AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014, 2013, 262 P. (EN LIGNE), SPÉC. P. 31.

¹⁴²⁴ MINISTÈRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS, *Budget général, Mission ministérielle Justice, Projets annuels de performances*, Annexe au projet de loi de finances pour 2015, op. cit., spéc. p. 32-34 : ces indicateurs 2.1, 2.3 et 2.4. sont déterminés du point de vue du citoyen.

¹⁴²⁵ MINISTÈRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS, op. cit., spéc. p. 31.

¹⁴²⁶ En intégrant les mesures de rappel à la loi, 43,9% des affaires poursuivables ont fait l'objet d'une procédure alternative en 2013. La prévision pour 2015 est établie à 44,5% et la cible pour 2017 est fixée à 45,5%.

Voir : MINISTÈRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS, op. cit., spéc. p. 32.

¹⁴²⁷ Loi n°2014-896 du 15 août 2014, op. cit.

pertinente pour apporter une réponse pénale dans un bref délai. « Avec ce culte de la performance, « la question du « comment punir », celle de la gestion des stocks et des flux à l'intérieur de l'appareil de la justice pénale a largement pris le dessus sur la question du « pourquoi punir », renvoyant à l'arrière de la science une réflexion pourtant essentielle sur le sens, la place ou le rôle de l'institution pénale comme mode de réaction sociale parmi d'autres »¹⁴²⁸. L'étude du programme de la justice judiciaire traduit la soumission progressive de cette institution à une rationalisation managériale¹⁴²⁹. Derrière une sensibilité accrue aux questions de coût, d'efficacité, de rapidité, la justice pénale se montre soucieuse de pouvoir rendre des comptes aux citoyens et aux contribuables. La même logique irrigue le programme n°107 relatif à l'Administration Pénitentiaire.

2- L'administration pénitentiaire soumise à une exigence de résultats

316. Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, le programme budgétaire de l'Administration Pénitentiaire a connu de nombreuses évolutions au regard des actions définies, des objectifs associés et des indicateurs de performance retenus pour en évaluer la mise en oeuvre. Le programme de l'administration pénitentiaire, placé sous la responsabilité du Directeur de l'Administration Pénitentiaire, se compose d'actions, dont le nombre et les intitulés ont évolué. Elles permettent de cerner les priorités budgétaires de l'Administration au regard de la répartition des moyens opérée.

317. Dans le cadre du projet de loi de finances pour l'année 2006, le programme se composait de cinq actions : « garde et contrôle des PPSMJ », « accueil des personnes en détention », « accompagnement et réinsertion des PPSMJ », « soutien » et « formation ». La mission de réinsertion apparaissait clairement au titre des actions menées par l'administration. Ce budget illustre le déséquilibre, maintes fois dénoncé¹⁴³⁰, au profit de la mission sécuritaire¹⁴³¹. La modification du libellé des actions dans le projet de loi de finances de 2007 a permis d'atténuer, en apparence, ce déséquilibre budgétaire en fusionnant les action « accueil » et

¹⁴²⁸ CARTUYVELS Y., cité in GAUTRON V., op. cit., spéc. p. 216.

¹⁴²⁹ VIGOUR C., Justice : l'introduction d'une rationalisation managériale comme euphémisation des enjeux politiques, *Droit et Société*, 2006, vol. 2, n°63-64, p. 425-455.

¹⁴³⁰ HYEST J.-J., CABANEL G.-B., op. cit., p. 65 et s., MERMAZ L., FLOCH J., op. cit., p. 127 et s. ; CES, *Les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France*, op. cit., spéc. p. 7 ; COUR DES COMPTES, *Garde et réinsertion, la gestion des prisons françaises*, op. cit., spéc. p. 9.

¹⁴³¹ MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, *Projet de Loi de Finances 2006, Projet annuel de performance, Mission Justice, Programme 107, Administration Pénitentiaire*, annexe au Projet de loi de finances pour 2006, 2005, 202 p., (en ligne), spéc. p. 55 : l'action garde et contrôle captait près de 70% des autorisations d'engagement contre moins de 10% pour l'action accompagnement et réinsertion.

« *accompagnement et réinsertion des PPSMJ* » en une action commune intitulée « *accueil et accompagnement des PPSMJ* »¹⁴³². Bien que cette présentation renvoie à la dichotomie traditionnelle au sein des missions de l'Administration Pénitentiaire entre garde et réinsertion des PPSMJ, elle a fait disparaître la mission de réinsertion de l'intitulé des actions. Au sein du projet de loi de finances initial pour l'année 2007, la prévalence de la mission sécuritaire était toujours significative¹⁴³³. A l'exception du projet de loi de finances pour 2009, l'écart entre le budget alloué à ces deux missions n'a eu de cesse depuis de s'accroître jusqu'en 2012¹⁴³⁴. La présentation détaillée des actions « *garde et contrôle* » et « *accueil et accompagnement des PPSMJ* » permet d'atténuer ce constat, tout en nuisant à la lisibilité du budget¹⁴³⁵. Pour l'année 2015, la répartition du budget apparaît davantage équilibrée. L'Administration Pénitentiaire dispose d'un budget de 3,396 milliards d'euros, en progression annuelle de 5,2%¹⁴³⁶. L'action n°1 « *garde et contrôle des PPSMJ* » capte 44,8% du budget contre 49,4% pour l'action n°2 « *accueil et accompagnement*

¹⁴³² MINISTÈRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, *Projet de Loi de Finances 2007, Projets annuels de performances, Mission Justice, Programme 107, Administration Pénitentiaire*, annexe au Projet de loi de finances pour 2007, 2006, 233 p., (en ligne), spéc. p. 71.

¹⁴³³ MINISTÈRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, *Projet de Loi de finances pour l'année 2007*, op. cit., spéc. p. 81. : 65,5% des autorisations d'engagement de crédits étaient consacrés à l'action garde et contrôle contre 23,4% pour l'action accueil et accompagnement des PPSMJ.

¹⁴³⁴ Ces pourcentages étaient respectivement de 62,88% contre 25% en 2008, de 35,88% contre 54,16% en 2009, de 69,94% contre 17,26 % en 2010, de 68,57% contre 19,96% en 2011, et de 78,90 % contre 15,55% en 2012, de 65,1% contre 26% en 2013 et de 61,9% contre 28,8% en 2013 au vu des Projets annuels de performances annexées aux projets de loi de finances.

Voir : MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, *Projet de Loi de Finances 2008, Projets annuels de performances, Mission Justice, Programme 107, Administration Pénitentiaire*, annexe au Projet de loi de finances pour 2008, 2007, 235 p., (en ligne), spéc. p. 74 ; MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, *PROJET DE LOI DE FINANCES 2009, Projets annuels de performances, Mission Justice, Programme 107, Administration Pénitentiaire*, annexe au Projet de loi de finances pour 2009, 2008 267 p., (en ligne), spéc. p. 84 ; MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, *Projet de Loi de Finances 2010, Projets annuels de performances, Mission Justice, Programme 107, Administration Pénitentiaire*, annexe au Projet de loi de finances pour 2010, 2009, 276 p., (en ligne), spéc. p. 84 ; MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, *Projet de Loi de Finances 2011, Projets annuels de performances, Mission Justice, Programme 107, Administration Pénitentiaire*, annexe au Projet de loi de finances pour 2011, 2010, 269 p., (en ligne), spéc. p. 90 ; MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, *Projet de Loi de Finances 2012, Projets annuels de performances, Mission Justice, Programme 107, Administration Pénitentiaire*, annexe au Projet de loi de finances pour 2012, 2011, 296 p., (en ligne), spéc. p. 89 ; MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, *PROJET DE LOI DE FINANCES 2013, Projets annuels de performances, Mission Justice, Programme 107, Administration Pénitentiaire*, annexe au Projet de loi de finances pour 2013, 2012, 262 p., (en ligne), spéc. p. 109 et s. ; MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, *Projet de Loi de Finances 2014, Projets annuels de performances, Mission Justice, Programme 107, Administration Pénitentiaire*, annexe au Projet de loi de finances pour 2014, 2013, 261 p., (en ligne), spéc. p. 109 et p. 114.

¹⁴³⁵ Pour l'année 2014, L'action n°1 comprend l'ensemble des crédits nécessaires à la garde des personnes détenues, au contrôle des PPSMJ, aux aménagements de peines, aux alternatives à l'incarcération, à la gestion du parc immobilier, à la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur de la zone de détention. L'action n°2 regroupe l'ensemble des crédits nécessaires au fonctionnement des établissements gérés en gestion déléguée ou publique, et notamment des crédits relatifs à la restauration des détenus et l'entretien des bâtiments.

Voir : MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, *PROJET DE LOI DE FINANCES 2014*, OP. CIT., SPÉC. P. 109.

¹⁴³⁶ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Budget 2015, Plaquette de présentation*, op. cit., spéc. p. 11.

des PPSMJ » et 5,8% pour l'action n°3 « soutien et formation »¹⁴³⁷. L'étude des objectifs et des indicateurs de performance retenus interroge néanmoins sur les finalités des missions de l'Administration Pénitentiaire.

318. Les items, en termes de nombre et de point de vue adopté, ont connu de profondes évolutions depuis 2007. A cette date, le programme de l'Administration Pénitentiaire comprenait sept objectifs, dont l'un relatif au développement des aménagements de peine et un autre relatif à la gestion du parc immobilier. Ils étaient associés à des indicateurs de performance chiffrés relevant des trois catégories de point de vue¹⁴³⁸. Ces objectifs et indicateurs ont évolué. Dès le projet de loi de finances pour l'année 2008, l'indicateur relatif au coût d'une journée de détention est supprimé au profit d'un indicateur portant sur le taux d'occupation des établissements spécialisés. En 2009, le taux de condamnés bénéficiant d'une libération conditionnelle disparaît des indicateurs relatifs aux aménagements de peine. Le projet annuel de performance pour l'année 2010, s'inscrivant dans le cadre législatif de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, traduit la volonté de développer le bracelet électronique¹⁴³⁹. Le taux de condamnés bénéficiant d'un PSE fait l'objet d'un sous-indicateur spécifique¹⁴⁴⁰, qui permet de mesurer le poids de cette mesure dans les aménagements de peine. Le projet annuel de performance pour l'année 2011 s'est montré ambitieux à l'égard du PSE, en prévision de la mise en oeuvre de la loi pénitentiaire¹⁴⁴¹. Afin d'améliorer la lisibilité des actions et des objectifs assignés au programme de l'Administration Pénitentiaire, les différents objectifs et indicateurs ont été profondément remaniés dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour l'année 2013. Ce programme se

¹⁴³⁷ MINISTÈRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS, *Budget général, Mission ministérielle Justice, Projets annuels de performances*, Annexe au projet de loi de finances pour 2015, op. cit., spéc. p. 106 et s.

¹⁴³⁸ MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, *Projet de Loi de finances pour l'année 2007*, op. cit. : trois objectifs adoptaient le point de vue du citoyen : « renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires », « développer les aménagements de peine », « favoriser les conditions de l'insertion professionnelle des détenus ». L'objectif « adapter la gestion du parc immobilier aux catégories de population accueillies » était évalué à partir du coût d'une journée en détention selon le type d'établissement et se positionnait du point de vue du contribuable. Quant aux trois derniers objectifs, « permettre le maintien des liens familiaux », « améliorer l'accès au soin », et « améliorer la qualité de la prise en charge en milieu ouvert », ils étaient appréciés au regard de l'usager. L'évaluation de l'amélioration de la prise en charge en milieu ouvert reposait sur un indicateur relatif au pourcentage de personnes condamnées à un SME de 36 mois ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes. Cette durée de 36 mois a été supprimée dès le projet de loi de finances pour l'année 2010.

¹⁴³⁹ Ce projet annuel de performance instaure un nouvel objectif intitulé « améliorer les conditions de détention » qui se substitue aux objectifs relatifs à l'accès aux soins et au maintien des liens familiaux. Il est apprécié selon les mêmes indicateurs. Ces indicateurs sont le taux d'occupation des Unités Hospitalières Sécurisées Interrégionales, le taux d'occupation des Unités de Vie Familiale et le taux d'occupation des parloirs familiaux.

¹⁴⁴⁰ Cet indicateur porte sur le nombre de condamnés bénéficiant d'un PSE sur l'ensemble des condamnés bénéficiant d'un aménagement de peine, à l'exception de la libération conditionnelle.

¹⁴⁴¹ MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, *Projet de Loi de Finances 2011, Projets annuels de performances, Mission Justice, Programme 107, Administration Pénitentiaire*, annexe au Projet de loi de finances pour 2011, op. cit. : ce PAP prévoyait que 20% des condamnés bénéficieraient d'un aménagement de peine pour l'année 2011 dont 70% sous la forme d'un PSE.

composait toujours de trois actions mais définies en cinq objectifs évalués selon de nouveaux indicateurs de performance. Si certains objectifs restaient inchangés¹⁴⁴², les indicateurs, dont ceux rattachés à l'amélioration des conditions de détention¹⁴⁴³, étaient définis du point de vue du citoyen, et non plus du côté du justiciable. Leur redéfinition témoignait néanmoins de la volonté de l'Administration Pénitentiaire de respecter les nouvelles Règles Pénitentiaires Européennes de 2006. Le troisième objectif, intitulé « *prévenir la récidive et accompagner les PPSMJ* » reprenait l'indicateur relatif au pourcentage de personnes placées sous écrou bénéficiant d'un aménagement de peine, en y intégrant la procédure simplifiée d'aménagement de fin de peine issue de la loi pénitentiaire¹⁴⁴⁴. Celui-ci était complété par un nouvel indicateur relatif aux SPIP, qui porte sur le pourcentage de propositions d'aménagement de peine avec avis favorable du service dans le cadre des procédures 723-15, 712-6 et 723-19 du code de procédure pénale. Cet indicateur « *mesure l'activité des SPIP et leur aptitude à utiliser l'ensemble des ressources dont ils disposent pour participer à la réinsertion des personnes condamnées* »¹⁴⁴⁵. Cet objectif consacre a priori la pertinence des aménagements de peine en termes de prévention de la récidive. Le budget pour l'année 2014 a été présenté selon la même architecture. Le projet annuel de performance annexé à la loi de finance pour 2015 comporte de notables évolutions.

319. Les objectifs de l'Administration Pénitentiaire ont été redéfinis autour de trois axes stratégiques : « *favoriser la réinsertion* », « *améliorer les conditions de détention et les conditions de travail des personnels pénitentiaires* » et « *renforcer la sécurité* »¹⁴⁴⁶. Cette redéfinition témoigne de la nouvelle hiérarchie dans les missions de l'Administration Pénitentiaire, déjà perceptible dans la répartition du budget entre les différentes actions. La dimension sécuritaire, qui constituait jusque-là le premier objectif, est désormais inscrite en troisième rang. Ce budget marque des évolutions terminologiques notables. La prévention de la récidive disparaît au profit du concept de réinsertion, étant précisé que « *les politiques de réinsertion mises en oeuvre par l'Administration pénitentiaire et ses partenaires constituent un*

¹⁴⁴² Les objectifs « *renforcer de la sécurité des établissements pénitentiaires* », « *favoriser les conditions d'insertion professionnelle des détenus* » et « *améliorer les conditions de prise en charge en milieu ouvert* » ont été conservés.

¹⁴⁴³ Ces indicateurs étaient le « *taux d'occupation des places en maison d'arrêt* », « *le nombre de détenus par cellules, le taux de places spécialisés créés depuis 2008* », « *le taux d'établissements pénitentiaires labellisés dans le processus de prise en charge et d'accompagnement des personnes détenues* », « *le maintien des liens familiaux* » et « *l'amélioration de l'accès aux soins* ».

¹⁴⁴⁴ Voir infra.

¹⁴⁴⁵ MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, *Projet de Loi de Finances 2014, Projet annuel de performances, Mission Justice, Programme 107, Administration Pénitentiaire*, annexe au Projet de loi de finances pour 2014, op. cit., spéc. p. 88.

¹⁴⁴⁶ MINISTÈRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS, *Budget général, Mission ministérielle Justice, Projets annuels de performances*, Annexe au projet de loi de finances pour 2015, op. cit., spéc. p. 76.

volet essentiel de la prévention de la récidive »¹⁴⁴⁷. A travers ce premier objectif, il s'agit de mesurer la poursuite des actions de l'Administration Pénitentiaire en faveur des aménagements de peine, dans le prolongement des principes directeurs affirmés par la loi pénitentiaire de 2009 et consacrés dans le cadre de la loi du 15 août 2014. L'accent est a priori porté sur le principe de l'individualisation de la peine, qui doit guider la détermination de ses modalités d'exécution, aux fins de lutter contre les sorties sèches et de prévenir la récidive¹⁴⁴⁸.

Sous couvert d'une évolution idéologique, les indicateurs retenus restent majoritairement similaires. L'objectif n°1 « *favoriser la réinsertion* » n'opère finalement qu'une fusion des anciens objectifs « *prévenir la récidive et accompagner les PPSMJ* », « *favoriser les conditions d'insertion professionnelle des détenus* » et « *améliorer la qualité de la prise en charge des condamnés* » et de leurs indicateurs. Les cinq indicateurs retenus relèvent tous du point de vue du citoyen, et non de l'usager. L'objectif est apprécié au regard d'un premier indicateur portant sur le « *pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine* », qui se focalise toujours, via un indicateur de contexte, sur le pourcentage de PSE dans le nombre total d'aménagement de peine¹⁴⁴⁹. En 2013, 22% de ces personnes ont bénéficié d'un aménagement de peine sous la forme d'un PSE, d'un placement extérieur ou d'une semi-liberté. L'Administration Pénitentiaire prévoit d'atteindre l'objectif de 23% pour l'année 2015 et établit la cible à 24% pour 2017. En ce qui concerne spécifiquement le PSE, 78% des condamnés sous écrou bénéficiant d'un aménagement de peine étaient placés sous surveillance électronique en 2013, contre 81% en 2012. L'Administration Pénitentiaire affiche un objectif de stabilité, prévoyant de maintenir ce pourcentage à 78% pour 2015. Le second indicateur porte sur la « *mesure de l'activité des SPIP* ». Il reprend le sous-indicateur relatif au « *pourcentage de propositions d'aménagement de peine avec avis favorable du SPIP au regard du nombre de dossiers examinés par le SPIP dans le cadre de l'article 723-15, 712-6 et 723-19 du code de procédure pénale* ». La prévision établie pour l'année 2015 de 63% apparaît ambitieuse, ce pourcentage ayant été de 61,3% pour l'année 2013. Un nouveau sous-indicateur portant sur le « *taux de PPSMJ condamnées à un SME « peine mixte » dont la prise en charge a été réalisée dans les délais de convocation* » a été créé, avec une prévision de 83% pour l'année 2015, identique au taux réalisé pour l'année 2012. Il s'agit d'apprécier le respect des conditions temporelles instaurées par l'article 741-1 du code de procédure pénale¹⁴⁵⁰, qui impose des délais

¹⁴⁴⁷ ib. id.

¹⁴⁴⁸ ib. id.

¹⁴⁴⁹ MINISTÈRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS, op. cit., spéc. p. 81.

¹⁴⁵⁰ CPP, art. 741-1 modifié par la loi n°2001-939 du 10 août 2011 : « *En cas d'incarcération pour une condamnation à une peine d'emprisonnement assortie pour partie du sursis avec mise à l'épreuve, il est remis au condamné avant sa libération un avis de convocation à comparaître devant le service pénitentiaire d'insertion et de probation dans un délai qui ne saurait être supérieur à huit jours à compter de sa libération s'il s'agit d'une personne condamnée ou*

stricts de convocation de certains condamnés devant le SPIP à l'issue de leur sortie de prison. Les services sont invités à se montrer réactifs pour respecter ces délais légaux.

320. La présentation de ces objectifs et indicateurs appelle plusieurs réflexions¹⁴⁵¹. Si les objectifs permettent de mieux cerner les priorités budgétaires de l'Administration Pénitentiaire, les indicateurs retenus relèvent d'une logique quantitative et non qualitative, adoptant le point de vue du citoyen. L'objectif n°1 est désormais de favoriser la réinsertion. Il se décline en différents indicateurs. En ce qui concerne l'indicateur relatif aux aménagements de peines, la pertinence des sous-indicateurs retenus interroge. La libération conditionnelle ne figure plus au titre des aménagements de peine. Aucune distinction n'est opérée entre les différentes mesures, semi-liberté, placement à l'extérieur, et placement sous surveillance électronique. Ces trois mesures ont comme point commun de maintenir la mise sous écrou du condamné. Elles ne reposent toutefois pas sur les mêmes modalités de mise en oeuvre, les détenus bénéficiant d'un PSE ou d'un placement à l'extérieur sans hébergement n'étant plus accueillis en détention. L'indicateur repose sur le pourcentage de personnes placées sous écrou bénéficiant d'un aménagement de peine au regard de l'ensemble du nombre de personnes écrouées, et non au regard des condamnés éligibles aux mesures. Il ne permet que partiellement de mesurer l'activité des SPIP et d'appréhender l'évolution de leurs pratiques. Si cet indicateur est intégré au sein du programme de l'Administration Pénitentiaire, l'octroi des aménagements de peine ne dépend que partiellement de l'activité des services pénitentiaires. Ils sont dépendants de leur environnement pénitentiaire, du nombre de places disponibles au sein des structures accueillant les semi-libres ou les placés à l'extérieur, mais également de la jurisprudence des magistrats et de la capacité des PPSMJ à se mobiliser sur un projet de sortie¹⁴⁵².

L'indicateur relatif à l'activité des SPIP les incite à prononcer des avis favorables sur les propositions d'aménagement de peine. Cet avis repose sur l'appréciation de la situation individuelle des justiciables, au regard des critères d'octroi des mesures et de leur capacité à en respecter le cadre. Il suppose une liberté d'appréciation des personnels, à laquelle cet indicateur pourrait porter atteinte. La capacité des services à respecter les délais légaux instaurés par l'article 741-1 du code de procédure pénale dépend également de leur situation en termes de moyens humains au regard du nombre de dossiers qui leur sont affectés. La focalisation sur ce

ayant été condamnée pour une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru et qui ne saurait être supérieur à un mois dans les autres cas. Le service pénitentiaire d'insertion et de probation est alors saisi de la mesure de sursis avec mise à l'épreuve ».

¹⁴⁵¹TOURNIER P-V., Les indicateurs de performance de l'Administration Pénitentiaire, *AJ Pénal*, 2006, n°12, p. 496-499 ; PÉCHILLON E., op. cit., spéc. p. 91-102

¹⁴⁵² Voir infra.

taux de prise en charge pourrait s'opérer au détriment du suivi d'autres types de mesures. En ce qui concerne l'indicateur relatif au pourcentage des personnes condamnées à un SME ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes, l'indicateur retenu apparaît faiblement pertinent. L'indemnisation des victimes ne relève pas exclusivement de la compétence des SPIP. Elle suppose que le justiciable dispose des ressources financières nécessaires, ce qui nécessite souvent une activité professionnelle rémunératrice. Elle peut nécessiter un travail en amont auprès du condamné, afin qu'il accepte cette obligation voire qu'il modifie son positionnement par rapport aux faits.

321. La détermination des objectifs et indicateurs revêt des enjeux certains. Elle incombe au responsable du programme, le Directeur de l'Administration Pénitentiaire, en dehors de toute consultation des personnels concernés. Il apparaît pourtant délicat d'imposer de telles exigences chiffrées aux services, alors même qu'ils ne maîtrisent pas l'ensemble des paramètres. Si les services en venaient à chercher à tout prix à atteindre ces objectifs, la qualité des propositions, l'individualisation des mesures et le contenu du suivi pourraient s'en trouver compromis. Au travers ces indicateurs, l'Administration cherche à afficher une politique volontariste en matière de développement des aménagements de peine. Ces objectifs chiffrés ne doivent pas conduire à occulter le fait que l'efficacité de ces mesures repose avant tout sur le contenu du suivi qui est proposé, sur la capacité du justiciable à s'en saisir et à s'y impliquer. Les indicateurs de performance ne permettent que partiellement de mesurer l'efficacité de l'action de l'Administration Pénitentiaire. La logique de performance conduit les responsables du programme à ne retenir que des variables évaluables, chiffrables ce qui n'apparaît pas pertinent pour apprécier la capacité de ses services à favoriser la réinsertion des justiciables et à prévenir la récidive. Ces critères relèvent davantage d'une logique de gestion des flux et des moyens. Ce changement de perspective s'est manifesté dans différentes réformes procédurales permettant de soutenir l'effort de rationalisation.

II – La réponse pénale soumise à de nouvelles exigences

322. Afin de répondre aux nouvelles contraintes imposées par la LOLF et la RGPP, le législateur s'est attaché à rénover le cadre du procès pénal. Différents rapports ont mis en évidence la lenteur de la justice dans le traitement des affaires pénales, au stade pré-sentenciel mais également post-sentenciel. En vue d'améliorer le taux de réponse pénale, le taux et les délais de mise à exécution des décisions pénales, différentes réformes procédurales ont été conduites. Elles tendent à renforcer l'effectivité, l'efficacité et l'efficience de la réponse pénale. Ces réformes ont modifié le temps du procès pénal, désormais guidé par le principe de la célérité. Le législateur a ainsi poursuivi le mouvement de diversification des réponses pénales. Le développement des procédures alternatives aux poursuites ou simplifiées de jugement sous-tend une volonté de systématiser la réponse pénale, tout en contribuant à l'accélération du traitement des affaires et au désengorgement des juridictions de jugement (A). En parallèle, l'instauration d'une nouvelle peine alternative à l'incarcération et de procédures simplifiées d'aménagement de peine, ab initio et en cours d'exécution, permettent de mettre en oeuvre les décisions pénales, tout en développant les mesures du milieu ouvert (B).

A – L'effectivité et la célérité du prononcé de la réponse pénale

323. La question de la célérité de la justice pénale revêt une importance capitale et ancienne. La capacité de l'institution judiciaire à répondre promptement aux infractions commises conditionne sa légitimité, tout en renforçant la fonction préventive et dissuasive de la sanction pénale. Pour autant, « *la célérité ne constitue pas un objectif en soi. C'est presque le contraire : la justice est rendue à l'issue d'un processus décisionnel. Le procès est un processus qui réclame du temps. Ce temps est nécessaire* »¹⁴⁵³. Sa recherche ne doit pas se faire au détriment de la qualité des décisions rendues, c'est-à-dire de leur individualisation, au risque de porter atteinte à leur légitimité¹⁴⁵⁴. Le respect du cadre contradictoire, lieu d'échange au cours duquel le justiciable dispose de la faculté de s'exprimer, d'entendre les arguments du Parquet et la motivation de la décision du juge, apparaît essentiel. Le législateur a tenté de concilier ces deux

¹⁴⁵³ MAGENDIE J-C, *Célérité et qualité de la justice, La gestion du temps dans le procès*, Rapport remis au Garde des Sceaux, La documentation française, Septembre 2004, 186 p., spéc. p. 19.

¹⁴⁵⁴ TYLER T., op. cit. ; HERZOG-EVANS M., *Le juge de l'application des peines, Monsieur Jourdain de la désistance*, op. cit., spéc. p. 210-211.

exigences. L'accélération du processus judiciaire s'est accompagnée d'une diversification des procédures et des réponses pénales. Les différentes réformes, majoritairement procédurales, participent au mouvement de rationalisation de l'activité judiciaire. Il s'agit d'apporter une réponse pénale à tout acte de délinquance. Ce mouvement reste sous-jacent, rarement officiellement affiché. « *La justice managériale ne s'impose pas à coup de réformes spectaculaires et controversées, mais résulte d'innovations discrètes en apparence périphériques* »¹⁴⁵⁵. En dépit de cette discrétion législative, les réformes engagées, principalement depuis 2004, ont profondément modifié l'architecture du procès pénal, afin de permettre à l'institution judiciaire d'absorber le flux d'affaires considérées comme poursuivables qui a augmenté, principalement entre 2000 et 2003, et majoritairement en matière délictuelle¹⁴⁵⁶. L'exigence d'effectivité de la réponse pénale se décline en une double exigence, celle de la systématisation de la réponse pénale (1) et de la célérité dans le traitement des affaires pénales (2).

1- L'exigence de systématisation de la réponse pénale

324. La performance de l'institution judiciaire se mesure à l'aune de sa capacité à apporter une réponse pénale à tout acte délinquant. Le taux de réponse pénale constitue un enjeu politique majeur, témoin de l'efficacité de la justice pénale dans la lutte contre la délinquance. Pour contribuer à l'augmenter, le Parquet a pu s'appuyer sur une diversification des réponses pénales, à travers le développement de la troisième voie, qui renvoie à l'ensemble des procédures alternatives au jugement classique. Les procédures alternatives classiques ont vu leur champ d'application étendu (a). Elles ont été complétées par de nouvelles procédures alternatives aux poursuites et simplifiées de jugement (b). Le procureur de la République dispose désormais d'une large palette, ce qui le positionne en maître d'oeuvre dans l'orientation des affaires pénales.

a- La diversification des procédures alternatives simples aux poursuites

325. La diversification des procédures permet d'améliorer le taux de réponse pénale sans engorger les juridictions. Elle tend à diminuer le recours aux classements sans suite, symbole de l'échec des institutions policières et judiciaires dans l'élucidation des faits dont ils sont saisis.

¹⁴⁵⁵ GAUTRON V., L'impact des préoccupations managériales sur l'administration locale de la justice pénale française, *Champ Pénal*, Vol. XI, Varia, 2014, (en ligne), spéc. §3.

¹⁴⁵⁶ GRUNVALD S., Les choix et schémas d'orientation, in DANET J. (coord), op. cit., p. 83-112, spéc. p. 91 : selon les chiffres exploités, le nombre d'affaires poursuivables traitées a augmenté de 1,2% entre 2000 et 2009 et de près de 8,6% entre 2000 et 2003.

326. L'introduction de modalités de traitement simplifiées et accélérées s'inscrit dans une logique de gestion des moyens. Ces procédures permettent aux magistrats d'adapter la réponse pénale aux résultats souhaités, en termes de répression, mais également aux ressources dont ils disposent. Elles répondent aux difficultés rencontrées par les juridictions pour traiter les affaires dans des délais raisonnables, au risque de se faire sanctionner par la Cour EDH. Depuis 1987, le Conseil de l'Europe recommande aux Etats membres de recourir à des procédures simplifiées ou alternatives pour « [remédier] aux lenteurs de la justice pénale » « qui [jettent] le discrédit sur le droit pénal et [portent] atteinte à une bonne administration de la justice »¹⁴⁵⁷. Le législateur a renforcé le rôle du parquet dans la phase centrale d'orientation des affaires pénales, lui conférant de nouveaux pouvoirs pour aiguiller les dossiers dans des circuits procéduraux adaptés. Au vu des dispositions législatives, il appartient au procureur de la République d'apprécier les suites judiciaires à donner à une affaire¹⁴⁵⁸. Jusqu'en 2000, la réponse pénale se concevait quasi-exclusivement selon un mode binaire, le Parquet étant enfermé dans un choix réduit entre classement sans suite et poursuite judiciaire. Depuis 2004, « le temps du choix binaire est révolu, l'alternative du tout, les poursuites, ou rien, le classement sans suite, a disparu pour laisser place à un agencement de l'orientation des poursuites non pas ternaire, mais plus complexe : le triptyque, classement sans suite / alternative aux poursuites / poursuites, en réalité se double de choix au sein de chaque voie de réponse pénale »¹⁴⁵⁹. Le panel de réponses pénales n'a eu de cesse de s'étendre et de se diversifier¹⁴⁶⁰.

327. D'origine prétorienne, les alternatives aux poursuites ont progressivement été consacrées par le législateur, d'abord par la loi du 4 janvier 1993 qui a institué la médiation pénale¹⁴⁶¹, puis par la loi du 23 juin 1999¹⁴⁶². Cette dernière a introduit au sein du code de procédure pénale deux catégories de procédures alternatives : les alternatives simples prévues à l'article 41-1 et la composition pénale à l'article 41-2. Dans le cadre des premières, le Procureur, préalablement à sa décision sur l'action publique, dispose de la faculté de mettre en oeuvre, soit directement, soit par délégation, une mesure alternative si celle-ci lui paraît susceptible d'assurer la réparation du

¹⁴⁵⁷ CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation n°R(87)18 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant la simplification de la justice pénale, adoptée le 17 septembre 1987.

¹⁴⁵⁸ CPP, art. 40 et 40-1.

¹⁴⁵⁹ GRUNVALD S., op. cit., spéc. p. 85.

¹⁴⁶⁰ POUGET P., La mise en place de la diversification du traitement des délits à travers la législation, in DANET J. (coord.), op. cit., p. 49-81.

¹⁴⁶¹ Loi n°93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale, publiée au JORF n°3 du 4 janvier 1993, p. 215, art. 6, modifiant l'article 41 du code de procédure pénale.

¹⁴⁶² Loi n°99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale, publiée au JORF n°144 du 24 juin 1999, p. 9247, art. 1 modifiant l'article 41-1 du code de procédure pénale.

dommage causé à la victime, de mettre fin au trouble résultant de l'infraction ou de contribuer au reclassement de l'auteur des faits¹⁴⁶³. La procédure, qui n'exige pas le consentement du justiciable, a pour effet de suspendre la prescription de l'action publique. Les mesures étaient initialement au nombre de cinq¹⁴⁶⁴. Les lois successives les ont complétées, en y ajoutant notamment la possibilité d'accomplir différents types de stages¹⁴⁶⁵. Depuis la loi du 9 mars 2004¹⁴⁶⁶, en cas de non-exécution de la mesure en raison du comportement de l'auteur des faits, le Procureur doit engager des poursuites ou mettre en oeuvre une composition pénale¹⁴⁶⁷, qui constitue la seconde innovation de la loi du 23 juin 1999¹⁴⁶⁸.

b- L'introduction de nouvelles procédures alternatives et simplifiées

328. La composition pénale se distingue des mesures alternatives simples. Elle constitue un nouvel échelon dans la gradation des sanctions pénales. Elle s'adresse initialement aux personnes majeures reconnaissant avoir commis un ou plusieurs délits limitativement prévus et punis d'une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à 3 ans¹⁴⁶⁹. Le Procureur peut proposer au justiciable d'exécuter initialement quatre mesures qui apparaissent très proches de véritables peines¹⁴⁷⁰. En raison de cette proximité, la procédure est encadrée par un décret et une circulaire d'application¹⁴⁷¹. Une fois que l'auteur des faits consent à la mesure, le Procureur doit saisir le président du TGI aux fins de validation de la composition. L'exécution de la composition pénale a pour effet d'éteindre l'action publique, même si les compositions exécutées figurent, depuis la loi du 9 septembre 2002, au bulletin n°1 du casier judiciaire. La loi du 9 mars 2004 a élargi le champ

¹⁴⁶³ CPP, art 41-1 modifié par la loi n°99-515 du 23 juin 1999.

¹⁴⁶⁴ Ces mesures sont : procéder à un rappel à la loi ; orienter l'auteur des faits vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle ; lui demander de régulariser sa situation au regard de la loi ou des règlements ; lui demander de réparer le dommage résultant de l'infraction ; faire procéder, avec l'accord des parties, à une mission de médiation entre l'auteur des faits et la victime.

¹⁴⁶⁵ Il s'agit de stages de sensibilisation à la sécurité routière, introduits par la loi n°2003-495 du 12 juin 2003 ; de stages de sensibilisation aux dangers de l'usager de produits stupéfiants, introduits par la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 ; de stages de citoyenneté introduits par la loi n°2006-399 du 4 avril 2006.

Sur les stages, voir not. : GAUTRON V., RAPHALEN P., Les stages : une nouvelle forme de pénalité ?, *Déviance et société*, vol. 37, n°1, p. 27-50.

¹⁴⁶⁶ Loi n°2004-204 du 9 mars 2004, op. cit.

¹⁴⁶⁷ CPP, art. 41-1 modifié par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004.

¹⁴⁶⁸ Loi n°99-515 du 23 juin 1999, op. cit.

¹⁴⁶⁹ CPP, art. 41-2 créé par la loi n°99-515 du 23 juin 1999.

¹⁴⁷⁰ Ces mesures sont : verser une amende de composition au trésor public ; se dessaisir au profit de l'Etat de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ; remettre au greffe du TGI son permis de conduite ou de chasser ; effectuer au profit de la collectivité un travail non rémunéré.

¹⁴⁷¹ Décret n°2001-71 du 29 janvier 2001 modifiant le CPP et relatif aux délégués et médiateurs du procureur de la république et à la composition pénal, JUSD013002D, publié au JORF n°25 du 30 janvier 2001, p. 1595 ; Circulaire n°01-14/F1 du 11 juillet 2001 de présentation des dispositions concernant la composition pénale issue de la loi du 23 juin 1990 renforçant l'efficacité de la procédure pénale et du décret du 29 janvier 2001.

d'application de la composition pénale¹⁴⁷². Les réformes pénales successives ont complété le panel des mesures alternatives¹⁴⁷³.

329. La loi dite Perben 2 a poursuivi le mouvement de diversification procédurale. Elle a étendu le champ d'application de l'ordonnance pénale délictuelle¹⁴⁷⁴, procédure accélérée de jugement au même titre que la comparution immédiate. Elle a surtout créé une nouvelle procédure hybride, la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC)¹⁴⁷⁵, qui a suscité de vifs débats. Cette procédure, initialement réservée aux délits punis d'une peine d'amende ou d'une peine d'emprisonnement d'une peine inférieure ou égale à 5 ans, puis étendue à tous les délits à l'exception de certaines infractions spécifiques¹⁴⁷⁶, s'inspire fortement de la procédure de plaider coupable anglo-saxonne¹⁴⁷⁷. Dans ce cadre, le Procureur peut, d'office ou à la demande de l'intéressé qui reconnaît les faits, lui proposer d'exécuter une ou plusieurs peines principales ou complémentaires encourues, étant précisé que la peine privative de liberté proposée ne peut être supérieure à un an ni excéder la moitié de la peine encourue. Assisté de son avocat, le justiciable doit accepter ou non la proposition. En cas de refus, le magistrat renvoie l'affaire devant la juridiction selon la procédure classique. En cas d'acceptation, la personne est présentée devant le Président du TGI qui se prononce par voie d'ordonnance sur l'homologation de la proposition. Si cette procédure est publique, suite à l'intervention du Conseil Constitutionnel¹⁴⁷⁸, la présence du Procureur n'est plus obligatoire depuis la loi du 26 juillet 2005¹⁴⁷⁹. L'ordonnance d'homologation a les mêmes effets qu'un jugement de condamnation.

330. Avec l'introduction de la CRPC, le législateur entend améliorer effectivement le taux de réponse pénale, tout en permettant une adaptation de ces réponses aux caractéristiques de la

¹⁴⁷² CPP, art. 41-2 modifié par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 : suite à la loi du 9 mars 2004, la procédure est applicable à l'encontre de toute personne physique, et non plus nécessairement majeure, poursuivie pour un ou plusieurs délits punis d'une peine d'amende ou d'emprisonnement inférieure ou égale à 5 ans ainsi qu'aux contraventions connexes.

¹⁴⁷³ La loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 ajoute notamment la possibilité de suivre un stage ou une formation. La loi n°2004-204 du 9 mars 2004 étend ensuite le nombre de mesures qui passent de 5 à 13. Actuellement, 17 mesures sont prévues au sein de l'article 41-2 du code de procédure pénale.

¹⁴⁷⁴ Cette procédure simplifiée a été instituée par la loi n°72-5 du 3 janvier 1972 en matière contraventionnelle. Elle a été étendue aux délits routiers par la loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002, puis à d'autres infractions par les lois postérieures. Prévue aux articles 495 et suivants du code de procédure pénale, elle permet à la juridiction de jugement de se prononcer sans débat.

¹⁴⁷⁵ CPP, art. 495-7 à 495-16 créés par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004.

¹⁴⁷⁶ CPP, art. 495-7 par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004, modifié par la loi n°2011-1862 du 13 décembre 2011.

¹⁴⁷⁷ SÉNAT, *Le plaider coupable*, Les documents de travail du Sénat, Série Législation Comparée, n°122, Mai 2003, 34 p.

¹⁴⁷⁸ CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Décision n°2004-492 DC du 2 mars 2004.

¹⁴⁷⁹ Loi n°2005-847 du 26 juillet 2005 précisant le déroulement de l'audience d'homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, publiée au JORF n°173 du 27 juillet 2005, p. 12224.

délinquance. Les procédures alternatives, composition pénale comprise, ont d'ailleurs su trouver leur place au sein des pratiques judiciaires, 43,9% des affaires poursuivables ayant été traitées dans ce cadre en 2013¹⁴⁸⁰. L'essor des procédures simplifiées ou accélérées ne constitue pas une exception nationale, de nombreux pays européens y ayant également recours pour répondre à l'engorgement de leurs juridictions¹⁴⁸¹. Le développement de ces procédures simplifiées apparaît comme une nécessité. Comme l'a souligné M. Guinchard, « *si la prudence est bien évidemment de mise lors de la mise en place de procédures dérogatoires, il est légitime de faciliter leur mise en oeuvre dès lors qu'elles ont démontré leur efficacité tout en garantissant les droits de la défense et l'accès à un juge.* »¹⁴⁸². Leur articulation n'est toutefois pas évidente, en raison notamment de l'élargissement de leurs champs d'application qui peuvent se recouper. Le Parquet dispose d'une liberté dans le choix procédural, entraînant une hétérogénéité des pratiques locales¹⁴⁸³. Il en découle un risque d'inégalité entre les justiciables, ces procédures ayant des conséquences différentes en termes de récidive¹⁴⁸⁴. L'ensemble de ces réformes procédurales tend à instaurer une justice à deux vitesses, réservant la voie juridictionnelle classique aux affaires les plus graves et laissant au Parquet la responsabilité de gérer le contentieux de masse. En parallèle, des efforts ont été menés pour améliorer la mise à exécution des jugements classiques.

2- L'exigence de célérité dans le traitement des affaires pénales

331. Afin d'assurer une réponse rapide aux faits délinquants, et principalement délictueux, une nouvelle méthode de traitement des affaires a été instaurée : le traitement en temps réel (TTR). Ce nouveau mode de traitement permet d'accélérer la phase de qualification des faits et d'engagement du processus judiciaire. D'origine empirique et locale, l'instauration du TTR

¹⁴⁸⁰ MINISTÈRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS, op. cit., spéc p. 32.

¹⁴⁸¹ SÉNAT, *Les procédures pénales accélérées*, Les documents de travail du Sénat, Série Législation Comparée, n°146, Mai 2005, 35 p.

¹⁴⁸² GUINCHARD S., *L'ambition raisonnée d'une justice apaisée*, Rapport au garde des Sceaux, La documentation française, Paris, 2008, 344 p., spéc. p. 131.

Ce rapport préconisait notamment d'étendre le domaine de l'ordonnance pénale délictuelle à l'ensemble des délits quelle que soit la peine encourue à l'exception de certains délits (p. 140), d'étendre également le champ d'application de la CRPC et de la composition pénale à l'ensemble des délits à l'exception de certaines infractions (p. 144). Ces recommandations ont notamment été reprises par la loi n°2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, publiée au JORF n°289 du 14 décembre 2011.

¹⁴⁸³ DANET J., GRUNVALD S., Brèves remarques tirées d'une première évaluation de la composition pénale, *AJ Pénal*, 2004, n°5, p. 196-198 ; ZOCHETTO F., *Rapport d'information n°17 sur les procédures accélérées de jugement en matière pénale*, Sénat, 12 octobre 2005, 117 p. ; DANET J., La CRPC : du modèle législatif aux pratiques... et des pratiques vers quel(s) modèles ?, *AJ Pénal*, 2005, n°12, p. 433-441.

¹⁴⁸⁴ Si les procédures alternatives et la composition pénale ne permettent pas de retenir l'infraction initiale comme le premier terme de la récidive, ce n'est pas le cas dans le cadre d'une CRPC ou d'une ordonnance pénale délictuelle, dont les mesures constituent des peines.

s'inscrit dans le processus global de modernisation et de rationalisation de la justice pénale.

332. Le TTR a été expérimenté dès le début des années 1990, principalement au sein de juridictions de la région parisienne, à l'initiative de Procureurs soucieux d'améliorer la rapidité du traitement des affaires pénales¹⁴⁸⁵. Ce nouveau schéma organisationnel a été généralisé à partir des années 2000 à l'ensemble des juridictions. Dans ce cadre, le Parquet assure une permanence téléphonique au cours de laquelle il reçoit les appels des officiers de police judiciaire et leur apporte, immédiatement, une réponse judiciaire au regard de la qualification des faits ou de la procédure adaptée. La mise en oeuvre du TTR a fait l'objet de pratiques variables au sein des juridictions, selon leur taille et leurs ressources. Au sein des juridictions de moyenne taille, de simples permanences ponctuelles ont été organisées. Dans les grandes juridictions, un véritable service du traitement en temps réel, doté de bureaux spécifiques, a pu être créé. Si le TTR permet d'améliorer la coordination entre les services de police et le Parquet¹⁴⁸⁶, il a entraîné des modifications dans le mode de fonctionnement du Parquet. Au sein des services dédiés, les magistrats se sont spécialisés sur ce nouveau mode de traitement, pouvant s'isoler progressivement au sein de la juridiction¹⁴⁸⁷. Leurs méthodes de travail ont également évolué, les échanges téléphoniques, brefs et concis se substituant à l'étude des dossiers écrits et plus complets. Ces évolutions peuvent entraîner une perte de la qualité des informations mobilisées dans le processus décisionnaire.

Le TTR s'inscrit dans une nouvelle logique du travail, placé sous le signe de l'urgence, de l'intensité et de la réactivité. Toute la difficulté réside dans le fait que le Procureur ne maîtrise plus le flux des dossiers qui lui sont soumis. Il doit répondre, à la chaîne, aux appels des officiers de police judiciaire. Cette nouvelle méthode de travail permet de renforcer l'efficacité de la justice pénale, et principalement de l'action publique, tout en l'inscrivant dans une logique gestionnaire. Elle poursuit les objectifs assignés à la justice pénale dans le cadre de la LOLF, le projet annuel de performance contenant un indicateur de performance relatif au nombre d'affaires poursuivables traitées par les magistrats du Parquet. Si cette recherche d'efficacité semble louable, elle comporte un risque d'instaurer des inégalités de traitement entre les affaires. Pour pallier ce risque, les Parquets ont tenté d'harmoniser leurs décisions localement en instaurant des barèmes, permettant de prévoir, en fonction des infractions et des situations des justiciables, la

¹⁴⁸⁵ BASTARD B., MOUHANNA C., *Une justice dans l'urgence, le traitement en temps réel des affaires pénales*, Paris, PUF, 2007, 200 p. ; ETRILLARD C., *Des relations du Ministère Public avec la police judiciaire en France : étude du traitement en temps réel des procédures policières*, RICPTS, 2003, p. 277-294 ; ROUSSEL G., GAUTRON V., POUGET P., *La coordination entre forces de police et justice dans le traitement des délits*, in DANET J. (coord), op. cit., p. 23-48, spéc. p. 29 et s.

¹⁴⁸⁶ ETRILLARD C., op. cit.

¹⁴⁸⁷ BASTARD B., MOUHANNA C., op. cit., spéc. p. 55 et s.

réponse pénale à apporter¹⁴⁸⁸. Ces directives permettent au Parquet de guider l'action des officiers de police, tout en permettant de désengorger les services de TTR rapidement saturés. Ces outils d'aide à la décision tendent néanmoins à renforcer le processus de rationalisation et de standardisation des décisions. Ils peuvent nuire à l'individualisation des décisions d'orientation, qui peuvent emporter des conséquences en termes de mesures encourues.

333. Le TTR symbolise les nouvelles méthodes de fonctionnement de la justice, placées sous l'urgence. Initialement promue pour renforcer la légitimité de l'institution judiciaire, il renforce la capacité de l'institution judiciaire à tout traiter, indépendamment de la nature de la réponse apportée. Soumis à une double injonction de célérité du traitement des affaires pénales et de systématisation de la réponse pénale, le Parquet doit « *tout traiter sans retard* »¹⁴⁸⁹. Cette exigence se poursuit à l'encontre de la mise à exécution des décisions pénales, dont il enclenche le mouvement.

B – L'effectivité et la célérité de l'exécution de la réponse pénale

334. Les phases de mise à exécution et d'application de la peine ont été soumises aux mêmes exigences de célérité et d'effectivité. Cesare Beccaria soulignait dès le XVII^e siècle que « *plus le châtiment sera prompt, plus il suivra de près le crime qu'il punit, plus il sera juste et utile* »¹⁴⁹⁰. Cette préconisation « *a malheureusement été longtemps ignorée par le droit pénal français, qui privilégiait la sévérité de la sanction encourue à l'effectivité de la sanction prononcée* », faisant de l'exécution des peines « *la grande oubliée de la chaîne pénale* »¹⁴⁹¹. Cette situation nuit à la légitimité de la justice pénale et porte atteinte à la fonction dissuasive de la peine. Afin d'y remédier, des réformes structurelles et procédurales ont été menées. L'accélération de la mise à exécution des décisions pénales s'est traduite par l'instauration des bureaux d'exécution des peines (BEX), homologues des services de TTR au stade post-sentenciel (1). Le législateur a instauré des procédures simplifiées d'aménagement de peine, dérogeant, comme les procédures alternatives ou simplifiées de jugement, au cadre juridictionnel classique. Il a également complété le panel des peines alternatives à l'incarcération (2). Une certaine cohérence du procès pénal se dégage, animée par une logique gestionnaire.

¹⁴⁸⁸ BASTARD B., MOUHANNA C., op. cit., spéc. p. 122 et s.

¹⁴⁸⁹ DANET J., *Justice pénale, le tournant*, op. cit., spéc. p. 123.

¹⁴⁹⁰ BECCARIA C., *Des délits et des peines*, op. cit., spéc. p. 108.

¹⁴⁹¹ BLANC E., *Rapport d'information n°505 sur l'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes majeures*, Assemblée Nationale, 13 décembre 2007, 138 p., spéc. p. 7.

I- L'exigence de célérité dans la mise à exécution des décisions pénales

335. La phase post-sentencielle a longtemps été absente des débats politiques, engendrant une situation qualifiée de « *justice virtuelle* » ou « *fictive* »¹⁴⁹². L'exécution des peines incombe au Ministère public¹⁴⁹³. Elle s'inscrit, en principe, dans le prolongement immédiat du prononcé de la peine et s'étend jusqu'à la phase d'exécution concrète de la sentence pénale, qui relève des services chargés de l'application des peines¹⁴⁹⁴. Au cours des années 2000, différents rapports ont mis en exergue les délais problématiques de mise à exécution, qui font perdre son intérêt à la peine, et le taux de peines non mises à exécution qu'ils peuvent engendrer (a). En réponse à ces dysfonctionnements, des efforts ont été engagés pour accélérer la phase de mise à exécution de la décision judiciaire, symbolisés par la création des Bureaux de l'Exécution des Peines (BEX) (b).

a- Les dysfonctionnements de l'exécution des peines

336. Jusqu'à 2001, la question de l'exécution des peines n'avait pas fait l'objet d'études spécifiques de la part du Ministère de la justice, ayant de fait une connaissance imprécise des conditions dans lesquelles les peines prononcées étaient exécutées. La phase de l'exécution des peines constituait encore une phase obscure du procès pénal, qui ne bénéficiait pas de la publicité dont jouit la phase sentencielle.

337. Etabli en réponse à une interpellation des magistrats concernés, un rapport ministériel, d'avril 2002 confirme la situation déplorable dénoncée par les professionnels au regard du taux de mise à exécution des peines¹⁴⁹⁵. Le rapport estime que 68% des peines privatives de liberté fermes sont effectivement exécutées, 11,5% n'étant pas exécutées en raison d'une grâce présidentielle et 15,5% en raison de l'absence de connaissance du domicile du condamné¹⁴⁹⁶. Une analyse plus précise des peines prononcées en 2001 vient corroborer cette étude¹⁴⁹⁷. Dix mois après leur prononcé, seuls 54,5% des peines d'emprisonnement fermes avaient été mises à exécution, principalement à l'encontre de condamnés déjà détenus lors du jugement. 20% des peines n'avaient pu être mises à exécution suite à un jugement prononcé par défaut et non signifié au condamné et 13% en raison d'une mesure de grâce ou d'amnistie. Au total, 12% des

¹⁴⁹² *ib. id.*

¹⁴⁹³ CPP, art. 32.

¹⁴⁹⁴ HERZOG-EVANS M., *Droit de l'exécution des peines*, op. cit., spéc. p. 2, §00.12.

¹⁴⁹⁵ TIMBART O., LUMBROSO S., BRAUD V., *Le taux d'exécution des peines d'emprisonnement ferme*, Ministère de la Justice, Avril 2002, 41 p.

¹⁴⁹⁶ TIMBART O., LUMBROSO S., BRAUD V., op. cit., spéc. p. 3.

¹⁴⁹⁷ TIMBART O., TORTERAT J., *L'exécution des peines d'emprisonnement ferme*, *Infostat Justice*, n°83, Juillet 2005, Ministère de la Justice, 4 p.

peines d'emprisonnement fermes n'étaient pas mises à exécution sans motif juridique apparent, uniquement en raison de difficultés pratiques. Cette situation a été confirmée en 2007 par le rapport parlementaire de M. Blanc. Ce rapport, qui s'appuie sur les données de sept juridictions, indique que seuls 78,3% des peines d'emprisonnement fermes prononcées en 2004 ont été mises à exécution au 1^{er} septembre 2007 et 89,9% des TIG¹⁴⁹⁸. Le délai moyen de mise à exécution d'une peine d'emprisonnement ferme apparaît excessif, étant de 7,2 mois en 2005¹⁴⁹⁹. Ce « scandale de l'exécution des peines », comme l'a qualifié le député M. Warsmann¹⁵⁰⁰, apparaît de nature à « décrédibiliser durablement l'action de la justice »¹⁵⁰¹. C'est d'ailleurs à partir des préconisations du rapport de M. Warsmann que va être élaboré le projet de la loi tendant à adapter la justice pénale aux évolutions de la criminalité, votée le 9 mars 2004. Cette loi poursuit le mouvement d'accélération et d'amélioration du processus judiciaire en initiant l'expérimentation des bureaux d'exécution des peines (BEX). Jusqu'à cette date, les magistrats du Ministère public assuraient la mise à exécution des sentences pénales en s'appuyant sur un simple secrétariat-greffe. Cette mise à exécution ne faisait l'objet d'aucun encadrement particulier, notamment d'un point de vue temporel. La loi Perben 2¹⁵⁰² a pallié ces lacunes en introduisant au sein du code de procédure pénale un nouvel article 707, énonçant les principes directeurs de la phase de l'exécution des peines. Cet article, remanié par les lois du 24 novembre 2009¹⁵⁰³ et du 15 août 2014¹⁵⁰⁴, encadre cette ultime étape du procès en la soumettant aux exigences d'effectivité et d'efficacité.

b- La création des bureaux d'exécution des peines

338. L'alinéa 1^{er} de l'article 707, inchangé depuis sa création en 2004, dispose que « *sur décision ou sous le contrôle des autorités judiciaires, les peines prononcées par les juridictions pénales sont, sauf circonstances insurmontables, mises à exécution de façon effective et dans les meilleurs délais* ». Pour assurer cette mise en oeuvre, des bureaux ad hoc, les BEX ont progressivement été institués au sein des juridictions.

¹⁴⁹⁸ BLANC E., op. cit., spéc. p. 8.

¹⁴⁹⁹ ib. id.

¹⁵⁰⁰ WARSMANN J-L., *Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison*, Rapport de la mission parlementaire, Ministère de la Justice, Avril 2003, 76 p., spéc. p. 17.

¹⁵⁰¹ ib. id.

¹⁵⁰² Loi n°2004-204 du 9 mars 2004, op. cit.

¹⁵⁰³ Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire, op. cit.

¹⁵⁰⁴ Loi n°2014-896 du 15 août 2014, op. cit.

339. Les BEX ont été initialement créés en dehors de tout cadre légal¹⁵⁰⁵. En dépit du silence du législateur en 2004, des dispositifs expérimentaux sont mis en place dès la promulgation de la loi au sein de huit juridictions pilotes¹⁵⁰⁶. Leur existence est consacrée par le décret d'application du 13 décembre 2004¹⁵⁰⁷, complété par la circulaire du 7 septembre 2005¹⁵⁰⁸. Le règlement instaure au sein de chaque Parquet un registre d'exécution des peines établi « *de manière à permettre de prendre immédiatement connaissance des peines à exécuter et, le cas échéant, des motifs pour lesquels l'exécution n'a pas encore eu lieu* »¹⁵⁰⁹. Les magistrats du Parquet chargés de la mise à exécution des peines sont assistés par un secrétariat-greffe ad hoc¹⁵¹⁰, chargé de recevoir le condamné présent et libre à l'issue de l'audience, le cas échéant en présence de son avocat, pour lui expliquer la condamnation¹⁵¹¹. Lors de cet entretien, le greffier peut lui délivrer une convocation devant le JAP, le SPIP ou tout service chargé de mettre en oeuvre la peine prononcée. Si la création des BEX est initialement facultative, la circulaire du 11 avril 2005¹⁵¹² rend ces dispositions obligatoires à compter du 31 décembre 2006, laissant « *un délai de deux ans aux juridictions pour résorber progressivement leur retard en matière d'exécution des peines* »¹⁵¹³.

340. De nombreux rapports, notamment parlementaires, se sont attachés à souligner l'intérêt de la généralisation de ce dispositif novateur¹⁵¹⁴. Afin d'encadrer et d'harmoniser le processus de généralisation des bureaux, leurs modalités de fonctionnement et d'organisation ont été précisées¹⁵¹⁵. L'instauration des BEX a permis d'accélérer la mise à exécution des peines de manière

¹⁵⁰⁵ BRÉZILLON S., *Le bureau d'exécution des peines ou du pragmatisme dans la mise à exécution des sentences pénales*, 81 p., Mémoire : Master 2 droit pénal et sciences criminelles, Nantes, 2007 ; CLÉMENT G., VICENTINI J-P., *Les bureaux de l'exécution des peines*, RSC, 2009, n°1, p. 139-153.

¹⁵⁰⁶ BRÉZILLON S., op. cit., spéc. p. 13 : ces premiers BEX ont une compétence restreinte à la mission d'exécution accélérée des décisions pénales dès la fin de l'audience de jugement. Le greffier de l'exécution des peines qui intervient dans ce cadre s'attache principalement à signifier ou notifier le jugement au condamné, afin de mettre la décision à exécution en temps réel.

¹⁵⁰⁷ Décret n°2004-1364 du 13 décembre 2004 modifiant le CPP et relatif à l'application des peines, JUSD0430240D, publié au JORF n°291 du 15 décembre 2004, p. 21247

¹⁵⁰⁸ Circulaire crim 2005-20 du 7 septembre 2005 relative à la présentation des dispositions relatives à la diminution de 20% de l'amende en cas de paiement volontaire dans un délai d'un mois et aux ordonnances pénales, JUSD0530127C, annexe IV.

¹⁵⁰⁹ CPP, art. D. 48 modifié par le décret n°2004-1364 du 13 décembre 2004.

¹⁵¹⁰ CPP, art. D. 48-1 créé par le décret n°2004-1364 du 13 décembre 2004.

¹⁵¹¹ CPP, art. D. 48-2 créé par le décret n°2004-1364 du 13 décembre 2004.

Au vu de l'article D. 48-3 du code de procédure pénale, il peut également recevoir la victime partie civile pour l'informer sur les modalités pratiques lui permettant d'obtenir le paiement des dommages et intérêts qui lui ont été alloués.

¹⁵¹² Circulaire DACG 2005-09 E8 du 11 avril 2005, Présentation des dispositions résultant de la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité relatives au prononcé, à l'exécution et à l'application des peines, JUSD0530064C, 67 p.

¹⁵¹³ Circulaire DACG 2005-09 E8 du 11 avril 2005, op. cit., spéc. §4.2.3.2, p. 52.

¹⁵¹⁴ MAGENDIE J-C., op. cit., spéc. p. 163 ; BLANC E., op. cit., spéc. p. 38 et s.

¹⁵¹⁵ IGSJ, IGA, *Rapport de la mission d'audit de modernisation sur l'accélération de la création des BEX dans les juridictions judiciaires*, Ministère de la Justice, Avril 2006, 71 p.

significative¹⁵¹⁶. Elle permet de redonner un sens à la peine prononcée et de lutter contre un sentiment d'impunité. L'entretien entre le condamné et le greffier constitue un moment privilégié d'explication de la peine et de ses modalités de mise en oeuvre. Il permet de pallier le caractère parfois expéditif de l'audience. Il soutient la phase d'exécution de la peine, dès lors que le condamné en comprend mieux le sens, les enjeux, et les contraintes. Dans le cadre de la loi du 15 août 2014, le législateur a consacré l'existence des BEX au sein de la partie législative du code de procédure pénale, à l'article 709-1 en vigueur seulement depuis le 15 août 2015¹⁵¹⁷. Ce délai laissait aux juridictions le temps de s'organiser aux fins d'être en capacité de mettre en oeuvre effectivement et rapidement les décisions de justice. Cette généralisation suppose, en aval, que les services chargés de l'application des peines disposent des moyens suffisants pour prendre en charge les condamnés. Le législateur s'est intéressé à la phase de l'application des peines, seconde étape de l'exécution de la peine. La mise à exécution des peines privatives de liberté dépendant largement des capacités d'accueil des établissements pénitentiaires, une politique de promotion des mesures du milieu ouvert a été conduite.

2- Le développement des mesures du milieu ouvert

341. Dans le prolongement de la diversification des procédures alternatives au jugement et des procédures accélérées, le législateur s'est attaché, à partir de 2004, à promouvoir les mesures du milieu ouvert, peines alternatives et aménagements de peines. Le champ d'application de la procédure d'aménagement des courtes peines privatives de liberté préalablement à leur mise à exécution a été modifié. De nouvelles procédures simplifiées d'aménagement des fins de peines ont été instaurées. Une nouvelle peine alternative à l'incarcération est enfin venue compléter le panel des peines encourues. Ces différentes réformes renforcent l'effectivité de la réponse pénale et son efficacité. Elles opèrent tant au stade sentenciel (c) qu'au stade post-sentenciel, où elles concernent tant les condamnés libres (a) que les condamnés détenus (b).

¹⁵¹⁶ Selon ces rapports, cette accélération est notamment perceptible à l'égard des peines privatives de liberté, des SME, des TIG et des amendes.

¹⁵¹⁷ CPP, art. 709-1 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 15 août 2015.

a- Le renforcement de la procédure d'aménagement de peine à l'égard des condamnés libres

342. L'élaboration de la loi du 9 mars 2004 s'est appuyée sur les conclusions du rapport du député M. Warsmann, qui contient des arguments auxquels le législateur ne pouvait être que sensible¹⁵¹⁸. Sans dénier l'intérêt des courtes peines d'emprisonnement, le député déplore que leur exécution soit aléatoire, inefficace et coûteuse.

343. Au regard des peines privatives de liberté prononcées en 2001, les courtes peines d'emprisonnement représentent près de 50% des peines non exécutées dix-huit mois après leur prononcé¹⁵¹⁹. Le taux d'exécution des peines d'emprisonnement semble dépendant du quantum de la peine prononcée, 40% des peines inférieures ou égales à trois mois étant mise à exécution sur cette même période, contre 64% pour les peines comprises entre trois et six mois et plus de 70% pour les peines supérieures à six mois¹⁵²⁰. Jusqu'en 2004, les peines inférieures ou égales à un an relevaient de la procédure prévue à l'article D. 49-1 du code de procédure pénale¹⁵²¹. Pour se prononcer, le JAP pouvait saisir le SPIP aux fins « *de vérifier la situation matérielle, familiale et sociale de la personne et de proposer les mesures propres à favoriser l'insertion sociale de l'intéressé* »¹⁵²². A défaut d'une décision du JAP dans un délai de trois mois suivant la communication du dossier, le Parquet disposait de la faculté de ramener la peine à exécution. En raison d'un encombrement des Parquets et d'une articulation insuffisante entre les services de l'exécution et de l'application des peines, de nombreuses courtes peines n'étaient pas mises en oeuvre. Au-delà d'une perte de sens de la peine, le député Warsmann soulignait l'impact de la peine privative de liberté d'un point de vue économique, son coût apparaissant incompatible avec la recherche d'efficacité¹⁵²³. Au-delà de ces arguments financiers, des préoccupations liées à la protection de la société sont mises en avant. En absence de prise en charge, aucun travail de

¹⁵¹⁸ WARSMANN J-L., op. cit., spéc. p. 40 et s.

¹⁵¹⁹ TIMBART O., TORTERAT J., op. cit., spéc. p. 3.

¹⁵²⁰ TIMBART O., TORTERAT J., op. cit., spéc. p. 4.

¹⁵²¹ CPP, art. D49-1 créé par le décret n°85-836 du 6 août 1985, modifié par les décrets n°96-651 du 22 juillet 1996, n°2000-1213 du 13 décembre 2000 et n°2002-619 du 26 avril 2002.

Dans sa version initiale, la procédure concernait les personnes condamnées à une peine inférieure ou égale à six mois. Le JAP disposait d'un délai d'un mois pour se prononcer. Le décret du 22 juillet 1996 a porté le quantum de la peine à un an et le délai de réponse du JAP à deux mois. Le décret du 13 décembre 2000 a précisé que la procédure s'appliquait également aux condamnés pour lesquels la durée de la peine restant à subir était inférieure ou égale à un an ou en cas de cumul de condamnations si le total des peines prononcées ou restant à subir étant inférieur ou égal à un an. Le JAP disposait alors d'un délai de trois mois pour se prononcer.

¹⁵²² CPP, art. D49-1 al. 2 CPP modifié par le décret du 22 juillet 1996.

Cette disposition n'a pas été modifiée par les décrets postérieurs si ce n'est sur la nature du service compétent. L'article issu du décret du 22 juillet 1996 faisait référence au comité de probation et d'assistance aux libérés. Dans sa version issue du décret du 13 décembre 2000 inchangée par le décret du 26 avril 2002, l'alinéa mentionne l'intervention du SPIP.

¹⁵²³ WARSMANN J-L., op. cit., spéc. p. 44 et s. : le coût journalier d'une incarcération est estimé à 55,80 euros, contre 20 à 30 euros en centre de semi-liberté, 12 à 18 euros pour un placement extérieur et 22 euros pour un PSE.

réinsertion ne peut être mené par les SPIP, que ce soit en détention ou en milieu ouvert. Dans une perspective utilitariste de prévention de la récidive, il apparaissait indispensable de redonner toute leur place aux aménagements de peine, dans une échelle des peines rénovée au sein de laquelle la peine privative de liberté est exceptionnelle.

344. La loi du 9 mars 2004¹⁵²⁴ a apporté des traductions symboliques et concrètes, à l'ensemble de ces arguments. Le nouvel article 707 du code de procédure pénale assigne des finalités ambitieuses à cette ultime phase du procès pénal¹⁵²⁵. Le législateur affiche son soutien au développement des aménagements de peine, conçus comme des instruments efficaces en termes de prévention de la récidive et de réinsertion des PPSMJ. Il a rénové la procédure de l'article D. 49-1 du code de procédure pénale, en l'intégrant au sein de la partie législative du code à l'article 723-15. La légalisation de cette procédure constitue un apport essentiel de la loi¹⁵²⁶. La procédure reposait sur les mêmes mécanismes. L'alinéa 2 imposait au JAP de convoquer le condamné, sauf si celui-ci s'était déjà vu remettre une convocation à l'issue de l'audience au sein du BEX. A défaut de décision du JAP dans un délai de quatre mois, le Ministère public devait impérativement ramener la mesure à exécution. Si une condamnation n'était pas mise à exécution dans le délai d'un an à compter de la date à laquelle elle devenait définitive, le condamné disposait de la faculté de saisir le JAP pour bénéficier d'une mesure d'aménagement de peine¹⁵²⁷. Ces dispositions s'inscrivaient dans le prolongement de l'article 707, permettant de mettre effectivement les décisions à exécution, soit selon les modalités initialement décidées par la juridiction de jugement, soit selon des modalités décidées par le JAP. Le SPIP conserve son rôle essentiel dans le cadre de cette procédure, dès lors qu'il pouvait être mandaté par le JAP pour vérifier la situation du condamné. Il perdait toutefois son pouvoir de proposition sur les modalités de la mesure à mettre en oeuvre.

345. La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009¹⁵²⁸ a consacré le caractère exceptionnel de la peine privative de liberté et le principe de l'aménagement de peine, en modifiant légèrement

¹⁵²⁴ Loi n°2004-204 du 9 mars 2004, op. cit.

¹⁵²⁵ CPP, art. 707 al. 2 modifié par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 : « l'exécution des peines favorise, dans le respect des intérêts de la société et des droits des victimes, l'insertion ou la réinsertion des condamnés ainsi que la prévention de la récidive ».

CPP, art. 707 al. 3 modifié par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 : « à cette fin, les peines peuvent être aménagées en cours d'exécution pour tenir compte de l'évolution de la personnalité et de la situation du condamné », « l'individualisation des peines doit, chaque fois que cela est possible, permettre le retour progressif du condamné à la liberté et éviter une remise en liberté sans aucune forme de suivi judiciaire »

¹⁵²⁶ HERZOG-EVANS M., Les articles 474 et 723-15 ou le sens retrouvé des courtes peines d'emprisonnement. Plaidoyer pour un artisanat judiciaire, *AJ Pénal*, 2008, n°6, p. 274-276.

¹⁵²⁷ CPP, art. 723-17 créé par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004.

¹⁵²⁸ Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, op. cit.

l'article 707 du code de procédure pénale¹⁵²⁹. Le législateur confère valeur impérative à l'aménagement de la peine. En parallèle, il a élargi et précisé les contours de la procédure dite 723-15, par l'élévation des quanta à deux ans pour les primo-délinquants. Ces condamnés devaient, dans la mesure du possible et si leur personnalité et leur situation le permettaient, bénéficier d'une mesure d'aménagement de peine¹⁵³⁰. Afin de renforcer son effectivité, la procédure est enserrée dans des délais très précis, le condamné devant être convoqué devant le JAP puis devant le SPIP dans des délais qui ne peuvent être respectivement supérieurs à trente et quarante-cinq jours à compter de leur information par le Ministère Public. Le principe d'une convocation devant le SPIP est consacré. Elle est soumise à une exigence temporelle stricte, source de contrainte pour les services appelés à s'organiser pour y répondre. Le législateur a supprimé l'obligation pour le ministère public de ramener la peine à exécution, en incarcérant le condamné à défaut de réponse du JAP. Il s'agit d'une simple faculté, dénuée de valeur impérative¹⁵³¹. La sanction en cas de non-respect des délais de convocation s'en trouve amoindrie. Le législateur restaure le SPIP dans son pouvoir de proposition. Dans l'hypothèse où le JAP ne disposait pas, à l'issue de la convocation initiale, d'éléments d'information suffisants pour ordonner la mesure, il peut « *charger le SPIP d'examiner les modalités d'exécution de la décision qu'il [envisageait] de prendre et, le cas échéant, de lui présenter une autre proposition d'aménagement* », dans un délai de deux mois à compter de cette saisine¹⁵³².

346. La loi du 15 août 2014¹⁵³³ a opéré un profond remaniement de l'article 707 du code de procédure pénale, et notamment de son deuxième paragraphe¹⁵³⁴. Le principe de l'aménagement de la peine préalablement à sa mise à exécution a disparu de cet article directeur, l'article visant expressément les personnes condamnées incarcérées¹⁵³⁵. Pour autant, le législateur a conservé le cadre de la procédure dite 723-15, qui concerne « *les personnes non incarcérées ou exécutant*

¹⁵²⁹ CPP, art. 707 al. 3 modifié par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 : « *les peines sont aménagées avant leur mise à exécution ou en cours d'exécution si la personnalité et la situation matérielle, familiale et sociale du condamné ou leur évolution le permettent* ».

¹⁵³⁰ CPP, art. 723-15 modifié par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 : les mesures envisageables sont la semi-liberté, le PSE, le placement à l'extérieur, le fractionnement ou la suspension de peine, la libération conditionnelle ou la conversion prévue à l'article 132-57 du code pénal.

¹⁵³¹ CPP, art. 723-15-2 al. 2 créé par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 : cet alinéa dispose qu'à défaut de réponse du JAP dans le délai de quatre mois, le ministère public « *peut ramener la peine à exécution* ».

¹⁵³² CPP, art. 723-15-1 créée par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009.

¹⁵³³ Loi n°2014-896 du 15 août 2014, op. cit.

¹⁵³⁴ CPP, art. 707 II modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur le 1^{er} octobre 2014 : « *le régime d'exécution des peines privatives et restrictives de liberté vise à préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne condamnée afin de lui permettre d'agir en personne responsable, respectueuse des règles et des intérêts de la société et d'éviter la commission de nouvelles infractions. Ce régime est adapté au fur et à mesure de l'exécution de la peine, en fonction de l'évolution de la personnalité et de la situation matérielle, familiale et sociale de la personne condamnée, qui font l'objet d'évaluations régulières* ».

¹⁵³⁵ CPP, art. 707 III modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur le 1^{er} octobre 2014.

une peine sous le régime de la semi-liberté, du placement extérieur ou du PSE »¹⁵³⁶. Le souci de mettre effectivement les décisions pénales à exécution a motivé l'introduction d'un nouvel article 723-17-1 au sein du code de procédure pénale, qui contraint le JAP à mettre à exécution toute condamnation non mise en oeuvre trois ans à compter de la date à laquelle elle est définitive¹⁵³⁷. La procédure dite 723-15 permet de pallier le faible recours aux aménagements ab initio par les juridictions de jugement, qui faute de temps, mais surtout faute de disposer d'éléments d'information suffisants sur la situation et la personnalité du justiciable, ne sont pas en mesure de proposer un aménagement de peine dès l'audience de jugement. Ensermée dans des délais temporels très stricts, elle pèse d'un poids tout particulier dans l'organisation des SPIP¹⁵³⁸, évalués sur le taux d'avis favorable émis à l'encontre des propositions dont ils sont saisis¹⁵³⁹. Cette volonté de promouvoir les aménagements de peine ab initio semble s'inscrire dans une logique managériale. La procédure, évitant la mise à exécution d'une peine privative de liberté, permet de gérer les flux de la population carcérale, tout en permettant de réaliser des économies budgétaires. Il s'agit dans cette perspective de mettre effectivement la peine à exécution de manière efficace et effective. Cette volonté s'est également manifestée dans un mouvement de promotion des aménagements de peine en cours d'exécution dans le cadre de procédures simplifiées. Initiée par la loi du 9 mars 2004, ce mouvement promotionnel a été conforté par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 et consacré par la loi du 15 août 2014.

b- La simplification de la procédure d'aménagement de peine à l'égard des condamnés détenus

347. Les sorties sèches de détention apparaissent contre-productives en matière de prévention de la récidive¹⁵⁴⁰. Afin de protéger durablement la société, il incombe aux autorités judiciaires, secondées par les SPIP, de préparer la sortie de prison afin de lutter efficacement contre la récidive. Au début des années 2000, les sorties non encadrées sont majoritaires, témoignant de l'échec partiel de la juridictionnalisation de l'application des peines initiée par la loi du 15 juin 2000. Les réformes engagées depuis ont introduit des procédures simplifiées d'aménagement de fin de peine pour tenter de remédier à cette situation.

348. En 2000, les mesures d'aménagement de peine constituent des « *mesures d'exception* », 82% des détenus sortant en fin de peine, 1,5% seulement bénéficiaient d'un placement à

¹⁵³⁶ CPP, art. 723-15 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur le 1er octobre 2014.

¹⁵³⁷ CPP, art. 723-17-1 créé par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur le 1er octobre 2014.

¹⁵³⁸ Voir infra.

¹⁵³⁹ Voir supra.

¹⁵⁴⁰ WARSMANN J-L., op. cit., spéc. p. 58 et s.

l'extérieur, 7,5% d'un semi-liberté et 11,5% d'une libération conditionnelle¹⁵⁴¹. La peine prononcée continue de subir un phénomène d'érosion, en raison notamment des réductions de peines¹⁵⁴². Seuls 69% du quantum de la peine prononcée étaient effectués en détention, 27% n'étaient pas exécutés en raison des réductions de peine, grâces et amnistie et seulement 4% étaient exécutés en milieu ouvert dans le cadre d'une libération conditionnelle¹⁵⁴³. Le renforcement des compétences du JAP, dans le cadre du processus de juridictionnalisation de ces décisions, n'a pas eu les effets escomptés. Globalement, le nombre d'aménagement de peine n'a que légèrement augmenté entre 2002 et 2004¹⁵⁴⁴. Entre 2000 et 2004, le nombre de semi-libertés a connu une légère augmentation de 1,3%¹⁵⁴⁵. Le nombre de placements extérieurs a connu une diminution de près plus de 33%. Le nombre de libérations conditionnelles a globalement progressé sur l'ensemble de la période¹⁵⁴⁶. Seul le PSE a connu une véritable explosion, passant de 130 mesures en 2001 à 2915 mesures en 2004. Sur la même période, le nombre de personnes écrouées et détenues a progressé de plus de 14%¹⁵⁴⁷. Le flux annuel d'entrée a augmenté de plus de 23% en raison notamment de l'augmentation des courtes peines¹⁵⁴⁸. Cette augmentation semblait en partie imputable à la progression de 35% du nombre de comparutions immédiates¹⁵⁴⁹. Cette procédure rapide de jugement¹⁵⁵⁰, dont le champ d'application a été étendu par la loi du 9 septembre 2002¹⁵⁵¹, apparaît « *pourvoyeuse d'incarcération* », majoritairement de courtes peines et assorties d'un mandat de dépôt¹⁵⁵². Pour pallier cette situation, le député M. Warsmann propose d'instaurer un principe de progressivité de la peine, reposant sur l'introduction d'un dispositif systématique d'aménagement de fin de peine¹⁵⁵³. Ce principe est symboliquement consacré au

¹⁵⁴¹ KENSEY A., TOURNIER P.V., *Placement à l'extérieur, semi-liberté, libération conditionnelle...*, op. cit. ; TOURNIER P.V., KENSEY A., Aménagement de peines privatives de liberté, des mesures d'exception, *Questions Pénales*, CESDIP, XIII.3., Juin 2000, 4 p.

¹⁵⁴² TOURNIER P.V., KENSEY A., L'exécution des peines privatives de liberté, aménagement ou érosion ?, *Questions Pénales*, CESDIP, XIV.5., Décembre 2001, 4 p. ; PRADEL J., Peine prononcée, peine subie, op. cit.

¹⁵⁴³ KENSEY A., TOURNIER P.V., *Arithmétique de l'exécution des peines, enquête nationale par sondage sur les modalités d'exécution des peines privatives de liberté*, DAP / PMJ1, CESDIP, Ministère de la Justice, Travaux et documents n°60, Mai 2002, 148 p.

¹⁵⁴⁴ DAP, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice*, op. cit., spéc. p. 47.

¹⁵⁴⁵ Le nombre de semi-liberté a diminué de près de 3,5% entre 2000 et 2002, avant de progresser de 4,8% entre 2002 et 2004.

¹⁵⁴⁶ Le nombre de libération conditionnelle a chuté de 9% entre 2000 et 2002, avant d'augmenter de près de 20% entre 2002 et 2004.

¹⁵⁴⁷ DAP, op. cit., spéc. p. 15.

¹⁵⁴⁸ DAP, op. cit., spéc. p. 34.

¹⁵⁴⁹ DAP, op. cit., spéc. p. 41.

¹⁵⁵⁰ CPP, art. 393 et s.

¹⁵⁵¹ La comparution immédiate a été créée par la loi du 10 juin 1983 dans le prolongement de la procédure des flagrants délits. Au vu de l'article 395 du code de procédure pénale, elle était initialement réservée aux personnes poursuivies pour un délit puni d'une peine comprise entre deux et cinq ans ou un et cinq ans en cas de flagrant délit. La loi du 9 septembre 2002 est venue élargir ces conditions temporelles en supprimant le seuil maximal de cinq ans et étendant son application en cas de délit flagrant aux délits punis d'une peine au moins égale à six mois.

¹⁵⁵² CNCDH, *Sanctionner dans le respect des droits de l'homme, vol. II, Les alternatives à l'incarcération*, La Documentation française, Paris, 2007, 222 p., spéc. p. 51

¹⁵⁵³ WARSMANN J-L., op. cit., spéc. p. 63 et s.

sein du dernier alinéa du nouvel article 707 du code de procédure pénale. Soucieux de permettre une traduction concrète de ce principe, le législateur a institué une procédure simplifiée d'aménagement de fin de peine aux articles 723-20 et suivants du même code, afin de contourner la procédure juridictionnelle classique considérée comme lourde et contraignante¹⁵⁵⁴.

349. La nouvelle procédure d'aménagement de peine (NPAP), dont les modalités de mises en oeuvre ont été précisées par voie réglementaire¹⁵⁵⁵, est initialement réservée aux condamnés à des moyennes et courtes peines¹⁵⁵⁶. Dans ce cadre, il appartenait au SPIP d'examiner en temps utile le dossier des condamnés éligibles. Il devait ensuite saisir le JAP d'une requête en aménagement de peine, sous la forme d'un placement à l'extérieur, d'une semi-liberté ou d'un PSE, sauf en cas de mauvaise conduite du condamné en détention, d'absence de projet sérieux d'insertion ou de réinsertion, d'impossibilité matérielle ou de refus du condamné. Le JAP disposait d'un délai de trois semaines pour se prononcer dans une ordonnance d'homologation ou de refus d'homologation. A défaut de réponse dans le délai imparti, le DSPIP pouvait décider de ramener la mesure à exécution, cette décision constituant une mesure d'administration judiciaire susceptible d'appel dans un délai de vingt-quatre heures par le procureur de la République. La NPAP était une procédure ciblée, conférant de nouveaux pouvoirs décisionnaires au DSPIP et plaçant le JAP en simple juge homologuant¹⁵⁵⁷. Le Conseil Constitutionnel, saisi sur cette nouvelle compétence décisionnaire du DSPIP, a validé la procédure, estimant « *qu'aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur de confier à des autorités autres que des juridictions le soin de fixer certaines modalités d'exécution de fins de peine d'emprisonnement et de les qualifier de mesure d'administration judiciaire* »¹⁵⁵⁸.

Cette procédure originale et novatrice a fait l'objet d'un premier bilan contrasté¹⁵⁵⁹. Elle a

¹⁵⁵⁴ Pour une étude approfondie de cette procédure, voir : DUMONT S., *La loi du 9 mars 2004 : évolution de l'application des peines et mutation du travail social ?*, 89 p., Mémoire de recherche et d'application professionnelle, 9^e promotion de CIP, ENAP, Agen, 2005 ; AUBEL M., *La NPAP : une mesure législative à l'épreuve du terrain, la mise en oeuvre de la NPAP à la maison d'arrêt de Grenoble-Varces*, 97 p., Mémoire de recherche et d'application professionnelle 10^e promotion de CIP, ENAP, Agen, 2006 ; DUBOURG E., *Aménager la fin de peine*, op. cit.

¹⁵⁵⁵ Décret n°2004-837 du 20 août 2004 relatif aux dispositions applicables aux condamnés en fin de peine et portant diverses dispositions de procédure pénale, publié au JORF n°195 du 22 août 2004, p. 15037 ; Décret n°2004-1364 du 13 décembre 2004 modifiant le code de procédure pénale et relatif à l'application des peines, publié au JORF n°291 du 15 décembre 2004, p. 21247 ; Circulaire du 13 septembre 2004 relative à l'application des dispositions des articles 723-20 à 723-28 du CPP et du décret n°2004-837 du 20 août 2004 relatif aux dispositions applicables aux condamnés en fin de peine d'emprisonnement, NOR : JUSK0550135C, 37 p.

¹⁵⁵⁶ Il s'agit des détenus pour lesquels il restait à subir trois mois d'emprisonnement suite au prononcé d'une peine comprise entre six mois et deux ans ou six mois d'emprisonnement suite au prononcé d'une peine comprise entre deux et cinq ans.

¹⁵⁵⁷ Sur les répercussions de la procédure sur les compétences des autorités, voir infra.

¹⁵⁵⁸ CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Décision n°2004-492 DC du 2 mars 2004, considérant n°124.

¹⁵⁵⁹ WARSMANN J-L., *Rapport d'information n°2378 sur la mise en application de la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, Assemblée Nationale, 15 juin 2005, 71 p., spéc. p. 38 et s. ; IGSJ, *Rapport de la mission sur le fonctionnement des SPIP*, Ministère de la Justice, Août 2006, 92 p.,

permis d'améliorer la qualité des sorties de détention, grâce au repérage systématique des condamnés en fin de peine. Elle a pu avoir un effet mobilisateur à l'encontre des JAP, réactivant la procédure juridictionnelle, conformément aux incitations gouvernementales¹⁵⁶⁰. Seuls 2% des condamnés éligibles ont bénéficié d'une mesure dans le cadre de la NPAP entre le 1^{er} octobre 2004 et le 1^{er} avril 2005¹⁵⁶¹. Son avenir a été débattu lors des travaux préparatoires de la loi pénitentiaire, les positions des parlementaires oscillant entre son maintien ou sa suppression¹⁵⁶². De nombreuses voix se sont élevées pour dénoncer son caractère purement gestionnaire, en termes de flux et de moyens¹⁵⁶³. En 2009, le législateur a fait le choix de conserver la procédure, devenue procédure simplifiée d'aménagement de peine (PSAP), tout en la modifiant de manière substantielle. Soucieux de lutter effectivement contre les sorties sèches de détention, il a également institué une seconde procédure simplifiée d'aménagement de fin de peine selon les modalités exclusives d'un placement sous surveillance électronique, la surveillance électronique de fin de peine (SEFIP).

350. La PSAP, prévue aux articles 723-19 et suivants du code de procédure pénale, concernait les personnes condamnées détenues à une ou plusieurs peines d'emprisonnement dont le cumul était inférieur ou égal à deux ans ou condamnées à une ou plusieurs peines dont le cumul était inférieur ou égal à cinq ans mais dont le reliquat était inférieur ou égal à deux ans. Les délais de deux ans ont été réduits à un an en cas de récidive légale. Le condamné pouvait bénéficier d'une mesure de libération conditionnelle. Le champ d'application de la procédure est élargi. La procédure a subi des modifications procédurales. S'il appartenait toujours au DSPIP d'examiner le dossier des condamnés éligibles, il transmettait la proposition d'aménagement au procureur de la République, chargé de la communiquer au JAP s'il l'estimait justifiée. La prise en compte du comportement en détention a été supprimée des conditions légales d'exclusion. A défaut de réponse du JAP dans le délai imparti, le DSPIP pouvait ramener la mesure à exécution, sur instruction du procureur. Cette décision constituait toujours une mesure d'administration judiciaire, non susceptible de recours. L'introduction de cette procédure tendait à consacrer le

spéc. p. 30 et s. ; COUR DES COMPTES, *Garde et réinsertion, la gestion des prisons*, op. cit., spéc. p. 101 et s.

¹⁵⁶⁰ Circulaire crim 2006-09 E3 du 27 avril 2006 relative aux aménagements de peine et aux alternatives à l'incarcération, NOR : JUSD0630051C.

¹⁵⁶¹ DAP, *Enquête-bilan national quantitatif et qualitatif de la NPAP entre le 1^{er} octobre 2004 et le 1^{er} avril 2005*, DAP/PMJ1, Juillet 2005, 28 p., spéc. p. 7.

¹⁵⁶² COMITÉ D'ORIENTATION RESTREINT DE LA LOI PÉNITENTIAIRE, *Orientations et préconisations*, Ministère de la Justice, Novembre 2007, 71 p., spéc. p. 43-44.

¹⁵⁶³ LEMOUSSU P., Donner des pouvoirs au JAP... puis les lui reprendre, *Justice*, n°178, mai 2004, p. 17 et s. ; HERZOG-ÉVANS M., VERZELLETTI C., Loi Perben 2, vers un raz de marée carcéral ?, *Dedans-Dehors*, 2004, n°41, OIP, p. 11 et s. ; HERZOG-ÉVANS M., L'illusion gestionnaire, *Dedans-Dehors*, 2004, n°41, OIP, p. 14 et s. ; AMOURET W., Mise en oeuvre de la PRAP pour remplir avantagement les prisons, *La lettre d'infos aux travailleurs sociaux*, CGT pénitentiaire, Juin 2004, 5 p.

rôle du procureur dans la phase de l'application des peines. La création de la SEFIP contribuait à renforcer ce positionnement.

Cette procédure, prévue à l'article 723-28 du code de procédure pénale, concernait les condamnés à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à cinq ans, pour lesquels aucune mesure d'aménagement n'avait été ordonnée six mois avant la date d'expiration de la peine, et les condamnés à une peine inférieure ou égale à six mois, auxquels il restait les deux tiers de la peine à subir¹⁵⁶⁴. Le législateur prévoyait, de manière impérative, qu'ils exécutaient le reliquat de leur peine selon les modalités du PSE sauf en cas d'impossibilité matérielle, de refus de l'intéressé, d'incompatibilité entre sa personnalité et la nature de la mesure ou de risque de récidive. La mesure était mise en oeuvre par le DSPIP sous l'autorité du procureur de la République, qui pouvait y adjoindre des mesures de contrôle ou les obligations prévues aux articles 132-44 et 132-45 du code pénal. Ces deux procédures, qui dérogeaient au cadre juridictionnel, témoignaient d'une volonté politique forte de systématiser les aménagements de fin de peine. Elles s'inscrivaient néanmoins dans une logique gestionnaire, notamment en ce qui concerne la SEFIP. Le développement du bracelet électronique fait partie des préconisations formulées dans le cadre de la RGPP¹⁵⁶⁵. Cette mesure présente des avantages financiers indéniables, tout en évitant d'augmenter la capacité du parc carcéral. Cette logique managériale a été largement confortée dans le cadre de la loi du 15 août 2014¹⁵⁶⁶.

351. Le troisième paragraphe de l'article 707 du code de procédure pénale consacre le principe de l'aménagement de la peine privative de liberté. Il tient expressément compte des impératifs en termes de gestion des établissements pénitentiaires, en supprimant par ailleurs toute référence à l'individualisation des peines. Le législateur a abrogé les procédures simplifiées¹⁵⁶⁷, auxquelles il a substitué une nouvelle procédure, la libération sous contrainte¹⁵⁶⁸. Cette mesure, destinée à favoriser la systématisation des sorties préparées de détention, est présentée comme « *une étape normale et nécessaire de l'exécution d'une peine destinée à encadrer et accompagner une*

¹⁵⁶⁴ PONCELA P., La surveillance électronique de fin de peine, un symbole des évolutions du droit de l'exécution des peines, *RSC*, 2011, n°3, p. 681-689 ; SENNA E., La surveillance électronique de fin de peine, *AJ Pénal*, 2011, n°4, p. 169-171 ; SENNA E., La systématisation des aménagements de peines, premières dispositions réglementaires de la loi pénitentiaire, *Gaz. Pal.*, 4 janvier 2011, n°4, p. 11 et s.

¹⁵⁶⁵ RGPP, 5^e conseil de modernisation des politiques publiques, op. cit., spéc. p. 110.

¹⁵⁶⁶ Loi n°2014-896 du 15 août 2014, op. cit.

¹⁵⁶⁷ Loi n°2014-896 du 15 août 2014, op. cit., art. 46.

¹⁵⁶⁸ CPP, art. 720 créé par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1er janvier 2015.

Voir égal. : Décret n°2014-1582 du 23 décembre 2014 relatif à l'exécution des peines, JUSD1427412D, publié au JORF du 26 décembre 2014 ; Circulaire crim. du 26 décembre 2014 relative à la présentation des dispositions de la loi n°2014-896 du 15 août 2014, JUSD1431153 C, 33 p. ; Direction de l'Administration Pénitentiaire, Note de cadrage sur la mesure de libération sous contrainte instituée par l'article 39 de la loi n°2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, 26 décembre 2014, 8 p.

personne condamnée à une courte et moyenne peine sortant de détention »¹⁵⁶⁹. Elle reste dérogatoire au cadre juridictionnel classique. Dans ce cadre, le JAP doit examiner la situation de toute personne condamnée exécutant une ou plusieurs peines privatives de liberté d'une durée totale inférieure ou égale à cinq ans dès lorsque la durée de la peine accomplie est au moins égale au double de la peine restant à subir¹⁵⁷⁰. La libération sous contrainte s'adresse aux condamnés à des courtes et moyennes peines, sans distinction entre les primo-délinquants et les récidivistes. Elle s'articule avec la nouvelle procédure, destinée spécifiquement aux longues peines, qui prévoit un examen systématique de la situation des condamnés exécutant une ou plusieurs peines privatives de liberté d'une durée totale supérieure à cinq ans par le JAP lorsqu'ils ont accompli la moitié de leur peine afin qu'il statue, dans le cadre d'un débat contradictoire, sur l'octroi d'une libération conditionnelle¹⁵⁷¹. Dans le cadre de la libération sous contrainte, à l'issue de l'examen réalisé en CAP, le JAP décide, par ordonnance motivée, soit de prononcer une mesure de libération sous contrainte, soit de ne pas la prononcer s'il estime qu'une telle mesure n'est pas possible ou si le condamné en refuse le bénéfice¹⁵⁷². En cas d'octroi d'une libération sous contrainte, le condamné exécute le reliquat de sa peine sous le régime d'un aménagement de peine, à savoir une semi-liberté, un placement extérieur, un placement sous surveillance électronique ou une libération conditionnelle¹⁵⁷³. A défaut d'examen de la situation d'un condamné éligible dans les délais temporels prescrits, et plus précisément à l'expiration d'un délai de deux mois des conditions temporelles d'éligibilité¹⁵⁷⁴, le président de la chambre de l'application des peines de la cour d'appel dispose de la faculté de prononcer la mesure d'office, sur saisine du justiciable ou du procureur de la République¹⁵⁷⁵.

352. Au même titre que la PSAP ou que la SEFIP, la libération sous contrainte induit un travail préparatoire mené par les SPIP, qui doivent impérativement être représentés en CAP¹⁵⁷⁶. Préalablement à la réunion de la commission, il incombe à « *l'Administration Pénitentiaire de transmettre en temps utile au JAP son avis sur l'opportunité d'accorder ou non une libération sous contrainte et sur la nature de la mesure* »¹⁵⁷⁷. Il incombe au SPIP de recueillir le

¹⁵⁶⁹ Circulaire crim. du 26 décembre 2014 relative à la présentation des dispositions de la loi n°2014-896 du 15 août 2014, JUSD1431153 C, 33 p., spéc. p. 5.

¹⁵⁷⁰ CPP, art. 720 al. 1 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1er janvier 2015.

¹⁵⁷¹ CPP, art. 730-3 créé la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1er janvier 2015.

Voir infra.

¹⁵⁷² CPP, art. 720 al. 2 créé par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1er janvier 2015.

¹⁵⁷³ CPP, art. 720 al. 3 créé par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1er janvier 2015.

¹⁵⁷⁴ CPP, art. D. 147-18 modifié par le décret n°2014-1582 du 23 décembre 2014.

¹⁵⁷⁵ CPP, art. 720 al. 4 créée par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1er janvier 2015.

¹⁵⁷⁶ CPP, art. 712-5 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1er octobre 2014.

¹⁵⁷⁷ CPP, art. D. 147-17 modifié par le décret n°2014-1582 du 23 décembre 2014.

consentement écrit du condamné¹⁵⁷⁸. Par ailleurs, le service doit présenter en CAP un avis sur l'ensemble des dossiers examinés dans ce cadre, étant précisé qu'« un membre du SPIP pourra être chargé de rapporter l'avis du service sur la totalité des dossiers évoqués lors d'une même CAP après avoir recueilli les éléments nécessaires auprès de ses collègues »¹⁵⁷⁹. Afin de respecter les contraintes temporelles, la circulaire souligne qu'il « est à ce titre indispensable que la libération sous contrainte soit anticipée par les services pénitentiaires », et principalement par les SPIP¹⁵⁸⁰. L'évaluation de la situation du justiciable réalisée par les personnels d'insertion et de probation constitue un élément central dans l'appréciation du JAP sur l'opportunité de prononcer la mesure. Le prononcé de la libération sous contrainte n'est encadrée par aucune condition matérielle précise. L'absence de projet de sortie ou d'efforts de réinsertion ne constitue pas un obstacle à l'octroi d'une libération sous contrainte¹⁵⁸¹. Cette mesure doit au contraire « précisément permettre que soient accompagnées à la sortie de détention les personnes détenues ne disposant pas des ressources et des capacités pour se mobiliser dans la construction d'un projet de sortie »¹⁵⁸². Les personnes « disposant d'un projet d'insertion ou de réinsertion, s'investissant dans la définition de celui-ci ou disposant des ressources personnelles ou des capacités pour le faire, devront être orientées principalement vers une mesure d'aménagement de peine » classique¹⁵⁸³. Le législateur indique que la libération sous contrainte est accordée « dans le respect des exigences de l'article 707 »¹⁵⁸⁴. Dans cette perspective, « la personnalité et la situation matérielle, familiale et sociale de la personne condamnée ainsi que l'objectif de réinsertion dans le respect des intérêts de la société en vue d'éviter la récidive devront guider les avis de la CAP et la décision du JAP »¹⁵⁸⁵.

353. Cette nouvelle mesure traduit la volonté législative de lutter efficacement contre les sorties sèches, qui représentent encore 80% des sorties de détention en général et 97% des sorties pour les personnes condamnées à une peine inférieure à six mois d'emprisonnement¹⁵⁸⁶. Pour répondre à cet enjeu majeur, le législateur opte à nouveau pour une procédure dérogatoire au cadre juridictionnel classique. Ce caractère dérogatoire est quelque peu atténué dès lors que la mesure est prononcée par le JAP par une ordonnance motivée sur avis de la CAP. Cette décision

¹⁵⁷⁸ Circulaire crim. du 26 décembre 2014, op. cit., spéc. p. 11, 1.2.3.

¹⁵⁷⁹ Circulaire crim. du 26 décembre 2014, op. cit., spéc. p. 12, 1.3.1.

¹⁵⁸⁰ Circulaire crim. du 26 décembre 2014, op. cit., spéc. p. 10, 1.2.2.

¹⁵⁸¹ Circulaire crim. du 26 décembre 2014, op. cit., spéc. p. 15, 1.4.1.

¹⁵⁸² Circulaire crim. du 26 décembre 2014, op. cit., spéc. p. 15, 1.4.1.

¹⁵⁸³ Note de cadrage du 26 décembre 2014 sur la mesure de libération sous contrainte, NOR : JUSK1540005N, publiée au BOMJ du 30 janvier 2015, n°1, 12 p., spéc. p. 5, 2.1.

¹⁵⁸⁴ CPP, art. 720 al. 1 créé par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1er janvier 2015.

¹⁵⁸⁵ Circulaire crim. du 26 décembre 2014, op. cit., spéc. p. 15, 1.4.1.

¹⁵⁸⁶ DAP, op. cit., spéc. p. 2.

est susceptible de recours dans un délai de vingt-quatre heures devant le président de la chambre de l'application des peines¹⁵⁸⁷. Le magistrat est restauré dans ses fonctions décisionnelles. La procédure ne respecte toutefois pas l'ensemble des règles du procès équitable. Elle porte atteinte aux droits de la défense, l'audition du condamné n'étant que facultative¹⁵⁸⁸. Son avocat dispose de la faculté de transmettre au JAP des observations écrites¹⁵⁸⁹. Cette faculté ne saurait remplacer la tenue d'un véritable débat contradictoire. La libération sous contrainte engendre une complexification du droit de l'application des peines dès lors qu'une même mesure d'aménagement de peine peut être prononcée dans le cadre juridictionnel classique ou dans le cadre dérogatoire de la libération sous contrainte. La référence aux principes directeurs énoncés à l'article 707 interroge quant aux finalités réelles de cette mesure, en ce qu'elle l'inscrit dans une logique gestionnaire au regard « *des conditions matérielles de détention et du taux d'occupation de l'établissement pénitentiaire* »¹⁵⁹⁰. L'introduction d'une nouvelle peine au stade sentenciel, la contrainte pénale, semble également répondre à ces impératifs gestionnaires.

c- L'instauration d'une nouvelle peine alternative à l'incarcération

354. Les procédures simplifiées entendent pallier le faible recours aux aménagements de peine ab initio ou en cours d'exécution de peine. Au stade sentenciel, le prononcé d'une peine d'emprisonnement peut résulter du manque d'information de la juridiction de jugement sur la situation et la personnalité du justiciable. Le législateur a entendu répondre à ces difficultés afin de consacrer le caractère exceptionnel de la peine privative de liberté.

355. La loi du 15 août 2014 a instauré en premier lieu un ajournement aux fins d'investigations sur le justiciable, qui permet à la juridiction d'ajourner le prononcé de la peine « *lorsqu'il apparaît nécessaire d'ordonner à son égard des investigations complémentaires sur sa personnalité, sa situation matérielle, familiale et sociale* »¹⁵⁹¹. Ces investigations peuvent être confiées au SPIP, la juridiction disposant d'un délai de quatre mois pour se prononcer sur la peine ou de deux mois si la personne est placée en détention provisoire¹⁵⁹². Cet ajournement complète le dispositif pré-existant qui permet à la juridiction d'ajourner le prononcé de la peine « *lorsqu'il apparaît que le reclassement du coupable est en voie d'être acquis, que le dommage causé est*

¹⁵⁸⁷ CPP, art. 712-11 1° modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1er janvier 2015.

¹⁵⁸⁸ CPP, art. 720 créé par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1er janvier 2015.

¹⁵⁸⁹ ib. id.

¹⁵⁹⁰ CPP, art. 707 III modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1er janvier 2015.

¹⁵⁹¹ C. pén., Art. 132-70-1 al. 1 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur le 1er octobre 2014.

¹⁵⁹² C. pén., art. 132-70-1 al. 3 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur le 1er octobre 2014.

réparé et que le trouble résultant de l'infraction a cessé »¹⁵⁹³. Il s'agit de lui permettre, dès le stade sentenciel, de disposer des éléments de connaissance suffisants pour prononcer une peine adaptée à la situation du justiciable. Dans cette perspective d'individualisation des sentences pénales, le législateur a introduit une nouvelle peine alternative à l'incarcération, la contrainte pénale¹⁵⁹⁴, conçue comme indépendante de la peine privative de liberté. Cette peine a fait l'objet d'une validation expresse par le Conseil Constitutionnel¹⁵⁹⁵. La juridiction de jugement peut prononcer cette nouvelle peine « *lorsque la personnalité et la situation matérielle, familiale et sociale de l'auteur d'un délit puni d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans et les faits de l'espèce justifient un accompagnement socio-éducatif individualisé et soutenu* »¹⁵⁹⁶. Dans ce cadre, le condamné a l'obligation de se soumettre, sous le contrôle du JAP, et pour une durée comprise entre six mois et cinq fixée par la juridiction de jugement, à des mesures de contrôles prévues à l'article 132-44 du code pénal, à des mesures d'assistance prévues par l'article 132-46 du code pénal ainsi qu'à des obligations et interdictions « *particulières destinées à prévenir la récidive en favorisant son insertion ou sa réinsertion au sein de la société* »¹⁵⁹⁷. Ces obligations et interdictions particulières renvoient aux mesures présentées au sein de l'article 132-45 du code pénal. Le condamné peut également être soumis à l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général ou, sous condition, à une injonction de soins.

356. La contrainte pénale propose une répartition particulière des compétences entre la juridiction de jugement et le JAP, validée par le Conseil Constitutionnel¹⁵⁹⁸. Le magistrat prononçant la contrainte pénale doit fixer la durée maximale de l'emprisonnement encourue par

¹⁵⁹³ C. pén., art. 132-60.

¹⁵⁹⁴ Loi n°2014-896 du 15 août 2014, op. cit., art. 19.

Voir égal : décret n°2014-1582 du 23 décembre 2014 relatif à l'exécution des peines, JUSD1427412C ; Circulaire du 26 septembre 2014 de présentation des dispositions de la loi n°2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales instituant la contrainte pénale, JUSD1422852C, 19 p. ; Note de cadrage du 26 septembre 2014 relative à la mise en oeuvre de la nouvelle peine de contrainte pénale, NOR : JUSK154004N, publiée au BOMJ du 30 janvier 2015, n°1, 6 p.

¹⁵⁹⁵ CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Décision n°2014-696 DC du 7 août 2014 : bien que les requérants estimaient que les dispositions méconnaissaient « *les principes de légalité, de proportionnalité et de nécessité des peines, le principe d'égalité devant la loi, le droit à une procédure juste et équitable devant une juridiction indépendante et impartiale et le principe de la séparation des autorités de poursuite et de jugement* » (considérant n°8), le Conseil Constitutionnel a déclaré l'ensemble des dispositions conformes à la Constitution.

¹⁵⁹⁶ C. pén., art. 131-4-1 al. 1 créé par la loi n°2014-896 du 15 août 2014 en vigueur du 1er octobre 2014 au 1er janvier 2017 : à compter du 1er janvier 2017, le quantum de cinq ans sera supprimé, la peine concernant l'ensemble des infractions délictuelles.

¹⁵⁹⁷ C. pén., art. 131-4-1 al. 2 créé par la loi n°2014-896 du 15 août 2014 en vigueur du 1er octobre 2014 au 1er janvier 2017.

¹⁵⁹⁸ CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Décision n°2014-696 DC du 7 août 2014, considérant n°19 : les requérants estimaient que « *compte tenu de la multiplicité des attributions du juge de l'application des peines (...), les dispositions contestées méconnaissent le principe de séparation des autorités de poursuite et de jugement et le principe d'impartialité des décisions* »

le condamné en cas de non-respect des obligations ou interdictions auxquelles il est soumis¹⁵⁹⁹. La mise à exécution de cette sanction lui incombe. Le JAP doit le saisir à cette fin, d'office ou sur réquisition du procureur de la République, par requête motivée, après avoir modifié les obligations ou interdictions imposées au condamné et les lui avoir formellement rappelées¹⁶⁰⁰. La juridiction de jugement peut prononcer les obligations ou interdictions particulières si elle dispose d'éléments d'information suffisants¹⁶⁰¹. A défaut, il incombe au JAP de les déterminer « *après évaluation de la personnalité et de la situation matérielle, familiale et sociale du condamné par le SPIP* »¹⁶⁰². Ce magistrat dispose de la faculté de modifier, supprimer ou compléter les mesures éventuellement prononcées au stade sentenciel au regard de l'évolution du condamné. Il se prononce par ordonnance motivée après réquisitions écrites du procureur de la République et après avoir entendu les observations du condamné, et, le cas échéant, celles de son avocat¹⁶⁰³. Le SPIP se voit conférer un véritable pouvoir de proposition¹⁶⁰⁴, encadré par des conditions temporelles très précises. La convocation du condamné doit intervenir « *dans un délai qui ne saurait être supérieur à huit jours* » à compter de la décision de condamnation¹⁶⁰⁵ ou de sa libération s'il est détenu pour une autre cause¹⁶⁰⁶. A l'issue de cette convocation, le SPIP doit adresser son rapport d'évaluation au JAP « *au plus tard trois mois après le prononcé de la condamnation* » ou sa notification¹⁶⁰⁷. La contrainte pénale témoigne de la volonté de limiter le recours à la peine privative de liberté, en conformité notamment avec les recommandations européennes¹⁶⁰⁸.

357. Comme le souligne sa circulaire d'application, la peine « *s'inscrit au coeur des débats consacrés à la probation* », telle que, « *définie selon le Conseil de l'Europe* »¹⁶⁰⁹. Son articulation

¹⁵⁹⁹ C. pén., art. 132-4-1-1 al. 10 créé par la loi n°2014-896 du 15 août 2014 : « *cet emprisonnement ne peut excéder deux ans ni le maximum de la peine d'emprisonnement encourue* »

¹⁶⁰⁰ CPP, art. 713-47 créé par la loi n°2014-896 du 15 août 2014 en vigueur du 1er octobre 2014.

¹⁶⁰¹ C. pén., art. 131-4-1 al. 9 créé par la loi n°2014-896 du 15 août 2014 en vigueur du 1er octobre 2014 au 1er janvier 2017.

¹⁶⁰² C. pén., art. 131-4-1 al. 12 créé par la loi n°2014-896 du 15 août 2014 en vigueur du 1er octobre 2014 au 1er janvier 2017.

¹⁶⁰³ CPP, art. 713-43 al. 2 créé par la loi n°2014-896 du 15 août 2014 en vigueur du 1er octobre 2014

¹⁶⁰⁴ CPP, art. 713-42 créé par la loi n°2014-896 du 15 août 2014 en vigueur du 1er octobre 2014 au 1er janvier 2017.

Sur ce pouvoir de proposition, voir infra.

¹⁶⁰⁵ CPP, art. D. 49-82 al. 1 créé par le décret n°2014-1582 du 23 décembre 2014.

¹⁶⁰⁶ CPP, art. D. 49-83 al. 1 créé par le décret n°2014-1582 du 23 décembre 2014.

¹⁶⁰⁷ CPP, art. D. 49-85 al. 1 créé par le décret n°2014-1582 du 23 décembre 2014.

¹⁶⁰⁸ CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation Rec(2000) 22 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant l'amélioration de la mise en oeuvre des règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la Communauté, adoptée par le Comité des Ministres le 29 novembre 2000 : l'annexe 2 à cette recommandation souligne l'intérêt de mettre en place « *la probation en tant que sanction indépendante imposée sans que soit prononcée une peine d'emprisonnement* ».

Voir égal. CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1, op. cit.

¹⁶⁰⁹ Circulaire du 26 décembre 2014, op. cit., spéc. p. 1.

avec le sursis avec mise à l'épreuve reste délicate à appréhender¹⁶¹⁰. Même si la contrainte pénale n'est pas directement associée à une peine d'emprisonnement, à l'instar du sursis avec mise à l'épreuve, l'inobservation de ses modalités de mise en oeuvre reste sanctionnée par une telle peine. Les mesures de contrôle, d'aide ainsi que certaines obligations ou interdiction particulières sont celles prévues au titre du SME. Cette proximité risque de nuire à son appropriation par les professionnels, et tout particulièrement par les personnels d'insertion et de probation chargés du suivi des condamnés. Ce suivi, « *soutenu dans l'intensité, est individualisé et proportionné aux besoins de la personne, à la sanction et à la mesure prononcée, et évolue au fur et à mesure de l'exécution de la contrainte pénale* »¹⁶¹¹. Cette peine, analysée comme répressive¹⁶¹², traduit la volonté du législateur de renforcer l'efficacité des décisions de justice. Elle repose sur la capacité des SPIP à proposer une évaluation pertinente de la situation des justiciables afin de cibler ceux qui relèvent d'un suivi particulier. Seul le profil des justiciables semble justifier la co-existence des deux mesures. La circulaire d'application du 26 décembre 2014 précise que « *la contrainte pénale sera particulièrement adaptée aux personnes présentant des problématiques multiples, nécessitant une prise en charge pluridisciplinaire et un contrôle rigoureux* », tandis que le SME « *a (...) vocation à s'adresser aux personnes condamnées nécessitant un suivi plus formel ou davantage axé sur le contrôle du respect des obligations ou interdictions* »¹⁶¹³. Cette distinction ne correspond pourtant pas aux finalités du SME, qui n'a pas vocation se limiter à un suivi administratif. Il n'est pas certain que les magistrats adhèrent à cette nouvelle peine. Au regard de l'article 112-1 du code pénal, elle a vocation à s'appliquer aux infractions commises avant l'entrée en vigueur de la loi et jugées postérieurement¹⁶¹⁴. Au 1^{er} janvier 2015, 215 condamnés sont suivis pour au moins une mesure de contrainte pénale par les SPIP¹⁶¹⁵.

¹⁶¹⁰ MATSOPOULOU H., Réforme pénale. La nouvelle peine de « contrainte pénale » est-elle nécessaire ?, *JCP éd. G.*, 2013, n°44-45, doctrine, p. 1153 et s. ; GIACOPELLI M., La loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales : un rendez-vous manqué, *AJ Pénal*, 2014, n°10 p. 448-453, spéc. p. 451 ; HERZOG-EVANS M., Loi Taubira : derrière un angélisme de façade, quelques progrès sur fond de logiques comptables et répressives où l'équité et le réalisme comptent peu, *AJ Pénal*, 2014, n°10, p. 456-461, spéc. p. 458. Voir égal. CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Décision n°2014-696 DC du 7 août 2014, considérant n°9 : les requérants soutenaient également la complexité de la peine qui ne se distingue pas avec la peine de sursis avec mise à l'épreuve et estimaient que la peine méconnaissait le principe de légalité des peines.

¹⁶¹¹ CPP, art. D. 49-87 créé par le décret n°2014-1582 du 23 décembre 2014.

Voir égal. DAP, *Note de cadrage relative à la mise en oeuvre de la nouvelle peine de contrainte pénale*, op. cit., spéc. p. 2 I.1.

¹⁶¹² GIACOPELLI M., op. cit. ; HERZOG-EVANS M., op. cit.

¹⁶¹³ Circulaire du 26 décembre 2014, op. cit., spéc. p. 5, 2.1.1.

¹⁶¹⁴ Voir not. : cass. crim. 14 avril 2015, n°15-80858 : dans cette décision, la cour de Cassation rappelle que la contrainte pénale constitue une peine alternative à l'emprisonnement sans sursis. Elle est applicable à partir du 1^{er} octobre 2014 aux jugements d'infractions commises avant cette date.

¹⁶¹⁵ DAP, *Les chiffres clés de l'Administration Pénitentiaire au 1er janvier 2015*, op. cit., spéc. p. 7.

358. Les réformes de fond et de forme engagées témoignent d'une volonté de prévenir la récidive, en mobilisant les différentes finalités de la peine, en dissuadant, en sanctionnant, en soutenant la réhabilitation. La cohérence et l'articulation de ces réformes ne sont pas toujours évidentes à cerner. Sous l'impulsion de la LOLF et de la RGPP, le système pénal est modernisé et rationalisé à l'aune des nouvelles exigences de célérité, d'efficacité, d'effectivité, d'efficience. Celles-ci ne sont pas toujours compatibles avec les pratiques judiciaires et les exigences en termes de finalités de la peine et de garanties procédurales. En tant que finalité rationalisatrice, la prévention de la récidive doit se plier aux nouveaux principes gestionnaires. Soumise à une même exigence d'évaluation, de performance, elle fait l'objet d'une approche quantitative qui se traduit par une focalisation sur le risque de récidive. L'ensemble de ces réformes engendrent de nombreuses évolutions sur le positionnement des principaux acteurs de l'exécution et de l'application des peines.

Section II – Les SPIP confrontés aux principes de la nouvelle gestion publique

359. Le prononcé de la peine et son exécution partagent désormais des finalités communes, à savoir la protection de la société, le respect des intérêts et des droits des victimes, l'insertion ou la réinsertion du condamné et la commission de nouvelles infractions¹⁶¹⁶. Afin de concilier ces différents objectifs, la peine doit être individualisée, tant lors de son prononcée que lors de sa mise à exécution. La promotion des peines alternatives, comme des aménagements de peine s'inscrit dans cette perspective. Les principes gestionnaires qui guident le prononcé et l'aménagement de la peine ont toutefois opéré des changements notables au niveau procédural. Les SPIP conservent un rôle central au travers leurs missions d'aide à la décision judiciaire et de suivi des PPMSJ. Ils peinent néanmoins à percevoir clairement le sens de leurs interventions. Ce sentiment de perte de sens nourrit un malaise identitaire, latent depuis les origines des services, qui tend à se cristalliser. En réponse, la DAP a élaboré, en 2008, un nouveau cadre d'intervention, une circulaire relative aux missions et méthodes d'intervention des SPIP¹⁶¹⁷. Les finalités de leurs missions sont redéfinies et clairement orientées vers la prévention de la récidive. Ce nouveau cadre permet de tenir compte de la reconfiguration des relations institutionnelles entre les services et les magistrats mandants.

Au regard de ce nouveau fondement juridique, la prévention de la récidive constitue la finalité centrale de l'action des SPIP. Elle est mobilisée par l'Administration Pénitentiaire pour rationaliser les missions des SPIP, au sein desquels les personnels ont vu leur positionnement professionnel évoluer (I). Les réformes engagées en matière procédurale ont contribué à modifier plus largement les prérogatives des magistrats mandants de la phase post-sentencielle (II). Loin de contribuer à clarifier l'identité des personnels, la réorientation des missions des SPIP renforce le malaise identitaire latent.

I – La prévention de la récidive, finalité gestionnaire de l'action des SPIP

360. Les réformes opérées au stade de l'exécution de la peine ont entraîné une extension du champ de compétence des SPIP et une multiplication des finalités de leurs missions. Intervenant à tous les stades de la procédure pénale, soumis à de nombreuses injonctions, pouvant être

¹⁶¹⁶ C. pén., art. 131-1 créé par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} octobre 2014 ; CPP, art. 707 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

¹⁶¹⁷ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit.

contradictoires, devant faire face à un nombre de personnes suivies en constante progression, les personnels ont été confrontés à des difficultés pour dégager un sens à leur action (A). La clarification s'est opérée à travers la prévention de la récidive, finalité essentielle qui entend concilier tous les objectifs de la prise en charge (B).

A – La nécessaire clarification des finalités des missions des SPIP

361. La redéfinition des missions des services s'est imposée afin de clarifier les missions des services et l'identité professionnelle de leurs personnels. Ces derniers nourrissent un malaise identitaire, latent, renforcé par les dernière évolutions législatives (1). En dépit d'une réforme statutaire engagée en 2005, les personnels expriment des difficultés à cerner les contours d'un métier devenu complexe (2).

1- Une crise identitaire latente

362. Depuis 2003, des rapports, parlementaires¹⁶¹⁸, institutionnels¹⁶¹⁹ ou universitaires¹⁶²⁰ préconisent de clarifier les missions des services en les adaptant au nouveau cadre législatif. Les réformes menées depuis 1999 ont étendu le champ d'intervention des SPIP, sans aucune hiérarchie¹⁶²¹. Face à l'augmentation de leurs missions et du nombre de PPSMJ prises en charge, dans un contexte souvent tendu en termes d'effectifs et parfois fragile en termes d'encadrement hiérarchique¹⁶²², les services sont conduits à hiérarchiser leurs missions, devant désormais s'efforcer d'atteindre les objectifs de performance. Rattachés à l'Administration Pénitentiaire, ils souffrent de l'ombre des prisons, les établissements pénitentiaires focalisant l'attention et captant les moyens. Ce faisant, la mission de réinsertion tend à s'effacer derrière les impératifs sécuritaires¹⁶²³, ce qui induit un malaise identitaire au sein des professionnels¹⁶²⁴.

363. Les nouveaux impératifs de célérité, d'effectivité, de performance modifient le positionnement professionnel des personnels des SPIP et les finalités de leurs missions. Soumis à

¹⁶¹⁸ WARSMANN J.L., op. cit., spéc. p. 64 et s.

¹⁶¹⁹ GIL-ROBLES A., COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME AU CONSEIL DE L'EUROPE, *Rapport sur le respect effectif des droits de l'homme en France*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 15 février 2006, 184 p., spéc. p. 106 ; COUR DES COMPTES, *Garde et réinsertion, la gestion des prisons*, op. cit. ; CES, *Les conditions de la réinsertion socio-professionnelle des détenus en France*, op. cit. ; IGSJ, *Rapport de la mission sur le fonctionnement des services pénitentiaires d'insertion et de probation*, op. cit., spéc. p. 43 et s.

¹⁶²⁰ LHUILIER D. (dir.), op. cit.

¹⁶²¹ COUR DES COMPTES, op. cit., spéc. p. 177.

¹⁶²² COUR DES COMPTES, op. cit., spéc. p. 95 et s. ; IGSJ, op. cit., p. 14-17 et p. 67-68.

¹⁶²³ CES, op. cit., spéc. p.7 et s.

¹⁶²⁴ IGSJ, op. cit., spéc. p. 43 et s. ; LHUILIER D. (dir.), op. cit., spéc. p. 82 et s.

une exigence de résultat quant au développement des aménagements de peine, les personnels déplorent une perte de sens de leur travail. Si les missions de contrôle font l'objet d'une définition claire et précise, la mission d'accompagnement aux fins de réinsertion, est plus délicate à appréhender¹⁶²⁵. Jusqu'en 2010, les services sont composés de travailleurs sociaux, regroupant des assistants sociaux, des CIP et d'anciens éducateurs¹⁶²⁶. Ces différents corps sont issus de formations différentes. Leur complémentarité constitue une richesse pour les services. Cette diversité ne favorise pas l'émergence d'une identité commune aux personnels d'insertion et de probation de l'Administration Pénitentiaire. « *Entre la dénomination de CIP qui est illisible, « incompréhensible », « source de confusion », et le terme de travailleur social, « flou », « vague », « les travailleurs sociaux de l'administration pénitentiaire ne peuvent se référer à une identité professionnelle socialement répertoriée et cernée »*¹⁶²⁷. Ces difficultés identitaires sont accentuées par le manque de visibilité de l'ensemble de la filière insertion, « *tendanciellement reléguée* », « *placardisée* »¹⁶²⁸, au profit des filières sécuritaires. En 2006, la Cour des Comptes et le Conseil Economique et Social, qui en appellent à une redéfinition des missions de l'Administration Pénitentiaire, ont souligné l'importance de la mission de resocialisation, relayant les conclusions du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe¹⁶²⁹. La mission d'aide à la réinsertion ne relève pas de la seule compétence des SPIP. Les services doivent collaborer avec les services de droit commun, étant simplement tenus de faciliter leur accès aux PPSMJ¹⁶³⁰. Il n'appartient pas aux personnels de prendre en charge de l'ensemble des difficultés socio-économiques, sociales ou familiales des justiciables. Mais les limites de leur mission d'accompagnement sont imprécises, pouvant donner lieu à des positionnements variables.

Cette délimitation apparaît d'autant plus nécessaire que la mission de réinsertion sociale ne constitue pas l'unique mission des SPIP. Les services sont chargés de préparer les décisions judiciaires et d'en assurer le suivi, intervenant sur un mandat judiciaire précis. Ces missions d'aide à la décision judiciaire et de contrôle des PPSMJ, enserrées dans un cadre judiciaire, constituent la spécificité du travail des personnels d'insertion et de probation¹⁶³¹. Il appartient aux personnels de se positionner eux-mêmes entre ces deux pôles, accompagnement et contrôle, au gré de leur formation universitaire ou professionnelle, de leur parcours. La clarification des missions des SPIP constitue un moyen de renforcer l'identité professionnelle des personnels d'insertion et de probation. Différentes options sont envisageables, entre le maintien d'une

¹⁶²⁵ IGSJ, op. cit., spéc. p. 48-49.

¹⁶²⁶ LHUILIER D. (dir.), op. cit., spéc. p. 83.

¹⁶²⁷ LHUILIER D. (dir.), op. cit., spéc. p. 84.

¹⁶²⁸ LHUILIER D. (dir.), op. cit., spéc. p. 84.

¹⁶²⁹ GIL-ROBLES A., op. cit., spéc. p. 106

¹⁶³⁰ IGSJ, op. cit., spéc. p. 49.

¹⁶³¹ LHUILIER D. (dir.), op. cit., spéc. p. 86.

polyvalence des personnels, ou la distinction au sein des personnels, de différents corps chargés d'assumer des missions différentes. Le député Warsmann propose de réserver aux CIP les missions « *de conception du suivi, d'orientation et de supervision* » et de créer une nouvelle fonction d'agent de probation pour assurer certaines missions de contrôle et de suivi¹⁶³². La réforme statutaire de mai 2005 constitue une première réponse au malaise des personnels. Elle n'a pas répondu à l'ensemble de leurs attentes.

2- Une réforme statutaire décevante

364. Les trois décrets portant statut des personnels d'insertion et de probation sont publiés en mai 2005¹⁶³³. Ils réorganisent la composition des SPIP et les relations en leur sein, en renforçant le statut du personnel d'encadrement intermédiaire (a). Ils n'ont pas apporté de réponses pertinentes aux questionnements identitaires des conseillers d'insertion et de probation (b).

a- La restructuration du personnel d'encadrement

365. La création des SPIP a conféré un pouvoir important au directeur du service, chargé de mettre en oeuvre les politiques publiques en matière de prévention de la récidive. « *Cet objectif ambitieux a placé les DSPIP face à des contraintes multiples se traduisant par une charge de travail très importante : rassembler et fusionner les équipes (...), faire reconnaître leur service par les autorités judiciaires, les chefs d'établissements, les responsables des autres administrations départementales et le monde associatif, unifier les méthodes d'intervention sur un territoire étendu et parfois complexe (...) et obtenir de leur propre hiérarchie une reconnaissance se traduisant par l'allocation d'un budget et d'un effectif adapté* »¹⁶³⁴. Le personnel d'encadrement joue un rôle essentiel dans le positionnement institutionnel du service tant à l'égard des autorités judiciaires que des autorités pénitentiaires. La création d'un chef de service ad hoc tendait à opérer une autonomisation des services tant à l'égard du JAP que du directeur de l'établissement pénitentiaire. Elle n'a pas permis de dénouer la complexité des relations entre les JAP et les personnels des SPIP. « *Les cadres des services, garants des*

¹⁶³² WARSMANN J-L., op. cit., spéc. p. 65.

¹⁶³³ Décret n°2005-445 du 6 mai 2005 modifiant le décret n°93-1114 du 21 septembre 1993 portant statut particulier du personnel d'insertion et de probation de l'Administration Pénitentiaire et le décret n°99-670 du 2 août 1999 relatif au statut d'emploi de directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation, JUSK050009D, publié au JORF n°108 du 11 mai 2015, p. 8166 ; Décret n°2005-447 du 6 mai 2005 portant statut particulier du corps des directeurs d'insertion et de probation de l'Administration Pénitentiaire, JUSK0540010D, publié au JORF n°108 du 11 mai 2015, p. 8168 ; Décret n°2005-448 du 6 mai 2005 relatif au statut d'emploi de directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation, JUSK0540011D, publié au JORF n°108 du 11 mai 2015, p. 8171.

¹⁶³⁴ IGSJ, op. cit., spéc. p. 14-15.

modalités de prise en charge, se trouvent (...) contraints par la décision judiciaire qui relève du magistrat, ce qui leur enlève toute maîtrise sur les flux d'entrée et de sorties des condamnés et sur la nature des sanctions prononcées »¹⁶³⁵. Ce caractère contraignant peut s'atténuer dès lors que le service est en capacité d'acquérir une connaissance de la pratique jurisprudentielle du magistrat. Il peut alors anticiper sur ses décisions. En pratique toutefois, les services de l'application des peines comptent souvent plusieurs magistrats de l'application des peines, qui peuvent développer des jurisprudences différentes voire divergentes. Les SPIP doivent alors composer avec ces pratiques. Dans le même temps, « le JAP (...) peut se sentir dépossédé d'une mesure qu'il a ordonnée dès l'instant où il saisit pour sa mise en oeuvre une instance sur laquelle il n'a plus de contrôle direct »¹⁶³⁶. Le dépassement de ce sentiment exige l'instauration d'une relation de confiance, supposant que le SPIP démontre sa capacité à assurer des prises en charge de qualité des justiciables. Le directeur du service apparaît comme le garant de cette relation de confiance, dans le cadre d'un rapport certes professionnel mais également interpersonnel avec le magistrat mandant. Il doit par ailleurs disposer d'une certaine autorité sur l'ensemble des personnels pour garantir le respect des exigences judiciaires. Les directeurs ont néanmoins rencontré des difficultés pour asseoir leur autorité sur les services et encadrer les activités des personnels de manière structurante et cohérente, se situant pour certains « en apesanteur »¹⁶³⁷.

366. Il incombe aux DSPIP d'impulser au sein de leur service les différentes réformes initiées tant par le législateur que par la DAP, réformes qui peuvent présenter des logiques contradictoires. Ils doivent définir des priorités de service dans le respect des orientations nationales et régionales émanant de la DAP, mais également des orientations locales émanant des magistrats mandants. Il leur appartient ensuite d'aider les personnels à s'approprier les réformes. Représentants départemental de l'Administration Pénitentiaire, les DSPIP peuvent rapidement se couper des réalités du terrain, happés par leurs missions de représentation auprès des autorités judiciaires ou de développement du réseau partenarial. Leur capacité à animer le service et à coordonner les pratiques des personnels peut alors s'avérer défailante. Cette mission d'animation interne repose notamment sur la tenue de réunions de services, constituant un lieu d'échange, d'information et de coordination des pratiques. Elles ne sont pas généralisées à l'ensemble des services. Quand elles se tiennent de manière régulière, comme au sein du SPIP A où la réunion est hebdomadaire, les personnels sont libres d'y participer selon leur emploi du temps. Cette réunion

¹⁶³⁵ LARMINAT (DE) X., *En apesanteur ou entre deux feux ? Les personnels d'encadrement des services de probation au prisme des recompositions pénitentiaires*, Etudes et données pénales, n°114, CESDIP, 2014, 147 p., spéc. p. 35.

¹⁶³⁶ *ib. id.*

¹⁶³⁷ LARMINAT (DE) X., *La probation en quête d'approbation*, op. cit., spéc. p. 126.

ne constitue pas tant un lieu d'échange autour d'une politique de service qu'un lieu de résolution des difficultés organisationnelles en termes de constitution et de répartition des équipes. Sans apporter d'innovation, le décret du 6 mai 2005 dispose que les DSPIP, « placés sous l'autorité des directeurs régionaux de l'administration pénitentiaire, sont responsables de l'organisation et du fonctionnement des SPIP » et « représentent ces services au niveau départemental »¹⁶³⁸. Le DSIP s'appuie désormais sur un nouveau corps, celui des Directeurs d'Insertion et de Probation (DIP) institué par la réforme statutaire de 2005.

367. Les DIP sont des fonctionnaires de catégorie A. Placés sous l'autorité du DSPIP, ils « constituent l'encadrement des services pénitentiaires d'insertion et de probation »¹⁶³⁹. Ils peuvent notamment exercer des fonctions d'adjoints du directeur du SPIP. Par l'ouverture d'un concours externe, ont été nommés DIP de jeunes professionnels, fraîchement sortis du parcours universitaire. Leur manque d'expérience de terrain ne leur a pas permis de bénéficier d'une légitimité naturelle auprès des CIP¹⁶⁴⁰, dont ils constituent pourtant l'autorité hiérarchique directe¹⁶⁴¹. La création du corps de DIP a toutefois constitué une promotion interne intéressante pour de nombreux CSIP¹⁶⁴². La nomination de ces CSIP au poste de DIP a parfois été opérée au sein du même service, suscitant quelques tensions ou quelques difficultés en termes de positionnement hiérarchique¹⁶⁴³. Les missions des chefs des services d'insertion et de probation (CSIP) ont également été redéfinies, pour intégrer ce nouveau corps d'encadrement. Placés sous l'autorité des DIP, les chefs de service sont chargés, par délégation, « de fonctions de coordination d'actions menées dans le cadre de partenariats, d'animation des équipes de travailleurs sociaux, de conseil technique auprès des conseillers d'insertion et de probation et des assistants de service social, et de conduite d'actions en direction des personnes placées sous main de justice »¹⁶⁴⁴. Ils perdent leur autorité hiérarchique sur les services au profit du DIP. Leur rôle reste essentiel, en ce qu'ils constituent l'interface indispensable entre le personnel d'encadrement et les équipes¹⁶⁴⁵. L'investissement du CSIP permet de mobiliser, de coordonner l'équipe. Il intervient pour guider les personnels et les aider à s'approprier les nouveaux textes, les nouvelles procédures. Il constitue un référent important pour les agents. Les chefs de service se trouvent toutefois tiraillés entre les exigences formulées par la direction, en termes de résultats

¹⁶³⁸ Décret n° 2005-448, op. cit., art. 1.

¹⁶³⁹ Décret n°2005-447 du 6 mai 2005, art. 1.

¹⁶⁴⁰ LARMINAT (DE) X., *En apesanteur ou entre deux feux ?*, op. cit., spéc. p. 108.

¹⁶⁴¹ Décret n°2005-445 du 6 mai 2005, op. cit., art. 1.

¹⁶⁴² C'est le cas du DSPIP du SPIP A qui a gravi tous les échelons hiérarchiques au fil des réformes statutaires.

¹⁶⁴³ C'est notamment le cas pour la DPIP du SPIP A.

¹⁶⁴⁴ Décret n°2005-445 du 6 mai 2005, op. cit., art. 5.

¹⁶⁴⁵ Ce rôle est notamment particulièrement investi par l'un des CSIP A.

ou d'activité du service, et les difficultés formulées par les personnels en termes de positionnement professionnel¹⁶⁴⁶. Les décrets de 2005 reconfigurent les relations hiérarchiques et fonctionnelles au sein du service. Ils redéfinissent également les missions des CIP.

b- Les conseillers d'insertion et de probation en quête d'identité

368. Intervenant dans un cadre législatif et réglementaire contraignant, les CIP sont présentés comme « *particulièrement chargés de l'aide à l'insertion* »¹⁶⁴⁷. Leur rôle dans la préparation des décisions, leur suivi et leur contrôle est également consacré, le décret précisant que les CIP « *participent à la réinsertion des PPSMJ et concourent à l'action de prévention de la récidive* »¹⁶⁴⁸. Le décret souligne le professionnalisme des CIP, détenteurs de « *compétences en matière d'exécution des peines* » et de « *connaissances en criminologie* »¹⁶⁴⁹. Cette allusion au champ criminologique a suscité de vives interrogations en absence de consensus quant au contenu ou au statut de cette discipline, dépourvue jusqu'ici de toute reconnaissance universitaire¹⁶⁵⁰. La référence à ce champ disciplinaire renvoie l'image d'une formation complète et performante, ce qui est loin d'être le sentiment partagé par les professionnels. De nombreux personnels soulignent « *le décalage existant, de leur point de vue, entre ce qui leur avait été enseigné à l'ENAP et la réalité du terrain à laquelle ils se sont estimés insuffisamment préparés et formés* », exprimant « *le sentiment de recevoir, certes toute une somme de connaissances juridiques et réglementaires, mais insuffisamment tournées vers le travail social et la pratique de celui-ci et de quitter l'école sans savoir quel était le contenu exact de leur métier et ses limites* »¹⁶⁵¹. Au regard de son contenu, la formation initiale apparaît principalement axée sur des questions d'ordre techniques, juridiques et procédurales, au détriment des questions d'ordre social¹⁶⁵². Elle apparaît déconnectée des réalités de la pratique.

« Même s'il y a beaucoup de gens qui viennent de droit, certains non. Donc il faut une remise à niveau dans les matières juridiques. Mais moi, ayant suivi un cursus juridique, j'ai eu l'impression de régresser même si cela m'a permis de combler certaines lacunes dans d'autres matières. Et je trouve que la formation pourrait être plus poussée, c'est pas très efficace. Le rythme universitaire est plus soutenu je trouve que le rythme énapien » (CPIP A, 1, 2011)

¹⁶⁴⁶ Entretien avec le CSIP A, 2012.

Voir égal LARMINAT (DE) X., op. cit., spéc. p. 129 et s.

¹⁶⁴⁷ ib. id.

¹⁶⁴⁸ ib. id.

¹⁶⁴⁹ Décret n°2005-445, op. cit. art. 1.

¹⁶⁵⁰ Voir infra.

¹⁶⁵¹ IGSJ, op. cit., spéc. p. 47.

¹⁶⁵² LHUILIER D. (dir.), op. cit., spéc. p. 24 et s.

« La formation est utile pour découvrir les aspects juridiques du métier. Mais pour ce qui est de ressort social, on l'a découvert en stage. C'est ce qui constitue l'intérêt de ces stages » (CPIP B, 1, 2011)

369. Si le contenu théorique de la formation a évolué¹⁶⁵³, elle a été également réformée dans son organisation. Les lacunes de la formation théorique sont palliées par des stages opérés en alternance au sein de différents services. Grâce à ces stages, les personnels appréhendent les contours de leur métier, au travers des échanges menés avec les personnels en poste, qui disposent d'une expérience de terrain riche d'enseignement. La formation se déroule toujours sur deux ans. Depuis l'arrêté du 10 novembre 2006¹⁶⁵⁴, elle ne repose plus totalement sur un système d'alternance. Elle comprend « *une première année passée en qualité d'élève CIP* » qui se déroule à l'ENAP et « *une seconde année en qualité de stagiaire* »¹⁶⁵⁵. Au cours de leur première année, les élèves réalisent différents stages au sein d'établissements pénitentiaires ou de SPIP. A l'issue de leur première année de formation, les stagiaires sont pré-affectés. Ils effectuent le stage, censé leur permettre d'approfondir leurs connaissances et de parfaire leur formation, au sein de leur futur service. Dans un contexte de pénurie de moyens, ces personnels sont rapidement intégrés aux équipes et assurent une charge de travail équivalente.

« La formation c'est un serpent de mer. Sur le contenu théorique, les choses ont évolué, des modules ont été intégrés. Mais c'est un grand chantier. Et encore aujourd'hui, c'est pas satisfaisant sur le contenu malgré les évolutions et sur la structuration de la formation. La réforme de la pré-affectation sur poste vacant, c'est une bêtise. Ça va à l'encontre de l'objectif général du CIP qui a un métier spécifique, qui s'appuie sur des compétences spécifiques. (...) Le CIP est aussi formé sur le terrain. La phase théorique doit être doublée par une phase de stage qui se déroulait auparavant en alternance, avant l'affectation sur un poste.

¹⁶⁵³ ENAP, *Direction de la formation initiale, Formation initiale de la 19^e promotion d'élèves conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, du 8 septembre 2014 au 8 septembre 2016*, 2014, 32 p., (en ligne), spéc. p.10-17 : au vu de cette plaquette, la formation initiale se décompose en neuf modules : se situer dans son environnement professionnel ; accompagnement documentaire ; les mesures judiciaires prises en charge par le SPIP ; profils des personnes placées sous main de justice ; évaluation des personnes ; dispositifs de prise en charge des personnes placées sous main de justice ; outils et méthodologie de prise en charge individuelle de la personne placée sous main de justice ; outils et méthodologie de prise en charge collective de la personne placée sous main de justice ; éthique et probation.

A titre de comparaison, la formation initiale de la 18^e promotion de Conseillers pénitentiaire d'insertion et de probation, du 24 juin 2013 au 24 juin 2015, se déclinait en trois objectifs : identifier l'environnement professionnel dans le cadre pluridisciplinaire des activités du CPIP ; maîtriser les outils et techniques en vue de les transporter dans son champ professionnel ; construire sa pratique professionnel afin d'adapter la prise en charge de la personne placée sous main de justice.

Voir : ENAP, *Direction de la formation initiale, Formation initiale de la 18^e promotion d'élèves conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, du 24 juin 2013 au 24 juin 2015*, 2013, 29 p., (en ligne), spéc. p. 8-10.

¹⁶⁵⁴ Arrêté du 10 novembre 2006 fixant les modalités d'organisation de la formation des élèves et stagiaires conseillers d'insertion et de probation de l'administration pénitentiaire et d'obtention du certificat d'aptitude professionnelle, JUSK0640208A, publié au JORF n°267 du 18 novembre 2006, texte n°40.

¹⁶⁵⁵ Arrêté du 10 novembre 2006, op. cit., art. 1.

Désormais, l'année de stage est une année de mise en responsabilité directe, qui dit poste vacant dit charge de travail comme un titulaire. (...) La pré-affectation nie cet objectif pédagogique » (Représentant du SNEPAP, 2010)

« Comme nous on n'était plus en système d'alternance, les six-huit premiers mois sur douze, on n'a eu aucune expérience pratique. Et comme on apprenait de la théorie sans pratique, on ne connectait pas, on apprenait sans voir concrètement. La première année, on est quasiment tout le temps à l'ENAP et la seconde année en stage, ce n'est plus de l'alternance. On est passé d'une formation en apprentissage à une formation sur papier. Pour faire des simulations, comment gérer un entretien violent, on a du mal à voir ce qui pourrait déraiper, sans avoir fait d'entretien. On est dans le vide. C'est comme un médecin formé sans avoir vu de patients... » (CPIP A 1, 2011)

Ce système met les personnels en difficulté, tout comme les DSPIP. Dans certains SPIP, notamment en région parisienne, les effectifs sont composés majoritairement de stagiaires et de jeunes titulaires. Ce faisant, ils ne peuvent pas s'appuyer sur l'expérience de leurs collègues, bien qu'ils doivent assumer la prise en charge des dossier, au même titre que des titulaires.

« La réforme de la pré-affectation met les DSIP en difficultés. En termes de professionnalisation, d'acculturation, de transmission, on met des jeunes professionnels en situation de former des stagiaires, alors qu'ils ont été eux-mêmes formés par de jeunes professionnels. Donc on a une déperdition énorme. A l'inverse, il y a certains services où les personnels qui ont de l'expérience ne voient plus de stagiaires ». (Représentant du SNEPAP, 2010)

Dans le cadre de la pré-affectation sur un poste vacant, les stagiaires sont nommés dans des services en manque de personnels. Titularisés au sein de ce même service à l'issue de leur formation, ils ont une vision plus limitée des conditions d'exercice de leur métier, n'étant plus mis en capacité d'appréhender les spécificités de différents SPIP. Cette modification institutionnelle permet de gérer la pénurie de moyens. De manière délibérée ou non, les conditions de recrutement et de formation tendent en parallèle à uniformiser le profil des CIP. Ces évolutions redessinent les contours du métier de CIP.

370. Le profil des CIP a considérablement évolué ces dernières années¹⁶⁵⁶. En termes de modalités de recrutement, les promotions comprennent une proportion de plus en plus importante

¹⁶⁵⁶ GRAS L., LAPEYRONIE M., Qui devient conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation ?, Evolution du profil socio-démographique des CPIP à l'entrée en formation de 1995 à 2013, ENAP, 2014, 12 p.
Voir égal. LARMINAT (DE) X., op. cit., spéc. p. 178 et s.

d'élèves recrutés par le concours interne, majoritairement issus de l'Administration Pénitentiaire et spécifiquement du corps des surveillants¹⁶⁵⁷. Le niveau du diplôme des élèves CIP, futurs Conseillers Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (CPIP)¹⁶⁵⁸, notamment recrutés par concours externe, a augmenté, une importante majorité étant titulaires d'un diplôme de niveau Bac+ 4 ou 5¹⁶⁵⁹. Ces élèves, sur-diplômés au regard des conditions d'accès au concours, sont majoritairement issus d'un cursus juridique¹⁶⁶⁰. Cette sur-représentation des juristes ne résulte pas d'un effet de structure, dès lors que ces derniers ne constituent pas la majorité des candidats initiaux¹⁶⁶¹. Elle semble davantage résulter des modalités de recrutement, « *soit que les modalités du concours (nature des épreuves...) favorisent volontairement ou non, leur réussite, soit parce que les élèves issus de cette filière sont davantage expérimentés dans l'exercice même du concours* »¹⁶⁶². Elle s'accompagne d'une féminisation de la profession. « *Cette intégration massive des étudiants en droit, (...), dans le corps des CPIP est en lien direct avec la représentativité élevée des femmes, ces filières universitaires [comptant] effectivement bien plus de femmes (...), ce qui a pour effet de produire un effet de structure sur le profil des CPIP recrutés* »¹⁶⁶³. Les services suivant une majorité de PPSMJ de sexe masculins, cette féminisation du métier peut nuire à l'autorité des personnels¹⁶⁶⁴. Cette évolution du profil des personnels n'est pas sans effet sur leur positionnement professionnel, les juristes pouvant se montrer plus enclins à intervenir sur mandat judiciaire et à assurer la part de contrôle de leur mission de contrôle. Ils semblent également plus à l'aise pour appréhender la complémentarité des missions de contrôle et d'accompagnement, pour intégrer les limites de leur mission de réinsertion. Ainsi s'opère une uniformisation progressive du profil des CIP, largement induite par le mode de sélection initiale, qui participe d'une volonté d'harmonisation des pratiques¹⁶⁶⁵. Le cursus à l'ENAP apparaît comme un cadre particulièrement formateur. En termes de représentation professionnelle, la conception du métier de CIP évolue en cours de formation. Même si l'aspect relationnel du métier reste prépondérant, les élèves découvrent qu'ils interviennent moins en tant que « *spécialistes de la réinsertion* » qu'en tant que « *rouage essentiel de l'Administration Pénitentiaire* » dans la mise à exécution de la peine, « *simples exécutants* » au sein d'une Administration dont ils constituent

¹⁶⁵⁷ GRAS L., LAPEYRONIE M., op. cit., spéc. p. 3.

¹⁶⁵⁸ Voir infra.

¹⁶⁵⁹ GRAS L., LAPEYRONIE M., op. cit., spéc. p. 4.

¹⁶⁶⁰ GRAS L., LAPEYRONIE M., op. cit., spéc. p. 5.

¹⁶⁶¹ GRAS L., *La socialisation professionnelle des CIP, Rapport intermédiaire, Profil et représentations du métier des élèves de la 12^e promotion*, ENAP, DAP, Septembre 2008, 44 p., spéc. p. 11 : pour la 12^e promotion, seuls 34% des candidats étaient issus de la filière juridique alors qu'ils représentaient 61% des candidats reçus.

¹⁶⁶² GRAS L., op. cit., spéc. p. 11.

¹⁶⁶³ GRAS L., LAPEYRONIE M., op. cit., spéc. p. 5.

¹⁶⁶⁴ Entretien avec le CPIP A1, 2011.

¹⁶⁶⁵ LHUILIER D. (dir.), op. cit., spéc. p. 18 et s. ; GRAS L., op. cit., p. 9 et s.

« la bonne conscience »¹⁶⁶⁶.

371. En dépit de la réforme statutaire de 2005, les CIP semblent toujours en quête de leur identité professionnelle. Les réformes pénales opérées en parallèle ont modifié le positionnement professionnel des personnels et les finalités de leur mission. Ces évolutions ont été consacrées au sein de la circulaire du 19 mars 2008, qui propose une nouvelle définition des missions et méthodes d'intervention des SPIP.

B – Le nouveau positionnement professionnel des personnels d'insertion et de probation

372. En réponse aux préconisations des différents rapports, la circulaire du 19 mars 2008 est venue clarifier les missions et méthodes d'intervention des SPIP en consacrant leur rôle central dans la mise à exécution de la peine. Elle traduit le renforcement des prérogatives des personnels à tous les stades du procès pénal. Bien que cette circulaire assigne aux services la mission essentielle et classique de prévention de la récidive, elle s'inscrit dans un nouveau contexte en termes de positionnement professionnel des personnels, CIP (1) et personnels d'encadrement (2).

1 – Les conseillers d'insertion et de probation, des personnels aux prérogatives renversées

373. La juridictionnalisation de l'application des peines a conduit les CIP à s'effacer derrière la parole du condamné au sein des débats contradictoires. A l'inverse, les procédures simplifiées, PSAP et SEFIP, les ont positionnés en tant qu'instigateurs du projet. Outre l'évolution de leur positionnement professionnel, la rationalisation du procès pénal les soumet à de nouvelles exigences de performance, de résultat, qui interrogent les finalités de leurs missions. La circulaire de 2008 entend proposer un nouveau cadre structurant pour l'action des SPIP (a). Elle s'inscrit néanmoins dans le cadre de profonds bouleversements du positionnement professionnels des personnels (b)

a- Un nouveau cadre d'intervention orienté vers la gestion de la récidive

374. La circulaire du 19 mars 2008 rappelle à titre liminaire que « *les SPIP interviennent dans le cadre du service public pénitentiaire qui participe à l'exécution des décisions et sentences*

¹⁶⁶⁶ GRAS L., op. cit., spéc. p. 16 et 17.

pénales, au maintien de la sécurité publique, et doit s'organiser de manière à lutter efficacement contre la récidive en favorisant la réinsertion des personnes »¹⁶⁶⁷. Le texte modifie la définition législative issue de la loi du 22 juin 1987¹⁶⁶⁸ en ajoutant une référence à la lutte contre la récidive. Il opère un changement de conception des finalités des services.

375. Dans le contexte contemporain, la primauté accordée à la récidive renforce les craintes latentes au sein des personnels et principalement des CIP. La circulaire consacre le caractère spécifique de l'action des services, qui interviennent sur mandat judiciaire. Les SPIP sont érigés en « *maîtres d'oeuvre de l'exécution des mesures et des peines* »¹⁶⁶⁹. Ils doivent conduire différentes actions qui constituent « *les principaux axes de la prévention de la récidive* », la récidive étant abordée de manière préventive¹⁶⁷⁰. Leurs interventions aux fins de favoriser la réinsertion des PPSMJ sont définies de manière restrictive, les SPIP devant permettre l'accès des PPSMJ aux politiques publiques en les orientant vers les structures ad hoc. En parallèle, par référence aux décrets statutaires de 2005 pré-cités, leur rôle essentiel et spécifique dans le cadre de la préparation, du suivi et du contrôle de la mise en oeuvre des décisions pénales est consacré. Ces missions classiques reposent sur de nouveaux principes d'action, qui intègrent l'évolution du cadre législatif. La prévention de la récidive nécessite des méthodes d'intervention conjuguant la rapidité de la prise en charge, l'individualisation et la continuité des suivis¹⁶⁷¹. L'exigence de rapidité apparaît de « *nature à lutter efficacement contre la récidive en rendant plus lisible et compréhensible l'action de la justice* »¹⁶⁷². Les SPIP sont incités à prolonger l'action des BEX dans l'amélioration de l'accueil des condamnés et la mise à exécution rapide des décisions pénales. Une fois la mesure mise à exécution, ils doivent s'organiser de manière à assurer la continuité du suivi qui est « *l'un des objectifs fondamentaux poursuivis par la création des SPIP* »¹⁶⁷³. En dépit d'un respect contrasté du principe du décloisonnement, la circulaire estime que « *la continuité de la prise en charge par le service et dans la mesure du possible par le même agent* » doit être « *la règle* »¹⁶⁷⁴. Cette prise en charge doit être individualisée, c'est-à-dire adaptée au profil de la personne suivie tout en tenant compte des ressources du service. Le DSPIP doit, dans cette perspective, organiser son service de façon « *à garantir une équité de traitement des personnes prises en charge, à réduire les délais de mise à exécution des mesures*

¹⁶⁶⁷ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., spéc. p. 1.

¹⁶⁶⁸ Loi n°87-432 du 22 juin 1987, op. cit.

¹⁶⁶⁹ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., spéc. p. 2., 1.1.2.

¹⁶⁷⁰ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., spéc. p. 2.

¹⁶⁷¹ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., spéc. p. 3, 1.2.4.

¹⁶⁷² Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., spéc. p. 3, 2.1.

¹⁶⁷³ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., spéc. p. 5, 2.4.1.

¹⁶⁷⁴ ib. id.

(...) *par une meilleure gestion des flux* »¹⁶⁷⁵. Cette irruption d'une logique gestionnaire dans la détermination des modalités de prise en charge a suscité de profondes inquiétudes au sein des professionnels. Bien que privés du droit de grève¹⁶⁷⁶, ils ont manifesté leur désaccord, témoignant de la crise identitaire profonde que traversent ces services¹⁶⁷⁷.

b – Un nouveau positionnement professionnel

376. Si les dispositions réglementaires et législatives ne se réfèrent qu'au DSPIP, ou au SPIP, la mise en oeuvre des procédures repose essentiellement sur les CPIP. Ces derniers ont pu rencontrer quelques difficultés pour s'approprier les nouvelles procédures simplifiées, qui modifient considérablement leur rôle auprès des condamnés tout en renforçant leur pouvoir de proposition à destination des magistrats. Même s'il est encore trop tôt pour apprécier les répercussions de la mesure de libération sous contrainte instaurée par la loi du 15 août 2014¹⁶⁷⁸, le rôle du SPIP, et particulièrement des CPIP, dans sa mise en oeuvre y est conforté.

377. La force de proposition du SPIP ne constitue pas une spécificité des procédures simplifiées. Le législateur a renforcé les prérogatives du service dans le cadre de la procédure dite 723-15 CPP. Jusqu'à la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009¹⁶⁷⁹, le JAP disposait de la faculté de saisir le SPIP afin que ce dernier vérifie la situation du justiciable. Depuis la loi pénitentiaire, la convocation devient le SPIP devient obligatoire, sauf décision contraire du magistrat. Si le JAP doit en principe recevoir le condamné en premier, il pouvait, jusqu'à l'entrée en vigueur du décret du 23 décembre 2014, décider que le condamné serait convoqué en premier lieu par le SPIP au regard notamment du quantum de la peine prononcée, de la nature des faits et de ses antécédents judiciaires¹⁶⁸⁰. Cette pratique tendait à être largement mise en oeuvre par les JAP des ressorts étudiés. Si le SPIP doit désormais recevoir le condamné suite à la convocation du JAP, il conserve son rôle traditionnel d'aide à la décision judiciaire. Le SPIP peut toujours être saisi par le JAP dès que ce dernier estime ne pas disposer d'éléments d'information suffisants pour mettre en oeuvre la mesure envisagée¹⁶⁸¹. Il conserve son pouvoir de proposition dès lors qu'il peut présenter au magistrat un autre projet d'aménagement de peine au regard des éléments

¹⁶⁷⁵ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., spéc. p. 4, 2.2.1.

¹⁶⁷⁶ Ordonnance n°58-696 du 6 août 1958 relative au statut spécial des fonctionnaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, op. cit., art. 3.

¹⁶⁷⁷ FERLAY N., *Les travailleurs de l'ombre (...)*, op. cit., spéc. p. 124 et s.

¹⁶⁷⁸ Loi n°2014-896 du 15 août 2014, op. cit.

¹⁶⁷⁹ Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire, op. cit.

¹⁶⁸⁰ CPP, art. D. 147-9 modifié par le décret n°2010-1276 du 27 octobre 2010 abrogé par le décret n°2014-1583 du 23 décembre 2014.

¹⁶⁸¹ CPP, art. 723-15-1 créé par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009.

recueillis.

Ce rôle a été pleinement consacré dans le cadre de la contrainte pénale. Il incombe au service de recevoir le condamné à l'issue de sa condamnation pour évaluer sa personnalité et sa situation. A l'issue de cette évaluation, il « adresse au juge de l'application des peines un rapport comportant des propositions relatives au contenu et aux modalités de mise en oeuvre des mesures de contrôle et d'assistance, des obligations et des interdictions mentionnées à l'article 131-4-1 du code pénal »¹⁶⁸². Le magistrat doit déterminer les modalités de mise en oeuvre de la contrainte pénale, ou le cas échéant modifier celles prononcées par la juridiction de jugement au vu de ce rapport¹⁶⁸³. Le magistrat n'est bien évidemment pas tenu par cette proposition. Pour autant, lorsque le SPIP travaille régulièrement sous le mandat d'un même magistrat, les personnels finissent par en connaître la jurisprudence et adaptent leur proposition. Le SPIP participe alors pleinement à l'élaboration de la mesure. Ce pouvoir a également été consacré dans le cadre des procédures simplifiées.

378. La PSAP et la SEFIP étaient des procédures écrites, marquées par un formalisme accru, considérées comme particulièrement chronophages. Leurs modalités pratiques de mise en oeuvre avaient été précisées par deux décrets¹⁶⁸⁴ et trois circulaires¹⁶⁸⁵. L'ensemble de ces documents attestait de leur complexité procédurale ou, en tout cas de l'extrême formalisme qui encadrait leur mise en application. Elles reposaient chacune sur une procédure essentiellement écrite matérialisée par une dizaine de formulaires ad hoc, correspondant aux différentes étapes de leur mise en oeuvre¹⁶⁸⁶. En principe, le CPIP devait rencontrer le condamné, dans un premier temps pour l'informer de son éligibilité et examiner sa situation puis, dans un second temps, pour l'informer de la mise à exécution de la proposition. L'évaluation menée par le CPIP était donc essentielle dans la mise en oeuvre des procédures. Si cette mission d'évaluation et sa force de proposition n'étaient pas novatrices, l'agent intervenait ici non pas à la demande du condamné,

¹⁶⁸² CPP, art. 713-42 al. 2 créé par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

¹⁶⁸³ CPP, art. 713-43 al. 1 créé par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

¹⁶⁸⁴ Décret n°2010-1276 du 27 octobre 2010 relatif aux procédures simplifiées d'aménagement des peines et à diverses dispositions concernant l'application des peines, publié au JORF n°251 du 28 octobre 2010, p. 19360 ; Décret n°2010-1278 du 27 octobre 2010 relatif aux modalités d'exécution des fins de peines d'emprisonnement en absence de tout aménagement de peine, publié au JORF n°251 du 28 octobre 2010, p. 19367.

¹⁶⁸⁵ Circulaire du 10 novembre 2010 relative à la présentation des dispositions de la loi pénitentiaire n°2009-1436 du 24 novembre 2009 relatives au prononcé des peines et aux aménagements de peines, NOR : JUSD1028753C ; Circulaire du 3 décembre 2010 relative à la présentation des dispositions de la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire et du décret n°2010-1276 du 27 octobre 2010 relatif aux modalités d'exécution des fins de peines d'emprisonnement en l'absence de tout aménagement de peine, NOR : JUSK1031152C ; Circulaire du 10 décembre 2010 relative à la présentation des dispositions de la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire et du décret n°2010-1276 du 27 octobre 2010 relatives à la procédure simplifiée d'aménagement de peines, NOR : JUSK1040026C.

¹⁶⁸⁶ La PSAP repose sur douze formulaires et la SEFIP sur onze formulaires.

pour l'aider dans l'élaboration de son projet, mais de sa propre initiative, en direction de condamnés a priori non-demandeurs d'une sortie anticipée. Comme le rappelait la circulaire relative à la PSAP, « la procédure [était] initiée sans que la personne condamnée ait à déposer une requête »¹⁶⁸⁷.

Ce mécanisme a été maintenu dans le cadre de la libération sous contrainte qui repose sur un examen systématique en CAP de la situation des condamnés éligibles, y compris ceux qui ont exprimé leur refus d'en bénéficier¹⁶⁸⁸. Les procédures simplifiées « [modifient] le rapport du travail social avec le détenu dans sa construction relationnelle. En systématisant les aménagements de peine, le détenu attend qu'on lui propose quelque chose qui lui permettra de sortir, ce qui est contre-productif avec l'idée qu'il doit devenir acteur dans l'exécution de sa peine »¹⁶⁸⁹. Contrairement à la procédure juridictionnelle classique¹⁶⁹⁰, les personnels doivent recueillir le consentement des condamnés éligibles en allant les solliciter. Ces procédures opèrent un renversement de la logique procédurale, la volonté du condamné ne précédant plus la mise en oeuvre de la procédure. Les critiques formulées à l'encontre de la PSAP restent d'actualité.

« Avec la PSAP, on inverse complètement la logique. Moi, je dois aller voir une personne en détention pour lui proposer un aménagement de peine. C'est fou. Nous, on est dans la construction de projet, dans l'individualisation de la peine. Pour nous, ça, ça a du sens, de construire des projets selon les problématiques de la personne, selon ses objectifs, son âge... On est dans une dynamique de projet. Alors que dans la PSAP... » (CPIP A 3, 2011)

A l'inverse, dans le cadre juridictionnel classique, les personnels interviennent, pour soutenir le projet du condamné. Toutefois, la juridictionnalisation de l'application des peines a modifié le rôle des personnels. Ils sont sollicités pour donner leur avis par écrit, mais sont absents du débat contradictoire. Il ne leur appartient plus de défendre le projet du condamné, même si leur rôle dans la phase préparatoire de la requête reste important.

« Avant la juridictionnalisation, l'octroi d'une mesure était vraiment vécu comme une victoire personnelle. On avait obtenu la mesure. Et on se sentait accusé par le JAP si le dossier était mal ficelé... Maintenant, c'est le projet du détenu. Nous, on donne juste notre avis. » (CPIP A 4, 2012)

379. Cet investissement du condamné dans le cadre juridictionnel participe d'un mouvement

¹⁶⁸⁷ Circulaire du 10 décembre 2010, op. cit., p. 7.

¹⁶⁸⁸ Circulaire du 26 décembre 2014, op. cit., spéc. p. 11, 1.2.3.

¹⁶⁸⁹ LHUILIER D. (dir.), op. cit., spéc. p. 46 ; GARREAU P., Les SPIP et le volet application des peines de la loi du 9 mars 2004 : l'écueil de l'ambiguïté – l'impératif de crédibilité, *AJ Pénal*, 2004, n°11, p. 397 et s.

¹⁶⁹⁰ JANAS M., Le JAP et l'aménagement de peine vers le milieu ouvert, *AJ Pénal*, 2005, n°3, p. 101-104.

de responsabilisation des détenus, qui guide les modalités d'exécution de la peine privative de liberté au niveau national¹⁶⁹¹ qu'européen¹⁶⁹². Les personnels peuvent se sentir moins investis dans le processus décisionnaire. Ils peuvent intervenir pour expliquer un éventuel refus du magistrat. Ils s'appuient alors sur le jugement et n'endossent plus la responsabilité dans la prise de décision, sauf dans le cadre des procédures simplifiées d'aménagement de peine. Ces procédures ont été conçues pour mettre un terme à l'immobilisme de nombreux condamnés. Certains détenus préfèrent finir leur peine en détention, en bénéficiant des mécanismes d'érosion de la peine, plutôt que de sortir de manière anticipée dans le cadre contraignant d'un aménagement de peine, qu'ils assimilent à un « *ersatz de liberté* »¹⁶⁹³. Si ce désintérêt peut en partie s'expliquer par un manque d'information des condamnés sur les mesures et leurs conditions d'octroi, il témoigne du caractère contraignant des mesures en milieu ouvert, encore pourtant largement conçues comme des mesures de faveur en direction des condamnés¹⁶⁹⁴. Dans le cadre des procédures simplifiées, il incombe au CPIP de susciter l'adhésion du condamné, le refus des condamnés ayant largement contribué à l'échec relatif de la NPAP¹⁶⁹⁵ et de la PSAP.

380. Bien que ce refus puisse en partie être induit par les CIP, peu convaincus de l'intérêt même de la procédure, il souligne bien toute la difficulté d'introduire une forme de contractualisation au stade de l'aménagement de la peine. Il est permis de s'interroger sur la valeur du consentement exprimé. En droit civil, et précisément en matière contractuelle, le consentement doit revêtir différentes caractéristiques pour être valable¹⁶⁹⁶. En tant que manifestation d'une volonté, l'expression du consentement doit émaner d'une personne apte à consentir. Ce consentement doit être libre, réel et éclairé. La condition de détenu ou de condamné n'enlève rien à la capacité du délinquant d'exprimer son consentement¹⁶⁹⁷. Le caractère intègre et éclairé du condamné peut être nuancé en fonction des situations rencontrées. Au stade de l'orientation des poursuites, ce consentement peut lui permettre d'éviter l'engagement des poursuites voire d'éviter le prononcé d'une peine privative de liberté. Ce choix peut apparaître contraint. Au stade de l'exécution de la peine, il doit consentir au bénéfice d'un aménagement de peine, qui met un terme à son incarcération. Le consentement du condamné influe sur la bonne exécution d'une mesure par laquelle il échappe, dans des proportions variables, au contrôle

¹⁶⁹¹ Loi pénitentiaire n°2009-1436 du 24 novembre 2009, op. cit., art. 1.

¹⁶⁹² CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2006)2, op. cit., règle n°102.1.

¹⁶⁹³ JANAS M., op. cit., spéc. p. 102.

¹⁶⁹⁴ PONCELA P, Finir sa peine : libre ou suivi ?, RSC, 2007, n°4, p. 883-894.

¹⁶⁹⁵ DUBOURG E., op. cit., spéc. p. 105 et s.

¹⁶⁹⁶ MALINVAUD P., FENOUILLET D., *Droit des obligations*, 11^e éd., Paris, Litec, 2010, 761 p., spéc. p. 92 et s.

¹⁶⁹⁷ Sur la question du consentement en matière pénale, voir PIN X., *Le consentement en droit pénal*, Paris, LGDJ, 2002, 724 p.

Sur ce point précis, voir : PIN X., op. cit., spéc. p. 549.

permanent de l'Administration Pénitentiaire. Il conditionne l'effectivité de la mise en oeuvre de la sanction.

L'exigence du consentement du condamné au stade de l'exécution des peines, voire du prononcé de la peine, ne constitue pas une nouveauté. Largement débattue lors de l'introduction du TIG, elle a été consacrée dans le cadre du PSE. Elle est désormais prévue au sein de la procédure dite 723-15¹⁶⁹⁸, tout comme au sein des procédures simplifiées. Au stade de la détermination des modalités d'exécution de la peine, le consentement du condamné permet de l'associer pleinement au processus décisionnaire, tout en le responsabilisant afin de garantir son respect des obligations imposées. Il revêt des enjeux différents dans le cadre des procédures simplifiées. Il ne porte pas uniquement sur la mesure proposée mais également sur l'inscription dans une procédure dérogatoire et attentatoire à ses droits de la défense. Il incombe au CPIP d'informer le condamné des contraintes imposées par ce cadre procédural. L'information apportée au condamné est souvent limitée, les CPIP se contentant de présenter au condamné la mesure et les modalités de mise en oeuvre qu'ils envisagent de proposer, sans nécessairement rentrer dans les détails procéduraux.

2 – Les DSPIP, des personnels aux prérogatives modifiées

381. Les procédures accélérées ou simplifiées d'aménagement de peine renforcent le positionnement hiérarchique du DSPIP, garant de leur mise en oeuvre par son service selon les orientations des magistrats mandants et les objectifs quantitatifs fixés par la Direction de l'Administration Pénitentiaire. Le DSPIP avait vu son pouvoir de proposition renforcé (a) et son pouvoir de décision conforté (b) dans le cadre de la PSAP et de la SEFIP. Dans le cadre de la libération sous contrainte, il perd ses nouvelles prérogatives. Son rôle reste déterminant pour initier la mise en oeuvre de la mesure et inciter ses personnels à s'en saisir (c).

a - Un pouvoir de proposition temporairement renforcé

382. Dans le cadre des missions d'aide à la décision judiciaire, le SPIP est amené à élaborer des rapports à destination des magistrats mandants. La force de proposition du service, et notamment du DSPIP, avait été confortée dans les nouvelles procédures d'aménagement de peine introduites par la loi pénitentiaire¹⁶⁹⁹.

¹⁶⁹⁸ CPP, art. 723-15-1 créé par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009.

¹⁶⁹⁹ Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, op. cit.

383. Tous les condamnés éligibles à la PSAP comme la SEFIP devaient voir leur situation examinées par le SPIP, sous contrôle du DSPIP. Ce examen était conçu comme systématique et obligatoire, ce qui supposait, en amont, un repérage des condamnés éligibles. Les SPIP dépendent du greffe pénitentiaire, avec lesquels ils doivent collaborer étroitement. Le DSPIP devait notamment déterminer avec le chef d'établissement la fréquence auxquelles les listes des condamnés éligibles seraient établies. La circulaire d'application relative à la PSPAP soulignait que « *la collaboration entre le chef d'établissement et le DSPIP [était] indispensable et [devait] être formalisée dans le cadre des engagements de services* »¹⁷⁰⁰. La détermination précise de la date de fin de peine effective constituait souvent une première difficulté, notamment mise en exergue dans le cadre de la mise en oeuvre de la NPAP¹⁷⁰¹. Pour améliorer la visibilité sur la fin de peine, la loi du 9 mars 2004¹⁷⁰² a rénové les réductions de peine en instaurant un crédit de réduction de peine¹⁷⁰³. Le condamné peut toujours bénéficier de réductions de peine supplémentaires, octroyées en CAP par le JAP¹⁷⁰⁴. Ces mesures d'érosion de la peine exigeaient une réactualisation permanente des listes des détenus éligibles en fonction de la tenue des CAP. Les SPIP se devaient d'être particulièrement vigilants mais également réactifs, bien que des efforts aient été réalisés pour adapter les outils informatiques¹⁷⁰⁵. Sur la base des listes, chaque détenu éligible devait faire l'objet d'un entretien individuel à l'initiative du service. L'examen de la situation des condamnés devaient être réalisé en temps utile, pour permettre une mise en oeuvre de la mesure dès que les critères temporels d'octroi étaient respectés. Cela supposait que les services soient en capacité d'anticiper cet examen. Les circulaires précisaient que cet examen pouvait être initié dès l'entretien arrivant en détention¹⁷⁰⁶, ce qui pouvait paraître quelque peu contre-productif. Il appartenait au DSPIP d'initier la mise en oeuvre des procédures au sein de son service. Il intervenait ensuite pour élaborer une proposition.

384. Sur la base de l'évaluation conduite par ses personnels, le DSPIP devait formuler une proposition transmise au Procureur de la République. Cette proposition n'était pas systématique, dès lors qu'elle reposait sur l'appréciation des critères légaux d'exclusion. Le DSPIP s'appuyait sur les éléments recueillis par ses agents sur la situation personnelle et pénale du condamné. Il n'était pas amené à rencontrer le condamné. Il lui appartenait de valider la proposition à partir de

¹⁷⁰⁰ Circulaire du 10 décembre 2010, op. cit. spéc. p. 6.

¹⁷⁰¹ Voir DUBOURG E., op. cit., spéc. p. 101-103.

¹⁷⁰² Loi n°2004-204 du 9 mars 2004, op. cit.

¹⁷⁰³ CPP, art. 721 modifié par la loi °2004-204 du 9 mars 2004.

¹⁷⁰⁴ CPP, art. 721-1 modifié par la loi °2004-204 du 9 mars 2004.

Sur les réductions de peines, voir : GIACOPELLI M., Les réductions de peines, *Rev. pénit.*, 2007, n°spécial, p. 153-164.

¹⁷⁰⁵ Voir infra.

¹⁷⁰⁶ Circulaire du 10 décembre 2010, op. cit., spéc. p. 5 ; Circulaire du 3 décembre 2010, op. cit., §2.1.1., spéc. p. 4.

simples formulaires. En cas de non-proposition d'une mesure dans le cadre de la PSAP, le DSPIP devait se justifier dans le cadre d'un rapport motivé transmis au JAP et au Procureur¹⁷⁰⁷. Dans les deux procédures, il devait en principe en informer par écrit le condamné préalablement rencontré et consentant¹⁷⁰⁸. Ces dispositions plaçaient le DSPIP dans une position délicate à l'égard des magistrats et des condamnés, le conduisant à se justifier, à motiver son refus. En pratique, certains directeurs, comme le DSPIP A, ont pris quelques libertés dans la mise en oeuvre des procédures, en ne rencontrant que les condamnés éligibles susceptibles de bénéficier d'une mesure et sans nécessairement informer les condamnés exclus du dispositif. Cette phase de sélection préalable répondait à une volonté de préserver le calme en détention.

« Moi, la PSAP, j'en ai fait une application personnelle. En principe, les personnes qu'on ne présente pas, on est censé faire un courrier. Vous imaginez en détention si j'envoie en même temps un courrier à cent cinquante personnes en leur disant que je ne les présente pas à la PSAP ? Donc nous on fait un tri préalable sur la base des évaluations des collègues du milieu fermé. » (DFSPIP A, 2011)

D'autres, comme le DSPIP B, prévoyaient un entretien pour les seuls détenus éligibles d'un point de vue temporel et matériel, mais envoyaient un courrier à l'ensemble des condamnés éligibles exclus du dispositif. Si certains directeurs s'octroyaient quelques libertés dans un cadre procédural particulièrement contraignant, ils n'en étaient pas moins conscients de l'engagement de leur responsabilité.

« Sur mes pratiques personnelles, j'ai posé la question, et on m'a répondu que je devais appliquer la loi. Mais moi je ne l'applique pas même si c'est prévu dans la circulaire. Ça m'interroge. Et ma responsabilité en tant que directeur est engagée. Mais est-ce que je serai entendu parce que je ne respecte pas la loi pour des questions de sécurité en détention ? » (DFSPIP A, 2011)

A l'égard des condamnés éligibles proposés, le DSPIP était également responsable de la qualité de la proposition transmise. Cette proposition devait être la plus complète et la plus précise possible. Revêtue de la signature du DSPIP, elle devait définir précisément les modalités d'exécution de la mesure et préciser, le cas échéant, les obligations et interdictions prévues par le code pénal¹⁷⁰⁹. Le rôle du directeur est amoindri dans le cadre de la libération sous contrainte.

¹⁷⁰⁷ CPP, art. D. 147-28 modifié par le décret n°2010-1276 du 27 octobre 2010.

¹⁷⁰⁸ CPP, art. D. 147-28 et D. 147-30-34 modifiés par le décret n°2010-1276 du 27 octobre 2010.

¹⁷⁰⁹ CPP, art. D. 147-24 modifié par le décret n°2010-1276 du 27 octobre 2010 : en ce qui concerne la PSAP, cet article ne se réfère qu'aux mesures de l'article 132-45 du code pénal ; CPP, art. D. 147-30-33 modifié par le décret n°2010-1276 du 27 octobre 2010 : en ce qui concerne la SEFIP, cet article se réfère aux mesures des articles 132-44 et 132-45 du code pénal.

b- Un pouvoir de décision partiellement consacré

385. Dans le cadre des procédures simplifiées introduites par la loi pénitentiaire¹⁷¹⁰, le DSPIP disposait d'un pouvoir décisionnaire qui n'était pas sans interroger au regard du statut de ce professionnel. Cette extension de ses prérogatives ne constitue pas une exclusivité des procédures simplifiées.

386. Depuis la loi pénitentiaire, le JAP dispose de la possibilité de déléguer au directeur du SPIP la modification des horaires des mesures de semi-liberté, de placement à l'extérieur et de placement sous surveillance électronique¹⁷¹¹. Son pouvoir est limité aux modifications favorables au condamné et ne touchant pas à l'équilibre de la mesure¹⁷¹². Cela exclut notamment les décisions de restriction de l'amplitude horaire. Les changements concernés peuvent être ponctuels mais également définitifs à condition d'être légers. Les demandes de modifications plus conséquentes doivent être transmises au magistrat. Les JAP se sont saisis de leur faculté de déléguer cette compétence¹⁷¹³. Les DSPIP apprécient de disposer de cette nouvelle prérogative, qui leur permet d'adapter plus simplement les modalités d'exécution des mesures. Ces compétences s'avèrent particulièrement intéressantes en cas d'emploi temporaire dont les horaires varient régulièrement¹⁷¹⁴. Pour autant, elles exigent une réactivité importante du DSPIP et posent problème en absence de cadre pour signer les demandes de modifications d'horaires.

« Sur le département, on a beaucoup de PPSMJ qui travaillent en intérim, à l'usine, en 2x8 ou en 3x8. Il faut être très réactif sur les modifications d'horaires sinon, les gars, ils perdent leur mission. Là, c'est intéressant. Mais ça arrive souvent que les demandes arrivent le vendredi soir, quand le chef est parti. Là, c'est plus compliqué... » (CPIP A 1, 2012)

Cette faculté décisionnaire avait été consacrée dans le cadre des procédures simplifiées. Dans le cadre de la PSAP, les pouvoirs du DSPIP avaient été quelque peu amoindri puisqu'en cas de silence du JAP dans le délai imparti, il ne pouvait ramener la mesure à exécution que sur

¹⁷¹⁰ Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, op. cit.

¹⁷¹¹ CPP, art. 712-8 al. 2 modifié par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009.

¹⁷¹² Pour les précisions sur ces notions, voir : circulaire du 10 décembre 2010 relative à la présentation des dispositions de la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire et du décret n°2010-1276 du 27 octobre 2010 relatif aux procédures simplifiées d'aménagement de peine, NOR JUSK1040026C, Fiche technique 4, Délégation pour les modifications horaires des aménagements de peine sous écrou, p. 21-23.

¹⁷¹³ LECERF J-R., BORVO COHEN-SEAT N., *Rapport d'information n°629 fait au nom des lois et de la commission pour le contrôle de l'application des lois sur l'application de la loi pénitentiaire n°2009-1436*, Sénat, 4 juillet 2012, 93 p., spéc. p. 58.

¹⁷¹⁴ Les personnels soulignent notamment l'intérêt de ces modifications pour les condamnés travaillant en intérim selon le régime de 3 x 8 heures.

instruction du procureur de la République¹⁷¹⁵. Il n'en constituait pas moins l'auteur de la décision, qualifiée de mesure d'administration judiciaire et non susceptible de recours. Le choix de cette qualification traduisait bien sa nature hybride, à la fois judiciaire car elle porte sur les modalités d'exécution d'une peine décidée par une juridiction de jugement, mais également administrative au regard du statut du DSPIP, fonctionnaire de l'Administration Pénitentiaire. Dans le cadre de la SEFIP, à défaut de réponse du Procureur dans le délai imparti, le DSPIP devait ramener la mesure à exécution, ce défaut de réponse valant acceptation tacite de la proposition formulée¹⁷¹⁶. En cas de validation de la proposition par le magistrat compétent, si celle-ci ne faisait l'objet d'aucune modification, la mesure mise en oeuvre était, in fine, celle décidée par le DSPIP. Ce dernier disposait d'un pouvoir de décision qui se poursuivait à la phase de mise en oeuvre de la mesure. En cas d'acceptation de la proposition, le contrôle et le suivi de la mesure étaient, de manière classique, assurés par le SPIP. Il appartenait en amont au DSPIP de notifier la décision au condamné et de lui en rappeler les modalités d'exécution¹⁷¹⁷. Par ailleurs, il disposait de prérogatives nouvelles dans la mise à exécution de la mesure. Dans le cadre de la PSAP, il disposait de la faculté de saisir le JAP d'une requête aux fins de révocation de la mesure ou de modification de ses modalités d'exécution¹⁷¹⁸. Il était directement compétent pour retirer la mesure de SEFIP, par une décision motivée, cette décision de retrait pouvant être annulée par le Procureur de la République¹⁷¹⁹ ou faire l'objet d'un recours du condamné devant le JAP dans un délai de quarante-huit heures¹⁷²⁰.

387. En pratique, les directeurs des SPIP se sont montrés prudents quant à ces nouvelles compétences, suite notamment à l'affaire de Pornic. Rarement confrontés à l'obligation de ramener une mesure à exécution, leur posture relève plus du principe. Elle n'en est pas moins révélatrice du traumatisme induit par la mise en cause de leurs collègues. Dans le cadre de la NPAP, ces fonctionnaires se montraient peu enclins à assumer la responsabilité de ramener la décision à exécution, préférant se replier derrière une décision expresse du JAP¹⁷²¹. Ce repli immunitaire s'est renforcé depuis, témoignant de la crainte de personnels, et notamment des DSPIP, de voir leur responsabilité engagée en cas de récidive ou de réitération d'une PPSMJ.

¹⁷¹⁵ CPP, art. D. 147-30-8 modifié par le décret n°2010-1276 du 27 octobre 2010.

¹⁷¹⁶ CPP, art. D. 147-30-36 modifié par le décret n°2010-1276 du 27 octobre 2010.

¹⁷¹⁷ CPP, art. D. 147-30-11 modifié par le décret n°2010-1276 du 27 octobre 2010 ; CPP, art. D. 147-30-40 modifié par le décret n°2010-1276 du 27 octobre 2010.

¹⁷¹⁸ CPP, art. D. 147-30-13 modifié par le décret n°2010-1276 du 27 octobre 2010.

¹⁷¹⁹ CPP, art. D. 147-30-47 modifié par le décret n°2010-1276 du 27 octobre 2010.

¹⁷²⁰ CPP, art. D. 147-30-49 modifié par le décret n°2010-1276 du 27 octobre 2010.

¹⁷²¹ DUBOURG E., op. cit., spéc. p. 122-123.

« Je ne suis pas encore dans cette situation. Mais il est hors de question que je me retrouve dans cette situation. J'irai interpeller moi-même le magistrat pour avoir une décision. Je ne prendrai pas le risque, surtout après l'affaire de Nantes d'aller voir le greffe, donc ce que j'ai décidé, ça a été validé par le parquet, je le mets à exécution. Si la personne commet un acte, ça s'appelle une erreur manifeste d'appréciation. Si la personne sort et qu'elle se met à régler ses comptes, ... on sera bien embêté. Donc moi je vois mal le soutien que pourrait m'apporter qui que ce soit. On est seul. » (DFSPIP A, 2011)

Certains cadres s'accommodaient très bien de ces nouveaux pouvoirs. Ils voudraient même aller plus loin dans le processus de transfert décisionnaire opéré au profit de l'Administration Pénitentiaire, qui pose la question de l'atteinte à l'autorité de la chose jugée.

« Moi, je n'ai pas encore été confronté à cette question de ramener une mesure à exécution. Mais sur le principe, j'y suis favorable. Et je l'assume. Ca va avec le fait qu'il relève de l'Administration Pénitentiaire, et plus spécialement des SPIP, de définir les modalités d'accompagnement des PPSMJ. La qualité d'expertise des SPIP justifie qu'on ait la main sur les modalités de mise en oeuvre des mesures. Pour moi ce n'est plus tout à fait de la responsabilité des JAP. Donc est ce que moi ça va me va d'avoir un pouvoir d'administration judiciaire ? oui bien sûr. Et ça m'irait même d'aller plus loin et de décider de l'octroi des permissions de sortir par exemple ». (DFSPIP C, 2011)

Ces nouvelles prérogatives leur permettaient d'individualiser au quotidien les modalités d'exécution de la peine. Elles s'exerçaient dans une nouvelle relation triangulaire entre le DSPIP, le JAP et le procureur de la République. La loi du 15 août 2014 a partiellement supprimé ses nouvelles prérogatives dans le cadre de la libération sous contrainte, prononcée par le JAP à l'issue d'un examen en CAP. Les cadres des SPIP ne restent pas moins des acteurs centraux dans la mise en oeuvre de cette mesure.

c- Un rôle d'impulsion indispensable

388. La libération sous contrainte constitue la troisième tentative législative de lutter efficacement contre les sorties sèches. Elle repose sur un cadre procédural différent, non plus ad hoc, mais s'appuyant sur la CAP. Les cadres doivent accompagner leurs personnels dans l'intégration des nouvelles dispositions législatives et réglementaires. Ils jouent un rôle central dans la mise en oeuvre de la nouvelle mesure.

389. La libération sous contrainte repose sur un examen systématique de la situation des condamnés éligibles. L'élaboration de la liste de ces justiciables constitue un préalable indispensable à sa mise en oeuvre. Cette mission incombe aux greffes pénitentiaires, qui doivent sur cette base, établir le rôle de la CAP et le transmettre en amont au JAP, au Parquet et au SPIP¹⁷²². La détermination effective de la date de fin de peine se heurte aux mêmes difficultés que celles évoquées dans le cadre de la PSAP et de la SEFIP. Ces difficultés risquent d'être momentanément accrues par l'évolution du système des réductions de peines, le législateur ayant supprimé la distinction opérée entre les récidivistes et les primo-délinquants¹⁷²³. Si le service dispose d'une relative visibilité sur les crédits de réduction de peine, il n'est pas en capacité d'anticiper sur l'octroi d'éventuelles réductions de peines supplémentaires. Le SPIP est incité, dans cette logique anticipatrice à « *[débuter] le travail de préparation à la sortie bien en amont du passage en CAP en vue de l'examen de l'octroi de la libération sous contrainte* »¹⁷²⁴. Si l'examen de la situation du justiciable en CAP ne peut être anticipé, l'évaluation de sa situation par le service doit quant à lui intervenir en amont. Il incombe au directeur du service d'informer les condamnés éligibles et de recueillir leur consentement¹⁷²⁵. Il doit ensuite s'assurer de la transmission au JAP, en temps utile et préalablement à la CAP, de l'avis du service sur l'opportunité d'accorder ou non la mesure. La procédure s'avère plus contraignante pour les SPIP dès lors que le législateur a clairement consacré le principe d'un examen obligatoire des condamnés éligibles, même en cas de refus de ces derniers¹⁷²⁶. Ce systématisme entend pallier le constat établi dans le cadre de la PSAP et de la SEFIP d'un écart important entre le nombre de dossiers réellement examinés par les services et le nombre de condamnés effectivement éligibles¹⁷²⁷. Le pouvoir d'appréciation du directeur du SPIP sur l'opportunité des mesures s'en trouve amoindri. Il appartient au JAP de se prononcer après avoir d'examiné tous les dossiers. L'introduction de cette nouvelle mesure suppose une certaine réactivité des services, et particulièrement des personnels intervenant en détention, qui doivent s'organiser pour recevoir les condamnés éligibles, évaluer leur situation et transmettre ces informations au JAP. Sur ce point, l'intervention du cadre s'avère indispensable pour veiller à leur implication dans cette nouvelle mesure, mais également pour leur permettre, d'un point de vue purement matériel, de répondre aux contraintes notamment temporelles qu'elle impose.

¹⁷²² Circulaire du 26 décembre 2014, op. cit., spéc. p. 9, 1.2.

¹⁷²³ CPP, art. 721 et 721-1 modifiés par la loi n°2014-896 du 14 août 2014 en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

Voir égal. : Circulaire du 26 décembre 2014, op. cit., 4.3.

¹⁷²⁴ Circulaire du 26 décembre 2014, op. cit., 1.2.1.1.

¹⁷²⁵ Circulaire du 26 décembre 2014, op. cit., 1.2.2.

¹⁷²⁶ Circulaire du 26 décembre 2014, op. cit., 1.3.1.

¹⁷²⁷ ib. id.

390. Le caractère obligatoire de l'examen se trouve renforcé par l'introduction d'un nouveau dispositif spécialement destiné à assurer un retour à la liberté contrôlé, suivi et progressif à l'encontre des condamnés à une peine privative de liberté qui n'ont pu bénéficier d'aucune mesure de libération sous contrainte ou d'une libération conditionnelle prévues aux articles 720 et 730-3 du code de procédure pénale¹⁷²⁸. Le législateur avait déjà conféré au JAP la faculté de soumettre le condamné, après sa libération et pour la période correspondant aux réductions de peine octroyées, à l'interdiction d'entrer en contact avec la partie civile¹⁷²⁹ puis la victime¹⁷³⁰. Le magistrat peut désormais, dans le cadre d'une procédure contradictoire, soumettre un condamné après sa libération et pendant une durée qui ne peut excéder le total des réductions de peine octroyées, à des mesures de contrôle, d'aide et à certaines interdictions particulières¹⁷³¹. Cette décision doit être destinée à favoriser l'insertion ou la réinsertion de la personne condamnée et à prévenir la commission de nouvelles infractions. Le non-respect de ces mesures peut être sanctionné par le retrait total ou partiel des réductions de peines accordées, qui se traduit par la réincarcération du condamné pour la période concernée¹⁷³². Sur le mécanisme d'octroi, ce dispositif s'apparente à une version allégée de la surveillance judiciaire¹⁷³³. S'il traduit la volonté législative de lutter effectivement contre les sorties sèches, il sous-tend également la volonté de limiter l'érosion des peines en maintenant le condamné sous contrôle pendant toute la durée de la peine prononcée par la juridiction de jugement. Les SPIP sont particulièrement concernés par ce dispositif dès lors qu'il leur incombe d'assurer le suivi des condamnés concernés¹⁷³⁴. Ils sont fortement incités à se mobiliser sur la préparation de la sortie de détention de tous les condamnés, notamment ceux qui ne sollicitent aucun aménagement de peine.

391. L'introduction de ces procédures simplifiées et encadrées, et notamment celle de la libération sous contrainte, confirme l'évolution que subit la phase de l'exécution des peines ces dernières années.

¹⁷²⁸ CPP, art. 712-2 I modifié la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} octobre 2014 : l'alinéa 3 de cet article exclut du dispositif les personnes condamnées mentionnées à l'article 723-29 du code de procédure pénale, à savoir les personnes susceptibles d'être soumis à une mesure de surveillance judiciaire.

¹⁷²⁹ CPP, art. 712-2 créé par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004.

¹⁷³⁰ CPP, art. 712-2 modifié par la loi n°2010-242 du 10 mars 2010.

¹⁷³¹ CPP, art. 712-2 I al.1 modifié la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

¹⁷³² CPP, art. 712-2 I al.2 modifié la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

¹⁷³³ CPP, art. 723-29 à 723-39 créés par la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005, modifiés par la loi n°2011-267 du 14 mars 2011 : cette mesure est réservée aux condamnés à une peine supérieure ou égale sept ans pour un crime ou un délit pour lequel le suivi socio-judiciaire est encouru ou d'une durée supérieure ou égale à cinq ans pour un crime ou un délit commis une nouvelle fois en état de récidive légale. La surveillance se traduit notamment par la soumission du condamné aux obligations prévues aux articles 132-44 et 132-45 du code pénal sans restriction. Elle peut également comporter un placement sous surveillance électronique mobile, une assignation à domicile et une injonction de soin. Le dispositif est donc plus contraignant.

¹⁷³⁴ CPP, art. D. 147-47 créée par le décret n°2004-1582 du 23 décembre 2014.

II – L'évolution des prérogatives des magistrats mandants

392. En parallèle de la juridictionnalisation de l'application des peines initiée depuis 2000, un mouvement inverse de déjuridictionnalisation s'opère depuis 2004. Ce mouvement traverse l'ensemble du procès pénal, comme en atteste la multiplication des procédures alternatives au stade de l'orientation des poursuites pénales. L'ensemble de ces procédures sacrifie le rituel judiciaire au profit de procédures rapides et simplifiées, au sein desquelles le Parquet occupe une place centrale au détriment d'un juge, homologuant ou absent. Cette évolution se manifeste au stade de l'application des peines où les positionnements du JAP (A) et du Procureur de la République ont été profondément modifiés (B).

A – L'affaiblissement institutionnel du JAP

393. La juridictionnalisation des décisions du JAP a constitué une évolution notable dans la pratique des magistrats, en confortant le rôle de ce magistrat au sein du procès pénal. Elle a permis de soumettre la phase post-sentencielle aux principes directeurs du procès équitable. Elle a induit un alourdissement de la charge de travail des magistrats. Le processus de déjuridictionnalisation opéré dans le cadre des dernières réformes réduit le rôle du JAP. Outre des répercussions en termes de positionnement professionnel, il en découle une forte atteinte aux principes du procès équitable alors même que ces derniers renforcent la légitimité et l'efficacité des décisions prononcées (1). Ce processus s'inscrit dans une logique gestionnaire, au regard des moyens dont disposent les services de l'application des peines (2).

I – L'atteinte aux principes du procès équitable

394. Au regard de l'article préliminaire du code de procédure pénale, « *la procédure pénale doit être équitable et contradictoire et préserver l'équilibre des droits des parties. Elle doit garantir la séparation des autorités chargées de l'action publique et des autorités de jugement* ». Cet article consacre le droit pour toute personne condamnée de faire examiner sa condamnation par une autre juridiction. Il fait largement écho à l'article 6 de la Convention EDH et à l'article 14 du Pacte des droits civils et politiques qui consacrent les principes du droit au procès équitable.

Ces principes, et notamment le principe du débat contradictoire (a) et l'exigence de motivation (b) sont mis à mal par l'instauration des différentes procédures simplifiées, en dépit de la validation de certaines d'entre elles par le Conseil Constitutionnel¹⁷³⁵.

a- L'importance du débat contradictoire

395. Pendant longtemps, la phase de l'application des peines n'était pas soumise au respect de ces principes. Les décisions du JAP, considérées comme nécessairement favorables au condamné, étaient prises en CAP, en dehors de toute publicité, en absence du condamné privé de l'exercice d'un droit de recours. Bien que la Cour EDH n'exige pas que les questions relatives à l'exécution des peines respectent systématiquement les principes du procès équitable¹⁷³⁶, leur respect revêt des enjeux en termes d'efficacité dans la mise en oeuvre de la sanction et de garantie des droits du condamné.

396. Depuis leur juridictionnalisation, les décisions du JAP relatives à l'aménagement des peines sont prises dans le cadre d'un jugement rendu à l'issue d'un débat contradictoire¹⁷³⁷ susceptible d'appel¹⁷³⁸. L'adjectif contradictoire s'applique à « *une opération (judiciaire ou extrajudiciaire) à laquelle tous les intéressés ont été mis à même de participer, même si certains n'y ont pas été effectivement présents ou représentés, mais à la condition que tous y aient été régulièrement convoqués de telle sorte que le résultat de cette opération leur est, à tous, opposable* »¹⁷³⁹. Le principe de la contradictoire est un principe fondamental du procès pénal, garant de son caractère équitable, équilibré¹⁷⁴⁰. Selon la Cour européenne des droits de l'Homme, cet équilibre s'entend d'une exigence d'égalité des armes qui implique « *l'obligation d'offrir à chaque partie une possibilité raisonnable de présenter sa cause, y compris ses preuves, dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à son adversaire* »¹⁷⁴¹. Il revêt une importance d'autant plus essentielle au stade de l'application des peines, dès lors que le JAP est chargé d'individualiser les décisions prises par la juridiction de jugement¹⁷⁴². Le processus d'accélération de la phase sentencielle a contribué à déplacer le

¹⁷³⁵ Le Conseil constitutionnel, dans sa décision pré-citée du 2 mars 2004, a validé la procédure de la NPAP ainsi que la CRPC sous réserve d'une publicité de l'audience. Il n'a toutefois pas été saisi sur la question de la validité de la PSAP et de la SEFIP.

¹⁷³⁶ CEDH, Kafkaris c. Chypre, 12 février 2008, n°21906/04.

¹⁷³⁷ CPP, art. 712-6.

¹⁷³⁸ CPP, art. 712-1.

¹⁷³⁹ CORNU G., op. cit., spéc. p. 229.

¹⁷⁴⁰ Sur le principe du contradictoire, voir ASCENCI L., *Du principe de la contradiction*, Paris, LGDJ, 2006, 519 p., spéc. p. 209-222.

¹⁷⁴¹ CEDH, 27 octobre 1993, Dombo Beheer B.V. c. Pays-Bas, série A, n°274, §33.

¹⁷⁴² HERZOG-EVANS M., *Le juge de l'application des peines, Monsieur Jourdain de la désistance*, op. cit., spéc. p. 209 et

processus d'individualisation de la peine au stade post-sentenciel. A l'issue d'une procédure de jugement de plus en plus expéditive, la phase de l'application de la peine constitue désormais une étape essentielle du procès pénal. Dans ce cadre, la parole du condamné revêt une importance capitale. Elle permet au magistrat de s'assurer de la crédibilité du projet, même si le débat contradictoire présente quelques spécificités.

397. Les décisions du JAP sont prises en chambre du conseil. L'audience se déroule soit au cabinet du JAP, soit au sein de l'établissement pénitentiaire, en dehors de toute publicité, sacrifiant en partie au rituel judiciaire¹⁷⁴³. A l'encontre des condamnés détenus, les magistrats peuvent désormais organiser les audiences à l'aide de la visioconférence¹⁷⁴⁴, lorsque le condamné est incarcéré dans un établissement pénitentiaire qui ne relève pas de leur ressort, ce qui soulève d'autres questions d'ordre technique. Dans ce cas, l'audience se déroule dans une ambiance particulière, où à la proximité du cabinet se substitue l'éloignement géographique et où l'écran s'interpose entre le magistrat et le condamné. Au sein du cabinet du JAP, la configuration des lieux est également dénuée de nombreux symboles judiciaires, qui peuvent parfois impressionner le justiciable. Au-delà de la présence d'un juge unique, le magistrat se situe à la même hauteur que le justiciable, derrière son bureau, dans une proximité spatiale particulière. Il est en outre très rare que les magistrats de l'application des peines portent la traditionnelle robe, qui symbolise leur fonction, au risque d'amoindrir la solennité de leurs décisions¹⁷⁴⁵. L'audience se déroule dans une plus grande proximité avec le justiciable, spatiale et relationnelle, voire dans une certaine intimité. Cette ambiance particulière, si elle peut, dans une certaine mesure, nuire à la symbolique des décisions du JAP, permet de libérer la parole des détenus. Elle permet en tout cas au condamné d'entendre les propos renvoyés par les magistrats, du siège et du Parquet. Les procédures simplifiées vont à l'encontre de ces évolutions.

« Dans le débat contradictoire, le condamné est confronté au Procureur de la République qui prend le casier, il entend que son dossier est compliqué. Il est confronté à ça. Le juge va lui renvoyer des choses. Parfois, le dossier est rejeté. Mais il a entendu les raisons. Et ça peut faire bouger les choses même si ça ne résout pas la problématique. Avec la PSAP, tout se fait par dossier. Et les personnes, elles ne l'ont pas entendu. » (CPIP A 3, 2011)

Le débat contradictoire est progressivement sacrifié au regard des exigences de célérité et

s.

¹⁷⁴³ Sur la question du rituel judiciaire, voir not. : DANET J., *Justice pénale, entre rituel et management*, op. cit., spéc.

¹⁷⁴⁴ CPP, art. 706-71 ; CPP, art. 712-6 al. 1.

¹⁷⁴⁵ HERZOG-EVANS M., To robe or not to robe : discussion internationale informelle autour du port de la robe par les magistrats et les avocats, *AJ Pénal*, 2013, p. 395-399.

d'effectivité dans la mise en oeuvre des décisions judiciaires. La procédure simplifiée de la PSAP illustre ce phénomène. Dans ce cadre, le JAP, sauf s'il le souhaitait¹⁷⁴⁶, n'était pas amené à rencontrer le condamné, se prononçant uniquement à partir du dossier papier transmis par le Parquet et contenant des informations nécessairement concises et formatées.

« Le problème de la PSAP, c'est que c'est administratif. Et le détenu n'a pas la possibilité d'être entendu. Le magistrat peut demander à le voir. Mais ce n'est pas le but du jeu. On demande à deux personnes qui avant n'était pas présentes, le Parquet et le directeur du SPIP, qui n'a jamais vu le détenu, de se prononcer. C'est problématique. » (DFSPIP A, 2011)

Dans le cadre de la SEFIP, le JAP était totalement absent de la procédure, exclusivement conduite par le procureur de la République.

398. Ces procédures restaient complémentaires des procédures juridictionnelles¹⁷⁴⁷. Elles ne devaient être mises en oeuvre qu'en absence de saisine du JAP dans le cadre procédural classique, incitant les magistrats à se mobiliser en amont pour examiner les requêtes en aménagement de peine déposées par les condamnés. Mais ce dernier pouvait se montrer plus enclins à recourir à la procédure dite hors débat qui lui permet, avec l'accord du procureur de la République et celui du condamné ou de son avocat, d'octroyer une mesure sans procéder au débat contradictoire¹⁷⁴⁸. Le processus de déjuridictionnalisation se trouve confirmé par l'instauration de la libération sous contrainte qui se déroule en CAP. L'audition du condamné n'est que facultative, même si ce dernier peut transmettre des observations écrites au juge de l'application des peines¹⁷⁴⁹. Ce dernier n'est pas nécessairement en capacité de faire entendre ses observations, ni d'entendre les réquisitions du Parquet. De manière paradoxale, l'examen des dossiers en CAP tend à renforcer le caractère inéquitable de la procédure, dès lors que le procureur de la République, membre de droit de la commission¹⁷⁵⁰, est obligatoirement entendu par le JAP. La nouvelle procédure consacre toutefois l'importance de la motivation des décisions de justice.

b- L'importance de la motivation

399. La motivation permet de contrôler la qualité et le fondement des décisions du magistrat. Support essentiel dans l'exercice du droit de recours, elle revêt des enjeux particuliers tant pour le justiciable que pour les personnels d'insertion et de probation.

¹⁷⁴⁶ CPP, art. D. 147-29 créé par le décret n°2010-1276 du 27 octobre 2010.

¹⁷⁴⁷ CPP, art. D. 147-30-21, D. 147-30-7, D. 147-30-2. créés par le décret n°2010-1276 du 27 octobre 2010.

¹⁷⁴⁸ CPP, art. 712-6 modifié par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009.

¹⁷⁴⁹ CPP, art. 720 al. 2 créé par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

¹⁷⁵⁰ CPP, art. 712-5 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014 en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

400. L'exigence de motivation des décisions de justice en droit processuel européen n'a reçu qu'une consécration récente de la part de la Cour Européenne des Droits de l'Homme. Elle « a été dégagée du texte de l'article 6§1 de la Convention EDH comme une application autonome, cette exigence ne figurant pas expressément dans le texte de cet article »¹⁷⁵¹. La Cour considère désormais que son absence « prive la procédure d'équité, au mépris de l'article 6§1 »¹⁷⁵². Cette exigence ne saurait s'entendre comme une obligation pour le tribunal de répondre de manière détaillée à chaque argument des parties¹⁷⁵³, bien que la motivation ne puisse être lapidaire¹⁷⁵⁴. A l'égard du condamné, la motivation présente un intérêt pédagogique. Elle lui permet de comprendre les fondements de la décision du magistrat, et notamment les raisons de son éventuel refus de lui octroyer une mesure d'aménagement de peine. Elle s'avère souvent utile en cas d'exercice du droit de recours. Les JAP se montrent d'ailleurs très soucieux de la qualité de leur motivation, qui renforce la légitimité de leurs décisions. Ils s'appuient notamment sur les principes de l'article 707 du code de procédure pénale¹⁷⁵⁵. Les arguments avancés par le magistrat constituent une source de jurisprudence précieuse pour les personnels d'insertion et de probation, leur permettant de mieux cerner ses attentes et de guider par la suite le condamné dans l'élaboration de ses requêtes en aménagement de peine. L'introduction des procédures simplifiées par les lois du 9 mars 2004¹⁷⁵⁶ et du 24 novembre 2009¹⁷⁵⁷ avait affaibli cette exigence de motivation.

401. Le condamné était simplement informé par écrit de l'absence de proposition émanant du DSPIP¹⁷⁵⁸ ou du refus du Procureur de mettre en oeuvre la SEFIP¹⁷⁵⁹. Il était même simplement avisé de la non-transmission de la proposition au JAP par le procureur dans le cadre de la PSAP, sans qu'aucun formalisme ne soit exigé¹⁷⁶⁰. Même si le condamné disposait dans ces différentes

¹⁷⁵¹ GUINCHARD S., BUISSON J., op. cit., spéc. p. 427, §465 : les auteurs se réfèrent notamment à la décision CEDH, 9 décembre 1994, Hiro Balani c. Espagne et Ruiz Torija c. Espagne.

¹⁷⁵² CEDH, 1er juin 2010, Dimitru c. Roumanie, §33.

¹⁷⁵³ GUINCHARD S., BUISSON J., op. cit. : les auteurs se réfèrent sur ce point à la décision CEDH, 19 avril 1994, Van De Hurk c. Pays-Bas.

¹⁷⁵⁴ GUINCHARD S., BUISSON J., op. cit. : les auteurs se réfèrent sur ce point à la décision CEDH, 29 mai 1997, Georgiadis c. Grèce.

¹⁷⁵⁵ HERZOG-EVANS M., *Le juge de l'application des peines, Monsieur Jourdain de la désistance*, op. cit., spéc. p. 222-232.

¹⁷⁵⁶ Loi n°2004-204 du 9 mars 2004, op. cit.

¹⁷⁵⁷ Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, op. cit.

¹⁷⁵⁸ CPP, art. D. 147-28 et D. 147-30-34 créés par le décret n°2010-1276 du 27 octobre 2010, abrogé par le décret n°2014-1582 du 23 décembre 2014.

¹⁷⁵⁹ CPP, art. D. 147-30-39 créé par le décret n°2010-1276 du 27 octobre 2010, abrogé par le décret n°2014-1582 du 23 décembre 2014.

¹⁷⁶⁰ CPP, art. D. 147-25 créé par le décret n°2010-1276 du 27 octobre 2010, abrogé par le décret n°2014-1582 du 23 décembre 2014.

situations de la faculté de saisir le JAP dans le cadre classique, il n'était pas en mesure de connaître précisément les motifs de ces refus. Il disposait seulement d'un droit de recours contre l'ordonnance de refus d'homologation du JAP, dans des conditions temporelles et procédurales spécifiques¹⁷⁶¹. Ces procédures étaient largement attentatoires au droit de la défense et réduisaient le JAP à un simple rôle de juge homologuant¹⁷⁶². Au vu des dispositions législatives, seule l'ordonnance de refus d'homologation devait être motivée¹⁷⁶³. S'il paraît pédagogique pour le condamné, et pour le SPIP, de connaître les motifs de son rejet, il était regrettable que l'ordonnance d'homologation ne soit pas également motivée. Dans le cadre d'une décision d'octroi d'une mesure, la motivation permet au magistrat de souligner les efforts du condamné, de lui renvoyer un regard positif sur son comportement, de l'inciter à poursuivre dans cette voie. Elle peut constituer un support intéressant de travail pour les personnels d'insertion et de probation. Le rôle du JAP était restreint dans le cadre des procédures simplifiées. L'introduction de la libération sous contrainte pallie, dans une certaine mesure, l'atteinte à ses prérogatives.

402. La libération sous contrainte est octroyée à l'issue d'un examen en CAP de la situation des condamnés. Le JAP se prononce, après avis de la commission¹⁷⁶⁴, par une ordonnance motivée¹⁷⁶⁵. Cette ordonnance peut faire l'objet d'un appel interjeté par le condamné et le procureur de la République dans le délai de vingt-quatre à compter de leur notification¹⁷⁶⁶. Ce recours est porté devant le président de la chambre de l'application des peines qui statue par ordonnance motivée au vu des observations écrites du ministère public et du condamné ou de son avocat¹⁷⁶⁷. Cette motivation se conçoit expressément au regard des exigences prévues à l'article 707 du code de procédure pénale, qui constitue le fondement de la mesure. Bien que dénuée de valeur à l'égard du magistrat, la circulaire d'application précise que « *la personnalité et la situation matérielle, familiale et sociale de la personne condamnée ainsi que l'objectif de réinsertion dans le respect des intérêts de la société et en vue d'éviter la récidive devront (...) guider (...) la décision du juge de l'application des peines* »¹⁷⁶⁸. Cette préconisation s'inscrit dans le prolongement du second paragraphe l'article 707¹⁷⁶⁹. La libération sous contrainte s'entend

¹⁷⁶¹ CPP, art. 723-22 créé par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, abrogé par la loi n°2014-896 du 15 août 2015 ; CPP, art. 712-11 et 712-12 créés par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004, en vigueur du 1^{er} janvier 2005 au 1^{er} janvier 2015 : l'appel doit être exercé dans un délai de vingt-quatre heures devant le Président de la Chambre de l'application des peines.

¹⁷⁶² CPP, art. 723-20 créé par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, abrogé par la loi n°2014-896 du 15 août 2015.

¹⁷⁶³ CPP, art. 723-22 créé par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, abrogé par la loi n°2014-896 du 15 août 2015.

¹⁷⁶⁴ CPP, art. 712-5 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

¹⁷⁶⁵ CPP, art. 720 al. 2 créé par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

¹⁷⁶⁶ CPP, art. 712-11 1^o modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

¹⁷⁶⁷ CPP, art. 712-12 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

¹⁷⁶⁸ Circulaire du 26 décembre 2014, op. cit., 1.4.1.

¹⁷⁶⁹ CPP, art 707 II modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur le 1^{er} octobre 2014 : « *le régime*

d'une mesure individualisée. Ce sentiment peut être atténué par la lecture du troisième paragraphe de l'article qui conduit à lui assigner une finalité gestionnaire, conditionnant son prononcé aux conditions matérielles de détention et au taux d'occupation de l'établissement pénitentiaire.

Le cadre de la CAP peut rendre le JAP particulièrement sensible à ces arguments pénitentiaires. La commission se tient au sein des établissements. Sa composition se caractérise par une prédominance de la parole pénitentiaire. Outre le chef d'établissement qui est membre de droit¹⁷⁷⁰, elle comprend les membres du personnels de direction, un membre du personnel du corps de commandement et un membre du corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance¹⁷⁷¹. Si les personnels d'insertion et de probation sont présents, les personnels pénitentiaires y restent dominants. Cette situation confère une place centrale aux données pénitentiaires relatives non seulement au comportement du condamné en détention, mais également aux contraintes gestionnaires auxquelles peut être confronté l'établissement. Ces contraintes peuvent nuire à l'individualisation des décisions et opérer une instrumentalisation de la procédure à des seules fins de gestion de la détention. Bien que le JAP se doive d'intégrer les impératifs liés aux conditions de détention, il doit être en mesure de conserver une certaine indépendance vis-à-vis de l'Administration Pénitentiaire. Pour se dégager des contraintes inhérentes à la CAP, il dispose de la faculté de se saisir d'office pour prononcer une mesure dans le cadre classique¹⁷⁷². Les moyens dont il dispose ne le lui permettent pas nécessairement.

2 – Le manque de moyens des services de l'application des peines

403. La réforme de 2004 a consacré le rôle du JAP en tant que « *chef d'orchestre de la condamnation pénale* »¹⁷⁷³, et de ce fait « *acteur essentiel pour lutter contre la récidive* »¹⁷⁷⁴. Pourtant, cette réforme, tout comme celle initiée par la loi du 15 juin 2000, n'a pas été accompagnée des moyens nécessaires à sa mise en oeuvre.

d'exécution des peines privatives et restrictives de liberté vise à préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne condamnée afin de lui permettre d'agir en personne responsable, respectueuse des règles et des intérêts de la société et d'éviter la commission de nouvelles infractions ». Il indique dans cette perspective que « *ce régime est adapté au fur et à mesure de l'exécution de la peine, en fonction de l'évolution de la personnalité et de la situation matérielle, familiale et sociale de la personne condamnée* ».

¹⁷⁷⁰ CPP, art. 712-5 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

¹⁷⁷¹ CPP, art. D49-28 modifié par le décret n°2010-1635 du 23 décembre 2010.

¹⁷⁷² CPP, art. 712-4 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

¹⁷⁷³ JANAS M., Le nouveau rôle du JAP, *AJ Pénal*, 2004, n°12, p. 394-396, spéc. p. 394.

¹⁷⁷⁴ JANAS M., le juge de l'application des peines : un acteur essentiel pour lutter contre la récidive, *AJ Pénal*, 2005, n°10, p. 347-353.

404. En 2004, les JAP représentaient 3,5% de l'ensemble des magistrats¹⁷⁷⁵. Comme le déplorait M. Clément et M. Léonard, l'application des peines a longtemps été la « *grande oubliée de la justice, [ne bénéficiant] en moyenne, que de 6% des effectifs de chaque promotion de magistrats issus de l'Ecole Nationale de la magistrature depuis 1992* »¹⁷⁷⁶. Ils préconisaient de réserver 20% des postes de magistrats à l'issue de la formation aux juges de l'application des peines, pendant 5 ans¹⁷⁷⁷. Ces recommandations ont été suivies par l'augmentation significative du nombre de postes de JAP¹⁷⁷⁸. Elles n'ont pas permis de renforcer suffisamment les effectifs, en raison de l'augmentation conjointe du nombre de PPSMJ. La situation dramatique des services de l'application des peines a été mise en lumière suite à l'affaire dite de Pornic. Le rapport de l'IGSJ sur le service de l'application des peines du TGI de Nantes dresse un tableau particulièrement sombre¹⁷⁷⁹. En milieu ouvert, chaque magistrat suivait 1148 dossiers. Cette situation ne constitue pas une exception¹⁷⁸⁰. Elle a été constatée au sein des juridictions des départements observés, et tout particulièrement au sein du département B. Au sein de ce service de l'application des peines, le JAP unique suivait en moyenne 1400 mesures. Cette situation l'a incité à réaliser, en avril 2011, un rapport à la Cour d'appel relatif à la situation de son cabinet¹⁷⁸¹. Au vu des préconisations par la suite établies par le Ministère, établissant entre 700 et 800 le nombre de mesures devant être suivies par un JAP¹⁷⁸², le cabinet de ce département représentait un double cabinet. En 2011, l'ANJAP estimait que la création de 80 à 100 postes était nécessaire pour pallier la pénurie des services de l'application des peines¹⁷⁸³. Outre le manque d'effectif, les magistrats de l'application des peines rencontrent encore des difficultés pour asseoir leur légitimité au sein même de la juridiction. Ils continuent d'exercer des fonctions annexes, au pénal ou au civil, particulièrement prégnantes¹⁷⁸⁴. Ils exercent leurs fonctions à temps partiel, dans des proportions variables selon les juridictions.

405. Le processus de déjuridictionnalisation de l'application des peines constitue une forme de

¹⁷⁷⁵ WARSMANN J-L., op. cit., spéc. p. 36.

¹⁷⁷⁶ CLÉMENT P., LÉONARD G., *Rapport d'information n°1718 sur le traitement de la récidive des infractions pénales*, op. cit., spéc. p. 62.

¹⁷⁷⁷ ib. id.

¹⁷⁷⁸ IGSJ, op. cit., spéc. p. 45.

¹⁷⁷⁹ IGSJ, *Rapport, Inspection de fonctionnement du service de l'application des peines du tribunal de grande instance de Nantes*, op. cit., spéc. p. 12 et s.

¹⁷⁸⁰ HERZOG-EVANS M., op. cit., spéc. p. 126 : les JAP rencontrés dans cette étude suivaient en moyenne 900 à 1400 dossiers.

¹⁷⁸¹ Entretien avec le JAP B, 2011.

¹⁷⁸² MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Rapport du groupe de travail sur le service de l'application des peines*, op. cit., spéc. p. 23.

¹⁷⁸³ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, op. cit., spéc. p. 12.

¹⁷⁸⁴ Entretien avec le JAP B, 2011.

Voir égal. : JANAS M., MARTIN E., Une photographie du quotidien de l'application des peines, *AJ Pénal*, 2007, n°HS, p. 173-204, spéc. p. 176 : les auteurs indiquent que seuls 13% des JAP interrogés exercent leur fonction à temps plein.

réponse à ces difficultés matérielles. Elle s'inscrit dans un renforcement parallèle du Parquet dans la mise en oeuvre des aménagements de peine.

B – Le renforcement institutionnel du procureur de la République

406. Le procureur de la République dispose de larges prérogatives au stade pré-sentenciel et sentenciel, à travers son pouvoir classique d'orientation des poursuites, complété par sa faculté de mettre en oeuvre des procédures alternatives ou simplifiées aux poursuites classiques. Il lui appartient également de mettre à exécution les décisions pénales, en s'assurant de la continuité du processus judiciaire entre le prononcé de la peine et sa mise en oeuvre effective par les services de l'application des peines et les SPIP. Ses pouvoirs au stade de l'application des peines ont été renforcés. L'ensemble de ces prérogatives renforce la cohérence de la politique pénale et du procès pénal. Au stade de l'application des peines, ce nouveau positionnement du Parquet induit une modification des relations institutionnelles entre le service de l'exécution des peines, le service de l'application des peines et le SPIP (1). Il interroge au regard du statut particulier du Parquet (2).

1 – Le procureur de la République, un magistrat mandant consacré

407. Dans le prolongement des importantes réformes procédurales, initiées notamment par la loi du 9 mars 2004, le législateur, par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance¹⁷⁸⁵, a consacré le rôle du Parquet dans la mise en oeuvre de la politique pénale. L'article 35 du code de procédure pénale issu de cette loi dispose que le Procureur Général « anime et coordonne l'action des Procureurs de la République en ce qui concerne tant la prévention que la répression des infractions à la loi pénale ». Il positionne les procureurs comme des acteurs essentiels de la mise en oeuvre, au niveau local, de la politique pénale en matière de prévention et de répression de la récidive.

408. Le procureur de la République constitue un interlocuteur privilégié des SPIP dans le cadre des mesures pré-sentencielles. Il est clairement identifié comme un magistrat mandant au stade post-sentenciel. Le Ministère Public étant chargé de mettre les peines à exécution, sa

¹⁷⁸⁵ Loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, publiée au JORF n°56 du 7 mars 2007, p. 4297.

présence à ce stade est logique. Elle assure une cohérence à l'ensemble du procès pénal et garantit l'effectivité et la rapidité de la mise à exécution des décisions judiciaires. En principe, le Parquet intervient pour s'assurer du transfert des dossiers au JAP. Son rôle s'illustre notamment dans le cadre de la procédure dite 723-15 du code de procédure pénale¹⁷⁸⁶. Dans le cadre des procédures simplifiées, son rôle est novateur. Au sein de la PSAP, il était le premier destinataire de la proposition du DSPIP, dont il jugeait la pertinence et la qualité, disposant de la faculté de ne pas la transmettre au JAP. Le procureur de la République jouait un rôle de filtre entre le SPIP et le JAP. Il constituait le maître d'oeuvre de la SEFIP, décidant seul de la mise en oeuvre de la mesure, en collaboration avec le DSPIP. En cas de silence du JAP, le cadre devait ramener la PSAP à exécution sur ses instructions. Comme le souligne la circulaire relative à la SEFIP, « *le principe de la mise en oeuvre par le DSPIP sous l'autorité du Procureur de la République se décline tout au long de la vie de la mesure, au stade de sa validation, de ses modifications, comme de son retrait* »¹⁷⁸⁷. L'absence d'intervention d'un magistrat du siège justifiait que la mesure prononcée ne constituait pas un aménagement de peine mais seulement une modalité d'exécution de la peine¹⁷⁸⁸, bien que cette distinction terminologique soit délicate à appréhender et complexifie encore davantage le droit de l'exécution des peines. Dans le cadre de ces deux procédures simplifiées, le Procureur disposait de la faculté de demander au DSPIP d'effectuer des investigations complémentaires avant de se prononcer¹⁷⁸⁹. Il pouvait lui communiquer des instructions générales sur l'appréciation des critères légaux d'exclusion à la SEFIP¹⁷⁹⁰, étant précisé que ces instructions « *ne [pouvaient] avoir pour objet d'exclure systématiquement du dispositif une catégorie d'infractions ou de condamnés* » mais qu'« *elles [pouvaient] en revanche utilement, en fonction du contexte local, déterminer les situations de nature à caractériser un risque de récidive ou encore l'incompatibilité entre la personnalité du condamné et la nature de la mesure* »¹⁷⁹¹. Le Parquet disposait d'une liberté d'appréciation. Il appartenait au DSPIP de s'assurer que les propositions élaborées par ses agents respectaient les exigences imposées par le Procureur. Afin de faciliter la mise en oeuvre de cette procédure, le DSPIP et le procureur étaient fortement incités à formaliser les modalités pratiques de sa mise en oeuvre, dans un protocole écrit¹⁷⁹², ce qu'avaient fait les services étudiés. L'ensemble de ces dispositions confortait son rôle de magistrat mandant du SPIP et lui conférait même, dans une certaine

¹⁷⁸⁶ Art. 735-15 al. 2 CPP : « *Préalablement à la mise à exécution de la ou des condamnations, le ministère public informe le JAP de cette ou ces décisions en lui adressant toutes les pièces utiles* ».

¹⁷⁸⁷ Circulaire du 3 décembre 2010, op. cit., spéc. p. 2.

¹⁷⁸⁸ Circulaire du 3 décembre 2010, op. cit., spéc. p. 2.

¹⁷⁸⁹ CPP, art. D. 147-25 et D. 147-30-37 modifiés par le décret n°2010-1276 du 27 octobre 2010.

¹⁷⁹⁰ CPP, art. D. 147-30-31 modifié par le décret n°2010-1276 du 27 octobre 2010.

¹⁷⁹¹ Circulaire du 3 décembre 2010, op. cit., spéc. p. 7

¹⁷⁹² Circulaire du 3 décembre 2010, op. cit. spéc. p. 2 : à cette fin, un modèle de protocole a été diffusé au sein des services.

mesure, un pouvoir décisionnaire. Dans le cadre de la libération sous contrainte, le procureur de la République conserve un rôle important. Membre de droit de la CAP, il dispose de la faculté de faire entendre ses réquisitions au JAP. Même s'il a perdu son pouvoir décisionnaire, son avis sera nécessairement pris en compte par le magistrat, sans possibilité pour le condamné d'y répondre. Son rôle au stade de l'exécution des peines a par ailleurs été consacré par un décret du 14 décembre 2011¹⁷⁹³.

409. Ce texte réglementaire a modifié deux articles fondamentaux du code de procédure pénale, les articles D. 576 et D. 577, inchangés depuis 1999¹⁷⁹⁴. Le nouvel article D. 576 dispose qu'« *au sein de chaque juridiction, le juge de l'application des peines, le procureur de la République et les autres magistrats mandants déterminent les orientations générales relatives à l'exécution des mesures confiées au service pénitentiaire d'insertion et de probation ainsi que celles relatives à l'exécution des peines privatives de liberté, et évaluent ensuite leur mise en œuvres* »¹⁷⁹⁵. Il est complété par l'article D. 577 qui précise que « *le juge de l'application des peines, le procureur de la République et les autres magistrats mandants communiquent, le cas échéant, pour chaque dossier dont le service est saisi, des instructions particulières relatives à la finalité de la mesure et au contenu des obligations à respecter* »¹⁷⁹⁶. Dans leurs versions antérieures, ces deux articles ne mentionnaient pas expressément le procureur de la République. Combinés, ils soulignent que le JAP ne constitue plus l'interlocuteur unique et privilégié du SPIP. Il doit désormais composer avec le procureur de la République afin de déterminer, conjointement, les orientations générales devant guider l'action des services. Le nouvel article D. 577 apporte des précisions quant au contenu des instructions particulières qui portent sur « *la finalité de la mesure* » et le « *contenu des obligations à respecter* », conformément aux préconisations du rapport du groupe de travail relatif à l'évolution du droit de l'application et de l'exécution des peines¹⁷⁹⁷.

¹⁷⁹³ Décret n°2011-1876 du 14 décembre 2011 relatif aux attributions respectives du juge de l'application des peines, des autres magistrats mandants et du service pénitentiaire d'insertion et de probation et à leurs relations, JUSK1129342D, publié au JORF n°291 du 16 décembre 2011, p. 21269.

¹⁷⁹⁴ CPP, art. D. 576 modifié par le décret n°99-276 du 13 avril 1999 : *Le juge de l'application des peines : 1° Détermine les orientations générales relatives à l'exécution des mesures confiées au service pénitentiaire d'insertion et de probation ; 2° Évalue leur mise en œuvre par le service.*

Le juge de l'application des peines exerce ces attributions en concertation avec les autres magistrats mandants. Les chefs de juridiction organisent cette concertation.

CPP, art. D. 577 modifié par le décret n°99-276 du 13 avril 1999 : « *Le juge de l'application des peines et les autres magistrats concernés communiquent, le cas échéant, pour chaque dossier dont ils saisissent le service, des instructions particulières pour le suivi de la mesure* » (al. 1). « *Le magistrat mandant peut demander par un écrit motivé au directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation de désigner un autre travailleur social, s'il constate que celui qui a été chargé de la mesure ne remplit pas les diligences prévues* » (al. 2).

¹⁷⁹⁵ CPP, art. D. 576 modifié par le décret n°2011-1876 du 14 décembre 2011 en vigueur au 17 décembre 2011.

¹⁷⁹⁶ CPP, art. D. 577 modifié par le décret n°2011-1876 du 14 décembre 2011 en vigueur au 17 décembre 2011.

¹⁷⁹⁷ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Rapport sur l'évolution du droit de l'application et de l'exécution des peines*, op. cit., spéc.

410. Ce nouveau rôle du Parquet au sein de la phase d'application des peines, mis en perspective avec ses nouvelles prérogatives au stade de l'orientation des affaires pénales, lui permet d'assurer un contrôle transversal sur l'ensemble du procès pénal. Il ne constitue néanmoins qu'un magistrat mandant du service, la proposition du député Ciotti tendant à placer les SPIP sous l'autorité du Parquet¹⁷⁹⁸ n'ayant pas été consacrée. Les Procureurs s'estiment tout à fait légitimes à exercer leurs nouvelles prérogatives tout en soulignant leur impact en termes de positionnement professionnel. Il est à craindre que cette situation ne soumette les SPIP à des injonctions contradictoires. Si le JAP est en principe enclin à favoriser l'aménagement des peines, afin de soutenir le processus de réinsertion du délinquant mais également dans le souci de prévenir sa récidive et de protéger la société sur le long terme, le procureur de la République peut se montrer plus exigeant sur la protection à court terme de la société, et plus restrictif dans son appréciation du risque de récidive, au risque d'être incohérent. Les SPIP doivent composer non seulement avec la jurisprudence du JAP mais également avec celle du procureur de la République, et répondre, selon le cadre procédural, aux exigences du magistrat destinataire, qui peuvent être divergentes. Les nouvelles prérogatives du Parquet ne sont pas sans poser de problèmes au regard de son statut particulier de ce magistrat.

2 – Le procureur de la République, un magistrat en quête d'identité professionnelle

411. Le statut des magistrats est régi par l'ordonnance du 22 décembre 1958¹⁷⁹⁹. Son article 1^{er} dispose que le corps judiciaire comprend les magistrats du siège et les magistrats du Parquet. Les magistrats du Parquet appartiennent à l'autorité judiciaire, et sont à ce titre garants des libertés individuelles¹⁸⁰⁰. Ils sont régis par des dispositions statutaires particulières (a) qui ont conduit à s'interroger sur leur véritable appartenance à l'autorité judiciaire (b).

p. 7.

¹⁷⁹⁸ CIOTTI E., *Rapport pour renforcer l'efficacité de l'exécution des peines*, en conclusion des travaux d'une mission confiée par Monsieur le Président de la République, Juin 2011, 134 p., spéc. p. 52-53 : le député Ciotti proposait de consacrer le Parquet comme « *directeur de l'exécution et de l'application des peines* ».

¹⁷⁹⁹ Ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, publiée au JORF du 23 décembre 1958, p. 11551.

¹⁸⁰⁰ Constitution, art 66.

a- Une soumission hiérarchique discutée

412. L'article 5 de l'ordonnance pré-citée dispose que « *les magistrats du Parquet sont placés sous la direction et l'autorité de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du Garde des sceaux* ». Contrairement aux magistrats du siège, ils ne sont pas inamovibles mais également non indépendants vis-à-vis du pouvoir exécutif.

413. Le Ministère public, chargé d'exercer l'action publique¹⁸⁰¹, apparaît fortement hiérarchisé¹⁸⁰². Ce principe de hiérarchisation permet d'assurer la cohérence de l'action publique sur l'ensemble du territoire national, et de manière plus générale, la mise en oeuvre cohérente de la politique pénale conduite par le Ministre de la Justice et déterminée par le gouvernement¹⁸⁰³. Pour renforcer cette cohérence, la loi du 9 mars 2004 avait renforcé les prérogatives du Garde des Sceaux sur les magistrats du Parquet, par le biais des instructions générales d'action publique et des instructions écrites individuelles destinées aux procureur Généraux¹⁸⁰⁴. Ces dispositions semblaient contraire au principe constitutionnel de séparation des fonctions¹⁸⁰⁵. Elles ont pourtant été validées par le Conseil Constitutionnel¹⁸⁰⁶. En lien avec l'augmentation parallèle des prérogatives du Parquet, la loi du 9 mars 2004 a consacré « *une conception du Parquet d'une grande simplicité, sans doute rassurante pour l'exécutif : le modèle jacobin, centralisé et hiérarchisé* »¹⁸⁰⁷. Le Parquet peut être orienté par le pouvoir exécutif dans ses actes, conservant cependant sa liberté de parole au cours de l'audience. Comme le rappelait M. Rolland, magistrat, « *le pouvoir exécutif peut imposer au Parquet des actes. Mais il ne peut pas lui imposer une opinion (...). Il n'a à l'audience, aucun ordre à recevoir quant à ses conclusions orales, il n'a qu'à suivre son opinion personnelle, il n'a qu'à écouter que ce que lui guide sa conscience* »¹⁸⁰⁸. En dépit de cette liberté de parole et d'opinion, le Parquet français se trouvait dans une position quelque peu schizophrénique, à la fois garant des libertés individuelles et protecteur de l'ordre public. Le Conseil Constitutionnel s'est pourtant attaché à rappeler le principe de l'unicité du

¹⁸⁰¹ CPP, art. 31.

¹⁸⁰² Au sein des juridictions de Première instance, le procureur de la République a autorité sur l'ensemble des membres du Parquet de sa juridiction. Il est lui-même soumis à l'autorité hiérarchique du procureur Général près de la Cour d'Appel de son ressort, placé à son tour sous l'autorité supérieure du Garde des Sceaux.

¹⁸⁰³ CPP, art. 30 al. 1 modifié par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004, en vigueur du 10 mars 2004.

¹⁸⁰⁴ CPP, art. 30 modifié par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004, en vigueur du 10 mars 2004 au 27 juillet 2013.

¹⁸⁰⁵ DDHC, art 16.

¹⁸⁰⁶ Conseil Constitutionnel, Décision n°2004-492 DC du 2 mars 2004, considérant 96 à 98.

¹⁸⁰⁷ JEAN J-P., Le Ministère Public entre modèle jacobin et modèle européen, *RSC* 2005, n°3, p. 670-684, spéc. p. 674.

¹⁸⁰⁸ ROLLAND M., cité in JEAN J-P., op. cit., spéc. p. 670.

corps judiciaire, tel que prévu par l'ordonnance de 1958¹⁸⁰⁹. La soumission hiérarchique du Parquet au pouvoir exécutif conduit à douter de son impartialité et à s'interroger sur l'identité professionnelle des magistrats qui le composent. La conception pyramidale du Parquet diffuse cette soumission au pouvoir exécutif sur l'ensemble des membres du Ministère Public, ce dernier étant désormais inscrit dans une logique gestionnaire initiée par la LOLF. La conduite de l'action publique se doit de concilier non seulement la protection des libertés individuelles et la protection de la société mais de répondre également à des préoccupations managériales de plus en plus prégnantes¹⁸¹⁰. Une évolution du statut de ces magistrats semblait s'imposer.

b- Une identité professionnelle en débat

414. La tutelle hiérarchique contribue à faire des membres du Parquet « *les bras armés d'une politique de sécurité* »¹⁸¹¹. Cette situation suscite des inquiétudes chez les Procureurs de la République, mis également une méfiance à leur encontre de la part des magistrats du siège.

415. L'évolution du statut du Parquet comporte différentes options entre un alignement du statut des magistrats du siège et du Parquet, une scission entre les corps des magistrats du siège et du Parquet ou le maintien des magistrats du Parquet au sein de l'autorité judiciaire accompagnée d'un renforcement de leur indépendance¹⁸¹². Ce débat, bien que renforcé par les évolutions législatives récentes, n'est pas nouveau. Dès 1967, Mme Rassat, soulignant « *ce paradoxe du Ministère Public à la fois représentant de l'exécutif et serviteur de la loi* », préconisait d'aligner le statut des magistrats du Parquet sur celui des magistrats du siège¹⁸¹³. En 1997, la Commission présidée par le Premier Président de la Cour de Cassation M. Truche s'est également penchée sur cette question en préconisant de maintenir le lien hiérarchique entre le Parquet et le pouvoir exécutif tout en renforçant l'indépendance des magistrats du Parquet¹⁸¹⁴. Les Procureurs se montrent attachés à leur statut de magistrat, qui les positionne en tant que garants des libertés individuelles au regard de l'article 66 de la Constitution. Ils peuvent craindre

¹⁸⁰⁹ Voir not. Conseil Constitutionnel, Décision n°93-326 DC du 11 août 1993, considérant n°5 ; Conseil Constitutionnel, Décision n°93-336 DC du 27 janvier 1994.

¹⁸¹⁰ MILBURN P., SALAS D. (dir.), *Les Procureurs de la République : de la compétence personnelle à l'identité collective*, CESDIP, Mission Droit et Justice, Mai 2007, 189 p. ; BENECH-H-LE-ROUX P., Procureur de la République : une identité professionnelle renforcée, *Questions Pénales*, CESDIP, 2007, vol. XX, n° 4, novembre 2007, 4 p. ; MILBURN P., Les procureurs de la République, passeurs de justice ou gestionnaires des « politiques pénales » ?, *Déviante et Société*, 2010, n°74, p. 73-90.

¹⁸¹¹ MILBURN P., op. cit., spéc. p. 87.

¹⁸¹² MILBURN P., SALAS D. (dir.), op. cit., spéc. p. 180 et s.

¹⁸¹³ RASSAT M-L, cité in JEAN J-P., op. cit., spéc. p. 675.

¹⁸¹⁴ TRUCHE P., *Rapport de la commission de réflexion sur la justice, au Président de la République, La documentation française*, Juillet 1997, 500 p., spéc. p. 23.

qu'une séparation statutaire n'entraîne « *une fonctionnarisation qui ferait d'eux des « sous-préfets judiciaires placés sous l'autorité exclusive de l'exécutif* »¹⁸¹⁵. L'évolution du statut du Ministère Public français a été rendue nécessaire au vu de la consécration, au niveau européen de l'exigence d'indépendance et d'impartialité des autorités judiciaires¹⁸¹⁶. A défaut d'une amélioration de son statut, c'est l'identité du Parquet, en tant qu'autorité judiciaire qui se trouvait remise en cause. Si le Conseil de l'Europe ne s'est pas clairement positionné sur la question, la Cour EDH a quant à elle opté pour une position plus nette.

416. Dans sa recommandation du 6 octobre 2000, le Conseil de l'Europe s'est attaché à définir le rôle du Ministère Public¹⁸¹⁷. Il précise que le Ministère Public s'entend de « *l'autorité chargée de veiller, au nom de la société et dans l'intérêt général, à l'application de la loi lorsqu'elle est pénalement sanctionnée, en tenant compte, d'une part, des droits des individus et, d'autre part, de la nécessaire efficacité du système de justice pénale* ». Le Conseil recommande aux Etats membres, « *pour favoriser l'équité, la cohérence et l'efficacité de l'action du Ministère Public (...de) privilégier une organisation hiérarchique* »¹⁸¹⁸, étant précisé qu'ils doivent « *prendre les mesures appropriées pour faire en sorte que les membres du Ministère Public puissent remplir leur mission sans ingérence injustifiée* » de la part des pouvoirs exécutif et législatif. Il ne se prononce pas clairement sur la question de l'appartenance du Ministère public à l'autorité judiciaire au vu de la diversité des pratiques et configurations existant au sein des Etats membres. Il précise toutefois que les Etats doivent prendre « *toutes mesures afin que le statut légal, la compétence et le rôle des membres du Ministère public soient définis par la loi de sorte qu'il ne soit possible de nourrir aucun doute légitime quant à l'indépendance et l'impartialité des juges* », et qu'ils s'assurent du respect du principe de la séparation des fonctions entre membres du ministère public et juges¹⁸¹⁹. L'appréciation de l'impartialité suppose de s'intéresser à deux éléments : l'impartialité fonctionnelle et l'impartialité personnelle¹⁸²⁰. La notion d'impartialité personnelle renvoie au comportement du magistrat, ses propos et ses convictions qui dénoteraient l'existence de préjugés à l'égard des parties. Quant à l'impartialité fonctionnelle, elle s'apprécie au seul regard de l'exercice des fonctions et renvoie au principe de leur séparation.

¹⁸¹⁵ MILBURN P., op. cit. spéc. p. 88.

¹⁸¹⁶ JEAN J-P., Le Ministère Public français au regard des justices pénales d'Europe, *AJ Pénal*, 2011, n°3, p. 106-112 ; MAURO C., Procureur de la République et Procureur européens, mêmes enjeux ?, *AJ Pénal*, 2011, n°3, p. 119-121 ; SOULEZ-LARIVIÈRE D., Le problème du Ministère Public français, *AJ Pénal*, 2011, n°3, p. 112-115 ; ROBERT M., L'avenir du ministère public français, *AJ Pénal*, 2011, n°3, p. 115-118.

¹⁸¹⁷ CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le rôle du Ministère Public, adopté le 6 octobre 2000.

¹⁸¹⁸ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2000)19, op. cit., §36a.

¹⁸¹⁹ Conseil de l'Europe, Rec(2000)19, op. cit., §17.

¹⁸²⁰ GUINCHARD S., BUISSON J., op. cit., p. 385 et s.

La Cour EDH a eu l'occasion de préciser les contours de l'impartialité fonctionnelle sur le fondement de l'article 5§3 de la Convention EDH. Afin d'éviter tout risque d'arbitraire, cet article impose qu'une personne arrêtée ou détenue soit traduite « devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires ». La Cour EDH a précisé la notion d'impartialité autour de deux critères : l'un organique, l'autre fonctionnel¹⁸²¹. Le premier renvoie à l'exigence d'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif et d'impartialité à l'égard des parties. Affinant progressivement sa position, la Cour apprécie ce critère non plus *in concreto*¹⁸²² mais *in abstracto*¹⁸²³. Dès que le magistrat peut exercer des fonctions de poursuite et de jugement, son impartialité est remise en cause. Selon cette analyse, les magistrats du Parquet français ne respectent pas cette exigence d'impartialité et ne peuvent être considérés, au sens de la Convention EDH, comme une autorité judiciaire apte à se prononcer sur une arrestation ou une détention¹⁸²⁴. C'est ainsi qu'en a jugé la Cour EDH à l'égard du Ministère Public français dans sa décision *Medvedev contre France* du 10 juillet 2008¹⁸²⁵. Dans cet arrêt, la juridiction strasbourgeoise réfute clairement le statut d'autorité judiciaire au procureur de la République au regard de sa jurisprudence¹⁸²⁶, bien qu'elle n'ait pas estimé la violation de l'article 5§3 de la Convention EDH constituée, tant dans cet arrêt que dans la décision d'appel rendue par la Grande Chambre en date du 29 mars 2010¹⁸²⁷. Elle a confirmé cette position dans sa décision *Moulin contre France* du 23 novembre 2010, retenant ici la violation de l'article 5§3 de la Convention EDH¹⁸²⁸. Si les enseignements tirés de cette affaire ont pu porter à confusion, il en ressort que la Cour EDH n'exige pas un changement de statut du Ministère Public français, mais ne lui reconnaît pas, dans les conditions statutaires actuelles, la faculté de contrôler les mesures privatives de liberté¹⁸²⁹. La chambre criminelle de la Cour de cassation, prenant acte de cette jurisprudence européenne, a estimé, dans un arrêt du 15 décembre 2010, que le Ministère Public ne constituait pas une autorité judiciaire au sens de l'article 5§3 de la Convention EDH dès lors qu'il ne présente pas les garanties d'indépendance et d'impartialité exigées par cet article¹⁸³⁰.

¹⁸²¹ GUINCHARD S., BUISSON J., *op. cit.*, p. 314 et s.

¹⁸²² CEDH, arrêt *Schiesser c. Suisse* du 4 décembre 1979, série A, n°34, §28.

¹⁸²³ CEDH, arrêt *Pauwel c. Belgique*, n°135 ; CEDH, arrêt *Huber c. Suisse* du 23 octobre 1990, série A, n°188, §42 ; CEDH, arrêt *Brincat c. Italie* du 26 novembre 1992, série A, n°249 A ; CEDH, arrêt *Pantea c. Roumanie* du 3 juin 2003.

¹⁸²⁴ GUINCHARD S., BUISSON J., *op. cit.*, spéc. p. 315.

Voir égal. RENUCCI J.F., *Le Procureur de la République est-il un magistrat au sens de l'article 5§3 de la CEDH*, *D.*, 2003, p. 2268.

¹⁸²⁵ CEDH, arrêt *Medvedev c. France* du 10 juillet 2008, req. N°3394/03.

¹⁸²⁶ CEDH, arrêt *Medvedev*, *op. cit.* §61.

¹⁸²⁷ CEDH, arrêt *Medvedev c. France* du 29 mars 2010, req. N°3394/03 : la non-violation tient ici à l'intervention du juge d'instruction considéré lui comme une autorité judiciaire.

¹⁸²⁸ CEDH, arrêt *Moulin c. France* du 23 novembre 2010, req. N°37104/06, §46 à 62.

¹⁸²⁹ GUINCHARD S., BUISSON J., *op. cit.*, spéc. p. 316.

¹⁸³⁰ Cass. Crim. 15 décembre 2010, n°10-83.674.

417. Conformément à sa circulaire de politique pénale du 19 décembre 2012¹⁸³¹, Mme Taubira a souhaité renforcer l'indépendance et l'impartialité du Parquet en présentant un projet de loi tendant à limiter l'ingérence du pouvoir exécutif dans le déroulement du procès pénal. Ce projet s'est concrétisé par l'adoption de la loi du 25 juillet 2013 relative aux attributions du Garde des Sceaux et des magistrats du Ministère Public en matière de politique pénale et de mise en oeuvre de l'action publique¹⁸³². L'article 30 du code de procédure pénale précise que le Ministre de la justice ne peut plus adresser aux magistrats du Ministère Public d'instructions dans des affaires individuelles, le Garde des Sceaux conservant ses prérogatives de définir, par instructions générales, la politique pénale¹⁸³³. Le Ministère Public doit accomplir ses missions, exercer l'action publique et requérir l'application de la loi, « *dans le respect du principe de l'impartialité auquel il est tenu* »¹⁸³⁴. Ces avancés restent timides. En parallèle, la Garde des Sceaux a installé une commission présidée par M. Nadal, Procureur général honoraire près de la Cour de Cassation, chargée de réfléchir à la modernisation du Ministère Public. Dans son rapport de novembre 2013¹⁸³⁵, la Commission soulignait la nécessité de renforcer l'indépendance statutaire du Ministère Public en consacrant constitutionnellement le principe de l'unité du corps judiciaire¹⁸³⁶. Le maintien du corps des magistrats du Parquet au sein de l'autorité judiciaire semble privilégié. Il n'est pas certain que cela suffise à assurer la conformité du droit interne à la jurisprudence européenne, au regard notamment de l'extension de leurs prérogatives en matière d'application des peines.

418. Appréhendée à l'aune de la prévention de la récidive, l'étude des SPIP, en tant qu'acteurs du système pénal, met en exergue de profondes évolutions dans la conception du fonctionnement de la justice pénale. Le processus réformateur engagé, au début du XXI^e siècle sous l'impulsion de la LOLF et la RGPP, est traversé par les principes de la nouvelle gestion publique. Il est conduit dans l'objectif d'améliorer le fonctionnement des services publics au regard d'une triple exigence d'efficacité, d'effectivité et d'efficience. Les SPIP, services de l'Administration Pénitentiaire qui participent à ce titre aux missions du service public pénitentiaire, ont

¹⁸³¹ Circulaire du 19 septembre 2012 de politique pénale de Mme la Garde des Sceaux, JUSD1235192C, publiée au JORF n°243 du 18 octobre 2012, p. 16225.

¹⁸³² Loi 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du Ministère public en matière de politique pénale et de mise en oeuvre de l'action publique, publiée au JORF n°172 du 26 juillet 2013, p. 12441.

¹⁸³³ CPP, art. 39-1 modifié par la loi n°2013-669 du 25 juillet 2013.

¹⁸³⁴ CPP, art. 31 modifié par la loi n°2013-669 du 25 juillet 2013.

¹⁸³⁵ NADAL J.L., *Refonder le Ministère Public*, Rapport de la Commission de modernisation de l'action publique à Mme la Garde des Sceaux, Ministère de la Justice, Novembre 2013, 124 p.

¹⁸³⁶ NADAL J.L., op. cit., spéc. p. 7.

progressivement été pénétrés par cette nouvelle logique managériale. Intervenant sur mandat judiciaire, ils ont naturellement été concernés par l'ensemble des réformes, de fond et de forme, qui ont contribué à modifier subtilement les contours du procès pénal. Associés à l'exigence de célérité, qui tend à circonscrire le temps judiciaire dans un délai raisonnable, les principes du nouveau management public ont fait peser des contraintes nouvelles sur les professionnels intervenant tout au long de la chaîne pénale. Leur compatibilité avec le principe de l'individualisation des décisions pénales, fondement de l'intervention des SPIP interroge. Soumis à l'injonction de devoir tout traiter sans retard, de manière optimale et effective, les magistrats ont été conduits à modifier leurs pratiques professionnelles. Les magistrats du Parquet sont incités à diversifier les modalités de traitement des dossiers, afin d'apporter une réponse pénale à tout acte de délinquance, sans engorger les juridictions de jugement. Ils ont par ailleurs été sensibilisés à la question de la mise à exécution des décisions pénales, afin de mettre un terme au scandale de leur inexécution. Ces deux mouvements, dont la cohérence relève de la compétence du Ministère Public, tendent à renforcer la crédibilité du système pénal. Ils ont eu pour effet de déplacer progressivement l'individualisation de la peine au stade de son exécution. Dans une logique gestionnaire, cette ultime phase du procès pénal tend à échapper progressivement au cadre rigoureux du procès équitable. Les procédures simplifiées, qui viennent compléter la procédure juridictionnelle classique, témoignent officiellement d'une volonté de prévenir la récidive, en préservant le condamné de l'environnement carcéral.

419. Dans le prolongement de ces réformes, les finalités des missions des SPIP ont été progressivement réorientées vers la prévention de la récidive. Si cette ultime finalité constitue le fondement originelle de leur institutionnalisation, sa mobilisation masque de notables évolutions dans la conception de leur action. Au stade de l'exécution des peines, les missions d'aide à la décision judiciaires et de suivi des justiciables s'exercent traditionnellement sur mandat du JAP. Sous l'influence des récentes réformes procédurales, la configuration de leurs relations avec les autorités judiciaires ont évolué. L'introduction des procédures simplifiées, bien que réintégrées dans le cadre de la CAP, a contribué à renforcer le rôle et le poids du procureur de la République dans la mise en oeuvre effective des peines. En parallèle, elle a induit des modifications dans le positionnement professionnel des personnels. Ce nouveau cadre d'intervention a nourri un profond malaise identitaire au sein des SPIP, les agents peinant à donner un sens à leurs pratiques. Mises en perspective avec les nouvelles dispositions qui régissent leurs missions et méthodes d'intervention, les réformes statutaires engagées pour répondre au malaise identitaire des personnels n'ont pas permis de conférer une lisibilité à l'action des services. La vocation

rationalisante de la prévention de la récidive, mobilisée aux fins de concilier l'ensemble des finalités de leurs missions, n'a pas eu les effets escomptés. Ce relatif échec s'explique en partie par la rationalisation progressive qui s'est opérée en parallèle dans le fonctionnement des services. Les évolutions menées dans l'organisation et la composition des SPIP, dans leur relations avec leurs partenaires et dans les méthodes de travail des agents, ont contribué à renforcer la soumission des services aux principes de la nouvelle gestion publique.

Chapitre II – Les répercussions sur le fonctionnement des SPIP

420. La circulaire de 2008 a clairement repositionné les services dans le champ pénal et orienté leurs missions vers la prévention de la récidive ou la lutte contre la récidive. Les SPIP interviennent sur mandat judiciaire pour aider les magistrats dans leur prise de décisions, à travers la réalisation des enquêtes préalables aux aménagements de peine, puis pour assurer la mise en oeuvre des mesures prononcées. La volonté de renforcer l'efficacité des SPIP dans ces domaines, tout en renforçant leur crédibilité et leur visibilité institutionnelle a eu diverses répercussions structurelles et institutionnelles. Intervenant à tous les stades du procès pénal, les services ont été particulièrement concernés par l'ensemble des réformes initiées depuis leur création. Les réformes budgétaires, législatives et statutaires ont modifié leur cadre d'intervention. Soumettant la justice et l'administration pénitentiaire à une triple exigence de célérité, d'effectivité et d'efficience, la LOLF a enserré les missions des services dans différentes contraintes, d'ordre temporel ou procédural. Les services ont dû s'organiser en conséquence pour mettre en oeuvre tous les suivis. Dans le cadre de la RGPP, une nouvelle organisation par pôle a été mise en place au sein de services, aux fins de renforcer leur efficacité. Dans le prolongement, le cadre de leurs interventions a été repensé. Le processus de rationalisation s'est poursuivi au niveau de la composition des services, aux fins de permettre aux CPIP de se concentrer sur leur coeur de missions, à savoir la prise en charge du justiciable dans le cadre d'un mandat pénal aux fins de prévenir la récidive. Dans une nouvelle logique managériale, cette finalité ambitieuse tend à être appréhendée de manière réductrice, la prévention se déplaçant subtilement vers la gestion du risque.

421. A l'aune des nouveaux principes réformateurs, les services ont vu leurs principes de fonctionnement repensés. Leur organisation et le cadre de leurs interventions ont été rationalisés (Section I). Leur composition a évolué (Section II).

Section I – La rationalisation de l'organisation des services

422. Afin d'assurer leurs missions dans les délais impartis, les SPIP ont dû concevoir une nouvelle organisation de service traversée par le souci d'améliorer l'efficacité, l'effectivité et la célérité des interventions. A tous les stades du procès pénal, leurs interventions sont de plus en plus contraintes par des exigences temporelles. Les services ne disposent pas toujours de la visibilité nécessaire par appréhender le déroulement en amont du procès pénal. Ils ont dû s'adapter pour être en capacité de répondre aux sollicitations des magistrats mandants. Leurs modes de communication avec les autorités judiciaires et pénitentiaires ont été repensés, oscillant entre concertation orale et engagements écrits. La rationalisation des services se traduit par une réforme structurelle (I) mais également par une reconfiguration des relations institutionnelles qu'entretiennent les SPIP et leurs principaux partenaires (II).

I – De nouveaux principes d'organisation

423. Soumis à une exigence de célérité, d'effectivité et d'efficacité, les services ont dû revoir leur organisation afin d'être en capacité de gérer le flux des dossiers et de répondre aux sollicitations des magistrats mandants dans des délais raisonnables (A). En dehors des adaptations locales, un mouvement plus vaste de modernisation des SPIP a été lancé dans le cadre de la RGPP. Les services sont incités se réorganiser autour de pôles de missions distincts (B). Ces deux évolutions notables dans le mode de fonctionnement des services participent d'un même mouvement de rationalisation. Elles ne sont pas sans susciter des craintes au sein des personnels. Sans remettre en cause le principe du décloisonnement, d'application variable, elles induisent une segmentation des prises en charge et une spécialisation des personnels, en vue d'améliorer leur efficacité.

A – La création de permanences ad hoc, un mode de réorganisation ponctuel des services

424. Afin d'exercer leur mission d'aide à la décision judiciaire, tout en garantissant une fluidité dans la mise à exécution des décisions, les SPIP ont dû améliorer leur organisation interne. Dans le prolongement des permanences d'orientation pénale, d'autres permanences ad hoc ont été instaurées. Même si ces contraintes organisationnelles contribuent à renforcer la légitimité institutionnelle des services, elles sont venues rigidifier leur organisation. Au-delà d'une simple volonté de répondre aux demandes des magistrats ou d'améliorer la qualité du suivi des justiciables, ces réorganisations structurelles découlent des nouveaux objectifs quantitatifs désormais imposés aux services. Ces permanences permettent une mise à exécution rapide des mesures du milieu ouvert prononcées ab initio (1) ou exécutées dans le prolongement d'une période d'incarcération dans le cadre de peines mixtes (2).

I – Les permanences dédiées à la mise à exécution des peines ab initio

425. La création des BEX répond à la volonté d'accélérer et de fluidifier la mise à exécution des décisions pénales. La mise en oeuvre de certaines mesures nécessite l'intervention préalable du JAP, mais surtout du SPIP, qui doit recevoir les condamnés adressés par le greffier du BEX.

426. Au vu de l'article D. 48-2 du code de procédure pénale¹⁸³⁷, les SPIP interviennent, suite à une convocation remise par le greffier du BEX, dans deux situations distinctes prévues par l'article 474 du code de procédure pénale¹⁸³⁸. La procédure prévue par cet article, instaurée par la loi du 9 mars 2004¹⁸³⁹, vient compléter le panel permettant d'aménager les courtes peines d'emprisonnement préalablement à leur mise à exécution. Elle complète la procédure dite 723-15¹⁸⁴⁰. Elle est réservée aux personnes non incarcérées à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à deux ans ou pour lesquelles la durée de détention restant à subir est inférieure ou égale à deux ans, sans distinction entre récidivistes et primo-délinquants¹⁸⁴¹. Elle concerne également les condamnés à une peine alternative à l'incarcération¹⁸⁴². La procédure prévoit, à l'encontre des

¹⁸³⁷ CPP, art. D. 48-2 modifié par le décret n°2014-1582 du 23 décembre 2014, en vigueur du 27 décembre 2014 au 15 août 2015.

¹⁸³⁸ CPP, art. 474 modifié par la loi du 15 août 2014 en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

¹⁸³⁹ Cette procédure a depuis été modifiée par les lois n°2009-1436 du 24 novembre 2009, n°2010-242 du 10 mars 2010 et n°2011-939 du 10 août 2011 et n°2014-896 du 15 août qui en ont précisé les modalités de mise en oeuvre.

¹⁸⁴⁰ Sur l'articulation entre les deux procédures et leurs domaines d'application respectifs, voir HERZOG-EVANS M., Les articles 474 et 723-15 ou le sens retrouvé des courtes peines d'emprisonnement. Plaidoyer pour un artisanat judiciaire, *AJ Pénal*, 2008, p. 274-276.

¹⁸⁴¹ Dans sa version issue de la loi n°2010-242 du 10 mars 2010, l'article prévoyait que les quanta étaient d'un an pour les récidivistes.

¹⁸⁴² Les peines concernées sont : une contrainte pénale, une peine d'emprisonnement assortie du SME ou de l'obligation

condamnés présents à l'audience, la remise d'une convocation devant le JAP ou le SPIP dans des délais qui ne sauraient excéder respectivement trente et quarante-cinq jours. En cas de condamnation à une peine restrictive de liberté, le condamné est uniquement convoqué devant le SPIP chargé de mettre en oeuvre la mesure. Les missions des services dans le cadre de ces entretiens diffèrent selon la nature de la mesure prononcée. En cas de prononcé d'une peine restrictive de liberté, il leur appartient de mettre la mesure à exécution, en mobilisant notamment leurs partenaires pour l'exécution des TIG. Dans le cadre d'un SME, ils doivent souvent faire oeuvre de pédagogie afin d'expliquer au condamné les modalités précises de mise en oeuvre de la mesure, lui rappeler les obligations auxquelles il est soumis, et les risques encourus en cas de leur non-respect. En cas de prononcé d'une peine privative de liberté, ils doivent procéder à une évaluation de la situation et de la personnalité du justiciable afin de proposer au magistrat un aménagement de peine adapté. Dans le cadre de la procédure dite 723-15, le SPIP est saisi par le JAP afin d'examiner les modalités les modalités d'exécution de la peine. Il doit lui transmettre, dans un délai de deux mois des éléments d'information complémentaires permettant de préciser les contours de la mesure qu'il envisage de prononcer, ou lui proposer une autre mesure d'aménagement¹⁸⁴³. Ces deux procédures dédiées aux mesures du milieu ouvert imposent des délais temporels précis au SPIP. Afin de les respecter, les services ont dû s'organiser. Certains ont instauré des permanences ad hoc, permanences BEX ou permanences 723-15.

427. Au sein des services étudiés, une telle organisation a été adoptée au sein du SPIP A, qui fixe des jours de permanences BEX qu'il communique au tribunal¹⁸⁴⁴. Plusieurs permanences dites 723-15 sont également organisées hebdomadairement, auxquelles se rajoutent les permanences d'orientation pénale. Ces permanences rigidifient l'organisation du service. Elles mobilisent un ou plusieurs agents chargés de recevoir les condamnés convoqués, sans que les personnels ne maîtrisent le flux des convocations fixées par le BEX ou le JAP. L'agent n'est pas nécessairement celui qui sera, par la suite, chargé de suivi de la personne, ce qui induit une perte qualitative dans la prise en charge. La nécessité de recevoir toutes les personnes condamnées dans les délais impartis induit une optimisation des journées de permanence, qui se traduit par une durée relativement brève des entretiens, excédant rarement vingt minutes. Les services doivent également répondre aux éventuelles demandes de modifications d'horaires ou de jours de convocation émanant des justiciables, ce qui suppose une grande réactivité de leur part. En dépit

d'accomplir un TIG ou à une peine de TIG.

¹⁸⁴³ CPP, art. 723-15-1.

¹⁸⁴⁴ SPIP A, *Rapport d'activité pour l'année 2012*, 32 p., spéc. p. 14 : en 2012, le service a proposé 98 jours de permanences BEX permettant de répondre à 980 convocations.

de cette réactivité, il n'est pas rare que les condamnées n'honorent pas leur rendez-vous, le taux d'absence s'élevant à plus de 23% au sein du SPIP A pour l'année 2012¹⁸⁴⁵. Certains services, à l'instar du SPIP B, n'ont pas opté pour une telle organisation. Les condamnés convoqués sont reçus par le CPIP chargé de leur suivi. Le directeur du service répartit les dossiers entre ses agents, en fonction de leur charge de travail et de leur emploi du temps. Quelle que soit la configuration adoptée, l'accueil des condamnés dans des conditions optimales suppose une étroite collaboration entre le SPIP et les autorités judiciaires afin que les agents disposent de l'ensemble des éléments du dossier lors de l'entretien. La création des BEX, tout comme le renforcement de la procédure dite 723-15, conduisent les services à rationaliser leur organisation interne afin de répondre aux exigences législatives. Les délais légaux permettent toutefois d'améliorer la mise à exécution des peines. De nouvelles dispositions législatives et réglementaires ont été insérées au sein du code de procédure pénale afin de renforcer la continuité du suivi entre le milieu ouvert et le milieu fermé.

2- Les permanences dédiées à la mise à exécution des peines mixtes

428. Soucieux de renforcer l'articulation entre le milieu ouvert et le milieu fermé, le législateur a prévu un nouveau dispositif spécialement dédié aux condamnés à une peine d'emprisonnement assortie d'un SME partiel. Il s'agit d'assurer la continuité de la prise en charge entre la fin de l'incarcération et la mise à exécution du sursis.

429. Ce dispositif est prévu à l'article 741-1 du code de procédure pénale¹⁸⁴⁶. Il prévoit la remise aux condamnés à un SME partiel, avant leur libération, d'une convocation devant le SPIP dans un délai qui ne saurait être supérieur à huit jours à compter de la libération s'il s'agit d'une personne condamnée ou ayant été condamnée pour une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru et qui ne saurait être supérieur à un mois dans les autres cas. Ce dispositif a été étendu, par voie réglementaire, aux personnes libérées suite à l'exécution d'une peine privative de liberté ferme mais soumise dès leur libération à un SME en vertu d'une autre condamnation¹⁸⁴⁷. En vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012, cette procédure a fait l'objet d'une circulaire ad hoc en date du 2 janvier 2012¹⁸⁴⁸. Ces dispositions témoignent de la volonté de garantir la continuité du suivi entre la détention et le milieu ouvert, spécifiquement dans le cadre

¹⁸⁴⁵ Ce taux était de 25,3% en 2011 et de 28,7% en 2010.

¹⁸⁴⁶ CPP, art. 741-1 modifié par la loi n°2011-939 du 10 août 2011.

¹⁸⁴⁷ CPP, art. D. 545 al. 6 modifié par le décret n°2011-1986 du 28 décembre 2011.

¹⁸⁴⁸ Circulaire du 2 janvier 2012 relative aux modalités de mise en oeuvre des dispositions des articles 741-1 et D. 545 du code de procédure pénale, NOR : JUSK1140064C, publiée au BOMJ du 31 janvier 2012, n°1, 9 p.

du SME, principale mesure prise en charge par les SPIP. Différents rapports ont mis en évidence une rupture dans le suivi, spécifiquement dans le cadre de l'exécution d'une peine mixte¹⁸⁴⁹. Ce dispositif entend pallier ces interruptions dans la prise en charge, qui entraînent une mise à exécution tardive ou absente des SME. Les services sont d'ailleurs évalués sur le taux de PPSMJ concernées par ce dispositif et prises en charge dans les délais impartis¹⁸⁵⁰. La mise en oeuvre de la mesure suppose une étroite collaboration entre le SPIP et le greffe pénitentiaire, afin de repérer les condamnés éligibles. Au vu de la circulaire, il appartient au greffe de transmettre au SPIP la liste des détenus libérables, afin que ce dernier puisse identifier les condamnés éligibles¹⁸⁵¹. Sur cette base, le service établit les convocations, que le greffe remet aux condamnés lors de la levée d'écrou. Les délais impartis de huit ou trente jours sont très brefs, notamment en cas de changement de département du condamné à l'issue de sa détention. Ils supposent que les antennes compétentes en milieu ouvert disposent des capacités pour recevoir ces sortants de prison. Afin de renforcer l'efficacité de ce nouveau dispositif, le Garde des Sceaux a incité les chefs d'établissement et les directeurs des SPIP à établir des protocoles locaux¹⁸⁵².

430. Ces dispositions ont fait l'objet d'une mise en oeuvre variable selon les services, au regard notamment du nombre de PPSMJ éligibles. Au sein du SPIP B, la mise en oeuvre du dispositif n'a pas eu de répercussions particulières sur le fonctionnement du service¹⁸⁵³. Le nombre de condamnés convoqués entre janvier et décembre 2012 reste faible, s'élevant à 70 personnes, qui se sont présentées pour 70% d'entre elles¹⁸⁵⁴. Au sein du SPIP A, 291 PPSMJ ont été convoquées sur l'année 2012, dont 77% ont répondu à la convocation¹⁸⁵⁵. Comme le souligne le directeur du service, « *la mise en oeuvre de ce nouveau dispositif a nécessité d'articuler différents services et partenaires institutionnels (SPIP du milieu ouvert et du milieu fermé, greffe pénitentiaire et service de l'application des peines) et de concevoir une procédure afin que chacun trouve son rôle et les actions qui en découlent* »¹⁸⁵⁶. La mise en place du dispositif a été accompagnée d'une note de service précisant les modalités de mise en oeuvre interne au SPIP, d'un document établi

¹⁸⁴⁹ IGF, IGJS, *Les Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation*, Rapport, Juillet 2011, 486 p., spéc. p. 7.

Voir égal. l'annexe II de ce rapport relative aux modalités de prise en charge des personnes placées sous main de justice au sein des SPIP, p. 71 et s.

¹⁸⁵⁰ Voir supra : le taux de PPSMJ condamnées à un SME « peine mixte » dont la prise en charge par le SPIP est réalisée dans les délais de convocation constitue l'un des éléments appréciés au titre de l'indicateur 1.2. relatif à la mesure de l'activité des SPIP dans le cadre du projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour l'année 2015.

¹⁸⁵¹ Circulaire du 2 janvier 2012, op. cit. §1.1, p. 3 et s.

¹⁸⁵² Circulaire du 2 janvier 2012, op. cit. §1.1, spéc. p. 6.

¹⁸⁵³ SPIP B, *Rapport d'activité pour l'année 2012*, 34 p., spéc. p. 10.

¹⁸⁵⁴ Sur ces 70 PPSMJ, 29 ont été convoquées dans un délai de huit jours et 41 dans un délai de trente jours.

¹⁸⁵⁵ SPIP A, *Rapport d'activité pour l'année 2012*, spéc. p. 19.

¹⁸⁵⁶ ib. id.

entre le SPIP et la maison d'arrêt permettant d'articuler les différents services et d'établir une procédure de transmission des documents entre le service de l'application des peines et le SPIP. En dépit de leur intérêt en termes de qualité de la prise en charge, ces nouvelles dispositions engendrent une augmentation de la charge de travail pour les personnels administratifs chargés d'établir les convocations et de transmettre les différents documents, pour les agents de probation et pour les cadres. En termes d'organisation de service, le SPIP A a fait le choix d'intégrer les convocations dites 741-1 au sein de permanences. Ce choix fait peser de nouvelles contraintes sur l'organisation du service. Le directeur du service fait état de certains dysfonctionnements rencontrés aux différents stades du dispositif, au niveau du greffe pénitentiaire dans la remise des convocations puis au niveau du service du JAP dans la transmission des dossiers¹⁸⁵⁷. En cas de changement de SPIP, l'articulation des services s'est également avérée délicate, faute d'une harmonisation suffisante des pratiques aux niveaux national et inter-régional.

431. Ce nouveau dispositif, tout comme les permanences BEX et 723-15, impactent sur le mode de fonctionnement des services. Ils les obligent à repenser leur organisation interne. Ils participent néanmoins au renforcement de leur crédibilité dans la mise en oeuvre des mesures du milieu ouvert. Ces permanences tendent à garantir une meilleure prise en charge des justiciables, au plus près du prononcé de la peine ou de la sortie de détention. Ces dispositifs contribuent à éviter la naissance d'un sentiment d'impunité, en raison de l'interruption du suivi. Dans le cadre de la RGPP, et dans ces mêmes perspectives, les SPIP ont été incités à repenser plus globalement leur organisation interne.

B – La polarisation des services, un mode de réorganisation transversal des services

432. L'organisation interne des SPIP a subi différentes évolutions oeuvrant à la rationalisation de leur fonctionnement. En premier lieu, de nombreux services ont vu leurs locaux réaménagés ou déménagés, afin d'en renforcer la sécurité. Ces aménagements ont contribué à faire des SPIP de véritables établissements pénitentiaires du milieu ouvert (1). En second lieu, le fonctionnement des services a été repensé autour de pôles dédiés à l'accomplissement de certaines activités (2). Ces modifications permettent une meilleure identification des services en tant que services publics chargés de mettre à exécution des décisions judiciaires.

¹⁸⁵⁷ SPIP A, op. cit., spéc. p. 20.

1 – La sécurisation des locaux

433. La réforme de 1999 a contraint les SPIP à quitter les palais de justice pour s'installer dans des locaux indépendants, mais non nécessairement adaptés à l'accueil du public. Depuis quelques années, des efforts ont été menés afin de réaménager les locaux, ou de déménager les services dans de nouveaux bâtiments plus adaptés.

434. La question de la sécurité au sein des SPIP découle de leur déménagement des tribunaux, leur installation dans des bâtiments extérieurs n'ayant pas toujours été accompagnée des réflexions nécessaires en matière de sécurisation des locaux. Face à certains profils de délinquants, certains CPIP peuvent se trouver confrontés à des situations conflictuelles, générant un sentiment d'insécurité. La tension au cours de certains entretiens est parfois palpable, pouvant se manifester par des éclats de voix, des insultes voire des gestes violents. Ces difficultés peuvent être accrues en raison de la féminisation des personnels. Les enjeux sécuritaires au sein des SPIP ont été mis en exergue au sein du rapport conjoint de l'IGSJ et de l'Inspection Générale des Finances (IGF)¹⁸⁵⁸. Ils ont été relayés dans une circulaire datée du 6 août 2013¹⁸⁵⁹. Les effets concrets de ces nouvelles préoccupations sécuritaires ont été constatés au sein des services étudiés. Le SPIP A a déménagé en janvier 2010, quittant les anciens locaux pour intégrer un bâtiment situé au sein de la cité administrative du centre-ville. Ce déménagement s'est accompagné d'une véritable réflexion en matière de sécurisation des locaux, qui se découpe en trois zones clairement distinctes, séparées par des portes fonctionnant avec badge. Une première zone est dédiée à l'accueil des PPSMJ. Elle contient les bureaux administratifs et la salle d'attente. L'accès au service est contrôlé. Les personnes convoquées sont reçues par un personnel administratif situé derrière un guichet vitré. La seconde zone, située derrière une porte sécurisée comprend les huit bureaux d'entretiens. Une dernière zone regroupe les bureaux des personnels, et de la direction ainsi que les salles de réunions, de documentation et de repos. Cette nouvelle organisation compartimente le service, multipliant les murs, confinant les entretiens dans des bureaux impersonnels. Elle renforce l'identification des services au tant que services pénitentiaires, en rapprochant symboliquement les services du milieu ouvert des établissements pénitentiaires. Le SPIP B n'a pas déménagé. Il a opté pour des principes de fonctionnement similaires. Les entretiens avec les PPSMJ se déroulent désormais, non plus au sein des bureaux des personnels, mais dans des bureaux ad hoc, neutres, uniquement équipés d'un ordinateur et d'un téléphone situés au rez-de-chaussée.

¹⁸⁵⁸ IGSJ-IGF, op. cit., spéc. p. 14.

Voir égal. l'annexe III relative aux moyens et gestion des effectifs des SPIP, p. 185-269, spéc. p. 26-28.

¹⁸⁵⁹ Circulaire du 6 août 2013 relative à la sécurité dans les SPIP, NOR : JUSK1340021C.

La proximité des box d'entretiens tend à rassurer les personnels qui ne se sentent plus isolés. L'intimité de leur bureau personnel est préservée, ce qui leur permet de mieux cloisonner et organiser leur emploi du temps. Ces nouveaux principes de fonctionnement peuvent toutefois nuire à la qualité de la relation entre l'agent et la PPSMJ, qui se trouve plus distante, impersonnelle. Les personnels optent pour des pratiques variables, certains s'organisant pour concentrer leurs entretiens sur certaines plages horaires, d'autres préférant les espacer. L'enchaînement des rendez-vous, qui se retrouve dans le cadre des permanences délocalisées, impose des contraintes temporelles aux agents. Ils doivent suivre le rythme des convocations, ce qui peut les inciter à calibrer et limiter la durée des entretiens, qui varie pourtant selon la situation de la PPSMJ ou le déroulement des échanges. Ces préoccupations sécuritaires ont également conduit à limiter le recours aux visites à domicile¹⁸⁶⁰. Le temps et les modalités des échanges menés avec les PPSMJ se modifient. Même si les efforts immobiliers permettent de renforcer l'identité institutionnelle des SPIP, ils peuvent nuire à la qualité de la prise en charge. Cette crainte s'est trouvée légitimée par la promotion d'un nouveau mode d'organisation des services autour de pôles de missions ou de compétences. Il s'agit non plus de spécialiser les locaux, mais les personnels.

2 - La polarisation des services

435. Une nouvelle organisation des services a été préconisée dans le cadre de la RGPP. Si le principe de décroïsonnement est maintenu, en dépit de son bilan mitigé, les services sont incités à créer de nouveaux pôles identifiés, correspondant à leurs différentes tâches. Cette réforme induit une nouvelle conception des interventions des personnels, amenés à se spécialiser au sein d'un pôle sur l'exécution de missions précises. Sa pertinence est interrogée par les professionnels, tant d'un point de vue matériel qu'idéologique.

436. La création de différents pôles départementaux au sein des SPIP tend à rationaliser leurs méthodes d'intervention. Les documents officiels de présentation identifient trois pôles : un pôle « *programmes et partenariats* » conçu comme un support à la prise en charge des PPSMJ, un pôle « *enquête* » dédié à la réalisation des différentes enquêtes dont le service est saisi et un pôle « *pilotage / contrôle de gestion* » censé faciliter le suivi de l'activité du service¹⁸⁶¹. Les deux premiers pôles concernent tout particulièrement l'activité des personnels. Le troisième constitue

¹⁸⁶⁰ Circulaire du 6 août 2013, op. cit., 1.2.2.

¹⁸⁶¹ DAP, *Services Pénitentiaires d'insertion et de probation, Enjeux de la nouvelles organisation*, Ministère de la Justice, Septembre 2009, 6 p., spéc. p. 4.

davantage un pôle administratif et incombe aux personnels ad hoc. Les personnels de direction ont accueilli le principe de cette réorganisation de manière variable, selon leur taille, leur mode d'organisation. Le pôle « *pilotage / contrôle de gestion* » apparaît essentiel aux yeux des cadres. Il doit leur fournir les supports nécessaires, en termes de statistiques notamment, pour leur permettre de présenter et d'évaluer l'action du service. Ce pôle permet de renforcer la crédibilité et la visibilité des SPIP, tout en permettant au directeur de rendre des comptes. Il exige toutefois que le cadre dispose d'un nombre suffisant de personnels administratifs.

« Le pôle pilotage contrôle de gestion m'apparaît essentiel. Il renvoie à la nécessité d'avoir un personnel administratif pour suivre toute l'activité du service. Il s'agit bien d'une mission de contrôle en termes d'efficacité de travail mais également de pilotage. C'est un appui indispensable pour avoir une visibilité sur nos actions ». (DFSPIP A, 2010)

« Je le conçois comme un pôle administratif dont ferait partie la secrétaire administrative pour assurer toute la gestion budgétaire et y inclure également tout ce que je qualifie d'indicateurs d'activités, statistiques, les rapports d'activité, etc, bref tous les indicateurs qui rendent compte de l'activité du SPIP, qui la quantifient ». (DFSPIP C, 2009)

437. Les autres pôles ont fait l'objet d'un accueil un peu plus mitigé. Certains cadres estiment que le pôle « *enquête* » permet une spécialisation des personnels, source d'une valorisation de leurs compétences professionnelles. Il participe à l'harmonisation des pratiques, tout en renforçant l'efficacité de l'intervention du service. Certains services, tel que le SPIP C, avaient déjà empiriquement instauré une forme de spécialisation des personnels en dédiant un ou plusieurs personnels à l'instruction de toutes les mesures relevant de la procédure dite 723-15.

« Moi, je suis convaincu du fait qu'on a intérêt à identifier parmi les personnels, un ou plusieurs personnels qui vont se spécialiser dans l'instruction des aménagements de peine, parce qu'ils acquièrent ce faisant une technicité par rapport à l'attente des magistrats, qu'ils sont capables de mettre en oeuvre des processus parfaitement identifiés et fiables, plutôt que d'intervenir de manière indifférenciée, où chacun à sa manière de faire ». (DFSPIP C, 2009).

Pour d'autres directeurs, la création de ce pôle ne s'avère pas pertinente. Les dossiers sont déjà traités dans le cadre des permanences ad hoc. Bien que rompant avec la continuité du suivi, ces dernières maintiennent la polyvalence des personnels. Si la spécialisation des agents leur permet d'acquérir des compétences spécifiques et de gagner en efficacité, elle comporte, à terme, un risque de routinisation, de lassitude. Elle engendre un appauvrissement des pratiques

professionnelles et la perte d'une appréhension globale des PPSMJ. Elle entraîne une fragmentation de la prise en charge, chaque étape du suivi étant assurée par un personnel dédié.

« Pour moi, les pôles, ça ne sert à rien. C'est ce qui est préconisé, mais je pense que ça nous fait perdre du temps. Une personne qui à un SME, un 723-15, elle va être suivie par deux CPIP en même temps ? Ce qui est intéressant, c'est éventuellement sur le 723-15 pour que les gars soient vus dans les délais. Mais ici, on n'a pas de pôles et on arrive à les voir dans les temps ». (DFSPIP B, 2012)

L'instauration de ce pôle se heurte également à la question des effectifs. Elle suppose que le service soit de taille suffisamment importante pour dédier un ou plusieurs personnels à la seule instruction des mesures.

« Je pense que je vais lancer le pôle enquête quand j'aurai reçu un renforcement en personnels, je suis à la taille un peu critique. Il faut avoir un minimum de personnes car qui dit pôle enquête dit réactivité à l'encontre des magistrats. Donc si vous mettez en place un pôle enquête avec un nombre insuffisant de personnels, en tant que responsable d'une structure, vous perdez vite le peu de crédibilité que vous avez auprès du tribunal. » (DFSPIP A, 2010)

438. Quant au dernier pôle, le pôle « *programme et partenariat* », il a suscité davantage d'interrogations. L'extension du champ d'intervention des SPIP les oblige à apporter une attention toute particulière au développement et à l'animation de leur réseau partenarial. Les différents partenaires, associatifs ou institutionnels, constituent le support ou le soutien de nombreuses interventions. Dans cette perspective, la création d'un pôle permet une meilleure identification des services, en permettant une constance des interlocuteurs. L'intitulé de ce pôle semble déconnecté de toute prise en charge, renvoyant davantage à l'animation et au développement du réseau partenarial. Il se situe en périphérie de la prise en charge. Faute d'un accompagnement suffisant de la part de la DAP, les cadres n'ont pas été en mesure d'appréhender ce pôle et de lui trouver sa place au sein d'une nouvelle organisation.

« Ca reste pour moi un tout petit peu nébuleux. On présume que parmi les personnels, un certain nombre va, indépendamment de la prise en charge de mesures, se consacrer à la recherche de partenariat. Cela mérite des éclaircissements par la DAP. » (DFSPIP C, 2009)

Ce pôle renvoie finalement aux prérogatives du directeur du SPIP, à qui il appartient d'animer le réseau partenarial, de représenter le service dans les différentes instances et auprès des autorités judiciaires ou des partenaires.

« Le pôle programme et partenariat, c'est celui qui me fait le plus sourire. Je n'arrive pas à en voir l'intérêt. Pour moi, le vrai partenariat, c'est ce qu'on fait quand on a les personnes en face de nous et qu'on a les moyens de les prendre en charge en partenariat et d'améliorer leur situation. Et si ça doit se traduire par des signatures de protocoles, cela se fait. Moi après, je fais mon boulot de directeur, je vais chercher les moyens, financiers...Alors créer un pôle pour ça, je n'en vois pas l'intérêt. Le premier des pôles il est financier, et ça, c'est le boulot du directeur. Et je ne le délègue pas, c'est trop sensible. Mais peut être que je n'ai pas bien compris les enjeux de ce pôle. » (DFSPIP A, 2010)

439. Au sein de leurs rapports d'activité, les services étudiés n'ont pas unanimement adopté le principe d'une organisation par pôle, à l'exception du SPIP B. Au sein du SPIP A, l'adjointe à la direction est expressément chargée du pôle gestion, qui renvoie à la collecte des données chiffrées relatives à l'activité du service¹⁸⁶². Elle s'investit dans sa mission, principalement quantitative. Elle n'hésite pas à interpeller les personnels sur la question de l'archivage de leurs dossiers qui atteste de la fin d'une prise en charge. L'absence de pôle enquête est palliée par la création de permanences ad hoc permettant d'instruire, dans les délais impartis, les demandes d'aménagement de peine. Le SPIP B affiche clairement une organisation par pôles, les activités étant réparties en quatre pôles¹⁸⁶³. Un pôle « *fonction / support* » regroupe la gestion des ressources humaines, les questions budgétaires, la logistique et le courrier ainsi que la communication et les statistiques. Un pôle « *enquête* » centralise toutes les demandes d'enquêtes émanant des magistrats mandants au stade pré-sentenciel et sentenciel. Un pôle « *prise en charge* » est dédié au suivi et au contrôle des PPSMJ. Un pôle « *pluridisciplinaire* » traite des questions relatives à la prospection partenariale et à l'animation du réseau associatif. Cette organisation ne renvoie pas nécessairement à la réalité du fonctionnement du service. La difficulté d'instaurer de véritables pôles au sein des SPIP résulte des nombreuses injonctions auxquelles ils sont soumis en termes de prise en charge. Ils doivent en principe fonctionner de manière décloisonnée, optant pour une sectorisation géographique et devant en parallèle s'organiser sur la base d'une différenciation des suivis¹⁸⁶⁴. Il est dans ces conditions très délicat de dégager une articulation logique à l'ensemble de ces principes organisationnels, chacun des services semblant trouver le mode d'organisation qui lui correspond le mieux, qui lui permet au mieux de répondre aux attentes des magistrats et aux besoins des personnes suivies.

¹⁸⁶² SPIP A, *Rapport d'activité pour l'année 2012*, op. cit., spéc. p. 5.

¹⁸⁶³ SPIP B, *Rapport d'activité 2012*, op. cit., spéc. p. 9.

¹⁸⁶⁴ Voir infra.

440. Au-delà de ces aspects organisationnels, les méthodes de travail des personnels ont été repensées afin d'améliorer l'efficacité et l'effectivité des prises en charge. Incitées à collaborer étroitement, les autorités judiciaires et pénitentiaires ont vu leur modes de communication et leurs outils de travail évoluer.

II – Un nouveau cadre de travail

441. Pour favoriser leur collaboration, les SPIP et leurs partenaires, institutionnels, judiciaires ou pénitentiaires, et associatifs ont dû repenser leurs modes de communication et leurs méthodes d'action. Dans le contexte procédural contemporain, où chacun des acteurs du système pénal est sommé de rendre compte de son activité et d'atteindre des objectifs chiffrés, les SPIP sont conduits à renforcer leur coordination avec leurs principaux partenaires (A). Pour soutenir cette reconfiguration relationnelle, les méthodes de travail ont évolué (B).

A – Le renforcement de la coordination entre les services et leurs partenaires

442. La concertation entre les acteurs, judiciaires et pénitentiaires, devient incontournable. Pour répondre aux nouveaux impératifs assignés à la justice pénale, ils doivent s'organiser pour coordonner leurs actions et créer des conditions favorables à la mise en oeuvre des décisions pénales. L'amélioration des conditions d'exécution repose sur une meilleure communication entre les autorités judiciaires et pénitentiaires. Elle suppose la détermination d'un cadre clair et commun d'action. Dans cette perspective, les SPIP doivent en outre s'appuyer sur des structures partenaires. L'ensemble de ces acteurs ont été incités à formaliser leurs engagements réciproques dans le cadre de protocoles ad hoc (1). Les services déconcentrés de l'Administration pénitentiaire, dont le directeur constitue le représentant, sont également invités à s'investir dans des instances de concertation (2).

1 – La formalisation des engagements

443. La circulaire de 2008 a renforcé l'inscription du SPIP au sein d'un vaste réseau partenarial. Le DSPIP joue un « rôle d'interface » auprès de ses différents partenaires « pour impulser une dynamique de projets prenant en considération les problématiques sociales des PPSMJ »¹⁸⁶⁵. Il est incité à coordonner leurs actions, en s'appuyant sur un cadre clair. Les services intervenant sur mandat judiciaire, cette formalisation des pratiques leur permet d'appréhender les exigences des magistrats mais également des personnels pénitentiaires (b). L'intervention conjointe des SPIP et de leurs partenaires, secteur associatif, services de droit commun ou professionnels de santé qui participent à la mise en oeuvre de la mesure, exige une collaboration similaire (a).

a- La formalisation à l'égard des partenaires intervenant dans la prise en charge des PPSMJ

444. Au travers son rôle de prospection partenariale et d'animation du réseau, le DSPIP s'attache à respecter les nouvelles exigences législatives. La prise en charge des justiciables ne relève plus de la compétence exclusive des personnels d'insertion et de probation. Elle s'appuie sur différentes structures, différents services, intervenant dans un cadre pluridisciplinaire.

445. La dimension partenariale est inhérente aux missions des SPIP¹⁸⁶⁶. Elle apparaît dans le cadre de leur mission de réinsertion, et notamment pour les questions sociales ou administratives. La régularisation de la situation des PPSMJ relève de la compétence des organismes sociaux de droit commun. Les SPIP sont appelés à ne constituer qu'une interface entre les justiciables et les services de droit commun, devant faciliter l'accès des condamnés à ces organismes. Ils ne disposent pas toujours des moyens, matériels ou temporels, pour s'assurer du caractère effectif de la prise en charge. Ils sont pourtant témoins d'une précarisation des personnes suivies, particulièrement en milieu fermé, où l'accès aux services sociaux de droit commun reste compliqué. Pour mener à bien leurs missions, ces services doivent être informés de la situation des condamnés et de leur date de sortie. En dépit de la multiplication des permanences des principaux organismes sociaux en détention, la collaboration et la concertation avec les SPIP ne sont pas toujours évidentes à réaliser. Pour pallier ces difficultés, certains services se sont regroupés, dans les établissements pénitentiaires au sein d'un pôle où les bureaux des agents

¹⁸⁶⁵ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., 3.2.

¹⁸⁶⁶ LECHON L., Un état des lieux des partenariats en Charente-Maritime, in GIUDICELLI A (dir.), *Le champ de la prévention de la récidive dans sa dimension multi-partenariale et interinstitutionnelle en Charente-Maritime*, (...), op. cit., p. 25-44, spéc. p. 36-44.

jouxtent ceux des personnels des organismes, tels que la Caisse d'Allocations familiales ou la Caisse primaire d'assurance maladie. Cette proximité permet d'instaurer de nombreux échanges informels qui contribuent à améliorer la qualité de la prise en charge des détenus. Les personnels ont la capacité de traiter des dossiers en temps réel.

En dehors de ces configurations particulières, les SPIP et leurs partenaires publics peuvent instaurer des réunions de concertation. Ils déterminent, en étroite collaboration, des programmes d'action qui permettent d'améliorer la prise en charge des détenus. Cette formalisation des relations est préconisée par la circulaire de 2008, qui incite les services à intervenir « *dans un cadre formalisé, par la biais d'action en détention concernant l'accès aux droits et à la préparation de la sortie* »¹⁸⁶⁷. Pour soutenir la mise en oeuvre de ces actions, les partenaires s'engagent sur la base de conventions ou de protocoles d'engagement locaux, qui déclinent les conventions-cadre nationales, établies notamment avec Pôle-Emploi¹⁸⁶⁸. Ces protocoles, élaborés en collaboration entre les différents partenaires, définissent le rôle de chacun des protagonistes pour en renforcer l'articulation. Ils permettent d'améliorer la prise en charge sociale du condamné, lui permettant de disposer des mêmes droits sociaux que l'ensemble des citoyens. La situation sociale du condamné joue un rôle essentiel, au soutien du processus de réinsertion. Elle constitue un élément important dans la détermination de la peine ou de ses modalités de mise en oeuvre. La régularisation de la situation sociale ou administrative du justiciable conditionne sa capacité à se réinsérer professionnellement.

446. Le SPIP sont également conduits à travailler avec les personnels de santé qui suivent les détenus pendant la détention, ou après, dans le cadre d'une mesure de milieu ouvert. Les relations entre les SPIP et les professionnels médicaux sont complexes. Elles peuvent reposer sur deux cadres distincts : une démarche de soins volontaires de la part du condamné ou une démarche de soins contraints. La notion de soins contraints renvoie à tous les soins ordonnés pénalement dans le cadre d'une décision judiciaire. Ces soins prennent multiples formes, allant de la simple obligation à l'injonction¹⁸⁶⁹. Leur introduction dans la législation nationale s'inscrit dans le courant de la Défense Sociale Nouvelle. Il s'agit de proposer des mesures thérapeutiques destinées à aider les délinquants. La première mesure a été instaurée par une loi du 15 avril 1954

¹⁸⁶⁷ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., 3.2.2., spéc. p. 8.

¹⁸⁶⁸ Différents protocoles sont annexés au rapport d'activité pour l'année 2010 du SPIP A : un protocole avec la CPAM, un protocole avec le Conseil général sur la prise en charge des détenus âgés dépendants et des détenus handicapés, un protocole avec la préfecture au sujet des détenus étrangers en situation régulière. De même, le rapport d'activité du SPIP B pour l'année 2012 liste de nombreux protocoles ou conventions dont une convention avec la CPAM et Pôle-Emploi, un protocole avec la CAF.

¹⁸⁶⁹ LAMEYRE X., La préhension pénale des auteurs d'infractions sexuelles, *AJ Pénal*, 2004, n°2, p. 54-57.

¹⁸⁷⁰ Loi n°54-439 du 15 avril 1954 sur le traitement des alcooliques dangereux pour autrui, publiée au JORF du 21 avril 1954, p. 3827.

à l'encontre des délinquants alcooliques. Conçue comme une obligation de soin, elle connaît un regain d'intérêt lors de l'instauration du SME en 1958. Dans le cadre de cette mesure, le magistrat peut prononcer l'obligation pour le justiciable de « *se soumettre à des mesures d'examen médical, de traitement ou de soins, même sous le régime de l'hospitalisation* »¹⁸⁷¹. Une même obligation peut être prononcée au stade pré-sentenciel dans le cadre d'un contrôle judiciaire¹⁸⁷² ou au stade post-sentenciel¹⁸⁷³. Le prononcé du SME ne repose pas nécessairement sur une expertise médicale. Dans le cadre de sa mise en oeuvre, aucun temps d'échange n'est organisé entre les personnels des SPIP et les médecins traitants, généralistes, psychiatres ou addictologues, les psychologues et les infirmières. En milieu ouvert, les justiciables sont libres de choisir leur médecin traitant. En détention, ils sont suivis par le personnel du Service Médico-Psychologique Régional (SMPR), service des structures hospitalières de droit commun¹⁸⁷⁴ qui prend en charge les détenus. Ces services sont composés d'une équipe pluridisciplinaire, regroupant psychiatres, psychologues, infirmiers, médecins généralistes et assistants sociaux. Certains détenus continuent de suivre le médecin du milieu fermé en milieu libre. D'autres se tournent vers leur généraliste. Beaucoup d'entre eux préfèrent se diriger vers des Centres Médico-Psychologiques qui proposent des consultations gratuites. Ces centres sont souvent surchargés. Les justiciables sont alors contraints de se tourner vers le secteur libéral, se heurtant parfois au refus de certains médecins libéraux de les prendre en charge.

En détention, les échanges avec le personnel médical sont formalisés dans le cadre de la Commission Pluridisciplinaire Unique (CPU)¹⁸⁷⁵, même si la parole reste mesurée. En milieu ouvert, il n'existe aucun encadrement des échanges, aucune instance permettant d'instaurer une forme de secret partagé entre les personnels des SPIP et les personnels de santé. La prise en charge sanitaire relève de la compétence médicale. La problématique sanitaire peut néanmoins être mobilisée dans le cadre du suivi judiciaire. La réflexion sur le passage à l'acte peut conduire à évoquer la question de la consommation des toxiques. Dans le cadre actuel, les personnels de santé remettent au justiciable un certificat attestant de sa seule présence. Ils n'ont aucune obligation de communiquer sur l'évolution de la situation, ce qu'ils se refusent souvent à faire en raison du secret professionnel. D'un point de vue juridique, le secret se définit comme « *une*

¹⁸⁷¹ C. pén., art. 132-45 modifié par la loi n°2014-886 du 15 août 2014.

¹⁸⁷² CPP, art. 138 10° modifié par la loi n°2014-873 du 4 août 2014.

¹⁸⁷³ CPP, art. 720-1-1 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014 : dans le cadre d'une mesure de suspension médicale de peine ; CPP, art. 706-136-1 créée par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, dans le cadre d'une condamnation prononcée sur le fondement de l'article 122-1 du code pénal.

¹⁸⁷⁴ La délégation de la compétence médicale en milieu pénitentiaire aux services de droit commun résulte de la loi du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale.
Voir : loi n°94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale, publiée au JORF n°15 du 19 janvier 1994, p. 960.

¹⁸⁷⁵ Voir infra.

chose cachée, et par extension, la protection qui couvre cette chose et qui peut consister soit, pour celui qui connaît la chose, dans l'interdiction de la révéler à d'autres, soit pour celui qui ne la connaît pas, dans l'interdiction d'entrer dans le secret »¹⁸⁷⁶. L'existence d'un secret dans le cadre de la prise en charge des PPSMJ « *peut apparaître comme un obstacle possible à une bonne collaboration puisqu'une collaboration implique a priori que toutes les informations nécessaires soient mises à la disposition des différents intervenants* »¹⁸⁷⁷. Au sein du code pénal, le secret professionnel est appréhendé au prisme de sa violation qui constitue un délit¹⁸⁷⁸. Les dispositions légales se réfèrent à une information à caractère secret détenue par une personne qui en est dépositaire par état, profession ou mission temporaire. D'un point de vue réglementaire, les SPIP sont tenus au secret professionnel dans les conditions prévues par le code pénal¹⁸⁷⁹. Ce principe a été consacré au sein du code de déontologie du service public pénitentiaire¹⁸⁸⁰. A l'égard des professions médicales, le secret est inhérent à l'exercice des fonctions¹⁸⁸¹, selon le code de déontologie médicale¹⁸⁸² et le code de la santé publique¹⁸⁸³. Les professions paramédicales sont également régies par des dispositions du code de la santé publique¹⁸⁸⁴. Ces professionnels se montrent attachés au respect du secret professionnel qui se situe au coeur de leur relation avec le patient. Ils peuvent se montrer réticents à communiquer avec les partenaires du justice. Dans le cadre d'une obligation de soin, les échanges se limitent souvent à la remise d'une attestation indiquant la date des rendez-vous honorés par le justiciable.

Pour pallier ces difficultés, le législateur a instauré deux autres dispositifs qui reposent sur l'intervention d'un médecin, relais ou coordonnateur. La loi du 31 décembre 1970¹⁸⁸⁵ a introduit l'injonction thérapeutique au sein du code de la santé publique¹⁸⁸⁶, initialement en direction des délinquants présentant une addiction. Depuis la loi du 5 mars 2007¹⁸⁸⁷, la mesure peut être ordonnée par le procureur de la République dans le cadre d'une composition pénale¹⁸⁸⁸, par la juridiction de jugement ou le JAP au titre des obligations prévues à l'article 132-45 du

¹⁸⁷⁶ CORNU G., op. cit., spéc. p. 798.

¹⁸⁷⁷ BUREAU A., La relation partenariale au prisme du secret, in GIUDICELLI A. (dir.), op. cit., p. 125-149, spéc. p. 125.

¹⁸⁷⁸ C. pén., art. 226-13 modifié par l'ordonnance n°2000-916 du 19 septembre 2000 ; C. pén., art. 226-14 modifié par la loi n°2007-297 du 5 mars 2007.

¹⁸⁷⁹ CPP, art. D. 581 modifié par le décret n°99-276 du 13 avril 1999.

¹⁸⁸⁰ Décret n°2010-1711 du 30 décembre 2010 portant code de déontologie du service public pénitentiaire, publié au JORF n°303 du 31 décembre 2010, texte n°44, art. 10.

¹⁸⁸¹ BUREAU A., op. cit., spéc. p. 128.

¹⁸⁸² Décret n°95-1000 du 6 septembre 1995 portant code de déontologie médicale, publié au JORF du 8 septembre 1995, p. 13305.

¹⁸⁸³ C. santé publ., art. R. 4127-4.

¹⁸⁸⁴ C. santé publ., art. R. 4312-4.

¹⁸⁸⁵ Loi n°70-1320 du 31 décembre 1970 relative aux mesures sanitaires de lutte contre la toxicomanie, et à la répression du trafic et de l'usage illicite des substances vénéneuses, publiée au JORF du 3 janvier 1971, p. 74.

¹⁸⁸⁶ C. santé publ., art. L. 3413-1 à L. 3413-4.

¹⁸⁸⁷ Loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, publiée au JORF du 7 mars 2007, p. 4297.

¹⁸⁸⁸ CPP, art. 41-2 17°.

code pénal. Un médecin relais intervient pour examiner le justiciable et rendre un avis motivé sur l'opportunité de la mesure¹⁸⁸⁹. Il contrôle le déroulement de la mesure, en examinant la PPSMJ et en informant l'autorité judiciaire de l'évolution de sa situation sanitaire¹⁸⁹⁰. Poursuivant en ce sens, le législateur a introduit en 1998¹⁸⁹¹ le dispositif de l'injonction de soins aux fins de prévenir les infractions sexuelles¹⁸⁹². Son champ d'application a depuis été étendu à certaines infractions violentes¹⁸⁹³ à l'égard des personnes mais également à certaines infractions contre les biens¹⁸⁹⁴. Mesure hybride, ce soin ordonné se conçoit comme une modalité d'exécution du suivi socio-judiciaire¹⁸⁹⁵, mesure prononcée par la juridiction de jugement et qui emporte pour le condamné l'obligation de se soumettre, sous le contrôle du JAP, pour une durée déterminée à des mesures de surveillance et d'assistance. Il peut désormais être prononcé dans le cadre d'une contrainte pénale¹⁸⁹⁶. Le suivi socio-judiciaire constitue également une mesure complémentaire¹⁸⁹⁷ et peut être prononcé dans le cadre d'une libération conditionnelle ou de certaines mesures de sûreté¹⁸⁹⁸. Dans ce cadre, un médecin coordonnateur joue le rôle d'interface entre le médecin traitant et les autorités judiciaires. Le prononcé de la mesure repose sur une expertise médicale préalable, réalisée par un psychiatre inscrit sur la liste des experts qui se prononce sur l'opportunité de la mesure. Le JAP désigne ensuite un médecin coordonnateur qui évalue l'évolution de la situation du justiciable a minima annuellement. Il transmet son rapport au magistrat de l'application des peines. Paradoxalement, l'intervention de ce professionnel nuit à la mise en oeuvre de la mesure. Les magistrats s'appuient sur un nombre limité de médecins coordonnateurs¹⁸⁹⁹, qui n'exercent pas toujours à proximité du lieu de résidence du justiciable. Certains magistrats développent une connaissance particulière de ces médecins et peuvent orienter les PPSMJ vers le professionnel le plus adapté. Les SPIP ne sont pas toujours destinataires des rapports de ces médecins. Ils n'ont pas nécessairement de contact avec les médecins traitants, sauf dans le cadre de relations interpersonnelles. Personnels d'insertion et de probation et personnels médicaux sont placés dans une « *ignorance mutuelle* » qui peut nuire au suivi du justiciable¹⁹⁰⁰.

¹⁸⁸⁹ C. santé publ., art. R. 3413-11 crée par le décret n°2008-364 du 16 avril 2008.

¹⁸⁹⁰ C. santé publ., art. R. 3413-14 crée par le décret n°2008-364 du 16 avril 2008.

¹⁸⁹¹ Loi n°98-463 du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs, publiée au JORF du 18 juin 1998, p. 9255.

¹⁸⁹² C. santé publ., art. L3711-1 et s.

¹⁸⁹³ C. pén., art. 222-48-1 modifié par la loi n°2007-297 du 5 mars 2007.

¹⁸⁹⁴ C. pén., art. 322-18 CP créé par la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005.

¹⁸⁹⁵ C. pén., art. 131-36 modifié par la loi n°2007-297 du 5 mars 2007.

¹⁸⁹⁶ C. pén., art. 131-4-1 créé par la loi n°2014-896 du 15 août 2014.

¹⁸⁹⁷ C. pén., art. 131-10 modifié par la loi n°2007-297 du 5 mars 2007.

¹⁸⁹⁸ CPP, art. 706-53-19 créé par la loi n°2008-174 du 25 février 2008.

¹⁸⁹⁹ BLANC E., *Rapport d'information n°1811 sur la prise en charge sanitaire, psychologique et psychiatrique des personnes majeures placée sous main de justice*, Assemblée Nationale, 8 juillet 2009, 248 p., spéc. p. 72.

¹⁹⁰⁰ MESNIL (DU) DU BUISSON G., 2001, Quelles sont les implications juridiques de l'obligation de soin, injonction de soin, soin volontaire dans la prise en charge des auteurs d'agression sexuelle, in FÉDÉRATION FRANÇAISE DE PSYCHIATRIE, Psychopathologie et traitements actuels des auteurs d'agression sexuelle, *Conférence de consensus 22 et 23*

447. De nombreuses mesures du milieu ouvert supposent l'intervention de structures ad hoc pour accueillir les condamnés, comme le placement extérieur ou le travail d'intérêt général. La mise en oeuvre du TIG repose sur l'accueil du condamné par une structure, collectivité publique ou association, au sein de laquelle il effectue la mesure. Au-delà d'une simple capacité d'accueil, la mise en oeuvre du TIG suppose que le SPIP entretienne des relations étroites avec ses partenaires, qui doivent rendre compte du déroulement de la mesure. Le directeur du service doit démarcher les partenaires, pour placer les condamnés. Le secteur associatif intervient également sur le plan du logement, par le biais de centres d'hébergement ou de réinsertion sociale (CHRS). Il conserve son action dans la prise en charge matérielle des sortants de prison. Ces structures conditionnent la capacité du service à mettre à exécution les décisions prononcées. Le développement et la pérennisation du réseau partenarial suppose que le cadre s'investisse dans sa mission de prospection. « *Un partenariat structuré, diversifié et adapté aux profils et aux problématiques sociales des personnes suivies par les SPIP permet de mener une politique de préparation à la sortie, de développement des aménagements de peine et des alternatives à l'incarcération* »¹⁹⁰¹. Pour faciliter la prise en charge matérielle des sortants de prison, certains services n'hésitent pas à mettre en place des dispositifs spécifiques, qui permettent aux personnels d'orienter les personnes en difficultés d'insertion vers des structures ad hoc, telles que les missions locales. Au sein du SPIP A, le directeur s'appuie sur l'intervention, en milieu ouvert et en milieu fermé, d'un personnel associatif spécialement chargé de gérer les dispositifs de logement destinés aux PPSMJ en situation précaire¹⁹⁰². Sa présence, sous forme de demi-journées, contribue à améliorer la prise en charge des justiciables, et notamment la préparation de leur sortie. Les personnels du service et de l'association peuvent entretenir des relations étroites et régulières, leur permettant d'échanger plus efficacement sur des situations précises. Ce mode de fonctionnement permet au directeur du SPIP d'approfondir sa connaissance des caractéristiques des PPSMJ suivies, d'avoir une vision sur les ressources locales en matière d'hébergement. Outre l'amélioration de la qualité de la prise en charge des justiciables, il lui permet de nourrir les échanges menés avec l'ensemble des partenaires judiciaires et pénitentiaires.

novembre 2001, Montrouge, John Libbey, Eurotext, 2001, 581 p., p. 349-358, spéc. p. 350.

Voir égal. : LAMEYRE X., Pour une éthique des soins pénalement obligés, *RSC*, 2001, n°3, p. 521-536.

¹⁹⁰¹ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., 3.2.1.

¹⁹⁰² Cette association propose différents type de logements relais autonomes ou intégrés au sein d'un CHRS dont elle assure la gestion mais également des activités de préparation à l'insertion. Elle joue également le rôle d'interface entre les PPSMJ et les bailleurs de logements privés, par le biais de contrats de sous-location.

b- La formalisation à l'égard des autorités judiciaires et pénitentiaires

448. Le même mouvement de formalisation des relations se retrouve entre les SPIP et les autorités judiciaires et pénitentiaires¹⁹⁰³. La complémentarité des missions de ces acteurs apparaît indispensable pour garantir une prise en charge individualisée et pertinente des détenus.

449. Les relations entre les agents d'insertion et de probation et les personnels pénitentiaires sont parfois marquées par une certaine rivalité, renforcée par le sentiment d'une prééminence accordée aux fonctions de surveillance¹⁹⁰⁴. Si la création d'une direction autonome des SPIP devait permettre aux personnels de disposer d'une indépendance vis-à-vis des chefs d'établissements, celle-ci reste relative. Les personnels restent soumis aux contraintes fonctionnelles des établissements et peinent parfois à se voir reconnaître une légitimité professionnelle. En raison de la délocalisation des services, les cadres ne constituent pas nécessairement un interlocuteur privilégié pour les personnels de l'établissement, n'étant pas fréquemment présents en détention. Cette absence peut être partiellement palliée par la présence de chefs de service, bien que ces derniers aient été dépourvus de leur autorité hiérarchique. La qualité des relations entre les personnels des SPIP et les personnels des établissements pénitentiaires conditionne pourtant leur capacité à gérer au mieux non seulement la détention, mais plus globalement l'exécution des peines privatives de liberté. Ces relations se caractérisent souvent par leur caractère interpersonnel et informel. La création de la Commissions Pluridisciplinaires Uniques (CPU), initiée en 1990¹⁹⁰⁵, devait permettre de renforcer « *le dialogue pluridisciplinaire entre les différents professionnels intervenant au sein des établissements qui conditionne l'efficacité des actions menées auprès des personnes détenues* » et constituer « *le lien central d'échange institutionnel et de partage d'information* »¹⁹⁰⁶. Cette commission constitue le support de la détermination du projet ou parcours d'exécution de peine¹⁹⁰⁷, généralisé en juillet 2000¹⁹⁰⁸. Elle s'inscrit désormais dans le prolongement des orientations définies par les Règles Pénitentiaires Européennes, qui incitent « *les autorités pénitentiaires à promouvoir des méthodes d'organisation et des systèmes de gestion propre (...) à faciliter une bonne communication entre les prisons et les diverses catégories de personnel d'une même*

¹⁹⁰³ LARMINAT (DE) X., *La probation en quête d'approbation*, op. cit., spéc. p. 307 et s. ; MOUHANNA C. (dir.), *La coordination des politiques judiciaires et pénitentiaires*, op. cit., spéc. p. 96 et s.

¹⁹⁰⁴ LARMINAT (DE) X., *En apesanteur ou entre deux feux ? (...)*, op. cit., spéc. p. 40.

¹⁹⁰⁵ Circulaire du 22 octobre 1990 relative au régime de détention des établissements du « programme 13 000 », NOR : JUSE9040078C.

¹⁹⁰⁶ Circulaire du 18 juin 2012 relative aux modalités de fonctionnement de la commission pluridisciplinaire unique, NOR : JUSK1140048 C, publiée au BOMJ du 31 juillet 2012, n°7, 7 p., spéc. p. 1.

¹⁹⁰⁷ CPP, art. D. 89 modifié par le décret n°2010-1635 du 23 décembre 2010, en vigueur au 29 décembre 2010.

¹⁹⁰⁸ Circulaire AP 2000-08 DIR du 21 juillet 2000 portant généralisation du projet d'exécution de peine aux établissements pour peine, JUSE0040058C, publiée au BOMJ 2001, n°83.

prison et la bonne coordination de tous les services, internes et externes à la prison, qui assurent des prestations destinées aux détenus, notamment en ce qui concerne leur prise en charge et leur réinsertion »¹⁹⁰⁹. Le principe de l'observation pluridisciplinaire, légalement confortée par l'article 717-1 du code de procédure pénale¹⁹¹⁰, repose sur une communication étroite de tous les acteurs chargés de la prise en charge des détenus. La CPU, dont l'existence est désormais consacrée¹⁹¹¹, constitue un lieu d'échange privilégié, garant de cette concertation. Ses réunions, a minima mensuelles¹⁹¹², doivent permettre de définir les « *modalités de prise en charge individualisées (...) des personnes détenues en tenant compte de leur parcours d'exécution de la peine et de leur capacité à respecter les règles de la collectivité* »¹⁹¹³. Présidée par le chef d'établissement, elle comprend le directeur du SPIP, les représentants des secteurs de détention, du service du travail, de la formation professionnelle et de l'enseignement ainsi que les personnels du service médical¹⁹¹⁴. Le cadre du service, membre de droit de la CPU, n'est que rarement présent. Il est souvent remplacé par le chef de service éventuellement accompagné des agents chargés du suivi des détenus dont la situation est examinée.

Les personnels des SPIP ne perçoivent pas toujours l'intérêt de ces réunions. La concertation des professionnels y est bridée par des contraintes tant structurelles qu'institutionnelles¹⁹¹⁵. Ces derniers se montrent souvent réticents à transmettre des informations relatives à la situation des détenus, s'interrogeant sur l'impact de leurs diffusions sur « *la pérennité de la relation de confiance* » établie avec les PPSMJ¹⁹¹⁶. « *Les incitations à la collaboration sont perçues de manière ambivalente, voire résolument critique, de la part des directeurs de probation qui éprouvent le sentiment que leur présence y est instrumentalisée dans le seul but de se conformer aux règles de droit, sans qu'un véritable dialogue ne parvienne à s'instaurer* »¹⁹¹⁷. Ce cloisonnement des pratiques rend délicat l'instauration d'une prise en charge pluridisciplinaire concertée. Il ne met pas nécessairement les personnels en capacité d'appréhender leurs champs d'interventions réciproques. Pour dépasser ces résistances, les SPIP sont invités, par la circulaire de 2008, à formaliser un engagement de services portant sur les

¹⁹⁰⁹ Conseil de l'Europe, Rec(2006)2, op. cit., règle n°83 b., spéc. p. 20.

¹⁹¹⁰ CPP, art. 717-1 al. 1 modifié par la loi n°2012-409 du 27 mars 2012 en vigueur au 29 mars 2012.

¹⁹¹¹ CPP, art. D. 90 et D. 91 modifiés par le décret n°2010-1635 du 23 décembre 2010, en vigueur au 29 décembre 2010.

¹⁹¹² CPP, art. D. 91 modifié par le décret n°2010-1635 du 23 décembre 2010, en vigueur au 29 décembre 2010.

¹⁹¹³ CPP, art. D. 92 modifié par le décret n°2010-1635 du 23 décembre 2010, en vigueur au 29 décembre 2010.

¹⁹¹⁴ CPP, art. D. 90 modifié par le décret n°2010-1635 du 23 décembre 2010, en vigueur au 29 décembre 2010.

¹⁹¹⁵ LE MOINE C., *L'individualisation du traitement pénitentiaire dans le cadre du projet d'exécution de la peine en milieu fermé*, 71 p., Mémoire : Directeur Pénitentiaire d'Insertion et de Probation, 5e promotion, ENAP, 2013, spéc. p. 26-37.

¹⁹¹⁶ LE MOINE C., op. cit., spéc. p. 52.

¹⁹¹⁷ LARMINAT (DE) X., op. cit., spéc. p. 46.

actions engagées et leurs modalités pratiques de mise en oeuvre¹⁹¹⁸. Au-delà de ces engagements réciproques, les personnels sont conduits à intervenir de manière complémentaire au sein des nouveaux dispositifs, comme la procédure de l'article 741-1 du code de procédure pénale ou les procédures simplifiées d'aménagement de fin de peine. Afin de permettre leur mise en oeuvre effective, le directeur du SPIP et le chef d'établissement doivent s'entendre sur les missions respectives de leurs personnels et s'attacher à développer des relations institutionnelles. Certaines actions peuvent faire l'objet de protocoles ad hoc qui définissent plus précisément leur modalités de mise en oeuvre. Si certains protocoles concernent principalement le SPIP et l'établissement pénitentiaire¹⁹¹⁹, d'autres engagements impliquent également les autorités judiciaires.

450. La mise à exécution des peines privatives de liberté repose sur la capacité des établissements pénitentiaires à accueillir de nouveaux détenus. Or de nombreuses maisons d'arrêts, et notamment celles des départements A et B, sont confrontées à des taux d'occupation préoccupants, dépassant les 150%. Si de manière informelle, les personnels pénitentiaires pouvaient inciter les personnels d'insertion et de probation à recourir à la PSAP ou à la SEFIP, de manière individuelle, certaines juridictions avaient élaboré des protocoles ad hoc, établis entre le SPIP, l'établissement Pénitentiaire, le JAP et le Procureur, leur permettant de gérer le flux de l'établissement¹⁹²⁰. La mise en oeuvre des procédures simplifiées avait par ailleurs exigé des protocoles ad hoc établis spécifiquement entre le SPIP et le Parquet, afin d'en définir les contours et de guider les SPIP dans la formulation de leur proposition¹⁹²¹. Par cette formalisation des engagements, les différents protagonistes opèrent un partage des responsabilités à partir d'une répartition claire de leurs compétences. Cette responsabilisation des acteurs les incite à s'investir effectivement dans la mise en oeuvre des mesures. La contractualisation de ces dispositifs renforce la cohérence de la mise en oeuvre de la politique pénale, sous l'autorité plus ou moins marquée du Parquet. Elle assure son adaptation aux particularités locales, tout en fluidifiant sa mise en oeuvre. Les SPIP disposent d'un cadre très précis d'intervention, qui leur assure une relative visibilité sur les exigences et attentes des magistrats. Ils sont en capacité d'adapter leurs propositions aux attentes des magistrats mandants et de participer efficacement à la préparation des décisions judiciaires. Cette formalisation des pratiques permet de renforcer la célérité de

¹⁹¹⁸ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit. 3.1., spéc. p. 6.

¹⁹¹⁹ Le SPIP A a notamment mis en place un protocole dédié à la procédure 741-1 du code de procédure pénale établi entre le service et l'établissement pénitentiaire.

¹⁹²⁰ C'est le cas du SPIP A où un protocole a été signé en 2010 entre le JAP, le Parquet, le DSPIP et le directeur de la maison d'arrêt sur ce point.

¹⁹²¹ C'est le cas dans le SPIP A qui a établi un protocole relatif à la SEFIP avec le Parquet. Le SPIP B a également signé un protocole relatif à la mise en place de la PSAP, et à l'organisation des POP.

l'application de la peine, mais également son effectivité. Cette « *protocolisation des relations* »¹⁹²², loin d'être circonscrite à la mise en oeuvre de certaines procédures, caractérise désormais la nature des relations entre autorités judiciaires et pénitentiaires. Elle permet d'encadrer les pratiques, même si l'absence de protocole peut témoigner d'une bonne entente des acteurs qui ne ressentent pas le besoin de formaliser leurs engagements.

Comme le souligne Christian Mouhanna, « *la relation entre les JAP et les travailleurs sociaux de la pénitentiaire a toujours été très complexe parce que s'y mêlent des contradictions propres à la confrontation de deux professions interdépendantes mais aux objectifs qui ne sont pas totalement convergents* »¹⁹²³. Elle peut être le fruit de tensions, d'incompréhensions, renforcées par la perte de proximité géographique induite par la délocalisation des services. Ces difficultés relationnelles peuvent se trouver accentuées par l'inconstance des politiques pénales et pénitentiaires, soumettant les magistrats et les personnels des SPIP à des injonctions parfois contradictoires. Les pratiques judiciaires sont par ailleurs marquées par une certaine instabilité, chaque magistrat développant une jurisprudence personnelle. Traditionnellement, les relations professionnelles reposent sur un délicat équilibre, conciliant les attentes des uns et les avis des autres. « *Un tel équilibre local et circonstancié reste tributaire de la bonne volonté des personnes en place, d'un côté comme de l'autre* »¹⁹²⁴. « *Pour échapper à ce type de compromis instable* », les directeurs des SPIP et les magistrats mandants élaborent des cadres protocolaires, « *substituant un cadre institutionnel à ces arrangements interpersonnels* »¹⁹²⁵. Cette institutionnalisation des échanges repose fortement sur le personnel d'encadrement, chargé de valider les rapports des CPIP, de contrôler leurs échanges avec les magistrats mandants. Interlocuteurs privilégiés des autorités judiciaires, les cadres s'attachent à développer une nouvelle forme de fonctionnement, de service à service, et non plus de personne à personne¹⁹²⁶. Dans le prolongement de ces pratiques, de nouvelles instances de concertation ont été instaurées, au plan régional et départemental, pour améliorer la coordination entre les autorités judiciaires et les SPIP. Elles renforcent l'identité des services, représentés par un directeur ad hoc.

2 – Le renforcement de la concertation entre autorités judiciaires et pénitentiaires

451. Dans le prolongement de la loi du 9 mars 2004 et des nouveaux principes directeurs de l'article 707 du code de procédure pénale, le Garde des Sceaux s'est montré soucieux de renforcer

¹⁹²² LARMINAT (DE) X., *En apesanteur ou entre deux feux ? (...)*, op. cit., spéc. p. 38.

¹⁹²³ MOUHANNA C. (dir.), op. cit., spéc. p. 144.

¹⁹²⁴ LARMINAT (DE) X., op. cit., spéc. p. 38.

¹⁹²⁵ ib. id.

¹⁹²⁶ LARMINAT (DE) X., op. cit., spéc. p. 39.

la politique de développement des aménagements de peine et des alternatives à l'incarcération. Des structures de concertation ad hoc, les conférences régionales semestrielles d'aménagement de peine et les commissions d'exécution des peines, ont été instituées afin de renforcer la coordination entre les autorités judiciaires et pénitentiaires. Ces instances permettent d'accélérer la célérité de l'exécution des peines tout en renforçant la crédibilité des mesures restrictives de liberté, aux niveaux local et régional (a). Elles ne sont pas sans répercussions sur le positionnement des directeurs de service (b).

a- L'instauration de structures de concertation ad hoc

452. Le directeur du SPIP participe à différentes instances ou réunions de concertation auprès de ses partenaires institutionnels. Représentant départemental de la DAP, il est intégré aux dispositifs locaux de prévention de la délinquance, en étroite collaboration avec le procureur de la République et le préfet¹⁹²⁷. Son rôle a été renforcé dans le cadre de nouvelles structures de concertation.

453. Progressivement, les peines alternatives et les aménagements de peine ont bénéficié d'une relative crédibilité aux yeux du pouvoir exécutif. Inscrits dans le cadre d'une politique pénale ambitieuse, ils permettent de protéger efficacement et effectivement la société contre la récidive. Dans cette perspective, les procureurs de la République sont incités, depuis 2006, à prendre des réquisitions en faveur du prononcé de peines alternatives et d'aménagements de la peine, ab initio et en cours de son exécution¹⁹²⁸. La mise en oeuvre de ces mesures peut se heurter au manque d'informations des autorités judiciaires. « *Les juridictions ne disposent pas toujours d'une information fiable, actualisée et complète des possibilités d'aménagement de peine et alternatives à l'incarcération de leur ressort* »¹⁹²⁹. Elles n'ont qu'une connaissance imprécise de la situation des établissements pénitentiaires de leur ressort et ne sont pas toujours informées des taux d'occupation des structures de semi-liberté, des places de placement extérieur ou du nombre de bracelets électroniques disponibles. Afin d'améliorer cette connaissance, les autorités pénitentiaires, et particulièrement les directions régionales des services pénitentiaires, ont été invitées à leur communiquer une cartographie mensuelle des aménagements de peine, indiquant la capacité d'accueil des structures ou dispositifs et leur taux d'occupation. Elles doivent compléter cette cartographie par une information hebdomadaire, permettant une actualisation

¹⁹²⁷ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., 3.2.4., spéc. p. 8

¹⁹²⁸ Circulaire crim. 2006-09 E3 du 27 avril 2006 relative aux aménagements de peine et aux alternatives à l'incarcération, NOR : JUSD06300051C, 8 p., publiée au BOMJ 2006, n°102, spéc. p. 2.

¹⁹²⁹ Circulaire crim. 2006-09 E3 du 27 avril 2006, op. cit., spéc. p. 6.

régulière des données. La production de ces données entraîne une charge de travail supplémentaire pour le DSPIP, tout en lui permettant de disposer d'une vision globale de l'activité de son service.

454. Poursuivant dans cette voie, le Garde des Sceaux a enjoint le chefs des Parquets généraux à organiser des conférences régionales semestrielles relatives au développement des aménagements de peine et des alternatives à l'incarcération (CRS) par une circulaire du 27 juin 2007¹⁹³⁰. Ces conférences sont destinées « à favoriser les échanges d'information, à optimiser les moyens existants et à développer un réseau partenarial afin d'accroître les potentialités en matière d'aménagement de peine mais également d'alternatives à l'incarcération »¹⁹³¹. La réunion, devenue obligatoire¹⁹³², est organisée par le Premier Président de la Cour d'appel et le Procureur général de la Cour d'appel qui la préside. Les directeurs inter-régionaux des services pénitentiaires ou leur représentant y participent également. Le bilan de ces conférences, dressé en 2008 par l'IGSJ, apparaît mitigé¹⁹³³. Si les CRS ont permis d'améliorer la communication entre les différents services, leur impact chiffré sur les mesures reste difficile à évaluer¹⁹³⁴, en raison notamment des lacunes des statistiques sur ces questions. Bien qu'une tendance à l'augmentation des aménagements de peine ait été notée, il est apparu nécessaire de renforcer localement ce dispositif¹⁹³⁵. Le Garde des Sceaux a initié la création d'instances locales, les Commissions d'exécution des peines, par une circulaire du 29 septembre 2009¹⁹³⁶. Cette commission¹⁹³⁷, instituée au sein de chaque TGI, « doit se concevoir comme un lieu d'échange, de concertation et de partenariat au service de l'exécution et de l'aménagement des peines à l'échelle de chaque TGI et ouvert aux partenaires de la juridiction en la matière. Elle doit être appréhendée comme un instrument informel, se caractérisant par la souplesse de son fonctionnement, s'assignant

¹⁹³⁰ Circulaire crim 2007-11 E3 du 27 juin 2007 relative aux aménagements de peines et aux alternatives à l'incarcération, JUSD.2007.30042 C, 3 p.

¹⁹³¹ Circulaire crim 2007-11 E3 du 27 juin 2007, op. cit., spéc. p. 3

¹⁹³² Décret n°2007-1627 du 16 novembre 2007 modifiant le code de procédure pénale et renforçant le recours aux aménagements de peines et la lutte contre la récidive, publié au JORF n°268 du 18 novembre 2007, p. 18903, texte n°8 : ce décret a codifié les dispositions relatives aux CRS au sein des articles D. 48-5-1 et D. 48-5-2 du code de procédure pénale.

¹⁹³³ IGSJ, *Rapport de la mission sur les conférences régionales d'aménagement de peines*, Ministère de la Justice, Mars 2008, 66 p., spéc. p. 30 et s.

¹⁹³⁴ MOUHANNA C. (dir.), op. cit., spéc. p. 33 et s.

¹⁹³⁵ IGSJ, op. cit., spéc. p. 40.

¹⁹³⁶ Circulaire SG du 29 septembre 2009 relative à l'exécution et à l'aménagement des peines, NOR : JUSA0922540C, 23 p., publiée au BOMJ du 30 décembre 2006, n°6, texte n°5.

Voir égal. : Circulaire du 12 mai 2011 relative à l'aménagement de peine des condamnés libres et au développement des aménagements de peine prononcés à l'audience de jugement, NOR : JUSD1114051C, publiée au BOMJ 2011, n°5, 15 p.

¹⁹³⁷ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Guide méthodologique de l'exécution et l'aménagement des peines*, Ministère de la Justice, SG/DSG/DACG/DAP/DPJJ, Septembre 2009, Annexé à la circulaire du 29 septembre 2009, op. cit., p. 5-23.

Voir : Fiche 6, La mise en place d'une commission d'exécution des peines, spéc. p. 15.

pour objectif le décloisonnement des services, la meilleure diffusion des informations nécessaires aux autres maillons de la chaîne pénale, la connaissance et la prise en compte des contingences des missions de chacun et la mise en cohérence de ces dernières, l'élaboration de stratégies communes afin de rendre plus efficace la politique d'exécution et d'aménagement appliquée aux particularismes locaux [des] ressorts »¹⁹³⁸. Elle constitue une institution complémentaire des CRS. Dans sa formation restreinte, elle doit réunir a minima tous les trimestres les principaux magistrats concernés. L'instauration de ces instances de concertation a eu des répercussions sur les SPIP.

b- L'implication nécessaire du directeur du SPIP

455. Représentant départemental de l'Administration Pénitentiaire, le directeur du SPIP est particulièrement sollicité pour participer à ces conférences ou commissions, qui revêtent des enjeux importants en termes de visibilité et de crédibilité des services.

456. Les cadres sont incités à assister aux conférences semestrielles, à la demande de leur direction inter-régionale ou à leur initiative. Ces instances constituent un lieu privilégié de communication au sein duquel les directeurs ont la possibilité de communiquer sur l'action de leur service, de sensibiliser les magistrats aux différentes problématiques locales rencontrées. Ils doivent participer aux commissions d'exécution des peines, dans leur formation élargie, qui doit se réunir au moins une fois par semestre¹⁹³⁹. Ils peuvent ainsi acquérir une meilleure connaissance du stock éventuel des décisions à mettre à exécution. Ils doivent également fournir aux autorités judiciaires locales toutes les informations relatives à leurs capacités de prises en charge des PPSMJ. Si ces instances confèrent une meilleure visibilité aux SPIP, elles s'avèrent contraignantes pour les directeurs de service. Outre la multiplication des réunions, pendant lesquelles ils sont absents de leur service, ils doivent être en capacité d'avoir une connaissance actualisée de la situation des PPSMJ suivies et des capacités d'accueil des structures locales. L'Administration Pénitentiaire s'est mobilisée, apportant un soutien logistique aux personnels, tant par l'amélioration des outils informatiques mis à leur disposition¹⁹⁴⁰, que par l'instauration de structures ad hoc¹⁹⁴¹. Dès 2006, l'Administration centrale a créé une cellule dédiée au PSE, qui constitue désormais un véritable pôle chargé des alternatives à l'incarcération et du

¹⁹³⁸ Circulaire SG du 29 septembre 2009, spéc. p. 2.

¹⁹³⁹ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Guide méthodologique de l'exécution et l'aménagement des peines*, op. cit., spéc. p. 15.

¹⁹⁴⁰ Voir infra.

¹⁹⁴¹ IGSJ, op. cit., spéc. p. 12.

développement des aménagements de peines (AIDA)¹⁹⁴². Ce pôle a été renforcé en 2007 par « *une mission aménagements de peine et placement sous surveillance électronique* » (MAPSE), rattachée, depuis 2009, à la sous-direction des PPSMJ¹⁹⁴³. Ce pôle s'est traduit par la création d'un site intranet ad hoc. « *Cette mission tend à renforcer le dialogue entre les services centraux en charge de la question de l'aménagement des peines, ainsi qu'avec les magistrats, les SPIP et les établissements et associations concernés et à harmoniser les pratiques existantes* »¹⁹⁴⁴. Les services ont été accompagnés d'un point de vue logistique, afin d'être en mesure de participer effectivement à la politique volontariste menée en faveur des aménagements de peine.

457. L'élaboration de ces protocoles et la multiplication des instances de concertation permettent d'améliorer la collaboration entre les SPIP et les autorités judiciaires et pénitentiaires. La recherche d'efficacité, d'efficience et d'effectivité qui irrigue l'ensemble de la chaîne pénale a eu des répercussions sur les méthodes de travail des services.

B – L'évolution des méthodes de travail des personnels

458. Si la juridictionnalisation de l'application des peines a contribué à renforcer la place des écrits dans les pratiques professionnelles, l'amélioration de la circulation des informations, et notamment des rapports, constitue une préoccupation essentielle du Ministère de la Justice et, en son sein, de l'Administration Pénitentiaire. Pour y répondre, un mouvement de centralisation informatique s'est progressivement opéré tout au long de la chaîne pénale, et particulièrement au stade de l'exécution des peines. Les SPIP ont été dotés de nouvelles applications informatiques dédiées. Cette informatisation des pratiques permet de fluidifier la circulation des informations et de rationaliser les méthodes de suivi (1), tout en uniformisant les pratiques des agents (2).

1 – L'informatisation des pratiques

459. Face au développement des écrits, qui présentent un « *caractère fondamental et impératif* »¹⁹⁴⁵, des efforts ont été menés pour faciliter la communication entre les SPIP et les autorités judiciaires et pénitentiaires. Les services ont bénéficié d'une politique de modernisation

¹⁹⁴² Ce pôle diffuse notamment une lettre d'information trimestrielle disponible sur l'intranet du Ministère de la Justice.

¹⁹⁴³ Arrêté du 19 mai 2009 fixant l'organisation en bureaux de la direction de l'Administration Pénitentiaire, JUSA0909020A, publié au JORF n°21 du 27 mai 2009, texte n°14.

¹⁹⁴⁴ IGSJ, op. cit., spéc. p. 12.

¹⁹⁴⁵ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., 2.4.2., spéc. p. 5

de leurs outils de travail, au travers un processus d'informatisation, qui s'inscrit dans un mouvement plus large de dématérialisation des modes de transmission des informations. A l'instar de l'application Cassiopée (Chaîne Applicative Supportant le Système d'Information Opérationnel pour le Pénal et les Enfants), dont l'installation s'est engagée à partir de 2001 au sein des juridictions pénales¹⁹⁴⁶, ils ont été dotés de nouvelles applications informatiques, présentant de nombreuses fonctionnalités. Outils de travail quotidien des personnels et supports de communication avec leurs interlocuteurs judiciaires et pénitentiaires, ces applications se situent au coeur des pratiques.

460. Afin d'accompagner le processus d'institutionnalisation des services et leur donner les moyens d'assurer au mieux leurs missions, en milieu ouvert et en milieu fermé, l'Administration Pénitentiaire s'est attachée à créer des applications informatiques ad hoc dès la fin des années 1980. En réponse aux évolutions récentes, rendant ces applications obsolètes, elle a récemment modernisé ces outils informatiques. Les services s'appuient sur une nouvelle application dédiée au milieu ouvert, APPI (Application des Peines, Insertion et Probation) qui remplace l'application MOUVE (Milieu OUVert). Cette dernière a été mise en place dès 1989 par l'Administration Pénitentiaire pour permettre une gestion automatisée des mesures en milieu ouvert. Ses fonctionnalités, qui ont cessé d'évoluer dès 1994, ont été rapidement dépassées, l'application n'intégrant aucune des évolutions induites par les différentes réformes engagées depuis cette date¹⁹⁴⁷. Il est apparu indispensable de doter les services d'un outil adapté leur permettant d'assurer de manière efficace le suivi et la gestion des PPSMJ, tout en renforçant leurs moyens de communication avec les magistrats mandants. La juridictionnalisation de l'application des peines a renforcé l'exigence d'échanges écrits entre les SPIP et ces magistrats, tandis qu'en parallèle, le déménagement des services a rendu ces échanges plus compliqués. Leur dématérialisation s'imposait. Dès janvier 2000, des réflexions ont été menées au sein du Ministère de la Justice, et notamment de la Direction de l'Administration Pénitentiaire et de la Direction des Services Judiciaires, pour élaborer un nouveau système informatique dédié au suivi des personnes en milieu ouvert.

L'application APPI a été conçue comme « *le support d'une véritable modernisation de fonctionnement des SPIP et des méthodes de travail propres à chaque intervenant* », à savoir les JAP, les directeurs des SPIP et les personnels d'insertion et de probation¹⁹⁴⁸. Expérimentée à partir d'octobre 2003, elle a été progressivement déployée au sein des services à compter de

¹⁹⁴⁶ Voir infra.

¹⁹⁴⁷ IGSI, *Rapport de la mission sur le fonctionnement des SPIP*, op. cit., spéc. p. 23.

¹⁹⁴⁸ COUR DES COMPTES, op. cit., spéc. p. 97.

février 2004, ses différentes versions intégrant les évolutions législatives les plus récentes. Si le déploiement complet d'APPI, prévu pour 2005, a été retardé, pour des raisons techniques notamment, l'application est désormais utilisée par l'ensemble des services¹⁹⁴⁹. La circulaire de 2008 rend son utilisation obligatoire, soulignant qu'elle permet « *de posséder un maximum d'informations sur les PPSMJ tant au niveau individuel que collectif, de mettre en oeuvre une politique départementale efficace par une connaissance approfondie des PPSMJ, d'assurer la continuité de la prise en charge* »¹⁹⁵⁰. L'application avait initialement été mise en oeuvre en dehors de tout cadre juridique. Elle génère pourtant un traitement automatisé et informatisé d'informations personnelles, ce qui suppose que sa création soit autorisée par la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) conformément à la loi du 6 janvier 1978¹⁹⁵¹. Cette autorité administrative indépendante n'a été saisie pour avis par le Ministère de la Justice d'un projet de décret relatif à APPI qu'en 2010. Dans son avis du 21 juillet 2011, la commission, déplorant cette saisine tardive, a souligné l'intérêt de ce système en termes de mise à exécution des décisions judiciaires¹⁹⁵². Dès le 7 novembre 2011, un décret pris en Conseil d'Etat a officialisé la création de l'application¹⁹⁵³. Ce décret prévoit une liste d'informations et données limitatives, mais nombreuses et variées, qui peuvent y être enregistrées¹⁹⁵⁴. A l'égard des seules personnes condamnées, celles-ci sont conservées pendant une durée de cinq ans à compter de la fin de la peine, de l'aménagement de peine ou de la mesure de sûreté¹⁹⁵⁵.

461. Le même mouvement d'informatisation des outils de gestion et de suivi des détenus s'est opéré avec l'élaboration de l'application GIDE (Gestion Informatisée des Détenus en Etablissement). Conçue à partir de 1995, elle a fait l'objet d'une expérimentation au sein

¹⁹⁴⁹ ib. id. : en 2006, 90% des départements étaient dotés de cette application. L'ensemble des services étudiés l'utilisait. Toutefois, les locaux dans lesquels se tiennent les permanences délocalisées ne disposent pas toujours de l'équipement nécessaire, obligeant les personnels à reprendre leurs dossiers papiers et à reporter dans les dossiers informatisés les informations recueillies dans le cadre des entretiens dès leur retour au sein du service.

¹⁹⁵⁰ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., 2.4.3, spéc. p. 5

¹⁹⁵¹ Loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, publiée au JORF du 7 janvier 1978, p. 227.

¹⁹⁵² CNIL, Délibération n°2001-232 du 21 juillet 2011 portant avis sur le projet de décret en Conseil d'Etat portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé "application des peines, probation et insertion" (APPI), publiée au JORF n°259 du 8 novembre 2011, texte n°76.

¹⁹⁵³ Décret n°2011-1447 du 7 novembre 2011 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé "application des peines, probation et insertion" (APPI), publié au JORF n°259 du 8 novembre 2011, p. 18747 : ce décret a entraîné la codification des dispositions aux articles R. 57-4-1 à R. 57-4-10 du code de procédure pénale.

¹⁹⁵⁴ CPP, art. R. 57-4-2 et R. 57-4-3 créés par le décret n°2011-1447 du 7 novembre 2011.

¹⁹⁵⁵ CPP, art. R. 57-4-4 créé par le décret n°2011-1447 du 7 novembre 2011.

Par une décision du 11 avril 2014, le Conseil d'Etat a annulé le second alinéa de cet article qui prévoyait dans les mêmes conditions temporelles la conservation des données à l'égard de personne n'ayant fait l'objet d'aucune peine ou mesure de sûreté.

Voir : Conseil d'Etat, section contentieuse, décision n°355624 du 11 avril 2014, CETX1409002S publié au JORF du 14 avril 2014, texte n°46.

d'établissements pénitentiaires pilotes¹⁹⁵⁶, avant d'être généralisée et officialisée en 2003¹⁹⁵⁷. Cette application modernise les outils mis à disposition des personnels intervenant en milieu fermé tout en permettant une meilleure circulation des informations entre les professionnels et services concernés. Elle n'est pas spécifique aux SPIP, permettant également aux personnels pénitentiaires de gérer les questions relatives au greffe pénitentiaire, aux comptes nominatifs des détenus, à la détention et aux visites. Il s'agit d'un outil commun à l'ensemble des personnels intervenant en détention, évoluant au gré des réformes législatives. Il a été modifié par un décret du 6 juillet 2011¹⁹⁵⁸, pris après avis de la CNIL¹⁹⁵⁹, afin d'intégrer les orientations de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. GIDE comprend un nouveau module intitulé « *Cahier Electronique de Liaison* » (CEL) destiné à permettre une prise en charge individualisée des détenus. Ce décret a élargi la liste des informations susceptibles d'être enregistrées et la durée de conservation¹⁹⁶⁰. La commission a souligné le caractère non pertinent de certaines données, ainsi que les formulations subjectives de certains intitulés. A compter du 1^{er} janvier 2017, cette application sera définitivement remplacée par GENESIS, (Gestion Nationale des Personnes Détenues en Etablissement Pénitentiaire)¹⁹⁶¹. Sa création a été officialisée par un décret du 30 mai 2014¹⁹⁶², validé par la CNIL, qui souligne que la nouvelle application tient compte des recommandations formulées à l'encontre de GIDE, en clarifiant notamment la question sensible des personnes destinataires¹⁹⁶³. GENESIS est progressivement déployé au sein des services. L'ensemble des applications, GIDE, et prochainement GENESIS, APPI, Cassiopée mais également celle permettant le traitement automatisé du Casier judiciaire national, peuvent être interconnectées

¹⁹⁵⁶ Cette application est venue remplacer l'ancien système de gestion automatisée de la prise en charge des détenus en établissements pénitentiaires créé par un arrêté du 4 février 1991.

Voir : arrêté du 4 février 1991 portant création d'un système de gestion automatisée de la prise en charge des détenus dans les établissements pénitentiaires, NOR : JUSE140009A, publié au JORF n°18 du 13 février 1991, p. 2195.

¹⁹⁵⁷ Arrêté du 24 février 2003 portant création d'un système de gestion informatisée des détenus dans les établissements pénitentiaires, NOR : JUSE0340027A, publié au JORF n°59 du 11 mars 2003, p. 4199, texte n°1.

¹⁹⁵⁸ Décret n°2011-817 du 6 juillet 2011 portant création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à la gestion informatisée des détenus en établissement, NOR : JUST1105431D, publié au JORF du 8 juillet 2011, p. 11842, texte n°9.

¹⁹⁵⁹ CNIL, Délibération n°2011-021 du 20 janvier 2011 portant avis sur un projet de décret en Conseil d'Etat portant création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à la gestion informatisée des détenus en établissements, NOR : CNIX1118227X, publié au JORF du 8 juillet 2011, texte n°97.

¹⁹⁶⁰ Cette durée est passée de 15 à 24 mois à compter de la date de la levée d'écrou.

¹⁹⁶¹ Initialement, l'acronyme du système d'information GENESIS signifiait « *Gestion Nationale des Personnes Ecrouées pour le Suivi Individualisé et la Sécurité* ». Si l'acronyme a été conservé, l'appellation a évolué pour se départir notamment de la dimension sécuritaire.

¹⁹⁶² Décret n°2014-558 du 30 mai 2014 portant création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à la gestion nationale des personnes détenues en établissement pénitentiaire dénommé GENESIS, NOR : JUST1407724D, publié au JORF n°125 du 31 mai 2014, p. 9066.

Ce décret a codifié les dispositions relatives à GENESIS au sein des art. R 57-9-18 à R. 57-9-26 du code de procédure pénale.

¹⁹⁶³ CNIL, délibération n°2013-405 du 19 décembre 2013 portant avis sur un projet de décret portant création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à la gestion nationale des personnes détenues en établissement pénitentiaire dénommé GENESIS, publiée au JORF n°125 du 31 mai 2014, texte n°123.

aux fins de renforcer l'efficacité de la communication des informations entre tous les acteurs de la chaîne pénale¹⁹⁶⁴. Cette interconnexion n'est encore pas opérationnelle¹⁹⁶⁵. Au-delà de simples outils de communication, ces applications, et principalement APPI, constituent l'outil de travail des personnels.

2 – L'uniformisation des pratiques

462. APPI présente de nombreux intérêts tendant à simplifier la mise en oeuvre des décisions judiciaires. Support du traitement des informations à caractère personnel recueillies auprès des justiciables, l'application constitue une importante base de données. Elle confère une visibilité pertinente sur les caractéristiques des personnes et mesures suivies, permettant à chaque agent de mieux gérer ses dossiers. Elle constitue un outil de travail, qui permet d'unifier et rationaliser les méthodes de prise en charge (a). APPI permet également de rendre compte de l'activité du services et, indirectement, de contrôler les pratiques des agents (b).

a- La rationalisation des méthodes de travail

463. L'application information APPI constitue un outil de travail et de communication. Elle constitue également le support de toute l'organisation du service et de l'emploi du temps des personnels, dont elle tend à uniformiser les pratiques.

464. APPI est désormais intégrée aux pratiques des personnels, en complément des dossiers papiers. Les agents ont rapidement dépassé leurs craintes initiales, même si certains se montrent encore réticents à utiliser un outil informatique. Ce processus d'informatisation ne constitue pas une spécificité nationale. Il s'intègre dans le mouvement de rationalisation des pratiques¹⁹⁶⁶. Les nombreuses fonctionnalités de l'application sont censées répondre aux besoins des personnels en termes de suivi des PPSMJ et d'organisation de leur travail. Le traitement permet notamment de faciliter l'évaluation des PPSMJ, la gestion des procédures devant les juridictions de l'application des peines, le suivi de l'aide apportée par les SPIP aux personnes libérées et des enquêtes confiées aux SPIP par les autorités judiciaires au stade pré-sentenciel et post-sentenciel¹⁹⁶⁷.

Chaque agent dispose d'un espace personnel sécurisé, sur lequel il gère son agenda, ses suivis,

¹⁹⁶⁴ CPP, art. R. 57-4-10 créé par le décret n°2011-1447 du 7 novembre 2011.

¹⁹⁶⁵ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Rapport du groupe de travail sur le service de l'application des peines*, op. cit., spéc. p. 8.

¹⁹⁶⁶ Sur l'étude du logiciel belge SIPAR et ses effets sur l'organisation des services et les méthodes de travail des agents, voir JONCKHEERE A., *Des assistants de justice aux prises avec SIPAR, un regard sur le management des maisons de justice*, 617 p., Doctorat : criminologie, Université catholique de Louvain, Ecole de criminologie, Septembre 2011.

¹⁹⁶⁷ CPP, art. R. 57-4-1 créé par le décret n°2011-1447 du 7 novembre 2011.

ses données professionnelles. Cet espace lui permet d'avoir une vision globale de l'ensemble des personnes et mesures suivies. Pour chaque justiciable, un dossier insertion et probation est créé, recensant l'ensemble des informations pénales, familiales, sociales, sanitaires le concernant. Ce dossier permet, rapidement et simplement, de suivre le déroulement de la mesure, d'accéder aux différents rapports rédigés, aux notes personnelles et à de nombreuses informations relatives à la personne suivie. Différents systèmes d'alerte rappellent aux personnels les tâches à accomplir, les échéances en termes de rédaction des rapports. L'application propose de nombreuses trames de rapports censées harmoniser les pratiques. Elle facilite le suivi des justiciables et la communication des informations entre les personnels et le magistrats mandants, ces derniers ayant accès aux dossiers individuels des justiciables. APPI permet d'améliorer le suivi au sein même du service, en cas de changement de conseiller référent, les dossiers étant accessibles par l'ensemble des agents. L'instauration de ce système de traitement informatisé de données nominatives poursuit officiellement des objectifs louables, en termes d'amélioration de la qualité des prises en charge. Elle contribue néanmoins à opérer un fichage généralisé des justiciables, contenant des informations de plus en plus nombreuses, voire sensibles. Le recours à l'outil informatique opère en outre une sélection des informations enregistrées, bridant la diversité des pratiques et atténuant la diversité du profil des justiciables.

465. En termes de pratiques professionnelles, APPI encadre l'activité des agents, tout en les incitant à uniformiser leurs rapports, à rationaliser l'organisation de leur travail. Elle peut les inciter à se focaliser sur des activités dont ils peuvent rendre compte dans le logiciel, au détriment d'actions moins visibles ou informelles mais tout aussi importantes, comme l'animation du réseau de partenaires. L'application génère une vision réductrice ou figée du justiciable, qui n'est appréhendé qu'au travers d'items ou de tâches pré-déterminés, jugés pertinents mais ne permettant pas toujours de rendre compte de sa situation personnelle¹⁹⁶⁸. En raison de l'accroissement des rapports écrits et des nombreuses rubriques à renseigner, les agents se montrent soucieux de prendre des notes souvent importantes, leur permettant d'étayer leurs écrits. La qualité des échanges peut s'en trouver affectée, les personnels ayant plus souvent les yeux rivés sur leur écran ou leur papier que sur le justiciable. L'informatisation des pratiques professionnelles opère ainsi une certaine mise à distance entre l'agent de probation et la personne suivie dans le cadre des entretiens¹⁹⁶⁹. En pratique, rare sont les agents observés qui saisissent

¹⁹⁶⁸ JONCKHEERE A., op. cit., spéc. p. 411 et s. ; LARMINAT (DE) X., La technologie de mise à distance des condamnés en France. La centralisation informatique des données socio-judiciaire, *Déviante et Société*, 2013, n°3, vol. 37, p. 359-373, spéc. p. 363-364.

¹⁹⁶⁹ LARMINAT (DE) X., op. cit., spéc. p. 361-363.

directement les informations sur l'ordinateur. La plupart retranscrivent certaines informations dans l'application informatique à l'issue de l'entretien, ce qui induit une charge de travail supplémentaire. L'outil informatique apparaît néanmoins omniprésent, instaurant « *une barrière matérielle et symbolique* » entre les personnels et les condamnés¹⁹⁷⁰. Au cours des entretiens, les personnels peuvent s'y référer, les données alors accessibles n'étant pas visibles des justiciables. Ces pratiques peuvent nuire à l'instauration de la relation entre les agents de probation et les PPSMJ. Les personnels dénoncent en outre l'instrumentalisation de l'outil, comme un moyen de contrôler leurs activités.

b- Le contrôle des pratiques

466. Les données contenues dans APPI sont accessibles à l'ensemble des acteurs de la phase d'exécution des peines, et notamment aux magistrats du siège et du Parquet, aux personnels des SPIP. L'application offre une visibilité aux personnels d'encadrement comme aux magistrats mandants sur l'activité des agents.

467. La communication des informations au procureur de la République, au stade de l'application des peines, a soulevé de nombreuses inquiétudes au sein des personnels. Par la multiplication des fichiers, en amont du procès pénal¹⁹⁷¹, sur lequel le Parquet dispose d'un droit d'accès, le procureur est en capacité d'assurer le suivi d'une affaire tout au long du procès pénal. L'informatisation et l'interconnexion des données recueillies à tous les stades de la chaîne pénale permettent aux autorités de constituer une base de données de plus en plus conséquentes et précises sur les personnes mises en cause, poursuivies, condamnées, engendrant une forme de fichage systématique de la population pénale. Le partage des informations obtenues dans le cadre des entretiens de suivi, notamment en milieu ouvert, reste un sujet sensible. En réponse à la CNIL, le Ministre a précisé les contours des pouvoirs des magistrats mandants et la nature des données accessibles¹⁹⁷². Les magistrats du parquet, à l'exception des procédures de la PSAP et de la SEFIP alors en vigueur, n'ont accès à l'application APPI qu'en consultation. Ils ne peuvent en modifier le contenu. Ce simple accès consultatif leur permet toutefois d'obtenir des renseignements sur le déroulement des suivis. Il peut placer les personnels des SPIP dans une position délicate face à certains justiciables qui peuvent adopter des comportements

¹⁹⁷⁰ LARMINAT (DE) X., *La probation en quête d'approbation*, op. cit., spéc. p. 164.

¹⁹⁷¹ Sur le développement de ces fichiers et leurs impacts, voir : DANET J., *Justice Pénale, le tournant*, op. cit., spéc. p. 137-145 ; GAUTRON V., La prolifération incontrôlée des fichiers de police, *AJ Pénal*, 2007, n°2, p. 57-60 ; GAUTRON V., Usages et mésusages des fichiers de police : la sécurité contre la sûreté, *AJ Pénal*, 2010, n°6, p. 266-268.

¹⁹⁷² CNIL, Délibération n°2001-232 du 21 juillet 2011, op. cit.

répréhensibles, en matière notamment de consommation de produits stupéfiants. En réaction, et par souci de préserver un climat de confiance, certains personnels peuvent retenir des informations jugées sensibles, par crainte que des poursuites ne soient engagées à l'égard des justiciables. Ces informations peuvent pourtant présenter un intérêt au stade de l'application de la peine. La poursuite d'une consommation, mais dans des proportions moindres, peut témoigner d'une évolution dans la situation du justiciable. Un retour, de la part du JAP notamment, soulignant ce progrès, pourrait encourager le justiciable à poursuivre ses efforts. Cette omniscience du Parquet nuit à la qualité des informations transmises au JAP. Ces pratiques soulignent l'effet pervers de l'informatisation. Les personnels dénoncent l'instrumentalisation de l'application en tant qu'outil de contrôle.

468. Destinée à permettre une exploitation des informations recueillies à des fins de recherches statistiques¹⁹⁷³, APPI constitue un outil pertinent pour mesurer l'activité du service. Si l'application renforce l'efficacité des personnels dans la gestion du suivi des PPSMJ, elle permet de recueillir, d'enregistrer et de conserver de nombreuses données portant autant sur les personnes suivies que sur les personnels d'insertion et de probation. La circulaire de 2008 souligne son intérêt pour évaluer l'action des services, dès lors qu'elle permet « *d'avoir des statistiques fiables sur l'activité des SPIP* »¹⁹⁷⁴. APPI constitue un outil de management entre les mains des cadres¹⁹⁷⁵. Le directeur du service est à même de suivre l'activité de son service, au regard du nombre de personnes et de mesures suivies et du type de mesures. Ces informations peuvent s'avérer pertinentes dans le cadre des échanges menés auprès des partenaires, et notamment des magistrats mandants. Le directeur peut, par ce biais, évaluer la charge de travail de ses agents et connaître le nombre exact de dossiers qu'ils suivent, ce qui présente un intérêt certain en termes de gestion des ressources humaines, de répartition des dossiers et de gestion de leur flux. Il est en capacité de contrôler, à distance, l'activité de ses personnels voire d'exercer une certaine forme de pression en termes de gestion des dossiers. Afin d'échapper quelque peu cette pression, certains agents peuvent tarder à archiver de manière informatique les mesures achevées pour éviter l'affectation de nouveaux dossiers. Confrontés à ces pratiques, certains personnels d'encadrement n'hésitent pas à les rappeler à l'ordre, faisant physiquement le tour des bureaux pour les inciter à actualiser le nombre de dossiers suivis¹⁹⁷⁶. Au-delà de ces aspects gestionnaires, les cadres sont en mesure d'apprécier les pratiques individuelles. L'application leur

¹⁹⁷³ CPP, art. R. 57-4-1 créé par le décret n°2011-1447 du 7 novembre 2011.

¹⁹⁷⁴ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., 2.4.3, spéc. p. 5.

¹⁹⁷⁵ Voir sur ce point : JONCKHEERE A., op. cit., spéc. p. 424 et s.

¹⁹⁷⁶ Cette pratique a notamment été observée au sein du SPIP A.

permet d'obtenir de nombreuses informations quantitatives et qualitatives sur la manière dont travaillent les personnels. Ils sont en mesure d'apprécier la fréquence des entretiens de suivi ou d'évaluer le rythme de travail des agents, en consultant leurs dossiers ou leur agenda sans avoir à se déplacer dans les bureaux. Ils peuvent accéder à l'ensemble des rapports rédigés, les valider, s'assurer qu'ils sont transmis dans les temps aux magistrats mandants. APPI constitue « *une sorte de panoptique numérique* », permettant un contrôle permanent mais invisible exercé par les cadres¹⁹⁷⁷. L'application permet également aux magistrats mandants, et principalement au JAP, de suivre la mise à exécution des mesures et de communiquer facilement avec l'agent chargé de leur suivi. Les magistrats sont en capacité d'apprécier la qualité du suivi et le professionnalisme des agents, en s'appuyant toutefois sur les seuls éléments disponibles, à savoir les rapports ou la date des entretiens.

469. Par ces formes de contrôle, les directeurs des SPIP et les magistrats mandants ne disposent toutefois que d'une vision partielle du travail des personnels. La production d'un rapport notamment suppose un travail plus ou moins long de conception, de rédaction qui varie selon les dossiers suivis. « *Le travail de la pensée s'accompagne de temps morts, de moments inutiles, de moments de flottements, de pauses, de diversions, de digressions, de moments qui nourrissent un travail invisible qui se déroule dans la durée et suppose une part inévaluable* »¹⁹⁷⁸. En se focalisant sur des données quantifiables, le contrôle permanent exercé sur les agents peut avoir tendance à occulter tous les éléments d'ordre qualitatif qui conditionnent la qualité du suivi. L'informatisation des pratiques ne constitue pas une opération neutre. Elle engendre de nombreuses modifications, subtiles ou profondes, au sein des relations entre le SPIP, ses partenaires et les PPSMJ, qui répondent aux nouvelles exigences managériales. Elle constitue le support d'une rationalisation des pratiques, qui s'est également manifestée au niveau de la composition des services. Ce double mouvement tend à attester de la consécration institutionnelle des services.

¹⁹⁷⁷ LARMINAT (DE) X., op. cit., spéc. p. 170.

Voir égal. LHUILIER D. (dir.), op. cit., spéc. p. 35.

¹⁹⁷⁸ HAROCHE C., L'inévaluable dans une société de défiance, *Cahiers internationaux de sociologie*, 2010, 1, n°128-129, p. 53-78, spéc. p. 77.

Section II – La rationalisation de la composition des services

470. La rationalisation des méthodes de travail des SPIP, associée à l'évolution de leur cadre d'intervention, a renforcé le malaise identitaire des personnels. La circulaire de 2008, bien loin de permettre une clarification des missions des services, a accentué la perte de repères des agents quant au sens de leurs actions. Les personnels se sont mobilisés pour manifester leurs interrogations. En réaction, la DAP a installé deux groupes de travail, le premier, relatif au métier de CIP, dirigé par Mme Trabut, inspectrice des services judiciaires, et le second, relatif au fonctionnement des services, dirigé par Mme Gorce, conseiller référendaire à la Cour de cassation¹⁹⁷⁹. Leurs rapports ont servi de fondement à l'élaboration d'un nouveau protocole statutaire qui propose un nouveau cadre d'intervention aux personnels, dessinant les contours d'un service, pénitentiaire et pluridisciplinaire, qui oeuvre à la prévention de la récidive (I). Si les services sont consacrés d'un point de vue institutionnel, cette consécration apparaît relative (II).

I – Les SPIP, des services oeuvrant à la prévention de la récidive

471. Les réponses apportées par l'Administration Pénitentiaire, tant sur les missions que sur le statut des personnels, dans le cadre des réformes de 2005 et 2008, n'ont pas permis de mettre un terme au malaise identitaire des personnels. Ces derniers continuent de réclamer une revalorisation de leur statut au regard de l'évolution de leurs missions. La DAP a fait droit à leurs revendications en élaborant, dès 2009, un nouveau protocole statutaire, fruit d'une collaboration apparente avec les personnels. Ce protocole préfigure la réforme statutaire qui est intervenue en 2010. Dans le prolongement de la circulaire de 2008, ces textes consacrent la prévention de la récidive comme finalité de l'action des SPIP (A), tout en renforçant leur identification institutionnelle au sein de l'Administration Pénitentiaire (B).

A – La prévention de la récidive, coeur de métier des personnels des services

472. La récidive irrigue désormais l'ensemble du procès pénal. Elle fait l'objet d'une approche dichotomique qui oscille entre répression et prévention. Concept opérationnel, elle guide les missions de l'Administration Pénitentiaire (1), et en son sein des personnels des SPIP (2).

¹⁹⁷⁹ Mme Gorce, magistrate de formation, a été nommée Directrice de l'Administration Pénitentiaire en août 2013.

473. Dans le cadre de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009¹⁹⁸⁰, les missions de l'Administration Pénitentiaire ont été redéfinies à l'aune de la prévention de la récidive. L'évolution du contexte juridique, du contexte international et notamment européen, appelait à l'élaboration « *d'une loi fondamentale sur le service public pénitentiaire* », permettant de définir clairement non seulement le sens de la peine, mais également les missions de l'Administration Pénitentiaire¹⁹⁸¹.

474. Porteuse de ce projet, la DAP entendait se mettre en conformité avec les nouvelles Règles Pénitentiaires Européennes élaborées en 2006, qui, « *parce qu'elles parlent de valeurs, parce qu'elles engagent sur du concret et du mesurable, (...) sont à la fois un cadre éthique et une charte d'action qui donne sens aux missions de l'ensemble des personnels* »¹⁹⁸². Selon ces règles, la prise en charge des condamnés, et notamment le régime de détention, doit avoir pour finalité de « *leur permettre de mener une vie responsable et exempte de crime* »¹⁹⁸³. Suite à l'abandon du projet en 2001, l'élaboration de la loi pénitentiaire de 2009 a été longue et laborieuse¹⁹⁸⁴. En 2006, à l'initiative de différentes organisations, une vaste démarche de concertation des principaux acteurs judiciaires et pénitentiaires et des détenus, est lancée. Elle se traduit par la tenue d'états généraux de la condition pénitentiaire¹⁹⁸⁵. Cette démarche avait pour ambition « *de favoriser la mise en oeuvre d'une profonde réforme du système carcéral et, plus globalement d'engager une vaste réflexion au sein de la société française sur le rôle et le fonctionnement de la prison* »¹⁹⁸⁶. Cette initiative a été relayée par le pouvoir exécutif, qui a installé, en juillet 2007, un Comité d'Orientation Restreint (COR). Chargé de contribuer à « *l'élaboration du projet d'une grande loi pénitentiaire* »¹⁹⁸⁷, ce comité a proposé une synthèse de ses travaux dans un rapport en novembre 2007. Ses préconisations sous-tendent une véritable « *refondation de la peine privative de liberté* »¹⁹⁸⁸. Elles consacrent le caractère exceptionnel de l'emprisonnement, s'attachant à promouvoir le développement des peines alternatives et des mesures

¹⁹⁸⁰ Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, op. cit.

¹⁹⁸¹ Projet de loi pénitentiaire, n°495, enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juillet 2008, Exposé des motifs.

¹⁹⁸² DAP, *Les règles pénitentiaires européennes, une charte d'action pour l'Administration Pénitentiaire*, op. cit., spéc. p. 2.

¹⁹⁸³ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2006)2, op. cit., règle 102.1.

¹⁹⁸⁴ TOURNIER P.V., *Loi pénitentiaire, Contexte et enjeux*, Paris, L'Harmattan, coll. Controverses, 2007, 114 p., spéc. p. 10.

¹⁹⁸⁵ Voir not. le site de l'OIP, <http://www.oip.org/index.php/etats-generaux-de-la-condition-penitentiaire>, consulté le 10 septembre 2013.

¹⁹⁸⁶ <http://www.oip.org/index.php/acte-i--la-consultation>

¹⁹⁸⁷ COR, *Orientations et préconisations*, Novembre 2007, 71 p., spéc. p. 2.

¹⁹⁸⁸ COR, op. cit., p. 50.

d'aménagement de peine¹⁹⁸⁹. « Exécutée dans le respect de la dignité de l'individu, individualisée puis aménagée, la peine privative de liberté pourra ainsi prétendre réaliser l'amendement et la réinsertion consubstantiels à son utilité »¹⁹⁹⁰. Cette nouvelle conception de la peine appelait une redéfinition des missions du service public pénitentiaire, qui ne pouvait plus être exclusivement focalisées sur la gestion des établissements pénitentiaires. Ce dernier se voit assigner une tâche dépassant « la simple fonction sécuritaire qui lui a été longtemps assignée », bien que cette fonction « demeure essentielle »¹⁹⁹¹. Le COR souhaitait consacrer la mission de réinsertion, afin qu'elle cesse de s'exercer « dans le champ résiduel concédé aux impératifs de sécurité »¹⁹⁹². La définition proposée ne consacrait pourtant pas expressément la mission de réinsertion, se contentant de rappeler, que le service public pénitentiaire « contribue à la sécurité publique et favorise, dans le respect des intérêts de la société et des droits des victimes, l'insertion ou la réinsertion des PPSMJ ainsi que la prévention de la récidive »¹⁹⁹³. La prévention de la récidive était toutefois intégrée aux finalités des missions de l'Administration pénitentiaire. Cette formule énumérative ne permettait pas véritablement de clarifier les missions du service public pénitentiaire¹⁹⁹⁴. Elle a pourtant été reprise dans le projet de loi pénitentiaire, déposé au Sénat le 28 juillet 2008.

475. Malgré de vifs débats parlementaires et le dépôt de nombreux amendements, la loi pénitentiaire a repris cette énumération en son deuxième article¹⁹⁹⁵. La nouvelle formulation marque une nette évolution par rapport à la loi du 22 juin 1987¹⁹⁹⁶. Elle tend en premier lieu à complexifier les missions de l'Administration Pénitentiaire, qui sont multiples et peuvent paraître antinomiques. Le législateur confère un « pouvoir extraordinaire » à la DAP, dès lors qu'il lui appartient de hiérarchiser ses missions en fonction de ses priorités¹⁹⁹⁷. La prévention de la récidive apparaît clairement comme l'un des objectifs assignés à l'Administration Pénitentiaire.

¹⁹⁸⁹ COR, op. cit., p. 8-10 et p. 39-49.

¹⁹⁹⁰ COR, op. cit., p. 51.

¹⁹⁹¹ COR, op. cit., p. 51.

¹⁹⁹² CNCDH, *Sanctionner dans le respect des droits de l'homme, vol. 1, Les droits de l'homme dans la prison*, Paris, La Documentation française, 2007, 200 p., spéc. p. 31.

¹⁹⁹³ COR, op. cit., p. 51 : « Le service public pénitentiaire assure l'exécution des mesures et sanctions pénales. Il contribue à la sécurité publique et favorise, dans le respect des intérêts de la société et des droits des victimes, l'insertion ou la réinsertion des P.P.S.M.J. ainsi que la prévention de la récidive ».

¹⁹⁹⁴ CNCDH, *Avis sur le projet de loi pénitentiaire*, adopté par l'Assemblée Plénière du 6 novembre 2008, 16 p. (en ligne), spéc. 7.

¹⁹⁹⁵ Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, art. 2, en vigueur au 26 novembre 2009 : « le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions pénales. Il contribue à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique dans le respect des intérêts de la société, des droits des victimes et des droits des personnes détenues ».

¹⁹⁹⁶ Loi n°87-432 du 22 juin 1987, op. cit.

¹⁹⁹⁷ MERMAZ L., in débats parlementaires portant sur l'examen de l'article 1er du projet de loi pénitentiaire, séance du 3 mars 2009, Sénat (en ligne).

Le législateur consacre à son égard les finalités assignées au prononcé de la peine et à son exécution depuis les lois du 9 mars 2004¹⁹⁹⁸ et du 12 décembre 2005¹⁹⁹⁹. Il a suivi les préconisations de certains rapports parlementaires, selon lesquels il était « *cohérent d'ajouter la prévention de la récidive à la définition des principales missions de l'Administration Pénitentiaire* »²⁰⁰⁰. La loi pénitentiaire a renforcé la cohérence de l'ensemble du système pénal, la prévention de la récidive, ou dans une conception extension la commission d'une nouvelle infraction, constituant une finalité transversale, du prononcé à l'exécution de la peine. A cet effet, son article 1^{er}, abrogé par la loi du 15 août 2014, disposait que « *le régime d'exécution de la peine de privation de liberté concilie la protection de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne détenue afin de lui permettre de mener une vie responsable et de prévenir la commission de nouvelles infractions* »²⁰⁰¹. Cette définition est désormais intégrée au sein de l'article 707 du code de procédure pénale²⁰⁰². De manière complémentaire, la loi du 15 août 2014 a assigné des finalités similaires à la peine au sein du nouvel article 130-1 de code pénal²⁰⁰³. La formulation de ces différents articles tend à instaurer une relation causale entre la réinsertion et la prévention de la récidive, la première devenant un moyen d'atteindre la seconde²⁰⁰⁴. Selon la Cour des Comptes, « *le législateur a voulu transformer la réinsertion sociale des PPSMJ en une mission plus générale* », mettant « *la réinsertion au service de la prévention de la récidive* »²⁰⁰⁵. La réinsertion ne constitue plus en soi une finalité des missions de l'Administration Pénitentiaire, mais seulement l'une des finalités lui permettant de contribuer à l'objectif collectif de prévention de la récidive. Réinsertion et récidive ne doivent pourtant pas être confondues. Si la réinsertion du condamné peut permettre de prévenir la récidive, l'absence de récidive ne repose pas toujours sur la réintégration sociale du condamné qui en retour ne garantit pas nécessairement le non-

¹⁹⁹⁸ Loi n°2004-204 du 9 mars 2004, op. cit.

¹⁹⁹⁹ Loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales, publiée au JORF du 13 décembre 2005, p. 19152.

²⁰⁰⁰ Voir not. LAMANDA V., *Amoindrir les risques de récidives criminelles des condamnés dangereux*, Rapport à M. le Président de la République, La Documentation française, 30 Mai 2008, 70 p., spéc. p. 19.

²⁰⁰¹ Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, art. 1, abrogé par la loi n°2015-896 du 15 août 2014.

²⁰⁰² CPP, art. 707 II modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} octobre 2014 : « *le régime d'exécution des peines privatives et restrictives de liberté vise à préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne condamnée afin de lui permettre d'agir en personne responsable, respectueuse des règles et des intérêts de la société et d'éviter la commission de nouvelles infractions* ».

²⁰⁰³ C. pén., art. 130-1 créé par la loi n°2014-896 du 15 août 2014 : « *afin d'assurer la protection de la société, de prévenir la commission de nouvelles infractions et de restaurer l'équilibre social dans le respect des intérêts de la victime, la peine a pour fonctions de sanctionner l'auteur de l'infraction ; de favoriser son amendement, son insertion ou sa réinsertion* ».

²⁰⁰⁴ CLIQUENNOIS G., *Vers une gestion des risques légitimante dans les prisons françaises ? Déviance et société*, vol 30 n° 3, 2006, pp. 355-371, spéc., p. 357 ; RAZAC O., « Mesures de sûreté et travail social pénitentiaire », *Champ pénal*, 2011, Vol. VIII, (en ligne).

²⁰⁰⁵ COUR DES COMPTES, *Le service public pénitentiaire, prévenir la récidive et gérer la vie carcérale*, Paris, La Documentation française, Juillet 2010, 227 p., p. 102.

renouvellement de la commission d'une infraction²⁰⁰⁶.

476. La réorientation des missions des SPIP, dans le cadre de la circulaire de 2008, autour du même axe préventif permet de renforcer la cohérence des missions de l'Administration Pénitentiaire et de confirmer l'intégration du SPIP en son sein. La publication de la circulaire de 2008 a déclenché un vaste mouvement social au sein des personnels d'insertion et de probation, qui revendiquent, outre une clarification de leurs missions, une revalorisation statutaire.

2 – La prévention de la récidive, finalité des missions des personnels d'insertion et de probation

477. La prééminence de la récidive a pu heurter la conception que certains personnels ont de leurs missions. Bien que privés du droit de grève, ces derniers ont manifesté leur désaccord, témoignant d'un malaise identitaire persistant découlant de la mutation de leur cadre d'intervention et des finalités de leurs missions²⁰⁰⁷. Pour calmer ce mouvement, la Direction de l'Administration Pénitentiaire a mis en place deux groupes de travail qui vont encadrer l'élaboration d'un nouveau protocole statutaire de juillet 2009²⁰⁰⁸. Ces textes inscrivent clairement les SPIP au sein de la politique de prévention de la récidive, en consacrant la spécificité du métier de CIP (a) sans en clarifier les contours aux yeux des personnels (b).

a- La redéfinition du métier de conseiller d'insertion et de probation

478. Mis en place en juin 2008, les deux groupes de travail rendent leur rapport en août et septembre. Leurs conclusions permettent de mieux saisir les difficultés exprimées par les personnels. Leurs propositions ou recommandations redessinent en profondeur les contours des services, de leur composition, de leurs missions.

479. La circulaire de 2008, jugée inadaptée, a cristallisé de vives inquiétudes au sein de la filière insertion et probation. Sa publication constitue « l'élément déclencheur du plus grand mouvement social de toute l'histoire des travailleurs sociaux pénitentiaires »²⁰⁰⁹. Les personnels revendiquent une revalorisation de leur statut qui prenne acte de l'évolution de leurs missions et de leurs responsabilités. « Les CIP et les AS ont été les grands oubliés de la réforme statutaire

²⁰⁰⁶ MBANZOULOU P., op. cit., p. 47.

²⁰⁰⁷ FERLAY N., op. cit., spéc. p. 124 et s.

²⁰⁰⁸ Protocole relatif à la réforme statutaire des personnels d'insertion et de probation, DAP, 9 juillet 2009.

²⁰⁰⁹ ib. id.

de la filière insertion et probation de 2005 qui n'a bénéficié qu'à l'encadrement »²⁰¹⁰. Les groupes de travail ad hoc s'attachent à répondre à leurs attentes. Le rapport de Mme Trabut s'intéresse spécifiquement à la structuration du service. Il estime qu'« à l'avenir, le système pénitentiaire devrait être jugé autant sur sa capacité à garder les PPSMJ faisant l'objet d'une décision judiciaire incarcération que sur sa capacité à exécuter les peines en milieu ouvert dans des conditions optimales de sécurité : la prévention de la récidive devient un objectif majeur (premier ?) donné à l'administration pénitentiaire »²⁰¹¹. Ses conclusions consacrent la dilution de la mission de réinsertion au profit de la mission sécuritaire. Elles confirment par ailleurs l'inscription des services dans une logique de gestion des flux, leur action permettant « d'empêcher une surpopulation insupportable pour l'institution pénitentiaire »²⁰¹². Le rapport préconise une consolidation dans l'organisation et le fonctionnement des services. Il en appelle à une réflexion approfondie sur une réforme statutaire de la filière, qui semble indispensable. Cette réforme revêt des enjeux majeurs en termes de positionnement professionnel des personnels et institutionnel du service. La question de la réforme des SPIP est également soulevée dans le rapport de Mme Gorce.

480. Celui-ci propose une réforme en profondeur des SPIP, dissociant les missions des SPIP et les métiers des CIP. Il confirme que « les SPIP doivent oeuvrer prioritairement pour prévenir la récidive, et ce, dans le cadre limité du mandat judiciaire »²⁰¹³. En tant que services, ils interviennent tant sur le champ pénal que sur le social. Les agents de probation doivent quant à eux être positionnés « sur le champ pénal et criminologique », autour des missions qui constituent leur coeur de métier²⁰¹⁴. Faisant l'objet d'une conception partagée par l'ensemble des professionnels, ce dernier comprend les missions de préparation et de mise à exécution des décisions judiciaires. Le rapport souligne la spécificité du métier de CIP au regard de la particularité du cadre d'intervention que constitue le mandat judiciaire. Il apparaît nécessaire de professionnaliser les personnels, en les dotant de compétences spécifiques adaptées, ce qui induit une réforme de leurs formations. Trois axes principaux de réforme sont proposés. Il s'agit en premier lieu de modifier les modalités de recrutement pour favoriser la diversité des profils²⁰¹⁵. Le déroulement de la formation doit également être repensé pour consacrer la période de stage. Le rapport dénonce les effets de la pré-affectation, qui « n'apparaît pas de nature à faciliter

²⁰¹⁰ FERLAY N., op. cit., spéc. p. 124.

²⁰¹¹ TRABUT C., *Rapport de la mission d'expertise et de proposition sur les SPIP*, Ministère de la Justice, Août 2008, 10 p., spéc. p. 8.

²⁰¹² ib. id.

²⁰¹³ GORCE I., op. cit., p. 3.

²⁰¹⁴ ib. id.

²⁰¹⁵ GORCE I., op. cit., spéc. p. 9

l'acquisition d'un savoir-faire », en raison du positionnement délicat des CIP, portant la « *double casquette de stagiaire et de collègue* », en ce qu'elle accélère leur autonomisation tout en réduisant leur « *possibilité (...) de se confronter à la diversité des pratiques et des lieux d'exercice* »²⁰¹⁶. La criminologie ressurgit au coeur du débat relatif au contenu de formation. Appréhendée comme un ensemble de connaissances, elle permettrait aux personnels d'affiner leur analyse du comportement délinquant²⁰¹⁷, forgeant la spécificité du métier.

481. Ces deux rapports conjoints sous-tendent une profonde modification des services, tant dans leur composition que dans le positionnement professionnel des personnels. Leurs préconisations ont été relayées par le protocole élaboré en juillet 2009. Ce texte consacre le caractère spécifique du métier de CIP, « *qui par son action sur le passage à l'acte, son rôle dans l'individualisation des peines et des mesures pénales pré-sentencielles (...), son implication dans l'aménagement des peines, se place clairement sur le champ pénal et criminologique* »²⁰¹⁸. Cette consécration suppose une revalorisation de la filière insertion et probation. Le protocole statutaire en appelle également à un renforcement des SPIP, dont la composition doit se diversifier pour leur permettre d'assurer aux mieux l'ensemble de leurs missions, tout en mettant les agents en capacité de se concentrer sur leur coeur de métier. Il constitue le support des futures réformes statutaires et structurelles des services. Ce texte n'a pas recueilli l'assentiment de l'ensemble des personnels des SPIP. Il ne sera signé que par une seule organisation syndicale, le SNEPAP. En dépit de ce travail préparatoire, mené en collaboration avec les professionnels, la reconnaissance de la spécificité du métier de CIP cristallise de vives tensions, en ce qu'elle semble acter de la disparition de la dimension sociale des interventions.

b- La spécificité du métier de conseiller d'insertion et de probation en débat

482. Le protocole statutaire ne rencontre pas l'adhésion des personnels et suscite un fort clivage entre les principales organisations syndicales, le SNEPAP, signataire, et la CGT-Pénitentiaire. La nouvelle délimitation du champ d'intervention des CIP, excluant les questions d'ordre social, heurte une certaine conception du travail des personnels.

483. La scission des missions constitue un point d'achoppement important, qui reflète bien les profondes divergences sur la conception du métier de CIP. Les positions des principales

²⁰¹⁶ GORCE I., op. cit., spéc. p. 8

²⁰¹⁷ ib. id.

²⁰¹⁸ Protocole statutaire du 9 juillet 2009, spéc. p. 2.

organisations syndicales sont sur ce point divergentes. La CGT-Pénitentiaire se montre attachée à la dimension socio-éducative du métier, revendiquant l'identité de travailleurs sociaux des agents.

« D'un point de vue statutaire, il y a eu une forte opposition à l'idée d'une scission des missions entre ce qui relève du social et de l'intervention des CIP à part entière. Ca nous pose problème en termes d'identité professionnelle, parce que ce qui est affirmé haut et fort dans le protocole, c'est une réorientation vers du tout pénal au détriment de l'accompagnement socio-éducatif, ce qui nous paraît être encore aujourd'hui notre mission principale et notre objectif premier. Nous on se réfère encore aux méthodologies d'action en travail social, à l'accompagnement socio-éducatif, autant d'éléments qui dépassent le cadre d'interventions spécifiques du mandat judiciaire ». (Représentant de la CGT, 2010)

Le SNEPAP relativise l'impact de la réforme sur les missions, qu'il considère non pas comme « une modification fondamentale des missions », mais davantage comme « la consécration d'une évolution existante »²⁰¹⁹. Le syndicat considère que cette redéfinition du métier permet de clarifier le positionnement des personnels et de consacrer la spécificité de leur métier, sans porter atteinte à leur identité.

« Le SNEPAP a acté le protocole qui répondait à ce qu'on demandait, à savoir que le CIP ne soit plus considéré comme un travailleur social. On n'est pas un service social. On ne rencontre pas la PPSMJ parce qu'elle a des problèmes sociaux. On la rencontre parce qu'elle a commis une infraction, sur mandat pénal ». (Représentant du SNEPAP, 2010)

Ce sentiment de continuité est partagé par certains directeurs ou personnels des SPIP étudiés, qui soulignent une simple évolution naturelle du métier. La reconnaissance de la spécificité du métier de CIP participe à leur yeux d'une meilleure identification des personnels.

« Je ne parlerai pas de réforme mais simplement d'évolution naturelle du métier. Elle répond à une demande légitime de reconnaissance de la technicité du travail fait par les personnels d'insertion et de probation. On ne fait pas le même métier quand on est AS dans un SPIP, dans un cadre judiciaire et quand est AS de secteur. Dans un cas, vous avez des gens qui sont contraints de venir vous voir; dans l'autre, vous partez de leurs demandes. En termes de philosophie du travail social, ce n'est pas la même chose. La réforme vient apporter justement cette spécificité ». (DFSPIP A, 2010)

« Pour moi on a un rôle éducatif, l'objectif, c'est d'amener la personne au changement de son comportement qui a amené à la transgression de la règle.

²⁰¹⁹ Entretien avec le représentant du SNEPAP, 2010.

L'aspect social, c'est dans l'orientation vers les services de droit commun, chacun ses compétences. Et on commence le premier entretien par un rappel de la condamnation, des obligations, des faits. Le cadre est là. On est là pour que l'individu ne recommence pas, on pose le cadre ». (CPIP C, 2011)

Pour les partisans de la réforme, la distinction entre missions judiciaires et missions sociales permet de mettre les services de droit commun face à leurs responsabilités à l'égard du public « *justice* ». La confusion sur l'identité professionnelle des CIP ne les incite pas à se préoccuper effectivement des délinquants, pourtant marqués par de nombreuses carences en matière d'insertion socio-économique²⁰²⁰.

484. En termes de méthodologie d'intervention, la référence à la criminologie fait l'objet d'une approche tout aussi clivée, entre reconnaissance de compétences spécifiques ou appauvrissement des méthodologies d'action. Dans le prolongement de la réforme statutaire de 2005, les personnels sont positionnés en tant qu'experts, détenteurs de connaissances spécifiques.

« Nous prêter une expertise en criminologie relève au mieux d'une ambiguïté, d'une erreur, au pire d'une volonté politique assez marquée de nous orienter vers quelque chose de plus sécuritaire, sur la prévention de la récidive. Nous on considère que notre métier c'est de travailler avec la personne sur la mesure, sur son histoire, sur le passage à l'acte inclus dans la globalité de son existence. Ce n'est pas seulement de travailler sur la prévention de la récidive qui vient de fait dans le travail sur la réinsertion. Ce n'est pas un but en soi, c'est un outil. Et notre formation n'a rien d'une vraie formation en criminologie » (Représentant de la CGT, 2010)

« Ce qui est important dans le protocole, c'est de dire que le CIP il a une compétence propre, la compétence en criminologie, qu'aucune autre profession n'a. Après, il faut voir s'il a réellement cette compétence, s'il reçoit une formation suffisante. Mais à la base, la criminologie, c'est une matière pluridisciplinaire qui permet d'appréhender les raisons pour lesquelles la personne est là ». (Représentant du SNEPAP, 2010)

Les questions de la formation et, en amont, des conditions de recrutement, constituent un enjeu essentiel. Le Conseil de l'Europe recommande à ce titre que le recrutement du personnel s'effectue « *en fonction de critères approuvés qui doivent insister sur l'intégrité, les qualités humaines, les compétences professionnelles et les aptitudes personnelles nécessaires à la tâche complexe qui l'attend* »²⁰²¹. Le protocole s'est inscrit dans les incertitudes universitaires quant au statut de la criminologie²⁰²². Selon Raymond Gassin, la criminologie se définit comme « *la*

²⁰²⁰ Voir infra.

²⁰²¹ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1, op. cit., règle n°2.

²⁰²² MUCCHIELLI L., « Une « nouvelle criminologie » française ? Pourquoi et pour qui ? », RSC, 2008, n°4, p. 795-804 ;

science qui étudie les facteurs et les processus de l'action criminelle et qui détermine, à partir de la connaissance de ces facteurs et de ces processus, les moyens de lutte les meilleurs pour contenir et si possible réduire ce mal social »²⁰²³. En dépit de ses apports pluridisciplinaires, elle est présentée comme une discipline scientifique, reposant sur une méthode propre et portant sur un objet spécifique, l'action criminelle. D'autres lui refusent cette autonomie estimant que si « la criminologie désigne l'étude scientifique du phénomène criminel et des réponses que la société lui apporte ou pourrait lui apporter, elle n'est pas une discipline à part entière mais un champ d'étude au carrefour de plusieurs disciplines ou groupes de disciplines »²⁰²⁴. Les premiers en appellent à la reconnaissance de la criminologie au plan universitaire en tant que champ disciplinaire autonome²⁰²⁵. Les seconds préconisent un statu quo, sans dénier l'existence de savoirs et de travaux criminologiques en France et la nécessité de concevoir des lieux d'échanges pluridisciplinaires. L'antagonisme de ces positions s'est particulièrement manifesté lors des débats relatifs à la création éphémère d'une section spécifique de criminologie au sein du Conseil National des Universités²⁰²⁶. Si le débat méritait d'être posé, les conditions dans lesquelles cette section avait été instituée et les personnalités associées à cette consécration ont cristallisé les

MUCCHIELLI L., « De la criminologie comme science appliquée et des discours mythiques sur la « multi-disciplinarité » et « l'exception française » », *Champ pénal*, 2010, Vol. VII (en ligne) ; MUCCHIELLI L., « Vers une criminologie d'état en France ? Institutions, acteurs et doctrines d'une nouvelle science policière », *Politix*, 2010, vol. 23, n°89, p. 195-214 ; TOURNIER P.V. (dir.), *La Babel criminologique, Formation et recherche sur le phénomène criminel : sortir de l'exception française ?*, 2009, L'Harmattan, coll. Criminologie, Paris, 2009, 296 p. ;

²⁰²³ GASSIN R., *Criminologie*, 6^e éd., Dalloz, Précis, Paris, 2007, 823 p., spéc. p. 36.

²⁰²⁴ CONFÉRENCE PLURIDISCIPLINAIRE DES DIRECTEURS DE CENTRES DE RECHERCHE ET DE DIPLÔMES EN CRIMINOLOGIE, *Mémoire*, 29 mai 2013, 4 p. (en ligne), 1.1 à 1.2. : ces disciplines relèvent du droit, des sciences de la société, des sciences médicales et du psychisme, de la police scientifique et technique et de la philosophie.

La conférence pluridisciplinaire à l'origine de ce mémoire a été créée suite à une assemblée de directeurs de recherches et de formations en criminologie qui s'est tenue en mai 2012. Elle est présidée par M. Xavier Pin et se compose d'un bureau restreint regroupant des professionnels des disciplines majeures qui composent la criminologie. Elle se conçoit comme le support de la valorisation des recherches criminologiques nationales, comme le vecteur d'un échange entre les différentes disciplines concernées en considérant toutefois que la criminologie ne constitue qu'un champ d'étude et non une discipline autonome.

²⁰²⁵ VILLERBU L., *Penser une formation en criminologie en France, résistances et perspectives*, *AJ Pénal*, 2009, n°6, p. 255-257 ; HERZOG-EVANS M., CARIO R., VILLERBU L., *Pourquoi il est urgent de créer des UFR de criminologie*, *D.*, 2011, p. 766-767 ;

²⁰²⁶ Suite à la création en mars 2009 d'une chaire de criminologie au CNAM, à laquelle a été nommé M. Bauer, la Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche a chargé M. Loïc Villerbu, psychologue de formation, de conduire une réflexion sur la place de la criminologie au sein de l'Université. Dans son rapport de juin 2010, l'universitaire préconisait la création d'une section criminologie au CNU conçue comme trans-disciplinaire ou pluridisciplinaire. Cette section a été créée par un arrêté du 13 février 2012, avant d'être supprimée par un arrêté du 6 août 2012.

Voir sur ce point : CONFÉRENCE NATIONALE DE CRIMINOLOGIE, *Rapport sur la faisabilité, la mise en place et le développement des Etudes, Recherches et Formations en Criminologie*, établi pour Madame la Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, 2010, 87 p., spéc. p. 62.

Voir égal. : Arrêté du 13 février 2012 fixant les modalités de rattachement à la section criminologie du Conseil National des Universités, ESRH1202974A, publié au JORF du 15 mars 2012 ; Arrêté du 6 août 2012 modifiant l'arrêté du 2 mai 1995 fixant la liste des groupes et sections ainsi que le nombre de membres de chaque section du Conseil National des Universités, ESRH1230926A, publié au JORF du 21 août 2012.

craintes d'une instrumentalisation de cette discipline à des fins politiques et sécuritaires²⁰²⁷. A l'heure actuelle, la France ne reconnaît pas la criminologie comme une science autonome, mais uniquement comme une spécialisation de certains professionnels au sein de leur discipline initiale. «*Pour des raisons historiques et épistémologiques, le métier de criminologue n'existe pas en France, même si de nombreux métiers sont concernés par la criminologie* »²⁰²⁸. A défaut d'une reconnaissance institutionnelle claire, elle reste un concept encore vague pour de nombreux personnels des SPIP, qui tendent pourtant à être considérés comme des «*criminologues cliniciens*»²⁰²⁹.

« Après, dire qu'on intervient sur la matière criminologique, je n'y suis pas favorable. Parce que qu'est ce que c'est un criminologue ? » (Représentant SNEPAP, 2010)

« Pour moi, la criminologie, c'est une science élaborée sur le sol américain qui n'existe pas en France, qui n'a pas d'autonomie de pensée ou qui est instrumentalisée à des fins politiques » (CPIP, B 1, 2011)

485. Le protocole de 2009, censé apporter des réponses pertinentes aux attentes des personnels, n'a donc pas fait l'unanimité en leur sein. Si les discours des organisations syndicales sont clivés, les positionnements des professionnels apparaissent plus nuancés, parfois contradictoires. La redéfinition des contours du métier de CIP conforte certains professionnels dans leur positionnement. Elle permet de rendre le concours plus attractif, mettant en exergue la spécificité et la technicité du métier. Ce protocole a constitué le support d'une profonde réorganisation des services, consacrés en tant que services pénitentiaires.

²⁰²⁷ La nomination d'Alain Bauer, présenté comme un criminologue, a suscité de vives réactions notamment d'universitaires qui soulignent l'intérêt de cette personnalité pour les questions sécuritaires et son manque d'indépendance vis-à-vis de certains responsables politiques. Sa nomination donnera lieu à une pétition diffusée dès le mois de janvier 2009 sur le site Sauvons la Recherche et intitulée «*pourquoi nous ne voulons pas de la « nouvelle criminologie » et des projets de contrôle de la recherche sur la « sécurité intérieure »* » signée par plus de deux cents chercheurs. La création de la section CNU donnera également lieu à diverses réactions, émanant notamment de la commission permanente du CNU.

Voir not. : COLLECTIF SAUVONS LA RECHERCHE, *pétition « pourquoi nous ne voulons pas de la « nouvelle criminologie » et des projets de contrôle de la recherche sur la « sécurité intérieure »*, 5 janvier 2009, (en ligne) ; COMMISSION PERMANENTE DU CONSEIL NATIONAL DES UNIVERSITÉS, Le Conseil National des Universités dénonce la création d'une section criminologie dans l'université française, motion votée le 21 mars 2012 (en ligne).

²⁰²⁸ CONFÉRENCE PLURIDISCIPLINAIRE DES DIRECTEURS DE CENTRES DE RECHERCHE ET DE DIPLÔMES EN CRIMINOLOGIE, op. cit., 2.1.

²⁰²⁹ POTTIER P., « Insertion et probation : évolution et questionnements contemporains », in SENON J.L., LOPEZ G., CARIO R (dir.), *Psycho-criminologie. Clinique, prise en charge, expertises*, Paris, Dunod, 2008, 464 p., p. 236-241, spéc. p. 238.

Voir égal., LARMINAT (DE) X., op. cit., spéc. p. 198-199.

B – La prévention de la récidive, fondement d'une nouvelle composition des services

486. Dans le prolongement du protocole, quatre décrets du 23 décembre 2010 ont redéfini le cadre statutaire des personnels²⁰³⁰. Ces décrets contribuent à renforcer et clarifier la hiérarchie des SPIP, en consacrant leur rattachement à l'Administration pénitentiaire (1). Cette reconnaissance institutionnelle s'accompagne de l'ouverture des services à de nouveaux personnels, qui viennent compléter les équipes de CIP, tout en renforçant la capacité d'action du service (2).

1 – Une filière insertion et probation consacrée

487. Le protocole de 2009 envisageait une réforme globale de la filière insertion et probation, afin de renforcer la cohésion interne du service en clarifiant leur organisation hiérarchique²⁰³¹. Cette réforme statutaire est mise en oeuvre dès décembre 2010²⁰³². Bénéficiant aux cadres (a) et aux personnels (b), elle s'inscrit dans le prolongement des préoccupations managériales et sécuritaires qui guident l'action des services.

a- Le renforcement de l'encadrement des services

488. Au niveau de l'encadrement du service, le DSPIP voit le statut de son emploi rénové, conjointement à celui du directeur inter-régional et de l'encadrement intermédiaire. Une nouvelle organisation des SPIP émerge.

489. La réforme statutaire portée par les décrets de 2010 emporte des évolutions notables. Au niveau de l'encadrement, une modification terminologique est opérée, l'emploi du DSPIP étant désormais dénommé Directeur Fonctionnel des Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (DFSPIP)²⁰³³. Cette nouvelle appellation traduit l'extension des prérogatives et le renforcement du positionnement professionnel de ces cadres. Dépositaires de l'autorité hiérarchique sur l'ensemble des personnels, les DFPIP sont « *principalement chargés de la*

²⁰³⁰ Décret n°2010-1639 du 23 décembre 2010 portant statut particulier des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation ; Décret n°2010-1640 du 23 décembre 2010 portant statut particulier du corps des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation, publié au JORF n°3000 du 28 décembre 2010, texte n°18 ; Décret n°2010-1638 du 23 décembre 2010 relatif aux emplois de directeur fonctionnel des services pénitentiaires d'insertion et de probation, publié au JORF n°300 du 28 décembre 2010, texte n°16 ; Décret n°2010-1636 du 23 décembre 2010 modifiant le décret n°93-1114 du 21 septembre 1993 relatif au statut particulier du personnel d'insertion et de probation de l'administration pénitentiaire, publié au JORF du 28 décembre 2010, texte n°14.

²⁰³¹ Protocole statutaire du 9 juillet 2009, op. cit., spéc. p. 3.

²⁰³² DAP, Réforme statutaire de la filière insertion et probation, Ministère de la Justice, 2011, 12 p.

²⁰³³ Décret n°2010-1638 du 23 décembre 2010, op. cit.

direction, de l'organisation et du fonctionnement des services pénitentiaires d'insertion et de probation dans un ou plusieurs départements »²⁰³⁴. Ils peuvent occuper des emplois de postes de direction ou des fonctions à haut niveau de responsabilité au niveau inter-régional ou national ou à l'ENAP, ce qui leur offre de nouvelles perspectives de carrière. En parallèle, un corps de directeur pénitentiaire d'insertion et de probation (DPIP), corps de catégorie A, est instauré. Le décret portant statut particulier du corps des directeurs d'insertion et de probation est abrogé²⁰³⁵, ces derniers étant reclassés au sein du nouveau corps²⁰³⁶. L'évolution terminologique consacre l'identité pénitentiaire des cadres. Les conditions de recrutement sont diversifiées, ce corps étant accessible par concours à des candidats externes à l'Administration Pénitentiaire ainsi qu'aux CPIP et aux CSIP sur examen professionnel ou sur avancement au choix²⁰³⁷. Les DPIP sont « responsables de l'organisation et du fonctionnement des SPIP et chargés de mettre en oeuvre la politique de prévention et d'insertion des PPSMJ », exerçant « des fonctions d'encadrement, de direction, de conception, d'expertise, de contrôle de leurs services et d'évaluation des politiques publiques en matière d'insertion et de probation »²⁰³⁸. « Chargés de coordonner et de piloter le travail des équipes pluridisciplinaires placées sous leur autorité », il leur incombe « d'élaborer et de mettre en oeuvre la politique de prévention de la récidive et d'insertion des PPSMJ »²⁰³⁹. La mise en extinction en parallèle du corps des CSIP permet « de mettre fin au désordre institutionnel né de la coexistence de deux corps d'encadrement, de développer la responsabilité managériale, de structurer solidement les SPIP (...) »²⁰⁴⁰.

La réorganisation de l'encadrement des services permet de renforcer et de clarifier le positionnement des directeurs, fonctionnels et pénitentiaires. Représentants départementaux du service, les directeurs sont garants de la cohérence de la politique locale. La suppression du corps des CSIP permet de supprimer l'échelon intermédiaire, qui s'interposait entre les personnels et la direction.

²⁰³⁴ Décret n°2010-1638 du 23 décembre 2010, op. cit., art. 2.

²⁰³⁵ Décret n°2010-1638 du 23 décembre 2010, op. cit., art. 31.

²⁰³⁶ Décret n°2010-1638 du 23 décembre 2010, op. cit., art. 20.

²⁰³⁷ Décret n°2010-1638 du 23 décembre 2010, op. cit., art. 5.

²⁰³⁸ Décret n°2010-1638 du 23 décembre 2010, op. cit., art. 1.

²⁰³⁹ ib. id.

²⁰⁴⁰ Protocole statutaire du 9 juillet 2009, op. cit., spéc. p. 3.

b- La clarification du statut des conseillers

490. Le protocole statutaire de 2009 a opéré un recentrement du métier des CIP sur les champs pénal et criminologique. Les dispositions encadrant leur statut sont conduites à évoluer, afin de pallier les limites de la réforme de 2005.

491. Les dispositions du décret du 6 mai 2005²⁰⁴¹ sont apparues insuffisantes, n'apportant pas de réponses adaptées en termes de clarification de l'identité des personnels d'insertion et de probation. L'IGSJ, dans son rapport de 2006, souligne qu'« *il semble irréaliste de croire que les travailleurs sociaux peuvent être à la fois, et avec le même degré de compétence, un agent de probation chargé du contrôle du respect des obligations, un assistant social en charge de la réinsertion et un psychologue capable de faire réfléchir le délinquant sur le sens de son passage à l'acte, un criminologue apte à évaluer les risques de récidive de celui-ci, un éducateur à même de lui inculquer les valeurs qui lui font défaut et enfin un animateur en charge de la gestion d'un réseau de partenaires* »²⁰⁴². La nouvelle réforme de 2010 rénove le statut particulier de ces personnels²⁰⁴³. Dans un souci de cohérence, l'appellation des personnels évolue en Conseiller Pénitentiaire d'Insertion et de Probation (CPIP). Cette modification maintient la dualité des missions des personnels, l'insertion et la probation, et leur qualificatif de conseiller. Il n'est pas certain qu'elle permette une meilleure identification des personnels, bien qu'elle acte expressément de leur rattachement à l'Administration Pénitentiaire. Placés sous l'autorité hiérarchique des DPIP, les CPIP interviennent, sur mandat judiciaire, pour aider à la préparation des décisions judiciaires et en assurer le suivi « *dans un objectif de prévention de la récidive et de réinsertion* »²⁰⁴⁴. Le décret n'occulte pas la dimension socio-éducative de leurs missions, soulignant « *leur expertise en matière d'exécution de peine et d'accompagnement socio-éducatif* » et « *leurs connaissances en criminologie* ». Les CPIP constituent désormais le corps unique des personnels spécialisés des SPIP. Le terme générique de travailleurs sociaux, qui rendait compte de la dualité des personnels comprenant des CIP et des assistants, est supprimé de la plupart des dispositions réglementaires du code de procédure pénale au profit de celui de personnels d'insertion et de probation²⁰⁴⁵. Des dispositions transitoires sont prévues à l'égard des assistants sociaux, leur offrant un choix binaire entre la conservation de leur statut d'assistant

²⁰⁴¹ Décret n°2005-445 du 6 mai 2005, op. cit.

²⁰⁴² IGSJ, op. cit., spéc. p. 53.

²⁰⁴³ Décret n°2010-1639 du 23 décembre 2010, op. cit.

²⁰⁴⁴ Décret n°2010-1638 du 23 décembre 2010, op. cit., art. 1.

²⁰⁴⁵ Décret n°2010-1635 du 23 décembre 2010 portant application de la loi pénitentiaire et modifiant le code de procédure pénale, publié au JORF du 28 décembre 2010, p. 22796.

social, ce qui suppose la fin de leur détachement au sein des SPIP, ou leur intégration au sein du nouveau corps de CPIP²⁰⁴⁶. La réforme statutaire tend à supprimer toute référence au travail social.

492. Conformément aux dispositions du protocole de 2009²⁰⁴⁷, les évolutions statutaires s'accompagnent d'une revalorisation de leur grille indiciaire alignée sur celle des lieutenants et capitaines pénitentiaires de catégorie B²⁰⁴⁸. Cette revalorisation fait l'objet d'un accueil mitigé, n'ayant pas permis aux CPIP d'accéder à la catégorie A. Cette revendication, portée notamment par le SNEPAP, permettrait de consacrer le fait que le métier de CPIP n'est pas seulement un métier d'exécution, mais qu'il s'agit aussi d'un métier d'encadrement, de conception, exercé par des personnels sur-diplômés²⁰⁴⁹. La revalorisation indiciaire est guidée par la volonté de « *faire évoluer le corps des CIP en dehors de la filière des métiers sociaux* »²⁰⁵⁰. La nouvelle définition de leurs missions au sein de l'article D. 575 du code de procédure pénale, issue du décret du 14 décembre 2011²⁰⁵¹, supprime la référence à la mission de réinsertion. Au vu de ces dispositions réglementaires, « *le SPIP met en oeuvre les mesures propres à favoriser la prévention de la récidive* »²⁰⁵². Dans ce cadre, il s'assure du respect par la PPSMJ des mesures de contrôle et des obligations qui lui sont imposées, et rend compte de son suivi au magistrat mandant. Au regard de ces différents textes, de valeur infra-législative²⁰⁵³, les SPIP constituent de véritables services pénitentiaires, intervenant sur mandat judiciaire aux seules fins de prévenir la récidive. La circulaire d'application du décret de 2011 s'attache pourtant à souligner que cette consécration de la mission préventive ne remet pas en cause leurs missions destinées à favoriser l'insertion ou la réinsertion des PPSMJ, prévues aux articles D. 573 et D. 574 du code de procédure pénale²⁰⁵⁴. Incombant aux SPIP, ces missions ne relèvent plus nécessairement de la compétence des CPIP, clairement positionnés sur le champ pénal et rattaché à l'Administration Pénitentiaire.

²⁰⁴⁶ Protocole statutaire du 9 juillet 2009, op. cit., spéc. p. 4.

²⁰⁴⁷ Protocole statutaire du 9 juillet 2009, op. cit., spéc. p. 4.

²⁰⁴⁸ HUYGHE S., *Avis présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi de finances pour 2012, Tome IV, Administration Pénitentiaire et Protection Judiciaire de la Jeunesse*, Assemblée nationale, 12 octobre 2011, 118 p., spéc. p. 28.

²⁰⁴⁹ Entretien avec le représentant du SNEPAP, 2010.

²⁰⁵⁰ Protocole statutaire du 9 juillet 2009, op. cit., spéc. p. 4.

²⁰⁵¹ Décret n°2011-1876 du 14 décembre 2011 relatif aux attributions respectives du juge de l'application des peines, des autres magistrats mandants et du service pénitentiaire d'insertion et de probation, NOR : JUSK1129342D, publié au JORF n°291 du 16 décembre 2011, p. 21269, texte n°42.

²⁰⁵² CPP, art. D. 575 al. 2 modifié par le décret n°2011-1876 du 14 décembre 2011.

²⁰⁵³ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., 1.1.1; Protocole statutaire du 9 juillet 2009, op. cit. ; Décrets du 23 décembre 2010, op. cit.

²⁰⁵⁴ Circulaire du 16 décembre 2011 relative aux attributions respectives du juge de l'application des peines, des autres magistrats mandants et du SPIP et à leurs relations, NOR : JUSK1140065C, 6 p., publiée au BOMJ du 30 décembre 2011, n°12, spéc. p. 3.

493. La nouvelle appellation des personnels, devenus pénitentiaires, emporte de nombreuses conséquences²⁰⁵⁵. Le terme d'«*agent de probation* » qui a longtemps qualifié les personnels des CPAL semble aujourd'hui affublé d'une connotation négative, en raison d'une conception souvent réductrice de la probation. Au plan national, celle-ci est souvent appréhendée dans une dimension restrictive, celle du contrôle, du suivi, occultant toute la dimension accompagnement qu'elle comporte aux yeux du Conseil de l'Europe²⁰⁵⁶. Si la probation se conçoit dans une triple dimension, de suivi, de conseil et d'assistance, elle ne renvoie qu'aux mesures du milieu ouvert, occultant toutes les activités des CPIP en milieu fermé. Le Conseil de l'Europe propose une conception plus large des missions des services de probation, qui inclut l'aide à la préparation des décisions judiciaires et l'aide à la préparation à la libération en détention²⁰⁵⁷. L'appellation de conseiller d'insertion et de probation retenue met l'accent sur la fonction de conseil, d'avis des personnels, qui peut s'entendre aussi bien à l'égard des PPSMJ que des autorités judiciaires. La référence à la mission d'insertion permet d'atténuer en apparence la réorientation des missions sur la prévention de la récidive. L'ajout du qualificatif pénitentiaire vient toutefois menacer cette articulation délicate entre réinsertion et récidive. La réforme statutaire permet de renforcer la cohésion des différents services de l'Administration Pénitentiaire, établissements et SPIP. Des similitudes dans l'organisation des services ont pu être observées suite à la politique de sécurisation des locaux du milieu ouvert. Les personnels d'insertion et de probation et de surveillance évoluent désormais sur des grilles statutaires communes. Ils s'appuient sur un code de déontologie commun, promulgué dans le prolongement des décrets statutaires²⁰⁵⁸, bien que ce code n'apparaisse pas totalement adapté aux personnels des SPIP. La reconnaissance institutionnelle des services tend à les soumettre davantage aux impératifs sécuritaires, mais également gestionnaires.

494. Au-delà d'une simple consécration des SPIP, leur rattachement à leur Administration de tutelle vient répondre aux partisans de la création d'une direction de la probation autonome de l'Administration Pénitentiaire, mais toujours rattachée au Ministère de la Justice²⁰⁵⁹, à l'instar de l'organisation belge notamment²⁰⁶⁰. Les logiques et finalités de l'institution carcérale et du milieu ouvert sont souvent conçues comme antagonistes selon une conception bipolaire, opposant

²⁰⁵⁵ HERZOG-EVANS M., What's in name : penological and institutional connotations of probation officers' labelling in Europe, *EuroVista*, 2013, vol. 2, n°3, p. 121-133.

²⁰⁵⁶ Conseil de l'Europe, Rec(2010)1, op. cit., définitions.

²⁰⁵⁷ Conseil de l'Europe, Rec(2010)1, op. cit., définitions.

²⁰⁵⁸ Décret n°2010-1711 du 30 décembre 2010 portant code de déontologie du service public pénitentiaire, NOR : JUSK1021210D, publié au JORF n°303 du 31 décembre 2010, texte n°44.

²⁰⁵⁹ HERZOG-EVANS M., *Droit de l'exécution des peines*, op. cit., spéc. p. 225, § 231.22.

²⁰⁶⁰ SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL DE LA JUSTICE, *Dix ans Maisons de justice, Bilan et perspectives*, Actes du colloque, 2-3 décembre 2009, 327 p.

réinsertion et sécurité. Une telle scission institutionnelle est présentée comme permettant à la probation de jouir d'une véritable reconnaissance institutionnelle au sein du Ministère de la Justice, dès lors que l'Administration Pénitentiaire semble principalement préoccupée par la question de gestion de ces établissements. En termes de personnels d'encadrement d'ailleurs, la filière insertion et probation est encore souvent faiblement représentée, tant au sein des directions inter-régionales que de l'Administration centrale, au profit de la filière sécuritaire. Au sein même de la DAP, les directeurs sont issus soit du corps de l'autorité judiciaire, soit du corps préfectoral. L'autonomie de la direction garantirait aux services une indépendance financière, leur permettant de disposer de moyens propres pour assurer leurs missions et de rétablir l'équilibre entre la mission sécuritaire et la mission resocialisante. Elle interroge néanmoins sur la continuité de l'intervention entre le milieu ouvert et le milieu fermé. L'ensemble de ces réformes bride toute revendication d'autonomie. Les SPIP et les établissements pénitentiaires doivent désormais concilier leurs missions autour de l'objectif commun de prévention de la récidive. Le recentrement des missions des CPIP autour de leur cœur de métier s'accompagne d'une ouverture des services à de nouveaux personnels.

2 – Un service pluridisciplinaire

495. La création des SPIP reposait sur une polyvalence des personnels, assistants sociaux et conseillers d'insertion et de probation. Dans une logique rationalisatrice, cette polyvalence cède le pas à une spécialisation des personnels, qui s'accompagne de leur diversification. La question de la pluridisciplinarité des SPIP n'est pas une question nouvelle²⁰⁶¹. L'intégration des personnels de surveillance notamment, pour assurer certaines missions spécifiques, a régulièrement été évoquée, sans jamais être entérinée. S'appuyant sur les préconisations de Mme Gorce²⁰⁶², l'Administration Pénitentiaire s'est décidé à franchir cette étape en 2009. Si le principe de la pluridisciplinarité apparaît pertinent (a), il n'est pas sans conséquence sur la prise en charge des justiciables (b).

a- Les principes de la pluridisciplinarité

496. La consécration institutionnelle des SPIP suppose qu'ils se dotent de nouvelles compétences pour assumer l'ensemble de leurs missions. Les CPIP, appelés à se concentrer sur leurs missions d'exécution de la peine, doivent s'appuyer sur l'intervention complémentaire de

²⁰⁶¹ Voir not. CES, op. cit., I-14, spéc. p. 24.

²⁰⁶² GORCE I., op. cit., spéc. p. 6.

différents personnels.

497. Outre les personnels administratifs, dont le rôle s'élargit, le rapport de Mme Gorce proposait d'intégrer au service des personnels de surveillance, des psychologues et des assistants sociaux, tous positionnés sur des missions spécifiques²⁰⁶³. Dans cette perspective pluridisciplinaire, les assistants sociaux sont intégrés au SPIP, non pas en tant que travailleurs sociaux de l'Administration pénitentiaire, mais en tant que travailleurs sociaux classiques. Il ne leur appartient plus d'assurer le suivi des mesures, mais seulement d'apporter leurs compétences en matière sociale. Intervenant en complémentarité des CPIP dans l'évaluation des PPSMJ, ils doivent se focaliser sur la situation socio-professionnelle des justiciables afin de les orienter vers les services de droit commun. Ils jouent le rôle d'interface entre les justiciables et ces services pour renforcer l'effectivité de l'accès à leurs droits sociaux. Le protocole de 2009 souhaite promouvoir une « *intervention directe des dispositifs de droit commun* » à partir d'« *un partenariat structuré* »²⁰⁶⁴. Il n'envisage la présence des assistants sociaux qu'à titre transitoire, sous réserve d'un investissement des services de droit commun. Actant du recentrement des missions des CPIP, le protocole propose que des coordinateurs socio-culturels soient intégrés au service pour suivre la programmation et la mise en oeuvre des actions socio-culturelles en détention. Des psychologues viennent compléter les équipes, pour leur apporter un soutien dans la gestion de leurs suivis. Ils interviennent également pour accompagner le développement des programmes de prévention de la récidive, méthode collective de prise en charge consacrée par la circulaire de 2008²⁰⁶⁵.

498. A la création d'un nouveau corps d'agents de probation, proposé par le député Warsmann²⁰⁶⁶, l'Administration Pénitentiaire préfère la diversification des missions de ses personnels de surveillance. Elle franchit une nouvelle étape dans le décloisonnement de ses services en accentuant la perméabilité entre le milieu ouvert et le milieu fermé. Les surveillants sont appelés à apporter au SPIP leurs compétences en matière d'observation, de contrôle et de sécurité. Ils sont chargés de mettre en oeuvre le PSE. Afin d'améliorer la mise en oeuvre de cette mesure, sa gestion et la réalisation des formalités d'écrou sont progressivement transférées aux SPIP, sous le contrôle de personnels de surveillance dédiés rattachés au service. Ces personnels sont également chargés du suivi de la mesure. Ce transfert de compétence permet d'apporter une

²⁰⁶³ ib. id.

²⁰⁶⁴ Protocole statutaire du 9 juillet 2009, op. cit., spéc. p. 6.

²⁰⁶⁵ Voir infra.

²⁰⁶⁶ Voir supra.

réponse fonctionnelle aux ambitions de développement de la surveillance électronique. L'Administration Pénitentiaire met par ce biais ses services en capacité de mettre effectivement les mesures à exécution, tout en garantissant un contrôle et un suivi par un personnel qualifié. L'extension du champ de compétences des surveillants valorise cette profession, qui ne se réduit plus à une simple dimension de garde. Dans certains services, leur domaine d'intervention a pu être étendu à certains suivis ne comportant pas d'enjeux majeurs en termes de perspective d'évolution de la PPSMJ²⁰⁶⁷. Si le principe d'un service pluridisciplinaire répond à certaines attentes anciennes et fondées des CPIP, cette évolution n'est pas sans impact sur la qualité des prises en charge et les finalités des missions du service.

b- Les effets induits de la pluridisciplinarité

499. Sur le principe, les CPIP et les directeurs des services étudiés semblent favorables à la diversification de la composition des SPIP. Celle-ci constitue une « *opportunité certaine* » pour améliorer leurs conditions de travail des personnels et de prise en charge des PPSMJ²⁰⁶⁸. Les personnels se montrent sceptiques quant à ses répercussions sur la prise en charge des justiciables et quant à leur capacité à instaurer une vraie dynamique d'équipe.

500. En recentrant les CPIP sur le cœur de métier, la pluridisciplinarité les décharge de différentes missions. Chaque professionnel intervient sur un champ précis, sur lequel il dispose des connaissances et compétences spécifiques. Cette diversification des personnels permet a priori d'améliorer la qualité des prises en charge, par une spécialisation des professionnels, tout en rompant l'isolement des CPIP dans le suivi de leurs dossiers.

« Le travail en équipe, c'est quelque chose qui est réclamé par les travailleurs sociaux depuis longtemps parce qu'ils estiment qu'ils sont seuls par rapport à leurs dossiers. Ils sont en demande de concertation, de travail partagé, de réunion de synthèse, d'analyse de suivi des dossiers. La première demande, c'est le psychologue pour servir de supervision, d'appui technique sur certains dossiers. Mais là, c'est pas le projet qu'on souhaite et la pluridisciplinarité qu'on réclame. ». (Représentant de la CGT, 2010)

« Sur la question de la pluridisciplinarité, l'idée, ça fait longtemps qu'elle est partagée, voire mise en pratique, en lien direct avec une différenciation entre les missions du SPIP et le métier du CIP. Le CIP ne fait pas toutes les missions du SPIP. A côté, il faut d'autres professionnels. Je pense au psychologue qui peut

²⁰⁶⁷ Voir infra.

²⁰⁶⁸ Entretien avec le DFSPiP A, 2010.

avoir sa place dans le suivi, dans l'orientation ». (Représentant du SNEPAP, 2010)

« Il y avait à un moment des psychologues qui faisait des vacations, pour nous aider sur des suivis individuels. Et nous on le demande. Plus on peut avoir d'avis, plus on est intelligents sur l'approche, en plus un psychologue, c'est une autre approche, ça ne peut être que riche ». (CPIP A 3, 2011)

Cette nouvelle configuration du service préfigure les changements dans les modalités de prise en charge des PPSMJ, sous l'angle de la rationalisation des interventions. Elle rompt définitivement avec le principe d'une continuité du suivi, par un seul et même agent. La prise en charge est assurée, de manière collective, par l'ensemble des personnels qui composent le service, ce qui induit une fragmentation de la prise en charge. Les nouvelles compétences des surveillants ont suscité de vives réactions lors de leur présentation. Même si les surveillants sont en contact quotidien avec les détenus, ils ne sont pas habitués à intervenir en milieu ouvert, dans une relation de contrôle mais également de suivi²⁰⁶⁹. Ils ne disposent d'ailleurs pas nécessairement des compétences nécessaires au regard de leur formation initiale. Indépendamment de son intérêt pratique, souligné par les CPIP, le transfert de la pose du bracelet et de la mise sous écrou tend à conforter l'identité du SPIP en tant que service pénitentiaire.

« Le fait qu'il y ait un écrou au SPIP, c'est de faire des SPIP des établissements pénitentiaires à part entière. Ca a pour but de gommer la spécificité des missions du SPIP en milieu ouvert. C'est une conséquence de l'arrivée des surveillants dans les SPIP. Et ce n'est pas anodin. Ca va dans un sens sécuritaire, c'est un affichage politique assez fort où on dit que les gens sont suivi par les surveillants, ça fait sérieux ! » (Représentant de la CGT, 2010).

Le positionnement des assistants sociaux interroge également. Pour certains, leur réintroduction au sein des services pourrait inciter les services de droit commun à poursuivre une intervention a minima auprès du public spécifique que constituent les PPSMJ.

« La question des AS est plus compliqué. Si on introduit des AS, même si leur rôle est circonscrit dans le cadre du protocole, on risque de réintroduire une prise en charge sociale pénitentiaire et de conforter certains services de droit commun dans leurs pratiques. On a peur que ce soit la réintroduction d'un service social pénitentiaire, ce qui est pour nous un retour en arrière et une aberration au niveau des droits. On nous répond que l'AS est là dans l'attente d'une intervention des services de droit commun. Mais la question est de savoir si, en réintroduisant les AS dans les SPIP, on n'est pas en train de pérenniser un dispositif qui dysfonctionne plutôt que de l'améliorer ». (Représentant du SNEPAP, 2010)

²⁰⁶⁹ Voir infra.

501. Sur le principe, les personnels des services étudiés ne semblent pas opposés à l'intégration des personnels de surveillance ou au nouveau positionnement des assistants sociaux, ils s'interrogent sur leur capacité à travailler en équipe et à maintenir une prise en charge cohérente. Une telle cohérence repose sur les qualités d'animation et de management des personnels d'encadrement. Elle suppose de multiplier en interne les réunions de concertation, de collaboration, voire de créer de nouveaux cadres d'échanges.

« Historiquement, on n'a aucune tradition de travail en équipe, c'est catastrophique. Le flou statutaire qui a été le nôtre pendant des années avec différents corps qui co-existaient, qui faisaient la même chose avec des statuts différents, des salaires différents, selon des cultures professionnelles différentes n'a sans doute pas aidé, le fait qu'il y ait le bénévolat qui a existé pendant longtemps aussi dans les SPIP, ça n'a pas favorisé l'émergence d'une culture professionnelle ». (Représentant de la CGT, 2010)

La réorganisation des services, soutenue par la réforme statutaire de 2010, constitue une opportunité pour insuffler une dynamique partenariale au sein même des services. Au-delà des questions organisationnelles ou matérielles, elle suppose que les personnels acceptent d'intervenir de manière complémentaire, sur un territoire partagé, que les CPIP acceptent de déléguer certaines de leurs missions. Le travail en équipe repose sur l'évolution plus profonde de la culture professionnelle des agents²⁰⁷⁰, qu'aucun texte ne peut garantir.

502. La réforme statutaire propose une conception renouvelée du SPIP. Ce dernier constitue un service pénitentiaire à part entière, composé de personnels divers dotés de compétences spécifiques diversifiées pour oeuvrer effectivement à la prévention de la récidive. Ces évolutions n'ont pas permis de répondre aux besoins, attentes et interrogations des personnels.

II – Les SPIP, des services bénéficiant d'une reconnaissance institutionnelle contrastée

503. Les réformes engagées consacrent l'existence institutionnelle des SPIP au sein l'Administration Pénitentiaire. Elles n'ont pas été accompagnées d'un renforcement matériel qui semblait nécessaire (A). En absence de consécration législative du caractère régalién des missions des SPIP, cette situation permet d'envisager des évolutions notables dans le périmètre

²⁰⁷⁰ HERZOG-EVANS M. All hands in check, (re)mettre le travail en partenariat au centre de la probation, *AJ pénal*, 2013, n°3, p. 139-144.

d'intervention des services (B).

A – Un sous-effectif chronique des personnels d'insertion et de probation

- 504.** La question des moyens alloués au SPIP apparaît intrinsèquement liée aux différentes réformes qui les ont traversés depuis leur création. Chaque nouveau cadre réglementaire apparaît comme une réponse fonctionnelle au manque de moyens dont disposent les structures pour assumer leurs missions. En absence d'une reconnaissance législative explicite des services dans le cadre de la loi pénitentiaire, cette question matérielle a tendance à être résolue par des moyens plus structurels.
- 505.** En dépit des efforts menés en termes de recrutement des personnels, les SPIP semblent encore en sous-effectif, peinant à suivre effectivement l'ensemble des condamnés tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé. Le manque de moyens humains des SPIP a été déploré dans différents rapports récents²⁰⁷¹. Soulignant que les effectifs des services ont progressé de 38% entre le 1^{er} janvier 2006 et le 1^{er} janvier 2011, ces derniers estiment que cela restait insuffisant pour permettre aux personnels de suivre l'ensemble des PPSMJ, dont le nombre a augmenté de 16,5% sur la même période. Au 1^{er} janvier 2011, 2716 CPIP suivaient près de 240 000 PPSMJ. Le ratio était de 88,4 dossiers par agent²⁰⁷², ce qui était loin d'être optimal. Ces rapports sont néanmoins marqués par de profondes divergences quant à la détermination des moyens humains nécessaires pour permettre aux services d'atteindre un niveau d'effectif satisfaisant. Anticipant sur les effets attendus des dispositions législatives, le rapport d'impact annexé au projet de loi pénitentiaire se montrait ambitieux. Estimant que le développement des aménagements de peines induit par les nouvelles dispositions porterait de 200 000 à 210 000 le nombre de personnes suivies en milieu ouvert, tout en augmentant la charge de travail des agents, il jugeait nécessaire, sur la base d'un ratio de 80 à 60 dossiers par CPIP, de créer 1000 postes de CPIP²⁰⁷³. Ces estimations n'ont eu de cesse d'être revues à la baisse, les projets de loi de finances pour 2010 et 2011 prévoyant la création de près de 300 postes sur deux ans. Le rapport conjoint de l'Inspection Générale des Services Judiciaires et de l'Inspection Générale des Finances de 2011, établissant un effectif de

²⁰⁷¹ LERCERF J-R., *Rapport n°143 fait au loi de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi pénitentiaire*, Sénat, 17 décembre 2008, 439 p., spéc. p. 51 ; MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Rapport sur le fonctionnement des SPIP*, op. cit., spéc. p. 19 ; BORVO COHEN-SEAT N., *Rapport n°302 au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale après engagement de la procédure accélérée, de programmation relatif à l'exécution des peines*, Sénat, 26 janvier 2012, 279 p., spéc. p. 30-32.

²⁰⁷² BORVO COHEN-SEAT N., spéc. p. 31.

²⁰⁷³ LECERF J-R, op. cit., Annexe 2, Etude d'impact concernant le projet de loi pénitentiaire transmise au sénat le 7 novembre 2008 par le Gouvernement, p. 232-278, spéc. p. 269-270, 4.3.b.

référence de 3000 équivalents temps-plein, ne contient pas d'indications précises sur le nombre de recrutements nécessaires²⁰⁷⁴. Ses rédacteurs arguent des difficultés rencontrées pour évaluer la charge de travail des personnels. Le rapport établi la même année par le Ministère de la justice sur le fonctionnement des SPIP estime le besoin en emplois au 1^{er} avril 2011 à 3110 CPIP dans une hypothèse basse et à 3528 CPIP dans une hypothèse haute²⁰⁷⁵. Ces recommandations n'ont été que timidement suivies. Les personnels d'insertion et de probation restent encore minoritaires au sein des personnels de l'Administration Pénitentiaire. La loi pénitentiaire n'ayant pas confirmé le caractère régalien des missions des SPIP, elle n'a pas contribué à ce que ces difficultés matérielles soient réellement prises en considération.

506. En 2009, le législateur n'a pas consacré les missions des SPIP au titre des fonctions régaliennes incombant au service public pénitentiaire. Il s'est montré moins ambitieux que le projet de loi²⁰⁷⁶. L'article premier de ce projet²⁰⁷⁷ mentionnait expressément « *la mission d'insertion et de probation* » exercée par le service public pénitentiaire. Il consacrait légalement l'existence des SPIP, leur assurant une véritable reconnaissance institutionnelle. Cette reconnaissance n'a pas été actée par le législateur. L'article 3 de la loi pénitentiaire dispose que « *les fonctions de direction, de surveillance et de greffe des établissements pénitentiaires sont assurées par l'administration pénitentiaire* », mais « *les autres fonctions peuvent être confiées à des personnes de droit public ou privé bénéficiant d'une habilitation dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat* »²⁰⁷⁸. La conception du service public pénitentiaire telle qu'elle résulte de la loi du 24 novembre 2009 apparaît relativement décevante au regard des missions des SPIP. Ce sentiment se trouve renforcé par la présentation même du budget de l'Administration Pénitentiaire au sein duquel les missions des SPIP ne sont pas clairement identifiées, si ce n'est sous l'angle de la prévention de la récidive²⁰⁷⁹.

507. Cette absence de consécration législative permet de diversifier les solutions apportées. La réorganisation des services et la modernisation de leur mode de fonctionnement apporte un

²⁰⁷⁴ IGF, IGSJ, op. cit., spéc. p. 18-20.

²⁰⁷⁵ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, op. cit., spéc. p. 11.

²⁰⁷⁶ BORVO COHEN-SEAT N., débats parlementaires portant sur l'examen de l'article 1er du projet de loi pénitentiaire, séance du 3 mars 2009, Sénat (en ligne).

²⁰⁷⁷ Projet de loi pénitentiaire, n°495, enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juillet 2008, art. 1^{er} « *Le service public pénitentiaire participe à la préparation et à l'exécution des décisions pénales et des mesures de détention. Il exerce une mission d'insertion et de probation. Il contribue à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique. Il est organisé de manière à assurer l'individualisation et l'aménagement des peines dans le respect des intérêts de la société et des droits des personnes détenues* ».

²⁰⁷⁸ Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, op. cit., art 3 al. 1

²⁰⁷⁹ IGF, IGSJ, op. cit., spéc. p. 12.

premier niveau de réponses aux difficultés de fonctionnement des SPIP. Outre l'intégration des personnels de surveillance, d'autres personnels sont amenés à intervenir en complément ou en renforcement des CPIP. La loi pénitentiaire a institué une réserve civile pénitentiaire qui permet de répondre, sur des missions précises, au manque de moyens des SPIP²⁰⁸⁰. Les modalités de mise en oeuvre de cette réserve ont fait l'objet d'un décret le 27 juin 2011²⁰⁸¹. « *Exclusivement constituée de volontaires retraités, issus des corps de l'administration pénitentiaire, (...) soumis au code de déontologie du service public pénitentiaire* », elle peut être chargée « *d'assister les personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation dans l'exercice de leurs fonctions de probation* »²⁰⁸². La seule mention aux fonctions de probation semble orienter ces personnels vers des missions de contrôle, permettant de poursuivre le mouvement de graduation du niveau d'intervention auprès des PPSMJ, entre les réservistes, les personnels de surveillance et les CPIP. Afin de répondre à des besoins plus ponctuels, le rapport conjoint de l'ISGJ-IGF préconisait la création d'équipes mobiles intervenant sur les missions des CPIP, sur une période de longue durée, estimant les besoins à 88 équivalents temps-plein²⁰⁸³. Cette préconisation a été entendue par le législateur et consacrée dans le rapport annexé à la loi de programmation pour le justice de 2012. Cette réponse comporte le risque « *de fragiliser l'existence des suivis sur la durée des PPSMJ* »²⁰⁸⁴. Dans le cadre du projet de loi de finances pour l'année 2015, la Garde des Sceaux s'est engagée à renforcer les effectifs des SPIP en créant 1000 emplois sur la période 2014-2017, à raison de 300 créations d'emplois annuelles²⁰⁸⁵. Elle entend donner les moyens à l'administration de mettre en oeuvre la dernière réforme. Dans l'attente de l'arrivée dans les services de ces nouveaux agents, les personnels peinent à assurer l'ensemble de leurs missions, contraints de suivre un nombre important de PPSMJ. En 2014, 125 CPIP ont été formés au sein de l'ENAP²⁰⁸⁶. Au 1^{er} janvier 2015, les SPIP comptaient 4538 personnels, ce chiffre marquant une progression annuelle de 8,3%²⁰⁸⁷. Les services prennent en charge 249 298 PPSMJ en milieu fermé et en milieu ouvert, le nombre de personnes prises en charge ayant diminué annuellement de 1%.

508. En dépit des efforts engagés, les personnels semblent toujours confrontés à des difficultés matérielles pour assurer leurs suivis. Pour les pallier, la redéfinition du périmètre de leur champ

²⁰⁸⁰ Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, art. 17.

²⁰⁸¹ Décret n°2011-740 du 27 juin 2011 fixant les modalités de mise en oeuvre de la réserve civile pénitentiaire, publié au JORF n°149 du 29 juin 2011, p. 10958.

²⁰⁸² Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, art 17.

²⁰⁸³ IGF, IGSJ, op. cit., spéc. p. 21.

²⁰⁸⁴ BORVO COHEN-SEAT N., *Rapport n°302*, op. cit., spéc. p. 31.

²⁰⁸⁵ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Budget 2015, Plaquette de présentation*, Octobre 2014, 16 p., spéc. p. 11.

²⁰⁸⁶ DAP, *Les chiffres clés au 1^{er} janvier 2015*, op. cit., spéc. p. 14.

²⁰⁸⁷ ib. id.

d'intervention est régulièrement évoquée.

B – Une nouvelle définition du périmètre d'intervention

509. Au-delà de la diversification des personnels intervenant au sein des SPIP, les récentes réformes reposent la question de l'intervention des services au stade pré-sentenciel. La délégation de leurs compétences au secteur associatif est une question ancienne qui, dans le contexte actuel, se pose avec une acuité toute particulière (1). Le recentrement des SPIP sur le stade post-sentenciel pose également la question de la répartition des compétences entre ces services et les autorités judiciaires (2).

1- La délégation de compétences au stade pré-sentenciel

510. L'article 3 de la loi pénitentiaire dispose que toutes des fonctions assurées par les SPIP ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Administration Pénitentiaire et que ces fonctions peuvent être déléguées, notamment au secteur associatif²⁰⁸⁸.

511. Le secteur associatif intervient au stade pré-sentenciel dans le cadre des enquêtes et du contrôle judiciaire²⁰⁸⁹. A ce stade, le partage des compétences revêt des enjeux anciens mais complexes²⁰⁹⁰. Sur la base du rapport de M. Ciotti²⁰⁹¹, la loi de programmation relative à l'exécution des peines du 27 mars 2012²⁰⁹² a modifié les articles 41 et 81 du code de procédure pénale, qui précisent que le Parquet ou le juge d'instruction peut requérir une personne habilitée pour réaliser une enquête sociale rapide, ou, « *en cas d'impossibilité matérielle* », le SPIP²⁰⁹³. Cette loi a consacré le principe de la délégation des enquêtes pré-sentencielles au secteur

²⁰⁸⁸ Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, art. 3 « *Le service public pénitentiaire est assuré par l'administration pénitentiaire sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice, avec le concours des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées. Les fonctions de direction, de surveillance et de greffe des établissements pénitentiaires sont assurées par l'administration pénitentiaire. Les autres fonctions peuvent être confiées à des personnes de droit public ou privé bénéficiant d'une habilitation dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat*».

²⁰⁸⁹ Outre son positionnement en tant que partenaire pour assurer notamment l'hébergement des PPSMJ ou la mise en oeuvre de certaines mesures de placement à l'extérieur, le secteur associatif intervient en complémentarité ou en concurrence des SPIP au stade pré-sentenciel pour assurer le suivi des personnes placées sous contrôle judiciaire. Il intervient également au stade pré-sentenciel pour réaliser les enquêtes.

²⁰⁹⁰ MAHOT E., *Les SPIP et les associations socio-judiciaires*, 109 p., Mémoire : certificat d'aptitude aux fonctions de conseillers d'insertion et de probation, 9^e promotion, 2005.

²⁰⁹¹ CIOTTI E., *Rapport pour renforcer l'efficacité de l'exécution des peines*, Juin 2011, 128 p. p. 89.

²⁰⁹² Loi n°2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines, publiée au JORF n°75 du 28 mars 2012, p. 5592.

²⁰⁹³ CPP, art. 41 al. 7 modifié par la loi du 27 mars 2012 ; CPP, art. 81 al. 7 modifié par la loi du 27 mars 2012

associatif. La portée de ces nouvelles dispositions législatives reste limitée. Les services travaillent déjà, le plus souvent, en collaboration avec le secteur associatif, en se répartissant notamment la tenue des permanences d'orientations pénales. Ils fonctionnent en termes de complémentarité. Il se pourrait ainsi qu'à terme, les magistrats se saisissent de cette faculté de saisir en premier lieu le secteur associatif et non le SPIP. La professionnalisation croissante des associations socio-judiciaires a contribué à améliorer la qualité des évaluations proposées, pouvant inciter les autorités judiciaires à les privilégier²⁰⁹⁴. La pertinence de cette délégation en termes d'amélioration qualitative de la prise en charge des justiciables mérite pourtant d'être interrogée²⁰⁹⁵. Si le recentrage des SPIP sur les missions post-sentencielles peut, en théorie, permettre d'améliorer la qualité du suivi des PPPSMJ²⁰⁹⁶, la délégation des activités pré-sentencielles au secteur associatif semble s'inscrire dans une logique de gestion des moyens humains et matériels²⁰⁹⁷. Cette délégation apporte une réponse au manque de personnels d'insertion et de probation encore régulièrement déploré²⁰⁹⁸, bien que parfois contesté²⁰⁹⁹. La redéfinition du champ d'intervention des CPIP permet de pallier le manque de personnels sans pour autant procéder à de nouveaux recrutements. Elle constitue l'une des réponses apportées à ces carences, au même titre que l'instauration de CPIP placés, le recrutement de contractuels, le recours à la réserve civile pénitentiaire ou la réorganisation structurelle des services. La mission d'aide à la préparation des décisions judiciaires fait pourtant partie des missions des services²¹⁰⁰, support de l'individualisation de la peine prononcée. Les personnels y semblent attachés, craignant que l'externalisation vers le secteur associatif des missions pré-sentencielles n'ouvre la voie à un processus plus large de délégation d'autres missions, notamment dans le cadre des mesures alternatives à l'incarcération, voire au stade post-sentenciel. Certaines associations interviennent déjà dans le cadre du SME.

« Aujourd'hui, il y a encore une volonté assez nette de la part de la DAP de garder la main sur les aménagements de peine. Le rôle des associations, dans les aménagement des peines, est relativement cadré. Ils sont prestataires dans le cadre d'un aménagement des peines, ils ne sont pas auteurs. Mais notamment sur le SME, certaines associations avant cantonnées sur le contrôle judiciaire avancent et font des propositions de plus en plus régulières au JAP sur ce terrain-là. Le risque c'est que le SPIP devienne un établissement pénitentiaire chargé d'exécuter les peines aménagées et que tout ce qui relève d'alternatives plus large

²⁰⁹⁴ MAHOT E., op. cit., spéc. p. 51-58.

²⁰⁹⁵ Voir infra.

²⁰⁹⁶ Loi n°2012-409 du 27 mars 2012, op. cit., Rapport annexé définissant les objectifs de la politique d'exécution des peines annexé à la loi de programmation relative à l'exécution des peines du 27 mars 2012, II.C.3.

²⁰⁹⁷ CIOTTI E., op. cit., spéc. p. 89.

²⁰⁹⁸ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, op. cit., spéc. p.14.

²⁰⁹⁹ IGF, IGSJ, op. cit., spéc. p. 12, 3.1.

²¹⁰⁰ CPP, art. D. 574 modifié par le décret n°2014-1582 du 23 décembre 2014 en vigueur au 27 décembre 2014.

soit délégué. Dans le cadre de la loi pénitentiaire, on a bataillé pour essayer de défendre tout ce qui relevait de l'exécution des peines dans les fonctions non déléguables y compris ce qui relève des peines de milieu et de probation. Mais ça a été balayé d'un revers de la main. Et on peut craindre une volonté là-dedans. Mais pour l'instant on n'a pas d'éléments concrets ». (Représentant syndical SNEPAP, 2010)

La cohérence du suivi et la pertinence des mesures pourraient s'en trouver affectées, notamment si les mesures sont confiées à des personnes issues de filières sécuritaires. Il est à craindre qu'une telle délégation ne réduise alors le suivi à un simple contrôle. Cette dimension de contrôle ne peut être isolée. Elle doit être intégrée dans le cadre d'une prise en charge globale comprenant une dimension d'accompagnement. A l'inverse, la redéfinition du périmètre d'intervention des SPIP peut conduire à un renforcement de leurs compétences au stade post-sentenciel, notamment dans la détermination des modalités de suivi des justiciables.

2- La tentative de renforcement des compétences au stade post-sentenciel

512. D'un point de vue juridique, l'intervention de l'autorité judiciaire pour valider les modalités d'exécution de la peine apparaît indispensable, afin de ne pas porter atteinte au principe d'autorité de la chose jugée. Elle permet d'assurer un continuum pénal et de soumettre l'ultime phase du procès pénal aux exigences du procès équitable. Toutefois, la question de la détermination des modalités exactes du suivi, en termes notamment de fréquence voire de contenu, apparaît plus incertaine.

513. Les SPIP interviennent sur mandat judiciaire. Ils sont saisis pour mettre en oeuvre une mesure dont les modalités sont définies par l'autorité judiciaire. Comme l'a souligné le Garde des Sceaux en janvier 2011, « *il est impératif que les modalités de suivi soient présentées en amont aux autorités judiciaires et que les choix faits individuellement dans chaque dossier soient portés à la connaissance des magistrats* »²¹⁰¹. Le rapport conjoint de l'IGSJ et de l'IGF préconisait de renforcer les pouvoirs du JAP, en soumettant la détermination des modalités de suivi au double contrôle du JAP et du directeur du SPIP dans le cadre d'une procédure de validation encadrée²¹⁰². En dépit de l'informatisation des suivis, les services disposent d'une relative autonomie dans la détermination des modalités de la prise en charge. La fréquence des entretiens dépend souvent de considérations pragmatiques, liées à la charge de travail des agents, même si le magistrat dispose

²¹⁰¹ IGF, IGSJ, op. cit., spéc. p. 6.

²¹⁰² ib. id.

d'un droit de regard sur ces décisions. Le décret du 14 décembre 2011²¹⁰³ a clarifié les prérogatives du SPIP et du JAP et des autres magistrats mandants en matière de détermination des modalités de prise en charge des condamnés. Il a consacré le rôle de maître d'oeuvre des SPIP dans la mise à exécution des décisions pénales, en modifiant les articles D. 577 et D. 533-1 du code de procédure pénale. Dans sa version originelle, en vigueur depuis 1999, le premier permettait au JAP et aux autres magistrats mandants concernés de communiquer, le cas échéant, pour chaque dossier dont ils saisissaient le SPIP « *des instructions particulières pour le suivi de la mesure* »²¹⁰⁴. Le magistrat disposait également de la faculté de demander « *par un écrit motivé au directeur du SPIP de désigner un autre travail social* », s'il constatait que celui chargé de la mesure ne remplissait pas les diligences prévues²¹⁰⁵. Sur ce fondement, il pouvait émettre des préconisations quant à la fréquence des convocations. Cette faculté lui était expressément reconnue dans le cadre d'une libération conditionnelle au vu de l'article D. 533-1²¹⁰⁶, avant d'être supprimée par le décret du 14 décembre 2011²¹⁰⁷. Dans le cadre de la nouvelle version de l'article D. 577, l'autorité judiciaire conserve sa faculté de communiquer des instructions particulières « *relatives à la finalité de la mesure et au contenu des obligations à respecter* »²¹⁰⁸. Il incombe expressément au SPIP de « *[définir] les modalités de la prise en charge des PPSMJ* » et de les « *[mettre] en œuvre, après en avoir avisé le magistrat mandant qui peut, le cas échéant, faire toutes observations utiles* »²¹⁰⁹. Le magistrat n'est plus fondé à demander la désignation d'un autre CPIP. Il peut simplement « *[signaler] au directeur du SPIP toute difficulté qu'il constate dans la prise en charge des mesures et, s'il y a lieu, [demander] au directeur du SPIP qu'il lui adresse un rapport en réponse* »²¹¹⁰. Le contenu de cet alinéa a été précisé au sein d'une brève circulaire du 16 décembre 2011²¹¹¹.

514. Ce texte disposait que « *parmi les modalités de prise en charge relevant de la*

²¹⁰³ Décret n°2011-1876 du 14 décembre 2011 relatif aux attributions respectives du juge de l'application des peines, des autres magistrats mandants et du service pénitentiaire d'insertion et de probation et à leurs relations, JUSK1129342D, publié au JORF n°291 du 16 décembre 2011, p. 21269.

²¹⁰⁴ CPP, art. D. 577 al. 1 modifié par le décret n°99-276 du 13 avril 1999, en vigueur du 14 avril 1999 au 17 décembre 2011.

²¹⁰⁵ CPP, art. D. 577 al. 2 modifié par le décret n°99-276 du 13 avril 1999 en vigueur du 14 avril 1999 au 17 décembre 2011.

²¹⁰⁶ CPP, art. D. 533-1 al. 1 créé par le décret n°2006-385 du 30 mars 2006, puis modifié par le décret n°2010-1635 du 23 décembre 2010 en vigueur du 29 décembre 2010 au 17 décembre 2011.

Entre ces deux versions, seul le terme « *travailleur social* » a été remplacé par celui de « *personnel du SPIP* » sans modification substantielle de la disposition.

²¹⁰⁷ CPP, art. D. 533-1 modifié par le décret n°2011-1876 du 14 décembre 2011.

²¹⁰⁸ CPP, art. D. 577 al. 1 modifié par le décret n°2011-1876 du 14 décembre 2011 en vigueur au 17 décembre 2011.

²¹⁰⁹ CPP, art. D. 577 al. 2 modifié par le décret n°2011-1876 du 14 décembre 2011 en vigueur au 17 décembre 2011.

²¹¹⁰ CPP, art. D. 577 al. 3 modifié par le décret n°2011-1876 du 14 décembre 2011 en vigueur au 17 décembre 2011.

²¹¹¹ Circulaire du 16 décembre 2011 relative aux attributions respectives du juge de l'application des peines, des autres magistrats mandants et du service pénitentiaire d'insertion et de probation et à leurs relations, NOR : JUSK1140065C, 6 p, publiée au BOMJ du 30 décembre 2011, n°12.

compétence du SPIP figurent notamment la fréquence des rencontres ou, à titre complémentaires de ces dernières, la mise en place de programmes de prévention de la récidive ». Elle actait qu' « il n'appartient pas à l'autorité judiciaire de déterminer la fréquence des convocations devant le SPIP, le nom du conseiller qui sera chargé du dossier, le lieu des convocations, ou tout autre modalité de suivi ayant un impact sur l'organisation du service, tant au plan matériel qu'au plan des ressources humaines »²¹¹². Ces précisions modifiaient de manière importante la répartition des compétences entre le SPIP et les autorités judiciaires mandantes. Elles ont suscité de vives réactions de la part des magistrats. Le syndicat de la magistrature a déposé une requête devant le Conseil d'Etat en vue de l'annulation pour excès de pouvoir du décret et de sa circulaire d'application. La haute juridiction administrative, dans sa décision du 13 février 2013, lui a partiellement donné raison²¹¹³. Elle n'a pas jugé utile d'annuler le décret, estimant que ce dernier n'opérait pas de modification substantielle dans la répartition des compétences entre l'autorité judiciaire et le SPIP²¹¹⁴. Le Conseil d'Etat a néanmoins annulé partiellement les dispositions de la circulaire, en supprimant les mentions relatives à la fréquence des entretiens²¹¹⁵. Il a estimé que « la détermination de la fréquence des convocations des PPSMJ devant un personnel du SPIP constitue l'une des caractéristiques essentielles de l'exécution des peines qui relève, en dernier ressort, des juridictions de l'application des peines »²¹¹⁶.

515. Cette tentative de redéfinition des compétences du DSPIP renforçait considérablement le rôle de l'Administration Pénitentiaire dans la phase de l'application des peines. La circulaire positionnait le JAP en simple rôle de l'incident. La décision du Conseil d'Etat permet de conserver un équilibre nécessaire entre compétence judiciaire et compétence pénitentiaire. La loi du 15 août 2014 a clarifié la répartition des compétences entre le JAP et le SPIP, en confirmant le rôle central du magistrat. Au vu des nouvelles dispositions législatives, le JAP, « [juridiction] du premier degré (...) [chargée] de fixer les principales modalités d'exécution des peines », est « [avisé], par les SPIP, des modalités de prise en charge des personnes condamnées, définies et mises en oeuvre par ces services »²¹¹⁷. Il peut « faire procéder aux modifications qu'[il juge] nécessaires au renforcement du contrôle de l'exécution de la peine »²¹¹⁸. Au regard des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, le JAP conserve un droit de regard et un

²¹¹² Circulaire du 16 décembre 2011, op. cit., §1, spéc. p. 3.

²¹¹³ Conseil d'Etat, 6e et 1ère section réunies, Décision du 13 février 2013, n°356852.

²¹¹⁴ Conseil d'Etat, op. cit., considérant 10.

Voir égal. : HERZOG-EVANS M., L'administration pénitentiaire peut déterminer les compétences respectives des SPIP et des JAP, *AJ Pénal*, 2013, n°4, p. 230-232.

²¹¹⁵ Conseil d'Etat, op. cit., considérant 16.

²¹¹⁶ Conseil d'Etat, op. cit., considérant 14.

²¹¹⁷ CPP, art. 712-1 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

²¹¹⁸ ib. id.

pouvoir de modification sur les modalités de mises en oeuvre de la peine. Ces dispositions ne constituent qu'un cadre normatif, au sein duquel les professionnels interviennent, selon des modalités parfois éloignées des prescriptions. Les relations entre les CPIP et les JAP restent marquées par une profonde ambivalence, oscillant entre volonté d'indépendance et constat d'une interdépendance²¹¹⁹. Dans cette configuration complexe, « un équilibre s'établit entre les exigences des JAP qui cherchent des garanties car ils sont responsables des personnes placées sous leur responsabilité et les capacités d'exécution des CPIP qui se voient entraînés à traiter de plus en plus de dossiers et qui veulent éviter que leur propre responsabilité soit mise en cause »²¹²⁰. La valeur prescriptive des cadres normatifs reste relative.

516. Depuis leur création en 1999, les SPIP ont vu leurs principes de fonctionnement redéfinis à l'aune des nouvelles exigences managériales. Aux fins de renforcer leur performance, c'est-à-dire leur capacité à mettre effectivement les décisions pénales à exécution de manière efficace et efficiente, les services ont été contraints de rationaliser leur organisation et leur composition. Le processus de rationalisation repose sur de nouveaux fondements infra-règlementaires, circulaires, protocole, et règlementaires. Il s'inscrit dans le cadre de la RGPP et tend à répondre aux nouvelles exigences quantitatives de la LOLF. Sommés de respecter le cadre du mandat pénal qui fonde leurs interventions, les services ont dû repenser leur organisation. Aux fins de répondre aux sollicitations des magistrats, ils se sont attachés à formaliser leurs pratiques, en mobilisant l'écrit et l'outil informatique. Différentes permanences ad hoc ont été instaurées pour renforcer leur réactivité. Ils ont été incités à revoir la conception de leurs missions, réparties en pôles d'activité. Cette logique gestionnaire a entraîné une redéfinition du principe de la continuité du suivi. Ce dernier n'est plus garanti par l'intervention d'un personnel unique mais par l'intervention des différents professionnels qui composent le service. Les SPIP ont vu les contours de leurs missions redéfinies. Pluridisciplinaires, ils ont vocation à intégrer de nouveaux personnels. Le coeur de métier des agents a été recentré sur leurs missions pénales, strictement encadrées par le mandat judiciaire, aux fins de prévenir la récidive.

517. Pour accompagner ces évolutions, la DAP s'est attachée à renforcer le positionnement institutionnel de ses services. Ce renforcement s'est manifesté par la consécration de leur identité pénitentiaire. En dépit de la rénovation statutaire de la filière insertion et probation, ces réformes n'ont pas permis de mettre un terme au malaise identitaire des personnels. Confrontés à un sous-effectif chronique, les SPIP peinent à percevoir la logique de leur nouveau cadre d'intervention.

²¹¹⁹ MOUHANNA C. (dir.), op. cit., spéc. p. 144.

²¹²⁰ MOUHANNA C. (dir.), op. cit., spéc. p. 150.

Les nouveaux principes managériaux qui guident leur fonctionnement induisent une nouvelle conception de la finalité préventive de leur action. L'exigence de performance sous-tend une culture nouvelle de l'évaluation du fonctionnement des services. Dans cette perspective, l'introduction de nouvelles méthodes de travail a été perçue moins comme le support d'une amélioration de la qualité des prises en charge que comme un moyen de permettre aux cadres d'exercer un contrôle diffus sur les pratiques des personnels. La polarisation et la pluridisciplinarité des SPIP induisent un morcellement des prises en charge des PPSMJ. Au niveau même des finalités des missions des personnels d'insertion et de probation, les réformes engagées ont opéré de subtiles mais notables évolutions. Si la prévention de la récidive constitue le coeur de l'action des SPIP, celle-ci s'inscrit dans un nouveau contexte idéologique. Elle est implicitement soumise aux mêmes exigences gestionnaires, qui supposent son évaluation. Dans cette perspective, l'approche individualisée et resocialisante, qui prévalait lors de la création des services, a tendance à se décentrer progressivement de l'individu. La prise en charge s'inscrit dans une perspective plus collective, orientée vers la protection de la société. Les services sont incités moins à prévenir qu'à gérer le risque de récidive.

Conclusion intermédiaire

518. La prévention de la récidive constitue un concept idéologique permanent dans le processus d'institutionnalisation des SPIP. Fondement originel de l'instauration des premières structures du milieu ouvert et du milieu fermé, elle constitue la finalité des missions des services actuels. Sous couvert de cette apparente continuité, l'étude du fonctionnement des services, depuis leurs origines, met en exergue une évolution dans l'appréhension du concept. Si la dichotomie originelle entre répression et prévention n'a jamais été remise en cause, les frontières tendent à se brouiller. Initialement, l'approche duale de la récidive se traduisait par une sévérité accrue à l'encontre des récidivistes et une pénalité modérée à l'encontre des primo-délinquants, comme le symbolisent les lois de 1885. Il s'agissait de prévenir la récidive ou de lutter contre la récidive d'un point de vue individuel afin de tendre, dans un second temps, à la protection de la société. La mise en avant de préoccupations sécuritaires, objet d'une instrumentalisation politique, a progressivement conduit à renverser cette logique en plaçant les intérêts de la société au coeur des préoccupations de l'institution judiciaire. Dans une nouvelle logique de performance, portée par les deux cadres budgétaires et institutionnels que constituent la LOLF et la RGPP, la logique gestionnaire tend à modifier les attentes à l'égard du système pénal. Il lui incombe de gérer les flux et les moyens dans une nouvelle logique d'efficacité, d'effectivité et d'efficience. Il s'agit désormais de prévenir la récidive en se positionnant non plus tant du côté des délinquants, mais davantage du côté du corps social, induisant le passage d'une prévention de l'acte à une gestion du risque. Cette évolution conceptuelle ressort de l'ensemble des réformes engagées depuis le début du XXI^e siècle, qui ont profondément modifié l'architecture du procès pénal.

519. Ces réformes, relayées par le pouvoir exécutif et l'administration pénitentiaire, ont eu de nombreuses répercussions sur les SPIP. Elles leur ont permis d'acquérir une meilleure visibilité institutionnelle, consacrant leur rattachement à une administration intégrée dans le processus de rationalisation de l'ensemble du système pénal. Au regard de la faiblesse de leurs fondements juridiques, les SPIP s'avèrent particulièrement perméables aux principes de la nouvelle gestion publique. L'action des services est désormais guidée par une nouvelle logique managériale. Celle-ci a induit des évolutions profondes dans le fonctionnement des services. Leurs missions ont fait l'objet d'une nouvelle définition aux fins de rationaliser leur action autour de l'objectif de prévention de la récidive. Dans le contexte contemporain, leurs méthodes d'intervention ont été repensées, l'individualisation s'effaçant progressivement derrière des impératifs gestionnaires, en

termes de flux, de moyens et de risques.

PARTIE II

LA RATIONALISATION DES INTERVENTIONS DES SPIP L'AUNE DE LA PRÉVENTION DE LA RÉCIDIVE

520. Au-delà d'un simple objectif, assigné à la peine prononcée et exécutée, la prévention de la récidive guide l'action des différents acteurs de manière transversale. Les SPIP se sont structurés autour du concept central de la récidive, dont la prévention constitue la finalité essentielle de leurs missions. La permanence de ce concept, tout au long du processus de structuration des services, ne doit pas conduire à occulter une profonde mutation idéologique. Dans le contexte actuel, la logique préventive semble davantage répondre au souci d'assurer effectivement la protection de la société que de favoriser la réintégration du délinquant en son sein. Elle tend à un objectif plus collectif qu'individuel. C'est aux fins de mieux prévenir la récidive ainsi conçue que les SPIP ont vu leur organisation, leur composition et leurs méthodes de travail repensées, dans un triple objectif de gestion des flux, des risques et des moyens. La rationalisation des principes de fonctionnement des services n'est pas sans conséquences sur la prise en charge des PPSMJ. Initialement, la prévention de la récidive reposait sur une approche individualisée, au soutien du processus de réinsertion du délinquant. En permettant le retour du condamné au sein de la société, la prise en charge était censée la protéger. Le décentrement de la logique préventive par rapport au condamné induit une nouvelle conception de la prise en charge, qui doit limiter tout risque de récidive en ne permettant le retour du délinquant qu'à condition que son absence de récidive soit assurée. Les méthodes d'intervention des SPIP ont été repensées à l'aune de cette nouvelle logique.

521. La récidive fait toujours l'objet d'une approche dichotomique, mêlant répression et prévention. Elle constitue un concept juridique opérationnel ancien, cause légale d'aggravation de la peine prononcée à l'encontre de ceux qui, condamnés une première fois, poursuivent malgré tout leur carrière délinquante. Elle justifie à l'inverse le prononcé de peines plus modérées à l'égard des primo-délinquants ou des délinquants qui présentent des gages sérieux préfigurant leur capacité à réintégrer la société. Le caractère opérationnel de ce concept s'est trouvé renforcé. Dans le contexte de résurgence des préoccupations sécuritaires, la prise en compte de la récidive a été étendue au stade de l'exécution de la peine. Aux stades sentenciel et post-sentenciel, elle induit une pénalité plus répressive. En parallèle, une politique volontariste en faveur des mesures a été menée aux fins de préserver les délinquants les moins endurcis du caractère criminogène de la peine privative de liberté. La logique gestionnaire, qui irrigue l'ensemble du système pénal, conduit toutefois à s'interroger sur la cohérence de ce nouveau système de pénalité, irrigué par le concept central de la récidive. Dans une logique de gestion des flux et des moyens, la politique pénale induit un risque de dénaturation des mesures du milieu ouvert, instrumentalisées en vue de permettre, en amont, un renforcement de la répression tout en luttant, en aval, contre la surpopulation des établissements

pénitentiaires. Ce risque est présent dans le cadre de la prise en charge des PPSMJ. Cette dernière n'apparaît plus uniquement guidée par la volonté de prévenir effectivement la récidive d'un point de vue individuel, en soutenant un processus de réinsertion et de réintégration sociale. Elle semble davantage déterminée par le souci de gérer efficacement et de manière efficiente le risque individuel de récidive au service d'une meilleure protection de la société.

522. Il convient d'interroger l'évolution concrète des missions des SPIP et de leurs méthodes de prise en charge des PPSMJ. Dans le nouveau contexte managérial, la consécration de la prévention de la récidive en tant que finalité essentielle de leurs missions dépasse la simple affirmation de principe. Dans le cadre du renouveau conceptuel dont elle fait l'objet, elle opère des répercussions concrètes sur le champ d'intervention des services, tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé (Titre I). Elle induit également de profondes modifications dans les méthodes de prise en charge des PPSMJ (Titre II).

Titre I – La rationalisation des missions des SPIP à l'aune de la nouvelle conception préventive

523. La récidive constitue un concept juridique mobilisé selon une double approche, répressive et préventive. Elle illustre particulièrement les fonctions dissuasive et utilitariste de la peine. La lutte contre la récidive constitue un fondement répressif intervenant au stade du prononcé de la peine et de sa mise à exécution. Elle entraîne un durcissement de la pénalité à l'égard des récidivistes, aux fins de réprimer plus durement leur comportement au regard de leur insensibilité à la première sanction pénale. Cette conception sous-tend néanmoins une logique dissuasive, qui s'inscrit dans une perspective préventive. La sévérité des peines encourues doit inciter le délinquant à ne pas commettre de nouvelles infractions. Selon cette approche répressive et pénalo-centrée, la peine privative de liberté constitue la mesure la plus pertinente pour protéger efficacement la société et punir effectivement les délinquants récidivistes. Il s'agit de prévenir le risque d'une éventuelle récidive en excluant temporairement le condamné du corps social. Cette pertinence a notamment justifié l'instauration du mécanisme des peines planchers, par la loi du 10 août 2007²¹²¹, avant son abrogation par la loi du 15 août 2014²¹²². Cette dernière n'a toutefois pas supprimé l'ensemble des dispositifs dérogatoires existant à l'encontre des récidivistes.

La récidive fait en parallèle l'objet d'une approche préventive. Elle fonde une politique volontariste de développement des mesures du milieu ouvert, consacrant le caractère exceptionnel de la peine d'emprisonnement. Il s'agit, dans cette perspective, de permettre aux primo-délinquants d'accéder plus facilement à ces peines et mesures restrictives de liberté, aux fins de les protéger des effets néfastes de l'incarcération. La prise en compte de la récidive s'inscrit alors dans un idéal réhabilitatif. La peine doit présenter une utilité. Les politiques pénales apparaissent schizophréniques, entraînant d'un côté un recours massif à l'incarcération, tout en incitant, de l'autre, au développement des aménagements de peines.

524. Intervenant en milieu ouvert et en milieu fermé, les SPIP se trouvent au coeur de ces nouvelles orientations législatives. L'exigence de sévérité accrue à l'égard des récidivistes a opéré des évolutions notables au stade sentenciel et post-sentenciel en termes de nature et de quantum des peines prononcées et exécutées. Elle a contribué à augmenter la population carcérale, détenue au sein d'établissements surpeuplés. La nouvelle logique gestionnaire tend à

²¹²¹ Loi n°2007-1198 du 10 août 2007, op. cit.

²¹²² Loi n°2014-896 du 15 août 2014, op. cit.

dénaturer les finalités ambitieuses assignées au milieu ouvert. Les aménagements de peine sont davantage conçus comme un moyen d'endiguer le phénomène de surpopulation carcérale, et moins comme des mesures permettant de prévenir effectivement la récidive. Leur utilité préventive repose sur leur caractère individualisé. Leur prononcé, dans le cadre de procédures simplifiées destinées à gérer au mieux le flux des dossiers, nuit à leur individualisation. Ces évolutions ont contribué à modifier les missions des services tant en milieu fermé (Chapitre I) qu'en milieu ouvert (Chapitre II).

Chapitre I - La prévention de la récidive au coeur des missions des SPIP en milieu fermé

525. La récidive est un concept juridique dont le caractère opérationnel a été renforcé. La volonté d'apporter une réponse pénale à tout acte infractionnel se double d'une volonté de réprimer plus sévèrement les délinquants récidivistes. Dans une logique répressive, la récidive constitue un fondement essentiel dans le processus de détermination de la peine, au stade de son prononcé et de sa mise à exécution. Elle permet in fine d'assurer au mieux la protection de la société, tout en mobilisant la fonction dissuasive de la peine à des fins préventive. La peine privative de liberté apparaît bien souvent comme la peine la plus adaptée pour concilier approche répressive à l'égard des condamnés et approche protectrice à l'égard de la société et des victimes. Cet attachement ancestral à la peine d'emprisonnement, comme symbole de la pénalité moderne, est à l'origine d'une surpopulation carcérale que les pouvoirs publics peinent à enrayer. Les conditions d'intervention des SPIP en détention s'en trouvent naturellement modifiées.

526. Mobilisée à tous les stades du procès pénal, la récidive a des répercussions concrètes sur les peines (Section I). Elle opère une évolution des missions des SPIP en milieu fermé (Section II).

Section I – La récidive, fondement essentiel de la détermination de la peine

527. Le champ d'application de la récidive a progressivement été étendu. Cause légale de l'aggravation de la peine, son caractère opérationnel a été renforcé, étendu, diversifié. L'existence d'antécédents judiciaires constitue un principe essentiel dans la détermination de la sanction, à tous les stades du procès pénal (I). La volonté de réprimer plus sévèrement les récidivistes s'est traduite par une promotion, à leur encontre, de la peine privative de liberté, mesure éliminatrice et protectrice par excellence. Elle se manifeste également dans le cadre des conditions temporelles d'octroi des aménagements de peine. Cette politique alimente un système carcéral, en proie à une situation de surpopulation problématique (II).

I – La récidive, un concept juridique opérant dans la détermination de la peine

528. Dans une perspective utilitariste, la peine doit être tournée vers l'avenir. Si la récidive peut conduire à une sévérité plus accrue des peines prononcées, la prise en charge des délinquants doit, par la suite, s'inscrire dans une logique préventive. Cette logique semble en partie contredite à l'égard des récidivistes. Traditionnellement, la récidive constitue un facteur légal d'aggravation de la peine. Il s'agit, par ce biais, de sanctionner plus durement un justiciable qui, bien qu'averti du caractère illégal de son comportement par une première condamnation, a pourtant persévéré dans sa conduite délinquante. Progressivement, la prise en compte de cet état de récidive a été étendu au stade de la détermination des modalités de la peine. Le délinquant, qui peut déjà être plus sévèrement sanctionné (A), se voit appliquer des critères d'octroi plus restrictifs dans le cadre des mesures prononcées au stade post-sentenciel (B).

A – La récidive, fondement du renforcement de la fonction répressive de la peine

529. La récidive constitue un concept opérationnel enserré dans des conditions légales précises (1). Dès lors qu'elle est constituée, elle emporte des effets juridiques, en tant que circonstance aggravante de la peine encourue (2).

I- La récidive, un concept juridique légalement défini

530. Le mécanisme de la récidive repose sur la commission, par une personne physique qui a déjà été définitivement condamnée pour la commission d'une infraction, d'une ou plusieurs autres infractions dans des conditions légalement déterminées²¹²³. Ces critères ont subi de notables évolutions sous l'influence d'évolutions législatives mais également de positions jurisprudentielles.

531. La récidive exige la présence d'une première condamnation définitive. Elle se distingue sur ce point du concours réel d'infractions mais également du concours idéal d'infractions²¹²⁴. Le concours réel ou matériel vise la situation où une personne commet une nouvelle infraction avant d'avoir été définitivement condamnée pour un précédent comportement délinquant²¹²⁵. Il est qualifié dès lors qu'il « *existe plusieurs faits tangibles dont le juge aura à se saisir* »²¹²⁶. Le concours idéal ou intellectuel d'infractions renvoie à la situation « *dans laquelle un acte unique a réalisé la violation de plusieurs obligations légales* »²¹²⁷. Il n'existe pas stricto sensu de pluralité d'infractions, mais une infraction unique à laquelle les magistrats devront appliquer la qualification idoine en résolvant un éventuel conflit. S'ils doivent en principe retenir une qualification unique, la plus haute, la jurisprudence admet le prononcé de plusieurs déclarations de culpabilité dès lors que les infractions portent atteinte à des valeurs sociales distinctes, traduisant deux intentions coupables différentes²¹²⁸. Cette dualité permet de contourner la règle ne bis in idem, règle consacrée par la Convention EDH²¹²⁹. Elle a été expressément reconnue par la Cour Européenne²¹³⁰. La jurisprudence applique dans ce cas les règles définies par le législateur en matière de concours réel d'infractions pour déterminer les peines encourues²¹³¹. La récidive se distingue également de la réitération. Jusqu'en 2005, cette situation ne faisait l'objet

²¹²³ C. pén., art. 132-8 à 132-11.

²¹²⁴ Sur le concours d'infraction, voir : BOULOC B., *Droit pénal général*, op. cit., spéc. p. 553-568 ; BONIS-GARÇON E., PELTIER V., *Droit de la peine*, op. cit., p. 185-201 ; PIN X., *Droit pénal général*, op. cit., p. 367-372.

²¹²⁵ C. pén., art. 132-2 CP.

²¹²⁶ BONIS-GARÇON E., PELTIER V., op. cit., spéc. p. 185, § 385.

²¹²⁷ BOULOC B., op. cit., spéc. p. 554.

²¹²⁸ Cass. crim. 3 mars 1960, Ben Haddadi, bull. crim. n°138.

²¹²⁹ Convention EDH, protocole additionnel n°7, art. 4 §1.

²¹³⁰ CEDH, 30 juillet 1998, Oliveira c. Suisse, 26 à 29.

²¹³¹ C. pén., art. 132-3 à 132-7 ; CPP, art. 710.

En cas de procédure unique, chaque peine encourue peut être prononcée. Lorsque plusieurs peines de même nature sont encourues, il ne peut être prononcé qu'une seule peine de cette nature, dans la limite du maximum légal le plus élevé. Selon le principe d'indivisibilité, chaque peine prononcée est réputée commune aux infractions en concours, dans la limite du quantum maximal légal déterminé pour chacune d'entre elles. A l'inverse, en cas de procédures distinctes, les peines prononcées s'exécutent cumulativement, dans la limite du maximum légal le plus élevé. Les peines de même nature peuvent être confondues totalement ou partiellement. La confusion relève de la compétence de la dernière juridiction appelée à statuer, dès lors qu'elle a connaissance du passé judiciaire du condamné. Si les peines privatives de liberté sont considérées comme étant de même nature, les peines contraventionnelles d'amende dérogent à la règle de non-cumul.

d'aucune définition légale et n'avait aucun effet juridique. La loi du 12 décembre 2005²¹³² a pallié cette lacune. La réitération désigne désormais le fait, pour une personne qui « *a déjà condamnée définitivement pour un crime ou un délit* », de « *[commettre] une nouvelle infraction qui ne répond pas aux conditions de la récidive légale* »²¹³³. Elle entraîne une aggravation de la répression par un cumul des peines prononcées pour l'infraction commise en réitération et celle définitivement prononcées lors de la condamnation précédente « *sans limitation de quantum et sans possibilité de confusion* »²¹³⁴.

532. La récidive repose sur des critères légaux précis au regard de la nature des infractions commises et du délai séparant leurs commissions. Comme la réitération, elle repose sur une première infraction, ayant fait l'objet d'une condamnation définitive, qui en constitue le premier terme et sur une nouvelle infraction, qui en constitue le second terme²¹³⁵. Elle présente une structure binaire²¹³⁶. Le premier terme peut être constitué par un crime ou un délit puni de dix ans d'emprisonnement²¹³⁷, un délit²¹³⁸ ou une contravention de cinquième classe²¹³⁹. La Cour de cassation opère un contrôle très strict des conditions légales encadrant ce premier terme²¹⁴⁰. Pour qu'il soit constitué, il importe qu'une condamnation pénale définitive ait été prononcée par une juridiction nationale ou par une juridiction pénale d'un Etat membre de l'Union européenne²¹⁴¹. En absence de définition légale, la doctrine estime qu'« *il y a condamnation pénale lorsqu'une personne est reconnue coupable d'une infraction pénale et soumise à une sanction pénale par décision d'une juridiction pénale* »²¹⁴². Cette définition redondante exprime le fait qu'il s'agit d'« *un acte juridictionnel comportant une décision de culpabilité et une peine* »²¹⁴³. La Cour de Cassation a estimé qu'une infraction sanctionnée par une amende de composition pénale ne constituait pas le premier terme d'une récidive²¹⁴⁴, cet avis ayant depuis été conforté par la

²¹³² Loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005, op. cit.

²¹³³ C. pén., art. 132-16-7 al. 1 créé par la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005.

²¹³⁴ C. pén., art. 132-16-7 al. 2 créé par la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005.

²¹³⁵ Sur la récidive, voir : BOULOC B., op. cit., spéc. p. 539-553 ; BONIS-GARÇON E., PELTIER V., op. cit., spéc. p. 202-215 ; PIN X., op. cit., spéc. p. 373-382.

Voir égal. : RENAUT M-H., Une technique juridique appliquée à un problème de société, la récidive. De la notion de consuetudo deliquendi au concept de dangerosité, RSC, 2000, n°2, p. 319-334.

²¹³⁶ BONIS-GARÇON E., PELTIER V., op. cit., spéc. p. 202, 420.

²¹³⁷ C. pén., art. 132-8 et 132-9.

²¹³⁸ C. pén., art. 132-10.

²¹³⁹ C. pén., art 132-11 al. 1.

²¹⁴⁰ Voir not. : Cass. Crim. 6 nov. 2013, n°13-83798, bull. Crim. n°113 ; *Dr. Pén.* 2014, chron. 3, n°14, obs. E. BONIS-GARÇON : la cour de cassation a rejeté la qualification de la récidive légale sur le fondement de l'article 132-8 du code pénal dès lors que la peine encourue pour la première infraction de nature délictuelle n'était que de sept ans d'emprisonnement et non de dix ans.

²¹⁴¹ C. pén., art. 132-23-1 et 132-23-2 créées par la loi n°2010-242 du 10 mars 2010.

²¹⁴² DETRAZ S., La notion de condamnation pénale : l'arlésienne de la science criminelle, RSC, 2008, n°1, p. 41-58.

²¹⁴³ PIN X., op. cit., spéc. p. 374, 436.

²¹⁴⁴ Cass. Avis, 18 janvier 2010, n°09-00005, *Rev. Pénit.*, 2010, p. 421, note X. PIN ; *AJ Pénal*, 2010, p. 187-189, note J.

jurisprudence²¹⁴⁵. Le caractère définitif de cette condamnation suppose qu'elle soit revêtue de l'autorité de la chose jugée, les délais de recours devant être expirés ou les voies de recours internes épuisées. Lors de la commission de la seconde infraction, le premier terme doit matériellement exister. Cette exigence mérite d'être nuancée au regard de récentes évolutions législatives et jurisprudentielles. Le législateur estime désormais que la réhabilitation, qui a en principe pour effet d'effacer la condamnation pénale²¹⁴⁶, « *n'interdit pas la prise en compte de la condamnation, par les seules autorités judiciaires, en cas de nouvelles poursuites, pour l'application des règles sur la récidive légale* »²¹⁴⁷. Dans le prolongement de cette dérogation législative, la Cour de cassation a estimé, dans un avis rendu en date du 26 janvier 2009, qu'une condamnation assortie d'un sursis réputé non venu peut constituer le premier terme de la récidive²¹⁴⁸. Sa position, opérant un revirement notable²¹⁴⁹, a depuis été confirmé par la jurisprudence²¹⁵⁰. Ces évolutions contribuent à étendre le champ d'application de la récidive.

533. Le second terme de la récidive joue un rôle déterminant. Le législateur impose des conditions quant à la nature de la seconde infraction commise et quant à son délai de commission. La récidive peut être générale et perpétuelle²¹⁵¹, générale et temporaire²¹⁵² ou spéciale et temporaire²¹⁵³. Elle est dite spéciale lorsque, pour être établie, elle exige la commission d'une infraction identique ou assimilée à la première infraction commise. Le législateur définit de manière précise les catégories de ces infractions assimilées²¹⁵⁴, que la loi du 12 décembre 2005²¹⁵⁵ a élargies²¹⁵⁶. Dans d'autres hypothèses, la récidive est générale, ce qui est pleinement le cas en matière criminelle²¹⁵⁷. En matière délictuelle, le législateur pose des

DANET ; *Droit pénal*, Chron. 2, n°6, obs. E. BONIS-GARÇON.

²¹⁴⁵ Cass. Crim. 30 nov. 2010, n°10-80460 ; *Dr. Pén.* 2011, chron. 2, n°6, obs. E. BONIS-GARÇON.

²¹⁴⁶ C. pén., art. 133-16 al. 1.

²¹⁴⁷ C. pén., art. 133-16 al. 3 modifié par la loi n°2007-297 du 5 mars 2007.

²¹⁴⁸ Cass., avis, 26 janvier 2009, n°08-00013 ; *D.*, 2009, p. 501, note M. LÉNA ; *AJ Pénal*, 2009, p. 173, note C. SAAS ; *RSC* 2010, p. 125, obs. E. FORTIS ; *Rev. Pénit.* 2009, p. 433, note X. PIN ; *Dr. Pén.* 2010, chron. 2, n°12, obs. E. BONIS-GARÇON.

Voir égal. : CAMOUS E., Un droit de la récidive en quête de cohérence, *Dr. Pén.*, 2009, Etude n°3.

²¹⁴⁹ Voir en ce sens : cass. Crim. 30 nov. 1972, bull. crim. 1972, n°373 ; Cass. Crim. 30 mai 2006, 05-84790, bull. crim. n°153.

²¹⁵⁰ Cass. Crim. 11 janv. 2011, n°10-81781 ; *JCP éd. G.*, 2011, p. 346, note J.-H. ROBERT ; *Dr. Pén.*, 2012, chron. 2, n°15, obs. E. BONIS-GARÇON ; Cass. Crim. 27 juin 2012, n°11-86773 ; *Dr. Pén.*, 2013, chron. 3, n°14, obs. E. BONIS-GARÇON.

Voir égal. : TELLIER-CAYROL V., La récidive : de quelques paradoxes et incohérences, *AJ Pénal*, 2012, p. 64-67.

²¹⁵¹ C. pén., art. 132-8.

²¹⁵² C. pén., art. 132-9.

²¹⁵³ C. pén., art. 132-10 ; C. pén., art. 132-11 al. 1.

²¹⁵⁴ Art. 132-16 à 132-16-4.

²¹⁵⁵ Loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005, op. cit.

²¹⁵⁶ Voir not. : C. pén., art. 132-16-3 et 132-16-4 créés par la loi n°2005-1546 du 12 décembre 2005.

²¹⁵⁷ C. pén., art. 132-8.

contraintes au regard de la peine encourue²¹⁵⁸. La nature précise de l'infraction n'est pas prise en compte, le législateur se référant à un crime ou un délit sans précision. En matière contraventionnelle et délictuelle, la récidive peut être encadrée par des conditions temporelles précises. Elle est alors temporaire et non perpétuelle. La seconde infraction doit être commise dans un délai légalement défini à compter de l'expiration ou de la prescription de la précédente peine²¹⁵⁹. Au vu de la jurisprudence, ces délais permettent, non pas de déterminer le point de départ du délai de récidive mais la date à partir de laquelle le condamné ne pourra plus être considéré en état de récidive²¹⁶⁰. L'état de récidive peut être relevé à l'encontre d'un condamné dont la peine n'est ni prescrite, ni exécutée. La cour de Cassation estime, de jurisprudence ancienne, que lorsque la loi institue un nouveau cas de récidive légale, ces dispositions s'appliquent dès lors que la seconde infraction a été commise postérieurement à leur entrée en vigueur, même si le premier terme lui est antérieur. Elle affirme que « *l'aggravation résultant de la récidive constitue un supplément de peine, non pour la première infraction, mais pour la seconde qu'il dépend de l'agent de ne jamais commettre* »²¹⁶¹. Cette position a été validée par la Grande Chambre de la Cour Européenne des Droits de l'Homme. La juridiction européenne considère qu'elle ne porte pas atteinte au principe de prévisibilité de la loi pénale, consacré à l'article 7 de la Convention, dès lors, que la peine encourue en cas de récidive étant applicable au moment de la commission de la seconde infraction « *par application d'une « loi » accessible et prévisible* », le justiciable est en capacité de « *connaître à l'époque des faits, des conséquences légales de ses actes délictueux* »²¹⁶².

2- La récidive, une circonstance aggravante souverainement appréciée

534. La prise en compte de la récidive emporte des conséquences juridiques notables, entraînant une augmentation du quantum de la peine encourue. La juridiction de jugement dispose d'un pouvoir souverain d'appréciation pour déterminer la peine, ce pouvoir ayant été temporairement menacé par l'introduction des peines planchers.

²¹⁵⁸ C. pén., art. 132-9 : la récidive est caractérisée en cas de « *délit puni de la même peine* » ou de « *délit puni d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à un an et inférieure à dix ans* ».

²¹⁵⁹ C. pén., art. 132-9 à 132-11.

Ce délai est de dix ou cinq ans en matière délictuelle, de trois ou un an en matière contraventionnelle.

²¹⁶⁰ CA Douai, 2 juin 1994.

²¹⁶¹ Cass. Crim. 14 juin 1945, bull. crim. n°68.

Voir égal. : Cass. Crim., 27 mars 1996, bull. crim. n°140, RSC, 1997, p. 375, obs. B. BOULOC ; Cass. Crim., 29 juin 2000, bull. crim. n°95 ; RSC, 2001, p. 167-170, obs. J.-P. DELMAS SAINT-HILAIRE.

²¹⁶² CEDH, gr. ch., 29 mars 2006, Archour c. France, 60 ; AJ Pénal, 2006, p. 360, obs. C. SAAS.

Cette décision opère un revirement par rapport à la position de la Cour, qui dans un arrêt rendu sur la même affaire, avait retenu la violation de l'article 7 de la Convention dès lors que la jurisprudence nationale engendrait l'application rétroactive d'une disposition pénale plus sévère.

Voir : CEDH, 10 nov. 2004, Archour c. France ; D., 2005, p. 1203-1207, note D. ROETS.

535. Le principe de l'aggravation de la peine s'applique à l'ensemble des délinquants récidivistes, ayant fait l'objet d'une condamnation antérieure. A l'exception des crimes²¹⁶³, il se traduit par un doublement des peines principales encourues²¹⁶⁴. Le législateur tient compte non de la peine prononcée à l'égard du premier terme infractionnel, mais de la peine encourue. Il ne s'attache qu'à l'acte commis, au regard de sa qualification pénale, sans tenir compte des conditions de sa réalisation ou de la personnalité de l'auteur. Depuis la loi du 12 décembre 2005, la juridiction de jugement dispose de la faculté de relever d'office l'état de récidive légale, même s'il n'est pas mentionné dans l'acte des poursuites, à condition de respecter les droits de la défense²¹⁶⁵. La prise en compte effective de la récidive au regard de la peine prononcée relève néanmoins du pouvoir d'appréciation souverain du magistrat. Il peut, malgré une augmentation du quantum de la peine légalement encourue, adapter la peine prononcée aux circonstances de commission de l'infraction et à la personnalité de l'auteur aux fins de l'individualiser. Cette liberté a longtemps été préservée, avant d'être encadrée par la loi du 10 août 2007²¹⁶⁶, puis restaurée par la loi du 15 août 2014²¹⁶⁷. Cet encadrement s'est traduit par l'introduction, au sein du code pénal, du système des peines planchers²¹⁶⁸. A l'encontre des récidivistes, le magistrat ne pouvait prononcer une peine inférieure aux seuils minimaux mentionnés en matière criminelle et délictuelle, sauf par une décision spécialement motivée²¹⁶⁹. La loi du 14 mars 2011²¹⁷⁰ avait étendu ce dispositif à l'encontre des primo-délinquants condamnés pour certaines infractions de violences particulièrement graves²¹⁷¹. Un tel système ne constituait pas une innovation française, étant mis en oeuvre dans des législations étrangères, notamment américaine²¹⁷². L'introduction des peines planchers marquait la consécration de la fonction dissuasive de la peine. Ce système repose sur

²¹⁶³ C. pén., art. 132-8 : en matière criminelle, le quantum encouru en cas de récidive est de trente ans si le crime est puni d'une peine de quinze ans. La perpétuité est encourue en cas de crime puni de vingt ou trente ans.

²¹⁶⁴ C. pén., art. 132-10 et 132-11.

²¹⁶⁵ C. pén., art. 132-16-5 créé par la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005 : cette faculté lui est ouverte « *dès lors qu'au cours de l'audience la personne poursuivie en a été informée et qu'elle a été mise en mesure d'être assistée d'un avocat et de faire valoir ses observations* ».

²¹⁶⁶ Loi n°2007-1198 du 10 août 2007, op. cit.

²¹⁶⁷ Loi n°2014-896 du 15 août 2014, op. cit.

²¹⁶⁸ HERZOG-EVANS M., Prévenir la récidive : les limites de la répression pénale, *AJ Pénal*, 2007, p. 357-362.

²¹⁶⁹ C. pén., art. 132-18-1 et 132-19-1 créés par la loi n°2007-1198 du 10 août 2007, abrogés par la loi n°2014-896 du 15 août 2014.

²¹⁷⁰ Loi n°2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, publié au JORF du 15 mars 2011, p. 4582, texte n°2.

²¹⁷¹ C. pén., art. 132-19-2 créé par la loi n°2011-267 du 14 mars 2011, abrogé par la loi n°2014-896 du 15 août 2014

²¹⁷² BLANC D., Peines planchers, quelques éléments de droit comparé, *AJ Pénal*, 2007, p. 352 et s. ; CLÉMENT P., LÉONARD G., *Rapport d'information n°1718 de la mission d'information sur le traitement de la récidive des infractions pénales*, op. cit., spéc. p. 14-21 ; ZOCCHETTO F., *Rapport n°358 au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs*, Sénat, 3 juillet 2007, 102 p., spéc. p. 26-28 ; SÉNAT, *Les peines minimales obligatoires*, Les Documents de travail du Sénat, Série Législation comparée, n°165, Septembre 2006, 41 p., spéc. p. 6

l'idée selon laquelle le durcissement de la pénalité permet de dissuader plus efficacement les délinquants. Cet effet dissuasif n'est pourtant pas démontré, comme l'a indiqué le Sénat²¹⁷³, conforté par la Commission d'analyse et de suivi de la récidive²¹⁷⁴. En 2007, le législateur a toutefois opté pour le renforcement systématique de la répression à l'encontre des récidivistes, tout en s'assurant de la conformité du système aux principes fondamentaux nationaux et européens. Dans le système antérieur, la peine prononcée respectait les principes constitutionnels de nécessité et de proportionnalité²¹⁷⁵ et de séparation des fonctions²¹⁷⁶. Ces principes semblaient méconnus par l'instauration de peines fixes, ce que le Conseil Constitutionnel a expressément reconnu²¹⁷⁷.

536. Le système adopté avait été aménagé afin de respecter les différents principes évoqués en permettant au magistrat de déroger au prononcé de la peine plancher en considération « *des circonstances de l'infraction, de la personnalité de son auteur ou des garanties d'insertion ou de réinsertion présentées par celui-ci* »²¹⁷⁸ ou de « *garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion en cas d'infraction* » commise une nouvelle fois en état de récidive légale²¹⁷⁹. Cette faculté offerte à la juridiction de jugement a permis aux dispositions d'être validées par le Conseil Constitutionnel²¹⁸⁰. Au vu de la jurisprudence²¹⁸¹, les critères dérogatoires étaient classiques, renvoyant notamment à ceux appréhendés par le magistrat au titre de l'individualisation de la peine²¹⁸². Pour justifier la dérogation au prononcé des peines planchers, les juridictions d'appel se fondaient généralement sur au moins deux des trois critères légaux²¹⁸³,

²¹⁷³ SÉNAT, op. cit., spéc. p. 10

²¹⁷⁴ ROBERT J-H, *Rapport de la Commission d'Analyse et de suivi de la récidive*, Rapport remis au Garde des Sceaux, Ministère de la Justice, juillet 2007, 110 p., p. 54.

²¹⁷⁵ DDHC, art. 8.

²¹⁷⁶ CARCASSONNE G., cité par CLÉMENT P., LÉONARD G., op. cit., spéc. p. 23.

²¹⁷⁷ Conseil Constitutionnel, Décision n°93-325 DC du 13 août 1993, considérant 46 à 49.

²¹⁷⁸ C. pén., art. 132-18-1 al. 2 et 132-19-1 al. 2 créés par la loi n°2007-1198 du 10 août 2007, abrogés par la loi n°2014-896 du 15 août 2014.

²¹⁷⁹ C. pén., art. 132-18-1 al. 3 et 132-19-1 al. 4 créés par la loi n°2007-1198 du 10 août 2007, abrogés par la loi n°2014-896 du 15 août 2014.

²¹⁸⁰ Conseil Constitutionnel, Décision n°2007-554 DC du 9 août 2007.

²¹⁸¹ Ainsi, le motif tiré des circonstances de l'infraction renvoyait au mode opératoire, à la gravité de l'infraction ou à l'objet de l'infraction. Le critère de la personnalité de l'auteur intégrait son état de santé ou sa situation familiale. Quant aux garanties d'insertion ou de réinsertion, elles étaient appréhendées au regard de sa situation professionnelle ou de l'existence d'un environnement familial soutenant.

Sur la présentation de la jurisprudence, voir : *Dr. Pén.*, 2010, chron. 2, n°16, obs. E. GARÇON, citant notamment : CA Montpellier, 18 août 2009, n°2009-013107 ; CA Aix-en-Provence, 10 juill. 2009 ; n°2009-012048 ; CA Rouen, 6 mai 2009, n°2009-008680 ; CA Montpellier, 25 mars 2009, n°2009-004305 ; CA Grenoble, 19 mars 2009, n°2009-376842 ; CA Amiens, 5 mars 2009, n°2009-004305.

²¹⁸² C. pén., art. 132-24 al. 1 en vigueur du 1^{er} mars 1994 au 1^{er} octobre 2014 ; C. pén., art. 132-1 CP modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

²¹⁸³ Voir a contrario : CA Douai, 10 février 2009, JurisData n°2009-376824 ; CA Grenoble, 19 mars 2009, n°2009-376842.

Dans ces décisions, les juridictions d'appel se fondent sur un seul critère.

alors que la lettre de l'article 132-19-1 du code pénal laissait à penser que ces critères étaient alternatifs et non cumulatifs. Cette rigueur dans la motivation découlait du contrôle strict opéré par la Cour de cassation²¹⁸⁴. Elle pouvait être induite par l'obligation ancienne faite aux magistrats de motiver spécialement le prononcé d'une peine ferme d'emprisonnement à l'égard des condamnés non-récidivistes²¹⁸⁵. A l'égard des récidivistes, l'exigence de motivation spéciale traduisait néanmoins la volonté législative de limiter les dérogations au prononcé des peines planchers. Dans un souci de cohérence, le législateur avait supprimé l'exigence de motivation spéciale en cas de prononcé d'une peine privative de liberté ferme lorsque le condamné est en état de récidive²¹⁸⁶, même si la portée de cette suppression a pu être temporairement atténuée en matière correctionnelle²¹⁸⁷. Ces dispositions relatives à la motivation de la peine prononcée tendaient à faciliter le prononcé d'une peine d'emprisonnement ferme en cas de récidive. Elles nuisaient à la fonction pédagogique de la peine. Certes, le président de la juridiction doit avertir le condamné « *des conséquences qu'entraînerait une nouvelle condamnation pour une infraction commise en état de récidive légale* »²¹⁸⁸, l'avertissement portant désormais sur les conséquences de toute nouvelle infraction²¹⁸⁹. Cet avertissement reste facultatif, étant prescrit lorsque les circonstances de l'infraction ou la personnalité de l'auteur le justifient. L'arsenal juridique apparaissait orienté vers une répression accrue à l'égard des récidivistes.

537. La liberté d'appréciation des magistrats, bien que partiellement préservée, apparaissait fortement encadrée. Les juges ont vivement réagi lors de la présentation du projet de loi²¹⁹⁰. Afin de contourner les nouvelles exigences légales, certains ont pu avoir tendance à prononcer davantage de SME²¹⁹¹. De manière paradoxale, les peines planchers ont contribué à brider les magistrats du Parquet dans leurs réquisitions. La peine maximale a pu être perçue comme une peine plafond, obligeant les procureurs à motiver expressément leur position lorsqu'ils souhaitaient requérir une peine supérieure.

²¹⁸⁴ Cass. Crim. 20 jan. 2009, n°08-85669 ; *Dr. Pén.*, 2010, chron. 2, n°17, obs. E. GARÇON.

²¹⁸⁵ C. pén., art. 132-19 al. 2 en vigueur du 1^{er} mars 1994 au 1^{er} octobre 2014.

²¹⁸⁶ C. pén., art. 132-19 al. 2 modifié par la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005 en vigueur du 13 décembre 2005 au 1^{er} octobre 2014.

²¹⁸⁷ C. pén., art. 132-24 al. 3 modifié par la loi n°2007-297 du 5 mars 2007, en vigueur du 7 mars 2007 au 11 août 2007, abrogé par la loi n°2007-1198 du 10 août 2007 : « *en matière correctionnelle, lorsque l'infraction est commise en état de récidive légale ou de réitération, la juridiction motive spécialement le choix de la nature, du quantum et du régime de la peine qu'elle prononce au regard des peines encourues* ».

²¹⁸⁸ C. pén., art. 132-20-1 créé par la loi n°2010-1198 du 10 août 2007, en vigueur du 11 août 2007 au 30 septembre 2014.

²¹⁸⁹ C. pén., art. 132-20-1 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

²¹⁹⁰ ZOCCHETTO F., op. cit., spéc. p. 31 et s.

²¹⁹¹ Entretien avec le Procureur de la république A, 2011.

« Le système des peines planchers, je trouve que c'est une aberration. Ca a comme effet pervers de considérer que la peine plancher, c'est la peine plafond. A l'audience, pour le tribunal, la peine plancher c'est le maximum. Et il nous faut, au Parquet, motiver spécialement nos réquisitions si on souhaite aller au-delà de la peine plancher » (Procureur de la République A, 2011).

L'intérêt de ces peines apparaissait nuancé. Outre que leur fonction dissuasive soit discutable, elles portent atteinte au principe d'individualisation de la peine. Les magistrats, conscients de ces limites, n'ont pas hésité à déroger au prononcé d'une peine plancher, ces pratiques tendant à se renforcer au fil du temps²¹⁹². Ils semblaient favorables à une abrogation du dispositif, relayés en ce sens par le jury de la conférence de consensus sur la prévention de récidive. Ce jury considérait cette abrogation nécessaire au regard du principe fondamental d'individualisation des peines qui exige de *« laisser aux magistrats le soin d'apprécier à leur juste mesure les faits délictueux »*²¹⁹³. Il entendait *« mettre fin à ces effets de contagion qui peuvent se révéler contraires aux exigences démocratiques de proportionnalité de la peine »*²¹⁹⁴, en référence aux dispositions similaires introduites en 2011 à l'encontre des primo-délinquants condamnés pour des infractions de violences particulièrement graves²¹⁹⁵.

538. Ces préconisations ont été suivies par le législateur dans le cadre de la loi du 15 août 2014, qui a abrogé l'ensemble de ces dispositions²¹⁹⁶. La récidive constitue à nouveau une cause légale et personnelle d'aggravation de la peine, dont la prise en compte relève du pouvoir d'appréciation de la juridiction de jugement. Elle ne fonde plus de renversement de l'exigence de motivation, la fonction pédagogique de la peine étant restaurée²¹⁹⁷. La récidive emporte toujours des conséquences au stade de l'exécution de la peine.

²¹⁹² LETURCQ F., Peines planchers : application et impact de la loi du 10 août 2007, *Infostat Justice*, Juin 2012, n°118, 6 p. spéc. p. 1-2: sur les condamnations prononcées en 2010, les peines planchers n'ont été prononcées que dans 38 % des condamnations éligibles, alors que ce taux était de 42,8 % en 2008 et de 41,4 % en 2009.

²¹⁹³ CONFÉRENCE DE CONSENSUS SUR LA PRÉVENTION DE LA RÉCIDIVE, *Pour une nouvelle politique publique de prévention de la récidive, Principe d'action et méthodes*, Rapport du jury de consensus remis au Premier Ministre, Paris, 20 février 2013, 40 p., spéc. p. 11

²¹⁹⁴ ib. id.

²¹⁹⁵ C. pén., art. 132-19-2 créé par la loi n°2011-267 du 14 mars 2011, abrogé par la loi n°2014-896 du 15 août 2014.

²¹⁹⁶ C. pén., art. 7 de la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

La Cour de cassation a rappelé que cet article s'applique aux infractions commises avant son entrée en vigueur et n'ayant pas donné lieu à une condamnation passée en force jugée.

Voir : crim. 14 oct. 2014, n°13-85779.

²¹⁹⁷ C. pén., art. 132-19 CP modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014 en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

B – La récidive, fondement de l'atténuation de la fonction préventive de la peine

539. La récidive est prise en compte dans les conditions temporelles d'octroi de différentes mesures. Le caractère dérogatoire des dispositions concernant les récidivistes a été progressivement étendu, bien que partiellement restreint depuis l'entrée en vigueur de la loi du 15 août 2014²¹⁹⁸. Dans le cadre des mesures affectant la durée d'exécution de la peine, et notamment les réductions de peines, et des mesures ponctuelles aménageant ses modalités d'exécution, et notamment les permissions de sortir, les récidivistes ne sont plus soumis à des conditions dérogatoires à l'exception de certaines situations particulières (1). Dans le cadre des aménagements de peine, ils relèvent toujours de dispositions spécifiques, excepté en matière de libération conditionnelle (2).

1- La récidive, critère inopérant en matière d'aménagement temporel ou ponctuel de la peine

540. Les permissions de sortir (b) et les réductions de peine (a) sont des mesures dites quasi-juridictionnelles, dont l'examen relève de la compétence de la CAP. Ces mesures ont pour effet de réduire la durée effective de la peine subie en détention. Sous l'influence de la loi du 12 décembre 2005²¹⁹⁹, les récidivistes ont été soumis à un régime dérogatoire. La loi du 15 août 2014²²⁰⁰ a mis fin à cette différenciation contestable.

a- La récidive, critère inopérant en matière de réductions de peine

541. La réduction de peine « *est une mesure quasi-juridictionnelle qui dispense le condamné de l'exécution d'une partie de sa peine privative de liberté, soit à raison de son absence de mauvaise conduite, soit à raison de ses efforts de réinsertion* »²²⁰¹. La loi du 9 mars 2004²²⁰² a profondément rénové le dispositif en substituant aux réductions de peines ordinaires un crédit de réduction de peine, prenant acte de la pratique des magistrats²²⁰³.

542. Sous le régime antérieur, une réduction de peine dite ordinaire pouvait être accordée aux détenus dès lors qu'ils donnaient « *des preuves suffisantes de bonne conduite* »²²⁰⁴. En pratique,

²¹⁹⁸ Loi n°2014-896 du 15 août 2014, op. cit.

²¹⁹⁹ Loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005, op. cit.

²²⁰⁰ Loi n°2014-896 du 15 août 2014, op. cit.

²²⁰¹ HERZOG-EVANS M., *Droit de l'exécution des peines*, op. cit., spéc. p. 335, 411.11.

²²⁰² Loi n°2004-204 du 9 mars 2004, op. cit.

²²⁰³ LAVIELLE B., Le nouveau régime des réductions de peine, *AJ Pénal*, 2004, p. 320-322.

²²⁰⁴ CPP, art. 721 modifié par la loi n°72-1226 du 29 décembre 1972.

les magistrats avaient tendance à les accorder dès lors qu'ils ne faisaient pas preuve d'une mauvaise conduite²²⁰⁵. Depuis la loi du 9 mars 2004, « *chaque condamné bénéficie d'un crédit de réduction de peine calculé sur la durée de la condamnation prononcée* »²²⁰⁶. L'octroi du crédit est automatique. Il ne nécessite pas le recueil préalable du consentement du condamné qui a connaissance, dès sa mise sous écrou, de la date prévisible de sa libération. Ce dernier n'en bénéficie qu'à condition de ne pas adopter une mauvaise conduite. Dans ce cas, le JAP dispose de la faculté de lui retirer tout ou partie du crédit octroyé²²⁰⁷. Si les réductions de peines supplémentaires et exceptionnelles restent des mesures quasi-juridictionnelles²²⁰⁸, le crédit de réduction de peine se conçoit comme une « *créance conditionnelle* » dont est titulaire le détenu dès le début de son incarcération²²⁰⁹. Ce nouveau système confère une meilleure lisibilité de leur peine par les détenus et constitue un outil de gestion de la détention, même s'il induit un phénomène d'érosion des peines qui doit être distingué de leur individualisation²²¹⁰. Le quantum de ce crédit est encadré par le premier alinéa de l'article 721 du code de procédure pénale, dont la maladresse rédactionnelle originelle a été corrigée par la loi du 12 décembre 2005²²¹¹, conformément à une interprétation téléologique des dispositions relayée par la Cour de cassation²²¹² et confortée par la doctrine²²¹³. Dans ses versions successives, l'article conditionnait la détermination du crédit au passé pénal du condamné, réduisant son quantum lorsque ce dernier était en état de récidive légale²²¹⁴. Ces dispositions dérogatoires tendaient à complexifier le droit

²²⁰⁵ BONIS-GARÇON E., PELTIER V., *Droit de la peine*, op. cit., spéc. p. 475, 1086.

²²⁰⁶ CPP, art. 721 al. 1 modifié par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004.

Ce principe n'a pas été modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2004.

²²⁰⁷ CPP, art. 721 al. 2 modifié par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004.

Ce principe n'a pas été modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2004.

²²⁰⁸ CPP, art 721-1 et 721-3.

²²⁰⁹ GIACOPELLI M., Les réductions de peine, *Rev. pénit.*, n°spécial, 2007, p. 153-164, spéc. p. 156.

²²¹⁰ PRADEL J., *Peine prononcée et peine subie*, op. cit.

²²¹¹ CPP, art. 721 al. 1 modifié par la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005 : « *chaque condamné bénéficie d'un crédit de réduction de peine calculé sur la durée de la condamnation prononcée à hauteur de trois mois pour la première année, de deux mois pour les années suivantes et, pour une peine de moins de un an ou pour la partie de la peine inférieure à une année pleine, de sept jours par mois ; pour les peines supérieures à un an, le total de la réduction correspondant aux sept jours par mois ne peut excéder deux mois* ».

Dans sa version initiale, l'article ne précisait pas que le quantum de sept jours par an concernait une peine ou la partie de la peine inférieure à une année et qu'il était limité à deux mois. Cette formulation maladroite laissait à penser que les condamnés devaient bénéficier d'un quantum de sept jours supplémentaire pour chaque mois de leur incarcération. Consciente de cette maladresse, la Cour de cassation avait adopté une position conforme à l'interprétation téléologique du texte dans un avis daté du 3 avril 2006.

²²¹² Cass. Crim., Avis du 3 avril 2006, n°06-0001, bull. crim. n°1.

²²¹³ HERZOG-EVANS M., Quantum du crédit de réduction de peine et « bug » juridique : après l'alinéa 1er de l'article 721, l'alinéa 2 ?, *AJ Pénal*, 2005, p. 448-451 ; HERZOG-EVANS M., « Bug » juridique et crédits de réduction de peine (suite) : les hésitations de la jurisprudence, *AJ Pénal*, 2006, p. 207-209 ; STASIAK F., De l'art d'interpréter la loi : l'article 721 alinéa 1er du code de procédure pénal, *AJ Pénal*, 2006, p. 210-212.

²²¹⁴ CPP, art. 721 al. 2 modifié par la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005, en vigueur du 13 décembre 2005 au 1^{er} janvier 2015 : en cas de récidive légale, ce crédit était calculé à hauteur de deux mois pour la première année, d'un mois pour les années suivantes et de cinq jours par mois pour une peine inférieure à un an ou pour la partie de peine inférieure à un an, sans pouvoir excéder un mois.

de l'exécution des peines, étant précisé qu'elles étaient inopérantes pour déterminer la date d'éligibilité du condamné à la libération, établie conformément aux dispositions du premier alinéa²²¹⁵. D'application immédiate quelle que soit la date de commission des faits²²¹⁶, elles ont soulevé la question de leur application dans le temps au regard du principe de la non-rétroactivité des dispositions pénales plus sévères²²¹⁷, principe à valeur constitutionnelle²²¹⁸ et conventionnelle²²¹⁹.

543. Saisie de cette question, la Cour de cassation a estimé, en 2008, que l'application immédiate du régime dérogatoire ne constituait pas une violation des dispositions nationales et européennes, arguant du fait que les prescriptions du code pénal « *ne sont applicables qu'à la peine elle-même et non aux mesures de réduction de peine* »²²²⁰. Cette décision était conforme à la conception européenne de peine alors prônée par la Cour Européenne des Droits de l'Homme. La juridiction strasbourgeoise reconnaît l'applicabilité des dispositions de l'article 6 de la Convention en matière de réduction de peine sur le fondement de la notion autonome de matière pénale²²²¹. La détermination du champ d'application de son article 7, relatif au principe de la légalité et de la non-rétroactivité des peines, repose sur la notion autonome de peine²²²². La Cour opère une distinction entre les mesures relatives à l'exécution de la peine et celles constituant en substance une peine. Elle s'attache à déterminer si les dispositions litigieuses portent sur la portée ou seulement sur les modalités d'exécution de la peine, bien qu'elle admette que cette distinction ne soit pas toujours évidente²²²³. Elle estimait dans un premier temps que « *lorsque la nature et le but d'une mesure concerne la remise d'une peine (...), elle ne fait pas partie intégrante de la peine au sens de l'article 7* », dès lors qu'elle concerne ses modalités de mise en oeuvre²²²⁴. Elle a néanmoins infléchi sa position en reconnaissant que le mode de calcul de ces mesures pouvait toucher à la portée de la peine et « *tomber sous le coup de l'interdiction de la rétroactivité des peines consacrée par l'article 7§1 in fine de la Convention* »²²²⁵. Au regard de cette jurisprudence, la nature juridique des crédits de réduction de peine interroge.

²²¹⁵ *ib. id.*

²²¹⁶ Loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005, art. 41.

²²¹⁷ C. pén., art. 112-2 3° modifié par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004.

²²¹⁸ DDHC, art. 8.

²²¹⁹ Convention EDH, art. 7.

²²²⁰ Cass. Crim. 9 avril 2008, n°07-88159, bull. crim. n°98 ; *AJ Pénal*, 2008, p. 370, obs. M. HERZOG-ÉVANS.

²²²¹ Voir supra.

Voir not. : CEDH, 28 juin 1984, req. n° 7819/77, Campbell et Fell, série A, n° 80 ; CEDH, gde ch., 9 oct. 2003, n° 39665/98, Ezech et Connors.

²²²² CEDH, 9 février 1995, Welch c/ Royaume-Uni.

²²²³ CEDH, 12 février 2008, req. N°21906/04, Kafkaris c/ Chypre.

²²²⁴ CEDH, *op. cit.* 83.

²²²⁵ CEDH, grande ch., 21 oct. 2013, req. n°42750/09, Del Rio Prada c/ Espagne, 109-110.

Voir sur cet arrêt : PELTIER V., CEDH, Del Rio Prada c. Espagne, ou les bouleversements apportés au droit conventionnel de la peine sans revirement de jurisprudence..., *Dr. Pén.*, 2014, Etude 2.

La position des instances nationales n'est pas claire. En ce qui concerne l'application de l'article 6 aux décisions relatives aux aménagements de peine, la Cour de Cassation a longtemps prôné une conception restrictive de la matière pénale, bien que certains arrêts témoignaient d'un léger infléchissement de sa position²²²⁶. Dans un arrêt du 15 avril 2015, elle a estimé que la procédure de révocation d'une libération conditionnelle devait respecter les principes du contradictoire et de l'équilibre des droits des parties consacrés par la Convention EDH²²²⁷. En matière de réductions de peine, Le Conseil d'Etat, dans sa décision du 24 octobre 2014, avait déjà estimé que les décisions de retrait de réductions de peine relevaient de la matière pénale, au sens de l'article 6 de la Convention EDH²²²⁸. S'écartant de la position du Conseil Constitutionnel, cette décision a consacré la phase d'application des peines comme l'ultime phase du procès pénal²²²⁹. La Cour de cassation, dans son arrêt du 15 avril 2015, a estimé que la procédure prévue à l'article 721 du code de procédure pénale respectait les exigences conventionnelles du droit au procès équitable²²³⁰. Cette décision semble implicitement marquer la soumission de la procédure de retrait des crédits de réduction de peine à l'article 6 de la Convention EDH. En ce qui concerne la nature pénale de ces mesures, et leur soumission aux exigences de l'article 7 de la Convention EDH, les solutions sont également divergentes. La Cour de cassation a longtemps estimé que ces mesures ne pouvaient être assimilées à une sanction ou à une peine, étant exclues du champ d'application des dispositions conventionnelles. Elle a ainsi refusé de transmettre une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil Constitutionnel portant sur l'application dans le temps des dispositions introduites par la loi du 12 décembre 2005²²³¹. Le Conseil d'Etat, dans une décision du 14 mai 2014, a saisi le Conseil Constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité des dispositions de l'article 721 du code de procédure pénale aux droits et libertés garantis par la Constitution²²³². Dans leur décision du 11 juillet 2014,

²²²⁶ Sur sur la procédure d'aménagement de peine en chambre du conseil : Cass. Crim. 2 juin 2004, n°03-87954, inédit ; : Cass. Crim., 15 févr. 2005, n°04-81775, bull. crim. n°58. AJ Pénal, 2005, p. 205, obs. Herzog-Evans M. ; Cass. Crim., 9 déc. 2009, n°09-82261, inédit.

Contra : Cass. Crim., 28 oct. 2009, n°09-80923, bull. crim. n°180 ; AJ Pénal, 2010, p. 44, obs. Herzog-Evans M.

S'appuyant sur cette conception confuse de la matière pénale, certains auteurs reconnaissent sous condition l'applicabilité de l'article 6 de la Convention EDH au stade de l'exécution des peines, tandis que d'autres la réfutent. Voir : HERZOG-EVANS M., *Droit de l'exécution des peines*, op. cit., spéc. p. 13-14, § 01.54-01.56 ; contra : BONIS-GARÇON E., PELTIER V., *Droit de la peine*, op. cit., spéc. p. 18, § 40)

²²²⁷ Cass. Crim., 15 avril 2015, n°14-82622, publié au bulletin,

²²²⁸ Conseil d'Etat, 24 oct. 2014, n°368580, considérant n°4.

²²²⁹ Dans sa décision, le Conseil d'Etat estime que les dispositions du troisième alinéa de l'article D. 49-3 du code de procédure pénale qui permettent au ministère public de former un appel incident en cas d'appel d'un condamné à l'encontre d'une décision du JAP relative au crédit de réduction de peine méconnaissent le principe de l'égalité des armes garanti par l'article 6 de la Convention EDH. Il ordonne au Premier ministre d'abroger ces dispositions dans un délai de quatre mois à compter de la publication de sa décision. Cet alinéa a été supprimé par le décret n°2014-1582 du 23 décembre 2014.

²²³⁰ Cass. Crim., 15 avril 2015, n°14-80417, publiée au bulletin.

²²³¹ Cass. Crim., 12 décembre 2012, n°12-90060, inédit.

²²³² Conseil d'Etat, 6^e et 1^{ère} ss-sect. Réunies, 14 mai 2014, n°375765, inédit.

les sages constitutionnels ont mis un terme aux débats relatifs à la nature constitutionnelle des crédits de réduction de peine en confirmant que le retrait du crédit de réduction de peine ne constitue « *ni une peine ni une sanction ayant le caractère d'une punition* »²²³³. Passant outre cette position, le Conseil d'Etat a décidé, dans une décision du 18 février 2015, de ranger cette mesure parmi les sanctions pénales²²³⁴. Ces questionnements ont été rendus partiellement obsolètes depuis l'entrée en vigueur de la loi du 15 août 2014, qui a supprimé les quanta dérogatoires applicables en cas de récidive²²³⁵. Le législateur a précisé que ces nouvelles dispositions en vigueur au 1^{er} janvier 2015, ne s'appliquent, s'agissant des condamnations en cours d'exécution à la date de leur entrée en vigueur, qu'aux fractions annuelles et mensuelles de la peine restant à exécuter²²³⁶. En supprimant la distinction entre les récidivistes et les non récidivistes, la loi a restauré un système favorable à leur égard, qu'elle a également appliqué en matière de réductions supplémentaires de peine.

544. La loi du 9 mars 2004 a conservé ces réductions supplémentaires, accordées aux condamnés qui manifestent des efforts sérieux de réadaptation sociale. Le législateur a opéré, dès 1986, une distinction entre les primo-délinquants et les récidivistes²²³⁷. La loi du 18 juin 1998²²³⁸ a introduit de nouvelles dispositions dérogatoires à l'encontre des personnes condamnées à un suivi-socio-judiciaire comportant une obligation de soin, leur refus de suivre un traitement en détention attestant de leur absence d'efforts sérieux de réadaptation sociale²²³⁹. Cette précision a pour effet de les exclure du bénéfice des réductions supplémentaires de peine, sauf décision du JAP prise après avis de la CAP. Il en était de même pour les personnes condamnées pour l'une des infractions mentionnées à l'article 706-47 du code de procédure pénale²²⁴⁰. En 2004, les quanta applicables aux condamnés ont été augmentés, en maintenant un régime dérogatoire à l'encontre des récidivistes²²⁴¹. La loi du 25 février 2008²²⁴² a instauré un nouveau régime

²²³³ Conseil Constitutionnel, Décision n°2014-408 QPC, du 11 juillet 2014, considérant 7.

²²³⁴ Conseil d'Etat, 18 février 2015, n°375765, inédit.

²²³⁵ CPP, art. 721 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014 en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

²²³⁶ Loi n°2014-896 du 15 août 2014, art. 54.

Voir égal. : Circulaire crim. du 26 décembre 2014, op. cit., p. 27-30.

²²³⁷ CPP, art. 721-1 modifié par la loi n°86-1021 du 9 septembre 1986 : les réductions supplémentaires de peine ne pouvaient excéder un mois par année d'incarcération ou deux jours lorsque la durée d'incarcération restant à subir était inférieure à une année pour les condamnés en état de récidive légale contre deux mois et quatre jours pour les condamnés n'étant pas en état de récidive légale.

²²³⁸ Loi n°98-468 du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs, publiée au JORF du 18 juin 1998, p. 9255.

²²³⁹ CPP, art. 721-1 al. 1 modifié par la loi n°98-468 du 17 juin 1998.

²²⁴⁰ CPP, art. 721-1 al. 1 modifié par la loi n°98-468 du 17 juin 1998.

²²⁴¹ CPP, art. 721-1 modifié par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 : ils sont passés à deux mois et quatre jours pour les condamnés non récidivistes et à trois mois et sept jours pour ceux condamnés en état de récidive légale.

²²⁴² Loi n°2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pour cause de trouble mental, publiée au JORF du 26 février 2008, p. 3266.

dérogatoire à l'encontre des personnes condamnées pour certains crimes ou délits commis sur un mineur.²²⁴³ Dans le cadre de la réforme de 2014, le législateur n'a pas supprimé ces différents régimes dérogatoires. Il a néanmoins mis un terme à la distinction existant entre les récidivistes et les non-récidivistes²²⁴⁴, sans apporter de précisions quant à la mise en oeuvre des dispositions nouvelles. Le décret d'application du 26 décembre 2014 a pallié ce silence²²⁴⁵. Dans le cadre de l'octroi des réductions supplémentaires de peine, le JAP dispose d'un large pouvoir discrétionnaire. La liste, non exhaustive, des éléments pouvant être pris en compte au titre des efforts sérieux de réadaptation sociale a été complétée²²⁴⁶. Si les récidivistes ne sont plus soumis à un régime dérogatoire dans le cadre de l'ensemble des réductions de peines, la portée de ces évolutions législatives se trouvent atténuée par l'introduction d'un suivi post-libération pendant la durée qui ne peut excéder le total des réductions de peine dont tout condamné a bénéficié²²⁴⁷. Dans un souci de cohérence, la portée de la récidive en matière de permissions de sortir a été limitée.

b- La récidive, critère inopérant en matière de permissions de sortir

545. Légalisées en 1958, les permissions de sortir autorisent le condamné à s'absenter de l'établissement pénitentiaire pour une période limitée, allant d'un à dix jours, afin de préparer sa réinsertion professionnelle ou sociale, de maintenir ses liens familiaux ou d'accomplir une obligation exigeant sa présence²²⁴⁸. Sous condition d'avoir exécuté une partie suffisante de sa peine²²⁴⁹, tout détenu peut bénéficier d'une permission de sortir dès lors qu'il respecte les critères

²²⁴³ CPP, art. 721-1 al. 2 modifié par la loi n°2008-174 du 25 février 2008 : cet alinéa vise les infractions de meurtre ou assassinat, torture ou actes de barbarie, viol, agression sexuelle ou atteinte sexuelle. Les personnes condamnées pour ces infractions ne peuvent bénéficier d'une réduction excédant deux mois par an ou quatre jours par mois dès lors qu'elles refusent les soins proposés. Ces quanta étaient limités à un mois par an ou deux jours par mois en cas de récidive légale.

²²⁴⁴ CPP, art. 721-1 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

²²⁴⁵ Décret n°2014-1582 du 26 décembre 2015, op. cit., art. 38 : cet article prévoit la possibilité pour le JAP de procéder au réexamen de la situation des personnes condamnées en état de récidive légale avant le 1^{er} janvier 2015 dont la période d'emprisonnement débutée avant cette date prend fin après cette date.

²²⁴⁶ Au vu du nouvel alinéa 1 de l'article 721-1 du code de procédure pénale, la manifestation de ces efforts peut résulter notamment du passage d'un examen scolaire, universitaire ou professionnel traduisant l'acquisition de connaissances nouvelles, de la justification de réels progrès dans le cadre d'un enseignement ou d'une formation, des efforts pour indemniser les victimes, du suivi d'une thérapie destinée à limiter les risques de récidive. A ces éléments, s'ajoutent désormais l'investissement dans l'apprentissage de la lecture, de l'écriture et du calcul, la participation à des activités culturelles.

²²⁴⁷ CPP, art. 721-2 II modifié par la loi n°2015-896 du 15 août 2014.

Voir supra.

²²⁴⁸ CPP, art. 723-3 modifié par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004.

²²⁴⁹ Il doit notamment avoir exécuté la période de sûreté prononcée par la juridiction de jugement et pendant laquelle il ne peut bénéficier d'aucun aménagement de peine.

Voir : CPP, art. D. 142-1 modifié par le décret n°98-1099 du 8 décembre 1998 ; C. pén., art. 132-23 modifié par la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005.

matériels et temporels d'octroi. Les mesures reposent sur quatre motifs principaux sur lesquels le détenu doit fonder sa demande. Ces motifs conditionnent le seuil temporel d'éligibilité et la durée de la sortie. Ces critères temporels varient en fonction de la durée de la peine prononcée et exécutée, de l'établissement dans lequel le détenu est incarcéré et de son éventuel statut de récidiviste. Le pouvoir réglementaire a prévu différentes catégories de permissions de sortir. Une première catégorie de permissions de sortir, prévue à l'article D. 143 du code de procédure pénale, permet aux détenus d'accomplir des démarches ponctuelles précises exigeant sa présence, notamment la présentation à un employeur²²⁵⁰, aux épreuves d'un examen, à un rendez-vous médical ou à une convocation judiciaire. N'excédant pas une journée, ces mesures sont réservées aux condamnés à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à cinq ans et aux condamnés à une peine supérieure à cinq ans ayant exécuté la moitié de leur peine. L'article D. 144 du code de procédure pénale prévoit une permission de sortie exceptionnelle qui repose sur des circonstances familiales particulièrement graves, à savoir la grave maladie ou le décès d'un proche²²⁵¹. Ensermée dans les mêmes conditions²²⁵² temporelles, la sortie est accordée pour une durée maximale de trois jours. Les mesures définies à l'article D. 145 du code de procédure pénale tendent plus largement au maintien des liens familiaux et à la préparation de la réinsertion sociale²²⁵². Accordées pour une durée de trois jours au plus, elles reposent sur des critères plus restrictifs. Les mesures sont ouvertes aux condamnés ayant exécuté la moitié de leur peine et présentant un reliquat de peine inférieur à trois ans. Le pouvoir réglementaire a prévu de nombreuses dispositions spécifiques, qui complexifient le cadre normatif des permissions de sortir.

546. Les permissions de sorties orientées vers la préparation de la réinsertion sociale et le maintien des liens familiaux sont accessibles, sans autre condition temporelle, aux condamnés à une courte peine n'excédant pas un an²²⁵³ et aux condamnés incarcérés en centres pour peines aménagées²²⁵⁴. A l'encontre de ces derniers, leur durée peut être portée à cinq jours. Ces permissions, d'une durée de cinq jours voire de dix jours une fois par an, sont également ouvertes aux détenus incarcérés en centre de détention à l'unique condition qu'ils aient exécuté un tiers de leur peine²²⁵⁵. Les condamnés bénéficiant, ou susceptibles de bénéficier, d'un aménagement de

²²⁵⁰ CPP, art. D. 143 1° modifié par le décret n°2014-1582 du 23 décembre 2014 : cette faculté n'est ouverte qu'aux condamnés prochainement libérables ou susceptibles de bénéficier d'un aménagement de peine ou d'une libération sous contrainte.

²²⁵¹ CPP, art. D. 144 modifié par le décret n°2010-1635 du 23 décembre 2010.

²²⁵² CPP, art. D. 145 modifié par le décret n°2004-1364 du 13 décembre 2004.

²²⁵³ CPP, art. D. 145 al. 2 modifié par le décret n°2004-1364 du 13 décembre 2004.

²²⁵⁴ CPP, art. D. 146-1 créé par le décret n°2002-663 du 30 avril 2002.

²²⁵⁵ CPP, art. D. 146 modifié par le décret n°98-1099 du 8 décembre 1998.

peine relèvent également de régimes spécifiques dénués de conditions de délai. Une permission de sortir destinée à préparer la réinsertion sociale ou au maintien des liens familiaux peut être octroyée par le JAP à titre probatoire d'une libération conditionnelle²²⁵⁶. Les condamnés admis au régime de la semi-liberté, du placement à l'extérieur ou du placement sous surveillance électronique peuvent, quant à eux, bénéficier d'autorisation de sortir les week-ends et jours fériés²²⁵⁷. L'absence de critère temporel n'est toutefois pas total puisque l'éligibilité à une mesure de libération anticipée dépend de la durée de la peine prononcée ou du reliquat de peine restant à exécuter. Jusqu'à la réforme de 2014, les antécédents judiciaires du condamné influaient sur les critères d'octroi des mesures. Le condamné en état de récidive légale devait avoir exécuté non pas la moitié ou le tiers de sa peine, mais les deux tiers de celle-ci pour bénéficier de certaines permissions de sortir²²⁵⁸. Le JAP pouvait déroger à cette règle en se prononçant par une ordonnance spécialement motivée²²⁵⁹. Le décret du 26 décembre 2014 a abrogé ces régimes dérogatoires²²⁶⁰. Le législateur n'a toutefois pas aligné le régime des récidivistes sur celui des non-récidivistes dans le cadre des aménagements de peine.

2- La récidive, critère consacré en matière d'aménagement des modalités d'exécution de la peine

547. Les conditions légales d'octroi des aménagements de peine ont été progressivement restreintes à l'égard des récidivistes. L'état de récidive légale était déjà pris en compte dans le cadre de la libération conditionnelle depuis 1975. Ce principe a été étendu à l'ensemble des aménagements de peine, semi-liberté, placement extérieur et placement sous surveillance électronique, qu'ils soient prononcés ab initio par la juridiction de jugement, ou en cours d'exécution par le JAP (a). La prééminence de la récidive dans le processus de détermination de la peine interroge au regard des critiques formulées à son encontre (b).

a – Une extension du champ d'application de la récidive en matière d'aménagements de peine

548. Depuis 1975, le temps d'épreuve permettant de bénéficier d'une libération conditionnelle était de la moitié de leur peine pour les condamnés non récidivistes²²⁶¹. Il était porté aux deux

²²⁵⁶ CPP, art. D. 145 al. 3 modifié par le décret n°2004-1364 du 13 décembre 2004.

²²⁵⁷ CPP, art. D. 145-1 modifié par le décret n°2004-1364 du 13 décembre 2004.

²²⁵⁸ CPP, art. D. 146-2 al. 1 créé par le décret n°2004-1364 du 13 décembre 2004 puis modifié par le décret n°2005-163 du 23 février 2005 : cet article visait les permissions de sortir prévues aux articles D. 143, D. 144, D. 145 et D. 146 du code de procédure pénale.

²²⁵⁹ CPP, art. D. 146-2 al. 2 modifié par le décret n°2005-163 du 23 février 2005.

²²⁶⁰ Décret n°2014-1582 du 26 décembre 2014, op. cit., art. 25.

²²⁶¹ CPP, art. 729 modifié par la loi n°75-624 du 11 juillet 1975.

tiers de la peine pour les condamnés en état de récidive légale. Cette prise en compte de l'état de récidive dans le cadre des aménagements de peine a été consacrée par la loi pénitentiaire.

549. En matière de libération conditionnelle, le caractère dérogatoire des critères temporels à l'encontre des récidivistes a été récemment atténué. Sous l'effets des lois du 2 février 1981²²⁶², du 12 décembre 2005²²⁶³, puis du 10 août 2007²²⁶⁴, modifiant l'article 729 du code de procédure pénale, les conditions d'octroi de la mesure avaient été restreintes pour les récidivistes. La réforme de 2014 a fortement atténué les effets de la récidive en matière de libération conditionnelle. Le nouvel article 729 pose comme principe le fait que « *la libération conditionnelle peut être accordée lorsque la durée de la peine accomplie par le condamné est au moins égale à la durée de la peine lui restant à subir* »²²⁶⁵. Les récidivistes peuvent désormais bénéficier de cet aménagement dans les mêmes conditions temporelles que les condamnés non-récidivistes. La seule nuance maintenue par le législateur concerne la durée maximale du temps d'épreuve, qui ne peut excéder quinze années pour les primo-délinquants et vingt années si le condamné est en état de récidive légale. La dualité de régime suite à une condamnation à la réclusion à perpétuité a été maintenue. Ces dispositions dérogatoires concernent uniquement les condamnés à de très longues peines. La suppression des critères temporels dérogatoires s'inscrit en cohérence avec la volonté affichée du législateur de promouvoir le développement de cette mesure. Cette volonté s'est notamment traduite par l'instauration d'une nouvelle procédure en vue de l'examen obligatoire de la situation des condamnés à une peine supérieure à cinq ans²²⁶⁶. Mise en perspective avec les nouveaux principes directeurs de l'article 707 du code de procédure pénale²²⁶⁷, cette procédure peut venir répondre à une logique de gestion des flux de la détention. Contrairement aux autres mesures d'aménagement de peine, la libération conditionnelle entraîne une levée d'écrou. Elle permet de réduire effectivement le nombre de détenus incarcérés et écroués, contribuant à une diminution quantitative et visible de la population carcérale. L'intervention législative en matière de critères temporels d'octroi des aménagements de peine s'est limitée à la seule libération conditionnelle.

550. La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a modifié les critères d'octroi des aménagements de peine sous écrou, opérant une distinction temporelle entre récidivistes et

²²⁶² Loi n°81-82 du 2 février 1981.

²²⁶³ Loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005.

²²⁶⁴ Loi n°2007-1198 du 10 août 2007.

²²⁶⁵ CPP, art. 729 al. 8 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

²²⁶⁶ CPP, art. 730-3 créé par la loi n°2015-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

Voir infra pour une analyse de cette procédure.

²²⁶⁷ CPP, art. 707 III modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

primo-délinquants. Le seuil temporel, élargi de un an à deux pour les primo-délinquants, a été maintenu à un an pour les récidivistes dans le cadre d'une mesure prononcée ab initio par la juridiction de jugement²²⁶⁸, préalablement à la mise à exécution d'une peine privative de liberté²²⁶⁹ ou en cours d'exécution de la peine par le JAP²²⁷⁰. Ces modifications, introduites au cours des débats parlementaires²²⁷¹, ont fait l'objet de vifs échanges lors des discussions en séances²²⁷². Elles entraînent une double prise en compte de la récidive, au moment du prononcé de la peine puis au moment de son exécution, limitant le pouvoir d'individualisation du JAP. Elles étaient en cohérence avec l'instauration en 2007 du système des peines planchers. La loi pénitentiaire s'est traduite par l'irruption de la récidive au stade de l'application des peines. Le risque de récidive fait désormais partie des critères permettant de justifier le refus d'octroi d'une mesure d'aménagement de peine. Ce risque est apprécié au regard du « *projet caractérisé d'insertion ou de réinsertion* » du détenu qui doit être « *de nature à prévenir les risques de récidive* »²²⁷³. Ces dispositions ont instauré un régime dérogatoire présenté comme cohérent à l'encontre des récidivistes. Elles témoignent d'une volonté de sévérité accrue à l'encontre de ces délinquants aux fin d'assurer la protection de la société et de rassurer l'opinion publique. En 2014, le législateur n'a pas supprimé ces dispositions, refusant de suivre la préconisation du jury de la conférence de consensus « *de supprimer la limitation, pour les récidivistes, de l'accès aux aménagements de peines afin de mobiliser tous les moyens adaptés de réinsertion à l'égard de ces personnes qui révèlent une fragilité particulière, sans pour autant les dédouaner de leur responsabilité* »²²⁷⁴. Il conforte l'idée selon laquelle ces mesures constituent une faveur accordée aux condamnés. L'irruption de la récidive au stade de l'exécution de la peine interroge. Son caractère opérationnel est loin d'être dénué de toute critique.

b- Une extension du champ d'application de la récidive contestable

551. L'objectivité du concept de récidive reste controversée. D'un point de vue sociologique notamment, la récidive est analysée comme une construction sociale, juridique et judiciaire, ce qui interroge la pertinence de son caractère opérationnel.

²²⁶⁸ C. pén., art. 132-25 et 132-26-1 modifiés par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009.

²²⁶⁹ CPP, art. 723-15 al. 1 modifié par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009.

²²⁷⁰ CPP, art. 723-1 modifié par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 ; CPP, art 723-7 modifié par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009.

²²⁷¹ Cette modification résulte du projet de loi TA n°336 adopté par l'Assemblée Nationale le 22 septembre 2009.

²²⁷² Voir sur ce point les débats menés à l'Assemblée Nationale lors de la 3^e séance du jeudi 17 septembre 2009 (en ligne).

²²⁷³ C. pén., art. 132-25 et 132-26-1 modifiés par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009.

²²⁷⁴ CONFÉRENCE DE CONSENSUS, op. cit., spéc. p. 20.

552. La récidive repose sur la commission de deux infractions, l'une constituant le premier terme et l'autre le second terme de la récidive. L'infraction constitue la « *pierre angulaire* » du droit pénal, support de la responsabilité pénale. Son existence objective n'est restée pas moins discutée au regard « *de la mobilité, l'inconsistance des critères législatifs, des critères judiciaires et des critères populaires qui concourent à sa définition* »²²⁷⁵. Selon le sociologue Emile Durkheim, les crimes se définissent comme des « *actes, [qui], une fois accomplis, déterminent de la part de la société cette réaction particulière qu'on nomme la peine* »²²⁷⁶. Bien que les crimes apparaissent comme un « *normal parce qu'une société qui en serait exempte est tout à fait impossible* »²²⁷⁷, ils ne reposent pas sur des critères immuables, leur définition dépendant du contexte culturel, politique, socio-économique de l'état dans lequel ils sont sanctionnés. « *Le crime n'a aucun contenu concret ne varietur, on ne peut en dresser un état objectif valable pour toute société, à toute époque, même identifier un noyau dur qui se retrouverait pour toujours* »²²⁷⁸. L'infraction apparaît comme une notion construite socialement, juridiquement, puis judiciairement²²⁷⁹. Elle se définit généralement comme un comportement considéré comme contraire à l'ordre social et sanctionné à ce titre par la loi pénale²²⁸⁰. Expression des valeurs d'une société, elle s'inscrit dans un environnement spatio-temporel qui empêche de dégager des « *aspect généraux permanents et universels* » aux infractions criminelles²²⁸¹. C'est en ce sens une construction sociale, support de la réaction de la société à un comportement jugé contraire aux règles sociales. L'infraction est également une construction juridique. Le législateur en définit les éléments constitutifs et prévoit la sanction qui lui est attachée. Elle est enfin une construction judiciaire dès lors que le système pénal s'apparente à un « *entonnoir en cascade* »²²⁸² « *muni de filtres successifs* »²²⁸³ au stade de l'enquête, du jugement puis de l'exécution de la peine. Outre sa définition, la prise en compte judiciaire d'une infraction repose sur la réactivité des services de police ou de gendarmerie et sur leur capacité à être informés de la commission d'une infraction.

553. Le prononcé d'une condamnation apparaît dépendre d'une succession de décisions.

²²⁷⁵ MERLE R., VITU A., op. cit., spéc. p. 23

²²⁷⁶ DURKHEIM E., *Les règles de la méthode sociologique*, 1^{ère} éd. 1894, Flammarion, Paris 1998, 255 p., spéc. p. 129.

²²⁷⁷ DURKHEIM E., op. cit., spéc. p. 160

²²⁷⁸ ROBERT P., *La sociologie du crime*, La Découverte, Paris, 2005, 128 p., spéc. p. 33.

²²⁷⁹ DEBUYST C., La clinique criminologique à la croisée des chemins, *Déviance et société*, 2010, vol. 34, n°1, p. 71-91.

²²⁸⁰ BOULOC B., op. cit., §6-7, p. 5-6

²²⁸¹ MERLE R., VITU A., op. cit., spéc. p. 23.

²²⁸² ROBERT P., Les statistiques criminelles et la recherche, réflexions conceptuelles, *Déviance et société*, 1977, vol. 1, n°1, p. 3-27, spéc. p. 11.

²²⁸³ LANDREVILLE P., Le critère de la récidive dans l'évaluation des mesures pénales, *Déviance et Contrôle social*, Services d'études pénales et criminologiques, n°36, 1982, 162 p., spéc. p. 37 ; Kensey A., *Prison et récidive*, op. cit., p. 165

L'existence d'une condamnation pénale dépend du choix du type de poursuite, c'est-à-dire des choix d'orientation du parquet. Au regard du « *caractère tentaculaire et labyrinthique de la répression pénale* », il apparaît que « *la condamnation pénale n'est plus, aujourd'hui, que l'un des multiples moyens de tirer les conséquences juridiques de l'infraction pénale* »²²⁸⁴. Le type de poursuite conditionne la nature de la mesure pouvant être prononcée et l'éventuelle prise en compte de ce premier avertissement judiciaire dans le cadre de la récidive. L'absence de définition légale de la notion de condamnation pénale a ressurgi à l'encontre des mesures relevant de la troisième voie²²⁸⁵. Même prononcée dans le cadre de poursuites classiques, la condamnation constitue une construction judiciaire. Elle dépend du déroulement de la phase judiciaire, c'est-à-dire de l'appréciation des faits, des circonstances de leur commission et de la personnalité de l'auteur par les magistrats. Le jugement est censé établir une vérité, la « *vérité judiciaire* » considérée comme infaillible et irrévocable, dès lors que la décision est revêtue de l'autorité de la chose jugée²²⁸⁶. Ce caractère infaillible reste contestable au vu des conditions de son élaboration. La prise de décision pénale n'est « *ni mécanique, ni neutre, ni objective* »²²⁸⁷. Elle est fabriquée, influencée par de nombreux facteurs extérieurs²²⁸⁸. La personnalité du magistrat, son histoire, son parcours peuvent intervenir dans ce processus décisionnaire. Ce dernier peut être influencé par l'ensemble des décisions prises antérieurement dans la chaîne pénale, selon le concept systémique de filière pénale²²⁸⁹. Sa décision est également conditionnée par le profil même du délinquant, c'est-à-dire par ses caractéristiques pénales, socio-démographiques et professionnelles²²⁹⁰. Au regard des peines notamment, l'existence « *d'un processus de sélection des personnes incarcérées selon le type de délinquance, les caractéristiques socio-professionnelles des auteurs et la position des acteurs du système pénal* » doit être considérée²²⁹¹. Cette conception de la condamnation en tant que construction sociale, juridique et judiciaire vient questionner la place de la récidive dans le système pénal. Tout comme l'infraction à laquelle elle est intrinsèquement liée, la récidive apparaît comme une notion construite juridiquement et judiciairement.

²²⁸⁴ DETRAZ S., op. cit., spéc. p. 41.

²²⁸⁵ Voir infra.

²²⁸⁶ VAN DE KERCHOVE M., La vérité judiciaire : quelle vérité, rien que la vérité, toute la vérité ?, *Déviance et société*, 2000, vol. 24, n°1, p. 95-101.

²²⁸⁷ VANHAMME F., BEYENS K., La recherche en sentencing - un survol contextualisé, *Déviance et Société*, n°2, vol. 31, 2007, p. 199-228, spéc. p. 209

²²⁸⁸ FAGET J., La fabrique de la décision pénale. Une dialectique des asservissements et des émancipations, *Champ pénal*, Vol. V, 2008 (en ligne) ; VANHAMME F., BEYENS K., op. cit. ; VAN DE KERCHOVE M., op. cit. ; LAFORTUNE D., Introduction aux données probantes, *Criminologie*, 2009, vol 42, n°1, p. 3-12.

²²⁸⁹ VANHAMME F., BEYENS K., op. cit., spéc. p. 212 ; FAGET J., op. cit.

²²⁹⁰ GAUTRON V., RETIÈRE J.N., Des destinées judiciaires pénalement et socialement marquées, in DANET J. (coord.), *La réponse pénale, dix ans de traitement des délits*, PUR, Rennes, 2013, 540 p., p. 211-251

²²⁹¹ FAUGERON C., BOULAIRE J.M., Quelques remarques à propos de la récidive, *Etudes et données pénales*, vol. 65, CESDIP, 1992, 26 p., spéc. p. 10

554. Dans cette perspective, il peut apparaître problématique d'assigner au prononcé, puis à l'exécution d'une peine, un objectif de prévention de la récidive. Le législateur semble avoir intégré ces réserves en assignant à la peine prononcée et exécutée la finalité de prévenir la commission de nouvelles infractions²²⁹². Seule la libération conditionnelle reste expressément orientée vers «*la réinsertion des condamnés et à la prévention de la récidive*»²²⁹³. Il reste néanmoins contestable de conditionner les critères d'octroi légaux de certains aménagements de peine à l'état de récidive du condamné. Cette réflexion n'est pas uniquement conceptuelle. La politique répressive mise en oeuvre ces dernières années a eu des répercussions concrètes sur l'environnement carcéral, et in fine sur les conditions d'interventions des personnels d'insertion et de probation en détention.

II – La récidive, un concept juridique opérant dans les modalités d'exécution de la peine

555. Depuis la création des SPIP, l'Administration Pénitentiaire a dû s'adapter à l'augmentation quantitative du nombre de personnes prises en charge en milieu fermé en partie induite par la politique pénale mise en oeuvre et à une évolution de leur profil (A). La mise en oeuvre d'une politique pénale à dominante répressive a nourri un phénomène préoccupant de surpopulation carcérale que les pouvoirs publics peinent à endiguer (B).

A – L'augmentation de la population carcérale

556. Au vu des chiffres de la DAP, le nombre de personnes écrouées a globalement augmenté depuis 1999, bien que l'évolution ne soit pas linéaire et connaisse un très léger infléchissement depuis 2013. Cette augmentation résulte de l'effet conjugué d'une augmentation du nombre de condamnations et d'un allongement du quantum des peines prononcées et exécutées (1). Ces deux mécanismes sont intrinsèquement liés aux évolutions induites par les dernières réformes pénales, de fond et de forme (2).

²²⁹² C. pén., art. 130-1 créé par la loi n°2014-896 du 15 août 2014 en vigueur au 1^{er} octobre 2014 ; CPP, art. 707 II modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014 en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

²²⁹³ CPP, art. 729 al. 1 modifié par la loi n°2000-516 du 15 juin 2000.
Cette formulation reste inchangée.

1 – Le constat d'une évolution des condamnations

557. La volonté d'accroître le taux de réponse pénale a entraîné une augmentation du nombre de condamnations prononcées, et notamment des peines privatives de liberté. La plus grande sévérité affichée à l'égard de certains types d'infractions ou de délinquants a contribué à allonger la durée des peines prononcées.

558. L'évolution de la population prise en charge par l'Administration Pénitentiaire est un phénomène complexe. Elle nécessite quelques précisions terminologiques. Il convient en premier lieu de distinguer la population écrouée et la population non écrouée. Seules sont placées sous écrou les personnes prévenues placées en détention provisoire, les personnes condamnés à une peine privative de liberté comportant une partie ferme ainsi que l'ensemble des condamnés bénéficiant d'une mesure d'aménagement de peine hors libération conditionnelle. Parmi les personnes écrouées, seules sont effectivement détenues, c'est-à-dire hébergées au sein d'un établissement pénitentiaire, les prévenus, les condamnés à une peine privative de liberté ferme et les condamnés bénéficiant d'un placement extérieur avec hébergement. Les personnes exécutant leur peine sous le régime de la semi-liberté sont également hébergées dans un centre ou un quartier de semi-liberté. Au 1^{er} janvier 2015, l'Administration Pénitentiaire prenait en charge 77291 personnes sous écrou, ce nombre connaissant une légère diminution annuelle²²⁹⁴. Depuis le 1^{er} janvier 2000, il a globalement progressé de 50,2%²²⁹⁵. Cette progression de la population carcérale est un phénomène ancien²²⁹⁶. Son étude suppose de considérer deux phénomènes : l'évolution du flux et l'évolution du stock des détenus²²⁹⁷. Le stock renvoie au nombre de détenus incarcérés à une date donnée. L'indice du flux renvoie au nombre d'entrées et sorties en détention sur une période donnée. La comparaison de ces données sur la période 2000-2013 donne à voir différents mouvements convergents. Le nombre de placements sous écrou annuels a progressé de 29,8% pour atteindre 89290 entrées pour l'année 2013²²⁹⁸, tandis que le nombre de libération n'augmentait que de 21,8%²²⁹⁹. Au 1^{er} janvier 2015, la France présentait un taux de personnes

²²⁹⁴ DAP, *Statistique mensuelle de la population écrouée et détenue et France, situation au 1^{er} janvier 2015*, op. cit., spéc. p. 4 : la DAP note une diminution de 0,8 % par rapport au 1^{er} janvier 2014.

²²⁹⁵ DAP, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice, 1980-2014*, op. cit., spéc. p. 15.

²²⁹⁶ KENSEY A., TIMBART O., la population des prisons a augmenté de 60% en vingt ans, *Infostat Justice*, n°25, octobre 1991, Ministère de la justice, 4 p.

²²⁹⁷ TOURNIER P.V., Prisons d'Europe, AJ Pénal, 2007, n°4, p. 168 et s. ; TOURNIER P.V., Prisons d'Europe, Inflation carcérale et surpeuplement, *Questions Pénales*, CESDIP, XXII, 2, Mars 2000, 4 p. ; TOURNIER P.V., Surpopulation des prisons et inflation carcérale, Des solutions distinctes pour des problèmes distincts ? *Actes du Colloque « La prison : droit dans le mur ? »*, Bruxelles, Janvier 2005 ; TOURNIER PV., L'état des prisons françaises, Pouvoirs, 2010, n°135, p. 29-40.

²²⁹⁸ DAP, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice, 1980-2014*, op. cit., spéc. p. 41. Voir égal. : KENSEY A., Dix ans d'évolution du nombre de personnes écrouées de 2000 à 2010, *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, Octobre 2010, n°5, 8 p.

²²⁹⁹ DAP, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice, 1980-2014*, op. cit., spéc. p. 43.

sous d'écrou de 116,5 pour 100 000 habitants et un taux de personnes détenues de 99,9 pour 100 000 habitants, contre des taux respectifs de 117,9 et de 101,6 au 1^{er} janvier 2014²³⁰⁰. Au regard du taux de détention, elle se situe légèrement en dessous du taux médian européen selon les statistiques établies par le Conseil de l'Europe²³⁰¹.

559. Ces éléments donnent à voir une population pénale en mouvement, traduisant les effets concrets des politiques pénales abordant la récidive sous un angle répressif. Ces politiques ont induit deux mouvements, d'une part un allongement des peines prononcées et d'autre part une augmentation du nombre de condamnations à une peine privative de liberté ferme prononcée ou mise à exécution. Entre 2000 et 2014, le nombre de personnes condamnées et écrouées a progressé 83,7%, les peines correctionnelles ayant augmenté sur cette période de 111,1%, contre 2% pour les peines criminelles²³⁰². Au 1^{er} janvier 2015, les condamnés à une peine criminelle représentaient 13,2% de l'ensemble des condamnés écroués²³⁰³. L'étude approfondie des qualifications retenues laisse entrevoir des évolutions dans la nature des infractions poursuivies et sanctionnées, marquées par le poids des infractions de violence, de vol et sexuelles²³⁰⁴. La nature de l'infraction influe sur la nature de la peine prononcée. Un allongement de la durée moyenne de la peine ferme prononcée apparaît tant en matière criminelle qu'en matière délictuelle. Déjà constaté sur la période 2006-2010, il se confirme pour l'année 2013²³⁰⁵, le quantum moyen des peines privatives de liberté prononcées en matière criminelle étant de 14,6 ans, hors réclusion criminelle à perpétuité et de 8,3 mois en matière délictuelle²³⁰⁶. Cette augmentation entraîne mécaniquement une augmentation du temps passé en détention. L'étude comparée des peines prononcées en cours d'exécution au 1^{er} janvier 2000 et au 1^{er} janvier 2015

²³⁰⁰ DAP, *Les chiffres clés de l'Administration Pénitentiaire au 1^{er} janvier 2015*, op. cit., spéc. p. 4

²³⁰¹ CONSEIL DE L'EUROPE, *Statistiques annuelles pénales*, Space 1, 2008, Strasbourg, 22 Mars 2010, 112 p., spéc. p. 32 : En 2008, le taux de détention médian en Europe était de 109,23, date à laquelle la France présentait un taux de détention de 104,1.

²³⁰² DAP, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice, 1980-2014*, op. cit., spéc. p. 33.

²³⁰³ DAP, *Les chiffres clés de l'Administration Pénitentiaire au 1^{er} janvier 2015*, op. cit., spéc. p. 6.

Voir pour une étude de la période précédente : TIMBART O., 20 ans de condamnations pour crimes et délits, *Infostat Justice*, Avril 2011, n°114, Ministère de la Justice, 8 p.

²³⁰⁴ DAP, op. cit., spéc. p. 6. : au 1^{er} janvier 2015, 26,1% des condamnés avaient été écroués suite à une infraction de violence volontaire, 12,8% pour une infraction sexuelle, 8,4% pour des vols simples, 11% pour des vols aggravés, 14,7% pour une infraction à la législation sur les stupéfiants, 5,8% pour un homicide volontaire et 5,7% pour des atteintes involontaires.

²³⁰⁵ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, SOUS-DIRECTION DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES, *Annuaire statistique de la Justice*, Edition 2011-2012, op. cit., spéc. p. 149 : en matière criminelle, la durée moyenne de la peine prononcée hors perpétuité est passée de 110,8 mois à 116,3 mois entre 2006 et 2010. En matière délictuelle, cette durée était de 6,9 mois en 2006 contre 7,4 mois en 2010.

Voir égal. : BRUYN (DE) F., KENSEY A., Durées de détentions plus longues, personnes détenues en plus grand nombre (2007-2013), *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, Septembre 2014, n°40, DAP, Ministère de la Justice, 12 p.

²³⁰⁶ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Les chiffres-clés de la Justice*, 2014, 42 p., spéc. p. 18.

est intéressante²³⁰⁷. Elle met en évidence une augmentation des courtes peines, les peines inférieures à six mois passant de 14,2 à 19,2% de l'ensemble des personnes écrouées condamnées en matière correctionnelle et de celles comprises entre un et trois ans progressant de 26,9% à 28,9%. Au 1^{er} janvier 2015, 65,3% des personnes écrouées étaient condamnées à une peine inférieure ou égale à trois ans et 23% à une peine supérieure à cinq ans. En matière criminelle, la part des condamnés écroués a connu de notables évolutions, passant de 10,4% à 3,2% pour les condamnés à une peine comprise entre cinq et dix ans, de 73,8% à 66,5% pour les condamnés à une peine comprise entre dix et vingt ans. Globalement, la durée moyenne de la détention a progressé, passant de 8,6 mois en 2006 à 10,4 mois en 2014²³⁰⁸. Il semble intéressant de mettre ces évolutions en perspective avec les réformes engagées ces dernières années.

2- La traduction concrète des réformes engagées

560. Les réformes pénales ont entraîné un allongement des peines prononcées (b) mais également une augmentation des courtes peines privatives de liberté (a).

a- L'augmentation des courtes peines

561. L'augmentation de la population carcérale s'explique en partie par l'augmentation du nombre de peines d'emprisonnement totalement ou partiellement fermes ainsi que des condamnations prononcées dans le cadre d'une comparution immédiate.

562. L'impact de la comparution immédiate, fréquemment dénoncé²³⁰⁹, reste difficile à évaluer. Cette procédure, dont le champ d'application a été progressivement étendu, est souvent présentée comme une source d'incarcérations de courte durée²³¹⁰. En orientant une affaire en comparution immédiate, le ministère Public indique clairement à la juridiction de jugement qu'il souhaite voir une peine privative de liberté prononcée. Le nombre de placements annuels sous écrou suite à une procédure en comparution immédiate est relativement stable depuis 2000, se situant autour de 21 000 placements annuels²³¹¹. Le nombre de poursuites dans le cadre de cette procédure marque

²³⁰⁷ DAP, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice*, op. cit., spéc. p. 35 ; DAP, *Les chiffres clés de l'Administration Pénitentiaire au 1^{er} janvier 2015*, op. cit., spéc. p. 6.

²³⁰⁸ DAP, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice*; op. cit., spéc. p. 4.

²³⁰⁹ COUR DES COMPTES, *Le service public pénitentiaire, prévenir la récidive, gérer la vie carcérale*, op. cit., spéc., p. 13

²³¹⁰ CNCDH, *Sanctionner dans le respect des droits de l'homme, vol. 2, Les alternatives à la détention*, La documentation Française, Paris, 2007, 222 p., spéc. p. 51.

²³¹¹ DAP, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice, 1980-2014*, op. cit., spéc. p. 41 : ce nombre était de 20539 pour l'année 2000 contre 21250 pour l'année 2013.

une diminution de près de 4% entre 2006 et 2010²³¹², qui se confirme sur la période 2012-2013²³¹³, la procédure n'ayant concerné en 2013 que 8,1%, des jugements prononcés par les tribunaux correctionnels. Malgré ces pourcentages assez faibles, les peines prononcées dans ce cadre semblent plus fréquemment être des peines d'emprisonnement ferme que dans le cadre de la procédure classique²³¹⁴. Le taux de condamnations à un emprisonnement ferme, majoritairement assorties d'un mandat de dépôt, suite à une comparution immédiate était estimé à près de 70% en 2012 au niveau national²³¹⁵, ces chiffres se confirmant au niveau local²³¹⁶. En 2005, les peines fermes prononcées étaient majoritairement inférieures à un an, et souvent comprises entre un et trois mois²³¹⁷. Elles ne peuvent que rarement l'objet d'un aménagement de peine²³¹⁸. Ces chiffres semblaient se confirmer au plan national pour l'année 2010²³¹⁹. Au titre des procédures alternatives, le nombre d'ordonnance d'homologation de CRPC a continué de progresser en 2013²³²⁰, confirmant la tendance observée entre 2006 et 2010²³²¹. Le nombre de peines fermes prononcées dans ce cadre reste toutefois minoritaire²³²². Outre l'évolution des condamnations prononcées annuellement, l'augmentation récente du nombre de détenus écroués pour une courte durée s'explique par la mise à exécution de nombreuses peines prononcées mais non mises à exécution.

563. Les rapports établis en 2011 par l'ISP et l'IGSJ suite à l'affaire de Pornic ont souligné les carences des services de l'exécution et de l'application des peines²³²³, confirmant le rapport

²³¹² MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Annuaire statistique de la Justice*, op. cit., spéc. p. 109 : le nombre de comparutions immédiates est ainsi passé de 45416 en 2006 à 43670 en 2010.

²³¹³ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Les chiffres-clés de la justice 2014*, Ministère de la Justice, Sous-direction de la statistique et des études, 2014, 42 p. op. cit., spéc. p. 15.

²³¹⁴ ZOCCHETTO F., *Rapport d'information n°17 au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur les procédures accélérées de jugement en matière pénale*, Sénat, Octobre 2005, 117 p., spéc. p. 24.

²³¹⁵ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, DIRECTION DES AFFAIRES CRIMINELLES ET DES GRÂCES, *Fiche de synthèse : La comparution immédiate. Eléments d'évaluation des pratiques mises en oeuvre*, 9 octobre 2012, 3 p., spéc. p. 2.

²³¹⁶ SAAS C., LORVELLEC S., GAUTRON V., Les sanctions pénales, une nouvelle distribution, in DANET J. (coord.), op. cit., p. 159-210, spéc. p. 178 : les auteurs soulignent que « *la comparutions immédiate, mais aussi les ordonnances de renvoi devant le tribunal correctionnel en dépit d'un échantillon très restreint, se traduit par le prononcé de peines plus lourdes. 64,8% des affaires jugées ainsi se soldent par le prononcé d'une peine ferme en 2009* ».

²³¹⁷ ZOCCHETTO F., op. cit., spéc. p. 17.

²³¹⁸ ZOCCHETTO F., op. cit. spéc. p. 24.

²³¹⁹ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, DIRECTION DES AFFAIRES CRIMINELLES ET DES GRÂCES, op. cit., spéc. p. 2.

²³²⁰ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Les chiffres-clés 2014*, op. cit., spéc. p. 15 : en 2013, 69627 ordonnances d'homologation ont été rendues, soit une progression annuelle de 1,4%.

²³²¹ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Annuaire statistique de la justice*, op. cit. spéc. p. 129 : le nombre d'ordonnances d'homologation est passé de 36137 à 61543 entre 2006 et 2010, progressant de près de 70%.

²³²² ZOCCHETTO F., op. cit., spéc. p. 59.

²³²³ ISP, *Rapport relatif aux conditions de la prise en charge de M. Tony Meilhon par le SPIP de Loire-Atlantique*, op. cit., spéc. p. 7-12 ; IGSJ, *Rapport, Inspection de fonctionnement du service de l'application des peines du tribunal de grande instance de Nantes*, op. cit., spéc. p. 14-16.

ministériel d'avril 2002²³²⁴ et le précédent rapport de l'IGSJ daté de 2009²³²⁵. Dans ce dernier, les inspecteurs estimaient que près de 13% des peines fermes d'emprisonnement n'étaient pas exécutées, dont 70% de peines inférieures ou égales à 6 mois et 90% de peines inférieures ou égales à un an. Le retard dans la mise à exécution des condamnations semblait imputable à l'ensemble des services intervenant au stade de l'exécution de la peine, 22% des retards relevant de la compétence du greffe, 53% du parquet et 25% du service de l'application des peines dans le cadre de la procédure dite 723-15²³²⁶. Au regard du quantum des peines, 68,7% des condamnations concernées portaient sur une peine inférieure à six mois et 22,1% sur une peine comprise entre un an et six mois²³²⁷. En ce qui concerne spécifiquement les condamnations relevant de la compétence du JAP dans le cadre de la procédure dite 723-15, 74% concernaient une peine inférieure à six mois²³²⁸. Ce retard de la part des services de l'application des peines s'explique notamment par le manque de moyens humains et matériels dont ils disposent.

564. Les services de l'application des peines, comme les SPIP, ne disposent pas toujours des informations nécessaires à la mise à exécution des condamnations en raison des délais d'enregistrement au casier judiciaire. Même si le délai moyen d'enregistrement s'est réduit, le délai de transmission des condamnations par les juridictions au casier judiciaire a sensiblement augmenté²³²⁹. Ces difficultés de transmission s'expliquent notamment par les carences des greffes correctionnels que la poursuite de la dématérialisation de la chaîne pénale n'a pu qu'en partie résoudre. Cette dématérialisation repose sur le déploiement de la nouvelle application informatique Cassiopée. Initiée au début des années 2000, sa création a été officialisée par un décret du 11 mai 2009²³³⁰, pris après un avis de la CNIL²³³¹. Sa mise en oeuvre s'est heurtée à de nombreuses difficultés matérielles, en partie induites par un défaut de pilotage et d'information

²³²⁴ TIMBART O., LUMBROSO S., BRAUD V., op. cit., spéc. p. 3 : ce rapport estimait à 68 % le taux des peines d'emprisonnement ferme effectivement mises à exécution.

²³²⁵ IGSJ, *Evaluation du nombre de peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution*, Ministère de la Justice, Mars 2009, 107 p., spéc. p. 28

²³²⁶ IGSJ, op. cit., spéc. p. 26

²³²⁷ IGSJ, op. cit., spéc. p. 25

²³²⁸ ib. id.

²³²⁹ BLANC E., *Rapport d'information n°3177 déposé par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur les carences de l'exécution des peines et l'évaluation de l'application Cassiopée*, Assemblée Nationale, Février 2011, 146 p., spéc. p. 20-22 : le délai de transmission des décisions par les juridictions au casier judiciaire était de 4,8 mois en 2011 contre 4,5 mois en 2005, soit une progression de 7%. Dans le même temps, le délai moyen d'enregistrement des décisions par le casier judiciaire est passé de 4,4 semaines en 2007 à 2,8 semaines en 2009.

²³³⁰ Décret n°2009-528 du 11 mai 2009 autorisant la mise en oeuvre du traitement automatisé dénommé « Cassiopée », JUSD090537D, publié au JORF du 13 mai 2009, p. 7984.

Ces dispositions sont codifiées aux articles R. 15-33-66-4 à R. 15-33-66-13 CPP suite au décret n°2010-671 du 18 juin 2010.

²³³¹ CNIL, Délibération n°2009-170 du 26 mars 2009 portant avis sur un projet de décret en Conseil d'Etat relatif au bureau d'ordre national automatisé des procédures judiciaires et au traitement dénommé « Cassiopée ».

en direction des magistrats concernés²³³². Le service de l'application des peines et le SPIP s'appuient sur l'application autonome APPI, en principe reliée à Cassiopée. La connexion entre ces deux applications reste défaillante²³³³, ce qui nuit à la circulation des informations. En amont, le délai d'inscription au casier judiciaire contribue également à retarder la mise à exécution de la peine. Le rapport relatif aux conditions de prise en charge de M. Meilhon a mis en évidence le problème de communication entre le casier judiciaire national et le service de l'application des peines, entraînant le non-avenue d'une peine de SME précédemment prononcée²³³⁴. Il a également souligné le problème du stocks de dossiers non affectés au sein du SPIP en lien avec la politique du service de l'application des peines²³³⁵. La constitution d'un stock de mesures non affectées ou faisant l'objet d'un simple suivi formel résulte en partie de l'incapacité des services de l'application des peines et des SPIP à faire face au nombre de mesures à exécuter. Suite à cette affaire, les services de l'exécution des peines et de l'application des peines se sont montrés plus. La mise à exécution des décisions, en vue d'apurer les stocks, s'est traduite par une augmentation du nombre de saisines des SPIP notamment dans le cadre des mesures du milieu ouvert. Elle a pu engendrer contribuer à augmenter le flux des détenus dans le cadre de courtes peines. L'augmentation de la population carcérale résulte d'un second phénomène, celui de l'allongement des peines qui entraîne une augmentation du stock des détenus.

b- L'allongement des peines

565. L'élévation à deux ans du seuil d'éligibilité à un aménagement ab initio, suite à la loi pénitentiaire, a pu induire une augmentation du quantum des peines prononcées afin d'exclure le condamné des procédures d'aménagement ab initio. Cet effet reste difficile à quantifier, au même titre que celui de la consécration juridique de la réitération ou de l'extension des infractions assimilées au regard de la récidive. Ces dispositions ont pu avoir des conséquences sur l'augmentation du quanta des peines prononcées. En 2010, le taux de réitérants était de 28,3% pour les condamnations délictuelles contre 26,4% en 2006. 24,5% des réitérants ont été condamnés à une peine d'emprisonnement ferme totale ou partielle, dont près de 86% à une peine de moins d'un an²³³⁶. Cette même année, 6% des condamnations criminelles ont été prononcées à l'encontre d'une personne en état de récidive, alors qu'elles n'en représentaient que

²³³² BLANC E, op. cit., p. 35 et s.

²³³³ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Rapport du groupe de travail sur le service de l'application des peines*, op. cit., spéc. p. 8.

²³³⁴ ISP, op. cit., spéc. p. 6.

²³³⁵ ISP, op. cit., spéc. p. 7-12.

Voir égal. : IGSJ, op. cit., p. 19-23.

²³³⁶ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Annuaire statistique*, op. cit., spéc. p. 205.

3,9% en 2006²³³⁷. Cette augmentation tient tout autant à l'augmentation du nombre d'infractions effectivement commises en état de récidive qu'au renforcement de sa prise en compte judiciaire. La quasi-totalité des peines prononcées en cas de récidive criminelle étant des peines privatives de liberté ferme, d'une durée majoritairement supérieures à 10 ans, la récidive criminelle contribue à l'allongement des peines privatives de liberté prononcées²³³⁸. En parallèle, le taux de récidivistes dans les condamnations délictuelles a augmenté de 2%, pour atteindre 11,1% en 2010²³³⁹. 48% des récidivistes ont été condamnés à une peine privative de liberté ferme en toute ou partie, dont près de 70% à une peine inférieure à un an et 94% à une peine inférieure à 3 ans. Les durées moyennes de peines prononcées en cas de récidive sont supérieures aux durées moyennes de l'ensemble des condamnations prononcées par ailleurs²³⁴⁰. La prise en compte de la récidive conduit à un allongement des peines prononcées tout en contribuant à augmenter le nombre de courtes peines. Il semble intéressant de mettre ces évolutions en perspectives avec l'introduction des peines planchers.

566. Le système des peines planchers a fait l'objet de diverses études²³⁴¹. Si sa mise en oeuvre n'a pas été systématique²³⁴², il a pu contribuer à augmenter le quantum des peines prononcées. Une comparaison effectuée entre les condamnations éligibles prononcées entre 2004 et 2006 et celles prononcées entre 2008 et 2010 met en évidence une augmentation du taux de peines minimales, c'est-à-dire des peines planchers, prononcées. La peine minimale a été prononcée dans 8,4% des condamnations sur la première période, contre 40,7% sur la seconde période²³⁴³. En termes de quantum, ce sont les infractions encourant une peine minimale de 3 ans qui sont majoritaires, cette peine ayant été prononcées dans 12,9% des situations avant l'entrée en vigueur de la loi et dans 45,8% des situations suite à son introduction. Les infractions pour lesquelles une peine minimale supérieure est encourue marquent une augmentation plus importante, passant respectivement de 5,8% à 37,6% pour une peine encourue de 5 ans, de 6,5% à 38,5% pour une peine de 7 ans, et de 7,2% à 36,9% pour une peine de 10 ans. Les peines planchers ont pu

²³³⁷ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, op. cit., spéc. p. 207.

²³³⁸ ib. id. : en 2010, 159 des 160 condamnations criminelles prononcées suite à une infraction commise en situation de récidive ont donné lieu au prononcé d'une peine ferme ou assortie d'un sursis partiel, dont 67,5% étaient supérieurs à 10 ans.

²³³⁹ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, op. cit., spéc. p. 208.

²³⁴⁰ La durée moyenne des peines privatives de libertés en cas de récidive criminelle est ainsi de 160,6 mois en 2010 contre 116,3 mois pour l'ensemble des peines privatives de liberté prononcées en matière criminelle perpétuité exclue. Pour les peines d'emprisonnement correctionnelles, la durée moyenne en cas de récidive est de 9,7 mois contre 7,4 pour l'ensemble des peines.

²³⁴¹ LETURCQ F., op. cit. ; LASSERRE CAPDEVILLE J., Peines planchers : état des lieux cinq ans après, *AJ Pénal*, 2012, p. 398-400

²³⁴² Voir supra.

²³⁴³ LETURCQ F., op. cit., spéc. p. 2

contribuer à augmenter la durée moyenne en détention.

567. Ces deux mécanismes conjugués, l'augmentation du nombre de peines et l'élévation de leur quanta, se traduisent par un accroissement de la population carcérale qui vient nourrir le phénomène de surpopulation de certains établissements pénitentiaires.

B – Les répercussions sur les conditions de détention

568. Les évolutions en termes de pénalité contribuent à accroître la population carcérale (1). Les autorités politiques peinent à enrayer ce problème de manière pertinente (3). La situation des établissements pénitentiaires contribue pourtant à dégrader les conditions de détention, portant atteinte aux droits fondamentaux des personnes incarcérées (2).

1 – Le problème de la surpopulation carcérale

569. L'augmentation de la population pénale se traduit par un phénomène de surpopulation carcérale, c'est-à-dire une inadéquation entre la capacité théorique d'accueil du parc pénitentiaire et le nombre de détenus.

570. Le problème de surpopulation carcérale n'est pas une exception française. Il concerne de nombreux États européens, membres de l'Union Européenne²³⁴⁴ ou du Conseil de l'Europe²³⁴⁵. Au niveau national, cette situation est dénoncée depuis de nombreuses années dans différents rapports émanant d'instances nationales²³⁴⁶ et internationales²³⁴⁷. L'instauration, en 2007²³⁴⁸, du

²³⁴⁴ PARLEMENT EUROPÉEN, Résolution du 18 janvier 1996 sur les mauvaises conditions de détention dans les prisons de l'Union Européenne ; PARLEMENT EUROPÉEN, Résolution du 17 décembre 1998 sur les conditions carcérales dans l'Union Européenne : aménagements et peines de substitution

²³⁴⁵ CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation 1257(1995) de l'Assemblée Parlementaire relative aux conditions de détention dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, 1er février 1995 ; CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation n°R(99)22 du comité des Ministres eux Etats membres concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, 30 septembre 1999 ; CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation 1656 (2004) relative à la situation des prisons et des maisons d'arrêt en Europe, 27 avril 2004 ; CONSEIL DE L'EUROPE Recommandation 1791 (2006) de l'Assemblée parlementaire sur la réinsertion sociale des détenus, 11 avril 2006 ;

²³⁴⁶ HYEYEST J-J., CABANEL G-P., op. cit., spéc. p. 116-119 ; MERMAZ L., FLOCH G., op. cit., spéc. p.21-35 ; CES, op. cit., spéc. p. 21 ; CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ, *Avis du 22 mai 2012 relatif au nombre de personnes détenues*, publié au JORF n°136 du 13 juin 2012, p. 9962 ; RAIMBOURG D., HUYGHE S., *Rapport d'information n°652 déposé par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale*, Assemblée Nationale, Janvier 2013, 199 p.

²³⁴⁷ GIL-ROBLES A., COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME, op. cit., spéc. p.23-25 ; HAMMARBERG T., COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME DU CONSEIL DE L'EUROPE, *Mémorandum faisant suite à la visite en France du 21 au 23 mai 2008*, Conseil de l'Europe, 20 novembre 2008, 67 p., spéc. p. 9-10

²³⁴⁸ Loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un contrôleur général des lieux de privation de liberté, publiée au JORF n°253 du 31 octobre 2007, p. 1789 et s. ; Décret n°2008-246 du 12 mars 2008 relatif au contrôleur général

Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté, préconisée depuis de nombreuses années au plan européen²³⁴⁹ et national²³⁵⁰, a constitué une avancée importante²³⁵¹. Le contrôleur, par son indépendance statutaire, exerce un contrôle impartial sur les conditions de détention et tend à garantir les droits des détenus. Ce contrôle s'avère nécessaire au regard de la situation de surpopulation des prisons française. Au 1^{er} janvier 2015, l'Administration Pénitentiaire comptait 57841 places opérationnelles pour 77291 personnes écrouées et 66270 détenus²³⁵². Cet écart entre la capacité d'accueil des établissements et le nombre de détenus se traduit par sur la densité carcérale qui diffère selon la nature de la structure²³⁵³. Les structures pénitentiaires se répartissant principalement entre maisons d'arrêt, centres de détention, maisons centrales, centres de semi-liberté et centres pour peines aménagées. Autonomes ou regroupées au sein d'un centre pénitentiaire²³⁵⁴, elles présentent un régime de détention spécifique qui dépend du profil des détenus qu'elles ont vocation à accueillir.

571. Les maisons d'arrêt sont destinées à accueillir « *les personnes mises en examen, prévenus et accusés soumis à la détention provisoire* »²³⁵⁵. Les personnes condamnées « *purgent leur peine dans un établissement pour peines, à savoir un centre de détention ou une maison centrale* »²³⁵⁶. A titre exceptionnel, les condamnés à une peine inférieure à deux ans ou auxquels il reste à exécuter une peine inférieure à un an peuvent être maintenus en maison d'arrêt²³⁵⁷. En maison d'arrêt, les détenus sont « *soumis (...) à l'emprisonnement individuel de jour et de nuit* »²³⁵⁸. En dehors de la promenade hebdomadaire, ils ne peuvent sortir de leur cellule en journée que pour participer aux différentes activités ou formations, en fonction du nombre de places disponibles.

des lieux de privation de liberté, publié au JORF n°62 du 13 mars 2008, texte n°21

²³⁴⁹ CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation n°R(87)3 du 12 février 1987 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles minima pour le traitement des détenus ; CONSEIL DE L'EUROPE, Résolution du 17 décembre 1998 du Parlement européen sur les conditions carcérales dans l'Union Européenne

²³⁵⁰ CANIVET G., *Amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires*, Rapport de la Commission au Garde des Sceaux, La Documentation française, Décembre 2000, 229 p.

Voir égal. : BUISSON J., Le contrôle extérieur des établissements pénitentiaires, *Rev. pénit.*, n° spécial 2007, p. 75-90.

²³⁵¹ BUISSON J., Le contrôle extérieur des établissements pénitentiaires, *Rev. pénit.*, n° spécial 2007, p. 75-90. ; DANTI-JUAN M., La création d'un contrôle général des lieux de privation de liberté en France, *Rev. pénit.*, 2008, n°3, 2008, p. 485-492 ; SENNA E., Le contrôle général des lieux privatifs de liberté : premier bilan d'activité, *AJ Pénal*, 2009, n°5, p. 219-223.

²³⁵² DAP, *Statistique mensuelle de la population écrouée et détenue en France, situation au 1^{er} janvier 2015*, op. cit., spéc. p. 4.

²³⁵³ DAP, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice, 1980-2014*, op. cit., spéc. p. 21 : « *la densité carcérale, ou taux d'occupation, est calculée en rapportant le nombre de personnes écrouées détenues à la capacité opérationnelle* ».

²³⁵⁴ CPP, art. D. 70 al. 3 modifié par le décret n°2010-1635 du 23 décembre 2010.

²³⁵⁵ CPP, art. 714 modifié par la loi n°93-2 du 4 janvier 1993.

²³⁵⁶ CPP, art. 717 al. 1 modifié par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009.

²³⁵⁷ CPP, art. 717 al. 2 modifié par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009.

²³⁵⁸ CPP, art. D. 95 modifié par le décret n°2010-1635 du 23 décembre 2010.

En établissements pour peine, l'isolement est nocturne²³⁵⁹. Les détenus sont libres de circuler au sein de la détention en journée. Les centres de détention présentent « *un régime principalement orienté vers la réinsertion sociale et, le cas échéant, la préparation de la sortie des condamnés* »²³⁶⁰. Les maisons centrales « *comportent une organisation et un régime de sécurité renforcé dont les modalités internes permettent également de préserver et de développer les possibilités de réinsertion sociale des condamnés* »²³⁶¹. Les centres de semi-liberté et les centres pour peines aménagées constituent des structures autonomes spécifiquement orientées « *vers la réinsertion sociale et la préparation de la sortie des condamnés* »²³⁶². Les premiers accueillent les détenus faisant l'objet d'une semi-liberté ou d'un placement extérieur. Les seconds, instaurés en 2002²³⁶³, sont destinés à accueillir les condamnés bénéficiant de ces mêmes mesures d'aménagement de peine, ainsi que ceux dont le reliquat de peine est inférieur à deux ans²³⁶⁴. L'affectation des condamnés au sein de ces établissements repose différents critères relatifs notamment à « *la personnalité du condamné, son sexe, son âge, ses antécédents, sa catégorie pénale, son état de santé physique et mentale, ses possibilités de réinsertion sociale* »²³⁶⁵. Au 1^{er} janvier 2015, l'Administration Pénitentiaire compte 188 établissements, dont 91 maisons d'arrêts et 88 établissements pour peine²³⁶⁶. Ces derniers se répartissent entre 46 centres pénitentiaires regroupant au moins deux quartiers de détention, 27 centres de détention, 6 maisons centrales et 11 centres de semi-liberté. A cette date, seuls 51,4% des établissements pénitentiaires présentent une densité inférieure à 100%, tandis 32,5% d'entre eux ont une densité comprise entre 100 et 150%. Cette densité est comprise entre 150% et 200% pour 14% d'entre eux et supérieure à 200 % pour 2 % des établissements. Des écarts notables existent entre les structures²³⁶⁷. Les maisons d'arrêt ou quartiers maisons d'arrêt sont les établissements majoritairement concernés par le problème de la surpopulation carcérale. Ils présentent, à cette date, une densité moyenne de 132,7%, contre 92,2% pour les centres de détention ou quartiers dédiés, 79,6% pour les maisons centrales ou quartiers dédiés. Les centres ou quartiers de semi-liberté ont une densité moyenne de 75,6%. Cette situation s'est confirmée au sein des SPIP étudiés²³⁶⁸, l'une des maisons d'arrêt du département B présentant une densité supérieure à 250%.

²³⁵⁹ CPP, art. 712-2 modifié par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009.

²³⁶⁰ CPP, art. D. 72 al. 1 modifié par le décret n°2003-259 du 20 mars 2003.

²³⁶¹ CPP, art. D. 71 al. 1 modifié par le décret n°2003-259 du 20 mars 2003.

²³⁶² CPP, art. D. 72-1 al. 1 modifié par le décret n°2010-1635 du 23 décembre 2010.

²³⁶³ Décret n°2002-663 du 30 avril 2002 modifiant le code de procédure pénale et portant création des centres pour peines aménagées, publié au JORF du 2 mai 2002, p. 7952.

²³⁶⁴ CPP, art. D. 72-1 al. 1 à 3 modifiés par le décret n°2010-1635 du 23 décembre 2010.

²³⁶⁵ CPP, art. D. 74 al. 1 modifié par le décret n°2003-259 du 20 mars 2003.

²³⁶⁶ DAP, *Les chiffres clés de l'Administration Pénitentiaire au 1^{er} janvier 2015*, op. cit., spéc. p. 3.

²³⁶⁷ DAP, *Statistique mensuelle de la population écrouée et détenue en France, situation au 1^{er} janvier 2015*, op. cit., spéc. p. 17.

²³⁶⁸ Voir annexe 1.

572. Ces écarts sont à mettre en relation avec l'orientation des structures. Bien que les établissements pénitentiaires français ne soient pas soumis à un *numerus clausus*, imposant un strict respect de leur capacité théorique d'accueil, les établissements pour peine veillent, en pratique, à ne pas dépasser leur nombre de places opérationnelles. Les centres de détention sont ainsi en mesure de garantir des conditions de détention compatibles avec la préparation de la sortie et de la réinsertion des condamnés. En ce qui concerne les maisons centrales, ce respect s'explique par des motifs sécuritaires au regard du profil particulier des condamnés. A défaut de places en centre de détention, de nombreux condamnés sont maintenus en maisons d'arrêt, en violation des dispositions législatives, alors même que le régime de détention y est plus strict. En pratique, les cellules sont aménagées, des matelas étant disposés à même le sol pour accueillir les détenus en sur-nombre. Cette situation n'est pas sans conséquences juridiques. En matière de permissions de sortir notamment, elle prive les condamnés maintenus en maisons d'arrêt de la possibilité d'obtenir une permission de sortir dans des conditions temporelles plus favorables. De manière constante, la Cour de Cassation refuse aux condamnés détenus en maison d'arrêt au-delà du seuil légal de deux ans le bénéfice des permissions de sortir réservées aux détenus en centre de détention²³⁶⁹. Cette jurisprudence témoigne de l'iniquité induite par l'influence du type d'établissement pénitentiaire sur les critères temporels d'octroi des mesures en raison du non-respect des critères légaux d'affectation. La France semble impuissante à endiguer le phénomène de surpopulation carcérale. Cette situation se révèle pourtant non conforme à ses engagements internationaux et notamment européens.

2 – Les conséquences de la surpopulation carcérale

573. Comme le soulignait déjà le Conseil de l'Europe en 1999, « *le surpeuplement des prisons et la croissance de la population carcérale constituent un défi majeur pour les administrations pénitentiaires et l'ensemble du système de justice pénale sous l'angle tant des droits de l'homme que de la gestion efficace des établissements pénitentiaires* »²³⁷⁰. La France est régulièrement stigmatisée sur la situation de ses établissements pénitentiaires, voire condamnée tant par les instances nationales qu'internationales.

574. La privation de liberté constitue, en soi, une atteinte à la liberté d'aller et venir des

²³⁶⁹ Voir not. : crim. 1 avril 1998, pourvoi n°97-86672, bull. crim. n°126 ; RSC, 1999, p. 97, obs. B. BOULOC.

²³⁷⁰ CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation n°R(99)22 du comité des ministres aux Etats membres concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale

personnes incarcérées. La surpopulation carcérale a des répercussions concrètes sur les conditions de détention, pouvant engendrer une atteinte aux autres droits fondamentaux des détenus, protégés au niveau européen par des textes majeurs, la Convention Européenne de sauvegarde des droits de l'homme²³⁷¹ et la Charte des Droits fondamentaux de l'Union Européenne²³⁷². « Une prison surpeuplée signifie pour le détenu, être à l'étroit dans des espaces resserrés et insalubres, une absence constante d'intimité (...), des activités hors cellule limitées à cause d'une demande qui dépasse le personnel et les infrastructures disponibles ; des services de santé surchargés ; une tension accrue, et partant, plus de violence entre détenus comme entre détenus et personnels »²³⁷³. Les conditions de détention peuvent infliger aux détenus un traitement jugé inhumain ou dégradant, ce que prohibent les textes européens²³⁷⁴. Au fil de sa jurisprudence, la Cour EDH a déterminé les contours des conditions constituant une violation de l'article 3²³⁷⁵. Elle s'appuie notamment sur les rapports établis par le Comité européen pour la prévention de la torture²³⁷⁶. Ces derniers définissent des normes en matière de conditions matérielles de détention en termes de taille des cellules ou de respect des règles d'hygiène et de

²³⁷¹ La Convention EDH est un traité international signé par les Etats membres du Conseil de l'Europe le 4 novembre 1950. Ce traité est entré en vigueur le 3 septembre 1953. Il n'a été ratifié par la France que le 3 mai 1974. L'article 55 de la constitution lui confère une valeur supra-législative. La Cour Européenne des droits de l'Homme, instituée à partir de 1959, est chargée de veiller au respect effectif des droits et libertés consacrés par la Convention. La convention peut être directement invoquée au cours du procès pénal. Un droit de recours individuel pour les justiciables en France a été ouvert à partir du 2 octobre 1981 autorisant les justiciables à saisir directement la juridiction strasbourgeoise. Ce droit de recours est conditionné par l'épuisement des voies de recours interne et doit être effectué dans un délai de six mois à partir de la date de la décision nationale définitive comme le précise l'article 35 de la Convention EDH.

²³⁷² La Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne a été adoptée le 7 décembre 2000. Le traité de Lisbonne, signé le 13 décembre 2007 et ratifié par la France le 14 février 2008, confère, en son article 6.1, la valeur juridique de traité à cette Charte. Par son article 6.2, il entérine l'adhésion de l'Union Européenne à la Convention EDH. La Charte est d'application directe. Elle peut être invoquée comme fondement juridique au cours d'une instance judiciaire. Par ailleurs, la compatibilité du droit interne et de ses dispositions peut être vérifiée et sanctionnée par la Cour de Justice de l'Union Européenne. Toutefois, les justiciables ne disposent pas d'un droit de saisine directe ce qui peut rendre ce contrôle moins opérant.

²³⁷³ COMITÉ EUROPÉEN POUR LA PRÉVENTION DE LA TORTURE ET DES PEINES OU TRAITEMENTS INHUMAINS OU DÉGRADANTS, Normes du CPT, CPT/inf./E (2002) 1, Rev. 2015, Janvier 2015, 124 p., spéc. p. 23.

Sur la question des violences carcérales, voir égal. : CHAUVENET A., Privation de liberté et violence : le despotisme ordinaire en prison, *Déviance et société*, 2006, vol. 30, n°43, p. 373-288.

²³⁷⁴ Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, art. 4 ; Convention EDH, art. 3.

²³⁷⁵ TULKENS F, Les droits de l'homme en détention, *RSC*, 2001, p. 881 et s. ; KOVLER A., L'application des peines à la lumière de l'article 3 de la convention européenne des droits de l'homme, *Rev. pénit.*, 2007, n° spécial, p. 165-174 ; DOURNEAU-JOSETTE P., Les conditions de détention et la CEDH : les droits fondamentaux à l'assaut des prisons, *Gaz. Pal.*, 9 février 2013, n°40, p. 5-11.

²³⁷⁶ LARRALDE J.-M., La protection du détenu par l'action du Comité européen pour la prévention de la torture, *Cahiers de la Recherche sur les Droits Fondamentaux*, 2004, n°3, p. 29-42.

Emanation du Conseil de l'Europe, le Comité européen pour la prévention de la torture a été établi en 1987 par la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitement inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe, en vigueur depuis 1989. Cette convention s'inscrit dans le prolongement de l'article 3 de la Convention EDH. Ce comité dispose d'un droit de visite des lieux de détention. A l'issue de ces visites, il adresse à l'Etat concerné un rapport détaillé rassemblant ses constatations et proposant des recommandations pour remédier aux difficultés constatées. Sur cette base, il instaure un dialogue avec l'Etat membre afin d'améliorer les conditions de détention.

salubrité²³⁷⁷. Les normes fixées pour le taux d'occupation des cellules au plan interne²³⁷⁸, semblent compatibles avec les exigences européennes²³⁷⁹. Elles ne sont toutefois pas toujours respectées. Les critères dégagés par le comité ont été intégrés au sein des règles pénitentiaires européennes²³⁸⁰. Ils ont fondé différentes décisions de la Cour strasbourgeoise, qui entend concilier les contraintes de la détention et le respect de la dignité des détenus en renforçant les exigences à l'encontre des Etats membres²³⁸¹.

575. La Cour Européenne fait peser sur les Etats une obligation positive qui consiste à s'assurer que « *tout prisonnier est détenu dans des conditions qui sont compatibles avec le respect de la dignité humaine, que les modalités d'exécution de la mesure ne soumettent l'intéressé à une détresse ou à une épreuve d'une intensité qui excède le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention* »²³⁸². En cas de saisine relatives aux conditions de détention, la Cour apprécie de manière assez souple les conditions procédurales liées à l'exigence d'épuisement des voies de recours internes, afin de garantir une protection effective des droits fondamentaux des personnes détenues²³⁸³. Elle semble imposer le respect d'un espace minimum de trois mètres carrés par détenu, standard en deçà duquel la violation de l'article 3 de la convention est caractérisée²³⁸⁴. Elle module son appréciation au regard de la densité de l'établissement pénitentiaire, qui constitue un facteur aggravant de la situation²³⁸⁵. La Cour estime qu'une situation persistante de surpopulation résulte d'un manquement de l'Etat à garantir des conditions de détention compatibles avec le respect de la dignité²³⁸⁶. Elle retient la violation de la disposition conventionnelle même « *s'il n'y a pas eu d'intention positive de faire subir au*

²³⁷⁷ MORGAN R., EVANS M., *Prévention de la torture en Europe, Les normes du CPT concernant les prisonniers*, Association pour la Prévention de la torture, Brochure n°6, Genève, 2002, 42 p.

²³⁷⁸ Circulaire DAP 88G05G du 16 mars 1988 : selon cette circulaire, une cellule d'une superficie inférieure à onze mètres carrés ne peut être occupée que par un seul détenu. Une cellule de douze à quatorze mètres carrés dispose officiellement d'une capacité de deux places. Une cellule de quinze à dix-neuf mètres carrés ne doit pouvoir accueillir plus de trois détenus.

²³⁷⁹ MORGAN R., EVANS M., op. cit., spéc. p. 15-19 : le CPT recommande notamment le respect d'une norme de six mètres carré par prisonnier pour les cellules individuelles mais tolère une superficie de neuf mètres carré pour les cellules accueillant deux détenus.

²³⁸⁰ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2006)2, op. cit., art. 18.1 : « *les locaux de détention, et en particulier ceux qui sont destinés au logement des détenus pendant la nuit, doivent satisfaire aux exigences de respect de la dignité humaine, et dans la mesure du possible, de la vie privée, et répondre aux conditions minimales requises en matière de santé et d'hygiène, compte tenu des conditions climatiques, notamment en ce qui concerne l'espace au sol, le volume d'air, l'éclairage, le chauffage et l'aération* ».

²³⁸¹ LARRALDE J.-M., op. cit., spéc. p. 33.

²³⁸² CEDH gde ch., Kudla c. Pologne, 26 octobre 2000, requête n°30210/96, 94.

²³⁸³ Voir not. Cour EDH 3e section, 15 mai 2012, Colon c. Pays-Bas, req. N°49458:06.

²³⁸⁴ CEDH, 12 juill. 2012, Vartic c. Roumanie, n°12152/05 ; D. 2013, p. 1304-1315, obs. J.-P. CÉRÉ, M. HERZOG-EVANS.

²³⁸⁵ CEDH, 11 déc. 2012, Banu c. Roumanie, n°60732/09, 37 ; D. 2013, p. 1304-1315, obs. J.-P. CÉRÉ, M. HERZOG-EVANS.

²³⁸⁶ CEDH, 11 déc. 2012, Banu c. Roumanie, n°60732/09, 30 ; D., 2013, p. 1304-1315, obs. J.-P. CÉRÉ, M. HERZOG-EVANS.

Voir égal. : CEDH, 7 avril 2005, Karalevičius c. Lituanie, n° 53254/99 ; CEDH, 5 juin 2012, Ciuca c/ Roumanie, n°34485/09,

plaignant un traitement humiliant ou dégradant »²³⁸⁷. Au regard des conditions sanitaires de la détention, la Cour adopte également une position rigoureuse, bien que les conditions d'hygiène et de salubrité soient souvent appréciées de manière cumulative avec la surpopulation carcérale²³⁸⁸. Elle s'interroge notamment sur la compatibilité des conditions de détention avec l'état de santé des détenus. Si sa jurisprudence consacre la valeur du principe de la dignité, son appréciation reste relative, dépendant de l'ensemble des données particulières à chaque situation²³⁸⁹.

La France n'a pas échappé à la vigilance de la Cour européenne, faisant l'objet de condamnations régulières sur le fondement de l'article 3. En 2011, elle a été condamnée dans l'affaire Payet contre France, au regard des conditions matérielles de détention en cellule disciplinaire jugées contraires à la dignité²³⁹⁰. La même appréciation a été portée au regard des conditions de détention d'un requérant au sein d'une maison d'arrêt dans l'arrêt Canali contre France, bien que le requérant disposait d'un espace conforme aux normes européennes en termes de superficie²³⁹¹. La juridiction européenne n'hésite pas à s'interroger sur la compatibilité du maintien en détention avec l'état de santé des détenus au regard de leur accès au soins²³⁹² ou de leur état de handicap²³⁹³. La portée de ces décisions reste limitée, étant dépourvues de force contraignante à l'égard des juridictions. Elles stigmatisent néanmoins l'Etat français pour son incapacité à garantir la dignité des détenus.

576. S'appuyant sur la jurisprudence européenne²³⁹⁴, les juridictions administratives ont fait évoluer leur jurisprudence, aux fins de rendre les différents recours effectifs au sens de l'article 13 de la Convention. Elles ont accepté d'engager la responsabilité de l'Etat français au regard des conditions de détention pour faute simple²³⁹⁵, considérant qu'en raison d'une succession

²³⁸⁷ CEDH, 1ère section n°63378/00 Mayzit c. Russie, 20 janvier 2005, *AJ Pénal*, 2005, p. 165 et s., obs. M. HERZOG-EVANS.

²³⁸⁸ CEDH, 13 sept. 2005, Ostrovar c. Moldavie, n°35207/03 ; *AJ pénal*, 2005, p. 421, obs. J.-P. CÉRÉ : la Cour a condamné l'Etat moldave en raison de la soumission au tabagisme passif d'un détenu au regard de l'état de santé du requérant qui souffrait d'asthme.

²³⁸⁹ CEDH gde ch., Kudla c. Pologne, op. cit., 91.

²³⁹⁰ La France a fait l'objet de diverses condamnations relatives au placement en cellule disciplinaire.

Voir not. CEDH 20 janv. 2011, Payet c. France, n°19606/08 ; *D.* 2011, p. 1306-1313, obs. J.-P. CÉRÉ, M. HERZOG-EVANS M., E. PÉCHILLON ; *AJ Pénal*, 2011, p. 88-92, obs. M. HERZOG-EVANS ; *RSC*, 2008, p. 208-216, obs. P. PONCELA.

²³⁹¹ CEDH, 5e section, 25 avril 2013, Canali c. France, n°40119/09 ; *AJ Pénal*, 2013, p. 403-405, obs. J.-P. CÉRÉ.

²³⁹² CEDH, 1ère section, 14 novembre 2002, Mouisel c. France, n°67263/01, 48.

²³⁹³ CEDH, 2e section, 26 octobre 2006, Vincent c. France, n°6253/03, 103 ; CEDH, 2e section, 11 juillet 2006, Rivière c. France, 33834/03, 77 ; CEDH, 5e section, 19 février 2015, Helhal c. France, 10401/12, 63.

²³⁹⁴ CEDH, 5e section, 13 septembre 2011, Lienhardt c. France, 12139/10.

²³⁹⁵ PONCELA P., La responsabilité du service public pénitentiaire à l'égard de ses usagers détenus, *RSC*, 2000, p. 232-238 : selon une position prétorienne classique, seule une faute lourde pouvait permettre d'engager la responsabilité de l'Etat en matière de condition de détention. Cette position a évolué.

Voir not. : TA Rouen, 27 mars 2008, n°0602590 ; *AJ pénal*, 2008, p. 245, obs. E. PÉCHILLON ; *Rev. Pén.*, 2008, p. 413-416, obs. J.-P. CÉRÉ ; TA Versailles, 8 juillet 2011, n°00910656 et n°1004959 ; CAA Douai 26 avril 2012, n°11DA01130.

d'éléments dans la répartition des détenus, l'Administration Pénitentiaire n'avait pas respecté l'obligation alors réglementaire d'assurer « *le respect de la dignité inhérente à la personne humaine* »²³⁹⁶. Elles ont entériné la possibilité pour l'Administration de déroger au principe de l'encellulement individuel²³⁹⁷, tout en soumettant cette dérogation au respect de conditions de détention dignes. La consécration législative du principe du respect de la dignité des détenus, par la loi du 24 novembre 2009, a conforté les juridictions administratives dans leur analyse²³⁹⁸. Pour faire valoir leur droit, les détenus disposent de la possibilité de saisir le juge des référés pour que soit ordonnée une expertise collégiale aux fins de dresser un état des lieux des conditions de détention²³⁹⁹. Ils peuvent également le saisir dans le cadre d'un référé-provision²⁴⁰⁰, dès lors qu'il apparaît incontestable que les conditions de détention ne respectent pas le principe de la dignité humaine²⁴⁰¹. Le Conseil d'Etat continue d'adopter une jurisprudence très stricte sur l'appréciation effective des conditions de détention. Bien qu'il reprenne à son compte la définition européenne relative aux conditions indignes de détention, il n'hésite pas à confirmer les décisions des Cours d'appel qui annulent le prononcé des provisions, dès lors que les faits lui semblent contestables²⁴⁰². Les détenus peuvent désormais saisir les juridictions administratives sur le fondement d'un référé « *mesures utiles* »²⁴⁰³, qui constitue un autre support pertinent pour le prononcé de mesures efficaces²⁴⁰⁴. Ils disposent également de la procédure du référé-liberté²⁴⁰⁵, qui leur permet d'obtenir des mesures concrètes visant à mettre un terme à des conditions de détention déplorables. Le Conseil d'État propose une jurisprudence nuancée sur ce fondement, refusant de

²³⁹⁶ CPP, art. D. 189 abrogé par le décret n°2010-1635 du 23 décembre 2010.

²³⁹⁷ CPP, art. 716.

²³⁹⁸ Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire, art. 22.

²³⁹⁹ TA Nantes, 19 juill. 2004, n°04-03193 ; *AJ Pénal*, 2004, p. 413, obs. M. HERZOG-ÉVANS.

La demande était fondée sur l'article R. 531-1 du code de la justice administrative (CJA) qui dispose que « *s'il n'est rien demandé de plus que la constatation de faits, le juge des référés peut, sur simple requête qui peut être présenté sans ministère d'avocat et même en l'absence d'une décision administrative préalable, désigner un expert pour constater sans délai les faits qui seraient susceptibles de donner lieu à un litige devant la juridiction* ».

²⁴⁰⁰ CJA, art. R. 541-1 créé par le décret n°2000-1115 du 22 novembre 2000 : « *le juge des référés peut (...) accorder une provision au créancier qui l'a saisi lorsque l'existence de l'obligation n'est pas sérieusement contestable* ».

²⁴⁰¹ TA Rouen, 6 mai 2009, n°0900578, *AJ Pénal*, 2009, p. 278, obs. E. PÉCHILLON ; CAA Douai, 1ère ch, 12 novembre 2009, n°09DA00782, *AJ Pénal*, 2010, p. 91, obs. E. PÉCHILLON.

²⁴⁰² CE, 6 déc. 2013, n°363290, *AJ Pénal*, 2013, p. 143, obs. E. PÉCHILLON.

Dans sa décision rendue notamment sur le fondement de l'article 3 de la Convention, le Conseil d'Etat rappelle que « *tout prisonnier a droit à être détenu dans des conditions conformes à la dignité humaine, de sorte que les modalités d'exécution des mesures prises ne le soumettent pas à une épreuve qui excède le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention* ».

²⁴⁰³ CJA, art. L. 521-3 créé par la loi n°2000-597 du 30 juin 2000 : « *en cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative* ».

²⁴⁰⁴ TA Marseille, ordonnance, 10 janvier 2013, n° 1208146.

²⁴⁰⁵ CJA, art. L. 521-2 créé par la loi n°2000-597 du 30 juin 2000 : « *saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale* ».

prendre les mesures nécessaires en cas d'exposition au tabagisme passif²⁴⁰⁶, mais s'appuyant sur ce référé pour ordonner des opérations de dératification²⁴⁰⁷. Dans une décision du 30 juillet 2015, il a notamment constaté son impuissance à faire prendre dans ce cadre des mesures d'urgence permettant d'améliorer effectivement les conditions de détention en cas de surpopulation, d'hygiène et de salubrité²⁴⁰⁸. Les juridictions administratives semblent progressivement tirer toutes les conséquences de la jurisprudence européenne relatives aux conditions de détention. Leurs positions pourraient conduire à une évolution de la position de la Cour européenne quant à la reconnaissance du caractère effectif de ces recours²⁴⁰⁹.

Les autorités judiciaires se montrent néanmoins prudentes en matière de condition de détention. La Cour de cassation refuse d'appréhender les mauvaises conditions de détention sous la qualification d'un hébergement contraire à la dignité humaine prévue à l'article 224-15 du code pénal²⁴¹⁰. Elle écarte la compétence des juridictions judiciaires pour traiter de la responsabilité de l'Etat. Elle refuse de fonder une remise en liberté sur le seul fondement de conditions de détention indignes, exigeant que le détenu plaignant invoque des éléments personnels attestant du caractère indigne ou inhumain du traitement²⁴¹¹. Les nouveaux principes directeurs de l'article 707 du code de procédure pénale, qui soumettent les modalités d'exécution de la peine aux conditions matérielles de détention et au taux d'occupation de l'établissement pénitentiaire²⁴¹², peuvent permettre de faire évoluer ces positions prétoriennes, en constituant un fondement opérant dans ce domaine. Malgré la multiplication des recours exercés à l'encontre de l'Etat sur les conditions de détention, ces décisions semblent inefficaces pour assurer effectivement un respect des droits fondamentaux des détenus. Le respect du principe de l'encellulement individuel, pourtant légalement consacré depuis 1875, permettrait de mettre fin à cette situation. Sa mise en oeuvre n'a pourtant de cesse d'être repoussée.

²⁴⁰⁶ CE, 8 sept. 2005, n°284803 ; *AJ Pénal*, 2005, p. 377, Obs. M. HERZOG-EVANS.

²⁴⁰⁷ CE, réf., 22 décembre 2012, section française de l'Observatoire International des Prisons, n° 364584, 364620, 364621, 364647 : dans cette décision, le Conseil d'Etat, s'appuyant notamment sur l'article 22 de la loi pénitentiaire a enjoint les autorités de direction de l'établissement des Baumettes à procéder sous dix jours à dératification des locaux sur le fondement de l'article L521-2 CJA.

²⁴⁰⁸ Conseil d'Etat, 30 juillet 2015, n°392043, publié au recueil Lebon.

²⁴⁰⁹ CEDH, 5e section, 21 mai 2015, *Yengo c. France*, n°50594/12, 69 : dans cet arrêt, la Cour conclut qu'au moment des faits, le requérant ne bénéficiait pas de recours susceptible d'empêcher la continuation de conditions de détention indignes au sein de l'établissement des Baumettes à Marseille. Estimant que cette situation engendrait une violation de l'article 13 de la convention, elle a condamné la France sur ce fondement tout en notant l'évolution de la jurisprudence depuis les faits datés de 2011.

²⁴¹⁰ Crim. 20 janv. 2009, n°08-82807 ; *AJ Pénal*, 2009, p. 139, obs. M. HERZOG-EVANS.

Voir contra : CA Nancy, Chambre de l'instruction, 1 mars 2007, n°2007-00011 ; *AJ Pénal*, 2007, p. 335, obs. M. HERZOG-EVANS.

²⁴¹¹ Crim 29 février 2012, pourvoi n°11-88.441, *AJ Pénal*, 2012, p. 471-474., obs. E. PÉCHILLON.

²⁴¹² CPP, art. 707 III modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014.

3 – Les réponses à la surpopulation carcérale

577. Face à cette surpopulation endémique, le législateur ne cesse de repousser la mise en oeuvre du principe d'encellulement individuel consacré depuis 1875²⁴¹³. Il contribue par ce biais à tolérer le dépassement des capacités théoriques d'accueil des établissements pénitentiaires.

578. Le principe de l'encellulement individuel est consacré au sein du code de procédure pénale depuis son entrée en vigueur²⁴¹⁴. Le législateur avait initialement prévu des dérogations matérielles au respect du principe, en raison de la distribution intérieure des établissements, de leur encombrement temporaire, ou des nécessités d'organisation du travail²⁴¹⁵. A l'encontre des prévenus, le motif tiré de la surpopulation de l'établissement avait été supprimé par la loi du 15 juin 2000²⁴¹⁶, la dérogation n'étant possible qu'à la demande des prévenus ou en raison des nécessités d'organisation du travail²⁴¹⁷. Les nouvelles dispositions devaient entrer en vigueur trois ans après la publication de la loi²⁴¹⁸. Quelques jours avant l'expiration de ce délai, la loi du 12 juin 2003²⁴¹⁹ a réécrit l'article 716 du code de procédure pénale, prévoyant la possibilité de déroger au principe de l'emprisonnement individuel si les prévenus en faisaient la demande, si leur personnalité justifiait, ou si les nécessités d'organisation liées à l'exercice d'une activité professionnelle ou au suivi d'une formation l'imposaient²⁴²⁰. Le législateur avait réintégré une dérogation en raison de la distribution intérieure des maisons d'arrêt ou de son état de surpopulation pour une durée de cinq ans à compter de la promulgation de la loi²⁴²¹. Un décret du 10 juin 2008²⁴²² a néanmoins introduit la faculté pour le prévenu confronté à cette situation de déposer auprès du chef d'établissement une requête aux fins d'être transféré dans la maison d'arrêt la plus proche permettant son placement en cellule individuelle²⁴²³. Ce mécanisme a été étendu à l'ensemble des personnes détenues en maison d'arrêt²⁴²⁴. La loi pénitentiaire de 2009 n'a

²⁴¹³ Loi du 5 juin 1875 relative au régime des prisons départementales, art. 1.

²⁴¹⁴ CPP, art. 716 en ce qui concerne les prévenus incarcérés en maison d'arrêt ; CPP, art. 717-2 en ce qui concerne les condamnés détenus en maisons d'arrêt et en établissements pour peine depuis le 1^{er} janvier 2005.

Les dispositions relatives aux condamnés figuraient auparavant au sein de l'article 719 du code de procédure pénale en vigueur du 2 mars 1959 au 1^{er} janvier 2005.

²⁴¹⁵ CPP, art. 716 al. 1 en vigueur du 2 mars 1959 au 1^{er} janvier 2001 ; CPP, art. 719 al. 2 en vigueur du 2 mars 1959 au 1^{er} janvier 2005.

²⁴¹⁶ Loi n°2000-516 du 15 juin 2000, op. cit.

²⁴¹⁷ Loi n°2000-516 du 15 juin 2000, op. cit., art. 68 I.

²⁴¹⁸ Loi n°2000-516 du 15 juin 2000, op. cit., art. 68 II.

²⁴¹⁹ Loi n°2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière, publiée au JORF du 13 juin 2003, p. 9943.

²⁴²⁰ CPP, art. 716 modifié par la loi n°2003-495 du 12 juin 2003 en vigueur du 16 juin 2003 au 26 novembre 2009.

²⁴²¹ ib. id.

²⁴²² Décret n°2008-546 du 10 juin 2008 relatif aux régimes de détention et modifiant le code de procédure pénale.

²⁴²³ CPP, art. D.53-1 al. 2 créé par le décret n°2008-546 du 10 juin 2008, abrogé par le décret n°2013-368 du 30 avril 2013.

²⁴²⁴ CPP, art. R. 56-6-18, annexe créée par le décret n°2013-368 du 30 avril 2013.

Cette annexe, depuis modifiée par le décret n°2014-442 du 29 avril 2014, détermine le contenu du règlement

pas consacré le principe de l'encellulement individuel, même si la possibilité d'y déroger pour des raisons matérielles ne figure plus expressément au sein de dans l'article 716 du code de procédure pénale²⁴²⁵. L'article 717-2 du code de procédure pénale a également été réécrit aux fins d'aligner les motifs dérogatoires sur ceux de l'article 716. Ces nouvelles dispositions sous-tendent la volonté législative de respecter effectivement le principe d'encellulement individuel. Le législateur avait néanmoins décidé de prolonger de cinq ans le moratoire permettant son non-respect au sein des maisons d'arrêt « *au motif tiré de ce que la distribution intérieure des locaux ou le nombre de personnes détenues présentes ne permet pas son application* »²⁴²⁶.

579. Les pouvoirs publics, ne souhaitant pas limiter de manière expresse la capacité d'accueil des établissements pénitentiaires, apportent des réponses structurelles à cette « *crise du logement pénitentiaire* »²⁴²⁷. Afin de respecter les engagements internationaux et les dispositions législatives, le législateur fait régulièrement le choix d'augmenter la capacité du parc pénitentiaire tout en le diversifiant et en rénovant certains établissements vétustes. Différents programmes de construction se sont succédés ces dernières années, aux fins de rénover les établissements vétustes et d'accroître le nombre de places opérationnelles²⁴²⁸. Ce choix politique semble contraire aux recommandations du Comité des Ministres, qui considère que « *l'extension du parc pénitentiaire devrait être plutôt une mesure exceptionnelle, puisqu'elle n'est pas, en règle générale, propre à offrir une solution durable au problème du surpeuplement* »²⁴²⁹. Cette orientation politique a été consacrée le cadre de la loi de programmation relative à l'exécution des peines²⁴³⁰, établie à partir des préconisations du rapport du député Eric Ciotti²⁴³¹ visant notamment à permettre une mise à exécution effective des peines d'emprisonnement prononcées. Les projections réalisées par l'Administration Pénitentiaire estiment à 80 000 le nombre de détenus écroués en 2017²⁴³². Le nouveau programme immobilier devait permettre d'atteindre le

intérieur type des établissements pénitentiaires. L'article 38 de ce règlement type consacre la possibilité pour une personne détenue en maison d'arrêt de déposer une requête auprès du chef d'établissement pour être transférée dans la maison d'arrêt la plus proche permettant son placement en cellule individuelle.

²⁴²⁵ CPP, art. 716 CPP par la loi du 24 novembre 2009.

²⁴²⁶ Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, art. 100.

²⁴²⁷ PONCELA P., La crise du logement pénitentiaire, *RSC*, 2008, p. 972-983.

²⁴²⁸ COUR DES COMPTES, *Garde et réinsertion*, op. cit., spéc. p. 25 : en 1988, un premier programme dit « *des 13 000* » a été lancé à l'initiative de M. Chalandon, alors Garde des Sceaux. Ce programme a permis de construire 12850 places. En 1996, un second programme dit « *des 4000* » a été initié à l'initiative de M. Méhaignerie. Un programme « *dit 13 200* » a été intégré dans la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice.

²⁴²⁹ CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation n°R(99)22, op. cit., principe n°2

²⁴³⁰ Loi n°2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines, publiée au JORF du 28 mars 2012, p. 5592 et s., voir not. en annexe, le rapport définissant les objectifs de la politique d'exécution des peines

²⁴³¹ CIOTTI E., op. cit., spéc. p.10-15

²⁴³² Loi n°2012-409 du 27 mars 2012, op. cit., Rapport annexé définissant les objectifs de la politique d'exécution des peines, I.A ; BÉRARD J., CHANTRAINE G., *80 000 détenus en 2017 ?, réforme et dérive de l'institution pénitentiaire*, Paris, Amsterdam, 2008, 171 p.

nombre de 80 000 places en établissements pénitentiaires. Prenant acte du poids des courtes peines, un programme spécifique de construction de structures dédiées est mené. L'annonce d'un tel projet, représentant un investissement financier conséquent, a suscité de vives réactions de la part des syndicats pénitentiaires²⁴³³, des praticiens et des chercheurs²⁴³⁴. En termes de gestion de la population pénale, la construction de nouveaux établissements peut apparaître comme « *une course sans fin* »²⁴³⁵, alimentant « *un cercle vicieux entre l'accroissement du nombre de détenus et l'augmentation des capacités d'accueil* »²⁴³⁶. S'il semble indispensable de moderniser une partie du parc pénitentiaire afin d'humaniser les conditions de détention²⁴³⁷, de nombreux professionnels estiment que la construction de nouvelles places de prisons se traduit inexorablement par une augmentation du nombre de personnes écrouées détenues et qu'elle ne permet pas de diminuer le taux d'occupation des établissements²⁴³⁸. Comme le souligne M. Mbanzoulou, « *la nature ayant horreur du vide, nous n'avons pas la garantie que le problème de la surpopulation carcérale serait définitivement résolu avec la construction de ces nouvelles places, si nous ne modifions pas par ailleurs nos pratiques en matière d'incarcération* »²⁴³⁹. De même, d'un point de vue financier, ce choix ne semble pas pertinent. Au-delà du coût de la construction, le coût d'une journée en détention, incluant les frais de fonctionnement et de personnels reste supérieur à une journée en aménagement de peine sous écrou²⁴⁴⁰. Le projet initial a été modifié par la Garde des Sceaux, Mme Taubira. Dès la présentation du budget de 2013 en septembre 2012, la Ministre a affiché sa volonté de reconsidérer les programmes immobiliers en fixant comme nouvel objectif 63 000 places de détention à l'horizon 2019²⁴⁴¹. Ce projet nettement moins ambitieux ne rompt pas complètement avec la politique immobilière, ce qui lui a également valu d'être critiqué²⁴⁴². Si ses effets à court et long terme sur la population carcérale restent incertains, il ne permet pas à court terme d'améliorer les conditions de détention et, par la même, les conditions de travail des CPIP en milieu fermé.

²⁴³³ CGT, *Expressions pénitentiaires*, mars 2012, p. 14-16 ; SNEPA- FSU, *Projet de loi relatif à l'exécution des peines : « eh, t'as pas 30 000? »*, Communiqué, 10 janvier 2012.

²⁴³⁴ COLLECTIF, *Prévention de la récidive, sortir de l'impasse, Pour une politique pénale efficace, innovante et respectueuse des droits*, 11 juin 2012, 31 p., spéc. p. 18

²⁴³⁵ URVOAS J.-J., *Rapport d'information n°2388 déposé par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur l'encellulement individuel*, Assemblée Nationale, Novembre 2014, 90 p., spéc. p. 28

²⁴³⁶ LECERF J.-R., cité in URVOAS J.-J., op. cit., spéc. p. 28.

²⁴³⁷ CES 2006, I-18 à I-19, p. 28-29

²⁴³⁸ COLLECTIF, op. cit.

²⁴³⁹ MBANZOULOU P., cité in URVOAS J.-J., op. cit., spéc. p. 28.

²⁴⁴⁰ CONFÉRENCE DE CONSENSUS SUR LA PRÉVENTION DE LA RÉCIDIVE, *Présentation*, 64 p., *Combien coûte la prison ?*, p. 12 : une journée de détention coûte entre 85 et 196 euros selon le type d'établissement contre 10 euros pour le PSE, 31 euros pour le placement extérieur et 59 euros pour la semi-liberté.

²⁴⁴¹ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Budget 2013*, Octobre 2012, 12 p., spéc. p. 5.

²⁴⁴² SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE, *Courrier à la Garde des Sceaux à propos de sa volonté de faire construire 6000 nouvelles places de prison*, Paris, 2 juillet 2012.

580. Pour enrayer la surpopulation carcérale, le strict respect du principe de l'encellulement individuel apparaît comme une solution pertinente. Dans cette perspective, l'introduction d'un *numerus clausus*, préconisé par les instances européennes depuis 1999²⁴⁴³, est présentée comme un moyen efficace, en ce qu'il interdit le dépassement de la capacité d'accueil des établissements pénitentiaires²⁴⁴⁴. Une proposition de loi a été déposée en ce sens en 2010²⁴⁴⁵, mais elle a été rejetée en première lecture par l'Assemblée Nationale²⁴⁴⁶. Les arguments avancés pour fonder ce rejet sont de différents ordres²⁴⁴⁷. En premier lieu, l'impossibilité d'incarcérer un condamné pour des raisons matérielles apparaît comme un facteur d'insécurité et d'inexécution des peines. Sur ce point, la proposition de loi prévoyait de réserver un nombre de places au sein des établissements pour permettre le placement en détention des condamnés pour lesquels l'autorité judiciaire estimait l'incarcération indispensable²⁴⁴⁸. En second lieu, le *numerus clausus* serait un facteur d'inégalité territoriale, dès lors que les taux d'occupation des établissements connaissent de sensibles variations selon les régions pénitentiaires. Pour rejeter cet argument, le député M. Raimbourg soulignait que le principe d'égalité au regard des conditions de détention n'est déjà pas respecté. Au-delà des considérations, l'instauration d'un *numerus clausus* contribuerait, dans une certaine mesure, à brider la liberté d'appréciation des magistrats dans la détermination de la peine. Préconisé de manière facultative²⁴⁴⁹, ce dispositif semble désormais abandonné au profit d'une politique de promotion des alternatives à l'incarcération et des aménagements de peine. Bien que le principe de l'encellulement individuel soit expressément consacré au niveau européen²⁴⁵⁰, il n'est toujours pas respecté en France. Le moratoire prévu dans le cadre de la loi pénitentiaire est arrivé à échéance le 25 novembre 2014. Face à l'impossibilité matérielle de respecter le principe, les députés ont décidé de voter, *in extremis*, un nouveau moratoire de cinq ans²⁴⁵¹, intégré par amendement lors des débats relatifs au projet de loi de finances rectificatives

²⁴⁴³ CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation n°(99)22, op cit.

²⁴⁴⁴ RAIMBOURG D., *Rapport n°2941 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi (n°2753 rectifié) de MM. Dominique Raimbourg, Jean-Marc Ayrault et plusieurs de leurs collègues visant à instaurer un mécanisme de prévention de la surpopulation carcérale*, Assemblée Nationale, Novembre 2010, 52 p.

²⁴⁴⁵ Proposition de loi n°2753 visant à instaurer un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire, déposée le 13 juillet 2010.

²⁴⁴⁶ Proposition de loi visant à instaurer un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire, rejetée en 1ère lecture par l'Assemblée nationale le 23 novembre 2010, TA n°558.

²⁴⁴⁷ RAIMBOURG D., op. cit., spéc. p. 28.

²⁴⁴⁸ Proposition de loi n°2753, op. cit., art. 712-1 A al. 2.

²⁴⁴⁹ RAIMBOURG D., HUYGHE S., *Rapport d'information n°652*, op. cit., spéc. p. 126- 129.

²⁴⁵⁰ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2006)2, op. cit., règle n°18.5. : « *chaque détenu doit en principe être logé pendant la nuit dans une cellule individuelle sauf lorsqu'il est considéré comme préférable pour lui qu'il cohabite avec d'autres détenus* ».

²⁴⁵¹ Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, art. 100 modifié par la loi n°2014-1655 du 29 décembre 2014.

pour 2014²⁴⁵². Le législateur n'a pas entendu la mise en garde du Contrôleur Général des lieux de privation de liberté. Selon lui, « *plus le délai est repoussé, d'ailleurs, moins la mise en oeuvre effective de l'encellulement individuelle peut avoir de crédibilité. De mal nécessaire, le report prendrait le corps d'un expédient commode pour ne pas prendre les mesures qui s'imposent* »²⁴⁵³. Ce nouveau moratoire, présenté comme l'ultime²⁴⁵⁴, doit permettre aux dispositions de la loi du 15 août 2014 d'être effectivement mises en oeuvre. Il est à craindre que les mesures d'aménagement de peine ne soient instrumentalisées à des fins gestionnaires, au détriment de leur réelle individualisation. La situation des établissements pénitentiaires a des répercussions concrètes sur les missions des CPIP en détention.

²⁴⁵² Assemblée Nationale, XIVe législature, Session ordinaire de 2014-2015, Compte rendu intégral, Deuxième séance du mercredi 3 décembre 2014, Examen du projet de loi de finances rectificative pour 2014.

²⁴⁵³ CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ, *Avis du 24 mars 2014 relatif à l'encellulement individuel dans les établissements pénitentiaires*, publié au JORF n°95 du 23 avril 2014, texte n°117, 13.

²⁴⁵⁴ RAIMBOURG D., *Encellulement individuel. Faire de la prison un outil de justice*, Rapport de la mission auprès de la Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, Madame Christiane Taubira, confiée par le Premier Ministre, Monsieur Manuel Valls, du 10 au 30 novembre 2014, Ministère de la Justice, Novembre 2014, 52 p., spéc. p. 42.

Section II – La prévention de la récidive, finalité des interventions des SPIP en milieu fermé

581. Les personnels d'insertion et de probation sont chargés de différentes missions en milieu fermé. L'évolution du profil des détenus a contribué à modifier la nature et le sens leurs interventions. Si leurs missions telles que définies par le décret du 13 avril 1999 n'ont pas été substantiellement modifiées, leurs modalités de mise en oeuvre ont considérablement évolué. Au sein des établissements pénitentiaire, le SPIP a toujours pour mission de « *participer à la prévention des effets désocialisants de l'emprisonnement sur les détenus et de les aider à préparer leur réinsertion sociale* », assurant la liaison avec les différents services sociaux, éducatifs et médicaux compétents²⁴⁵⁵. Au-delà de cette intervention menée auprès de la PPSMJ, il a une mission d'aide à la décision judiciaire, exercée principalement sur mandat du JAP, aux fins d'individualiser les peines et leurs modalités d'exécution²⁴⁵⁶. Les services assurent leurs missions, de prévention de la désocialisation (I) et d'aide à l'individualisation des décisions judiciaires (II), dans un environnement carcéral qui induit des contraintes particulières.

I – La prévention des effets désocialisants au regard des contraintes carcérales

582. Auprès des détenus, le SPIP a pour mission de prévenir les effets désocialisants de l'emprisonnement. L'évolution du profil des détenus, en lien notamment avec l'évolution plus globale du contexte socio-économique (A) impacte sur leurs modalités de prise en charge par les CPIP (B).

A– Une vulnérabilité accrue de la population carcérale

583. Bien que la population carcérale ne soit pas homogène, elle présente des caractéristiques qui lui sont propres, au regard notamment de l'ensemble de la population française. Leur profil a évolué depuis la création des SPIP²⁴⁵⁷. La situation des détenus s'est fortement précarisée ces

²⁴⁵⁵ CPP, art. D. 460 modifié par le décret 99-276 du 13 avril 1999.

²⁴⁵⁶ CPP, art. D 461 modifié par le décret 99-276 du 13 avril 1999 ; CPP, art. D. 574 et D. 575 modifiés par le décret 99-276 du 13 avril 1999.

²⁴⁵⁷ GORCE I., L'administration Pénitentiaire française : l'évolution de ses publics et de ses missions, *RFAP*, 2001, n°99, p. 405-416 ; JEGO A., L'évolution dans la prise en charge de la population pénale par l'Administration Pénitentiaire, *Rev. pénit.*, 2004, p. 547-553.

dernières années.

584. Les détenus constituent une population en situation de précarité, cumulant les difficultés d'insertion. D'un point de vue socio-démographique, le détenu type, au 1^{er} janvier 2015, est un homme, âgé de 20 à 40 ans, de nationalité française²⁴⁵⁸. Depuis 2002, si la proportion d'hommes n'a que peu évolué, la population carcérale connaît en revanche un léger vieillissement. L'âge médian est passé de 31,8 ans à 34,6 ans. Ce vieillissement de la population pénale peut en partie s'expliquer par l'allongement des peines. Le taux de détenus étrangers a sensiblement diminué, ces derniers représentant toutefois près de 18% de la population carcérale. Leur prise en charge reste difficile en raison des difficultés de compréhension de la langue française, qui peuvent nuire aux échanges avec les personnels²⁴⁵⁹. Au regard de leur situation personnelle et familiale, les détenus constituent une population vulnérable, en rupture familiale, pouvant rencontrer des difficultés à disposer d'un hébergement stable avant leur incarcération²⁴⁶⁰. Leur situation sanitaire est également préoccupante. En 2009, un tiers de détenus faisait un usage régulier de stupéfiants et un tiers des entrants déclaraient avoir une consommation excessive d'alcool²⁴⁶¹. La proportion de détenus présentant des troubles psychologiques ou psychiatriques est importante et nettement supérieure à celle de la population générale. En 2003, 40% des détenus présentaient un état dépressif, un tiers souffrait d'anxiété et un quart était atteint de troubles psychotiques²⁴⁶². Ces facteurs peuvent avoir des répercussions sur la prise en charge menée par les SPIP.

585. D'un point de vue socio-professionnel, les détenus présentent un niveau de formation à leur entrée en détention relativement faible. En 2014, sur plus de 51000 détenus interrogés, 43,4% étaient sans diplôme, 76,2% ne dépassaient pas le niveau CAP et 1,6% n'avaient jamais été scolarisés²⁴⁶³. Ce niveau de formation impacte sur leur insertion socio-professionnelle. Pour y pallier, l'Administration Pénitentiaire s'efforce de proposer, au sein de ses établissements, des enseignements et des formations en lien avec les prescriptions légales²⁴⁶⁴, ainsi que des activités

²⁴⁵⁸ DAP, *Les chiffres clés au 1^{er} janvier 2015*, op. cit., spéc. p. 4 : au 1^{er} janvier 2013, les hommes représentent ainsi 96,7% des détenus. 17,9% des détenus sont âgés de 21 à moins de 25 ans, 20,4% des détenus de 25 à moins de 30 ans et 26,3% de 30 à moins de 40 ans. 64,6% des détenus sont ainsi âgés de 20 à 40 ans. 82% des détenus sont de nationalité française.

²⁴⁵⁹ Entretien CPIP, A, 2, 2012.

²⁴⁶⁰ CASSAN F., TOULEMON L., KENSEY A., L'histoire familiale des détenus, *INSEE Première*, 2000, n°706, 4 p. ; DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ÉTUDES, DE L'ÉVALUATION ET DES STATISTIQUES, La santé mentale et le suivi psychiatrique des détenus accueillis par les services médico-psychologiques régionaux, *Etudes et Résultats*, 2002, n°181, 12 p.

²⁴⁶¹ BLANC E., *Rapport d'information n°1811 déposé par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la prise en charge sanitaire, psychologique et psychiatrique des personnes majeurs placées sous main de justice*, Assemblée Nationale, Juillet 2009, 248 p., spéc. p. 20.

²⁴⁶² ib. id.

²⁴⁶³ DAP, *Les chiffres clés au 1^{er} janvier 2015*, op. cit., spéc. p. 11.

²⁴⁶⁴ CPP, art. 717-3 modifié par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009.

socio-culturelles et sportives. Elle tend à prévenir l'oisiveté en détention et à diminuer les tensions inhérentes au milieu carcéral, notamment en maison d'arrêt. La question du travail en détention revêt une importance particulière²⁴⁶⁵. Outre sa fonction occupationnelle, le travail en détention assure au détenu des revenus, certes souvent minimes, mais indispensables pour améliorer au quotidien leurs conditions de détention²⁴⁶⁶ et indemniser d'éventuelles victimes. Dans le contexte socio-économique actuel, le nombre de postes de travail, en régie ou en concession, n'augmente pas au même rythme que la population carcérale. Il aurait même tendance à diminuer localement²⁴⁶⁷. Le régime dérogatoire auquel sont soumis les détenus au visa de l'article 717-3 CPP²⁴⁶⁸ reste critiquable²⁴⁶⁹. Le travail en détention ne repose pas sur un véritable contrat de travail, mais sur un acte d'engagement²⁴⁷⁰, les privant de nombreux droits sociaux²⁴⁷¹. Cette situation est régulièrement dénoncée²⁴⁷², bien qu'elle soit jugée conforme aux dispositions constitutionnelles²⁴⁷³. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, soulignant l'utilité du travail en détention, en appelle au législateur afin que le travail en détention cesse de constituer une zone de non-droit, reposant sur un « *dispositif qui s'apparente davantage aux conditions de travail du premier âge industriel* »²⁴⁷⁴. Le 6 juillet 2015, le Conseil d'État a renvoyé au Conseil Constitutionnel une nouvelle question prioritaire sur le travail en prison fondée sur l'article 33 de la loi pénitentiaire²⁴⁷⁵. La décision de la haute juridiction

²⁴⁶⁵ COUR DES COMPTES, *Le service public pénitentiaire*, op. cit., spéc. p. 87-95.

²⁴⁶⁶ Les détenus doivent subvenir à certains de leurs besoins par le mécanisme dit de la cantine qui leur permet d'améliorer leur quotidien en achetant des produits notamment d'hygiène ou alimentaires, de louer leur télévision...

²⁴⁶⁷ Echanges avec le surveillant B, 2012.

²⁴⁶⁸ CPP, art. 717-3 modifié par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009.

²⁴⁶⁹ CES, op. cit., spéc. p. 34-36 ; COUR DES COMPTES, *Garde et réinsertion (...)*, op. cit., spéc. p. 46-59

²⁴⁷⁰ Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, art. 33 ; CPP, art. R. 57-9-2 modifié par le décret n°2010-1634 du 23 décembre 2010, en vigueur au 29 décembre 2010.

²⁴⁷¹ Malgré les débats parlementaires intenses sur cette question dans le cadre du vote de la loi pénitentiaire, le législateur a choisi de ne pas appliquer le droit du travail en détention. La rémunération des détenus reste inférieure au taux de rémunération de droit commun, étant comprise entre 20 et 45 % du SMIC horaire selon les chiffres de l'OIP. Ils ne bénéficient pas d'une protection sociale et ne cotisent pas à l'assurance chômage, ce qui les prive d'indemnités en cas d'arrêt de travail, d'un droit au congé payé notamment.

Voir : OIP, *Communiqué, le travail carcéral à nouveau exposé à la censure du Conseil constitutionnel*, 16 juillet 2015, 1 p. (en ligne).

²⁴⁷² En 2013, le Conseil des Prud'hommes de Paris a été saisi de cette question par une détenue déclassée sans autre formalité. S'appuyant sur l'article 14 de la Convention EDH, l'article 4 § 3a de l'article 1 du protocole additionnel n°12 de la convention, sur les articles 6, 7 et 9 du Pacte International des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et sur la convention n°29 de l'Organisation Internationale du Travail. il a estimé que les dispositions régissant la situation des employés détenus étaient discriminatoires. Ecartant l'article 717-3 du code de procédure pénale, il a déclaré la société employeur coupable, la condamnant à verser différentes sommes à la requérante et à lui fournir les documents légaux de rupture de contrat.

Voir : Conseil de Prud'hommes de Paris, jugement du 8 février 2013, 11/15185.

²⁴⁷³ Conseil Constitutionnel, Décision n°2013-320-321, QPC du 14 juin 2013 : le conseil constitutionnel a été saisi dans le cadre d'une précédente affaire soumise au Conseil de Prud'homme de Metz qui a décidé de transmettre une QPC à la Cour de Cassation. Celle-ci, faisant droit à cette requête, a saisi Conseil Constitutionnel en date du 20 mars 2013. Ce dernier a estimé que l'absence de contrat de travail ne porte pas atteinte aux droits et libertés fondamentales des détenus.

²⁴⁷⁴ CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ, Communiqué de presse, 14 juin 2013, (en ligne).

²⁴⁷⁵ Conseil d'État, arrêt n°389324 du 6 juillet 2015 : la question prioritaire de constitutionnalité a été formulée par un

constitutionnelle pourrait avoir des répercussions concrètes sur cet aspect des conditions de détention.

586. Ces données soulignent l'importance de la prise en charge sanitaire, sociale et de l'activité professionnelle des détenus. Comme le souligne le Conseil Economique et Social, « *la prison, pour une grande part, n'est (...) que le dernier maillon d'une chaîne qui, d'échecs scolaires en précarité sociales, d'exclusions en discriminations, peut mener peu à peu aux « illégalismes » et à la délinquance* »²⁴⁷⁶. A cet égard, le CPIP constitue un interlocuteur privilégié des détenus. Il lui incombe de prévenir les effets désocialisants de l'incarcération et d'oeuvrer plus largement à la réinsertion des personnes incarcérées.

B- Des interventions auprès des détenus axées sur le volet social

587. Au titre de sa mission d'insertion, le SPIP favorise l'accès aux droits et aux dispositifs de droit commun des détenus²⁴⁷⁷. L'augmentation et la spécificité du profil de la population carcérale, associée à l'évolution de la composition des services a contribué à alourdir la charge de travail des CPIP. Les agents doivent prendre en charge de nombreux dossiers nécessitant de multiples interventions. Les contraintes carcérales contribuent à dégrader leurs conditions d'intervention.

588. En détention, le SPIP a pour missions « *de participer à la prévention des effets désocialisants de l'emprisonnement sur les détenus, de favoriser le maintien des liens sociaux et familiaux et de les aider à préparer leur réinsertion sociale* »²⁴⁷⁸. Le champ de compétences est vaste et imprécis, engendrant un nombre d'interventions pour chaque dossier qui apparaît « *schizophrénique* »²⁴⁷⁹. En pratique, les personnels sont régulièrement sollicités par les détenus pour traiter des demandes qui sortent, a priori, de leur domaine d'intervention, et qui sont du

détenu, soutenu par l'OIP, dans le cadre d'une demande tendant à l'annulation pour excès de pouvoir d'une décision de déclassement prononcée à son encontre par le directeur de l'établissement pénitentiaire dans les ateliers au sein desquels il travaille. Par une ordonnance du 10 avril 2015, le président du Tribunal Administratif de Poitiers a décidé de transmettre la question au Conseil d'État avant de statuer sur le fond de l'affaire. Ce dernier a jugé cette question conforme aux dispositions constitutionnelles relatives à la procédure de la QPC, en ce qu'elle ne porte pas sur l'existence d'un contrat de travail mais sur la conformité du régime dérogatoire instauré par l'acte d'engagement aux droits et principes constitutionnels.

²⁴⁷⁶ CES., op. cit., spéc. p. 15.

²⁴⁷⁷ CPP, art. D. 573 modifié par le décret n°2010-1635 du 23 décembre 2010.

²⁴⁷⁸ CPP, art. D. 460 modifié par le décret n°99-276 du 13 avril 1999.

²⁴⁷⁹ Entretien avec le CPIP A, 1, 2011.

ressort soit des personnels pénitentiaires, surveillants ou greffe²⁴⁸⁰, soit des services sociaux de droit commun vers lesquels ils sont censés les orienter. Ces sollicitations d'ordre social au sens large ou d'ordre administratif soulignent le problème de l'identification des compétences des CPIP par les détenus et par les personnels pénitentiaires. Elles résultent également du manque en personnel social et administratif. La question de l'accès aux droits sociaux, en matière notamment de prestations sociales, familiales et chômage, apparaît essentielle. Si les CPIP doivent en principe orienter les justiciables vers les structures ad hoc, ils sont souvent contraints de les aider à réaliser les démarches préalables, à constituer leurs dossiers. Ils sont fréquemment conduits à intervenir pour pallier les difficultés de compréhension, de lecture ou d'écriture de certains détenus, ou les aider à réunir les documents nécessaires à l'établissement de leurs dossiers. L'évolution de la composition des services, et principalement la disparition des assistants sociaux de formation, semble sur ce point regrettable. Si, en pratique, ces assistants sociaux exerçaient les mêmes missions que les CPIP, leur formation professionnelle leur confère une meilleure connaissance des dispositifs sociaux existants. La formation initiale dispensée à l'ENAP est souvent présentée comme insuffisante sur les dispositifs sociaux de droit commun.

« Il faudrait plus de modules sociaux dans la formation initiale. Dans la logique de la formation, c'est sur le terrain que ces aspects sociaux sont vus. Mais c'est dommage que d'un point de vue théorique, il n'y ait pas plus de temps consacré à la présentation des dispositifs sociaux. Moi, il y avait des choses que je ne connaissais pas. » (CPIP, C 1, 2011)

Les personnels des SPIP apprennent donc à connaître sur le terrain les différents services sociaux partenaires et les dispositifs existants qui sont parfois complexes. Les faiblesses de la formation sont à mettre en perspective avec les missions des CPIP en matière d'insertion sociale. Il leur appartient d'orienter les détenus vers les interlocuteurs ou services, sans se substituer à la prise en charge qui relèvent de ces structures. Dans ce cadre, le désengagement régulièrement dénoncé des services de droit commun à l'égard du public « justice », engendre une surcharge de travail pour les agents. Les CPIP interrogés ont le sentiment de s'éloigner de leur coeur de métier.

« Moi, quand les détenus me sollicitent pour des question sur les allocations familiales, leur droit aux aides au logement..., je leur donne un modèle de courrier. Je refuse de faire à leur place. Ce n'est pas mon boulot. Et en plus, ça ne les aide pas de les assister. » (CPIP A 2, 2012)

589. Dans le cadre du protocole de 2009, il est prévu que des assistants sociaux puissent
²⁴⁸⁰ Les CPIP peuvent être sollicités par les détenus, notamment arrivant, pour des questions vestimentaires qui relèvent de la compétence des surveillants.

intervenir à titre transitoire afin d'assurer la coordination entre les services de droits communs et le SPIP²⁴⁸¹. En pratique, les assistants sociaux présents dans les service n'assurent pas cette fonction de coordination, mais continuent d'exercer les missions classiques d'un CPIP. S'il est difficile d'obtenir des chiffres précis, il apparaît que peu d'assistants sociaux ont choisi d'intégrer le corps de CPIP, pour des raisons idéologiques. Témoins de l'évolution profonde du métier de CPIP, ils veulent conserver leur indépendance et leur liberté de détachement. Ceux qui ont intégré le corps semblent fonder leur choix sur des raisons pragmatiques, et notamment financières. La plupart des travailleurs sociaux se montrent sceptique sur cette évolution.

« Moi, je ne demande rien. J'assure les mêmes fonctions sur le terrain que mes collègues CIP. Donc je ne vois pas l'intérêt d'intégrer le corps de CPIP. En tout cas je ne comprends pas trop ce changement. Et puis en plus, nos nouvelles missions sont assez floues. Tout ce que j'ai compris, c'est qu'on doit abandonner les suivis individuels. Ce n'est plus le même métier... ». (CPIP B 1, 2011)

De nombreux personnels rencontrés soulignent la nécessité de recruter des assistants sociaux rattachés au SPIP au titre de la pluridisciplinarité, au même titre que des personnels purement administratifs²⁴⁸².

« Il faut recruter des assistants sociaux pour faire un vrai boulot d'assistants sociaux... ce n'est pas à nous de remplir ces dossiers. Ce n'est pas notre boulot. C'est pareil, il faudrait aussi qu'il y ait des personnels administratifs pour gérer tous les problèmes administratifs, la paperasse, les courriers... Ca nous prend beaucoup de temps.... ». (CPIP A 1, 2012)

En principe, les principaux services de droit commun assurent des permanences en détention. Leur temps de présence effectif ne permet pas de traiter toutes les demandes. Outre leur temps de présence se pose la question de leur coordination effective avec les SPIP. Sur ce point, la création d'un espace dédié en détention regroupant les bureaux du SPIP et les bureaux des différents prestataires sociaux est unanimement salué par les personnels du SPIP A²⁴⁸³. Il permet le développement d'échanges rapides et informels qui contribuent à une meilleure prise en charge des PPSMJ. La prévention des effets désocialisants de l'incarcération auprès des détenus se traduit principalement par un accompagnement moral et social, ce qui contribue à éloigner les CPIP de leur coeur de métier, à savoir le travail sur le passage à l'acte et individualisation de la peine.

²⁴⁸¹ Protocole statutaire du 9 juillet 2009, op. cit., spéc. p. 6

²⁴⁸² Les CPIP du SPIP A ont été unanimes sur ce point.

²⁴⁸³ Depuis la rénovation des parties administratives de la maison d'arrêt, le SPIP A dispose de nouveaux locaux au sein de la détention, qu'il partage avec les partenaires de droit commun.

II – La mission d'individualisation au regard des contraintes carcérales et juridiques

590. Le SPIP doit permettre au magistrat d'individualiser la peine. Cela suppose un travail approfondi avec le détenu qui n'apparaît pas toujours compatible avec les conditions d'intervention en milieu carcéral (A). Les récentes réformes pénales ont par ailleurs modifié le positionnement des CPIP dans le processus décisionnaire (B).

A- Une mission d'aide à décision judiciaire soumise aux contraintes carcérales

591. L'aide à la décision judiciaire constitue une mission essentielle des SPIP, dans une perspective d'individualisation de la peine. En détention, cette mission s'exerce dans des conditions particulières tant d'un point de vue temporel (1) que matériel (2).

1 – Un travail dans l'urgence carcérale

592. Le travail en détention est marqué par le sceau de l'urgence qui apparaît peu compatible avec le principe d'individualisation de la prise en charge. Le rythme diffère du milieu ouvert, les contraintes inhérentes aux deux milieux étant par nature différentes. En premier lieu, le travail en détention se caractérise par l'imprévu, et par l'incapacité des agents à anticiper, planifier, prévoir les entretiens.

« Quand on arrive le matin à la maison d'arrêt, on ne sait jamais ce qui nous attend... Après, c'est ce qui fait l'intérêt du métier... ça évite de tomber dans la routine... Mais c'est un peu angoissant aussi cette imprévisibilité... (CPIP B 3, 2012)

En maisons d'arrêt, le cadre d'intervention apparaît usant, voire anxiogène²⁴⁸⁴. Chaque journée en détention débute par l'ouverture des courriers adressés par les détenus au CPIP. Leur nombre est variable, leur forme et leur contenu également. Qu'ils soient prévenus ou condamnés, les détenus dépendent des personnels pour entreprendre de nombreuses démarches. Pour de nombreuses PPSMJ, le personnel du SPIP constitue un interlocuteur privilégié, comme en témoignent les échanges observés lors des entretiens ou le contenu des courriers adressés aux personnels. En fonction de la nature de la demande, de son caractère urgent, le CPIP décide quelle réponse y apporter, entre convoquer le détenu en entretien dans un délai plus ou moins bref ou apporter une simple réponse écrite par courrier. La plupart des personnels rencontrés ou observés tentent de

²⁴⁸⁴ Les CPIP A, 1, 2 et 3 ont sur ce point confirmé les propos tenus par leur collègue du SPIP B.

répondre systématiquement aux détenus par des courriers formalisés, ce qui confère un caractère solennel à leur réponse et démontre qu'ils ont considéré la situation du détenu. Cette pratique engendre néanmoins une surcharge de travail.

593. Les personnels présents en détention sont tenus de rencontrer tous les détenus arrivants dans le cadre du premier entretien²⁴⁸⁵. Les modalités de prise en charge des détenus arrivants ont été redéfinies au regard des règles pénitentiaires européennes de 2006²⁴⁸⁶. L'organisation de l'accueil des condamnés entrants a été considérée par l'Administration Pénitentiaire comme l'une des huit règles pénitentiaires « *présentant un réel enjeu pour l'évolution des établissements pénitentiaires et plus particulièrement pour l'amélioration de la prise en charge des détenus condamnés exécutant leurs peines en maison d'arrêt* »²⁴⁸⁷. Sur la base d'un référentiel précis, les établissements peuvent obtenir une « *labellisation RPE* » témoignant de leur respect de certains critères²⁴⁸⁸, ce qui est le cas pour la maison d'arrêt du département A. Dans un établissement labellisé, les détenus arrivants sont hébergés dans un quartier spécifique. Ils sont encadrés par des personnels de surveillance dédiés et formés²⁴⁸⁹. Les personnels d'insertion et de probation doivent les rencontrer dans les plus brefs délais afin de procéder à une première évaluation de leur situation. Au cours de ce premier entretien, l'agent apporte un soutien moral au détenu aux fins de prévenir les risques éventuels de suicide, la question de la mort en détention étant fréquemment abordée par les CPIP intervenant en milieu fermé²⁴⁹⁰. Le SPIP A a instauré un système de permanences « *arrivant* » au cours desquelles un même agent rencontre l'ensemble des nouveaux détenus. Si cette instauration permet leur prise en charge rapide, elle a des répercussions sur l'organisation du service, mobilisant un agent par semaine²⁴⁹¹. Elle peut, dans une certaine mesure, nuire à la qualité et à la continuité de la prise en charge des condamnés. Le CPIP réalisant le premier entretien n'est pas nécessairement celui qui sera par la suite chargé du suivi individuel, les détenus étant souvent répartis par sectorisation géographique. Les entretiens arrivant s'imposent également à l'agent, sans qu'il ne soit en mesure de les anticiper, ce qui

²⁴⁸⁵ CPP, art. 717-1 modifié par la loi n°2012-409 du 27 mars 2012.

²⁴⁸⁶ CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation R(2006)2, op. cit., règle n°16.

Voir égal. : CÉRÉ J.P., La mise en conformité du droit pénitentiaire français avec les règles pénitentiaires européennes : réalité ou illusion ?, *Rev. Pénit.* p. 111-119.

²⁴⁸⁷ DAP, *Les règles pénitentiaires européennes*, Ministère de la Justice, Aout 2006, 103 p. ; DAP, *Les règles pénitentiaires européennes, une charte d'action pour l'Administration Pénitentiaire*, Ministère de la Justice, Avril 2007, 13 p., spéc. p. 6

²⁴⁸⁸ DAP, *Les règles pénitentiaires européennes, référentiel de l'application des règles pénitentiaires européennes dans le système pénitentiaire français, 2008-2012*, Ministère de la Justice, Mars 2011, 15 p., p. 8-18

²⁴⁸⁹ CHAUVENET A., RAMBOURG C., *De quelques observations sur la mise en oeuvre des règles pénitentiaires européennes*, ENAP, Ministère de la Justice, 2010, 50 p., spéc. p. 11-18.

²⁴⁹⁰ Entretien avec les CPIP A, 2, 3, 4 et le CPIP B, 3.

²⁴⁹¹ SPIP A, *Rapport d'activité pour l'année 2012*, 32 p., spéc. p. 18.

suppose une certaine réactivité. A ceux-ci, s'ajoutent les entretiens de suivi classiques, et principalement les entretiens menés dans le cadre de la préparation d'un aménagement de peine ainsi que les commissions auxquelles les agents sont tenus de participer, et notamment les CPU ou les CAP, dont la fréquence varie selon les établissements pénitentiaires²⁴⁹². Le CPIP est également un référent privilégié des familles de détenus, qui n'hésitent pas à le contacter fréquemment par téléphone pour obtenir des informations tant sur leur situation personnelle que pénale. Le maintien des liens familiaux, pourtant consacré tant au plan national²⁴⁹³ qu'euro péen²⁴⁹⁴, reste délicat, notamment en maison d'arrêt²⁴⁹⁵. Les agents viennent pallier ces difficultés relationnelles en servant d'intermédiaire entre le détenu ou le prévenu et sa famille.

594. L'organisation du travail des personnels en détention apparaît fortement contrainte. Elle doit se concilier avec l'emploi du temps des détenus.

« Le rythme en détention est particulièrement contraignant. Il faut en plus se caler sur l'emploi du temps des détenus : les jours et horaires des parloirs, les repas, la douche, la promenade, les activités. Ce n'est pas toujours simple pour nous... » (CPIP, A, 1, 2012)

Le choix d'organisation du service peut renforcer ces contraintes. Dans les services qui ont un fonctionnement mixte, comme dans le SPIP B, les agents ne sont présents en détention que ponctuellement, sur des demi-journées, en l'occurrence le matin. A l'inverse, dans les services ayant maintenu un fonctionnement cloisonné, comme dans le SPIP A, les agents sont présents tous les jours et toute la journée en détention, ce qui leur donne une plus grande latitude dans l'organisation de leur travail. D'un point de vue matériel, les entretiens ne sont pas toujours réalisés dans des conditions optimales. Au sein de la maison d'arrêt B, le service dispose d'un bureau situé à l'entrée de la prison. Le CPIP est libre d'accéder à son bureau et d'y recevoir les détenus. Le SPIP ne dispose au sein de l'établissement que de ce local, celui-ci faisant office à la fois de lieu d'entretien et de bureau dans lequel les dossiers des détenus sont conservés. A l'inverse, dans la maison d'arrêt A, le SPIP est nouvellement installé dans un nouvel espace, situé dans la partie administrative de l'établissement et accessibles dès l'entrée en détention. Dans cet espace, se situent trois bureaux qui accueillent les différents personnels d'insertion et de probation intervenant en milieu fermé. Il est distinct des bureaux d'entretiens. Jusqu'à très récemment, les entretiens avaient lieu dans des box exigus, mal insonorisés et vitrés situé au

²⁴⁹² Voir infra.

²⁴⁹³ CPP, art. D. 460 modifié par le décret n°99-276 du 13 avril 1999.

²⁴⁹⁴ DDHC, art. 8.

²⁴⁹⁵ MALABAT V., Les droits familiaux des détenus, *Rev. pénit.*, 2007, n° spécial, p. 61-73.

niveau de la porte d'accès à la partie détention. Depuis peu, les CPIP disposent de nouveaux bureaux d'entretien qui se situent au sein même de la détention, à côté du bureau des surveillants. Les conditions d'entretien se sont nettement améliorées au regard notamment du calme et de la confidentialité des échanges. La disposition des locaux peut placer les CPIP dans une relation de dépendance avec les surveillants. Dans le SPIP A, les CPIP ont besoin que les surveillants leur ouvrent différentes portes et grilles afin de pouvoir accéder aux bureaux d'entretien. Certains personnels de surveillance peuvent parfois mettre un certain temps avant de procéder à ces ouvertures, faisant perdre du temps aux CPIP. L'intervention des agents en détention repose sur une étroite collaboration avec les personnels pénitentiaires. Outre les surveillantes, les CPIP dépendent du greffe pénitentiaire pour l'accès aux dossiers.

2 - Une dépendance au greffe pénitentiaire

595. La mission d'aide à la décision judiciaire comporte différentes spécificités. Elle se traduit par la réalisation de différentes enquêtes portant sur la situation matérielle, familiale et sociale du détenu, le SPIP intervenant principalement sur mandat du JAP²⁴⁹⁶. Ces enquêtes sont menées auprès des PPSMJ dans le cadre des entretiens. Elles sont également complétées par les diverses pièces judiciaires, jugement, expertises, extrait du casier judiciaire, qui doivent en principe être versées au dossier individuel tenu pour chaque détenu par le service²⁴⁹⁷.

596. En détention, un dossier individuel est tenu au sein du greffe de l'établissement²⁴⁹⁸, le dossier destiné aux membres du SPIP en constitue la troisième partie²⁴⁹⁹. Si les CPIP établissent fréquemment un dossier dans lequel ils conservent tous les documents relatifs au suivi du détenu, ils restent dépendants du greffe pénitentiaire pour accéder aux pièces judiciaires et au dossier pénitentiaire du détenu. Les personnels du greffe sont notamment compétents pour procéder au calcul des crédits de réduction de peine ou établir la fiche pénal. Leur champ de compétence s'est élargi, en matière notamment de permissions de sortir²⁵⁰⁰. La qualité des relations entre les personnels d'insertion et de probation et le greffe pénitentiaire revêt une importance capitale. Ces

²⁴⁹⁶ CPP, art. 712-16 modifié par la loi n°2010-242 du 10 mars 2010.

²⁴⁹⁷ CPP, art. D. 580 modifié par le décret n°99-276 du 13 avril 1999.

²⁴⁹⁸ CPP, art. D. 155 modifié par le décret n°2003-259 du 20 mars 2003 ;

²⁴⁹⁹ CPP, art. D. 162 modifié par le décret n°2010-1635 du 23 décembre 2010.

²⁵⁰⁰ CPP, art. D. 49-11 modifié par le décret n°2007-699 du 3 mai 2007 ; HERZOG-EVANS M., *Droit de l'exécution des peines*, op. cit., spéc. p. 219, §212-87: si les décisions de permissions de sortir relèvent de la compétence du JAP, il appartient en pratique au greffe de préparer les ordonnances du magistrat. Il en est de même dans le cadre des réductions de peine supplémentaires où les greffes préparent souvent les dossiers pour le JAP.

Voir en ce sens, HERZOG-EVANS M., op. cit., spéc. p. 358, § 411.291.

relations sont parfois conflictuelles, comme cela a pu être observé au sein de la maison d'arrêt A²⁵⁰¹. Certains conflits ont pu être nourris par les évolutions récentes dans la répartition des missions incombant aux SPIP et au greffe. Ces relations conflictuelles compliquent les missions des agents, tant d'un point de vue matériel qu'humain. Outre les difficultés matérielles d'accès²⁵⁰², les personnels du greffe A ne tiennent pas toujours les dossiers à jour. Les pièces judiciaires, qui doivent être versées au dossier, constituent pourtant un support indispensable aux entretiens des CPIP. De même, le calcul du crédit des réductions de peine est un élément temporel essentiel dans la détermination de l'éligibilité des détenus aux différentes mesures d'aménagement de peine²⁵⁰³. Le rôle du greffe pénitentiaire apparaît déterminant. Au sein du SPIP A, les conditions d'intervention au sein de la maison d'arrêt sont à ce point délicates que les personnels se montrent très réticents à intervenir en milieu fermé. Ces réticences ont occasionné des difficultés organisationnelles et relationnelles au sein même du service²⁵⁰⁴. Ces tensions peuvent nuire à la qualité des prises en charge. Les CPIP doivent en effet assumer de nombreuses missions qui ne relèvent pas de leur champ de compétences, ce qui les éloigne de leur cœur de métier.

B – Un positionnement professionnel particulier

597. Les décisions relatives aux modalités d'exécution des peines sont prises dans le cadre de deux procédures différentes, soit dans le cadre de débats contradictoires pour les mesures juridictionnelles (2), soit dans le cadre de la CAP pour les mesures quasi-juridictionnelles (1). Dans ces deux cadres, les CPIP doivent répondre aux attentes des magistrats et des condamnés.

²⁵⁰¹ Les difficultés relationnelles entre les personnels du greffe pénitentiaire et le personnel d'insertion et de probation, accentuant les conditions de travail en détention, ont notamment été à l'origine de différents arrêts de travail de CPIP intervenant en milieu fermé au sein du SPIP A. De manière temporaire, des personnels volontaires sont venus pallier les absences de leurs collègues.

Le caractère conflictuel des relations a notamment été mis en évidence dans le cadre d'un stage en observation réalisé auprès d'un des personnels de surveillance rattaché au SPIP dans le cadre de la prise en charge des condamnés placés sous surveillance électronique. Celui-ci s'est rendu à l'établissement pénitentiaire pour des raisons administratives. Il a fait l'objet d'un accueil particulièrement chaleureux de la part des personnels du greffe, accueil qui contrastait fortement avec celui réservé aux CPIP qui a pu être observé quelques jours plus tard.

²⁵⁰² Les horaires d'ouverture du greffe pénitentiaire dans le SPIP A ne sont pas toujours compatibles avec les contraintes des agents. Ainsi, le greffe de la maison d'arrêt A est fermé entre 12 heures et 14 heures, période pendant laquelle les conseillers préparent souvent leurs entretiens, sans toujours pouvoir matériellement anticiper sur les documents dont ils ont besoin. En outre, les personnels du greffe ne facilitent pas toujours l'accès aux dossiers par les CPIP, ne les aidant notamment pas dans leur recherche des dossiers ou rechignant à leur laisser l'accès à leur photocopieuse.

²⁵⁰³ CPP, art. D. 115 modifié par le décret n°2004-1364 du 13 décembre 2004 : la computation du crédit de peine incombe au greffe pénitentiaire.

²⁵⁰⁴ Afin d'assurer la continuité de la prise en charge des PPSMJ, le DFPSIP A a dû mettre en oeuvre un système de mutation pour pallier les carences de l'antenne du milieu fermé. Ce système de mutation a été au cœur de nombreuses discussions au sein du service. Il a fait l'objet de vifs débats au cours des réunions hebdomadaires de service et a également été à l'origine de vives tensions entre les agents même, en absence d'indications claires sur les critères retenus par le DFPSIP pour affecter les postes en milieu fermé.

598. Les décisions relatives aux permissions de sortir ou aux réductions supplémentaires de peine constituent des mesures quasi-juridictionnelles. Elles sont prises par ordonnance après avis de la CAP²⁵⁰⁵, dont les personnels d'insertion et de probation sont désormais membres obligatoires²⁵⁰⁶.

599. Sauf volonté du JAP, le détenu ne comparaît en principe pas devant la commission. Les décisions sont prises, sauf exception, en son absence. Les informations transmises sont principalement rapportées par les CPIP et par les personnels pénitentiaires²⁵⁰⁷. Pour se prononcer, le magistrat se fonde sur les prescriptions légales ou réglementaires. En matière de permission de sortir, il s'assure du respect des conditions temporelles et matérielles d'octroi. Outre le respect des prescriptions réglementaires, le JAP, en conformité avec les principes généraux de l'application des peines, s'attache à apprécier les risques que présentent le condamné pour la sécurité publique, et notamment le risque général de récidive et le risque spécifique de non-réintégration. En cas de non-réintégration, le condamné se rend coupable du délit d'évasion²⁵⁰⁸. En pratique, cette infraction n'est constituée qu'au-delà d'un délai de quarante-huit heures²⁵⁰⁹, l'Administration pénitentiaire distinguant en amont les réintégrations volontaires et contraintes dans ce délai²⁵¹⁰. Le nombre d'évasions caractérisées est faible²⁵¹¹. L'appréciation du risque d'évasion explique sans doute partiellement la faiblesse de ce taux, dès lors qu'elle induit, en amont, un processus de sélection des condamnés présentant un faible risque de non-retour. La décision du magistrat se fonde sur les avis formulés par les membres de la CAP. Ces avis, soutenus par des positionnements professionnels différents et parfois divergents, apparaissent complémentaires. Les personnels pénitentiaires, personnels de direction et de surveillance,

²⁵⁰⁵ CPP, art. 712-5 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014 ; CPP, art. 721-1 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014.

²⁵⁰⁶ CPP, art. D. 49-28 modifié par le décret n°2010-1635 du 23 décembre 2010.

²⁵⁰⁷ Le chef de l'établissement pénitentiaire est membre de droit de la CAP et les personnels de surveillance en sont membres obligatoires au visa de l'article D. 49-28 du code de procédure pénale.

²⁵⁰⁸ C. pén., art. 434-29 al. 3 : cet article assimile à une évasion le fait pour un condamné de ne pas réintégrer l'établissement pénitentiaire à l'issue d'une mesure de permission de sortir. Au vu de l'article 434-27 du code pénal, constitue une évasion le fait par un détenu de se soustraire à la garde à laquelle il est soumis. Elle est punie par une peine de trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende.

²⁵⁰⁹ Ce délai de quarante-huit heures est mentionné dans les différentes statistiques de la DAP. Il se fonde sur une circulaire du 10 mai 1988.

Voir : Circulaire AP, n°88-06 G1 du 10 mai 1988.

²⁵¹⁰ Au titre des non-réintégrations figurent également l'hospitalisation, le décès ou la réintégration dans un autre établissement pénitentiaire.

²⁵¹¹ DAP, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice, 1980-2014*, op. cit., spéc. p. 49 : sur l'année 2013, sur 57890 permissions de sortir effectuées, 56423 se sont achevées par une réintégration, dont 97% réintégrations volontaires dans le délai de 48 heures et 295 par une évasion. Les évasions n'ont concerné que 0,51% des permissions de sortir octroyées pour l'année 2013.

développent des éléments relatifs au comportement général du condamné en détention (comportement à l'égard des personnels comme des autres détenus, présence d'incidents disciplinaires, participation à d'éventuelles activités sportives, socio-culturelles, scolaires ou professionnelles, ...) ²⁵¹². Ces éléments peuvent induire une conception méritocratique des permissions de sortir, dont l'octroi reste intrinsèquement lié à la capacité du condamné à respecter les contraintes carcérales. La prééminence de la mission sécuritaire, dans le contexte de surpopulation carcérale et de nécessaire gestion des flux, peut nuire à la qualité des relations entre surveillants et détenus en entraînant une raréfaction des échanges ou une incapacité pour les surveillants à avoir une connaissance approfondie de la situation de chacun des détenus. L'avis des personnels des SPIP contribue à replacer la demande du condamné dans le cadre de son projet de sortie, anticipée ou non. Il appartient aux agents d'apporter leur avis au regard de la situation plus globale du détenu, sa situation familiale, sociale ou professionnelle. Cet avis ne se focalise pas uniquement sur sa situation pénale actuelle, ses éventuels antécédents judiciaires. Elle permet d'appréhender le justiciable dans un cadre plus large que la seule institution carcérale. Les arguments développés par les CPIP permettent de compléter, en les nuanciant ou en les confortant, ceux présentés par les personnels pénitentiaires mais également par le Procureur de la République, qui intervient en tant que garant de la sécurité publique. D'un point de vue quantitatif, les permissions de sortir représentent une part importante des décisions prises en CAP. En 2014, au niveau national, 48481 permissions ont été accordées ²⁵¹³. Au niveau local, 395 mesures ont été accordées en 2012 dans le SPIP A ²⁵¹⁴ et 336 dans le SPIP B ²⁵¹⁵. Au regard de leurs conditions matérielles, l'octroi d'une permission de sortir revêt un intérêt particulier pour le détenu au regard de sa réinsertion ou du maintien de ses liens familiaux. Elle constitue un instrument au soutien de sa réintégration sociale. De manière plus pragmatique, les réductions de peines exceptionnelles contribuent à diminuer le temps passé sous écrou.

600. Au sein de la CAP, l'avis du CPIP apparaît essentiel. Il est toutefois fréquent que l'agent ou les agents présents ne soit pas ceux qui suivent effectivement le détenu. Au regard de leur charge de travail en détention, les personnels intervenant en milieu fermé s'organisent. Les CPIP présents n'ont pas toujours une connaissance personnelle de la situation du condamné, se contentant de lire les éventuelles notes rédigées à leur intention par leur collègue ou les éventuels éléments mentionnés dans le dossier du condamné. Dans ces conditions, leur avis peut perdre de

²⁵¹² HERZOG-ÉVANS M., op. cit., spéc. p. 368, 412.22.

²⁵¹³ DAP, *Les chiffres clés de l'Administration Pénitentiaire au 1er janvier 2015*, op. cit., spéc. p. 7.

²⁵¹⁴ SPIP A, *Rapport d'activité pour l'année 2012*, op. cit., spéc. p. 24.

²⁵¹⁵ SPIP B, *Rapport d'activité pour l'année 2012*, 34 p., spéc. p. 27.

son intérêt aux yeux du magistrat. Ce complément d'information, même succinct, reste essentiel pour lui permettre d'avoir des précisions quant à la viabilité du projet. Dans le cadre des CAP, le CPIP peut être perçu par le détenu comme le défenseur de son projet. Cette conception tend à s'estomper au sein des personnels eux-mêmes qui soulignent la nécessité de responsabiliser le détenu²⁵¹⁶. Les attentes des détenus restent néanmoins fortes. Préalablement à la tenue de la CAP, les agents sont fréquemment interrogés par les détenus sur la probabilité d'obtenir ou non la mesure demandée. Le climat au sein de la détention est alors particulier, les détenus éligibles attendant avec impatience les décisions du JAP, attribuant encore parfois au CPIP l'échec de leur demande. Les agents soulignent l'intérêt qu'ils ont à avoir une connaissance de la jurisprudence des magistrats, et particulièrement du JAP présidant la commission. Ils semblent attachés au caractère prévisible de cette jurisprudence, l'arrivée d'un nouveau JAP pouvant s'avérer particulièrement déstabilisante dans leurs pratiques professionnelles. Cette exigence de prévisibilité est notamment perceptible dans le cadre des réductions supplémentaires de peine et des permissions de sortir, comme il a été observé lors d'une CAP au sein de la maison d'arrêt A. Le JAP, qui intervenait jusqu'ici en milieu fermé, avait établi des barèmes pour les réductions supplémentaires de peines au regard des critères d'octroi légaux, et notamment au regard du travail, du suivi d'une formation et de l'indemnisation des victimes. La décision était arithmétique et prévisible. A l'inverse, le nouveau JAP ne s'appuie sur aucun barème pré-établi, la détermination finale du quantum octroyé étant moins lisible et moins prévisible. Cette manière de procéder repose sur une appréciation plus globale de la situation du détenu, en conformité avec le principe d'individualisation. Elle est pourtant contestée par les CPIP.

« Avant, c'était plus clair, plus simple pour nous. On pouvait anticiper les décisions en appliquant une règle de trois... Là, on n'a aucune visibilité. On ne sait pas quoi dire aux détenus, ni comment leur expliquer la décision... » (CPIP A 2, 2012).

Cette pratique place le CPIP dans une position inconfortable car il lui appartient ensuite d'expliquer la décision au détenu. Elle peut également générer des incompréhensions chez les détenus, qui ne perçoivent pas toujours les différences dans les situations individuelles fondant les décisions du magistrat. Ce manque de lisibilité peut être source de tensions en détention. La place des personnels dans le cadre contradictoire est plus claire.

²⁵¹⁶ Entretien avec le CPIP A 1, 2012 ; entretien avec le CPIP B 3, 2012.

2 – Le positionnement des CPIP dans le cadre du débat contradictoire

601. Les personnels d'insertion et de probation jouent un rôle central dans l'élaboration des projets d'aménagement de peine aux fins d'individualiser les décisions. Les aménagements de peine, outre des conditions temporelles précises, reposent sur des critères particuliers. La majorité des CPIP estiment manquer de temps en détention pour préparer effectivement ces projets. Les conditions de suivi en milieu fermé ne leur permettent que rarement d'entamer un travail sur le passage à l'acte, notamment en maison d'arrêt. Soumis aux contraintes de la gestion des flux inhérente à ce type d'établissement, ils voient leur positionnement professionnel ébranlé.

602. Au regard des prescriptions légales, les mesures relevant de la compétence du JAP sont prononcées par ordonnance ou jugement motivé du magistrat agissant d'office, sur la demande du condamné ou sur réquisitions du procureur de la République²⁵¹⁷. Les aménagements de peines sont octroyés à l'issue d'un débat contradictoire²⁵¹⁸, la modification et le refus de modification des mesures sont prononcés par ordonnance motivée du JAP sauf demande expresse du Parquet de la tenue d'un débat²⁵¹⁹. Le condamné est souvent à l'initiative de la saisine du JAP en vue d'obtenir une telle mesure. Il saisit le magistrat après avoir élaboré son projet avec le CPIP, et le cas échéant sur les conseils de son avocat. Dans cette perspective, les agents interviennent après avoir été sollicités par le détenu, pour l'accompagner de ses démarches. Ce positionnement est très fréquemment renversé au regard tant du profil des détenus que des contraintes carcérales. Peu de détenus sont véritablement porteurs d'un projet précis. Ceux qui sollicitent les personnels se contentent souvent de leur demander s'ils peuvent bénéficier d'une mesure, quelle qu'elle soit. La complexité du droit de l'application de peine, des procédures, des conditions d'octroi des mesures, ne leur permet pas toujours de connaître leur éventuelle éligibilité. Les CPIP jouent sur un rôle d'information essentiel. Ils dépassent bien souvent ce rôle pour orienter le détenu vers la procédure, ou la mesure, qui leur paraît la plus adaptée, au regard de sa situation, mais également de la jurisprudence du magistrat.

« Il y a aussi des gens qui veulent sortir de détention à tout prix, dans n'importe quelle condition, qui sont prêts à accepter n'importe quoi... Et nous, il faut alors qu'on leur explique que le projet n'est pas cohérent, qu'ils ne vont pas tenir par exemple un contrat en boucherie s'ils ont une formation de paysagiste. Donc

²⁵¹⁷ CPP, art. 712-4 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014.

Malgré les évolutions législatives en matière de réductions de peine, les JAP continuent souvent de s'auto-saisir en matière de réductions de peines supplémentaire.

Voir sur ce point : HERZOG-EVANS M., op. cit., spéc. p. 358, §411.291.

²⁵¹⁸ CPP, art. 712-6 modifié par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009.

²⁵¹⁹ CPP, art. 712-8 modifié par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009.

notre travail en détention, c'est aussi de dire non. Parce qu'il faut résoudre les autres problèmes avant la sortie. Il faut travailler sur le problème d'addiction, sur le logement... On essaye de se positionner dans une dynamique de projet avec la personne. » (CPIP A 3, 2011)

603. Il leur revient d'indiquer au détenu les éléments à réunir pour bénéficier de la mesure, et notamment les différents documents permettant de justifier sa situation familiale, sociale ou professionnelle. Il n'est pas rare que les CPIP doivent seconder le justiciable dans ces démarches, au regard des contraintes carcérales qui interfèrent dans les relations entre les détenus et leurs interlocuteurs extérieurs à la détention. Leur rôle dans cette phase préparatoire du projet est centrale. En raison de la charge de travail des agents en milieu fermé, ils ne peuvent bien souvent que répondre aux sollicitations des détenus. Afin de permettre au SPIP de gagner en visibilité, et aux personnels d'être en capacité de mieux gérer cette urgence carcérale, certains services, dont le SPIP A, ont décidé d'aligner les modalités de prise en charge du milieu fermé sur celles du milieu ouvert. L'établissement pénitentiaire est considéré comme une permanence, au même titre que les permanences délocalisées. Les agents sont toujours rattachés au siège, au sein duquel ils conservent un bureau. Cette pratique tend à limiter le cloisonnement qui s'opère entre les équipes du milieu ouvert et du milieu fermé dès que les agents interviennent quotidiennement en détention. Cela contribue également à la cohésion interne du service. A l'égard des détenus, cette évolution se traduit par l'instauration d'un système de convocation, par courrier, rompant avec le système de réponse aux seules sollicitations des détenus demandeurs. Par ces convocations, les agents gagnent en visibilité dans leur organisation personnelle. Ce système leur permet de convoquer, à intervalles réguliers, l'ensemble des détenus dont ils assurent le suivi, même, et surtout, ceux qui ne se manifestent pas. Cette volonté de mobiliser l'ensemble des détenus dans l'exécution de leur peine rejoint les objectifs assignés à l'instauration des procédures simplifiées.

604. La consécration du caractère opérationnel du concept de récidive à tous les stades du procès pénal a eu d'importantes répercussions sur la nature et le quantum des peines prononcées et exécutées. La volonté de lutter effectivement contre la récidive, tout en accélérant le procès pénal, a contribué à augmenter le nombre de personnes détenues tout en allongeant la durée des peines. Ces deux mouvements convergents ont aggravé la situation de surpopulation à laquelle les établissements pénitentiaires sont confrontés. Dans cet environnement carcéral, les missions des personnels des SPIP ont été conduites à évoluer pour s'adapter à une population de plus en plus importante et présentant de nombreuses carences sociales, professionnelles ou sanitaires. Leurs interventions auprès des détenus tendent principalement à prévenir les effets désocialisants

de l'incarcération. Dans une logique gestionnaire, elles se sont trouvées enserrées dans de nouvelles contraintes matérielles et temporelles. En parallèle, les personnels ont été conduits à repenser leur mission d'aide à la décision judiciaire dans des cadres procéduraux au sein desquels leur positionnement professionnel diffère. Soumises aux contraintes carcérales accentuées par les dernières réformes, les missions des agents en milieu fermé ont évolué. Dans une optique de prévention de la récidive, le législateur a initié un mouvement de promotion du milieu ouvert. Les SPIP, par leur rôle dans la préparation des demandes d'aménagement de peine, jouent un rôle pivot dans l'articulation entre le milieu ouvert et le milieu fermé. Dans le contexte de surpopulation carcérale, les mesures non privatives de liberté constituent des instruments intéressants aux fins de gérer le flux et le stock des détenus. Cette instrumentalisation comporte le risque de nuire à leur individualisation.

Chapitre II- La prévention de la récidive au coeur des missions des SPIP en milieu ouvert

605. La récidive est appréhendée selon une approche préventive notamment à l'égard des primo-délinquants. En parallèle des dispositions répressives instaurées à l'encontre des récidivistes ou des réitérants, les conditions d'octroi des aménagements de peine ont été progressivement élargies. La prise en charge des condamnés en milieu ouvert constitue l'essentiel de l'activité des SPIP. Les personnels d'insertion et de probation ont été particulièrement concernés par les récentes évolutions législatives tendant à promouvoir les mesures du milieu ouvert. Celles-ci ont engendré une augmentation quantitative du nombre de PPSMJ suivies par chaque CPIP ainsi qu'une évolution de la nature des mesures mises en oeuvre. Elles ont modifié le positionnement professionnel des agents, de nombreux personnels essayant de trouver un sens à leur nouveau cadre d'intervention.

606. Si l'essor des aménagements de peine et des peines alternatives se justifie dans une logique de prévention de la récidive (Section I), le dispositif actuel semble encore imparfait et comporte des risques de dérive gestionnaire s'opérant au détriment du principe d'individualisation de la peine (section II).

Section I – La prévention de la récidive, fondement essentiel du développement des mesures du milieu ouvert

607. Le milieu ouvert, entendu au sens extensif, mobilise fortement les différents acteurs judiciaires et pénitentiaires, et notamment les personnels des SPIP. Au 1^{er} janvier 2015, 68,9 % des PPSMJ sont suivies en milieu ouvert sans être écrouées²⁵²⁰. Les services prennent en charge 193739 mesures en milieu ouvert²⁵²¹. Parmi les personnes écrouées, 20,9% bénéficient d'un aménagement de peine²⁵²². Le milieu ouvert sort progressivement de l'ombre de la peine privative de liberté, grâce aux injonctions législatives. Cette mise en lumière semble tirer les conséquences du caractère criminogène de la prison. La loi pénitentiaire, confortée par la loi du 15 août 2014, a consacré le principe selon lequel la peine privative de liberté doit présenter un caractère exceptionnel en matière correctionnelle. Le législateur a oeuvré à la promotion des mesures non privatives de liberté. Outre les conditions procédurales, les conditions d'octroi tant temporelles (I) que matérielles (II) de ces mesures ont été élargies.

I – L'élargissement des conditions d'octroi temporelles des mesures du milieu ouvert

608. Dans le cadre des aménagements de peine, différentes mesures sont envisageables : la semi-liberté, le placement à l'extérieur, le placement sous surveillance électronique et la libération conditionnelle. Chacune des mesures présente des contraintes qui lui sont propres²⁵²³. Il appartient au CPIP de proposer au détenu la mesure la plus adaptée et de le guider dans l'élaboration de son projet aux fins de respecter les exigences des magistrats. Soucieux de consacrer effectivement l'intérêt des mesures du milieu ouvert en matière de prévention de la récidive et de limiter le recours à la peine privative de liberté (A), le législateur a modifié leurs conditions temporelles d'octroi, dans le prolongement des évolutions procédurales (B).

²⁵²⁰ DAP, *Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire au 1^{er} janvier 2015*, op. cit., spéc. p. 4.

²⁵²¹ DAP, op. cit., spéc. p. 7.

²⁵²² DAP, op. cit., spéc. p. 7.

²⁵²³ JANAS M., *Le JAP et l'aménagement des peines vers le milieu ouvert*, op. cit.

A – La consécration des mesures du milieu ouvert

609. Dans une logique de prévention de la récidive, l'exécution de la peine ne peut se concevoir comme une période de passivité, réduite à la seule privation de liberté. Elle doit constituer un temps utile, pendant lequel le condamné est amené à réfléchir sur son passage à l'acte, afin de lui permettre, à l'issue de sa peine, de réintégrer la société et de mener une vie responsable et non délinquante. Les conditions actuelles de détention, notamment en maison d'arrêt, ne lui permettent pas de se projeter dans une telle démarche. Les personnels d'insertion et de probation ne disposent pas nécessairement des moyens humains, matériels et environnementaux nécessaires pour l'accompagner dans cette démarche. La prison est souvent présentée comme criminogène (1). En réponse, le législateur s'est attaché à consacrer le caractère exceptionnel de la peine privative de liberté afin de limiter son prononcé (2).

1 – Le caractère criminogène de la prison dénoncé

610. La peine privative de liberté se voit attribuer un effet dissuasif, qui permettrait de faire sens au prononcé des courtes peines d'emprisonnement, censées provoquer un choc carcéral salutaire. Elle permettrait de prévenir la récidive. Différentes études nuancent cette conception, en démontrant que la peine privative de liberté n'aurait pas d'effet probant sur le taux de récidive, voire qu'elle serait associée à une augmentation de ce taux.

611. A l'encontre de la prison, différentes écoles de pensées s'opposent²⁵²⁴. Selon une première théorie, la prison aurait un effet dissuasif, les conditions carcérales dissuadant le délinquant de poursuivre sa carrière délinquante afin d'échapper à une nouvelle condamnation²⁵²⁵. Si des conditions favorables de détention pourraient théoriquement avoir un impact en termes de prévention de récidive, ces conditions ne sont actuellement pas réunies. La prison apparaît bien souvent comme l'école du crime, le foyer de la récidive²⁵²⁶. Selon cette seconde théorie, l'incarcération aurait des effets néfastes, contribuant à augmenter le risque de récidive. Ces effets contre-productifs sont attribués en premier lieu au « *caractère stérile, inhumain et psychologiquement destructeur de l'emprisonnement* »²⁵²⁷, qui ne permet pas au condamné de se

²⁵²⁴ GENDREAU P., GOGGIN C., CULLEN F. T., *L'incidence de l'emprisonnement sur la récidive*, Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada, Rapport au solliciteur général du Canada, Mars 1999, 55 p., spéc. p. 3 ; CID J., *L'emprisonnement est-il criminogène*, *AJ Pénal*, 2011, p. 392-394.

²⁵²⁵ BÉBIN X., *La prison est-elle criminogène ?*, Les notes et synthèses de l'Institut pour la Justice, Avril 2009, 4 p.

²⁵²⁶ Cette thèse est notamment soutenue par Michel Foucault et par Robert Badinter.

Voir : FOUCAULT M., *Surveiller et punir*, op. cit. ; BADINTER R., *La prison républicaine*, op. cit.

²⁵²⁷ GENDREAU P., GOGGIN C., CULLEN F. T., op. cit., spéc. p. 3.

responsabiliser mais contribue au contraire à sa désocialisation. En second lieu, l'emprisonnement, mettant en contact le condamné avec des pairs, engendre un processus de labellisation qui peut l'inciter à se conformer à l'image de délinquant que lui renvoie l'institution²⁵²⁸. Ce processus se poursuit à la sortie de détention, entraînant une stigmatisation du condamné notamment sur un plan professionnel. Le casier judiciaire constitue un frein régulièrement dénoncé à la resocialisation des détenus. Comme le soulignait le Conseil Economique et Social en 2006, « *l'exigence d'un casier judiciaire vierge peut constituer un facteur d'exclusion professionnelle et par conséquent sociale, dans la mesure où elle conditionne l'accès à de nombreux emplois* », notamment dans la fonction publique²⁵²⁹. Enfin, une position médiane consiste à soutenir la thèse de l'« *incidence minimale de l'interaction* » selon laquelle la prison n'aurait qu'un effet limité sur le comportement délinquant. Cette position plus nuancée tient compte du profil des délinquants en termes de risque de récidive et de la durée de l'incarcération.

612. Différentes recherches empiriques ont permis de confronter ces théories. S'appuyant sur des études de cohortes de condamnés suivis à l'issue de l'exécution de leur peine, elles se sont attachées à établir un lien de corrélation entre le taux de récidive, la nature de la peine prononcée ou exécutée et la durée de la peine privative de liberté éventuellement prononcée. Plusieurs méta-analyses canadiennes ont conclu que l'incarcération aurait pour effet d'augmenter légèrement le taux de récidive, comparée notamment à une peine restrictive de liberté²⁵³⁰. La longueur de la peine effectuée en détention apparaît comme un facteur aggravant. Les écarts minimes observés ont conduits d'autres chercheurs à des conclusions plus nuancées, voire à une impossibilité d'établir le caractère criminogène de la peine privative de liberté²⁵³¹. Des études françaises se sont emparées de cette question. En dépit de la faiblesse des écarts observés, les chercheurs ont souligné en 2005 que les résultats en termes de récidive apparaissaient systématiquement défavorables à la peine privative de liberté²⁵³². Une analyse plus fine des résultats permet de dégager des éléments importants et souligne la complexité de la question. Le taux de récidive, s'il peut varier selon la nature de la peine exécutée, apparaît étroitement lié à la

²⁵²⁸ MARUNA S., LeBEL T. P., Approche sociopsychologique des sorties de délinquance, in MOHAMMED M., op. cit., p. 44-60.

²⁵²⁹ CES, *Les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France*, op. cit., spéc. p. 196.

²⁵³⁰ GENDREAU P., GOGGIN C., CULLEN F. T., op. cit. ; SMITH P., GOGGIN C., GENDREAU P., *Effets de l'incarcération et des sanctions intermédiaires sur la récidive : effets généraux et différences individuelles*, Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada, Rapport au solliciteur général du Canada, Janvier 2002, 48 p.

²⁵³¹ KILLIAS M., VILLETAZ P., ZODER I., *The effects of custodial vs. non-custodial sentences on re-offending : a systematic review of the state of knowledge*, Campbell Systematic Reviews, October 2006, 76 p.

²⁵³² TOURNIER P.V., Peine d'emprisonnement ou peines alternatives : quelle récidive ?, *AJ Pénal*, 2005, n°9, p. 315-317 ; KENSEY A., LOMBARD F., TOURNIER P.V., *Sanctions alternatives à l'emprisonnement et récidive*, Ministère de la Justice, DAP, PMJ1, Mai 2005, 308 p.

nature de l'infraction initiale commise, aux caractéristiques socio-démographiques du condamné, ces différents facteurs conditionnant par ailleurs le prononcé de la peine. Si l'analyse ne porte que sur les caractéristiques pénales, dans les limites évoquées, il en ressort que les personnes ayant exécuté l'intégralité de leur peine en détention présentent un taux de recondamnation dans les cinq ans suivant leur libération plus élevé que les personnes qui ont bénéficié d'une mesure alternative à l'incarcération²⁵³³. Au regard des modalités d'exécution de la peine, une étude de 2011 a permis d'établir que les taux de recondamnation sont plus élevés en cas de sortie sèche de détention²⁵³⁴. La peine privative de liberté aurait des répercussions concrètes sur ce taux. Elle influencerait également sur la nature de la nouvelle condamnation, en faveur d'un prononcé d'une nouvelle peine privative de liberté²⁵³⁵, ce qui semble conforter une approche systémique du procès pénal. L'étude différenciée des aménagements de peine permet d'établir que les taux de recondamnation sont plus faibles dans le cadre d'une libération conditionnelle²⁵³⁶. Ces chiffres doivent être nuancés en ce qu'ils ne permettent pas d'établir un lien de causalité entre la mesure et le taux de récidive. Les conditions d'octroi des aménagements de peine induisent inévitablement à une sélection préalable des détenus en faveur de ceux qui présentent un risque de récidive moins élevé.

613. Malgré ces réserves, ces chiffres incitent à promouvoir une « *éthique réductionniste* », c'est-à-dire une réduction du recours à l'incarcération et une promotion des mesures exécutées en milieu ouvert²⁵³⁷. Outre des considérations éthiques, la limitation du recours à l'emprisonnement revêt des enjeux économiques. Dans cette perspective, le législateur a impulsé un mouvement de diversification des mesures alternatives dès les années 1970²⁵³⁸. Il s'est ensuite attaché à promouvoir les aménagements de peine en élargissant leurs conditions légales d'octroi et juridictionnalisant la procédure dans les années 2000. La juridictionnalisation de

²⁵³³ KENSEY A., LOMBARD F., TOURNIER P.V., op. cit., spéc. p. 4 : le taux de recondamnation à un emprisonnement ferme dans les 5 ans était de 61 % pour les sortants de prison contre 41% pour les condamnés à une peine alternative. Le taux de recondamnation global était de 72% pour les sortants de prison, 60% à l'issue d'un SME-TIG, 58% à l'issue d'un TIG, 52% à l'issue d'un SME et 39% à l'issue d'un suris simple.

²⁵³⁴ KENSEY A., BENAOUA A., La récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation, *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, n°36, DAP, Mai 2011, 8 p. : selon cette étude, 63% des condamnés ayant exécuté l'ensemble de leur peine en détention ont fait l'objet d'une nouvelle condamnation dans les 5 ans suivant leur libération contre 55% pour les bénéficiaires d'un aménagement de peine.

²⁵³⁵ KENSEY A., LOMBARD F., TOURNIER P.V., op. cit. : cette étude souligne que le taux de recommandation à une peine privative de liberté ferme dans les 5 ans est de 60% pour les sortants de prisons contre 45% pour les condamnés à une peine de SME et 25% en cas de prononcé d'une mesure de sursis simple. L'étude de 2011 souligne également que ce taux est de 56% pour les sortants de prison contre 47% en cas d'aménagement de peine.

²⁵³⁶ KENSEY A., BENAOUA A., op. cit., spéc. p. 7 : le taux de recondamnation des libérés en fin de peine apparaît 1,6 fois plus élevé que celui des condamnés ayant bénéficié d'une libération conditionnelle. Suite à une libération conditionnelle, le taux de recondamnation est de 39%, dont 30% à une peine privative de liberté.

²⁵³⁷ KAMINSKI D., L'éthique du réductionnisme et les solutions de rechange, *Criminologie*, 2007, vol. 40, n°2, p. 89-101.

²⁵³⁸ GAILLARDOT D., Les sanctions pénales alternatives, *Revue internationale de droit comparé*, 1994, vol. 26, n°2, p. 683-693.

l'application des peines a constitué une avancée juridique notable. Elle n'a pas eu les effets escomptés sur le développement des aménagements de peine, le nombre de mesures octroyées ayant diminué entre 2000 et 2003²⁵³⁹. Outre les difficultés humaines et matérielles rencontrées par les services de l'application des peines, le recul des décisions d'aménagement de peine est attribué à la persistance de la conception méritocratique des aménagements de peine, qui justifie leur caractère exceptionnel²⁵⁴⁰. Cette conception ne correspond pas à la réalité²⁵⁴¹. Les aménagements de peine, et les mesures du milieu ouvert en général, sont des mesures contraignantes, soumettant le condamné à un cadre particulier au regard de leurs modalités effectives de mise en oeuvre. Ce caractère contraignant dépend du contenu de la mesure, décidé par la juridiction de jugement et par le JAP. Elle résulte également de la nature du suivi effectué par les personnels d'insertion et de probation. Certains magistrats sont pourtant réticents à considérer l'aménagement de peine comme un principe dans le cadre d'un parcours d'exécution de la peine.

Moi, j'avoue, j'ai encore du mal, quand j'aménage une peine, à me dire que c'est le principe. Pour moi, l'aménagement, ça reste une mesure de faveur. » (JAP, B, 2011)

« Je ne dis pas qu'au niveau du Parquet on n'a pas une logique d'aménagement de la peine. Simplement, un aménagement de peine, ça se mérite. Ça doit rester cantonné. Alors quand le législateur prévoit que la marge de manoeuvre sera plus étendue... c'est assez particulier. » (Procureur de la République, A, 2012)

Ces positionnements professionnels traduisent la vigilance des magistrats quant à la qualité des projets et la motivation des condamnés. Au stade sentenciel, le déploiement des mesures alternatives à l'incarcération et des aménagements de peines ab initio se trouve bridé par les contraintes temporelles, qui induisent une exigence de célérité. Cette exigence n'est que difficilement compatible avec l'étude approfondie de la situation du justiciable permettant la transmission d'éléments de connaissances pertinents. Au stade post-sentenciel, le développement des mesures repose sur la qualité du travail préparatoire, mené en amont par les personnels d'insertion et de probation, aux fins de contribuer à l'élaboration d'une demande crédible répondant aux conditions légales et prétoriennes des JAP. Pour y contribuer, le législateur s'est efforcé de simplifier les conditions formelles et matérielles d'octroi des aménagements de peine.

²⁵³⁹ WARSMANN J-L., op. cit., spéc. p. 58-59 ; KENSEY A., Réalité des aménagements de peine, *AJ Pénal*, 2005, n°3, p. 107-111.

²⁵⁴⁰ WARSMANN J-L., op. cit., spéc. p. 45.

²⁵⁴¹ FAUCHER P., LAVIELLE B., MESNIL (DU) DU BUISSON G., N'enfermons pas la peine ! La place du milieu ouvert dans les politiques pénitentiaires, op. cit.

2 – Le caractère exceptionnel de la peine privative de liberté consacré

614. Au stade sentenciel, la détermination de la peine relève du pouvoir souverain d'appréciation du magistrat, qui doit veiller au respect du principe de personnalisation ou d'individualisation de la peine. Ce pouvoir est encadré en cas de prononcé d'une peine privative d'emprisonnement ferme en matière correctionnelle.

615. Au vu de l'article 130-1 du code pénal, la peine a pour fonctions de sanctionner l'auteur de l'infraction et de favoriser son amendement, son insertion ou sa réinsertion aux fins d'atteindre les multiples et ambitieux objectifs qui lui sont assignés, à savoir assurer la protection de la société, prévenir la commission de nouvelles infractions et restaurer l'équilibre social, dans le respect de l'intérêt de la victime²⁵⁴². La juridiction de jugement doit déterminer la nature, le quantum et le régime de la peine conformément à ces finalités dans le respect du principe de l'individualisation²⁵⁴³. Elle se prononce en tenant compte des circonstances de commission de l'infraction, de la personnalité et de la situation personnelle de l'auteur. Selon une jurisprudence constante et ancienne, la détermination de la peine relève d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire des magistrats, dont ils ne doivent rendre aucun compte²⁵⁴⁴. Si le principe de la motivation est expressément consacré au stade sentenciel en matière correctionnelle²⁵⁴⁵, l'absence de motivation sur la peine est la règle. Cette règle est inopérante en cas de prononcé d'une peine d'emprisonnement ferme. La juridiction doit spécialement motiver sa décision au regard de la gravité des faits et de la personnalité de l'auteur, aux fins de justifier la nécessité de la peine et de caractère manifestement inadéquat de toute autre sanction²⁵⁴⁶. L'état de récidive ne constitue plus une exception légale au principe de motivation²⁵⁴⁷.

616. La Cour de cassation opère une appréciation rigoureuse du respect des exigences légales, ayant tendance à renforcer son contrôle sur la motivation des décisions. Jusqu'à une période récente, elle se contentait d'une justification relative à la nécessité de la peine ferme au regard de

²⁵⁴² C. pén., art. 130-1 créé par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

Ces fonctions figuraient auparavant au sein de l'article 132-24 al. 2 du code pénal depuis sa modification par la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005.

²⁵⁴³ C. pén., art. 132-1 al. 3 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

Ces dispositions étaient auparavant prévues au sein de l'article 132-24 al. 1 du code pénal en vigueur depuis le 1^{er} mars 1994.

²⁵⁴⁴ Voir not. : Cass. Crim. 3 nov. 1955, bull. crim. n°540 ; cass. Crim. 19 déc. 1996, bull. crim. n°482.

²⁵⁴⁵ CPP, art. 485 modifié par la loi n°2012-304 du 6 mars 2012.

²⁵⁴⁶ C. pén., art. 132-19 al. 2 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

Ce principe est édicté au sein de l'article 132-19 du code pénal depuis l'entrée en vigueur du code. Les critères relatifs à la nécessité de la peine ferme étaient prévus au sein de l'article 132-24 al. 3 du code pénal depuis sa modification par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009.

²⁵⁴⁷ C. pén., art. 132-19 al. 2 modifié par la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005 en vigueur du 13 décembre 2005 au 1^{er} octobre 2014.

la personnalité de l'auteur et de la gravité des faits. Sans « *exiger que les juges se livrent à une comparaison pointilleuse des vertus de l'emprisonnement face aux autres peines encourues* »²⁵⁴⁸, elle vérifiait systématiquement que ces deux éléments avaient été pris en compte, n'hésitant pas à censurer les décisions fondées uniquement sur le comportement du prévenu ou sur la gravité des faits²⁵⁴⁹. Ces critères étaient cumulatifs et limitatifs, la Cour ayant notamment censuré une décision prononçant une peine ferme fondée sur les antécédents judiciaires du condamné²⁵⁵⁰. Au vu des récentes décisions, elle semble désormais exiger que les juridictions justifient du caractère inadéquat de toute autre peine et de l'impossibilité d'octroyer un aménagement de peine²⁵⁵¹. Consciente des difficultés matérielles et temporelles auxquelles sont confrontées les juridictions de jugement, elle admet toutefois que l'absence d'aménagement de la peine soit justifiée par l'insuffisance du dossier en l'état²⁵⁵² ou l'insuffisance d'éléments sur la situation du prévenu²⁵⁵³.

617. L'exigence spéciale de motivation peut s'avérer contraignante pour les juridictions de jugement, les rendant enclines à éviter le prononcé d'une peine privative de liberté. Il est regrettable que cette exigence ne soit pas généralisée au stade sentenciel, alors même qu'il est consacré au stade post-sentenciel²⁵⁵⁴. Le processus d'accélération du procès pénal ne permet pas toujours préserver l'espace d'échange entre le justiciable et le magistrat que constitue, en principe, le temps du débat contradictoire. Le cadre solennel de l'audience peut nuire à une bonne compréhension par le justiciable de la peine prononcée, même s'il revêt un caractère essentiel, permettant de formaliser la réponse judiciaire à l'encontre d'un acte commis. L'audience, qui marque la rencontre entre le justiciable et l'autorité judiciaire, doit permettre au condamné de prendre conscience du caractère illégal de son comportement. La solennité du décorum pénal peut parfois l'impressionner. Tout justiciable ne dispose pas nécessairement des capacités nécessaires à une bonne identification des rôles de chacun des protagonistes et à la compréhension des propos tenus. Le prévenu n'est pas toujours en mesure, au moment du prononcé de la peine, d'en saisir le sens exact. Ces difficultés de compréhension apparaissent notamment à l'égard des peines comportant un sursis, simple ou avec mise à l'épreuve, total ou

²⁵⁴⁸ BONIS-GARÇON E., PELTIER V., *Droit de la peine*, op. cit., spéc. p. 163, 347.

²⁵⁴⁹ Cass. Crim. 6 juin 2012, n°11-84058, inédit ; Cass. Crim. 27 juin 2012, n°11-86679, bull. crim. n°162 ; Cass. Crim. 21 nov. 2012, n°11-85867, bull. crim. n°253 ; *Dr. Pén.*, 2013, chron. 3., n°18, obs. E. BONIS-GARÇON.

²⁵⁵⁰ Cass. Crim. 28 févr. 2012, n°11-81800, inédit.

²⁵⁵¹ Cass. Crim. 30 janv. 2013, n°11-89224, bull. crim. n°33 ; *Dr. Pén.* 2014, chron. 3, n°17, obs. E. BONIS-GARÇON ; Cass. Crim. 18 févr. 2014, n°12-87795, bull. crim. n°82.

²⁵⁵² Cass. Crim. 25 juin 2013, n°12-84810, inédit ; *Dr. Pén.* 2014, chron. 3, n°17, obs. E. BONIS-GARÇON.

²⁵⁵³ Cass. Crim. 20 juin 2012, n°11-87312, inédit ; Cass. Crim. 21 nov. 2012, n°11-85867, bull. crim. n°253 ; *Dr. Pén.* 2013, Chron. 3, n°20, obs. E. BONIS-GARÇON.

²⁵⁵⁴ CPP, art. 712-4 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

partiel, dont le mécanisme juridique n'est pas toujours évident à saisir. Elles se posent à l'encontre des obligations particulières prononcées par le magistrat au titre des modalités d'exécution d'une peine restrictive de liberté²⁵⁵⁵. Il incombe au magistrat de faire oeuvre de pédagogie. A défaut du temps nécessaire au cours de l'audience pour procéder à ce travail d'explication, la motivation du jugement permet de pallier l'absence d'explication orale. Elle permet au condamné de comprendre, a posteriori, le sens de la peine prononcée. Elle constitue un support intéressant pour les personnels d'insertion et de probation dans le cadre de la prise en charge du justiciable, et plus particulièrement dans le travail sur le sens de la peine et le positionnement par rapport aux faits. L'absence de motivation peut compromettre le processus de compréhension et d'acceptation de sa condamnation par le justiciable.

618. Au-delà de la consécration de principe du caractère exceptionnel de la peine privative de liberté, le législateur a tenté de créer les conditions favorables à l'essor des aménagements de peine.

B – L'élévation des critères temporels

619. La préparation de la sortie ou l'évitement de l'incarcération sont apparues comme une nécessité permettant à la peine d'atteindre ses finalités. Le recours aux mesures alternatives et aux aménagements de peine reste un moyen d'endiguer à court terme le phénomène de surpopulation carcérale. Les réformes engagées depuis le début des années 2000 traduisent une volonté politique de promouvoir les mesures du milieu ouvert.

620. Initié par la loi du 9 mars 2004²⁵⁵⁶, le mouvement promotionnel en faveur des mesures du milieu ouvert s'est poursuivi dans le cadre de la loi pénitentiaire²⁵⁵⁷, puis dans la loi du 15 août 2014. Le législateur répond aux préconisations formulées par les instances de l'Union

²⁵⁵⁵ C. pén. art. 132-25 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

²⁵⁵⁶ DANET J., *Justice pénale, le tournant*, op. cit. spéc. p. 63-99 ; GIACOPELLI M., La promotion du milieu ouvert par l'aménagement des peines, *AJ Pénal*, 2005, n°3, p. 89-93.

²⁵⁵⁷ DARBÉDA P., La prison en mutation : projet de loi pénitentiaire, parcours d'exécution de peine et autres innovations, *Rev. pénit.*, 2008, p. 633-644 ; PONCELA P., Le déploiement des aménagements de peine, *Rev. pénit.*, 2009, n°1 p. 95-100 ; PONCELA P., La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, *RSC*, 2010, p. 190 et s. ; GARÇON E., L'encouragement à un environnement non carcéral de la peine, in GARÇON E., ZABALZA A (dir.), *Environnement et peine privative de liberté*, Travaux de l'institut de sciences criminelles et de la Justice de Bordeaux, ed. Cujas, n°2, 2013, 363 p., spéc. p. 157-167.

Européenne²⁵⁵⁸ et du Conseil de l'Europe²⁵⁵⁹. En dépit des efforts réalisés²⁵⁶⁰, il reste délicat d'effectuer des comparaisons européennes au regard de la diversité des législations, des mesures et des structures²⁵⁶¹. Au niveau national, d'un point de vue procédural, les mesures de placement à l'extérieur, de semi-liberté et de placement sous surveillance électronique peuvent être prononcées ab initio par la juridiction de jugement lorsqu'elle prononce une peine privative de liberté inférieure ou égale à deux ans ou un an en cas de récidive²⁵⁶². Leur octroi est envisageable dans le cadre d'une peine assortie du sursis simple ou avec mise à l'épreuve, si la partie ferme de la peine respecte les conditions temporelles prévues, le législateur ayant légalisé une jurisprudence de la Cour de Cassation²⁵⁶³. Ces mesures, complétées notamment par la libération conditionnelle, peuvent être également prononcées préalablement à la mise à exécution de la peine par la JAP dans le cadre de la procédure dite 723-15²⁵⁶⁴ ou en cours d'exécution de la peine dans le cadre d'une procédure juridictionnelle lorsque la peine prononcée ou restant à exécuter remplit les mêmes critères temporels²⁵⁶⁵. Le JAP dispose en outre de la faculté de subordonner une libération conditionnelle à l'octroi préalable d'une de ces mesures pour une durée n'excédant pas d'un an²⁵⁶⁶. Elles peuvent dans ce cadre être mises à exécution un an avant la fin du temps d'épreuve. Les détenus peuvent enfin bénéficier d'un placement extérieur, d'une semi-liberté, d'un placement sous surveillance électronique ou d'une libération conditionnelle dans le cadre d'une

²⁵⁵⁸ PARLEMENT EUROPÉEN, Résolution du 18 janvier 1996 sur les mauvaises conditions de détention dans les prisons de l'Union Européenne ; Parlement Européen, Résolution du 17 décembre 1998 sur les conditions carcérales dans l'Union Européenne : aménagements et peines de substitution.

²⁵⁵⁹ CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation 1257(1995) de l'Assemblée Parlementaire relative aux conditions de détention dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, 1^{er} février 1995 ; CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation n°R(99)22 du comité des Ministres eux Etats membres concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale, 30 septembre 1999 ; CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation 1656 (2004) relative à la situation des prisons et des maisons d'arrêt en Europe, 27 avril 2004 ; CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation 1791 (2006) de l'Assemblée parlementaire sur la réinsertion sociale des détenus, 11 avril 2006.

²⁵⁶⁰ CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation Rec(2000)22 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant l'amélioration de la mise en oeuvre des règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté, 29 novembre 2000, Annexe 2 à la recommandation Rec(2000)22 ;

Et d'un point de vue statistique, voir CONSEIL DE L'EUROPE, *Annual penal statistics, SPACE II, Persons serving non-custodial sanctions and mesures in 2011*, Strasbourg, 3 mai 2013, 86 p. ; TOURNIER P.V., Alternatives à la détention en Europe, *Questions Pénales*, CESDIP, Septembre 2002, 4 p.

²⁵⁶¹ VAN KALMTHOUT A. M., DURNESCU I., *Probation in Europe*, Nijmegen, Netherlands, Wolf Legal Publishers, 2008, 1181 p. ; DE CROUY-CHANEL M., Les peines alternatives en droit comparé, *Revue de l'Application des Peines*, ANJAP, Novembre 2009, p. 10-16 ; DÜNKEL F., FRITSCHÉ M., L'aménagement de la peine et la libération conditionnelle dans les systèmes pénitentiaires allemand et français, *Déviance et société*, 2005, n°3, vol. 29, p. 335-348, spéc. p. 338-345.

²⁵⁶² C. pén., art. 132-25 modifié par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 ; C. pén., art. 132-26-1 modifié par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009.

²⁵⁶³ Cass. Crim. 6 décembre 1994, pourvoi n°94-82452, bull. crim. n°395 ; RSC 1995, p. 573, note B. BOULOC, Semi-liberté, Admission en cas de sursis partiel.

²⁵⁶⁴ CPP, art. 723-15 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014.

²⁵⁶⁵ Art. 723-1 CPP modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014 ; Art. 723-7 CPP modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014.

²⁵⁶⁶ ib. id.

libération sous contrainte²⁵⁶⁷.

621. L'élévation des seuils dans les procédures ab initio témoigne de la volonté législative de lutter contre les courtes peines d'emprisonnement. Il n'est pas certain qu'elle ait un impact sur le prononcé des mesures. Les juridictions de jugement se montrent prudentes, déplorant souvent de ne pas disposer d'éléments suffisants pour prononcer une telle mesure²⁵⁶⁸. Le contrôle opéré par la Cour de Cassation sur la motivation du prononcé d'une peine privative de liberté ferme pourrait les inciter à se montrer plus audacieuses. Les aménagements ab initio ne figurant pas expressément dans les chiffres officiels communiqués par la DAP, il reste délicat de procéder à leur évaluation quantitative²⁵⁶⁹. Les mécanismes législatifs permettent néanmoins de pallier la faiblesse de ces mesures au stade de l'exécution de la peine. La consécration légale du principe d'aménagement des courtes peines préalablement à la mise à exécution d'une peine privative de liberté a constitué une évolution pertinente. La Cour de Cassation a d'ailleurs estimé que les nouveaux seuils introduits par la loi pénitentiaire étaient d'application immédiate²⁵⁷⁰. Cette procédure permet un examen systématique de la situation du condamné aux fins d'aménager la peine prononcée. Ces modifications législatives élargissent le champ d'application des aménagements de peine. En parallèle de l'élargissement des conditions temporelles, le législateur a progressivement assoupli les conditions matérielles et procédurales d'octroi des mesures d'aménagement de peine.

²⁵⁶⁷ Art. 720 CPP créée par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

²⁵⁶⁸ JANAS M., Les dispositions relatives au prononcé et à l'application des peines de la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 dite pénitentiaire. Entre aménagements de peine et libérations anticipées, de l'individualisation à l'industrialisation des aménagements de peine, *Dr. Pén.*, 2010, Etude n°1, p. 7 et s.

²⁵⁶⁹ DAP, *Les chiffres clés de l'Administration Pénitentiaire au 1er janvier 2013*, Ministère de la Justice, 2013, 16 p., spéc. p. 6.

²⁵⁷⁰ Cass. Crim. 9 juin 2010, pourvoi n°09-87667, inédit, *AJ Pénal*, 2011, p. 255, obs. M. HERZOG-EVANS.

II – L'élargissement des conditions matérielles d'octroi des mesures du milieu ouvert

622. En 2009, le législateur a consacré les conditions classiques d'octroi pour des motifs d'ordre professionnel, familial et médical²⁵⁷¹. Les mesures peuvent être prononcées si le condamné justifie de l'exercice d'une activité professionnelle, même temporaire, du suivi d'un stage ou de son assiduité à un enseignement ou à une formation professionnelle. Elles peuvent se justifier au regard de sa participation essentielle à la vie de famille ou en raison de la nécessité de suivre un traitement médical. Ces conditions matérielles ont été étendues par la loi du 24 novembre 2009²⁵⁷², puis par la loi du 15 août 2014, témoignant d'un souci d'adaptation au profil des condamnés, au contexte socio-économique. Outre l'existence d'un projet d'insertion ou de réinsertion (B), les aménagements de peine reposent sur différents critères socio-professionnels et personnels renouvelés (A).

A – La rénovation des critères classiques

623. Les dernières réformes pénales ont complété les critères légaux justifiant l'octroi des principales mesures restrictives de liberté en renouvelant les critères familiaux (1) et socio-professionnels (2) qui les soutiennent.

1 – Les critères familiaux

624. L'âge et la situation familiale des justiciables constituent de critères opérants en matière d'octroi de la libération conditionnelle.

625. Depuis la loi pénitentiaire, l'âge est pris en compte dans le cadre de la libération conditionnelle en faveur des condamnés âgés. Lorsqu'un détenu est âgé de plus de soixante-dix ans, il bénéficie de conditions temporelles dérogatoires qui lui permettent de bénéficier de la mesure « *dès lors que l'insertion ou la réinsertion du condamné est assurée, en particulier s'il fait l'objet d'une prise en charge adaptée à sa situation à sa sortie de l'établissement* ».

²⁵⁷¹ C. pén., art. 132-25 modifié par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 ; C. pén., art. 132-26-1 modifié par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 ; CPP, art. 729 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

Les critères d'octroi de la libération conditionnelle n'ont sur ce point pas été modifiés par la loi du 15 août 2014.

²⁵⁷² JANAS M., *op. cit.* ; HERZOG-EVANS M., Application des peines, la prétendue bonne partie de la loi pénitentiaire, *AJ Pénal*, 2009, n°12, p. 483-490 ; PONCELA P., La loi du 25 novembre 2009, *RSC*, 2010, p. 190-200.

pénitentiaire ou s'il justifie d'un hébergement, sauf en cas de risque grave de renouvellement de l'infraction ou si cette libération est susceptible de causer un trouble grave à l'ordre public »²⁵⁷³.

La situation familiale des justiciables est également prise en compte dans le cadre de la libération conditionnelle parentale introduite par la loi du 15 juin 2000²⁵⁷⁴. Cette mesure s'applique aux parents titulaire de l'autorité parentale sur un mineur de moins de dix ans ayant sa résidence habituelle chez le condamné. Elle repose sur une procédure dérogeant aux critères temporels, supplantés par la prise en compte de l'intérêt de l'enfant. L'une des interrogations majeures soulevées lors de son introduction a porté sur son articulation avec la procédure classique prévue à l'article 729 du code de procédure pénale, et plus particulièrement sur son autonomie au regard des critères matériels de droit commun²⁵⁷⁵. Au vu des dispositions législatives, la libération conditionnelle parentale semble conçue comme une procédure dérogatoire autonome. C'est en ce sens que certaines juridictions du premier et du second degré la conçoivent²⁵⁷⁶. Cette position n'est pas unanime. Malgré l'absence de renvoi express du législateur, certains magistrats vérifient si les conditions matérielles d'octroi d'une libération conditionnelle classique sont réunies. En 2007, la Cour de Cassation a précisé que les conditions matérielles de droit commun devaient être appréciés dans le cadre de l'examen d'une libération conditionnelle parentale²⁵⁷⁷. Outre le respect des conditions particulières, le condamné devait manifester des efforts de réadaptation sociale. La libération conditionnelle parentale ne constituerait pas une procédure dérogatoire. Cette position apparaît logique au regard des impératifs d'ordre public²⁵⁷⁸. Elle semble contestable au regard des fondements de la mesure qui vise, non à accorder une libération conditionnelle en raison de la seule parentalité, mais à préserver l'enfant de la rupture affective occasionnée par l'emprisonnement de l'un de ses parents²⁵⁷⁹. La Haute juridiction s'est à nouveau prononcée sur cette question dans un arrêt du 3 février 2010²⁵⁸⁰. Cette décision donne lieu à des interprétations doctrinales divergentes, certains l'inscrivant dans le prolongement des arrêts précédents²⁵⁸¹, d'autres estimant au contraire qu'elle vient nuancer la jurisprudence antérieure en limitant l'appréciation des conditions matérielles à la

²⁵⁷³ CPP, art. 729 al. 11 modifié par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, inchangé par la loi n°2014-896 du 15 août 2014.

²⁵⁷⁴ CPP, art. 729-3 al. 1 créé par la loi n°2000-516 du 15 juin 2000, modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014.

²⁵⁷⁵ BONIS-GARÇON E., PELTIER V., *Droit de l'exécution des peines*, op. cit., p. 528-530, 1207 à 1209 ; HERZOG-EVANS M., *Droit de l'exécution des peines*, op. cit., p. 471-475, 132-110 à 132-122.

²⁵⁷⁶ Voir en ce sens, CA Paris, 26 janvier 2006, n°05-08553, *AJ Pénal*, 2006, p. 130, obs. M. HERZOG-EVANS.

²⁵⁷⁷ Cass. Crim. 24 janv. 2007, n°06-82217, bull. crim. n°21 ; *D.* 2008, pan. 1023, obs. M. HERZOG-EVANS M. ; *AJ Pénal*, 2007, p. 288, obs. M. HERZOG-EVANS ; Cass. Crim. 7 nov. 2007, n°07-82598, bull. crim. n°270, *AJ Pénal*, 2008, p. 44, obs. M. HERZOG-EVANS ; *Dr. Pén.*, 2008, chron. 2, n°30, obs. E. GARÇON.

²⁵⁷⁸ Voir sur ce point : GARÇON E., op. cit.

²⁵⁷⁹ Voir sur ce point : HERZOG-EVANS M., op. cit.

²⁵⁸⁰ Cass. Crim. 3 février 2010, pourvoi n°09-84850, non publié ; *AJ Pénal*, 2010, p. 334-336, obs. M. HERZOG-EVANS ; *Dr. Pén.*, 2011, Chron. 2, n°28, obs. E. GARÇON.

²⁵⁸¹ Voir sur ce point : GARÇON E., op. cit.

nécessité de participer à la vie de famille²⁵⁸². Il est vrai que la formulation de la Cour de Cassation apparaît ambiguë, dès lors qu'elle censure une décision de rejet au motif que la juridiction d'appel s'est prononcée « *sans dire en quoi la requérante ne justifiait pas d'une participation essentielle à la vie de famille caractérisant des efforts sérieux de réadaptation sociale et en se déterminant, par ailleurs, sur des motifs inopérants tirés de l'absence de reconnaissance des infractions* ». Le même jour, la haute juridiction a rendu un arrêt qui entretient cette ambiguïté²⁵⁸³. Dans cette seconde décision, elle a confirmé un arrêt de rejet fondé sur la gravité des faits, sur la présence de condamnations antérieures « *ce qui dénote de faibles capacités d'amendement* » mais également sur des conditions d'hébergement qui ne semblent pas satisfaisantes pour accueillir le mineur. Les contours des critères matériels d'octroi de la libération conditionnelle parentale restent flous. Au regard des critères temporels, la Haute juridiction estime que les délais dérogatoires prévus dans ce cadre prévalent sur les délais classiques, même si le condamné peut relever de la procédure dite 723-15²⁵⁸⁴. Elle tend à consacrer le caractère dérogatoire de cette procédure. Poursuivant ce mouvement, le législateur a élargi le champ d'application de la libération conditionnelle parentale, désormais applicable à « *une femme enceinte de plus de douze semaines* »²⁵⁸⁵. La mise en oeuvre de cette nouvelle disposition reste suspendue à l'évolution de la jurisprudence de la Cour de cassation. En parallèle de la prise en compte de la situation personnelle, la situation socio-professionnelle du condamné est également prise en compte.

2 -Les critères socio-professionnels

626. D'un point de vue professionnel, une mesure d'aménagement de peine, libération conditionnelle exclue, peut, depuis la loi pénitentiaire, être prononcée en cas de recherche d'emploi²⁵⁸⁶. L'introduction de ce nouveau critère tient compte du profil des PPSMJ et du contexte socio-économique. Elle marque la prise de conscience des difficultés rencontrées par les détenus pour engager des démarches effectives de recherche d'emploi en mettant un terme à l'exigence prégnante de la fourniture d'un contrat de travail, même temporaire, pour fonder un aménagement de peine²⁵⁸⁷.

²⁵⁸² Voir sur ce point : HERZOG-EVANS M., op. cit.

²⁵⁸³ Cass. Crim. 3 février 2010, n°pourvoi 09-85166, inédit.

²⁵⁸⁴ Cass. Crim. 14 mars 2012, pourvoi n°11-85373, inédit ; *Dr. pén.*, 2013, chron. 3, n°34, obs. E. GARÇON ; *AJ Pénal*, 2013, p. 112, obs. M. HERZOG-EVANS.

²⁵⁸⁵ CPP, art. 729-3 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

²⁵⁸⁶ C. pén., art. 132-25 modifié par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 ; C. pén., art. 132-26-1 modifié par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 ; CPP, art. 723 modifié par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 ; CPP, art. 723-7 CPP modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

²⁵⁸⁷ WARSMANN J-L., op. cit., spéc. p. 56 ; COUR DES COMPTES, *Garde et réinsertion. La gestion des prisons françaises*, op.

627. En 2004, près de 81,5% des semi-liberté et près de 70% des placement sous surveillance électronique étaient accordés sur la base de l'exercice d'une activité professionnelle²⁵⁸⁸. Les magistrats se montraient parfois exigeants quant à la nature de cet emploi, devant couvrir l'intégralité de la peine en cas d'emploi temporaire²⁵⁸⁹. Malgré la signature de convention entre l'Administration Pénitentiaire et Pôle Emploi²⁵⁹⁰, déclinée ensuite localement²⁵⁹¹, la recherche d'emploi en détention reste difficile à mettre en oeuvre en détention.

« Pour un détenu, envoyer un courrier de candidature avec l'adresse de la maison d'arrêt, ce n'est pas très porteur quand même... » (CPIP, A 2, 2012)

Dans le contexte socio-économique actuel, l'obtention d'un emploi pour des condamnés non détenus apparaît compromis, en raison notamment de l'existence du casier judiciaire²⁵⁹². Certains magistrats octroyaient déjà des aménagements de peine au regard du critère de la recherche d'emploi, même en absence de cadre juridique²⁵⁹³. Cette pratique a été encouragée par la circulaire d'avril 2006²⁵⁹⁴, qui soulignait la nécessité d'étendre le bénéfice des aménagements de peines et des peines alternatives aux PPSMJ présentant des difficultés socio-professionnelles. Sur la base des conventions nationales signées entre l'Administration Pénitentiaire et l'Agence Nationale pour l'Emploi, elle invitait les directeurs régionaux des services pénitentiaires à mettre en place *« des projets d'aménagement de peine reposant sur la contractualisation de recherche d'emploi personnalisée »*²⁵⁹⁵. La loi pénitentiaire a légalisé ces pratiques. En matière de libération conditionnelle, l'exigence d'un hébergement stable et de ressources financières procurées par un travail reste maintenue²⁵⁹⁶. La jurisprudence semble toutefois faire preuve d'une relative souplesse dans l'appréciation de ces critères²⁵⁹⁷.

cit., spéc. p. 118.

²⁵⁸⁸ CNCDDH, *Sanctionner dans le respect des droits de l'homme*, vol. 2, op. cit., spéc., p. 86-89.

²⁵⁸⁹ Cass. Crim. 25 février 2003, n°02-85835, inédit.

²⁵⁹⁰ Différentes conventions-cadre nationales ont été signées entre l'Administration Pénitentiaire et Pôle Emploi, anciennement Agence Nationale pour l'emploi. La dernière convention cadre nationale a été signée le 11 juin 2013 pour la période 2013-2015.

²⁵⁹¹ Des conventions ont été signées au sein des différents SPIP étudiés entre l'agence Pôle Emploi localement compétente et le service.

²⁵⁹² CES, op. cit., spéc., p. 37-38.

²⁵⁹³ HERZOG-EVANS M., *Droit de l'exécution des peines*, op. cit., spéc. p. 524, §432-18.

²⁵⁹⁴ Circulaire crim. 2006-09 du 27 avril 2006 relative aux aménagements de peine et aux alternatives à l'incarcération, NOR : JUSD0630051C, publiée au BOMJ 2006, n°102, 8 p.

²⁵⁹⁵ Circulaire crim. 2006-09 du 27 avril 2006, op. cit., spéc. p. 7, 2.2.2.

²⁵⁹⁶ CPP, art. D. 528 al. 3 créé par le décret n°2006-385 du 30 mars 2006, en vigueur au 31 mars 2006 : selon cet alinéa, tout jugement ou arrêt ordonnant une libération conditionnelle *« précise les garanties de représentation et de resocialisation de la personne concernant notamment sa résidence ou son domicile et l'origine, la nature et l'importance des revenus dont elle pourra bénéficier »*.

²⁵⁹⁷ HERZOG-EVANS M., op. cit., spéc. p. 607, §442.442.

628. L'insertion du critère de « *recherche d'emploi* » a été favorablement accueillie par les professionnels.

« Le fait maintenant de pouvoir officiellement proposer des aménagements de peine « recherche d'emploi », c'est une vraie bouffée d'oxygène. Ça nous évite de devoir triturer des projets et multiplier les démarches pour tenter de trouver quelque chose. » (CPIP A 3, 2011)

« Le placement sous surveillance électronique recherche d'emploi, c'est devenu une entité juridique au plan local. C'est une mesure qui est bien intégrée par les détenus qui n'hésitent pas à solliciter les CPIP. C'est une mesure efficace dans laquelle tout le monde se retrouve. » (Procureur de la République, A, 2012)

Certains protocoles spécifiques aux modalités de mise en oeuvre des aménagements de peine « *recherche d'emploi* » ont été élaborés localement au sein des SPIP A et B²⁵⁹⁸, soulignant la particularité de ce fondement. Dans le cadre d'un tel aménagement, les horaires de sortie sont restreints. Ils peuvent être prédéfinis dans le protocole. Ce sont alors généralement quatre heures de sorties journalières le matin, excepté le week-end, qui sont prévues²⁵⁹⁹. En absence de protocole, les JAP ont tendance à développer une jurisprudence constante sur les horaires relatifs aux aménagements de peine pour recherche d'emploi.

« Moi, en aménagement, je les fais sortir 4 heures, de 8 heures à 12 heures le matin quand ils sont en recherche d'emploi. Je les fais sortir le matin parce que c'est plus ingrat, ça les oblige à se lever. » (Entretien JAP, B, 2011)²⁶⁰⁰

629. Les aménagements pour recherche d'emploi sont plus contraignants pour le condamné au regard des heures de sorties. Le condamné doit justifier de ses démarches de recherche d'emploi. Cela se traduit souvent par la production des lettres de candidature et des éventuelles réponses obtenues, ou par la simple énumération des démarches entreprises. De nombreux de condamnés postulent auprès des agences de travail temporaire. Ils ne sont pas toujours capables d'en justifier, hésitant à demander un justificatif à l'agence par crainte d'être stigmatisé à ses yeux. La réalisation de ces démarches est délicate à vérifier pour les CPIP²⁶⁰¹. La mesure est néanmoins pertinente lorsqu'elle s'inscrit dans un processus d'exécution de la peine. Un aménagement de

²⁵⁹⁸ Un protocole « *semi-liberté recherche d'emploi* » a été élaboré au sein du SPIP B en 2012. Evoqué en entretien, il n'a pas été communiqué. Un protocole relatif aux modalités de prise en charge des aménagements de peine recherche d'emploi a défini dès avril 2012 au sein du SPIP A.

²⁵⁹⁹ SPIP A, Protocole relatif aux modalités de prise en charge des aménagements de peine recherche d'emploi, 3 p., spéc. p. 2

²⁶⁰⁰ Ces propos ont été tenus avant l'élaboration du protocole au sein du SPIP.

²⁶⁰¹ HERZOG-EVANS M., The six month limit to community measures « under prison registry » : a study of professional perception, *European Journal of Probation*, 2012, vol. 4, n°2, p. 23-45, spéc. p. 34.

peine pour « *recherche d'emploi* » a vocation à évoluer en cas d'obtention d'un emploi, ce qui se traduit par un élargissement des modalités temporelles d'exécution. Il peut en ce sens être regrettable que ce nouveau critère n'ait pas été prévu pour la libération conditionnelle, contrairement à ce que préconise le Conseil de l'Europe²⁶⁰². Cette différence trouve sans doute sa justification dans les modalités concrètes de mise en oeuvre de la libération conditionnelle, qui ne permettent pas de contrôler les horaires de sortie des justiciables et de l'astreindre à regagner un lieu prédéterminé en dehors de celles-ci.

630. Outre les critères familiaux, sociaux et médicaux, la loi pénitentiaire a inséré une nouvelle condition d'octroi aux mesures de semi-liberté, placement à l'extérieur et PSE appréciée au regard de l'existence d'un projet sérieux d'insertion ou de réinsertion.

B- L'introduction du projet d'insertion ou de réinsertion

631. La loi pénitentiaire a prévu un nouveau critère permettant d'aménager la peine dès lors que le condamné manifeste son implication dans un projet sérieux d'insertion ou de réinsertion. Ce critère est apprécié différemment selon la nature de la mesure envisagée.

632. La notion d'efforts sérieux de réadaptation sociale est un critère ancien en matière de libération conditionnelle. L'article 729 du code de procédure pénale codifié par l'ordonnance du 23 décembre 1958²⁶⁰³ disposait que la libération conditionnelle pouvait bénéficier aux condamnés « *s'ils ont donné des preuves suffisantes de bonne conduite et présentent des gages sérieux de réadaptation sociale* ». La référence aux preuves suffisantes de bonne conduite a été supprimé par la loi du 29 décembre 1972²⁶⁰⁴. Pour apprécier la manifestation de ces gages, les autorités compétentes en matière de libération conditionnelle, le JAP et le Ministre de la Justice, exigeaient que le condamné fournisse deux certificats, l'un de travail et l'autre d'hébergement²⁶⁰⁵. Outre la modification terminologique substituant la notion d' « *efforts* » à celui de « *gages* », la loi du 15 juin 2000 a complété l'article 729 par une liste non exhaustive des éléments pouvant être considérés comme manifestant de tels efforts. Le législateur entendait répondre aux critiques dénonçant le caractère imprécis de la notion et soulignant la difficulté pour les condamnés de

²⁶⁰² CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation Rec(2003)22 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant la libération conditionnelle, adoptée le 24 septembre 2003, IV.19.

²⁶⁰³ Ordonnance n°58-1296 du 23 décembre 1958, op. cit.

²⁶⁰⁴ Loi n°72-1226 du 29 décembre 1972 simplifiant et complétant certaines dispositions pénales relatives à la procédure pénale, aux peines et à leur exécution, publiée au JORF du 30 décembre 1972, p. 13783, art. 39.

²⁶⁰⁵ HERZOG-EVANS M., *Droit de l'exécution des peines*, op. cit., spéc. p. 594, §442.273.

fournir de tels documents. Il s'est référé aux critères classiques. La libération conditionnelle pouvait bénéficier aux condamnés qui « *[manifestaient] des efforts sérieux de réadaptation sociale, notamment lorsqu'ils [justifiaient] soit de l'exercice d'une activité professionnelle, soit de l'assiduité à un enseignement ou à une formation professionnelle ou encore d'un stage ou d'un emploi temporaire en vue de leur insertion sociale, soit de leur participation essentielle à la vie de famille, soit de la nécessité de subir un traitement, soit de leurs efforts en vue d'indemniser les victimes* »²⁶⁰⁶. Ces critères étaient définis comme alternatifs. La jurisprudence avait tendance à les considérer comme cumulatifs, exigeant la présence de plusieurs éléments pour établir l'existence d'efforts sérieux de réadaptation sociale²⁶⁰⁷. Se saisissant du caractère non exhaustif de la liste, elle a dégagé de nouveaux critères prétoriens²⁶⁰⁸, dont le passé pénal du condamné²⁶⁰⁹, sa prise de conscience des conséquences de ses agissements sur la victime²⁶¹⁰, sa reconnaissance des faits²⁶¹¹, le risque de trouble à l'ordre public²⁶¹² ou le risque de récidive²⁶¹³.

Bien que la loi du 24 novembre 2009 ait réécrit l'article 729 du code de procédure pénale, la nouvelle rédaction ne permet pas de mettre un terme à ces pratiques jurisprudentielles. De manière paradoxale, les nouvelles dispositions rendent les efforts sérieux de réadaptation sociale cumulatifs avec les autres conditions matérielles d'octroi désormais conçues comme limitatives. Le législateur a repris les conditions classiques précédemment évoquées en y ajoutant l'« *implication dans tout autre projet sérieux d'insertion ou de réinsertion* »²⁶¹⁴. La rédaction de l'article pose désormais la question de la définition même des « *efforts sérieux de réadaptation sociale* », qui jusqu'ici était définis au regard des critères énumérés. Ces dispositions tendent à exiger des magistrats un effort supplémentaire pour motiver leurs décisions, ce qui peut finalement restreindre le champ d'application de la libération conditionnelle. Par ailleurs, l'article 707 du code de procédure pénale permet de légitimer l'ajout de nouvelles conditions prétoriennes relatives notamment à l'intérêt de la société²⁶¹⁵ ou au risque de récidive. Sur la question de la reconnaissance des faits, la Cour de cassation semble estimer que ce critère est inopérant dans le cadre d'une libération conditionnelle²⁶¹⁶, mais également d'un placement sous surveillance

²⁶⁰⁶ CPP, art. 729 al. modifié par la loi n°2000-516 du 15 juin 2000, en vigueur du 16 juin 2000 au 26 novembre 2009.

²⁶⁰⁷ BONIS-GARÇON E., PELTIER V., *Droit de l'exécution des peines*, op. cit., p. 525, §1197.

²⁶⁰⁸ HERZOG-EVANS M., La libération conditionnelle et la judiciarisation, l'émergence de critères jurisprudentiels contra legem, *D.*, 2002, p. 837-843.

²⁶⁰⁹ JNLC, 15 mars 2002, n°01-99.073, bull. crim. n°1.

²⁶¹⁰ Cass. Crim. 4 avril 2002, n°01-87416, non publié, *D.*, 2003, p. 925, obs. M. HERZOG-EVANS.

²⁶¹¹ JRLC Caen, 26 av. 2001 ; *D.* 2002, p. 837, note M. HERZOG-EVANS.

²⁶¹² *ib. id.*

²⁶¹³ JNLC, 15 mars 2002, bull. crim. 2002, n°1.

²⁶¹⁴ CPP, art. 729 modifié par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009.

La loi du 15 août 2014 n'a pas modifié ces éléments.

²⁶¹⁵ Cass. Crim. 28 avril 2011, n°10-87799, bull. crim. , n°79 ; *AJ Pénal*, 2012, p. 107, obs. M. HERZOG-EVANS.

²⁶¹⁶ Cass. Crim. 3 février 2010, n°09-84.850, inédit ; *AJ pénal*, 2010, p. 334-336, obs. M. HERZOG-EVANS : cette décision porte sur une libération conditionnelle parentale ce qui peut en restreindre la portée.

électronique²⁶¹⁷. D'un point de vue criminologique, cette évolution jurisprudentielle apparaît pertinente²⁶¹⁸.

633. Le législateur a également élargi le champ d'application des mesures de semi-liberté, placement à l'extérieur et PSE prononcées par la juridiction de jugement ou par le JAP en permettant leur octroi en présence « *d'efforts sérieux de réadaptation sociale résultant de son implication durable dans tout autre projet caractérisé d'insertion ou de réinsertion de nature à prévenir les risques de récidive* »²⁶¹⁹. La formulation retenue apparaît plus restrictive que dans le cadre de la libération conditionnelle dès lors que l'implication doit être durable et que le projet doit être caractérisé et de nature à prévenir les risques de récidive. Elle traduit la nouvelle conception de la récidive, appréhendée non plus seulement en tant qu'état mais en tant que simple risque. Si cette notion de projet sérieux d'insertion et de réinsertion tend globalement à élargir les conditions matérielles d'octroi des mesures, il n'est pas certain que cet élargissement se traduise par une augmentation des aménagements prononcés. Associées à l'élévation des seuils temporels, ces évolutions législatives peuvent contribuer à augmenter le nombre de personnes bénéficiant d'une mesure d'aménagement de peine. L'ensemble de ces dispositions a eu des répercussions sur les missions des SPIP en milieu ouvert.

²⁶¹⁷ Cass. Crim. 25 novembre 2009, n°09-82.971, bull. crim. n°197, *AJ Pénal*, 2010, p. 90-91, obs. M. HERZOG-EVANS. Voir contra : Cass. Crim. 15 février 2012, n°11-85572, non publié.

²⁶¹⁸ HERZOG-EVANS M., Exécution des peines, délinquance sexuelle et « positionnement quant aux faits » : enjeux juridiques et criminologiques, *AJ Pénal*, 2012, p. 632 et s.

²⁶¹⁹ C. pén. art. 132-25 modifié par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 ; C. pén., art. 132-26-1 modifié par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 ; CPP, art. 723 modifié par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 ; CPP, art. 723-7 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

Section II – La prévention de la récidive, finalité des interventions des SPIP en milieu ouvert

634. Aux fins de prévenir effectivement la récidive, les réformes engagées ont diversifié les cadres procéduraux et modifié les critères d'octroi des mesures. Les nouveaux cadres législatifs et réglementaires résultant tant de la loi pénitentiaire²⁶²⁰ que de la loi du 15 août 2014²⁶²¹ comportent de nombreuses limites pratiques et juridiques. Bien que ces réformes soutiennent la promotion des mesures du milieu ouvert, leur bilan quantitatif apparaît nuancé (I). D'un point de vue qualitatif, l'arsenal juridique nourrit des craintes d'une dénaturation des aménagements de peine, en les inscrivant dans une logique gestionnaire (II).

I – Un bilan quantitatif des réformes mitigé

635. S'il est à l'heure actuelle délicat d'apprécier les répercussions des dispositions issues de la loi d'août 2014, la mise en oeuvre des réformes antérieures a fait l'objet d'un bilan quantitatif mitigé. Ce constat en demi-teinte souligne les limites des procédures simplifiées dans leur capacité à influencer les pratiques des professionnels. Les différentes mesures du milieu ouvert présentent des caractéristiques particulières, qui ne les rendent pas toutes perméables à la nouvelle logique gestionnaire. Si le nombre de personnes suivies en milieu ouvert a globalement augmenté (A), cet essor s'est heurté aux difficultés de mise en oeuvre inhérentes aux différents aménagements de peine (B).

A- Une augmentation globale des mesures du milieu ouvert

636. Symboles des dernières réformes en matière d'application des peines, les procédures simplifiées issues de la loi pénitentiaire n'avaient pas atteint les objectifs quantitatifs escomptés

²⁶²⁰ HERZOG-EVANS M., Application des peines : la prétendue bonne partie de la loi pénitentiaire, op. cit. ; JANAS M., Les dispositions relatives au prononcé et à l'application des peines de la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 (...), op. cit. ; JANAS M., Les dispositions relatives au prononcé et à l'application des peines, de l'individualisation à l'industrialisation des aménagements de peines, des peines aménagées aux aménagements low cost, *Gaz. Pal.*, 28 janvier 2010, n°28, p. 30 et s. ; HERZOG-EVANS M., Les décrets de la partie application des peines de la loi pénitentiaire : déjuridictionnalisation forcenée et maquis processuel, *AJ Pénal*, 2011, p. 160-168.

²⁶²¹ GIACOPELLI M., La loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales : un rendez-vous manqué, *AJ Pénal*, 2014, p. 448-452 ; MARGAINE C., La loi du 15 août 2014 et le milieu ouvert : vers un accroissement du contrôle des personnes condamnées, *AJ Pénal*, 2014, p. 453-455 ; HERZOG-EVANS M., Loi Taubira : derrière un angélisme de façade, quelques progrès sur fond de logiques comptables et répressives où l'équité et le réalisme comptent peu, *AJ Pénal*, 2014, p. 456-460.

(1). Elles semblent néanmoins avoir indirectement participé à l'essor du milieu ouvert (2). Ce constat pourrait justifier leur maintien dans le cadre de la loi du 15 août 2014 sous la forme de la libération sous contrainte et la création de la contrainte pénale, ces deux procédures dérogeant au cadre juridictionnel.

1 – La mise en oeuvre limitée des procédures simplifiées

637. Les procédures simplifiées du 24 novembre 2009 présentent un bilan quantitatif en demi-teinte²⁶²², même si des disparités notables existent entre les différents départements²⁶²³. En 2011, au niveau national, seuls 4,3% des dossiers traités par les SPIP dans le cadre de la PSAP ont donné lieu à un aménagement de la peine. En amont, seuls 12% des dossiers ont fait l'objet d'une proposition d'aménagement au Parquet. Au niveau local, en 2012, aucune mesure n'a été accordée dans ce cadre au sein du SPIP A sur les 378 dossiers traités. L'absence de projet sérieux fondait 45% des non-propositions, la situation du condamné ou sa personnalité avait été invoquée dans 21% des dossiers et l'impossibilité matérielle dans 34% des dossiers²⁶²⁴. Au sein du SPIP B, sur les onze dossiers traités, dix avaient donné lieu à une proposition au Parquet, l'absence de projet sérieux ayant justifié l'exclusion d'un dossier. 50% des dossiers reçus avaient été transmis au JAP qui avait octroyé les mesures²⁶²⁵. La PSAP a fait l'objet d'une mise en oeuvre prudente, au même titre que la NPAP. Les personnels ne semblaient pas y trouver un intérêt particulier. Les JAP se montraient réticents à accorder un aménagement de peine en absence d'audition du condamné²⁶²⁶. Ces constats rejoignent ceux formulés dans le cadre de la NPAP.

638. En ce qui concerne la SEFIP, son bilan semblait plus prometteur sur la première année de mise en oeuvre, bien qu'également modeste. En 2011, 10,6% des dossiers traités ont donné lieu à la mise en oeuvre d'un PSE, sachant que 19% des dossiers seulement ont été transmis au Parquet²⁶²⁷. Ces chiffres étaient en deçà du bilan tiré de l'expérimentation de la mesure mise en oeuvre préalablement à son entrée en vigueur²⁶²⁸. Au titre des motifs de rejet légaux, ce bilan mettait en

²⁶²² LECERF J.-R., BORVO COHEN-SEAT N., *Rapport n°629 d'information sur l'application de la loi pénitentiaire n°2009-1436 du 24 novembre 2009*, op. cit., spéc. p.60.

²⁶²³ DAP, DACG, *Bilan de l'expérimentation placement sous surveillance électronique fin de peine*, Ministère de la Justice, Septembre 2010, 16 p., spéc. p. 7.

²⁶²⁴ SPIP A, *Rapport d'activité pour l'année 2012*, op. cit., spéc. p. 25.

²⁶²⁵ SPIP B, *Rapport d'activité pour l'année 2012*, op. cit., spéc. p. 28.

²⁶²⁶ LECERF J.-R., BORVO COHEN-SEAT N., op. cit., spéc. p. 60.

²⁶²⁷ LECERF J.-R., BORVO COHEN-SEAT N., op. cit., spéc. p. 62.

²⁶²⁸ DAP, DACG, op. cit., spéc. p. 4 : dans le cadre de cette expérimentation menée à partir du 1^{er} septembre 2008 dans des sites pilotes, au 13 septembre 2010, le taux d'octroi global était de près de 18%.

exerque le poids du non-consentement des détenus éligibles²⁶²⁹. Ces refus spontanés semblent souvent formulés par des détenus qui souhaitent finir leur peine en détention et sortir en fin de peine, sans aucune forme de contrôle²⁶³⁰. La brièveté du placement envisagé a pu renforcer ce positionnement, dès lors que plus de 65% des mesures prononcées ont duré entre un et trois mois. Au 1^{er} janvier 2013, 624 condamnés étaient placés sous SEFIP, soit une augmentation de 18,2% en un an²⁶³¹. Au 1^{er} janvier 2014, ils n'étaient plus que 570²⁶³². Les chiffres de la PSAP n'apparaissent expressément pas dans les chiffres annuels ou mensuels de l'Administration Pénitentiaire, étant compris dans les aménagements de peine. L'Administration Pénitentiaire se montrait relativement prudente quant à la pertinence de ces procédures abrogées par la réforme de 2014.

« La SEFIP, j'y crois beaucoup, mais en tant qu'ultime recours, et non pour gérer les petites peines. C'est d'ailleurs le sens des textes. C'est la mécanique telle qu'elle a été conçue par le législateur et qui est plutôt intelligente. Ce n'est pas miraculeux en termes de chiffres, mais les professionnels commencent à se l'approprier. Par contre, franchement, la PSAP, on ne mise pas là-dessus. »
(Représentant de la DAP, 2012)

Globalement, « les résultats de la PSAP et la SEFIP paraissent modestes et décevants à l'aune de l'énergie déployée pour les mettre en oeuvre »²⁶³³. Au même titre que la NPAP, la PSAP semble toutefois avoir contribué à redynamiser les procédures juridictionnelles d'aménagement de peine et à améliorer la qualité de la préparation des sorties de détention.

2 – Les effets induits par les procédures simplifiées

639. Si les procédures simplifiées n'ont pas atteint des objectifs quantitatifs significatifs, le nombre global des mesures du milieu ouvert, et notamment des aménagements de peine a globalement augmenté depuis la création des SPIP. Ces procédures ont pu permettre de réactiver le débat contradictoire qui constitue l'instrument privilégié des JAP pour accorder des aménagements de peine²⁶³⁴. Cet effet induit reste toutefois difficile à mesurer.

640. Le nombre d'aménagements de peine octroyés annuellement n'a eu de cesse de progresser

²⁶²⁹ DAP, DACG, op. cit., spéc. p. 9 : le non-consentement du condamné représente 39,90% des décisions, la condition matérielle n'a pas été remplie dans 28,3% des cas, le risque de récidive a été considéré comme avéré dans 22,8% des situations et l'incompatibilité de la personnalité du condamné avec la nature de la mesure a été retenue dans 20,6% des dossiers.

²⁶³⁰ SENNA E., Systématisation des aménagements de peine, *Gaz. Pal.*, 4 janvier 2011, n°4, 2011, p. 11-19, spéc. p. 17.

²⁶³¹ DAP, *Les chiffres clés de l'Administration Pénitentiaire au 1^{er} janvier 2013*, op. cit., spéc. p. 6.

²⁶³² DAP, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice, 1980-2014*, op. cit., spéc. p. 18.

²⁶³³ LECERF J.-R., BORVO COHEN-SEAT N., op. cit., spéc. p. 62.

²⁶³⁴ Circulaire du 10 mai 2011 relative au développement de la surveillance électronique de fin de peine, NOR : JUSK1140036C, publiée au BOMJ 2011, n°5, 5 p., spéc. p. 2.

depuis la juridictionnalisation de la procédure en 2000²⁶³⁵, bien que ce mouvement connaisse un infléchissement depuis 2013. Entre 2000 et 2014, le nombre de mesures accordées a augmenté de 131,5%²⁶³⁶. Depuis l'entrée en vigueur des nouvelles procédures simplifiées d'aménagement de peine au 1^{er} janvier 2005, l'ensemble des aménagements de peine a progressé de 89,6%²⁶³⁷. Ce mouvement tend à s'infléchir depuis 2013, le nombre de mesures ayant diminué de 0,9% entre 2012 et 2013 et de 4,4% entre 2013 et 2014. La signification de cet infléchissement doit toutefois être nuancée au regard du nombre total de condamnés sous écrou, dès lors que le pourcentage de bénéficiaires continue de progresser, même si ce dernier reste relativement modeste. Au regard des différentes mesures, la progression la plus notable concerne le placement sous surveillance électronique. La mesure apparaît à partir de l'année 2000 dans les statistiques de l'Administration pénitentiaire, où 13 placements ont été accordés, contre 21973 pour l'année 2014. Entre 2000 et 2014, le nombre de semi-libertés prononcées annuellement a diminué de 37,2%, pour s'établir à 4238 mesures 2014²⁶³⁸. Le placement extérieur reste la mesure la moins octroyée, marquant une diminution de 33% entre 2000 et 2014, pour atteindre 2235 mesures en 2014²⁶³⁹. Quant à la libération conditionnelle, elle a progressé de 42,7% sur cette même période, 7949 mesures ayant été prononcées en 2014²⁶⁴⁰. Le nombre de mesures accordées annuellement connaît néanmoins une légère diminution annuelle, de l'ordre de 0,6% entre 2013 et 2014²⁶⁴¹.

641. Si le taux de condamnés sous écrou bénéficiant d'un aménagement de peine reste modeste, le nombre total de justiciables suivis en milieu ouvert a considérablement augmenté depuis la création des SPIP. Cette progression s'explique non seulement par le développement des aménagements de peine mais également des peines alternatives à l'incarcération. L'importance quantitative des PPSMJ suivies en milieu ouvert par les services ressort des données nationales et locales. En termes de stock, entre le 1^{er} janvier 2000 et le 1^{er} janvier 2015, le nombre de personnes condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine sous écrou, hors SEFIP, a augmenté de 649%²⁶⁴². Entre 2014 et 2015, il a progressé de 2,5%, 12689 personnes

²⁶³⁵ KENSEY A., Dix ans d'évolution du nombre de personnes écrouées de 2000 à 2010, *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, DAP, Octobre 2010, n°5, 8 p. ; DAP, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice, 1980-2014*, op. cit., spéc. p. 47.

²⁶³⁶ DAP, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice, 1980-2014*, op. cit., spéc. p. 47 ; DAP, *Les chiffres clés de l'Administration Pénitentiaire au 1^{er} janvier 2015*, op. cit., spéc. p. 7.

²⁶³⁷ ib. id.

²⁶³⁸ ib. id.

²⁶³⁹ ib. id.

²⁶⁴⁰ DAP, *Les chiffres clés de l'Administration Pénitentiaire au 1^{er} janvier 2015*, op. cit.

²⁶⁴¹ ib. id.

²⁶⁴² DAP, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice, 1980-2014*, op. cit. spéc. p. 20 ; DAP, *Les chiffres clés de l'Administration Pénitentiaire au 1^{er} janvier 2015*, op. cit.

bénéficiant d'une mesure au 1^{er} janvier 2015²⁶⁴³. Des écarts notables existent entre les différentes mesures. Au regard des condamnés, au 1^{er} janvier 2015, le bracelet électronique prononcé en tant qu'aménagement de peine marque une progression annuelle de 5% pour concerner 10030 condamnés, contre 12 au 1^{er} janvier 2000²⁶⁴⁴. Il concerne 62% de l'ensemble des condamnés écroués bénéficiant d'un aménagement de peine et 79% de ceux bénéficiant d'une mesure sous écrou²⁶⁴⁵. A cette même date, les pourcentages en matière de semi-liberté étaient respectivement de 10,4% et 13,3%, ce dernier chiffre connaissant une diminution annuelle de 4,3%. Sur la période étudiée, le nombre de semi-libres a progressé de 79,2%, concernant 1689 condamnés au 1^{er} janvier 2015²⁶⁴⁶. A cette date, les condamnés en placement extérieur représentent respectivement 6% et 7,6% des bénéficiaires d'un aménagement de peine. Le nombre de condamnés placés connaît une régression annuelle de 5,1% pour concerner 970 PPSMJ. Sur la période étudiée, il a progressé de 28,9%²⁶⁴⁷. Quant à la libération conditionnelle, 21,4% des condamnés écroués en bénéficient au 1^{er} janvier 2015, soit 6672 condamnés. Ce chiffre marque une régression annuelle de 2,4%²⁶⁴⁸. Il a augmenté de 38% entre le 1^{er} janvier 2000 et le 1^{er} janvier 2015. En parallèle, sur cette même période, le nombre de personnes suivies en milieu ouvert, au sens restrictif de l'Administration Pénitentiaire²⁶⁴⁹, a progressé de 27,4%²⁶⁵⁰, bien que le mouvement ne soit pas linéaire et connaisse un léger infléchissement depuis 2014. Au regard de la répartition des mesures, le SME occupe une place prédominante, en ce qu'il représente 70,6% des suivis en milieu ouvert²⁶⁵¹. Au niveau local, le même constat, bien que plus nuancé, a pu être dressé. Au sein du SPIP A, le nombre de mesures suivies en milieu ouvert, entendu au sens extensif, a progressé de près de 22 % entre le 1^{er} janvier 2009 et le 1^{er} janvier 2013²⁶⁵². A contrario, les mesures prises en charge en milieu ouvert par le SPIP B ont légèrement diminué de

²⁶⁴³ DAP, *Les chiffres clés de l'Administration Pénitentiaire au 1^{er} janvier 2015*, op. cit.

²⁶⁴⁴ ib. id. : ce chiffre renvoie au nombre de PSE prononcés hors SEFIP, assignation à résidence sous surveillance électronique fixe et mobile et PSE mobile.

²⁶⁴⁵ ib. id. : les aménagements sous écrou renvoient au PSE, à la semi-liberté et au placement à l'extérieur à l'exception de la libération conditionnelle.

²⁶⁴⁶ DAP, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice, 1980-2014*, op. cit. spéc. p. 20 ; DAP, *Les chiffres clés de l'Administration Pénitentiaire au 1^{er} janvier 2015*, op. cit., spéc. p. 7.

²⁶⁴⁷ ib. id.

²⁶⁴⁸ DAP, *Statistiques trimestrielles de la population prise en charge en milieu ouvert, mouvements au cours du 4^e trimestre 2014, Situation au 1^{er} janvier 2015*, Données provisoires, DAP, PMJ5, n°22, avril 2015, 20 p., spéc. p. 14.

²⁶⁴⁹ Les mesures prises en compte sont l'ensemble des mesures prononcées au stade pré-sentenciel, sentenciel et post-sentenciel qui n'entraînent pas de mise sous écrou ou de maintien sous écrou à savoir : les SME, les libérations conditionnelles, les TIG, les interdictions de séjour, les ajournements avec mise à l'épreuve, les suivis socio-judiciaires, le travail non rémunéré notamment.

²⁶⁵⁰ DAP, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice, 1980-2014*, op. cit. spéc. p. 53 ; DAP, *Les chiffres clés de l'Administration Pénitentiaire au 1^{er} janvier 2015*, op. cit.

²⁶⁵¹ DAP, *Les chiffres clés de l'Administration Pénitentiaire au 1^{er} janvier 2015*, op. cit.

²⁶⁵² SPIP A, *Rapport d'activité pour l'année 2010*, 93 p., spéc. p. 21 ; SPIP A, *Rapport d'activité pour l'année 2012*, op. cit., spéc. p. 14-25.

9% entre le 1^{er} janvier 2009 et le 1^{er} janvier 2013²⁶⁵³. Ces données doivent être mises en perspective avec l'évolution du flux de mesures et des personnes suivies.

Au niveau national, le nombre de nouvelles prises en charge annuelles, en termes de mesures de milieu ouvert au sens restrictif, a progressé de près de 34,2% entre 2001 et 2013²⁶⁵⁴. Sur la même période, le nombre de suivi achevé a augmenté de 33,8%, l'indicateur de durée moyenne de prise en charge des personnes restant relativement stable et s'établissant à 20,4 mois pour l'année 2013²⁶⁵⁵. Ces données induisent une augmentation de la charge de travail pour les SPIP. L'augmentation en termes de flux est en partie attribuée à la volonté des services de l'exécution des peines de mettre à exécution les mesures en stock au sein des juridictions. Suite à l'affaire de Pornic, les services ont vu le nombre de saisines augmenter. Cette volonté d'apurer les stocks a suscité de vives inquiétudes au sein des services, craignant de ne pas être en capacité d'assurer une prise en charge effective de l'ensemble des mesures²⁶⁵⁶.

642. L'étude quantitative des mesures du milieu ouvert donne à voir leur essor inégal. Si le PSE s'est largement déployé, les évolutions législatives peinent à soutenir le développement de la semi-liberté, du placement extérieur et de la libération conditionnelle. Ce constat s'explique en partie par la particularité des modalités de mise en oeuvre de ces différentes mesures.

B – Des contraintes inhérentes aux mesures du milieu ouvert

643. Les différentes mesures d'aménagement de peine présentent des contraintes tant matérielles (1) que temporelles (2) qui leur sont propres. Celles-ci pèsent directement ou indirectement sur le prononcé des mesures.

I – Des limites matérielles

644. Pour être mises en oeuvre, les mesures du milieu ouvert reposent sur des conditions matérielles particulières partenariales (a) ou structurelles (b).

²⁶⁵³ SPIP B, *Rapport d'activité pour l'année 2009*, 44 p., spéc. p. 16 ; SPIP B, *Rapport d'activité pour l'année 2012*, op. cit., spéc. p. 25-29.

²⁶⁵⁴ DAP, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice, 1980-2014*, op. cit. spéc. p. 55.

²⁶⁵⁵ ib. id. : en 2000, la durée moyenne des prises en charge était de 21,6 mois.

²⁶⁵⁶ SPIP A, *Rapport d'activité pour l'année 2012*, op. cit., spéc. p. 14 : au 31 décembre 2011, 2394 mesures en milieu ouvert étaient en stock au sein de la juridiction.

a- Des contraintes partenariales

645. Le placement à l'extérieur repose sur l'intervention de partenaires en matière d'hébergement, de formation ou d'emploi. Il s'adresse à des condamnés très désocialisés, cumulant de nombreux handicaps sociaux, professionnels, voire sanitaires²⁶⁵⁷. Cette mesure peut être mise en place en maintenant un hébergement des PPSMJ au sein d'une structure pénitentiaire ou en permettant un hébergement à l'extérieur des murs de la détention au sein de structures adaptées, et notamment des Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS). Sous cette seconde forme dite placement extérieur non hébergé, il constitue une mesure intéressante qui permet de prévenir la récidive du public précaire en permettant un accompagnement effectif en matière d'emploi, de logement ou de soins²⁶⁵⁸. D'un point de vue quantitatif, le placement extérieur reste une mesure marginale qui ne représente que 6,1% des aménagements de peine prononcés pour l'année 2014²⁶⁵⁹. Ce constat se confirme au niveau des services étudiés. Au 1er janvier 2013, le SPIP B ne prenait en charge que deux mesures tandis que le SPIP A n'en suivait aucune²⁶⁶⁰. Sur les 1022 condamnés bénéficiant d'un placement extérieur au 1^{er} janvier 2014, 63,3% n'étaient pas hébergés par l'Administration Pénitentiaire²⁶⁶¹. Ils sont dans ce cadre pris en charge par le secteur associatif conventionné par l'Administration. Cette dimension partenariale induit des contraintes particulières.

646. Le placement à l'extérieur, notamment non hébergé, constitue un dispositif lourd à mettre en oeuvre²⁶⁶². Il repose sur l'investissement de partenaires, notamment associatifs, afin d'assurer la prise en charge des condamnés en leur fournissant un logement, un emploi ou une formation. Sa mise en place suppose une coordination étroite entre les associations et le SPIP préalablement à l'octroi de la mesure. Les contraintes matérielles, temporelles et financières peuvent constituer un frein important. Du côté des SPIP, la mesure suppose un repérage en amont des détenus éligibles, afin d'entamer l'élaboration du projet. Les services ne disposent pas nécessairement des moyens nécessaires à ce repérage, comme l'a démontré l'échec relatif des procédures simplifiées. Ils peuvent rencontrer des difficultés pour trouver une structure partenaire. Les associations concernées soulignent que les moyens financiers dégagés par l'Administration Pénitentiaire ne

²⁶⁵⁷ WARSMANN J-L., op. cit., spéc. p. 54.

²⁶⁵⁸ BOIVENT N., LASSALE S., Le placement à l'extérieur non hébergé par l'Administration Pénitentiaire, un aménagement de peine efficace pourtant sous dimension, *AJ Pénal*, 2013, p. 192 et s.

²⁶⁵⁹ DAP, *Les chiffres clés de l'Administration Pénitentiaire au 1^{er} janvier 2015*, op. cit., spéc. p. 7.

²⁶⁶⁰ SPIP A, *Rapport d'activité pour l'année 2012*, op. cit., spéc. p. 17 ; SPIP B, *Rapport d'activité pour l'année 2012*, op. cit., spéc. p. 26.

²⁶⁶¹ DAP, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice, 1980-2014*, op. cit. spéc. p. 18 : les chiffres pour le 1er janvier 2015 ne sont pas disponibles.

²⁶⁶² CNCDH, op. cit., spéc. p. 84.

sont pas suffisants pour leur assurer leur fonctionnement optimal²⁶⁶³. Alors qu'une journée en placement à l'extérieur reste moins onéreuse qu'une journée en maison d'arrêt²⁶⁶⁴, le prix de journée versée par l'Administration Pénitentiaire ne correspond pas au coût réel de la mesure. Cet écart peut mettre les associations en difficulté et constituer un frein matériel important à l'essor du dispositif²⁶⁶⁵.

647. La Cour de Cassation, malgré l'élargissement des conditions matérielles d'octroi et la spécificité du placement extérieur, se montre exigeante dans son contrôle des décisions d'octroi. Elle pouvait exiger, avant l'entrée en vigueur de la loi pénitentiaire, que le détenu rapporte la preuve d'éléments de resocialisation, voire qu'il témoigne d'une prise de conscience des faits et de ses éventuelles problématiques sanitaires²⁶⁶⁶. Il n'est pas certain que les évolutions législatives permettent une modification substantielle de cette position. La mesure souffre d'une définition imprécise, ce qui donne lieu à des mises en oeuvre très diverses localement²⁶⁶⁷. Il en découle un manque de visibilité pour les magistrats sur le contenu de la mesure, ce qui ne les incite pas à la prononcer. Malgré le maintien sous écrou, qui permet une réincarcération rapide en cas d'incident, ils peuvent considérer le placement à l'extérieur comme risqué au regard de la perte de contrôle qu'elle entraîne sur les condamnés non hébergés²⁶⁶⁸. La mesure apparaît moins sécurisée que la semi-liberté et le PSE.

b – Des contraintes structurelles

648. La semi-liberté et le PSE maintiennent un contrôle sur le condamné, soit par sa réintégration régulière au sein d'une structure pénitentiaire, soit par un contrôle électronique à distance. Leurs modalités de mise en oeuvre, qui apparaissent pertinentes d'un point de vue sécuritaire, peuvent constituer des obstacles à leur prononcé.

649. L'élargissement des conditions d'octroi temporelles et matérielles n'a pas permis de relancer effectivement la mesure au niveau national. Le nombre de semi-libres suivis reste quantitativement faible au niveau local, le SPIP A ne suivant que seize semi-libres au 1^{er} janvier

²⁶⁶³ LE BRIS M., Il fallait revaloriser le placement extérieur, *ASH*, 2007, n°2490, p. 38-40.

²⁶⁶⁴ CONFÉRENCE DE CONSENSUS SUR LA PRÉVENTION DE LA RÉCIDIVE, *Rapport de présentation de la Conférence de consensus sur la prévention de la récidive*, Février 2013, 64 p., spéc. p. 13-14, *Combien coûte la prison* : en 2011, une journée en maison d'arrêt coûtait 85,44 euros contre 31,32 euros pour une journée en placement extérieur, les chiffres de 12 à 18 euros pouvant même parfois être avancés pour le placement à l'extérieur sans hébergement.

²⁶⁶⁵ CNCDH, op. cit., spéc. p. 84.

²⁶⁶⁶ Cass. Crim. 12 novembre 2009, n°09-82.804, inédit, *AJ Pénal*, 2010, p. 203-205, obs. M. HERZOG-ÉVANS.

²⁶⁶⁷ CASTEL P., La diversité du placement à l'extérieur, *Déviante et Société*, 2001, p. 53-73, spéc. p. 55-60.

²⁶⁶⁸ CNCDH, op. cit., spéc. p. 83 ; CASTEL P., op. cit., spéc. p. 61-63.

2013 contre dix pour le SPIP B²⁶⁶⁹. L'octroi de la mesure repose sur la disponibilité d'un hébergement pénitentiaire adapté, en quartier ou centre ad hoc. Cette exigence explique son coût plus élevé par rapports autres aménagements de peine sous écrou²⁶⁷⁰. En prévoyant une réintégration, en principe, quotidienne du condamné, elle permet néanmoins d'assurer une sortie transitoire de détention qui peut s'avérer particulièrement utile pour certains condamnés. Ce sont précisément les conditions d'hébergement qui constituent un frein à sa mise en oeuvre²⁶⁷¹. Comme l'a rappelé la Cour de cassation dans un avis du 21 novembre 2005, le prononcé d'une semi-liberté est conditionné par l'existence d'un quartier adapté dans l'établissement pénitentiaire du lieu d'écrou du condamné²⁶⁷². Cet avis, fortement critiqué mais qui ne lie pas les juridictions²⁶⁷³, interdit le maintien sous écrou du condamné et sa réintégration dans un établissement classique. La position de la haute juridiction se comprend au regard des difficultés de gestion de la détention qu'une telle réintégration pourrait engendrer. Elle constitue néanmoins un frein indéniable à la mise en oeuvre de la mesure, en ce qu'elle exige le transfert du condamné vers un établissement adapté. Ce transfert peut paradoxalement rendre le projet, notamment professionnel, fondant de l'octroi de la mesure, caduc.

650. En dépit des efforts mis en oeuvre ces dernières années, le nombre de places disponibles reste insuffisant. Au 1^{er} janvier 2015, l'Administration Pénitentiaire dispose de 11 centres autonomes de semi-liberté, de 12 quartiers de semi-liberté, soit 1007 places opérationnelles auxquelles il convient d'ajouter les 609 places en quartiers pour peines aménagées²⁶⁷⁴. Les structures actuelles ne permettent pas de soutenir le développement de la mesure. Inégalement réparties sur le territoire²⁶⁷⁵, elles ne sont pas nécessairement en adéquation avec les besoins locaux. Des taux d'occupation très variables sont constatés²⁶⁷⁶. Certaines directions interrégionales n'utilisent pas toutes leurs places disponibles. D'autres sont contraintes de dépasser le nombre de places théoriques pour accueillir les semi-libres. La disponibilité des

²⁶⁶⁹ SPIP A, *Rapport d'activité pour l'année 2012*, op. cit., spéc. p. 17 ; SPIP B, *Rapport d'activité pour l'année 2012*, op. cit., spéc. p. 26.

²⁶⁷⁰ CONFÉRENCE DE CONSENSUS SUR LA PRÉVENTION DE LA RÉCIDIVE, *Rapport de présentation de la Conférence de consensus sur la prévention de la récidive*, op. cit. : en 2011, le coût journalier d'une semi-liberté était estimé à 59,19 euros.

²⁶⁷¹ COUR DES COMPTES, op. cit., spéc. p. 119 ; CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ, *Avis relatif à la mise en oeuvre du régime de semi-liberté*, 26 septembre 2012, publié au JORF n°247 du 23 octobre 2012, texte n°62, 5 p.

²⁶⁷² Cass. Crim. Avis, 21 novembre 2005, n°05-00010, bull. Crim. n°2 ; *AJ Pénal*, 2006, p. 44, note E. SENNA, M. HERZOG-EVANS, Pas de semi-liberté dans un établissement qui ne possède pas de quartier adapté ; *D.*, 2006, p. 900, obs. E. SENNA E., O. SAUTEL, Le lieu d'écrou doit-il déterminer l'accessibilité à la semi-liberté.

²⁶⁷³ COJ, art. L. 441-3.

²⁶⁷⁴ DAP, *Les chiffres clés de l'Administration Pénitentiaire au 1^{er} janvier 2015*, op. cit., spéc. p. 3.

²⁶⁷⁵ Les maisons d'arrêt A et B disposent d'un quartier de semi-liberté.

²⁶⁷⁶ LECERF J-R., *Rapport n°143 sur le projet de loi pénitentiaire*, op. cit., spéc. p. 46 ; SPIP A, *Rapport d'activité pour l'année 2012*, op. cit., spéc. p. 23 : le quartier de semi-liberté de la maison d'arrêt dispose dans ce département de 37 places dont seulement 20 sont occupées en moyenne.

places ne permet toutefois pas de résoudre toutes les difficultés liées à l'hébergement des semi-libres. La localisation géographique des structures, tout comme leurs horaires d'ouverture, ne sont pas toujours compatibles avec les activités, notamment professionnelles, des condamnés. Ces difficultés sont particulièrement prégnantes dans le cadre des quartiers de semi-liberté intégrés au sein de maisons d'arrêt ou de centres de détention²⁶⁷⁷. Des moyens sont mis en oeuvre pour pallier ces obstacles. Les magistrats mettent en oeuvre des semi-libertés avec une réintégration partielle, c'est-à-dire seulement le week-end, se saisissant de la formulation des dispositions tant législatives que réglementaires qui leur confient une latitude pour déterminer les modalités de mise en oeuvre de la mesure²⁶⁷⁸. Ces mesures s'avèrent particulièrement délicates à gérer pour les détenus en raison de l'alternance entre le milieu ouvert et le quartier ou centre de semi-liberté²⁶⁷⁹. Il est également fréquent que les semi-libres qui le peuvent bénéficient de permissions de sortir quasi-systématiques le week-end, comme l'autorise le code de procédure pénale²⁶⁸⁰. Des semi-libertés dite de « *pointage* » sont également mises en oeuvre, dans le cadre desquelles le condamné n'est astreint qu'à un pointage régulier à l'établissement²⁶⁸¹. Ces assouplissements ne sont pas sans interroger sur le sens de la mesure. Dans ces situations, un PSE peut être privilégié, sous réserve de sa faisabilité matérielle.

651. Dans le cadre du PSE, l'hébergement ne relève pas de la responsabilité de l'Administration Pénitentiaire. L'absence d'hébergement stable ne constitue a priori pas un obstacle déterminant à sa mise en oeuvre. Il peut être pallié par le développement de places d'accueil en CHRS pour les justiciables ne disposant pas d'un logement, ce qui s'avère parfois nécessaire au regard de la précarité des personnes éligibles²⁶⁸². La mesure présente des contraintes plus techniques. Une enquête de faisabilité technique doit s'assurer de sa compatibilité avec le lieu d'assignation²⁶⁸³. Le dispositif technique a considérablement évolué avec l'introduction du PSE dit GSM (Global System for Mobil communications), qui a permis d'élargir le nombre de bénéficiaires²⁶⁸⁴. Il permet de relier le dispositif à une téléphone portable

²⁶⁷⁷ LECERF J-R., BORVO COHEN-SEAT N., op. cit., spéc. p. 63.

²⁶⁷⁸ C. pén., art. 132-26 modifié par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 ; CPP, art. D. 137 modifié par le décret n°98-1099 du 8 décembre 1998.

²⁶⁷⁹ Entretien avec le DFSPB, 2012

²⁶⁸⁰ CPP, art. D. 143-1 modifié par le décret n°2004-1364 du 13 décembre 2004.

Voir sur ce point : PONCELA P., MEDICI C., La semi-liberté, contours d'une sanction pénale multiforme et détour par le quartier de semi-liberté de Versailles, *RSC*, 2011, p. 157 et s.

²⁶⁸¹ HERZOG-EVANS M., *Droit de l'exécution des peines*, spéc. p. 533, §433-84, ; VRGA S., L'aménagement des courtes peines d'emprisonnement : le cas de la semi-liberté ab initio, op. cit., spéc. p. 825.

²⁶⁸² Circulaire interdirectionnelle du 28 juin 2013 relative au guide méthodologique sur le placement sous surveillance électronique, NOR : JUSD1317006C, publiée au BOMJ, du 15 juillet 2013, 93 p., spéc. p. 17.

²⁶⁸³ CPP, art. 142-6 et D. 32-4 pour l'ARSE ; CPP, art.723-15 et R57-13 pour le PSE.

²⁶⁸⁴ Le recours au PSE dit GSM ne rend en effet plus indispensable la présence d'une ligne ou d'une prise téléphonique fixe, voir sur ce point HERZOG-EVANS M., *Droit de l'exécution des peines*, op. cit., spéc. p. 641, §443-114.

sans exiger de ligne fixe. Ce dispositif mobile, initialement conçu comme exceptionnel²⁶⁸⁵, est désormais majoritaire²⁶⁸⁶. Ces évolutions dans la mise en oeuvre du bracelet ont permis de réduire le caractère inégalitaire de la mesure²⁶⁸⁷. Les contraintes liés à l'hébergement sont devenues exceptionnelles. L'Administration Pénitentiaire s'attache à fournir aux SPIP un nombre de bracelets suffisants. Elle y était contrainte d'un point de vue budgétaire, le pourcentage de PSE dans le nombre total des aménagements de peine sous écrou étant un indicateur de performance expressément indiqué dans le cadre des projets annuels de performances annexés aux projets de loi de finances annuels antérieurs à 2015²⁶⁸⁸. Cette mesure présente l'avantage d'être moins onéreuse que les autres aménagements de peine sous écrou²⁶⁸⁹. Elle est souvent présentée comme constituant une réponse au problème de surpopulation carcérale.

652. En termes de prévention de la récidive, l'intérêt du PSE n'apparaît pas clairement démontré²⁶⁹⁰. Au plan national, une étude réalisée en 2010 a mis en évidence un taux de recondamnation dans les cinq ans moins élevé en cas de condamnation à un PSE, par rapport à une peine privative de liberté ferme²⁶⁹¹. Cette étude conclut sur la nécessité de poursuivre les recherches afin d'approfondir l'analyse et de tenir compte du processus de sélection des condamnés éligibles qui intervient en amont. Le profil des personnes placées est en partie induit par les conditions d'octroi de la mesure. Les bénéficiaires présentent des caractéristiques socio-démographiques, mais également judiciaires, similaires leur permettant soit d'éviter le prononcé d'une peine privative de liberté, soit de bénéficier d'un aménagement de peine²⁶⁹². Ces caractéristiques peuvent s'avérer déterminantes dans leur propension à réitérer ou à récidiver à l'issue de leur peine. Du point de vue des personnes placées, le PSE est perçu de prime abord comme une mesure intéressante et moins contraignante, qui leur permet d'éviter une

²⁶⁸⁵ Circulaire DAP 2005-3060 relative au PSE, NOR JUSK05400103C, publiée au BOMJ 2005 n°100, 22 p., spéc. 1.2.2.2.

²⁶⁸⁶ Circulaire interdirectionnelle du 28 juin 2013, op. cit., spéc. p. 12.

²⁶⁸⁷ RAYNAL F., op. cit., spéc. p. 32.

²⁶⁸⁸ MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, *Projet de Loi de Finances 2014, Projets annuels de performances, Mission Justice, Programme 107, Administration Pénitentiaire*, annexe au Projet de loi de finances pour 2014, 2013, 261 p, spéc. p. 120.

Le pourcentage de PSE était pris en compte au titre de l'indicateur 3.1, pourcentage de personnes placées sous écrou et bénéficiant d'un aménagement de peine, de l'objectif 3, prévenir la récidive et accompagner les PPSMJ.

²⁶⁸⁹ CONFÉRENCE DE CONSENSUS SUR LA PRÉVENTION DE LA RÉCIDIVE, op. cit. : en 2011, le coût journalier d'un placement sous surveillance électronique était estimé à 10,43 euros.

²⁶⁹⁰ KENSEY A., LÉVY R., BENAOUA A., Le développement de la surveillance électronique en France et ses effets sur la récidive, *Criminologie*, 2010, vol. 43, n°2, p. 153-178, spéc. p. 164-165.

²⁶⁹¹ KENSEY A., LÉVY R., BENAOUA, op. cit., spéc. p. 172 : le taux de nouvelles affaires dans les 5 ans ayant entraîné une nouvelle condamnation est de 72% en cas de prononcé initial d'une peine privative de liberté ferme et seulement de 42% en cas de PSE. Mais ce taux reste plus élevé que le taux en cas de prononcé d'un sursis simple, qui est de 39%.

²⁶⁹² KENSEY A., NARCY M., Les caractéristiques socio-démographiques des personnes sous P.S.E. (2000-2006), *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, Février 2008, n°21, DAP, 4 p. ; BENAOUA A., KENSEY A., LÉVY R., La récidive des premiers placés sous surveillance électronique, op. cit.

incarcération ou de bénéficier d'une sortie de prison anticipée. Il leur permet d'exécuter leur peine dans leur environnement social, professionnel et familial, les préservant des effets désocialisants de la détention²⁶⁹³. La mesure est bien identifiée par les condamnés. Le recueil de leur consentement, préalablement à son octroi²⁶⁹⁴, ne constitue pas un frein majeur à sa mise en oeuvre dans le cadre des procédures juridictionnelles. D'autres contraintes inhérentes au PSE ont été identifiées, et notamment d'ordre psychologique. Elles ne sont pas nécessairement visibles, ce qui ne facilite pas leur prise en compte par l'Administration Pénitentiaire, qui semble déterminée à promouvoir la mesure.

2 – Des limites temporelles

653. La promotion des aménagements de peine s'est traduit par un élargissement de leurs conditions temporelles d'octroi. Le seuil de deux ans constitue la limite de référence en deçà de laquelle la peine envisagée ou prononcée doit être aménagée. Cette évolution pose la question du sens de la peine prononcée (a). Elle revêt une importance particulière au regard des contraintes psychologiques inhérentes aux mesures du milieu ouvert (b).

a – Des enjeux idéologiques

654. D'un point de vue pédagogique, l'élévation des seuils pose la question du sens de la peine prononcée, notamment dans le cadre de la procédure dite 723-15. Cette procédure peut nuire à l'autorité de la chose jugée dès lors que toute peine privative de liberté inférieure ou égale à un ou deux ans selon la situation du justiciable doit faire l'objet d'un aménagement immédiat. Les juridictions de jugement se saisissent rarement de leur faculté d'aménagement ab initio, faute de disposer d'éléments suffisants pour se prononcer. Le temps judiciaire se concilie difficilement avec le temps d'une évaluation de qualité. Les aménagements de peine relèvent principalement des JAP. Les nouveaux quanta viennent mettre en exergue les contradictions entre les différentes injonctions législatives. L'élévation de ces seuils induit une évolution du profil des condamnés éligibles. Les juridictions de l'application des peines s'attachent à apprécier l'ensemble des garanties apportées par les justiciables demandant un aménagement de peine, confortées dans leur analyse par la Cour de cassation²⁶⁹⁵. Les professionnels eux-mêmes soulignent l'incohérence

²⁶⁹³ CASADAMONT G., Placement sous surveillance électronique, propos croisés, (in)certitudes, constats, *Cahiers d'Etudes Pénitentiaires et criminologiques*, Mai 2009, n°30, DAP, 6 p., spéc. p. 4-6.

²⁶⁹⁴ C. pén., art. 132-26-1 ; CPP, art. 723-20 ; art. 723-28 ; art. D. 142-5 ; D. 147-22 ; art D. 147-30-27.

Outre ce consentement, la personne susceptible de bénéficier d'un PSE doit être informée de son droit de solliciter un médecin aux fins de vérification de la compatibilité du dispositif avec son état de santé.

²⁶⁹⁵ Cass. Crim. 5 janvier 2011, n°10-84136, inédit ; *AJ Pénal*, 2011, p. 536., obs. M. HERZOG-EVANS.

des nouvelles dispositions mises notamment en perspective avec le système des peines planchers désormais abrogé.

« Deux ans, ça commence à faire beaucoup quand même. Si le juge prononce deux ans, c'est quand même que le délinquant a fait quelque chose de grave. Ça commence à friser les limites du raisonnable. » (CPIP A 1, 2011)

« Pour certaines personnes, ça renforce même le sentiment d'impunité, parce qu'elles savent que si elles prennent jusqu'à deux ans fermes, elles vont voir leur peine aménagée. Ça pose problème quand même. » (CPIP A 3, 2011)

« On n'a plus aucun principe directeur. On n'est soumis à des injonctions contradictoires, avec un sens de la peine dilué dans la notion de gestion de flux. En tout cas, c'est comme ça que moi je vois les nouveaux seuils de deux ans ». (CPIP B 1, 2012)

« Mis à part pour les peines planchers, c'est une bêtise ces nouveaux seuils. Quand le magistrat prononce une peine d'un an ou deux ans fermes, ce n'est pas de la petite délinquance. Et ça pose la question du sens de la peine ». (DFSPIP A, 2012)

« L'élévation des seuils... Il faut vivre avec la loi. Mais au départ, cela nous semblait incohérent dans le cadre de la politique avec les peines planchers. On a du mal à trouver une cohérence. C'est comme une schizophrénie législative avec cette facilité à obtenir un aménagement de peine avec l'élévation des seuils, alors que publiquement, on affiche une fermeté lors des jugements avec les peines planchers ». (Procureur de la République A, 2012)

« C'est anti-pédagogique ce seuil de deux ans. Et ça pose un problème en termes de dissuasion. Et plus quelle logique avec les peines planchers ? ». (JAP B, 2011)

655. En pratique, l'élévation des seuils a pu avoir localement un impact limité, les juridictions de jugement ayant intégré le fait qu'elles devaient prononcer des peines supérieures à deux ans pour éviter un aménagement ab initio.

« L'élévation des seuils, ça impacte assez peu finalement sur nos pratiques finalement. On a assez peu de personnes avec des peines comprises entre un et deux ans finalement. En fait, soit le tribunal prononce une peine inférieure à un an, soit il prononce une peine supérieure à deux ans pour justement être certain que la peine sera exécutée. Et les peines entre un et deux ans, ça concerne souvent des personnes qui ont déjà été condamnées à plusieurs peines et qui sont souvent récidivistes. Dans ce cas, on retombe sur le quantum de un an. Donc on se pose rarement la question d'aménager une peine entre un et deux ans. » (Procureur de la République B)

Au niveau national, au 1er janvier 2012, les condamnés sous écrou condamnés à une peine entre

un et deux ans bénéficiant d'un aménagement de peine représentait 19,7% de l'ensemble des personnes écrouées non détenues²⁶⁹⁶. Cette importance quantitative souligne l'intérêt de ces évolutions temporelles. A l'encontre des peines comprises entre un et deux ans, l'élévation des seuils induit une nouvelle conception de processus d'aménagement de peine.

656. La peine est exécutée en milieu ouvert selon différentes étapes successives. Elle peut faire sens dans le cadre d'une véritable plan d'exécution de la peine permettant une libération progressive. Les nouveaux quanta ont permis une meilleure anticipation de la sortie, la réflexion sur un éventuel aménagement s'initiant plus tôt.

« L'augmentation des seuils, ça a quand même permis d'intégrer le fait que la fin de peine, ce n'est plus trois mois, c'est 8-9 mois. Ça permet donc de mieux anticiper et préparer la sortie. » (Procureur de la République B, 2012)

Cette progressivité alourdit néanmoins la charge de travail des CPIP, mobilisés pour préparer les aménagements de peine. Les nouveaux seuils modifiés par la loi pénitentiaire ont été d'application immédiate, ne permettant pas aux services de bénéficier de moyens supplémentaires pour faire face à l'augmentation des détenus éligibles²⁶⁹⁷.

« Nous, ça nous oblige à faire des montages avec une semi-liberté, puis un placement sous surveillance électronique recherche d'emploi, puis un placement sous surveillance électronique emploi. C'est assez lourd finalement. Et ça nous demande beaucoup de temps. » (CPIP B 1, 2012)

Cette progressivité de la peine est pourtant pertinente. Elle induit un véritable parcours progressif d'exécution de la peine, allant de l'incarcération à la libération, au cours duquel se succèdent différentes phases marquées par des modalités d'exécution de moins en moins contraignantes. Dans cette perspective, le régime d'exécution de la peine répond aux principes énoncés par l'article 707 du code de procédure pénale²⁶⁹⁸. Cette progressivité permet de tenir compte des limites d'ordre psychologique inhérentes à chacune des mesures.

²⁶⁹⁶ LECERF J-R., BORVO COHEN-SEAT N., op. cit., spéc. p. 63.

²⁶⁹⁷ Cass. Crim. 9 juin 2010, pourvoi n°09-87677, inédit ; *AJ Pénal*, 2011, p. 255 et s., note M. HERZOG-EVANS, Les seuils augmentés de la loi pénitentiaire sont d'application immédiate.

²⁶⁹⁸ CPP, art. 707 II al. 2 CPP modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

b – Des enjeux psychologiques

657. Les mesures d'aménagement de peine sous écrou sont enserrées dans des contraintes horaires déterminées par la juridiction au regard du projet du condamné. En dehors de ses activités ou démarches, le condamné peut être soumis à des mesures de contrôle ou d'assistance.

658. Lorsque le magistrat, au stade sentenciel ou post-sentenciel, prononce un aménagement de peine, il peut décider de soumettre le condamné aux obligations et aux mesures d'aide et de contrôle prévues aux articles 132-44 à 132-46 du code pénal²⁶⁹⁹. Les mesures d'aide ne sont pas expressément définies par le législateur. Ayant « *pour objet de seconder les efforts du condamné en vue de son reclassement social* », elles sont mises en oeuvre par le SPIP « *sous forme d'une aide à caractère social et, s'il y a lieu, d'une aide matérielle* »²⁷⁰⁰. Les mesures de contrôle prévues à l'article 132-44 du code pénal sont des mesures d'ordre général. Elles obligent le condamné à répondre aux convocations du magistrat ou « *du travailleur social* », à informer ce dernier en cas de changement d'emploi, de résidence ou de déplacement supérieur à quinze jours et à obtenir l'autorisation préalable du magistrat en cas de changement d'emploi ou de résidence « *lorsque ce changement est de nature à mettre obstacle à l'exécution de ses obligations* »²⁷⁰¹. Au titre des obligations particulières déterminées au regard des circonstances de commission de l'infraction ou de sa situation personnelle, le condamné peut être soumis à l'obligation d'exercer une activité professionnelle, de se soumettre à des mesures sanitaires, d'indemniser les victimes, à l'interdiction de paraître en certains lieux ou d'entrer en contact avec certaines personnes²⁷⁰². L'ensemble de ces mesures de contrôle et de ces obligations servent de fondement à la prise en charge du justiciable par le SPIP, dès lors qu'il lui incombe de « *[mettre] en oeuvre les mesures de contrôles et de veiller au respect des obligations imposées aux condamnés* »²⁷⁰³. Au-delà de leur mise en oeuvre, le service doit s'assurer que « *la personne qui lui est confiée se soumet aux mesures de contrôle et respectent les obligations qui lui sont imposées* »²⁷⁰⁴. Dans le cadre des entretiens de suivi, le CPIP rappelle régulièrement les modalités de mise en oeuvre de la mesure, qui en constituent le cadre judiciaire. Il veille à ce que le justiciable respecte le cadre général de

²⁶⁹⁹ C. pén. art. 132-26 modifié par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 en vigueur au 26 novembre 2009 ; art. 132-26-3 créé par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 en vigueur au 1^{er} janvier 2005 ; CPP, art. 723-4 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014 en vigueur au 1^{er} octobre 2014 ; art. 723-10 modifié par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 en vigueur au 1^{er} janvier 2005.

²⁷⁰⁰ C. pén., art. 132-46 en vigueur au 1^{er} mars 1994.

²⁷⁰¹ C. pén., art. 132-44 CP modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014 en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

Le terme « *travailleur social* » n'a pas été supprimé de cet article.

²⁷⁰² C. pén., art. 132-45 CP modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014 en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

²⁷⁰³ CPP, art. D. 574 al. 3 modifié par le décret n°2014-1582 du 23 décembre 2014 en vigueur au 27 décembre 2014.

²⁷⁰⁴ CPP, art. D. 575 al. 1 modifié par le décret n°2011-1876 du 14 décembre 2011 en vigueur au 17 décembre 2011.

la mesure, et notamment des horaires de sortie. Il lui appartient également de s'assurer du respect des mesures de contrôle et des obligations déterminées par le magistrat mandant. Outre l'obligation de se présenter aux convocations, la personne prise en charge doit justifier du respect de ses obligations particulières, en fournissant tous documents utiles. Le SPIP est chargé de rendre compte au magistrat mandant de leur respect ou de leur violation²⁷⁰⁵. En cas de non-respect des mesures de contrôle ou des obligations, il doit en avertir le JAP qui décide de la réponse à apporter, soit en convoquant la personne pour un simple rappel du cadre judiciaire, soit en ordonnant le retrait ou la révocation de la mesure prononcée²⁷⁰⁶. Le cadre judiciaire dans lequel sont enserrées les mesures du milieu ouvert s'avère contraignant. Il peut être particulièrement délicat à respecter pour certains condamnés, les difficultés s'accroissant au fil du temps.

659. Les mesures du milieu ouvert comportent une limite temporelle au-delà de laquelle la capacité des justiciables à en respecter les modalités de mise en oeuvre semble faiblir. Le seuil de six mois est souvent avancé, au-delà duquel les contraintes psychologiques induites par le suivi semblent peser davantage²⁷⁰⁷. Des études nationales ont démontré que la durée maximale d'une semi-liberté devait être inférieure à six mois, et précisément comprise entre trois et quatre mois²⁷⁰⁸. La particularité de cette mesure est de contraindre le condamné à alterner entre des périodes en milieu libre et des périodes de réintégration d'une structure pénitentiaire. Cette alternance s'avère, sur le long terme, délicate à supporter. Il est également préconisé que le PSE ne dure pas plus de quatre à cinq mois²⁷⁰⁹. Dans ce cadre, si le condamné ne réintègre pas une cellule, il est astreint, en dehors de ses horaires de sortie, à rester au sein d'un lieu déterminé, le plus souvent son domicile. L'une des principales difficultés dans le cadre d'un PSE relève de la capacité du placé à respecter sur le moyen et long terme ces horaires. Cette capacité renvoie aux

²⁷⁰⁵ CPP, art. D. 575 al. 3 modifié par le décret n°2011-1876 du 14 décembre 2011 en vigueur au 17 décembre 2011.

²⁷⁰⁶ Les termes de retrait ou de révocation désignent la sanction par laquelle le JAP prive le condamné du bénéfice de la mesure accordée. Le terme de retrait est utilisé à l'encontre des mesures restrictives de liberté sous écrou, à savoir le placement extérieur, la semi-liberté ou le placement extérieur. Dans ce cadre, en cas de décision de retrait, le condamné est réincarcéré et exécute la fin de sa peine en détention. Le terme de révocation est utilisé à l'encontre de la libération conditionnelle ou du sursis avec mise à l'épreuve. En cas de révocation d'une libération conditionnelle, le condamné exécute, selon les dispositions de la décision, tout ou partie de la durée de la peine qu'il lui restait à subir au moment de sa mise en libération conditionnelle en détention. Dans le cadre d'un SME, la révocation peut également porter sur tout ou partie du ou des sursis antérieurement accordés.

Voit : CPP, art. 723-2 modifié par la loi n°2011-525 du 17 mai 2011 en vigueur au 19 mai 2011 ; CPP, art. 723-7-1 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} octobre 2014 ; CPP, art. 733 modifié par la loi n°2010-242 du 10 mars 2010 en vigueur au 12 mars 2010 ; C. pén., art. 132-48 modifié par la loi n°2003-1119 du 26 novembre 2003 en vigueur au 27 novembre 2003.

²⁷⁰⁷ HERZOG-EVANS M., *The six months limit to community measures 'under prison registry'*, op. cit.

²⁷⁰⁸ HERZOG-EVANS, op. cit., spéc. p. 36.

²⁷⁰⁹ CNDCH, vol; 2, p. 89 ; FENECH G., *Le placement sous surveillance électronique mobile*, Rapport de la mission confiée par le premier Ministre à Monsieur Georges Fenech, député du Rhône, Ministère de la Justice, Avril 2005, 81 p., spéc. p. 27.

répercussions psychologiques du dispositif dont les placés n'ont pas toujours conscience. Dans un premier temps, ils doivent apprendre à vivre avec le corps étranger que constitue le bracelet et qui symbolise leur peine²⁷¹⁰. Le PSE peut avoir des répercussions sociales, notamment lorsque le condamné ne souhaite pas révéler sa condamnation, ce qui l'oblige à masquer le dispositif dans son environnement professionnel voire parfois familial. Le justiciable doit apprendre à devenir le propre gestionnaire de sa peine, en s'astreignant à respecter les contraintes horaires sous peine d'alarme, ce qui peut s'avérer particulièrement anxiogène. La mesure contribue à une diffusion de la contrainte carcérale, en associant l'entourage du placé à l'exécution de la mesure²⁷¹¹. Le placé et ses proches doivent apprendre à vivre avec des barreaux virtuels²⁷¹². Le dispositif peut s'avérer intrusif²⁷¹³. Les horaires de sortie restent strictement déterminés au regard des obligations découlant essentiellement de l'activité du condamné, sans pour autant laisser de place à d'autres activités. En ce sens, des modalités de mise en oeuvre trop restrictives peuvent nuire à la réinsertion du condamné²⁷¹⁴.

660. Le développement massif et soutenu des aménagements de peine, et plus particulièrement du PSE, interroge sur la capacité des autorités à résister à une logique gestionnaire. La mesure présente l'avantage indéniable de permettre de désengorger les établissements pénitentiaires. Elle permet de gérer les flux des condamnés sous écrou mais également les moyens financiers, étant moins coûteux qu'un maintien en cellule. Dans le contexte actuel de surpopulation carcérale et de restriction budgétaire, ces arguments s'avèrent pertinents.

II – Un bilan qualitatif nuancé

661. L'essor des aménagements de peine, dans le cadre d'une politique pénale fortement imprégnée de nouveaux principes managériaux interroge. Le risque d'une dérive gestionnaire des aménagements de peine est souvent agitée (A). Pour y résister, la question de la

²⁷¹⁰ DEVRESSE M. S, Innovation pénale et surveillance électronique : quelques réflexions sur une base empirique, *Champ Pénal*, 2008, Séminaire Innovations Pénales, 16 p. (en ligne), spéc. p. 9.

²⁷¹¹ PITOUN A., TOURNIER P.V., LÉVY R., placement sous surveillance électronique, la mise en place du PSE en France, *Etudes et données pénales*, n°93, CESDIP, 2004, 176 p., spéc. p. 135-136 ; HERZOG-ÉVANS M., op. cit., spéc. p. 35.

²⁷¹² PERETTI M., Le bracelet électronique : « boulet moderne » ou outil d'insertion ? *AJ Pénal*, 2007, p. 468 et s. ; RAYNAL F., op. cit., p. 31 et s.

²⁷¹³ LAZERGES C., L'électronique au service de la politique criminelle, du placement sous surveillance électronique statique ou placement sous surveillance électronique mobile, *RSC*, 2006, p. 183-196, spéc. p. 186 ; PELTIER V., placement sous surveillance électronique et environnement du condamné, in GARÇON E., ZABALZA A, op. cit., p. 169-181.

²⁷¹⁴ DEVRESSE M. S., op. cit., spéc. p. 7.

systématisation de la libération conditionnelle est régulièrement posée, en ce qu'elle permettrait de consacrer l'idée d'un véritable parcours d'exécution de la peine préservé de toute instrumentalisation (B). Le recours aux mesures aux seules fins de gérer les flux et les moyens peut contribuer à amoindrir leur pertinence en termes de prévention de la récidive.

A – La crainte d'une dérive gestionnaire

662. La crainte d'une dérive gestionnaire, formulée suite à l'instauration des procédures simplifiées, s'est progressivement diffusée dans les discours à l'encontre de l'ensemble de la politique de promotion des mesures du milieu ouvert. Le discours gestionnaire ambiant porte en germes le risque de dénaturer les mesures proposées et de les rendre contre-productives. Le choix de la mesure, la détermination de ses modalités de mise en oeuvre peuvent s'éloigner progressivement de l'objectif d'individualisation. Ce principe suppose que la mesure prononcée soit adaptée à la situation du justiciable et qu'elle ne se réduise pas à une simple mesure de contrôle, mais soutienne le processus de réintégration sociale. Le développement massif du PSE illustre le risque d'une perte d'individualisation des mesures. L'introduction de la SEFIP a introduit une nouvelle subtilité dans la typologie des mesures, la mesure constituant non pas un aménagement de peine mais une simple modalité d'exécution de la peine, cette distinction ayant été maintenue dans le cadre de la libération sous contrainte (1). Comme la SEFIP, ce dispositif, qui ne repose sur aucun projet de sortie, interroge sur les finalités poursuivies en termes de réinsertion et de prévention de la récidive (2).

1 – Une distinction subtile entre aménagement et modalité d'exécution de la peine

663. Au regard de sa circulaire d'application, la SEFIP était clairement conçue comme une modalité d'exécution de la peine, et non comme un aménagement de peine²⁷¹⁵. Cette subtile distinction s'avère opérante à l'égard de la libération sous contrainte, la circulaire s'attachant à la distinguer des aménagements de peine²⁷¹⁶. Elle est discutable et complexifie le droit de l'exécution des peines. Elle se justifie au regard des modalités de mise en oeuvre des mesures dérogeant au cadre juridictionnel.

²⁷¹⁵ Circulaire du 3 décembre 2010 relative à la présentation des dispositions de l'article 723-28 de la loi pénitentiaire n°2009-1436 du 24 novembre 2009 et du décret n°2010-1278 relatif aux modalités d'exécution des fins de peines en absence de tout aménagement de peine, NOR : JUSD1301152C, publiée au BOMJ 2010, n°10, 19 p., spéc. p. 2 ; Circulaire du 10 mai 2011 op. cit., spéc. p. 1.

²⁷¹⁶ Circulaire crim. 2014-29/E3 du 26 décembre 2014 relative à la présentation des dispositions de la loi n°2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales applicables au 1er janvier 2015, JUSD1431145C, 33 p.

664. La SEFIP ne reposait sur aucun projet d'insertion au regard des critères légaux, ce qui permettait de la distinguer des aménagements de peine²⁷¹⁷. La circulaire d'application s'attachait à élargir ces conditions d'octroi en précisant, notamment, que l'absence de logement ne devait pas constituer une impossibilité matérielle à son prononcé²⁷¹⁸. Elle disposait également que les instructions générales du Procureur ne pouvaient avoir pour objet d'exclure systématiquement du dispositif une catégorie d'infractions ou de condamnés²⁷¹⁹. Cette précision a été confirmée par la circulaire relative au premier bilan de la mesure datée du 10 mai 2011²⁷²⁰. L'octroi de la SEFIP devait reposer sur les critères légaux. Au vu de la circulaire, « *sauf à détourner le sens de cette mesure, l'appréciation de ces motifs [devait] donc se faire à l'aune de la volonté du législateur de donner un caractère quasi-systématique à cette modalité d'exécution de fin de peine* »²⁷²¹. Il convenait dans cette perspective de ne pas refuser une SEFIP en absence de gages d'insertion, « *critère inopérant dans ce cadre juridique* ». Cette conception particulière de la SEFIP justifiait en parallèle que les horaires de sorties soient restreintes.

L'amplitude horaire de sortie ne devait être que de trois à quatre heures par jour²⁷²². Ce rappel s'adressait aux principaux acteurs de la procédure, le procureur de la République et le DSPIP. Les protocoles locaux relatifs à la mise en oeuvre de la SEFIP attestaient le fait que la nature particulière de la mesure avait été bien intégrée par les professionnels. Ils prévoyaient des horaires restreints, de deux et trois heures de sortie quotidiennes maximum²⁷²³. Les professionnels s'accordaient sur la nature spécifique de la mesure induisant des horaires de sortie restreints.

« Moi la SEFIP je considère que c'est une modalité d'exécution de la peine. Donc je ne leur accorde que deux heures de sortie par jour, comme ce qu'ils auraient eu en détention. Et puis, le JAP accorde facilement des PSE recherche d'emploi. Il fallait donc nécessairement que la SEFIP s'inscrive dans un cadre plus contraignant ». (Procureur de la République A, 2011)

« La SEFIP, ce n'est pas un aménagement de peine, c'est une modalité d'exécution de la peine. C'est comme si on décidait que le détenu toujours sous écrou est transféré de l'aile ouest à chez lui, comme il aurait pu aller à l'aile nord. Je schématise mais je trouve la comparaison symbolique » (DFSPIP A,

²⁷¹⁷ Circulaire du 3 décembre 2010, op. cit., spéc. p. 9, 4.2. : « *en effet, la SEFIP se distingue de la mesure d'aménagement de peine par l'absence de projet d'insertion* ».

²⁷¹⁸ Circulaire du 3 décembre 2010, op. cit. spéc. p. 6, 3.1.1. : la circulaire précise que la SEFIP doit alors être mise en oeuvre en foyer collectif.

²⁷¹⁹ Circulaire du 3 décembre 2010, op. cit., spéc. p. 7, 3.1.2.

²⁷²⁰ Circulaire du 10 mai 2011, op. cit., spéc. p. 2.

²⁷²¹ Circulaire du 10 mai 2011, op. cit., spéc. p. 1.

²⁷²² Circulaire du 3 décembre 2010, op. cit., spéc. p. 8, 3.3.

²⁷²³ SPIP B, *Protocole de mise en oeuvre de la SEFIP*, 4 p. ; SPIP A, *Protocole de mise en oeuvre de la SEFIP*, 5 p.

2011)

« Moi je suis convaincu de l'intérêt de la SEFIP. J'ai peut-être une vision simpliste de ce point de vue-là. Mais je considère qu'on a à faire à l'alternative suivante. Ou bien, on considère qu'il n'existe d'autre peine que la peine d'emprisonnement, mais je ne suis pas sûr que dans le contexte actuel, et compte tenu du taux d'occupation des établissements, on puisse valablement faire la promotion de ce postulat bien longtemps. Ou bien, sans obérer le sens de la peine, on convient que l'assignation à domicile permettra dans la journée, dans des horaires contraints que la personne fasse un certain nombre de démarches. C'est pour cela que je parle non pas d'aménagement de peine mais bien de modalité d'exécution de la peine. » (DFSPIP C, 2011)

665. Sur le prononcé des obligations particulières, les pratiques divergeaient. Au regard des textes, les mesures d'individualisation des articles 132-44 et 132-45 CP étaient conçues comme facultatives²⁷²⁴. La circulaire rappelait que *« la brièveté de la mesure la [rendait] peu compatible avec des obligations dont le contrôle et la sanction du non-respect (...) nécessitent un temps de mise en place »*²⁷²⁵. Dans le département B, le protocole relatif à la SEFIP prévoyait que toutes les propositions de SEFIP comportent les interdictions de fréquenter les débits de boissons et de porter des armes²⁷²⁶. Il précisait également qu'au besoin, et en fonction de la personnalité du condamné, une obligation de soins pouvait être envisagée. Ces obligations pouvaient être complétées par le Parquet. A l'inverse, dans le SPIP A, le protocole indiquait que les propositions relatives aux obligations et interdictions devaient s'entendre de ce qui paraissait strictement nécessaire au respect des modalités d'exécution de la mesure.

« Nous, on a un champ d'application de la SEFIP extrêmement restreint. Ce n'est pas le cas partout, dans le département voisin, ils conçoivent la SEFIP comme un aménagement de peine. Et le Parquet prononce des obligations de soin, de travail... Pour nous, la SEFIP c'est une modalité d'exécution de la peine. Si on veut prononcer une obligation, on est sur un aménagement de peine. » (DFSPIP, A, 2012)

666. La SEFIP ne s'intégrait pas dans le panel des aménagements de peine. Certains professionnels semblaient sceptiques quant à l'intérêt de cette nouvelle procédure. Au niveau des services, elle faisait l'objet d'une appropriation difficile. Dans le contexte actuel d'intervention en milieu fermé, la mesure était appréhendée sous un angle gestionnaire, s'apparentant davantage à une nouvelle forme de grâce électronique permettant de désengorger les établissements

²⁷²⁴ CPP, art. D. 147-30-33 créé par le décret n°2010-1278 du 27 octobre 2010, abrogé par le décret n°2014-1582 du 23 décembre 2014.

²⁷²⁵ Circulaire du 3 décembre 2010, op. cit., spéc. p. 9, 4.2.

²⁷²⁶ SPIP B, *Protocole de mise en oeuvre de la SEFIP*, op. cit.

pénitentiaires²⁷²⁷.

« La SEFIP permet surtout de purger la détention. C'est une procédure qui permet de gérer la détention de manière quantitative mais pas qualitative. Et le placement sous surveillance électronique n'est pas toujours la modalité d'exécution la plus adaptée ». (Procureur de la République A, 2012)

« La SEFIP pour moi, ça n'a pas de sens. L'enjeu c'est surtout de vider les prisons. Et ça devient complexe si le condamné retrouve un travail ». (CPIP B 1, 2012)

En pratique, la mesure était clairement identifiée comme permettant de gérer les flux et de réduire temporairement la pression carcérale. Au sein d'un établissement pénitentiaire, le personnel de surveillance pouvait d'ailleurs interpellier directement le CPIP sur des situations particulières afin que ce dernier d'envisager la mesure et libère une place de détention²⁷²⁸. En absence de modalités adaptées d'exécution, la SEFIP a pu se réduire au port d'un dispositif de surveillance, dénué de suivi. Si elle tendait a priori à lutter contre les sorties sèches de détention, ses modalités pratiques de mise en oeuvre ne garantissaient pas que le condamné bénéficie d'un véritable accompagnement dans le cadre de cette sortie anticipée.

667. La libération sous contrainte répond au même objectif de *« prévenir la réitération d'infractions en limitant les sorties de détention dépourvues de tout suivi »*²⁷²⁹. Pour lutter contre les sorties sèches, le législateur a, une nouvelle fois, privilégié une procédure dérogeant au cadre juridictionnel. La circulaire d'application s'attache à distinguer la mesure des aménagements de peine. Comme le précise le texte, *« les critères autorisant le JAP à prononcer une libération sous contrainte se distinguent clairement de ceux habituellement prévus pour bénéficier des aménagements de peine qui sont fondés sur l'existence d'un projet de sortie (...) et d'efforts sérieux de réadaptation sociale de la personne détenue. Ainsi la présentation d'un projet sérieux d'insertion ou de réinsertion n'est-elle pas une condition préalable au prononcé d'une libération sous contrainte »*²⁷³⁰. Cette moindre exigence quant au projet de sortie *« doit précisément permettre que soient accompagnées à la sortie de détention les personnes détenues ne disposant pas des ressources et des capacités pour se mobiliser dans la construction d'un projet d'aménagement de peine »*²⁷³¹. A la différence de la SEFIP, la libération sous contrainte est

²⁷²⁷ JANAS M., Les dispositions de l'application des peines dans la loi pénitentiaire, op. cit., spéc., p. 15 ; SENNA E., La surveillance électronique de fin de peine, op. cit. ; PONCELA P., La surveillance électronique de fin de peine, op. cit.

²⁷²⁸ Cette situation a notamment été observée dans la maison d'arrêt B.

²⁷²⁹ Circulaire crim. 2014-29/E3 du 26 décembre 2014, op. cit., spéc. p. 4, 1.

²⁷³⁰ Circulaire crim. 2014-29/E3 du 26 décembre 2014, op. cit., spéc. p. 14, 1.4.1.

²⁷³¹ Circulaire crim. 2014-29/E3 du 26 décembre 2014, op. cit., spéc. p. 15, 1.4.1.

appelée à être assortie d'obligations et interdictions « susceptibles d'être prononcées pour la mesure dont elle emprunte le régime » étant précisé que ces mesures « seront particulièrement importantes afin que la personne condamnée s'investisse dans la libération sous contrainte, sous peine de voir sa mesure retirée ou révoquée et d'être réincarcéré »²⁷³². Ces mesures permettent de préserver le caractère individualisé de la mesure prononcée. Le JAP dispose de la faculté de choisir parmi les mesures de PSE, de semi-liberté, de placement extérieur ou de libération conditionnelle, la mesure qui lui semble la plus adaptée²⁷³³. Le cadre spécifique de la CAP, justifiant l'absence d'audition obligatoire du justiciable reste néanmoins regrettable. Il n'est dans ces conditions pas certain que la libération sous contrainte échappe à une logique gestionnaire.

2 – Une individualisation compromise des mesures du milieu ouvert

668. Dans le cadre de la libération sous contrainte, le JAP retrouve, a priori, sa faculté de déterminer la mesure la plus idoine. Son pouvoir d'individualisation reste conditionné par le travail préparatoire réalisé en amont par les personnels des SPIP chargé. Il dépend également de la faisabilité de la mesure envisagée. Au-delà du choix initial de la mesure et de la détermination de ses modalités de mise en oeuvre, la qualité de la sortie repose sur la nature du suivi réalisé par les CPIP en milieu ouvert.

669. La volonté tant législative qu'administrative de permettre le développement du PSE suscite de vives interrogations. C'est en premier lieu son caractère alternatif à la détention qui est questionné au regard de la théorie du « *net-widening* ». Selon cette théorie, la multiplication des mesures alternatives contribuerait non pas à limiter le recours à la détention mais davantage à élargir le filet pénal²⁷³⁴. Les modalités simplifiées de mise en oeuvre du PSE ont pu inciter les professionnels à proposer ou à accorder un bracelet électronique au détriment d'une semi-liberté ou d'un placement à l'extérieur²⁷³⁵. Bien que cet effet reste difficile à évaluer, l'essor massif du PSE peut contribuer à une certaine standardisation des aménagements de peine sous écrou. L'intérêt des mesures d'aménagement de peine réside dans la souplesse de leurs modalités de mise en oeuvre, qui doivent rester individualisées. Si les CPIP se montrent soucieux de proposer la mesure qui paraît la plus adaptée à la situation du condamné, ils peuvent être conduits à

²⁷³² Circulaire crim. 2014-29/E3 du 26 décembre 2014, op. cit., spéc. p. 16, 1.4.3.

²⁷³³ CPP, art. 720 créé par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

²⁷³⁴ Voir supra.

Voir not. : PAPHÉODOROU T., Le placement sous surveillance électronique des délinquants en droit pénal comparé, op. cit., spéc. p. 124-126 ; LEVY R., PITOUN A., L'expérimentation du placement sous surveillance électronique en France et ses enseignements (2001-2004), op. cit., spéc. p. 432-433 ; TOURNIER P.V., PSE, est ce que ça marche ?, *Contribution au rapport 2010 de l'Observation Nationale de la délinquance et des réponses pénales*, Juillet 2010, 10 p., spéc. p. 5

²⁷³⁵ HERZOG-EVANS M., *The six months limit (...)*, op. cit., spéc. p. 41.

procéder par élimination. Le manque de places en placement extérieur peut les contraindre à écarter cette mesure. La disponibilité d'une place de semi-liberté est également déterminante. Au-delà de la nature de la mesure, ce sont ses modalités précises de mise en oeuvre et la qualité du suivi qui lui confèrent tout son sens.

670. Comme le souligne le Conseil de l'Europe, « *le suivi ne doit pas être considéré comme un simple contrôle, mais aussi comme un moyen de conseiller d'aider et d'accompagner les auteurs d'infraction* »²⁷³⁶. Au-delà de la détermination des horaires d'assignation, cette individualisation repose sur les mesures d'assistance et de contrôle dont la mesure est assortie. Dans une perspective de réinsertion, la mise en oeuvre de la mesure repose sur la capacité des personnels à assurer un suivi effectif des justiciables. Au vu du ratio de PPSMJ suivies par chaque CPIP, il n'est pas certain qu'ils disposent du temps pour assurer une telle prise en charge. Dans le contexte actuel de réorganisation des services, le suivi des condamnés sous PSE incombe, dans les services expérimentaux, à des personnels de surveillance²⁷³⁷. Ces derniers sont amenés à ne réaliser qu'un contrôle sur pièce, les entretiens avec la PPSMJ devant rester exceptionnels et réservés aux suivis problématiques. Dans cette configuration, le placé perd le contact avec l'Administration Pénitentiaire, le contrôle se fait à distance. Abordé sous le seul angle du contrôle, le PSE peut s'inscrire davantage dans une logique de gestion des flux et des moyens. Ces craintes, évoquées dès l'introduction du dispositif²⁷³⁸, sont renforcées dans le contexte actuel d'expansion de son usage. Dénué de tout accompagnement, le PSE est réduit à une simple mesure de contrôle. Ce renforcement du contrôle social contribue à étendre le périmètre pénitentiaire et à brouiller les frontières entre l'espace carcéral et l'espace privé des placés. Il participe à l'avènement d'une société de contrôle et de surveillance²⁷³⁹, qui n'est pas sans faire écho au modèle orwellien²⁷⁴⁰. L'absence d'individualisation, associée à l'augmentation des mesures de contrôle risque d'engendrer des retours en détention pour non-respect des modalités d'exécution de la peine²⁷⁴¹. A ce titre, l'instauration des procédures simplifiées a cristallisé les craintes liées à une utilisation purement gestionnaire du PSE et des autres mesures

²⁷³⁶ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1, op. cit., définition, règle n°55.

²⁷³⁷ Le SPIP A fait partie des services expérimentaux. Deux personnels de surveillance sont chargés du suivi des personnes bénéficiant d'un PSE.

²⁷³⁸ CARDET C., La mise en place du placement sous surveillance électronique, op. cit. ; LANDREVILLE P., La surveillance électronique des délinquants, un marché en expansion, op. cit., spéc., p. 117-121.

²⁷³⁹ PAPHÉODOROU T., Le placement sous surveillance électronique des délinquants en droit pénal comparé, op. cit., spéc. p. 127-130 ; LAZARUS A., Le bracelet électronique n'est pas ce que l'on croit, *Hommes et Libertés*, 2000, n°111, p. 56 et s.

²⁷⁴⁰ ORWELL G., 1984, Paris, Gallimard, 1972, 438 p.

²⁷⁴¹ HERZOG-EVANS M., Nouveaux enjeux de l'application des peines, les leçons du droit et de la criminologie comparée, *AJ Pénal*, 2011, n°4, p. 177 et s.

d'aménagement de peine.

« La maison d'arrêt, ça devient de l'abattage. Il faut voir tous les arrivants. Et à peine ils sont arrivés qu'il faut préparer leur sortie. Une bonne préparation à la sortie, en tout cas, c'est mon point de vue, ce n'est pas forcément un aménagement de peine. Une bonne préparation, c'est de faire en sorte que le gars, il se projette, il sache comment il va retrouver sa compagne et ses enfants. Et ça vaut mieux qu'un aménagement de peine fait à la va vite. La maison d'arrêt, c'est urgence et compagnie. Donc on fait de la gestion de flux. J'en suis convaincue et on ne s'en cache plus. » (CPIP A 1, 2011)

« Il y a une congestion des prisons. Donc on est dans une logique où il faut qu'on fasse sortir les gens. Et nous, on est au milieu de ces pratiques antagonistes et contradictoires où à la fois il y a plus de répression, et où il faut faire sortir les gens. Du coup, le sens de la peine s'est dilué avec la notion de flux... » (CPIP B, 1, 2011)

Il apparaît délicat de concilier le sens de l'aménagement de peine avec la nécessité de désencombrer les établissements pénitentiaires, sauf à éviter les entrées en détention. Le risque de dénaturation du sens des mesures constitue l'un des arguments avancés par les opposants à l'instauration d'un mécanisme de prévention de la surpopulation carcérale en maison d'arrêt. Ce mécanisme permettrait une amélioration de la qualité des suivis au sein des établissements pénitentiaires. Au-delà d'une promotion accrue des aménagements de fin de peine, les personnels seraient dans ces conditions mieux à même de préparer effectivement la sortie de détention. La qualité d'une sortie de détention ne dépend pas exclusivement de son caractère aménagé. Elle repose sur le travail réalisé en amont, tout au long de la détention, pour anticiper le retour du condamné dans la société. Dans une logique managériale, la qualité des sorties reste néanmoins délicate à évaluer, alors que le nombre d'aménagements de peine octroyés peut lui faire l'objet d'indicateurs quantitatifs .

671. La consécration effective de l'emprisonnement comme la peine de dernier recours sous-tend une politique ambitieuse en matière d'aménagement de peine. Elle pourrait s'accompagner d'une réflexion sur la systématisation des aménagements de fin de peine dans un cadre individualisé.

B – La systématisation des aménagements de peine en débat

672. La question de la systématisation des aménagements de peine, et notamment de la

libération conditionnelle, est souvent posée et débattue. Non dénuée d'intérêt (1), l'instauration du systématisme comporte des limites (2).

1 - Les enjeux de la systématisation

673. La restauration d'un véritable régime progressif se clôturant par une mesure de libération conditionnelle pourrait permettre de lutter efficacement contre les sorties sèches de détention. La libération conditionnelle constitue la mesure d'aménagement de peine la plus ancienne, mais elle ne bénéficie qu'à une minorité des condamnés éligibles²⁷⁴².

674. D'un point de vue quantitatif, la libération conditionnelle est davantage prononcée que le placement à l'extérieur ou la semi-liberté. Au niveau local, les SPIP A et B prenaient en charge une quarantaine de mesures au 1^{er} janvier 2013²⁷⁴³. La volonté législative affichée de relancer cette mesure²⁷⁴⁴ n'a toutefois pas eu les effets escomptés, ce qui semble regrettable eu égard aux effets de cette mesure sur le taux de recondamnation²⁷⁴⁵. La libération conditionnelle est souvent présentée comme une mesure en sursis²⁷⁴⁶ ou « *sous tensions* »²⁷⁴⁷. Les raisons invoquées pour expliquer ce dépérissement sont multiples, d'ordre conjoncturel et procédural²⁷⁴⁸. Les conditions matérielles de sa mise en oeuvre ne peuvent venir expliquer cette sous-utilisation. Ce sont davantage ses conditions juridiques et notamment temporelles qui semblent en cause. Contrairement aux mesures de semi-liberté, de placement à l'extérieur ou de placement sous surveillance électronique, la libération conditionnelle entraîne une levée d'écrou, ce qui incite les magistrats à une particulière prudence dans son prononcé. Une libération conditionnelle a notamment pu être refusée en raison du nombre insuffisant de travailleurs sociaux pour assurer un suivi sérieux²⁷⁴⁹. D'un point de vue temporel, la position de la Cour de Cassation est également complexe. Elle estime que les crédits de réductions de peine à venir doivent être pris en compte dans la détermination de la date d'éligibilité du condamné²⁷⁵⁰, tout en refusant

²⁷⁴² Circulaire crim. 2014-29/E3 du 26 décembre 2014, op. cit., spéc. p. 18 : selon les chiffres de l'Administration Pénitentiaire, en 2012, seuls 6,3% des condamnés éligibles ont bénéficié de cette mesure.

²⁷⁴³ SPIP A, *Rapport d'activité pour l'année 2012*, op. cit., spéc. p. 25 : au 1^{er} janvier 2013, le service prenait en charge 44 libération conditionnelle contre 35 au 1^{er} janvier 2012.

SPIP B, *Rapport d'activité pour l'année 2012*, op. cit., spéc. p. 28 : au 1^{er} janvier 2013, le service prenait en charge 42 libérations conditionnelles contre 49 un an auparavant.

²⁷⁴⁴ GIACOPELLI M., La libération conditionnelle, entre présent et avenir, in GARÇON E., ZABALZA A (dir.), op. cit., p. 183-194.

²⁷⁴⁵ KENSEY A., BENAOUA A., op. cit., spéc. p. 7.

²⁷⁴⁶ TOURNIER P.V., Libération conditionnelle, chronique d'une mort annoncée ?, *Rev. pénit.*, 2007, n°2, p. 301-310.

²⁷⁴⁷ FAUCHER P., Libération conditionnelle, une mesure sous tensions, *Rev. pénit.*, 2007, n° spécial, p. 127-134.

²⁷⁴⁸ FARGE libération conditionnelle., p. 22-24.

²⁷⁴⁹ CA Versailles, 18 mars 2010, n°09-04433 ; *AJ Pénal*, 2011, p. 42, obs. M. HERZOG-EVANS, libération conditionnelle parentale, état de récidive et charge de travail des SPIP.

²⁷⁵⁰ Cass. Crim. 28 avril 2011, pourvoi n°10-88890, bull. crim. n°81 ; *AJ Pénal*, 2011, p. 604-605, obs. M. HERZOG-EVANS, les réductions de peines futures comptent pour le calcul du temps d'épreuve de la libération conditionnelle.

d'octroyer une libération conditionnelle en raison d'une « *fin de peine trop lointaine* »²⁷⁵¹. La vigilance des magistrats les conduit également à refuser de prononcer une libération conditionnelle hors débat²⁷⁵². L'inclusion de cette mesure dans le cadre de la PSAP n'avait d'ailleurs eu que peu d'effet, les magistrats s'organisant pour prononcer la mesure dans le cadre juridictionnel²⁷⁵³. Cette faible utilisation de la libération conditionnelle apparaît regrettable au regard de son intérêt en termes de prévention de la récidive. La mesure peut s'insérer dans un véritable processus de l'exécution de la peine, notamment si elle est précédée d'une période probatoire sous la forme d'une semi-liberté, d'un placement à l'extérieur ou d'un placement sous surveillance électronique. C'est en ce sens que la conçoit le Conseil de l'Europe²⁷⁵⁴. Intégrée dans un système progressif, elle apparaît pertinente pour gérer l'exécution des longues peines²⁷⁵⁵. Les dispositions législatives récentes ont surtout concerné les courtes et moyennes peines, à l'instar de la libération sous contrainte.

675. La question de la systématisation de la libération conditionnelle est souvent posée, comme une tentative de conciliation entre les deux objectifs apparemment antagonistes de la peine et de son exécution²⁷⁵⁶. Les limites du modèle discrétionnaire d'un point de quantitatif incitent à la promotion d'un mécanisme de libération conditionnelle automatique sur la base des pratiques étrangères²⁷⁵⁷. Différents systèmes existent en parallèle du modèle discrétionnaire français : le système d'office et le système mixte. Une libération conditionnelle d'office est octroyée systématiquement aux condamnés selon un critère temporel, généralement les deux tiers de la peine. L'autorité décisionnaire conserve la faculté d'octroyer en amont de ce délai. Dans le cadre du système mixte, la libération conditionnelle est accordée d'office à certains condamnés, généralement les courtes et moyennes peines, mais reste discrétionnaire pour les longues peines. S'inspirant de ces systèmes, divers rapports et propositions de loi ont soutenu des

²⁷⁵¹ Cass. Crim. 4 octobre 2006, pourvoi n°06-80361, inédit ; FAUCHER P., op. cit., p. 131.

²⁷⁵² HERZOG-EVANS M., *Le juge de l'application des peines, Monsieur Jourdain de la désistance*, op. cit., spéc. p. 259.

²⁷⁵³ Entretien avec le JAP B, 2011.

²⁷⁵⁴ CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation Rec(2003)22 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant la libération conditionnelle, 24 septembre 2003, III-13.

²⁷⁵⁵ CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation Rec(2003)23 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant la gestion par les administrations pénitentiaires des condamnés à perpétuité et des autres détenus de longue durée, octobre 2003, § 10.

²⁷⁵⁶ POTTIER P., Nouveaux aménagements de peine, libération conditionnelle et SPIP, *AJ Pénal*, 2005, n°3, p. 105-106. Voir égal. : Proposition de loi n°2753 visant à instaurer un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 13 juillet 2010 ; RAIMBOURG D., Rapport n°2941 visant à instaurer un mécanisme de prévention de la surpopulation carcérale, op. cit., spéc. p. 25-25 ;

²⁷⁵⁷ TOURNIER P.V., Les systèmes de libération sous condition dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, entre principe d'égalité, individualisation, le pragmatisme, *Champ pénal*, 2004, vol. I, 11 p. (en ligne) ; DE CROUY-CHANEL M., op. cit., spéc. p. 15-16 ; DÜNKEL F., FRITSCHÉ M., op. cit., spéc. p. 345-351. Voir égal. : SÉNAT, *La libération conditionnelle*, Etude de législation comparée n°152, Service des études juridiques, Novembre 2005, 44 p. ; FARGE D., *La libération conditionnelle*, op. cit., spéc. p. 9-14.

projets visant à relancer la libération conditionnelle. En 2010, une proposition de loi prévoyait l'instauration d'une libération conditionnelle d'office aux deux tiers de la peine, sauf avis contraire du JAP²⁷⁵⁸. Cette proposition a été rejetée en première lecture par l'Assemblée nationale²⁷⁵⁹. Un rapport parlementaire de 2013, présenté en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale, préconisait l'adoption d'un système mixte²⁷⁶⁰. Dans ce cadre, la libération conditionnelle était automatique aux deux tiers de la peine pour les personnes condamnées à des peines d'emprisonnement inférieures ou égales à cinq ans, sauf opposition motivée du JAP. Elle restait discrétionnaire au-delà de ce quantum. Le jury de la Conférence de Consensus s'est également prononcé en faveur de l'instauration d'un système d'office sans distinction entre récidivistes ou primo-délinquants, le JAP restant libre d'accorder la mesure avant le seuil d'octroi²⁷⁶¹. Il soulignait que « *le placement en libération conditionnelle ne sera ainsi plus considérée comme une faveur, mais comme un processus inhérent à l'exécution de la peine de prison* », « *comme le mode normal de libération des détenus pour assurer leur réinsertion* »²⁷⁶².

676. Le législateur n'a pas suivi ces recommandations, préférant instaurer le principe d'un examen obligatoire et systématique de la situation des condamnés à une ou plusieurs peines supérieures à cinq ans ayant exécuté les deux tiers de leur peine²⁷⁶³. Cet examen doit être réalisé au cours d'un débat contradictoire, sauf si le condamné a fait préalablement savoir qu'il ne souhaitait pas bénéficier de la mesure. Pour permettre cet examen dans des conditions optimales, le SPIP doit convoquer les condamnés éligibles deux mois au moins avant la date prévue afin de recueillir son consentement²⁷⁶⁴. A défaut d'un examen dans un délai de quatre mois à compter de la date d'éligibilité, le condamné et le procureur de la République disposent de la faculté de saisir directement la chambre de l'application des peines, qui peut également se saisir d'office²⁷⁶⁵. Cette nouvelle procédure vient compléter les dispositions de l'article 730 du code de procédure pénale qui prévoit l'examen annuel de la situation des condamnés par la juridiction compétente dès lors que les conditions temporelles de l'article 729 du même code sont remplies²⁷⁶⁶. L'octroi de la

²⁷⁵⁸ Proposition de loi n°2753 visant à instaurer un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 13 juillet 2010.

²⁷⁵⁹ Proposition de loi visant à instaurer un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire, Texte n°558, Assemblée Nationale, 23 novembre 2010, rejet de la proposition.

²⁷⁶⁰ RAIMBOURG D., HUYGHE S., *Rapport d'information n°652 sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale*, op. cit.

²⁷⁶¹ CONFÉRENCE DE CONSENSUS SUR LA PRÉVENTION DE LA RÉCIDIVE, op. cit., spéc. p. 25.

²⁷⁶² ib. id.

²⁷⁶³ CPP, art. 730-3 créé par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

²⁷⁶⁴ CPP, art. D. 523-1 al. 1 créé par le décret n°2014-1582 du 23 décembre 2014, en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

²⁷⁶⁵ CPP, art. D. 523-1 al. 3 créé par le décret n°2014-1582 du 23 décembre 2014, en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

²⁷⁶⁶ CPP, art. 730 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

libération conditionnelle reste discrétionnaire. Il peut être soumis à l'exécution à titre probatoire d'une mesure de semi-liberté, de placement extérieur ou de placement sous surveillance électronique, d'une durée n'excédant pas un an, pouvant être exécutée un an avant la date d'éligibilité du condamné²⁷⁶⁷. Dans le cadre de cet examen obligatoire, « *le dossier de la personne condamnée est examiné selon le régime de droit commun de la procédure et des critères d'octroi de la libération conditionnelle* »²⁷⁶⁸. Le législateur n'a pas opté pour l'instauration d'un véritable modèle de libération conditionnelle d'office, préservant le pouvoir souverain d'appréciation des magistrats et conservant le cadre procédural du débat contradictoire. Les JAP se montrent très attachés à ce cadre juridictionnel qui leur apporte des garanties nécessaires à la prise d'une décision individualisée²⁷⁶⁹. Cette individualisation confère tout son sens à la mesure prononcée. L'instauration d'un mécanisme d'office comporte le risque de dénaturer les finalités même de la mesure²⁷⁷⁰.

2 – Les limites de la systématisation

677. Les avis des professionnels sur la question sont mitigés, traduisant pour certains la persistance de la conception méritocratique de la libération conditionnelle et plus généralement des aménagements des longues peines. D'autres craintes sont sous-tendues par l'instauration d'une procédure d'aménagement de peine systématique.

678. La systématisation des aménagements de peine se heurte en premier lieu à des obstacles d'ordre idéologique. Pour certains professionnels, un aménagement de peine constitue encore une mesure de faveur faite au condamné, qui ne peut être systématique, mais doit être méritée au regard de ses efforts. Bien que cette conception méritocratique tende à s'estomper, elle est encore présente dans certains discours.

« Sur la question de la systématisation, il faut faire attention, il faut voir selon quelles modalités. Pour moi, l'aménagement de peine reste une faveur. Et si dès le départ, les gens savent qu'ils vont être aménagés, autant dès le départ les condamner à une peine moins longue... » (JAP B, 2011)

Au-delà de cette conception méritocratique, les professionnels soulignent le fait que certains détenus éligibles ne présentent pas les garanties nécessaires leur permettant de s'assurer du

²⁷⁶⁷ CPP, art. 723-1 al. 2 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014 en vigueur au 1^{er} octobre 2014 ; CPP, art. 723-7 al. 2 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014 en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

²⁷⁶⁸ Circulaire crim. 2006-09/E3 du 26 décembre 2014, op. cit., spéc. p. 23, 2.3.

²⁷⁶⁹ HERZOG-EVANS, *Le juge de l'application des peines (...)*, op. cit., spéc. p. 261.

²⁷⁷⁰ FARGE D., op. cit., spéc. p. 27.

respect des modalités d'exécution de la mesure. L'engagement éventuel de leur responsabilité en cas d'incident les conduit à se montrer prudents vis-à-vis d'une systématisation des mesures. La volonté des magistrats d'encadrer leurs décisions d'un minimum de garanties expliquerait l'échec des procédures simplifiées, et notamment de la SEFIP.

« L'automatisme en matière de libération conditionnelle, ça me paraît un peu compliqué quand même. On a en détention des gens qui posent des difficultés. C'est pour ça que la SEFIP et la PSAP ne fonctionnent pas. Parce qu'on ne peut pas prendre le risque de récidive. Tout le monde ne sort pas réadapté de détention ». (Procureur de la République B, 2012)

« Je n'aime pas le système d'office. Et puis même quand on veut systématiser certaines réponses, ça ne marche pas bien, comme pour la SEFIP ». (Procureur de la République A, 2012)

Au même titre que l'élévation des seuils temporels d'éligibilité, l'instauration d'un tel mécanisme pourrait se traduire par une augmentation des quantités des peines prononcées, les juridictions de jugement s'assurant par ce biais que le condamné effectuera le quantum envisagé en détention. Cet effet reste délicat à évaluer. Il peut s'expliquer par une volonté de prévenir la naissance d'un sentiment d'impunité chez les délinquants et de décrédibilisation de la peine privative de liberté chez les magistrats. Ces sentiments sont notamment exprimés par des professionnels étrangers, et notamment belges, au regard de leurs pratiques nationales²⁷⁷¹.

« Le risque majeur, c'est l'augmentation des quantités, si le magistrat sait à l'avance... Si les personnes sont régulièrement suivies, ça peut être intelligent. Donc l'automatisme encadré, c'est bien. Mais, j'ai toujours de la méfiance... » (Représentant de la DAP, 2012)

Par ailleurs, si le prononcé d'une mesure d'office peut inciter les condamnés à préparer leur sortie, il comporte le risque de compromettre leur adhésion, pourtant indispensable, au projet²⁷⁷². Au-delà du simple respect des conditions temporelles voire matérielles, le bon déroulement d'un aménagement de peine suppose que le justiciable soit en capacité de s'y projeter et d'en respecter les modalités d'exécution. Dans le cas d'une procédure d'office, il n'a plus besoin de se mobiliser véritablement en amont pour préparer son projet de sortie. Dans ces conditions, le condamné peut rencontrer plus de difficultés à se soumettre au cadre de la mesure.

²⁷⁷¹ BEYENS K., FRANÇOISE C., SHEIRS V., Les juges belges face à l'(in)exécution des peines, *Déviance et société*, 2010, n°3, vol. 34, p. 401-424.

²⁷⁷² CNDCH, op. cit., spéc. p. 112-113.

« Je ne sais pas trop. Je pense que pour qu'un projet aboutisse, il faut qu'il y ait un peu de difficultés pour l'obtenir. Si ça tombe tout cuit dans le bec, ça n'a pas d'intérêt. On a quand même des publics qui veulent tout et tout de suite, rétifs un peu à la frustration... » (DFSPIP B, 2012)

679. Un tel système peut également porter atteinte au principe d'individualisation des peines, s'il ne repose pas sur un examen de la situation personnelle du condamné. Les CPIP s'interrogent sur leur capacité à proposer une telle évaluation individualisée en cas d'instauration d'une procédure systématique. Ils soulignent l'importance pour l'autorité décisionnaire de disposer d'éléments d'information pertinents sur la situation du justiciable. Ils insistent également sur l'intérêt d'une préparation en amont de la sortie pour certains détenus. Ce travail préparatoire, indispensable à leur yeux, pose inéluctablement la question des moyens mis à disposition des services.

« L'automatisme, je suis partagé. J'aime bien pouvoir m'appuyer sur l'évaluation d'un professionnel. L'automatisme, c'est bien si l'on dit que la personne pourrait automatiquement prétendre à... après examen de sa situation. Cela évite que ceux qui ne demandent rien en détention soient oubliés. Donc l'intérêt de l'automatisme, c'est de nous obliger à étudier les situations. Mais avec l'automatisme complète, il n'y a plus besoin de cet examen. Alors parfois ça peut être pertinent. Mais ça peut être contre-productif aussi, y compris pour la personne elle-même, pour les détenus qui ne sont pas prêts pour sortir tout de suite. Et puis, cela pose la question de la place des victimes aussi. Ce sont des questions complexes dont il ne faut pas faire l'économie. » (DFSPIP A, 2012)

« Sur le principe, on est favorable à la libération conditionnelle automatique. Mais les temps qui courent nous amènent à être prudents sur les évolutions pénales et leurs effets pervers. C'est une bonne chose de considérer que la peine privative de liberté n'est qu'un temps et qu'elle doit déboucher sur un suivi en milieu ouvert. Mais vu l'état d'hystérie pénale, ça mériterait une temporalité plus longue pour aboutir à un dispositif serein. Si vous mettez ça en place, ça veut aussi dire que vous augmentez les moyens. Sans augmenter les moyens des SPIP, on aboutira à des sorties sèches. Donc oui, sur le principe, mais pas n'importe quand ni n'importe comment. » (Représentant de la CGT, 2010)

La question des moyens dépasse le simple stade préparatoire des mesures. Elle risque d'affecter la qualité du suivi assuré en aval par les SPIP. Ce suivi s'avère indispensable pour conférer un sens à la mesure prononcée, a fortiori en cas d'automatisme.

680. Les craintes formulées par les personnels sont d'autant plus audibles dans le contexte actuel de surpopulation carcérale. L'instauration d'une procédure automatique d'octroi de la libération conditionnelle ne doit pas avoir pour unique finalité de répondre à une logique de

gestion des flux carcéraux. Pour ce faire, il importe que les condamnés bénéficient d'un véritable suivi en milieu ouvert, faute de quoi leur sortie risque de s'apparenter à une sortie certes anticipée mais sèche. L'individualisation des mesures prononcées et le maintien d'un suivi par les SPIP conciliant contrôle du respect du cadre judiciaire et accompagnement dans le processus de sortie de la délinquance apparaissent nécessaires pour permettre une prévention efficace de la récidive. Les modalités de suivi mises en oeuvre au sein des SPIP constituent un enjeu important conditionnant l'efficacité de la peine. Face à l'augmentation conjointe du nombre de détenus incarcérés et du nombre de condamnés suivis en milieu ouvert, les services ont dû revoir leurs méthodes de prise en charge des justiciables. Dans un contexte budgétaire contraint par la LOLF et réformateur initié par la RGPP, la gestion des PPSMJ est appelée à se faire à moyens quasi constants. Soumise aux principes de la nouvelle gestion publique, la DAP a rénové le cadre des interventions des personnels d'insertion et de probation. L'étude des pratiques des CPIP laisse entrevoir leur progressive rationalisation conduite à l'aune d'une nouvelle logique gestionnaire. Les principes guidant à la détermination des modalités de suivi ont été repensés dans le cadre d'une nouvelle logique de gestion des risques et des flux.

Titre II – La rationalisation des méthodes d'intervention des SPIP à l'aune de la nouvelle conception préventive

681. La rationalisation des méthodes d'intervention des SPIP s'inscrit dans un questionnement plus large et international relatif aux modes de prise en charge des délinquants les plus efficaces en termes de prévention de la récidive. La circulaire du 19 mars 2008 se réfère expressément aux principes d'intervention rattachés au mouvement du « *What Works* », qui a émergé aux Etats-Unis à la fin des années 1990 en réponse à la remise en cause de l'idéal réhabilitatif. Le modèle réhabilitatif a été progressivement consacré au sein de la pénalité américaine à partir du XIX^e siècle, sous l'influence des doctrines qui se développent à cette époque, et notamment de la doctrine positiviste²⁷⁷³. Il a été pleinement consacré en 1870 lors du « *National Congress on Penitentiary and Reformatory Discipline* » de Cincinnati, au cours duquel le pénologue Walter Crofton a présenté le système progressif irlandais. A l'issue de ce « *congrès national historique* »²⁷⁷⁴, une nouvelle conception de la pénalité émerge, assignant à la peine une finalité de réhabilitation. Elle repose une étude approfondie du criminel, permettant un ajustement permanent de la peine à l'individu, et non à l'acte commis. Elle s'est progressivement imposée jusqu'au début des années 1970.

682. A cette époque, quelques incertitudes émergent sur l'efficacité du modèle réhabilitatif et sur la notion de traitement individualisé face à l'augmentation du taux de criminalité. Dans une perspective réformatrice, le Comité spécial du Gouverneur de New-York sur les délinquants criminels s'interroge sur les moyens à mettre en oeuvre pour tendre vers cet objectif réhabilitatif. Trois chercheurs, Douglas Lipton, Robert Martinson et Judith Wilks, sont chargés de mener une recherche pour établir « *ce qui marche* » en matière de prise en charge des délinquants. Les conclusions de cette recherche, établies à partir de l'étude des nombreux programmes de réhabilitation alors mis en oeuvre, sont jugées trop pessimistes pour être publiées. Robert Martinson, seul, publiera néanmoins en 1974 son article fondateur désormais résumé selon les termes « *Nothing Works* »²⁷⁷⁵. Dans ce document, le sociologue américain conclut qu'« *à de rares exception près et qui sont des cas isolés, les efforts de réhabilitation qui ont été jusqu'ici*

²⁷⁷³LALANDE P., Punir ou réhabiliter les contrevenants ? Du « *Nothing Works* » au « *What Works* (Montée, déclin et retour de l'idéal de réhabilitation), op. cit, spéc. p. 30-77.

²⁷⁷⁴LALANDE P., op. cit., spéc. p. 35.

²⁷⁷⁵MARTINSON R., *What Works, Questions and answers about prison reform*, op. cit.

rapportés, n'ont pas d'effet appréciable sur la récidive »²⁷⁷⁶. Le chercheur nuance toutefois ses propos en précisant que ces travaux ne permettent pas de conclure à l'inefficacité de tout programme de réhabilitation mais seulement à l'efficacité très partielle des programmes alors mis en oeuvre et évalués dans le système correctionnel américain. Le pessimisme de cette conclusion contribue à l'effondrement de l'idéal humaniste de réhabilitation²⁷⁷⁷. Le rapport de Robert Martinson sert de fondement à l'instauration d'une nouvelle politique pénale punitive aux États-Unis, notamment marquée par la création des peines planchers. Il a pourtant fait l'objet de vives critiques, notamment d'ordre méthodologique²⁷⁷⁸. En réaction, de nombreuses recherches sont menées pour dégager les principes auxquels doit répondre un programme de prise en charge des délinquants afin de conduire effectivement à leur réhabilitation²⁷⁷⁹. Quatre principes ont été identifiés, sur la base d'analyses et de méta-analyses : le principe du risque, le principe des besoins, le principe de la réceptivité et le principe de l'intégrité²⁷⁸⁰. Un modèle de prise en charge reposant sur ces principes, dit modèle RBR (Risque, Besoin et Réceptivité) ou RNR (Risk, Need and Responsivity) est élaboré. Officiellement présenté en 1990 par les chercheurs canadiens Dan Andrew, James Bonta et Robert Hoge, ce modèle constitue désormais le fondement théorique à l'élaboration des programmes correctionnels²⁷⁸¹.

683. Selon le premier principe du risque, il convient d'évaluer le risque que présente le délinquant en termes de récidive afin d'y adapter le niveau de prise en charge. Selon le deuxième principe des besoins, la prise en charge doit uniquement répondre aux besoins criminogènes du délinquant, préalablement identifiés dans le cadre de l'évaluation. Le troisième principe de la réceptivité se décline en réceptivité générale et spécifique²⁷⁸². Selon le principe de la réceptivité générale, les programmes doivent reposer sur des méthodes cognitivo-comportementales présentées comme les plus efficaces pour permettre une évolution du comportement de la PPSMJ. Le principe de la réceptivité spéciale suppose une individualisation des interventions au

²⁷⁷⁶ MARTINSON R., op. cit., spéc. p. 48.

²⁷⁷⁷ SARRE R., *Beyond what works ?*, A 25 jubilee retrospective of Robert Martinson's famous article, *The Australian and New Zealand Journal of criminology*, vol. 24, n°1, 2001, p. 38-46.

²⁷⁷⁸ SARRE R., op. cit., spéc. p. 43.

²⁷⁷⁹ CULLEN F., GENDREAU P., *Assessing Correctional Rehabilitation – Policy, practice and prospects*, in REED W., WINTERFIELD L. (dir.), *Criminal Justice, Vol. 3, Policies, Processes and decisions of the criminal justice system*, National Institute of Justice, US department of Justice, 2000, 566 p., p. 109-175, spéc. p. 121-162.

²⁷⁸⁰ BONTA J., *Principes des programmes correctionnels efficaces*, in MOTIUK L., SERIN R. (éd.), *Compendium 2000 des programmes correctionnels efficaces*, Service Correctionnel Canada, 2000, (en ligne), Chapitre 2.

²⁷⁸¹ BONTA J., *La réadaptation des délinquants, de la théorie à la pratique*, Travaux publics et services gouvernementaux du Canada, Sécurité Publique du Canada, Janvier 1997, 26 p.; ANDREWS D.A., BONTA J., *Modèle d'évaluation et de réadaptation des délinquants fondé sur les principes du risque, des besoins et de la réceptivité*, Sécurité Publique du Canada, Juin 2007, 33 p.

²⁷⁸² KENNEDY S., *La réceptivité au traitement ; réduire la récidive par des traitements plus efficaces*, in MOTIUK L., SERIN R. (éd.), op. cit., Chapitre 5.

regard des caractéristiques propres au délinquant, c'est-à-dire de ses facteurs personnels, biologiques, mais également de son style d'apprentissage, ses aptitudes, sa motivation. Le principe de l'intégrité signifie que les interventions doivent être rigoureusement conçues mais également mises en oeuvre par un personnel qualifié et compétent. Elles doivent également faire l'objet d'évaluations régulières. Mobilisé dans le contexte contemporain, le modèle RNR induit une nouvelle conception de la prise en charge orientée vers la gestion du risque de récidive. Il a été complété et partiellement contesté par un autre modèle de prise en charge théorisé au début des années 2000 par le chercheur néo-zélandais Tony Ward sous le nom du « *Good Lives Model* » (GLM) ou « *modèle des bonnes vies* »²⁷⁸³. Il présente une nouvelle approche du phénomène délinquant, réintégrant le justiciable dans son environnement. Il renouvelle la conception de la récidive autour du concept de désistance ou désistement, qui désigne le processus de sortie de la délinquance. Dans ce nouveau paradigme, la récidive est appréhendée comme un mouvement de rechute intégré au sein d'un processus au terme duquel l'individu met un terme à sa carrière délinquante. La sortie de la délinquance s'appuie non plus sur des facteurs de risque mais sur le capital humain et le capital social de l'individu présentés comme des « *pré-conditions nécessaires au changement* »²⁷⁸⁴.

684. Ces modèles théoriques ont progressivement pénétré les textes européens. Au vu des règles européennes relatives à la probation, le suivi d'un auteur d'infraction doit reposer sur « *une appréciation qui analyse de façon systématique sa situation particulière y compris les risques, les facteurs positifs et les besoins, les interventions nécessaires pour répondre à ces besoins ainsi que (...) la réceptivité de l'auteur d'infraction à ces interventions* »²⁷⁸⁵. Les interventions auprès des délinquants doivent « *avoir pour but la réintégration et le désistement* ». La réintégration est « *un concept large qui comprend une grande variété d'interventions visant à encourager le désistement et à rétablir l'auteur d'infraction en tant que personne menant sa vie dans le respect des lois* ». Le désistement s'entend d'un « *processus par lequel, avec ou sans l'intervention des services de justice pénale, l'auteur d'infraction met un terme à ses activités délinquantes et mène une vie respectant la loi par le développement de son capital humain (par exemple ses capacités individuelles et ses connaissances) et son capital social (par exemple l'emploi, la création d'une famille, les relations et les liens sociaux, et l'engagement dans la société civile)* »²⁷⁸⁶. Le modèle reposant sur les principes RNR constitue le modèle le plus ancien,

²⁷⁸³ WARD T., BROWN M., *The good lives model and conceptual issues in offender rehabilitation*, op. cit.

²⁷⁸⁴ McNEILL F., *Towards effective practice in offender supervision*, op. cit., spéc. p. 39.

²⁷⁸⁵ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1, op. cit., règle n°68.

²⁷⁸⁶ CONSEIL DE L'EUROPE, op. cit., Annexe II.

le plus largement diffusé²⁷⁸⁷. Il est désormais mobilisé dans les textes régissant l'action des SPIP, bien que ses fondements théoriques ne soient jamais expressément mentionnés dans les dispositions légales ou réglementaires, et encore faiblement portés par le discours politique. Au regard de la circulaire du 19 mars 2008, le risque de récidive constitue un élément central dans la prise en charge des condamnés par les SPIP, fondant la nature et l'intensité du suivi, qui doit également être adapté aux besoins des PPSMJ²⁷⁸⁸. Mobilisés dans le cadre des nouvelles politiques publiques, ces principes peuvent induire une nouvelle logique de gestionnaire. Ils soutiennent un processus d'évolution des méthodes d'intervention auprès des PPSMJ, qui témoigne d'une volonté de rationaliser les pratiques.

685. En écho aux principes du risque et du besoin, l'évaluation des justiciables a fait l'objet d'un intérêt tout particulier, étant consacrée comme le préalable indispensable à toute prise en charge (Chapitre I). Conjointement les méthodes de prise en charge, originellement individualisées, ont été repensées autour de cette logique gestionnaire, bien que l'approche holistique développée autour du concept de la désistance offre de nouvelles perspectives d'évolution pertinentes (Chapitre II).

²⁷⁸⁷ BAUWENS A., SNACKEN S., Modèles de guidance judiciaire : sur la voie d'un modèle intégré ?, op. cit.

²⁷⁸⁸ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., spéc. p. 4, 2.2.1.

Chapitre I – La rationalisation de l'évaluation de la PPSMJ

686. La prévention de la récidive n'est plus seulement une finalité assignée à l'exécution de la peine. Elle constitue le coeur de la prise en charge du condamné, étant alors appréhendée en tant que risque et non en tant qu'état. L'évaluation du risque de récidive fonde une nouvelle logique de prise en charge. Elle devient l'acte fondateur du suivi des justiciables. Face à ces nouveaux enjeux, les méthodes classiques d'évaluation, reposant sur un jugement professionnel non structuré, ont été progressivement critiquées au regard de leur incapacité à évaluer de manière fiable le risque de récidive. S'appuyant sur des recherches empiriques relatives aux facteurs de risques, différents instruments d'évaluation ont été élaborés, principalement dans les pays anglo-saxons. Les méthodes d'évaluation des CPIP, qui s'appuyaient traditionnellement sur leur jugement professionnel, ont été repensées autour des principes du risque, des besoins et de la réceptivité. Cette remise en cause s'est traduite par l'introduction d'un nouvel instrument ad hoc, le Diagnostic à Visée criminologique (DAVC), témoin d'une volonté institutionnelle de prolonger le mouvement de rationalisation des services au niveau des pratiques.

687. Au regard des critiques formulées à l'encontre des méthodes classiques d'évaluation (Section I), les SPIP ont vu leurs pratiques remises en cause. Aux fins de structurer leur jugement professionnel, un nouvel outil ad hoc a été élaboré par la Direction de l'Administration Pénitentiaire (Section II).

Section I – Les méthodes classiques d'évaluation remises en cause

688. De manière traditionnelle, les CPIP évaluent les justiciables dans le cadre de leur mission d'aide à la décision judiciaire et de suivi des PPSMJ. Cette évaluation constitue l'étape préalable à toute prise en charge. Suite à la circulaire du 19 mars 2008²⁷⁸⁹, les missions des personnels ont été recentrées autour de leurs missions pénales. Leur rôle dans le cadre de la préparation des décisions de justice a été consacré²⁷⁹⁰. Leur méthode d'évaluation originelle, qui reposait essentiellement sur un jugement professionnel non structuré, a été repensée, en écho aux critiques formulées à l'encontre de ce qui constitue la première génération d'outils d'évaluation (I). Les réflexions portant sur les méthodes de prise en charge des délinquants, menées notamment par les partisans du mouvement du « *What Works* » se sont attachées à déterminer les principaux risques associés à la délinquance, permettant la structuration progressive d'outils d'évaluation (II).

I – Les enjeux de la structuration de l'évaluation

689. L'étude du délinquant est intrinsèquement liée au principe d'individualisation de la peine, théorisée au XIX^e siècle par le juriste Raymond Saleilles²⁷⁹¹. Elle permet d'adapter la peine en vue non seulement de protéger la société contre un éventuel risque de récidive mais également de tendre à la réintégration sociale du justiciable. Marc Ancel soulignait que « *l'efficacité de la réaction sociale suppose, à sa base, une étude scientifique complète du délinquant* »²⁷⁹². L'évaluation du justiciable constitue une étape déterminante dans le cadre de la prise en charge des justiciables, support de l'individualisation de la peine et de ses modalités de mise en oeuvre. Elle se situe au coeur des interventions des CPIP, notamment au stade post-sentenciel (A). La méthode d'évaluation classique mise en oeuvre par les personnels, faiblement structurée et objectivée, est progressivement apparue inadaptée pour soutenir une évaluation pertinente du risque de récidive (B).

²⁷⁸⁹ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit.

²⁷⁹⁰ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., p. 2, 1.2.1.

²⁷⁹¹ SALEILLES R., *L'individualisation de la peine, étude de la criminalité sociale*, op. cit. ; OTTENHOF R. (dir.), *L'individualisation de la peine, de Saleilles à aujourd'hui*, op. cit.

²⁷⁹² LEVASSEUR G. (dir), *Les techniques de l'individualisation judiciaire*, Publications du Centre d'études de défense sociale de l'institution de droit comparé de Paris, Cujas, Paris, 1971, 290 p., spéc. p. XI.

A – La compétence à géométrie variable des SPIP en matière d'évaluation

690. Dans le cadre de la prise en charge des PPSMJ, l'évaluation occupe une place essentielle. Elle incombe essentiellement aux CPIP, même si d'autres acteurs interviennent de manière concurrente ou complémentaire. Les SPIP interviennent dans le cadre de leur mission d'aide à la décision judiciaire et de mise à exécution des décisions judiciaires consacrées légalement par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009²⁷⁹³ et réglementairement par le décret du 6 mai 2005²⁷⁹⁴. Cette compétence en matière d'évaluation est mise en oeuvre par les personnels à tous les stades du procès pénal, bien que leurs interventions répondent à des finalités différentes. Au stade pré-sentenciel (1) et sentenciel (2), l'évaluation du justiciable permet une individualisation de la peine prononcée. Au stade post-sentenciel, elle constitue le support du suivi et de la détermination de ses modalités (3).

1 – L'évaluation au stade pré-sentenciel, une compétence concurrencée

691. L'individualisation de la peine suppose une bonne connaissance du délinquant dès lors que « *le procès pénal doit permettre de mettre en lumière la personnalité du délinquant et la possibilité de sa réinsertion dans la vie sociale en tenant compte de ses ressources morales et psychiques* »²⁷⁹⁵. L'observation du délinquant doit avoir lieu le plus tôt possible et se prolonger tout au long du processus judiciaire. Elle peut utilement débiter au stade pré-sentenciel (a). Les SPIP peuvent intervenir, sur saisine des autorités judiciaires, préalablement au jugement, afin d'aider le magistrat dans sa prise de décision²⁷⁹⁶. En raison de positionnements idéologiques marqués ou de contraintes matérielles, les CPIP peuvent se montrer réticents à intervenir en amont de la condamnation. Ils doivent composer avec l'intervention du secteur associatif (b).

a- L'influence de l'évaluation pré-sentencielle sur l'individualisation de la peine

692. Au stade pré-sentenciel, les enquêtes revêtent une importance particulière, les professionnels transmettant aux magistrats les éléments nécessaires à l'individualisation de leurs décisions²⁷⁹⁷. Elles permettent « *d'aider les autorités judiciaires à statuer sur l'opportunité des*

²⁷⁹³ Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, op. cit., art. 13 al. 1.

²⁷⁹⁴ Décret n°2005-445 du 6 mai 2005, op. cit., art. 5.

²⁷⁹⁵ LEVASSEUR G. (dir.), Introduction in LEVASSEUR G., op. cit., spéc. XI.

²⁷⁹⁶ CPP, art. D574 modifié par le décret n°2006-385 du 30 mars 2006.

²⁷⁹⁷ TATA C., BURNS N., HALLIDAY S., HUTTON N., McNEILL F., Les rapports pré-sentenciels et leur réception par les juridictions pénales. Une recherche écossaise, *AJ Pénal*, 2011, n°9, p. 395-397 ; BONTA J., BOURGON G., JESSEMAN R., YESSINE A.K., *Les rapports pré-sentenciels au Canada*, Sécurité Publique et Protection civile Canada, Mars 2005, 45 p.

poursuites ou sur la sanction ou mesure appropriée »²⁷⁹⁸.

693. En amont du jugement, les enquêtes sont requises par le Parquet, le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention sous la forme d'enquêtes sociales rapides ou d'enquêtes de personnalité. Le SPIP est compétent pour réaliser ces enquêtes préalables au jugement²⁷⁹⁹. Dans ce cadre, « *il effectue les vérifications sur la situation matérielle, familiale et sociale des personnes faisant l'objet d'enquêtes ou de poursuites judiciaires afin de permettre une meilleure individualisation des mesures ou peines et de favoriser l'insertion des intéressés* »²⁸⁰⁰. Le procureur de la République peut mandater le service afin qu'il vérifie la situation matérielle, familiale et sociale de la personne faisant l'objet d'une enquête²⁸⁰¹. Sauf procédures ou infractions particulières, la réalisation des enquêtes reste soumise à l'appréciation du magistrat mandant quant à son opportunité²⁸⁰². Le juge d'instruction peut également saisir le SPIP pour qu'il réalise une enquête sur la situation de la personne mise en examen et sur sa personnalité, plus approfondie que les enquêtes sociales rapides²⁸⁰³. Cette enquête reste facultative en matière délictuelle, sauf préalablement à certaines décisions de placement en détention provisoire²⁸⁰⁴. Le Conseil de l'Europe ne lui confère pas non plus un caractère obligatoire²⁸⁰⁵. Les SPIP ne sont pas les seules autorités compétentes. Sur mandat du juge d'instruction, les enquêtes peuvent être réalisées par des officiers de police judiciaire ou par toute personne habilitée. Le procureur de la République peut également mandater une personne habilitée, ce qui inclut notamment le secteur associatif.

694. D'une concurrence originelle, les services pénitentiaires et les associations ont progressivement développé des méthodes de travail complémentaires pour assurer la continuité de la mission d'enquête et répondre aux sollicitations des magistrats mandants. Les services

²⁷⁹⁸ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1 op. cit., règle n°42.

²⁷⁹⁹ CPP, art. D. 574 al. 1 modifié par le décret n°99-276 du 13 avril 1999. Cet alinéa n'a pas été modifié par les décrets suivants.

²⁸⁰⁰ ib. id.

²⁸⁰¹ CPP, art. 41 al. 7 modifié par la loi n°2012-409 du 27 mars 2012.

²⁸⁰² Au vu de l'article 41 du code de procédure pénale, l'enquête sociale rapide est obligatoirement prescrite avant toute réquisition de placement en détention provisoire, en cas de poursuites contre un majeur de moins de vingt et un an au moment de la commission de l'infraction, lorsque la peine encourue n'excède pas cinq ans d'emprisonnement, et en cas de poursuites selon la procédure de comparution immédiate ou selon la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité

²⁸⁰³ CPP, art. 81 al. 7 modifié par la loi n°2012-409 du 27 mars 2012.

²⁸⁰⁴ Au vu de l'article 81 du code de procédure pénale, cette enquête est obligatoire avant tout placement en détention provisoire d'un majeur âgé de moins de vingt et un an au moment des faits lorsque la peine encourue n'excède pas cinq ans d'emprisonnement

²⁸⁰⁵ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1, op. cit., règle n°42: « *en fonction du système juridique national, les services de probation peuvent établir des rapports pré-sentenciels sur les auteurs présumés d'infractions particulières dans le but, le cas échéant, d'aider les autorités judiciaires à statuer sur l'opportunité des poursuites ou sur la sanction ou la mesure appropriée.* »

interviennent souvent conjointement avec une association, de médiation pénale ou de contrôle-judiciaire, avec laquelle ils se répartissent les permanences d'orientation pénale (POP)²⁸⁰⁶. La répartition des permanences entre ces structures est variable d'un département à l'autre. Elle dépend de l'existence d'une telle association, de ses capacités d'intervention, mais également des pratiques des magistrats eux-mêmes qui peuvent privilégier le service public ou le secteur associatif. Certaines associations dites socio-judiciaires intervenant également dans le cadre du contrôle judiciaire, certains magistrats préfèrent leur confier l'évaluation préalable de la situation du justiciable dans un souci de continuité de la prise en charge. Si le nombre d'enquêtes d'enquêtes sociales réalisées par les SPIP a progressé depuis leur création²⁸⁰⁷, la plupart sont réalisées par les associations socio-judiciaires²⁸⁰⁸. Les enquêtes sociales rapides ou de personnalité apparaissent marginales dans l'activité des services étudiés²⁸⁰⁹. Au niveau national, le déséquilibre, qui a pu s'instaurer initialement lors de la création du contrôle judiciaire, tend à persister. La loi de programmation relative à l'exécution des peines du 27 mars 2012²⁸¹⁰ a renforcé ce déséquilibre. Les dispositions législatives disposent désormais que les magistrats mandants peuvent requérir une personne habilitée, « *ou, en cas d'impossibilité matérielle, le service pénitentiaire d'insertion et de probation* » pour réaliser les enquêtes²⁸¹¹. La compétence du SPIP apparaît secondaire. L'abandon pur et simple des missions pré-sentencielles, enquêtes et contrôle judiciaire, au profit du secteur associatif est régulièrement envisagé.

²⁸⁰⁶ Dans le département A, le SPIP travaille en collaboration avec une association de médiation pénale qui intervient dans différents domaines : médiation familiale, médiation pénale à caractère familial, contrôle judiciaire, enquêtes de personnalité, enquêtes sociales rapides. Elle met également en place des stages de sensibilisation aux dangers liés à l'usage des produits stupéfiants.

Dans le département B, le SPIP travaille avec une association aux champs d'intervention très variés. Cette association intervient auprès des mineurs et majeurs en situation de handicap mais également auprès des mineurs et des majeurs dans le cadre de mesures de protection, d'éducation, de prévention ainsi qu'auprès des demandeurs d'asile. Au titre des activités pénales, elle intervient dans le cadre de médiations pénales, de stages de citoyenneté, de stages de sensibilisation à l'usage de produits stupéfiants. Elle est également habilitée à réaliser les enquêtes de personnalité et les enquêtes sociales rapides qui constituent une part marginale de son activité.

²⁸⁰⁷ DAP, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice, 1980-2014*, op. cit., spéc. p. 56 : entre 2000 et 2013, le nombre d'enquêtes sociales rapides prévues à l'article 41 du code de procédure pénale a augmenté de près de 29,5%. Sur l'année 2013, les services ont réalisé 10524 enquêtes.

²⁸⁰⁸ POUTET C., L'activité des associations socio-judiciaires, *Infostat Justice* n°79, Ministère de la Justice, Décembre 2004, 4 p., p. 3 : en 2003, les associations ont réalisé 38433 enquêtes sociales rapides tandis que les SPIP n'en ont réalisées que 8330.

²⁸⁰⁹ SPIP A, *Rapport d'activité 2012*, spéc. p. 17 : en 2012, le service a réalisé 233 enquêtes sociales rapides et 13 enquêtes de personnalités. Il intervient en complémentarité d'une association de médiation pénale.

Sur la même période, l'association de médiation a réalisé 43 enquêtes de personnalité, ce chiffre étant en constante augmentation depuis 2009 et 155 enquêtes sociales rapides.

SPIP B, *Rapport d'activité 2012*, spéc. p. 26 : en 2012, le service a réalisé 86 enquêtes sociales rapides mais aucune enquête de personnalité. Les chiffres relatifs aux interventions du secteur associatif ne sont pas précisés.

²⁸¹⁰ Loi n°2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines, publiée au JORF du 28 mars 2012, p. 5592.

²⁸¹¹ CPP, art. 41 modifié par la loi n°2012-409 du 27 mars 2012 ; CPP, art. 81 modifié par la loi n°2012-409 du 27 mars 2012.

b- La délégation des évaluations pré-sentencielles au secteur associatif

695. La délégation des missions pré-sentencielles au secteur associatif est préconisée depuis 1993. Elle est présentée comme un moyen de permettre aux SPIP de se consacrer sur leurs missions post-sentencielles, qui constituent le champ originel de leurs compétences. D'autres considérations plus pragmatiques entrent en jeu.

696. Dès 1993, l'Inspection Générale des services judiciaires soulignait que le transfert des mesures et enquêtes préalables au jugement, dès lors qu'il « *existe un secteur associatif établi et reconnu* », permettrait aux services de se consacrer pleinement au « *domaine post-sentenciel, [leur] secteur naturel d'intervention* »²⁸¹². Elle a renouvelé cette préconisation en 2006²⁸¹³. Sa position a également été relayée par deux rapports de 2011²⁸¹⁴. Le principe a été clairement consacré dans le cadre de la loi de programmation relative à l'exécution des peines du 27 mars 2012, qui conçoit l'intervention des SPIP de manière subsidiaire à celle du secteur associatif. Les SPIP sont progressivement repositionnés sur les mesures post-sentencielles afin de prévenir la récidive. Ce repositionnement n'apparaît pourtant pas pleinement pertinent. Il peut nuire à la continuité des prises en charge mais surtout à une individualisation précoce de la réponse pénale. Les SPIP semblent en mesure de garantir cette cohésion. L'intérêt de la délégation des missions pré-sentencielles au secteur associatif réside dans des considérations plus pragmatiques, et notamment budgétaires.

697. Le transfert de compétence permet de pallier les carences des personnels d'insertion et de probation sans procéder à de nouveaux recrutements²⁸¹⁵. Les services, au vu des leurs difficultés matérielles, ne peuvent qu'être sensibles à de tels arguments. Ce sont d'ailleurs désormais non plus des positionnements idéologiques qui freinent l'investissement des SPIP à ce stade du procès pénal, mais des considérations purement matérielles. L'intérêt des enquêtes pré-sentencielles, du point de vue du SPIP, peut rester limité au regard des conditions temporelles et parfois matérielles dans lesquelles elles sont réalisées. Dans le cadre notamment des POP, les CPIP doivent, dans le temps contraint de la permanence, procéder à l'évaluation de tous les prévenus qui leur sont adressés. L'enquête se limite à un entretien, réalisé sur la base d'une grille sommaire

²⁸¹² IGSJ *Evaluation du fonctionnement des comités de probation et propositions pour améliorer l'efficacité de leur action*, Ministère de la Justice, Novembre 1993, 70 p., spéc. p. 44.

²⁸¹³ IGSJ, *Rapport de la mission sur le fonctionnement des SPIP*, op. cit., spéc. p. 26-27.

²⁸¹⁴ CIOTTI E., *Pour renforcer l'efficacité de l'exécution des peines*, op. cit., spéc. p. 89 ; MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Rapport sur l'amélioration du fonctionnement des SPIP*, Juin 2011, op. cit., spéc. p. 12.

²⁸¹⁵ Loi n°2012-409 du 27 mars 2012, op. cit., Rapport annexé définissant les objectifs de la politique d'exécution des peines, Annexe à la loi de programmation relative à l'exécution des peines, II.C.2.2. : selon ce rapport, la délégation des missions pré-sentencielles au secteur associatif permettrait de dégager 130 équivalents temps plein.

pré-établie qui contient des informations administratives, personnelles, sociales, professionnelles et pénales. Les personnels ne disposent pas du temps nécessaire ni pour vérifier les informations recueillies auprès du justiciable, ni pour approfondir leur analyse. La pertinence des données transmises au magistrat mandant ne permet pas nécessairement une véritable individualisation de la décision. La réalisation de ces enquêtes pèse néanmoins sur l'organisation interne du service. Ces enquêtes engendrent des contraintes sur l'organisation personnelle des agents mobilisés, ce qui peut se répercuter sur le suivi de leurs dossiers. Elles peuvent alourdir la charge de travail des collègues, appelés à pallier l'absence de l'agent de permanence. La réalisation des enquêtes impacte également sur l'organisation du service. Les permanences mobilisent des personnels, notamment le week-end, ce qui génère le paiement d'heures supplémentaires, voire la récupération de ces heures. Elles ont des répercussions financières. Ces contraintes organisationnelles tendent à s'atténuer dans le cadre de la polarisation des services, l'ensemble des enquêtes étant réalisées par des personnels dédiés. Face à l'augmentation du nombre d'enquêtes exigées au stade post-sentenciel, ces arguments gardent toute leur pertinence. Les agents affectés au pôle enquête ne peuvent faire face à l'ensemble des demandes des magistrats, pouvant être conduits à délaissier les enquêtes pré-sentencielles pour se consacrer pleinement aux évaluations post-sentencielles. L'évaluation doit se poursuivre au stade sentenciel. Lors de la phase de jugement, elle permet une individualisation de la peine prononcée. En dépit de cet enjeu, elle souffre d'une manque de consécration législative et réglementaire.

2- Les enquêtes au stade sentenciel, une compétence oubliée

698. Au stade sentenciel, l'évaluation permet d'individualiser la peine, au regard des articles 132-1 et 132-24 du code pénal²⁸¹⁶. La qualité et la pertinence des informations dont dispose la juridiction de jugement au moment de délibérer influent sur la nature de la peine prononcée. L'exigence de célérité du procès pénal portée par les dernières réformes ne permet plus nécessairement de dégager le temps nécessaire à cette évaluation. Cette évolution est notamment problématique à l'encontre du SME, peine symbolique du milieu ouvert.

699. Au regard des dispositions législatives, la juridiction de jugement dispose de la faculté de renvoyer une affaire aux fins de complément d'information²⁸¹⁷. Elle peut désormais ajourner le prononcé de la peine aux fins d'investigations sur la personnalité ou la situation matérielle,

²⁸¹⁶ Loi n°2014-896 du 15 août 2014, op. cit.

²⁸¹⁷ CPP, art. 397-2 modifié par la loi n°2007-291 du 5 mars 2007, en vigueur au 6 mars 2007.

familiale ou sociale du justiciable²⁸¹⁸. Ces procédures sont facultatives, aucune évaluation systématique réalisée par le SPIP n'est prévue. Aucune disposition légale ne vient pallier l'absence éventuelle, mais fréquente, d'enquête au stade pré-sentenciel. En pratique, les juridictions de jugements disposent rarement d'éléments suffisants pour individualiser la peine. L'individualisation s'opère davantage au stade post-sentenciel sur les modalités d'exécution de la peine et sous le contrôle du JAP, comme en témoigne la procédure dite 723-15. La juridiction de jugement fixe le cadre général de la peine qu'il appartient au magistrat de l'application des peines d'aménager, d'adapter. Cette situation peut nuire à l'individualisation du quantum de la peine privative de liberté, qui conditionne son aménagement. Elle peut induire une moindre individualisation des peines non privatives de liberté prononcées.

700. Le sursis avec mise à l'épreuve souffre particulièrement de ces pratiques, dès lors que son prononcé n'est pas systématiquement précédé d'une évaluation²⁸¹⁹. Comme les aménagements de peine, le SME prend tout son sens au regard des obligations et interdictions dont il est assorti. Le probationnaire est soumis à des mesures de contrôle obligatoires²⁸²⁰. Il peut être contraint au respect d'obligations ou d'interdictions particulières facultatives²⁸²¹ et bénéficier de mesures d'aide²⁸²². Ces mesures sont imposées au condamné par la juridiction de jugement²⁸²³. Elles peuvent être modifiées au cours du délai d'épreuve par le JAP, qui se prononce par ordonnance motivée²⁸²⁴. En cas de non-respect de ces mesures, le condamné peut être sanctionné par une révocation totale ou partielle du SME²⁸²⁵. Ces modalités de mise en oeuvre du sursis constituent le cadre de l'intervention des CPIP. Les personnels s'attachent à en vérifier le respect et à en rendre compte au magistrat mandant. Il importe que ces mesures soient adaptées à la situation personnelle du justiciable. Cela suppose en amont que le prononcé des obligations réponde à une problématique du justiciable sur laquelle le CPIP devra axer sa prise en charge. Ces considérations prennent tout leur sens au regard de l'importance quantitative du SME dans l'activité des services, et notamment des SPIP étudiés. Au 1^{er} janvier 2013, près de 81% des personnes prises en charge par le SPIP A étaient suivies en milieu ouvert, dont 91% au titre d'un SME²⁸²⁶. Quant au SPIP B, au 1^{er} janvier 2013, 87% des PPMSJ prises en charge relevaient

²⁸¹⁸ C. pén., art. 132-70-1 al. 1 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

²⁸¹⁹ Pour une étude complète de cette mesure, voir : DINDO S., *Sursis avec mise à l'épreuve : la peine méconnue, une analyse des pratiques de probation en France*, op. cit.

²⁸²⁰ C. pén., art. 132-44 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

²⁸²¹ C. pén., art. 132-45 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

²⁸²² C. pén., art. 132-46.

²⁸²³ C. pén., art. 132-45 modifié par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

²⁸²⁴ CPP, art. 739 modifié par la loi n°2011-939 du 10 août 2011 en vigueur au 1^{er} janvier 2012.

²⁸²⁵ CPP, art. 742 modifié par la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005, en vigueur au 13 décembre 2005.

²⁸²⁶ SPIP A, *Rapport d'activité pour l'année 2012*, p. 12 et 15

également du milieu ouvert, dont 85% dans le cadre d'un SME²⁸²⁷. La majorité de ces sursis contenaient une ou plusieurs obligations particulières²⁸²⁸. Dans le cadre de la LOLF, le respect de l'obligation d'indemniser les victimes dans le cadre d'un SME fait partie des indicateurs de performance de l'Administration Pénitentiaire²⁸²⁹.

701. L'adéquation entre le prononcé d'une obligation particulière et la situation personnelle de la PPSMJ revêt une importance toute particulière à l'égard de l'obligation de soin, qui pose la délicate question de l'articulation entre santé et justice pénale. Cette obligation est souvent ordonnée dans le cadre d'un SME²⁸³⁰, ce qui se confirme d'ailleurs au sein des SPIP étudiés²⁸³¹. Elle apparaît même quasi-systématique en cas de condamnations pour conduite en état alcoolique (CEA), pour des faits de violences ou d'infractions sexuelles²⁸³². Cette situation s'explique au regard du type d'infractions pour lesquelles le SME est majoritairement prononcé, à savoir les infractions liées à une consommation d'alcool ou de produits stupéfiants ou certaines infractions de violences²⁸³³. Le soin pénalement ordonné résulte de la nature et des circonstances de l'infraction, sans nécessairement être justifié au regard de la situation sanitaire du justiciable. C'est en sens que le Ministère Public est appelé à requérir. Une circulaire de 2006 rappelle à ce titre qu'« *il est essentiel que le Ministère Public requiert les obligations et interdictions prévues à l'article 132-45 du code pénal en lien avec l'infraction ou dans l'intérêt de la partie civile afin de donner tout son sens à la peine* »²⁸³⁴. Les conditions du prononcé de ces obligations peuvent nuire en aval à la qualité de la prise en charge menée par le CPIP.

Plusieurs voix se sont élevées pour préconiser une évaluation sanitaire systématique

²⁸²⁷ SPIP B, *Rapport d'activité pour l'année 2012*, p. 22 et 25

²⁸²⁸ SPIP A, op. cit., p. 13 : 79% des SME comportent une ou plusieurs obligations
SPIP B., op. cit., p. 21 : 77% des SME comportent une ou plusieurs obligations

²⁸²⁹ MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, *Projet de Loi de Finances 2014, Projets annuels de performances, Mission Justice*, annexe au Projet de loi de finances pour 2014, 2013, op. cit., spéc. p. 85 : le pourcentage de personnes condamnées à un SME ayant respecté l'obligation des victimes constitue l'indicateur 1.5. En 2012, cet objectif a été atteint pour 57,7% des personnes. En 2015, il est prévu d'atteindre 58%.

²⁸³⁰ THEOLEYRE L., Le soin pénalement obligé : point de vue du SPIP, in Actes du colloque « *Le soin dans l'obligation* », Besançon, 7-8 avril 2005 (en ligne) ; MESNIL (DU) DU BUISSON G., Quelles sont les implications juridiques de l'obligation de soin, injonction de soin, soin volontaire dans la prise en charge des auteurs d'agression sexuelle ?, op. cit. ; DINDO S., op. cit., spéc. p. 4 et p. 349 ;

²⁸³¹ SPIP A, op. cit., spéc. p. 13 ; SPIP B, op. cit., spéc. p. 21 : dans les deux services, 53% des SME contenant une obligation comportaient une obligation de soin.

²⁸³² THEOLEYRE L., op. cit., p. 3

²⁸³³ MINISTÈRE DE LA JUSTICE *Annuaire statistique de la Justice*, op. cit., spéc. p. 143 et s. : en 2010, en matière délictuelle, 24,8% des SME ont été prononcés dans le cadre d'une condamnation pour conduite en état alcoolique, 20% (11020) dans le cadre de condamnations pour violences volontaires, 11,3 % (6304) dans le cadre de condamnations pour vols, 10,2% (5659) dans le cadre de condamnations pour une infractions sur la législation des stupéfiants.

²⁸³⁴ Circulaire crim. 2006-09 du 27 avril 2006 relative aux aménagements de peine et aux alternatives à l'incarcération, 1.1.3.

préalablement au prononcé d'une obligation de soin²⁸³⁵. Les SPIP ne sont pas nécessairement les plus compétents en ce domaine, qui relève davantage des prérogatives des experts. Cette préconisation n'a pas été consacrée, les évaluations au stade sentenciel restant facultatives. La réforme d'août 2014 n'a pas pallié cette lacune, y compris dans le cadre de la contrainte pénale. Cette peine peut être prononcée lorsque la personnalité de l'auteur, sa situation matérielle, familiale et sociale et les faits justifient « *un accompagnement socio-éducatif individualisé et soutenu* »²⁸³⁶. Elle s'adresse à un profil particulier de justiciables. Son prononcé doit a priori reposer sur une évaluation préalable de leur situation, qui reste facultative. A défaut de disposer d'éléments suffisants, la juridiction de jugement peut déléguer le prononcé des obligations, interdictions et mesures d'aide au JAP qui statue après évaluation par le SPIP²⁸³⁷. Il lui incombe néanmoins de prononcer la peine, sans évaluation préalable. Ces dispositions consacrent l'intervention post-sentencielle du service en matière d'évaluation²⁸³⁸.

3 – L'évaluation au stade post-sentenciel, une compétence consacrée

702. Pour pallier le manque d'individualisation des décisions prononcées, dans un temps contraint, au stade sentenciel, le législateur a instauré différentes procédures entraînant une mise à exécution différée des condamnations, notamment des courtes peines d'emprisonnement dans le cadre de la procédure dite 723-15. Le SPIP y exerce une mission essentielle et pleinement consacrée d'aide à la décision judiciaire. Il contribue au respect des principes fondamentaux assignés à l'exécution des peines.

703. La phase de l'exécution des peines constitue une étape judiciaire essentielle, qui a longtemps constitué la partie invisible du procès pénal. Si les peines doivent être « *mises à exécution de façon effective et dans les meilleurs délais* »²⁸³⁹, leur exécution reste différée par rapport à leur prononcé, le temps dégagé permettant une individualisation de leurs modalités d'exécution. Le procès pénal se poursuit au-delà du jugement sous le contrôle du JAP, qui s'appuie sur les SPIP chargés du suivi des PPSMJ. La circulaire de 2008 confirme le rôle des

²⁸³⁵ BURGELIN J.F., *Santé, justice et dangers* : pour une meilleure prévention de la récidive, Rapport de la Commission Santé-Justice, Ministère de la Justice, Juillet 2005, 193 p., spéc. p. 51-53.

²⁸³⁶ C. pén., art. 131-4-1 al. 1 créé par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur du 1^{er} octobre 2014 au 1^{er} janvier 2017.

²⁸³⁷ C. pén., art. 131-4-1 al. 9 et 12 créés par la loi n°2014-896 du 15 août 2014, en vigueur du 1^{er} octobre 2014 au 1^{er} janvier 2017.

²⁸³⁸ CPP, art. D. 49-82 à D. 49-86 créés par le décret n°2014-1582 du 23 décembre 2014 en vigueur au 27 décembre 2014.

²⁸³⁹ CPP, art. 707 al. 1 modifié par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004, en vigueur au 1^{er} janvier 2005.

services dans l'évaluation des condamnés au stade post-sentenciel²⁸⁴⁰. Les règles européennes relatives à la probation consacrent également le principe d'une évaluation systématique du justiciable avant et pendant la mise en place du suivi, conçue comme « *une appréciation qui analyse de façon systématique et approfondie sa situation particulière* »²⁸⁴¹. Les juridictions de l'application des peines peuvent mandater le SPIP afin qu'il réalise une enquête leur permettant d'individualiser leurs décisions²⁸⁴². Les évolutions législatives ont contribué à renforcer le rôle du service au titre de sa mission d'aide à la décision judiciaire. La légalisation de la procédure dite 723-15, c'est-à-dire son intégration dans la partie législative du code de procédure pénale, s'est accompagnée d'un renforcement des prérogatives du SPIP qui dispose d'un pouvoir de proposition²⁸⁴³. De manière générale, le service peut proposer au JAP des aménagements de peine ou des modifications de leurs modalités d'exécution en cours d'exécution de la peine²⁸⁴⁴. Son activité est d'ailleurs mesurée à l'aune du pourcentage de propositions d'aménagements de peine sur lesquelles il s'est prononcé favorablement²⁸⁴⁵. Le nombre d'enquêtes réalisées par les services au stade post-sentenciel a augmenté depuis 2000, notamment dans le cadre des enquêtes relevant de la procédure dite 723-15²⁸⁴⁶. L'organisation de permanences ad hoc leur permet de répondre à la demande croissante des magistrats tout en respectant des conditions temporelles très strictes. La spécialisation de certains personnels sur ces missions d'enquête, dans le cadre de la polarisation des services, leur permet également de gagner en efficacité et en réactivité.

704. L'évaluation préalable à la mise à exécution de la peine en milieu ouvert s'intègre parfaitement dans le cadre de la prise en charge du justiciable. Cette phase d'observation « *vise à initier chez la PPSMJ une réflexion sur le sens et la portée de la décision judiciaire, à évaluer ses capacités de mobilisation et à définir un plan d'actions* »²⁸⁴⁷. Elle peut faire sens pour les personnels qui s'y investissent. Contrairement aux enquêtes pré-sentencielles, le CPIP peut, dès le premier entretien, initier le suivi du condamné, qu'il aura vocation à accompagner et contrôler par la suite. Le personnel assurant la première évaluation n'est pas nécessairement celui qui sera

²⁸⁴⁰ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., 2.2.2.

²⁸⁴¹ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1 op. cit. règle n°66.

²⁸⁴² CPP, art. 712-16 modifié par la loi n°2010-242 du 10 mars 2010 ; CPP, art. D. 574 al. 1 modifié par le décret n°2014-1582 du 23 décembre 2014, en vigueur au 27 décembre 2014.

²⁸⁴³ CPP, art. 723-15-1 créé par la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, en vigueur au 26 novembre 2009.

²⁸⁴⁴ CPP, art. D. 575 al. 3 modifié par le décret n°2011-1876 du 14 décembre 2011, en vigueur au 17 décembre 2011.

²⁸⁴⁵ MINISTÈRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS, *Budget général, Mission ministérielle Justice, Projets annuels de performances*, Annexe au projet de loi de finances pour 2015, op. cit., spéc. p. 82 : le pourcentage de propositions d'aménagements de peine avec avis favorable du SPIP au regard du nombre de dossiers examinés par le SPIP dans le cadre de l'article 723-15, 712-6 et 723-19 CPP constitue l'indicateur 1.2 intitulé « *mesure de l'activité des services pénitentiaires d'insertion et de probation* » dans le cadre de ce projet annuel de performance.

²⁸⁴⁶ DAP, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice, 1980-2014*, op. cit., p. 56 : en 2013, les SPIP ont réalisé 36259 enquêtes dans le cadre de la procédure dite 723-15, soit une progression de 30,2% depuis 2000.

²⁸⁴⁷ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., 2.2.2.

ensuite chargé de la mise en oeuvre effective de la mesure²⁸⁴⁸. La qualité de l'évaluation apparaît indispensable pour éviter une perte d'information et garantir la continuité et la cohérence du suivi. Les mêmes enjeux apparaissent dans le cadre de l'évaluation préalable aux aménagements de peine prononcés en cours d'exécution d'une peine privative de liberté. L'évaluation est effectuée en détention, par des personnels qui peuvent être différents de ceux intervenant en milieu ouvert. Cette rupture géographique peut nuire à l'instauration d'échanges informels, qui permettent souvent de compléter, de préciser les informations contenues dans le dossier. L'avis des CPIP intervenant en détention repose sur un travail de préparation mené en amont avec le détenu, qui peut s'avérer pertinent dans le cadre du suivi en milieu ouvert. Les personnels du services doivent en ce sens travailler en étroite collaboration sur ces dossiers lors de la mise à exécution effective d'une mesure de milieu ouvert.

705. L'évaluation au stade post-sentenciel se prolonge tout au long du suivi du justiciable. Outre ces enquêtes ponctuelles préalables à la mise à oeuvre d'une mesure, le SPIP doit adresser au magistrat mandant des rapports réguliers d'évaluation de la situation des justiciables²⁸⁴⁹. Ces rapports permettent à l'autorité judiciaire d'apprécier les conditions d'exécution de la mesure, et le cas échéant, d'en modifier les contours. L'évaluation apparaît comme un processus continu au sein duquel les services jouent un rôle central. Elle constitue le support indispensable de l'exécution de la peine, pouvant fonder le prononcé d'un aménagement de peine. En raison de ces enjeux, les CPIP ont progressivement vu leurs méthodes d'évaluation classiques remises en cause. Les réflexions conduites au sein de l'Administration Pénitentiaire entendaient leur conférer les moyens de proposer une évaluation pertinente de la situation, du profil et du risque de récidive du justiciable.

B – La méthode d'évaluation mise en oeuvre par les SPIP contestée

706. Les méthodes d'intervention des CPIP ont longtemps reposé sur des fondements prétoriens, fortement inspirés des méthodes du travail social classique. Si cet ancrage social a progressivement été gommé des textes, les pratiques évoluent plus lentement. Traditionnellement, les personnels s'appuient sur leur jugement professionnel pour apprécier la personnalité et la situation des justiciables (1). Cette méthode d'évaluation classique a été

²⁸⁴⁸ Voir supra.

²⁸⁴⁹ CPP, art. D. 575 al. 4 et 5 modifiés par le décret n°2011-1876 du 14 décembre 2011, en vigueur au 17 décembre 2011.

progressivement remise en cause (2).

1 – Le jugement professionnel non structuré, méthode d'évaluation classique des CPIP

707. Les évaluations menées par les agents de probation présentent des caractéristiques particulières. Elles reposent sur une méthodologie largement prétorienne et peu structurée qui a longtemps prévalu et résiste encore aux tentatives d'évolution impulsées par la Direction de l'Administration Pénitentiaire (a). Dans le contexte actuel, les personnels n'étayent que peu leur analyse par une diversification des sources (b). L'appréciation du profil et de la situation du justiciable repose principalement sur leur jugement professionnel.

a- Une évaluation faiblement structurée

708. Au stade pré-sentenciel, sentenciel ou post-sentenciel, les évaluations sont réalisées par les personnels à l'issue d'entretiens individuels. Les CPIP s'appuie principalement sur des trames, peu structurées et qui ne font pas l'objet d'une véritable harmonisation au plan national.

709. Dans le cadre de l'évaluation initiale, les CPIP s'appuient majoritairement sur une fiche d'accueil élaborée localement au sein de chaque service, support de la conduite de l'entretien et du recueil d'informations auprès du justiciable. Cette fiche est complétée à partir des éléments recueillis auprès du justiciable, éventuellement vérifiés sur la base des justificatifs fournis et des pièces judiciaires versées au dossier. Des items communs se dégagent des différentes trames étudiées, relatifs à l'état civil du condamné, à sa situation familiale, sociale, financière, professionnelle et sanitaire et à ses éventuels antécédents judiciaires²⁸⁵⁰. Les informations transcrites sont a priori objectives et factuelles, même si certains items peuvent donner lieu à des observations du CPIP, portant notamment sur la qualité de ses relations familiales ou ses perspectives d'évolution professionnelles. Cette trame ne constitue qu'un support non contraignant, que les personnels sont libres de suivre, d'adapter, de compléter. Ils disposent d'une liberté d'appréciation dans la manière dont ils conduisent leurs entretiens, abordent, ou non, les items, retranscrivent et combinent leurs observations. Les pratiques des professionnels observés apparaissent disparates. Certains CPIP se contentent de renseigner les différents items, à la

²⁸⁵⁰ Les items communs sont : l'état civil (nom, prénom, date de naissance, numéro de sécurité sociale) ; le domicile, la situation familiale (statut marital, nombre d'enfants et âge, nom des parents, statut professionnel) ; la situation financière (type et montant des ressources mensuelles, charges fixes, dommages et intérêts aux victimes) ; le parcours scolaire (niveau scolaire, diplômes, formations) ; la situation professionnelle (expérience professionnelle, emplois exercés, activité professionnelle actuelle, type de contrat) ; la situation sanitaire (pathologie particulière, suivi sanitaire, problème d'addiction) et la situation pénale (infraction commise et peine prononcée, antécédents judiciaires), loisirs.

manière d'un questionnaire administratif. En réponse, certains condamnés se plient à ce questionnement de manière parfois mécanique, pouvant être las de répéter des informations déjà données à différentes reprises. Même en présence d'une première grille d'entretien, remplie par un collègue notamment dans le cadre de la procédure dite 723-15, il est fréquent que le personnel chargé du suivi reprenne les items pour les compléter. Palliant le caractère figé de cette grille, qui ne laisse que peu de place à d'éventuels commentaires, de nombreux personnels prennent des notes sur papier libre, soit pendant l'entretien soit à l'issue de celui-ci, afin d'affiner leurs observations. Si le premier entretien leur permet d'avoir une vision d'ensemble de la situation, ils peuvent repérer des éléments importants de l'histoire ou de la situation du condamné, en vue de les aborder ultérieurement dans le cadre de la prise en charge.

710. Dans le cadre des entretiens de suivi, les CPIP retranscrivent le contenu des échanges dans des notes, sur papier libre, sans aucun formalisme. Ces notes ne sont pas toujours versées au dossier ou ne sont pas toujours exploitables par un tiers. Leur contenu est très variable selon les personnels. Certaines sont factuelles, se contentant d'aborder les principaux points relatifs notamment aux obligations du justiciable, afin d'en apprécier l'évolution. D'autres sont plus circonstanciées et approfondies. Elles peuvent contenir de véritables éléments d'analyse formulés par le professionnel, même si les personnels se montrent de plus en plus prudents suite à l'affaire de Pornic. Ces notes constituent le support principal de la rédaction des rapports de suivi semestriels ou terminaux transmis au magistrat mandant²⁸⁵¹. Ces rapports font l'objet d'une trame ad hoc disponible sur APPI. Cette trame est structurée en différentes parties, au sein desquelles le CPIP développe librement son analyse, sans contrainte formelle. Elle reprend l'état civil du justiciable, sa situation socio-professionnelle, son parcours pénal, le cadre judiciaire et pénal²⁸⁵². A l'issue de ce rapport, le personnel doit proposer une synthèse de l'évolution de la PPSMJ et proposer, à partir de son analyse, de nouvelles hypothèses de travail en termes de fréquence et de contenu du suivi. Ces modalités de prise en charge sont validées par le supérieur hiérarchique,

²⁸⁵¹ CPP, art. D. 575 modifié par le décret n°2010-1635 du 23 décembre 2010, en vigueur du 29 décembre 2010 au 17 décembre 2011.

²⁸⁵² Dans APPI, la trame du rapport semestriel se décompose en quatorze parties. Les sept premières parties permettent de rappeler ou de faire le point sur différents éléments : l'état civil, le domicile, la situation socio-professionnelle (a minima la situation familiale, professionnelle, financière et de l'hébergement) qui inclut également la situation sanitaire (suivi chronique, obligation de soin) et la situation au regard des dommages et intérêts, le parcours pénal (peine, infraction, incarcération), la mesure et les obligations, le cadre judiciaire et pénal (rappel des obligations, des dommages et intérêts, infraction, fin de peine), les convocations (date des convocations au SPIP). Le rapport se conclut par une phase d'analyse présentée en trois parties : évaluation semestrielle (respect des obligations, démarche d'insertion, proposition du service), analyse et nouvelles hypothèses de travail (fréquence du suivi, contenu du suivi), nouvelles propositions de modalités de prises en charge. Elle se conclut par quatre parties attestant de la validation du rapport par le cadre du service et sa transmission au JAP : commentaire du supérieur hiérarchique (à destination du rédacteur), modalités de prise en charge retenues par le supérieur hiérarchique, soit transmis (à destination du JAP), réponse du JAP.

qui peut y apporter des commentaires. Ce rapport est ensuite transmis au JAP via APPI, ce dernier devant y apporter une réponse, même succincte, attestant de sa réception. Cette trame ne constitue qu'un modèle, que les personnels suivent de manière variable, développant plus ou moins leur analyse.

711. Ces différentes trames guident les personnels, en leur précisant les éléments à évaluer. Elles ne garantissent pas nécessairement la pertinence de l'analyse proposée. Celle-ci repose sur la capacité des CPIP à mettre les informations recueillies en perspective avec un éventuel risque de récidive ou, au contraire, avec une sortie progressive de la délinquance. Face à certaines problématiques, alcoolique, toxicologique, sexuelle ou violente, les personnels peuvent suivre des modules de formation continue ad hoc proposés par l'ENAP. Ces formations, dont le nombre de places est limité, évoluent annuellement. Elles donnent lieu à des sessions proposées à dates fixes, qui ne sont pas toujours compatibles avec les contraintes professionnelles ou personnelles des agents. Au niveau local, certains SPIP mettent en place des formations conduites en étroite collaboration avec des partenaires extérieurs²⁸⁵³. Ces formations permettent aux CPIP d'approfondir leur connaissance sur certaines thématiques et de mieux évaluer le profil des PPSMJ. Afin d'affiner leur analyse face à ces problématiques, certains personnels s'appuient sur des grilles d'évaluation plus structurées, présentées lors de formations locales, découvertes dans le cadre de recherches personnelles ou disponibles sur des sites institutionnels²⁸⁵⁴. Ces pratiques restent isolées. Par ailleurs, les personnels ne procèdent que rarement à des vérifications matérielles des éléments fournis par le justiciable, arguant du manque de temps et de moyens nécessaires pour y procéder.

b- Une évaluation faiblement étayée

712. Les informations soutenant l'évaluation du justiciable sont recueillies sur un mode purement déclaratif. Elles ne sont que rarement corroborées par d'autres sources d'information, pour des raisons principalement matérielles.

713. Afin d'approfondir leur analyse, les personnels devraient diversifier leurs sources

²⁸⁵³ Le SPIP A a travaillé en étroite collaboration avec un organisme canadien afin de proposer une formation spécifique à la prise en charge des auteurs de violences conjugales ou familiales. Cette formation était découpée en quatre parties : problématique de la violence, accueil et évaluation, suivi individuel, outils d'intervention.

²⁸⁵⁴ Certains CPIP du SPIP A, notamment le CPIP A 8, utilisait certains instruments étrangers pour évaluer le profil des délinquants sexuels ou violents, s'appuyant sur la formation ad hoc suivie. Il mobilisait également une grille d'évaluation de la consommation d'alcool élaborée par l'INPES, disponible sur : http://alcool-info-service.fr/evaluer/etape_1

d'informations, afin de vérifier, de compléter les propos recueillis. Le comité européen pour les problèmes criminels estime que « *l'appréciation doit reposer sur des sources d'information très diverses : rapports du tribunal, dossiers du service de probation et, s'il y a lieu, renseignements provenant d'autres services de probation ou de proches de l'auteur de l'infraction* »²⁸⁵⁵. Les CPIP doivent en principe avoir accès au dossier pénal du condamné, ce qui n'est pas toujours le cas en pratique. La circulation défaillante des dossiers entre les différents services pénitentiaires et judiciaires est souvent déplorée. Lors du premier entretien, les CPIP ne disposent pas toujours du jugement de condamnation, ni des extraits du casier judiciaire ou des évaluations ou expertises pré-sentencielles éventuellement réalisées. En dépit de nombreux efforts engagés en vue de leur dématérialisation respective, la communication des informations tout au long de la chaîne pénale reste défaillante²⁸⁵⁶. Les différentes applications utilisées par les acteurs judiciaires et pénitentiaires souffrent encore d'un cloisonnement, qui engendre des ruptures dans la prise en charge des justiciables²⁸⁵⁷. L'application APPI, propre aux services de l'application des peines, est utilisée par les SPIP tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé et par les JAP. Elle n'est encore pas interconnectée avec l'application Cassiopée, utilisée par les acteurs judiciaires. L'application GENESIS n'est accessible qu'en détention. Les personnels n'y ont accès qu'à l'intérieur des établissements pénitentiaires. Seuls les surveillants intervenant au siège des SPIP, dans le cadre de la segmentation et de la prise en charge du PSE, y ont accès en milieu ouvert. Les documents relatifs à la détention ne sont pas directement accessibles aux personnels intervenant au milieu ouvert. Pour y accéder, ils doivent solliciter leurs collègues du milieu fermé ou le greffe pénitentiaire pour obtenir la version papier du dossier. Les CPIP ne disposent pas toujours des éléments portant sur le parcours carcéral des personnes qu'ils suivent en milieu ouvert. En ce qui concerne la situation sanitaire des justiciables, les professionnels se heurtent bien souvent au secret professionnel²⁸⁵⁸. Si certains CPIP instaurent des échanges informels avec les professionnels de santé, ces échanges restent fragiles, reposant essentiellement sur des relations inter-personnelles. Ils ont également tendance à se raréfier, les personnels invoquant leur charge de travail trop conséquente pour les poursuivre²⁸⁵⁹.

²⁸⁵⁵ COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS, *Commentaire sur le projet de recommandation CM/REC(2010) du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation*, 15 décembre 2009, commentaire de la règle n°66.

²⁸⁵⁶ BLANC E., *Rapport d'information n°505 déposé par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'Administration Générale de la République sur l'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes majeures*, Assemblée Nationale, 13 décembre 2007, 138 p., spéc. p. 25-32.

²⁸⁵⁷ IGF, IGSJ, *Les Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation*, op. cit., spéc. p. 9.

²⁸⁵⁸ C. Santé publ., art. L.1110-4 en ce qui concerne les personnels médicaux ; CPP, art. D. 162 en ce qui concerne le dossier destiné au SPIP.

²⁸⁵⁹ Cet argument a notamment été avancé en entretien par les CPIP A 1, A 4, B 1.

714. L'évaluation de la situation personnelle des justiciables se heurte aux mêmes obstacles. Les personnels ne disposent que rarement du temps et des moyens nécessaires pour rencontrer ou contacter l'entourage des condamnés. L'enquête de faisabilité, exigée préalablement à la mise en oeuvre du PSE, a longtemps constitué une exception. Dans ce cadre, les CPIP devaient se déplacer chez le condamné pour vérifier la compatibilité du logement avec le dispositif. Ils pouvaient ainsi appréhender l'environnement du justiciable. « *Si l'on considère que l'acte délinquant résulte de l'interaction entre une personne et un certain contexte, la visite à domicile représente l'un des moyens les plus pertinents pour prendre en compte l'environnement de la personne, aux plans matériel et relationnel* »²⁸⁶⁰. Une telle démarche permet d'impliquer l'entourage du condamné dans la mise en oeuvre de la mesure. Cette implication peut constituer un soutien important dans le processus de réinsertion du justiciable. Ces visites tendent à se raréfier, en dépit de leur importance²⁸⁶¹. Les enquêtes de faisabilité sont désormais principalement réalisées par les personnels de surveillance dédiés affectés aux services. De manière plus générale, les personnels sont incités, par leur hiérarchie, à limiter le nombre de visites à domicile. Cette raréfaction résulte de considérations pragmatiques. Si l'argument sécuritaire est officiellement mis en avant²⁸⁶², les enjeux financiers ne sont sans doute pas étrangers à l'évolution des pratiques²⁸⁶³. Le fait de recevoir les visites du travailleur social fait pourtant toujours partie des mesures de contrôle obligatoires de l'article 132-44 du code pénal. Les CPIP les plus anciens, qui ont connu la pratique régulière de ces entretiens à domicile, soulignent leur intérêt et déplorent leur raréfaction²⁸⁶⁴. Le positionnement entre le condamné et l'agent de probation est différent dans ce cadre, au regard de celui observé lors des entretiens réalisés au sein des locaux du SPIP.

715. Ces évolutions privent les personnels d'informations complémentaires pertinentes et peuvent appauvrir la qualité de leur évaluation. Les personnels s'appuient essentiellement sur les pièces judiciaires versées au dossier, et notamment les antécédents judiciaires et la condamnation, qui constituent souvent les seuls éléments d'informations extérieurs, et a priori objectifs, dont ils disposent. Ces documents jouent un rôle important dans l'évaluation menée par le CPIP, bien qu'ils génèrent « *une vision sélective et partielle du sujet* »²⁸⁶⁵. Réalisée à partir d'informations parcellaires et ne s'appuyant sur aucun support véritablement structurant,

²⁸⁶⁰ DINDO S., op. cit., p. 104.

²⁸⁶¹ HERZOG-EVANS M., *Le juge de l'application des peines, Monsieur Jourdain de la désistance*, op. cit., spéc. p. 152.

²⁸⁶² Circulaire du 6 août 2013 relative à la sécurité dans les SPIP, NOR : JUSK1340021C, 20 p., p. 10, 2.2.1.

²⁸⁶³ DINDO S., op. cit., spéc. p. 103.

²⁸⁶⁴ Entretien avec le CPIP A 6, 2012.

²⁸⁶⁵ OTTENHOF R. (dir.), FAVARD A.M. (coord.), *L'exécution par l'Administration Pénitentiaire des mesures en milieu ouvert*, op. cit., spéc. p. 25.

l'évaluation repose essentiellement sur le jugement professionnel des CPIP, considéré, dans ces conditions, comme non structuré²⁸⁶⁶. Relevant davantage de l'observation que de l'analyse, elle ne permet pas toujours de cerner la problématique complexe du sujet²⁸⁶⁷. Ces critiques ont été particulièrement prégnantes suite à l'affaire dite de Pornic. Dans un contexte délicat en termes de stock de mesures, le directeur du SPIP de Loire-Atlantique avait fait le choix, conformément aux orientations du service de l'application des peines²⁸⁶⁸, de procéder à l'affectation systématique des seuls dossiers jugés particulièrement sensibles ou particulièrement signalés²⁸⁶⁹. L'évaluation du caractère prioritaire des dossiers portait principalement sur la nature de l'infraction commise et de la peine exécutée. Conformément à ces critères, le dossier de M. Meilhon n'a pas été jugé prioritaire²⁸⁷⁰. Ce fait divers a souligné la nécessité pour l'Administration Pénitentiaire de renforcer la capacité de ses services à proposer une évaluation fiable et pertinente. La méthode reposant sur un jugement professionnel peu ou faiblement structuré, telle que mise en oeuvre par les CPIP, a été progressivement remise en cause au regard de l'objectif central de prévention de la récidive. La structuration de l'évaluation apparaît comme le gage d'une meilleure appréhension de la complexité du phénomène de la délinquance individuelle. Cette remise en cause ne constitue pas une exception nationale. Elle témoigne du souci originel de mieux cerner les problématiques individuelles qui interviennent dans les comportements délinquants.

2 – Le jugement professionnel non structuré, une méthode critiquée

716. L'«étude scientifique du phénomène criminel» ou criminologie donne à voir différentes conceptions du phénomène criminel²⁸⁷¹. Les théories multi-factorielles ont progressivement supplanté l'unilatéralisme des théories originelles (a). La prise en compte de multiples facteurs a renforcé la nécessité d'une structuration de l'évaluation afin de rendre la détermination du risque individuel de récidive plus fiable (b).

²⁸⁶⁶ BENBOURICHE M., VENTÉJOUX A., LEGOUBAULT M. HIRSCHMANN A., L'évaluation du risque de récidive en France : expériences et attitudes des Conseillers Pénitentiaires d'Insertion et de Probation, *RICPTS*, 2012, vol. 65, n°3, p. 305-318.

²⁸⁶⁷ OTTENHOF R. (dir.), FAVARD A.M. (coord.), op. cit., spéc. p. 116.

²⁸⁶⁸ IGSJ, *Rapport d'inspection de fonctionnement du service de l'application des peines du tribunal de grande instance de Nantes*, op. cit., spéc. p. 17.

²⁸⁶⁹ ISP, *Rapport relatif à la prise en charge de M. Tony Meilhon par le SPIP de Loire-Atlantique*, op. cit., spéc. p. 10.

²⁸⁷⁰ ISP, op. cit., spéc. p. 10 ; IGSJ, op. cit., spéc. p. 17 : le directeur du SPIP, dans une note adressée aux magistrats, précisait qu'en matière de SME, seuls les « dossiers sensibles ou particulièrement signalés » seraient affectés, à savoir les dossiers « des personnes condamnées pour agression sexuelle, violences, homicide et blessures involontaires en état alcoolique ». Il se conformait aux orientations définies par le service de l'application des peines qui prévoyait même pour les mesures de SME que « le suivi de l'ensemble des mesures serait limité aux enregistrements et saisines du SPIP, au traitement simplifié des pages APPI, à la gestion des incidents concernant les probationnaires condamnés pour les seules atteintes aux personnes (infractions de natures sexuelles, violences) et aux avis sollicités par le parquet dans le cadre des comparutions immédiates ».

²⁸⁷¹ GASSIN R., *Criminologie*, op. cit., spéc. p. 3, §2.

a- La complexité causale de la délinquance

717. La volonté de lutter contre le phénomène criminel, et plus précisément contre la récidive, suppose, en amont, d'identifier les facteurs impliqués dans le passage à l'acte. Différentes théories se sont succédées, traduisant l'influence des différentes disciplines au carrefour desquelles se trouve la criminologie à savoir, selon Raymond Gassin, la biologie criminelle, la sociologie criminelle et la psychologie criminelle²⁸⁷². Présentées isolément, les premières théories générales donnent à voir une vision parfois antagoniste du phénomène délinquant. Cet antagonisme a pu être dépassé par la conception plus holistique soutenue par des théories plus récentes, envisageant l'étude de l'individu en tant que personne, appréhendé dans toute sa complexité.

718. Dès le XIX^e siècle, différentes théories ont été formulées, à partir d'études empiriques, afin de déterminer les facteurs du crime et les moyens d'y remédier. Elles ont permis d'établir différentes classifications des délinquants, reposant sur des facteurs psychologiques, biologiques ou sociologiques²⁸⁷³. La criminologie clinique qui s'en dégage réserve une place particulière au concept de dangerosité ou d'état dangereux qui doit constituer, selon Raffaele Garofalo, juriste italien et disciple de Cesare Lombroso « *le nouveau critère de la pénalité* »²⁸⁷⁴. L'état dangereux est défini comme « *état, situation ou action dans lesquels une personne ou un groupe de personnes font courir à autrui ou aux biens un risque important de violence, de dommage ou de destruction* ». La dangerosité renvoie à « *la très grande probabilité qu'un individu commette [une infraction]* »²⁸⁷⁵. Elle est déterminée par différents facteurs. La « *capacité criminelle* » ou « *témébilité* » qui « *désigne la perversion constante et agissante de l'agent et la quantité de mal qu'on peut redouter de sa part* »²⁸⁷⁶. Ce facteur statique est complété par la notion « *d'adaptabilité* » de l'individu qui appréhende « *son potentiel d'adaptation dans un contexte social susceptible de mettre un frein à ses pulsions criminelles* »²⁸⁷⁷. La prise en compte de ces facteurs permet, sur la base d'une observation de l'individu, « *de formuler un diagnostic de cet état dangereux, c'est-à-dire d'en déterminer l'existence, la nature et le degré* »²⁸⁷⁸. Le médecin italien Cesare Lombroso, père de l'Ecole Positiviste, est souvent présenté comme l'un des

²⁸⁷² GASSIN R., op. cit., p. 27-30, §34-36 : l'auteur identifie trois disciplines principales : la biologie criminelle, la sociologie criminelle, la psychologie criminelle.

²⁸⁷³ PINATEL J., La classification des criminels, RSC 1956, p. 863 et s.

²⁸⁷⁴ GASSIN R., op. cit., spéc. p. 692, §847.

Voir sur ce point : GAROFALO R., *La criminologie, Etude sur la nature du crime et la théorie de la pénalité*, 1885, 2^e éd., Paris, Alcan, 1890, 452 p.

²⁸⁷⁵ GASSIN R., op. cit., spéc. p. 693, §849.

²⁸⁷⁶ GAROFALO R., op. cit., spéc. p. 259.

²⁸⁷⁷ CUSSON C., *La criminologie*, 6^e éd., Paris, Hachette, 2014, 168 p., spéc. p. 44.

²⁸⁷⁸ GASSIN R., ib. id., §868, p. 704.

premiers théoriciens du phénomène criminel et le fondateur de la criminologie scientifique²⁸⁷⁹. Selon une conception anthropologique, il considère que « *l'individu criminel, et non le crime en tant qu'entité abstraite, [doit être] envisagé comme objet de la science* »²⁸⁸⁰. Dans son ouvrage fondateur, *L'homme criminel* publié en 1876²⁸⁸¹, il soutient que la délinquance est un phénomène naturel, que l'homme naît criminel. Sa position se heurte à une difficulté conceptuelle dès lors qu'il apparaît délicat d'« *assimiler le crime à un fait naturel alors que les délits ne sont autres que des violations de normes juridiques édictées par le législateur, compte tenu d'une hiérarchie de valeurs qui peuvent même changer selon les temps et les lieux* »²⁸⁸². Pour la contourner, Cesare Lombroso s'attache à l'étude spécifique des auteurs de certaines infractions, contre les personnes et contre les biens, « *qui constituent, selon la sensibilité commune et selon une expérience historique largement étendue, des constantes dans le cadre de la réalité sociale* »²⁸⁸³. Il opère une « *distinction entre ces actions délictueuses, que Garofalo appellera plus tard « naturelles », et d'autres infractions pénales, dénommées « artificielles » qui sont en définitive des faits destinés à être incriminés par le législateur sur la base d'évaluations politiques contingentes* »²⁸⁸⁴. Sa formation médicale le conduit à appréhender le phénomène criminel selon des méthodes cliniques. Ses travaux s'appuient sur l'examen clinique et anthropométrique des délinquants, sur des autopsies complétées par l'étude de crânes de criminels²⁸⁸⁵. Cesare Lombroso s'attache principalement à « *décrire les stigmates anatomiques et morphologiques, biologiques et fonctionnels rencontrés chez les criminels* »²⁸⁸⁶, en postulant qu'il existe un type criminel²⁸⁸⁷. L'homme criminel présenterait des stigmates visibles de sa dégénérescence, le rapprochant physiquement de l'homme primitif. Le médecin soutient « *que le criminel en tant que sous-espèce de la race humaine était à [son] époque la persistance de - ou la régression vers - un type de sauvage, aussi irrésistiblement poussé de manière innée vers le crime, sous certaines conditions dans la société moderne, que l'épileptique vers ses crises d'épilepsie* »²⁸⁸⁸. Cette théorie anthropologique permet de rompre avec une conception abstraite du criminel et pose les fondements d'une véritable observation scientifique du délinquant. « *Si tout le monde s'accorde à*

²⁸⁷⁹ PINATEL J., Lombroso et la criminologie, RSC, 1977, p. 541-549.

²⁸⁸⁰ NUVOLONE P., La criminalité de Lombroso à nos jours, RSC, 1979, p. 739-750, spéc. p. 740.

²⁸⁸¹ LOMBROSO C., *L'homme criminel, Etude anthropologique et psychiatrique*, 5^e éd., Paris, Alcan, 1895, 567 p.

²⁸⁸² ib. id.

²⁸⁸³ NUVOLONE P., op. cit., spéc. p. 741.

²⁸⁸⁴ ib. id.

Voir sur ce point : GAROFALO R., op. cit., spéc. p. 24-61.

²⁸⁸⁵ PINATEL J., La doctrine lombrosienne devant la criminologie scientifique contemporaine, RSC, 1960, p. 318-325, spéc. p. 319: M. Lombroso aurait étudié 383 crânes de criminels italiens et examiné 5907 délinquants vivants pour mener ses observations.

²⁸⁸⁶ PINATEL J., op. cit., spéc. p. 319.

²⁸⁸⁷ GASSIN R., op. cit., spéc. p. 204, §204.

²⁸⁸⁸ BURGESS E. W., L'étude du délinquant en tant que personne, *Déviance et société* 2003, vol. 27, n^o 2, p. 111-130, spéc., p. 112.

reconnaître dans le créateur de l'anthropologie criminelle un prodigieux animateur, dont le rayonnement a ouvert la porte au développement de la criminologie pure et appliquée, (...) cet hommage rendu, on s'empresse généralement d'ajouter que l'apport lombrosien, de nos jours scientifiquement dépassé, se réduit à la théorie du criminel-né »²⁸⁸⁹. Cette conception innée de la délinquance reposant sur la catégorie du type criminel apparaît réductrice.

719. Cesare Lombroso lui-même a progressivement reconnu les limites de sa théorie et les difficultés rencontrées pour isoler le type criminel, reconnaissant que dès lors « 70% des criminels [étaient] pratiquement exempts de stigmates déformatifs, il n'était pas possible de construire un type anthropologique à partir des constatations diverses faites sur une minorité d'entre eux »²⁸⁹⁰. En complément de sa conception du criminel-né, l'auteur admet progressivement l'importance des facteurs sociaux dans la délinquance. Au-delà de l'étude physique des délinquant, il s'attache à dégager des traits psychologiques « qui plus ou moins accentués, se retrouvent chez les criminels »²⁸⁹¹. Selon lui, le portrait psychologique des délinquants se caractérise essentiellement par une insensibilité psychique, qui « entraîne une atrophie des sentiments moraux de compassion et de pitié qui sont les fondements de l'adaptation sociale », mais également « l'absence de scrupule ou de remords ». Cette « lacune morale » serait complétée par « de l'impulsivité, de la violence, de l'imprévoyance, de la vanité, de l'indolence, de l'intempérance et de la sensualité » ainsi que par « une religiosité superstitieuse ». « Ce portait (...) [attesterait] une lésion éthique du profil psychologique des criminels »²⁸⁹². Ces différents traits psychologiques seront par la suite repris pour définir la personnalité antisociale, ou le noyau central de la personnalité criminelle, développée notamment par Jean Pinatel autour des concepts d'égoïsme, de labilité, d'agressivité et d'indifférence affective²⁸⁹³. Dans l'esprit criminologue français, il existe toutefois entre les délinquants et les non-délinquants une différence non de nature mais de degré, de structures des différents facteurs²⁸⁹⁴. La théorie du criminel-né, si elle s'attache à décrire le profil type du criminel, ne s'intéresse pas du tout à l'étude du passage à l'acte qui « consiste, dans le cadre d'une approche subjective, à s'élever à la connaissance des processus psychologiques dominant la situation vécue par le sujet »²⁸⁹⁵. Dans cette perspective, l'appréhension du délinquant ne peut se concevoir de manière

²⁸⁸⁹ PINATEL J., op. cit., spéc. p. 319.

²⁸⁹⁰ PINATEL J., op. cit., spéc. p. 320.

²⁸⁹¹ PINATEL J., op. cit., spéc. p. 323.

²⁸⁹² ib. id.

²⁸⁹³ BOUZAT P., PINATEL J., *Traité de droit pénal et de criminologie*, t. 3, 3^e éd., Paris, Dalloz, 1975, 542 p., spéc. n°364-409 ; PINATEL J., Les orientations psychologiques récentes en criminologie, *RSC*, 1963, p. 377-387 ; PINATEL J., Les nouveaux développements de la théorie de la personnalité criminelle, *RSC*, 1985, p. 775-781.

²⁸⁹⁴ PINATEL J., La criminologie d'aujourd'hui, *Déviance et Société*, 1977, vol. 1, n°1, p. 87-93, spéc. p. 88.

²⁸⁹⁵ PINATEL J., La doctrine lombrosienne (...), op. cit., spéc. p. 324.

statique. Elle doit être réalisée de manière globale et dynamique.

720. En réaction à cette conception anthropologique, d'autres théories sociologiques voire multi-factorielles sont développées. Le juriste et sociologue français Gabriel Tarde propose, à la fin du XIX^e siècle, une explication interactionniste de la délinquance²⁸⁹⁶. Si l'auteur ne réfute pas complètement le postulat d'une anomalie biologique du délinquant, il considère le crime avant tout comme un phénomène social²⁸⁹⁷. Le criminel n'est pas une « *variété biologique* » mais un « *produit social* »²⁸⁹⁸. Le comportement délinquant résulterait des interactions entre l'individu et son environnement social, interactions régies par « *ce fait social fondamental qu'est l'imitation* »²⁸⁹⁹. Selon lui, « *toutes les similitudes d'origine sociale, qui se remarquent dans le monde social, sont le fruit direct ou indirect de l'imitation sous toutes ses formes, imitation-coutume ou imitation-mode, imitation-sympathie ou imitation-obéissance, imitation-instruction ou imitation-éducation, imitation naïve ou imitation réfléchie, etc* »²⁹⁰⁰. Le délinquant, comme tout individu, ne ferait qu'adapter sa conduite à celle de ses pairs. Il constitue « *un type professionnel créé par la société et résultant en partie de son propre crime, en partie du fonctionnement de la justice criminelle* »²⁹⁰¹, uni au groupe de délinquants par « *un lien social, le rapport intime qu'on observe entre gens adonnés au même métier ou à des métiers de même sorte* »²⁹⁰². Gabriel Tarde souligne « *la fécondité de cette force sociale de l'imitation* » qui permet d'expliquer le phénomène de la récidive. Selon lui, « *la même cause qui nous retient sur la pente de la première faute, à savoir l'obéissance à l'habitude et à la coutume, l'imitation de nous-mêmes et de notre milieu, nous conduit à récidiver, une fois la première faute commise* »²⁹⁰³.

721. En synthèse de ces auteurs, le sociologue italien Enrico Ferri propose une théorie médiane et multi-factorielle. Dans son ouvrage *La sociologie criminelle* publié en 1893²⁹⁰⁴, il développe la thèse selon laquelle « *l'activité criminelle est déterminée par toute une série de facteurs criminogènes, mais qui se combinent différemment selon les délinquants* »²⁹⁰⁵. L'auteur y réfute la théorie du criminel-né, en s'appuyant sur les premières études relatives à la récidive

²⁸⁹⁶ GASSIN R., op. cit., p. 165, §209

²⁸⁹⁷ TARDE G., Le type criminel, *Revue d'Histoire des Sciences Humaines*, 2000, n°3, vol. 2, p. 89-116.

²⁸⁹⁸ BURGESS E.W., op. cit., spéc. p. 112.

²⁸⁹⁹ ib. id.

VOIR : TARDE G., *Les lois de l'imitation, étude sociologique*, 2^e éd., Paris, Alcan, 1895, 428 p.

²⁹⁰⁰ TARDE G., op. cit., spéc. p. 39-40.

²⁹⁰¹ BURGESS E.W., op. cit., spéc. p. 112.

²⁹⁰² TARDE G., op. cit., spéc. 174.

²⁹⁰³ TARDE G., op. cit., p. 171.

²⁹⁰⁴ FERRI E., *La sociologie criminelle*, 2^e éd., Paris, Alcan, 1914, Paris, 640 p.

²⁹⁰⁵ GASSIN R., op. cit., §211-220, p. 166-170.

menées à partir des données du casier judiciaire. La statistique criminelle, qui est « *pour le législateur ce que sont pour le navigateur la carte, la boussole et la sonde* »²⁹⁰⁶, « *confirme de nouveau, d'une manière indirecte, l'observation que, sur le nombre total de ceux qui commettent des délits, une partie seulement présente ces anomalies individuelles que l'anthropologie a constatées* »²⁹⁰⁷. Le sociologue décrit la délinquance comme un « *phénomène complexe ayant des origines multiples* » d'ordre anthropologique, physique et social²⁹⁰⁸. Il conçoit « *l'étude de l'infraction en tant qu'action humaine, par l'observation de l'homme qui la commet et du milieu dans lequel il agit* », dans une perspective interactionniste²⁹⁰⁹. Sa théorie présente des limites dès lors qu' « *en assignant trop de causes au crime, [l'auteur] n'a conçu aucun moyen permettant de jauger le poids des différents facteurs impliqués, (...) l'inclusion omnibus de tous les facteurs possibles de délinquance dans un système d'explication sans un point de vue fondamental et sans méthode pour déterminer leur signification relative, [aboutissant] à la confusion plutôt qu'à l'explicitation* »²⁹¹⁰. Pour dépasser ce constat, le psychiatre américain William Healy, estimant que ces théories générales présentaient une « *valeur pratique nulle ou médiocre dans le traitement des individus et dans la compréhension de leur comportement* »²⁹¹¹, propose une nouvelle méthode à savoir l'étude du délinquant en tant que personne, c'est-à-dire en tant qu'individu socialement situé et construit, doté de statuts sociaux²⁹¹². « *La personnalité peut (...) être considérée comme la somme et la coordination des traits qui déterminent le rôle et le statut de l'individu dans le groupe social* »²⁹¹³. De cette nouvelle conception se dégage le souci d'approfondir la connaissance individuelle des délinquants. Il en découle une volonté d'améliorer la qualité de l'évaluation en recourant au pronostic statistique.

b- L'élaboration d'instruments structurés au soutien de l'individualisation

722. Comme le souligne Jean Pinatel, les différentes théories élaborées prises conjointement ont permis d'établir « *que la réalité clinique de l'état dangereux [était] incontestable* ». Rapidement s'est posée la question de savoir « *si cette réalité [pouvait] être statistiquement élaborée* », « *la réponse à cette question [constituant] une préoccupation essentielle de la recherche criminologique moderne* », notamment à compter de la moitié du XX^e siècle²⁹¹⁴. Cette

²⁹⁰⁶ LORD BROUGHAM, cité in FERRI E., op. cit., spéc. p. 159.

²⁹⁰⁷ FERRI E., op. cit., spéc. p. 126.

²⁹⁰⁸ ib. id.

²⁹⁰⁹ BOUZAT P., Le centenaire d'Enrico Ferri. L'oeuvre du maître. Son actualité, RSC, 1957, p. 1-18, spéc. p. 2.

²⁹¹⁰ BURGESS E.W., op. cit., spéc. p. 113.

²⁹¹¹ ib. id.

²⁹¹² BURGESS E.W., op. cit., spéc. p. 115.

²⁹¹³ BURGESS E.W., op. cit., p. 117.

²⁹¹⁴ PINATEL J., Le pronostic du comportement antisocial, RSC, 1952, p. 286-296, spéc. p. 291.

question s'est posée avec acuité suite à la publication de travaux nord-américains relatifs aux tables de prédiction de la récidive.

723. Les différentes recherches menées autour du concept de dangerosité ont progressivement permis de rompre avec une conception statique de la dangerosité, particulièrement manifeste dans le terme d'état dangereux. « *Initialement perçue comme constitutionnelle, statique et binaire (absente ou présente) la dangerosité est apparue comme étant un phénomène contextuel, (dépendant de la situation et des circonstances), dynamique (sujet à changement) et continu (située dans un continuum de probabilité)* »²⁹¹⁵. Dans le cadre de l'évaluation du délinquant, « *le terme d'«évaluation du risque» est donc apparu plus juste que celui de « dangerosité», qui restait lié à la notion de personnalité dangereuse* »²⁹¹⁶. Le recours au concept de dangerosité peut engendrer une confusion entre la dangerosité de l'individu et la dangerosité de son comportement, alors même que ces deux dangerosités sont différentes. Il peut induire une assimilation entre délinquant dangereux et auteurs d'infractions graves, alors qu'il n'y a pas nécessairement d'adéquation entre ces deux catégories d'individus²⁹¹⁷. Un individu peut avoir commis une infraction grave sans pour autant présenter un danger pour la société, dès lors que sa propension à renouveler son comportement paraît faible. L'utilisation du concept de risque de récidive apparaît en ce sens plus adapté dans le cadre de l'évaluation des délinquants²⁹¹⁸. Il se présente comme un « *concept franchement statistique et probabiliste* »²⁹¹⁹ élaborés à partir de facteurs identifiés.

724. Les premiers instruments d'évaluation du risque de récidive se présentaient sous la forme de tables de prédiction de la récidive, élaborées par des chercheurs américains au début du XX^e siècle²⁹²⁰. Leurs travaux sont guidés par « *le désir de prédire le comportement humain dans le contexte pénal découlant d'une nouvelle aspiration à individualiser la peine* »²⁹²¹. Les progrès de

²⁹¹⁵ NIVEAU G., *Évaluation de la dangerosité et du risque de récidive*, Paris, L'Harmattan, 2011, 178 p., spéc. p. 19.

²⁹¹⁶ ib. id.

²⁹¹⁷ CANTON R., COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS, CONSEIL DE COOPÉRATION PÉNOLOGIQUE, *Dangerosité et risque*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, Janvier 2010, 18 p., spéc. p. 3; MBANZOULOU P., La dangerosité des détenus, un concept flou aux conséquences bien visibles: le PSEM et la rétention de sûreté, *AJ Pénal*, 2008, p. 171 et s., spéc. p. 172.

²⁹¹⁸ CASTEL R., De la dangerosité au risque, *Actes de la Recherche en sciences sociales*, 1983, vol. 47-48, p. 119-127 ; SENON J-L., VOYER M., PAILLARD C., JAAFARI N., Dangerosité criminologique : données contextuelles, enjeux cliniques et experts, *L'information Psychiatrique*, 2009, vol. 85, n°8, p. 719-725, p. 722 ; PRATT J., Dangerosité, risque et technologies du pouvoir, *Criminologie*, vol. 34, n°1, 2001, p. 101-121

²⁹¹⁹ PRATT J., op. cit., spéc. p. 116.

²⁹²⁰ DEBUYST C., Dangerosité, tables de prédiction. La fausse clandestinité de la notion, in BORN M., KÉFER F., LEMAÎTRE A. (coord.), *Une criminologie de la tradition à l'innovation. En hommage à Georges Kellens*, Bruxelles, Larquier, 2006, 586 p., p. 251-266, spéc. p. 253.

²⁹²¹ HARCOURT B.E., KREEGER J., Une généalogie de la rationalité actuarielle aux Etats-Unis aux XIX^e et XX^e siècles, *RSC* 2010, p. 31 et s., spéc. p. 3.

l'individualisation pouvant se heurter « à l'état (...) insuffisant des techniques scientifiques permettant de juger objectivement [la personnalité] de l'individu, d'expliquer son comportement passé et surtout d'évaluer ses chances de resocialisation et de choisir les moyens les plus efficaces pour réaliser celle-ci »²⁹²², ces chercheurs proposent des outils statistiques afin d'évaluer le profil du justiciable et de prédire au mieux son comportement. Il ne s'agit plus d'expliquer les mécanismes du passage à l'acte, mais de tenter d'anticiper sur le comportement futur du délinquant afin de prononcer la peine idoine. Cette recherche d'une meilleure individualisation de la peine s'appuie sur le développement des statistiques à compter du XIX^e siècle, qui conduit progressivement à ce que les lois de la probabilité supplantent les lois de la nature en matière criminelle²⁹²³. « L'appel aux statistiques (...) fut associé à cette nouvelle philosophie de la peine ; il représentait donc non pas simplement une transition vers une pensée généralisante, raisonnant en termes de larges groupes, de catégories, de généralités comme le fameux concept d'« individus dangereux », mais aussi une transition vers l'individualisation »²⁹²⁴.

Dès le début du XIX^e siècle, le statisticien belge Adolphe Quételet et le français André-Michel Guerry élaborent, à partir de l'étude des premières statistiques françaises de la criminalité, les premières lois de probabilité relatives à la délinquance²⁹²⁵. Le premier est intimement « persuadé que de ce que les mesures, rigoureusement définies et systématiquement répétées (à travers l'espace et le temps), embarrassant les plus divers comportements, finiront par procurer la clef des mécanismes de la vie en société » et s'attache à « dégager les lois probabilistes qui nous régissent à notre insu et en dépit du libre arbitre individuel »²⁹²⁶. Le statisticien est conscient des critiques que suscite son ambition, certains y voyant « un véritable matérialisme, une prétention à rabaisser l'homme, sans tenir compte de ses facultés morales et intellectuelles, au rang des machines dont on calculerait les moindres mouvements »²⁹²⁷. Sans dénier le libre arbitre individuel, il se demande néanmoins si « ce libre arbitre, qui fait que les individus, pris isolément dans leur sphère d'action, échappent à toutes nos conjectures, étend (...) son action assez loin pour rendre également impossibles les prévisions qui concerneraient un nombre d'hommes plus ou moins grand »²⁹²⁸. L'étude des statistiques criminelles lui permet de

Voir égal. : HARCOURT B.E., Surveiller et punir à l'âge actuariel, généalogie et critique, op. cit., spéc. p. 8-10.

²⁹²² LEVASSEUR G. (dir.), op. cit., spéc. p. XXVI.

²⁹²³ ib. id.

²⁹²⁴ HARCOURT B.E., KREEGER J., op. cit., spéc. p. 3

²⁹²⁵ GASSIN R., op. cit., spéc. p. 163, §206.

²⁹²⁶ KELLENS G., HELIN E., QUÉTELET A., La morale et la statistique, *Déviance et Société*, 1984, vol. 8, n°1, p. 1-12, spéc. p. 1

²⁹²⁷ QUÉTELET A., Sur la statistique morale et les principes qui doivent en former la base, *Déviance et Société*, 1984, vol. 8, n°1, p. 13-41, spéc. p. 13.

²⁹²⁸ QUÉTELET A., op. cit., spéc. p. 14.

répondre par la négative, au regard des éléments de constance qui s'en dégagent. Ses observations révèlent que « *l'homme a le plus de penchant au crime quand le développement physique est à peu près complètement achevé, quand les passions règnent dans toute leur fougue, quand l'émancipation légale vient d'avoir lieu et que la raison n'a pas encore atteint sa maturité* », « *ce penchant [perdant], au contraire de son activité quand l'homme se marie, quand ses prévisions doivent s'étendre sur sa famille et quand la raison commence à dominer la violence des passions* »²⁹²⁹. La mise en lumière de cette régularité statistique dans la criminalité ouvre un nouveau champ dans l'étude des délinquants, qui se doit d'intégrer de multiples facteurs. Elle vient répondre « *à un sentiment palpable d'insécurité et d'infériorité dans le domaine juridique* » qui impose de réfléchir au moyen de résoudre l'indétermination du droit pénal en le faisant bénéficier des progrès scientifiques²⁹³⁰. Cet appel à la science semble rendre possible la maîtrise de l'incertitude liée au comportement humain.

725. Partant de ce constat, le sociologue Ernest Burgess élabore l'une des premières tables de prédiction scorées. Ses travaux marquent les prémises des méthodes dites actuarielles²⁹³¹. Sur la base d'études empiriques de cohortes de détenus libérés, le sociologue élabore l'un des premiers outils de prédiction de la récidive en matière de libération conditionnelle dès 1928. Il s'inspire des pratiques mises en oeuvre par les compagnies d'assurances pour estimer le coût probable de l'assurance de nouveaux clients au regard de l'expérience des personnes assurées présentant les mêmes caractéristiques. Animé par la volonté de proposer un outil de prédiction rigoureux et scientifique du comportement criminel, le sociologue conçoit un test comprenant vingt et un facteurs déterminants, relatifs notamment à l'âge, au sexe, à la situation sociale du détenu, ses antécédents judiciaires, auxquels est attribué un nombre de points. A l'issue de son étude, il affirme qu'« *il n'y a aucun doute quant à la faisabilité de la détermination des facteurs à l'origine du succès ou de l'échec d'un homme en liberté conditionnelle. Le comportement humain semble être sujet à un certain degré de prévisibilité* »²⁹³². Le principe de l'individualisation de la peine se situe au coeur des recherches d'Ernest Burgess qui conçoit son outil comme un moyen de sécuriser la prise de décision en matière de libération conditionnelle. Il souhaite contribuer au développement de la mesure qu'il considère comme « *un rouage essentiel pour servir les*

²⁹²⁹ QUÉTELET A., op. cit., spéc. p. 26.

²⁹³⁰ HARCOURT B.E., KREEGER J., op. cit., spéc. p. 31 : le sociologue s'est appuyé sur les travaux de ses prédécesseurs, les chercheurs américains Hornell Hart et Sam Warner qui avaient tenté d'identifier les principaux facteurs susceptibles de prédire l'échec ou le succès des condamnés placés en libération conditionnelle, sans toutefois parvenir à élaborer un test statistique ad hoc.

²⁹³¹ Sur la généalogie de la méthode actuarielle, voir : HARCOURT B.E., *Against prediction : punishing and policing in actuarial age*, Chicago, University of Chicago Press, 2006, 256 p., spéc. p. 39-108.

²⁹³² BURGESS E.W., cité par HARCOURT B.E., KREEGER J., op. cit., spéc. p. 33.

objectifs judiciaires de sanction, de réhabilitation des anciens détenus et le devoir de protection de la société »²⁹³³. A ses yeux, « élaborer des tables de prédiction, c'est montrer au public que la libération conditionnelle se réfère à un instrument qui permet de prendre des décisions sérieuses et adaptées à chaque cas et qui tiennent compte d'une pluralité de facteurs »²⁹³⁴. Les instruments de prédiction constituent alors un nouveau domaine de recherches fécond, les travaux mettant en avant la nécessité de réduire le nombre de facteurs retenus afin de rendre la méthode actuarielle plus opérationnelle. Le mouvement réductionniste est initié par les époux Glueck, qui, dès les années 1930, réduisent à sept la liste des facteurs déterminants²⁹³⁵. Les chercheurs ne surestiment cependant pas la valeur prédictive des tables, soulignant qu'elles ne sauraient constituer « un instrument automatique et machinal », mais qu'elles « peuvent utilement compléter et confirmer un pronostic topologique ou clinique »²⁹³⁶. Dans le prolongement de ces travaux, de nombreux outils de prédiction sont élaborés. Ils diffèrent par le nombre de facteurs retenus et l'adoption de mécanisme plus ou moins poussé de pondération. La majorité d'entre eux sont restés des modèles théoriques. Seule la méthode d'Ernest Burgess fait l'objet d'une mise en pratique limitée à l'Etat de l'Illinois au début des années 1930²⁹³⁷. L'intérêt pour les outils actuariels a été relancé dans la seconde moitié du XX^e siècle, en réponse aux critiques formulées à l'encontre du jugement professionnel non structuré.

726. Le mouvement contestataire est notamment porté, à partir de 1981, par le psychologue John Monahan²⁹³⁸, qui critique vigoureusement la méthode d'évaluation clinique non structurée, qui ne s'appuie sur aucun outil d'évaluation²⁹³⁹. Ces critiques concernent initialement la méthode employée par les experts psychiatres, le chercheur estimant que leur évaluation de la dangerosité n'était exacte que dans un cas sur trois²⁹⁴⁰. Même s'il a nuancé par la suite ses conclusions, il contribue à semer fortement le doute sur la fiabilité des expertises, et plus généralement des évaluations du risque de récidive²⁹⁴¹. La remise en cause des méthodes d'évaluation, loin de rester circonscrite aux experts, concerne progressivement l'ensemble des professionnels chargés

²⁹³³ FLECK M., L'étude et le traitement de la récidive à Chicago, 1920-1940. Contributions méthodologiques, *Champ Pénal*, 2008, Vol. V, (en ligne), §5.

²⁹³⁴ DEBUYST C., op. cit., spéc. p. 254.

²⁹³⁵ HARCOURT B.E., KREEGER J., op. cit., spéc. p. 7 ; PRATT J., op. cit., spéc. p. 114-116.

²⁹³⁶ PINATEL J., op. cit., spéc. p. 293.

²⁹³⁷ HARCOURT B.E., KREEGER J., op. cit., spéc. p. 35.

²⁹³⁸ HERZOG-EVANS M., Outils d'évaluation : sortis des fantasmes et de l'aveuglement idéologique, *AJ Pénal*, 2012, n°2, p. 75-89.

²⁹³⁹ BESSOLES P., La récidive criminelle au carrefour des épistémologies cliniques, juridiques et médico-légales, in BESSOLES P. (dir.), *Criminalité et récidive, évaluation, clinique, thérapeutique, interculturel*, Grenoble, PUG, 2007, 276 p., p. 9-27, spéc. p. 19 ; SENON J-L., VOYER M., PAILLARD C., JAAFARI N., op. cit., spéc. p. 722.

²⁹⁴⁰ MONAHAN J., *Predicting violent behavior : An assessment of the clinical techniques*, Thousand Oaks, Sage Publications, 1981, 183 p., spéc. p. 47-49

²⁹⁴¹ SENON J.L., VOYER M., PAILLARD M., JAAFARI N., op. cit., spéc. p. 722.

d'évaluer les délinquants, et notamment les agents de probation. Si ces professionnels semblent rechercher les facteurs progressivement dégagés par les études de cohortes, ils sont « *stigmatisés pour leur ignorance des données statistiques de base nécessaires à la production de prédictions exactes* »²⁹⁴², ne tenant notamment pas compte des informations relatives à l'environnement social et familial du délinquant. Faute de s'appuyer sur un instrument permettant de structurer leur jugement professionnel, ils seraient perméables à une certaine subjectivation de leurs propos. En fonction de leur histoire, de leur formation, de leur parcours professionnel, les personnels seraient susceptibles de donner un contenu variable à l'entretien, dans le choix et la formulation des questions, dans leur positionnement et leur réaction face aux propos de la personne. L'évaluation clinique traditionnelle, conduite dans le cadre d'un entretien individuel, leur conférerait « *un important pouvoir discrétionnaire, qui se manifeste à la fois dans le choix des informations retenues et dans la façon de combiner ses informations* »²⁹⁴³. Dans ces conditions, l'évaluation non structurée est décrite comme « *informelle, subjective et impressionniste* »²⁹⁴⁴, « *non validée scientifiquement, et fondée sur des corrélations intuitives* »²⁹⁴⁵. Le recours à des outils dits actuariels, c'est-à-dire mathématiques et statistiques, s'imposerait pour pallier les lacunes du jugement clinique et limiter l'arbitraire des évaluations non structurées²⁹⁴⁶. A l'aune de ces critiques, les méthodes d'évaluation des professionnels ont été repensées aux fins de leur permettre de déterminer de manière fiable le risque de récidive²⁹⁴⁷. Cette recherche de fiabilité a fait écho aux travaux de chercheur américain Robert Martinson relatifs aux méthodes de prise en charge des délinquants²⁹⁴⁸. L'intention initiale apparaît louable, témoignant de la volonté de soutenir efficacement le processus de réhabilitation sociale grâce à une prise en charge individualisée.

²⁹⁴² GIOVANNANGELI D., CORNET J.P., MORMONT C., *Etude comparative dans les 15 pays de l'Union Européenne : les méthodes et les techniques d'évaluation de la dangerosité et du risque de récidive des personnes présumées ou avérées délinquants sexuels*, Université de Liège, Faculté de Psychologique et des Sciences de l'Education, Service de psychologie clinique, 2000, 36 p., spéc. p. 8.

²⁹⁴³ QUIRION B., D'ADDESE L., De l'évaluation clinique au calcul de probabilité : le recours aux outils actuariels dans les pénitenciers canadiens, *Criminologie*, 2011, vol. 44, n°2, p. 225-250, spéc. p. 234.

²⁹⁴⁴ GIOVANNANGELI D., CORNET J.P., MORMONT C., op. cit.

²⁹⁴⁵ BARATTA A., *Evaluation et prise en charge des délinquants et criminels sexuels*, Institut pour la Justice, Etudes et analyses, 2011, n°12, 36 p., spéc. p. 11.

²⁹⁴⁶ QUIRION B., D'ADDESE L. op. cit., spéc. p. 229

²⁹⁴⁷ SENON J.L., VOYER M., PAILLARD M, JAAFARI N., op. cit., spéc. p. 722 ; PRATT J., op. cit., spéc. p. 101-121

²⁹⁴⁸ MARTINSON R., op. cit.

II – Le développement d'outils d'évaluation structurés

727. La volonté d'approfondir la connaissance des délinquants, dans une perspective de réadaptation sociale, se traduit par la multiplication de recherches relatives à l'identification des principaux facteurs de risque de récidive. Ces recherches sont notamment menées, dès les années 1990, par les chercheurs canadiens James Bonta, Dan Andrews et Robert Hoge, qui en réaction aux travaux de Robert Martinson, s'attachent à élaborer un nouveau modèle théorique de prise en charge des délinquants permettant de prévenir efficacement la récidive²⁹⁴⁹. Ce modèle, élaboré « *en tenant compte de la théorie de la personnalité en général et des processus cognitifs de l'apprentissage social du comportement criminel* »²⁹⁵⁰, repose sur trois principes fondamentaux, le principe du risque, le principe des besoins et le principe de la réceptivité, auxquels s'ajoute celui de l'intégrité. Le premier d'entre eux souligne la nécessité d'adapter le type et l'intensité de la prise en charge au risque de récidive du délinquant. Il suppose en amont qu'une évaluation fiable et rigoureuse soit menée afin de déterminer le niveau de risque et ses causes individuelles. Cette évaluation repose sur l'identification des principaux facteurs de risque. Les chercheurs canadiens en ont dégagés huit. Les recherches relatives aux facteurs déterminants de la récidive se sont depuis poursuivies, contribuant à en faire évoluer le nombre et la nature (A). Afin de pallier les faiblesses de l'évaluation clinique non structurée, de nombreux outils d'évaluation ont été progressivement élaborés, intégrant les facteurs empiriquement dégagés. S'inspirant de la science mathématique de l'actuariat et des pratiques assurantielles, les outils, déployés à partir des années 1970-1980, s'inscrivent dans le prolongement des travaux d'Ernest Burgess (B).

A – La détermination des facteurs de la récidive

728. La détermination des facteurs pris en compte pour évaluer le risque de récidive a évolué. Initialement centrée sur des éléments statiques présents lors du passage à l'acte, leur liste a rapidement intégré des facteurs de risque dynamiques puis des facteurs de protection. La présentation de ces facteurs, statiques (1) et dynamiques (2), permet de constater qu'ils recourent

²⁹⁴⁹ ANDREWS D.A., BONTA J., HOGE R.D., Classification for effective rehabilitation : rediscovering psychology, *Criminal Justice and Behaviour*, 1990, n°17, p. 19-52 ; BONTA J., La réadaptation des délinquants : de la théorie à la pratique, Sécurité Publique du Canada, 1997, 26 p. ; ANDREWS D.A., BONTA J., *Modèle d'évaluation et de réadaptation des délinquants fondé sur les principes du risque, des besoins et de la réceptivité*, Sécurité Publique du Canada, 2007, 33 p.

²⁹⁵⁰ ANDREWS D.A., BONTA J., op. cit., spéc. p. 16.

très largement les éléments pris en compte par les CPIP dans leurs évaluations des justiciables.

1 – Les principaux facteurs statiques

729. Dans la généalogie des méthodes d'évaluation du risque de récidive, le jugement professionnel non structuré constitue la première génération²⁹⁵¹. Les critiques formulées dans la seconde moitié du XX^e siècle à son encontre ont souligné la nécessité de recourir davantage à la science actuarielle, fondée sur des données probantes, pour renforcer la valeur prédictive de l'évaluation²⁹⁵². Il s'agit de prôner « *une approche de la pratique qui s'appuie davantage sur des données scientifiquement validées et moins sur l'expérience individuelle de l'intervenant, ses préférences théoriques, les traditions orales (...) ou les orientations politiques déterminées par les différents ministères* »²⁹⁵³. Des chercheurs se sont attelés à proposer une synthèse de l'ensemble des connaissances relatives au phénomène criminel pour en dégager les principaux facteurs. La typologie des facteurs ne cesse d'évoluer, se répartissant désormais entre facteurs de risque et facteurs de protection, facteurs statiques et facteurs dynamiques (a). Les facteurs de risque dits statiques ont été les premiers mobilisés pour évaluer de manière statistique le risque de récidive (b).

a – Une typologie des facteurs de la récidive

730. L'étude des facteurs de la récidive a initialement mis en évidence des facteurs dits de risque, dont la présence est associée à une augmentation de la probabilité de récidive. Des recherches ont plus récemment été menées autour des facteurs dits de protection, associés à une diminution du risque de récidive. Les facteurs associés à la récidive apparaissent multiples, ce qui peut rendre leur appréhension délicate²⁹⁵⁴

731. En réponse au principe du risque, les facteurs associés à un risque de récidive ont été les premiers identifiés²⁹⁵⁵. Afin de rendre les méthodes actuarielles d'évaluation opérationnelles, les

²⁹⁵¹ ANDREWS D.A., BONTA J., op. cit., spéc. p. 3

²⁹⁵² LAFORTUNE D., Introduction aux données probantes, op. cit. ; CORTONI F., LAFORTUNE D., Le traitement correctionnel fondé sur des données probantes : une recension, *Criminologie*, 2009, vol. 42, n°1, p. 61-89.

²⁹⁵³ LAFORTUNE D., op. cit., spéc. p. 3.

²⁹⁵⁴ GUAY J-P., *Evaluer le risque de récidive : un état de la recherche et des principaux enjeux*, Contribution à la Conférence de consensus sur la prévention de la récidive, 2013, 17 p.

²⁹⁵⁵ PROULX J., LUSSIER P., La prédiction de la récidive chez les agresseurs sexuels, *Criminologie*, 2001, n°34, vol. 1, p. 9-29 ; HANSON K.R., Donner un sens aux facteurs de risques, *Recherche en bref*, 2010, vol. 15, n°6, Sécurité Publique du Canada, 4 p. ; PARENT G., GUAY J.P., BERNARD C., KNIGHT R.A., Intégration sociale et récidive chez les délinquants sexuels graves : une étude exploratoire, in TARDIF M. (éd), *L'agression sexuelle : transformations et paradoxes*, Montréal, Cifas, 2009, 363 p., p. 256-283, spéc. p. 256-258.

chercheurs se sont originellement focalisés sur un nombre restreint de facteurs. Les prédicteurs statiques ou historiques constituent des facteurs stables, qui préexistent au comportement criminel. Ils sont considérés comme immuables, imperméables à toute forme de prise en charge. Ils sont néanmoins considérés comme déterminants pour établir un risque de récidive sur le long terme. Même s'ils ne peuvent évoluer au cours d'un suivi judiciaire, certaines modalités d'intervention pourraient contribuer à limiter leurs effets sur le comportement futur du justiciable. Les facteurs statiques sont, en principe, facilement accessibles, par le biais des pièces judiciaires versées au dossier. Ils ne nécessitent pas nécessairement d'être vérifiés auprès du justiciable. Aux yeux de certains, ces facteurs sont insuffisants pour permettre une évaluation pertinente du risque de récidive du justiciable au soutien de la détermination des modalités du suivi.

La volonté des chercheurs nord-américains de désavouer les conclusions pessimistes de Robert Martinson les a conduits à s'intéresser aux facteurs dits dynamiques, sur lesquels l'intervention doit porter afin d'être efficace en termes de prévention de la récidive²⁹⁵⁶. Ils se sont attachés « à cerner les domaines les plus intimement associés au comportement infractionnel », susceptibles d'être modifiés par l'intervention des personnels compétents²⁹⁵⁷. Les facteurs dynamiques sont conçus comme complémentaires aux facteurs statiques. Ils permettent d'évaluer le risque de récidive à plus court terme²⁹⁵⁸. Présentés comme étant perméables au changement, ils sont susceptibles d'être infléchis dans le cadre du suivi afin de faire diminuer le risque de récidive. L'intégration de ces facteurs permet de rendre compte du processus dynamique de la réinsertion ou de la réintégration sociale, supposant une évaluation évolutive et continue, menée tout au long du suivi. Ces facteurs se déclinent en facteurs stables et facteurs aigus²⁹⁵⁹. Les premiers tendent à évoluer sur une période relativement longue. Présents dans une certaine distance temporelle avec la commission de l'acte, ils sont considérés comme des facteurs prédisposants, permettant d'apprécier le risque de récidive sur le long terme. À l'inverse, certains prédicteurs dynamiques sont dits aigus, en ce qu'ils sont susceptibles de changer très rapidement. Se manifestant dans une proximité temporelle avec le passage à l'acte, ils sont considérés comme des facteurs déclencheurs. Leur prise en compte suppose une certaine réactivité des personnels. La relation entre ces facteurs déclencheurs et prédisposants est relativement complexe, les premiers pouvant renforcer ou atténuer l'influence des seconds. « Ces différents types de facteurs

²⁹⁵⁶ MOTIUK L., Utilisation de facteurs dynamiques pour mieux prévoir l'issue de la mise en liberté, *Forum, Recherche sur l'actualité correctionnelle*, 1998, vol. 10, n°3, p. 11-14.

²⁹⁵⁷ GUAY J.-P., op. cit., spéc. p. 3.

²⁹⁵⁸ ANDREWS D.A., BONTA J., Méthode d'évaluation du risque chez les délinquants: les facteurs statiques par rapport aux facteurs dynamiques, *Recherche en Bref, Sécurité Publique du Canada*, vol. 4, n°2, Mars 1999, 2 p.

²⁹⁵⁹ PARENT G., GUAY J.P., BERNARD C., KNIGHT R.A., op. cit., spéc. p. 257.

s'intègrent donc à des chaînes causales complexes, que les approches théoriques des facteurs de risque tendent parfois à simplifier de manière excessive, au vu de la diversité des relations, des attitudes, des comportements et des processus qui les lient »²⁹⁶⁰. Cette relative complexité se trouve renforcée par l'inclusion progressive de nouveaux facteurs, les facteurs dits de protection.

732. Les études portant sur les facteurs de protection sont plus récentes et s'inscrivent dans une perspective différente. Ils constituent des facteurs positifs pouvant diminuer la probabilité de la récidive en modérant ou compensant la présence d'un facteur de risque. Ils permettent d'expliquer pourquoi certains délinquants, présentant de tels facteurs de risque, ne commettent pas d'actes délinquants. Les facteurs de protection sont définis comme « *des influences qui modifient, améliorent ou changent les réactions d'une personnes aux risques environnementaux qui prédisposent à une mauvaise adaptation* »²⁹⁶¹ ou comme une caractéristique propre à une personne, à son milieu ou à sa situation qui réduit le risque de récidive ultérieure²⁹⁶². La nature même de ces facteurs ne fait encore pas l'objet d'un véritable consensus et reste ambiguë²⁹⁶³. Pour certains auteurs, les facteurs de protection se déduisent uniquement de l'absence de facteur de risque ou renvoient à conception positive de ce facteur. Certains facteurs de protection apparaissent néanmoins autonomes, distincts, leur absence ne pouvant être associée à une augmentation du risque de récidive. De même, certains facteurs constituent uniquement des facteurs de risque, leur absence ne pouvant être considérée comme protectrice. Les facteurs de protection identifiés recoupent néanmoins largement les facteurs de risques. Ils sont classés selon leur nature en trois catégories²⁹⁶⁴. Les facteurs internes renvoient à des caractéristiques personnelles. Les facteurs externes désignent des éléments extérieurs à l'individu au regard de son environnement professionnel, familial. Les facteurs motivationnels se réfèrent aux facteurs qui reflètent sa motivation à participer à la société de manière positive. Leur prise en compte dans le cadre de l'évaluation permet de modérer l'appréciation du risque de récidive. Elle permet de présenter une vision moins négative et moins réductrice du justiciable qui n'est plus

²⁹⁶⁰ CONFÉRENCE DE CONSENSUS DE LA PRÉVENTION DE LA RÉCIDIVE, COMITÉ D'ORGANISATION, Fiche n°4, Les facteurs de risque, de protection et de désistance, 2013, 16 p., spéc. p. 4.

²⁹⁶¹ RUTTER M., Resilience in the face of adversity : protective factors and resistant to psychiatric disorder, *British Journal of Psychiatry*, 1985, n°147, p. 598-611, spéc. p. 600.

²⁹⁶² DE VOGEL V., DE VRIES ROBBÉ M., DE SPA E., Protective factors for violence risk in forensic psychiatric patients : a retrospective validation study of the SAPROF, *International Journal of Forensic mental health*, 2011, n°10, p. 178-186, spéc. p. 179 ; PARENT G., GUAY J.P., BERNARD C., KNIGHT R.A., op. cit., spéc. p. 261-263.

²⁹⁶³ DE VOGEL V., DE VRIES ROBBÉ M., DE RUITER C., BOUMAN Y.H.A., Assessing protective factors in forensic practice : introducing the SAPROF, *International Journal of Forensic mental health*, 2011, n°10, p. 171-177, spéc. p. 172.

²⁹⁶⁴ Au titre des items internes sont notamment mentionnés l'intelligence, le sentiment de sécurité dans l'enfance, l'empathie, le contrôle de soi. Les facteurs motivationnels renvoient notamment au travail, aux activités de loisirs, à l'attitude envers l'autorité, aux buts. Les éléments externes se déclinent principalement autour des relations sociales et des relations intimes.

uniquement abordé sous l'angle d'un risque potentiel de récidive. Les facteurs de protection sont des éléments tout à fait pertinents dans le cadre de la prise en charge dont ils permettent une meilleure individualisation. Ils constituent des leviers intéressants et dynamiques sur lesquels le personnel peut s'appuyer dans le cadre du suivi du condamné.

b- Les facteurs statiques identifiés

733. Les facteurs statiques sont intéressants pour évaluer la probabilité de la récidive sur le long terme. Les prédicteurs statiques sont de deux ordres : les facteurs judiciaires et les facteurs personnels du délinquant pré-existants à la commission de l'infraction.

734. Les antécédents judiciaires sont considérés comme un facteur de récidive important, clairement identifié en tant que facteur criminogène²⁹⁶⁵. Ils renvoient au nombre de condamnations antérieures, à la nature des infractions commises, à la nature de la peine prononcée et ses modalités d'exécution²⁹⁶⁶. Au regard de la nature de l'infraction initiale, le risque de récidive n'apparaît pas corrélé à la gravité de l'infraction initiale²⁹⁶⁷. La notion de gravité de l'infraction fait référence à la peine encourue, mais surtout prononcée, qui témoigne du degré de réprobation sociale dont fait l'objet le comportement incriminé. Le taux de recondamnation, impliquant une réitération ou une récidive, est statistiquement plus élevé suite à une condamnation initiale pour vol, en comparaison notamment à une condamnation initiale pour agressions sexuelles²⁹⁶⁸. Une analyse objective des antécédents judiciaires ne devrait pas associer la gravité de l'infraction à l'intensité du suivi. C'est pourtant une appréciation fréquemment portée tant par les magistrats que par les personnels d'insertion et de probation, qui associent intuitivement la gravité des faits à un risque plus élevé de récidive. Ces pratiques peuvent

²⁹⁶⁵ ANDREWS D.A., BONTA J., *Modèle d'évaluation et de réadaptation des délinquants fondé sur les principes du risque, des besoins et de la réceptivité.*, op. cit. spéc. p. 15.

²⁹⁶⁶ KENSEY A., BENAOUA A., Les risques de récidive des sortants de prison, une nouvelle évaluation, *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, 2011, n°36, DAP, 8 p. ; KENSEY A., Qui ne récidive pas ?, in MOHAMMED M. (dir.), op. cit., p. 213-228.

²⁹⁶⁷ WALLACE M., TUNER J., MATARAZZO A., BABYAK C., *La mesure de la criminalité au Canada : présentation de l'indice de gravité de la criminalité et des améliorations au Programme de déclaration uniforme de la criminalité*, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada, 2009, 48 p. ; GOUPIL J.P., *Analyse des tendances et configurations de la criminalité au Québec à l'aide d'un indice de gravité de la criminalité*, 127 p., Mémoire : maîtrise en criminologie, Montréal, Avril 2011.

Le service de Statistique du Canada a développé en 2009 un indice de gravité dans lequel chaque infraction est pondérée par un indice de gravité déterminé en fonction des peines moyennes prononcées par les juridictions. Cet indice permet de dresser un tableau plus précis des tendances de la criminalité et de ses variations annuelles.

²⁹⁶⁸ KENSEY A., op. cit., spéc. p. 218 : Le taux de recondamnation dans les cinq ans suivant la sortie de prison des détenus libérés en 2002, quelle que soit la nouvelle infraction sanctionnée et quelle que soit la peine prononcée est de 19% suite à une viol sur mineur, de 32% en cas d'homicide, de 39% pour un viol commis sur un adulte de 67% pour un vol aggravé, de 74% pour un vol simple et de 76% en cas de violences volontaires.

conduire les CPIP à se désengager de la prise en charge d'auteurs a priori plus à risque. Outre la nature de l'infraction initiale, l'appréciation du risque doit également tenir compte de la nature de la peine ainsi que du temps éventuellement passé en détention. Les études soulignent, de manière parfois nuancée certes, que le temps passé en détention est associé à une augmentation du risque de récidive²⁹⁶⁹. L'étude conjointe du délai de récidive met en exergue le fait que le taux de recondamnation est particulièrement élevé dans les premiers mois qui suivent la sortie de prison²⁹⁷⁰. La mise en perspective de ces données ne peut qu'inciter au développement des aménagements de fin de peine et de mécanismes permettant d'accompagner la sortie de prison.

735. Au titre des facteurs statiques se trouvent également certaines caractéristiques socio-démographiques du condamné. Le sexe constitue un facteur important. Le risque de commettre une infraction apparaît plus élevé chez les hommes que chez les femmes, celles-ci présentant en outre un taux de récidive moins important²⁹⁷¹. La répartition par sexe de la population carcérale met en évidence cette disparité. Au 1^{er} janvier 2015, les femmes ne représentent que 3,1% de la population détenue, prévenue et condamnée²⁹⁷². L'âge est également reconnu comme un facteur statique présentant un lien de corrélation important avec le risque de commettre une nouvelle infraction²⁹⁷³. Son importance a été renforcée par l'étude de la désistance. Appréhendée sur une période suffisamment longue, la carrière délinquante est représentée sous la forme d'une courbe marquant une augmentation rapide, culminant à la fin de l'adolescence, avant de diminuer progressivement²⁹⁷⁴. L'âge ne doit toutefois pas être abordé isolément, au risque d'appréhender la délinquance comme un phénomène naturel. Il doit être mis en perspective avec d'autres facteurs statiques et dynamiques, et notamment environnementaux. La nature et la stabilité de la cellule familiale, la nature et la qualité de l'environnement social ou le parcours scolaire du justiciable peuvent influencer sur la carrière délinquante. La seule prise en compte des facteurs statiques apparaît insuffisante. Elle serait même pour certains dénuée d'éthique²⁹⁷⁵. En pratique, ces éléments statiques sont systématiquement recueillis par les personnels d'insertion et de probation. Ils constituent le coeur même de la trame qui guide le premier entretien mené auprès des PPSMJ. Pour les recueillir, les CPIP s'appuient l'ensemble des pièces versées au dossier (casier judiciaire,

²⁹⁶⁹ Voir supra

²⁹⁷⁰ KENSEY A., op. cit., spéc. p. 217-218 : 54,6% des détenus libérés ont été recondamnés dans la première année suivant leur libération et 75% dans les deux ans.

²⁹⁷¹ KENSEY A., op. cit., spéc. p. 220.

²⁹⁷² DAP, *Les chiffres clés au 1^{er} janvier 2015*, op. cit., spéc. p. 4.

²⁹⁷³ COUSIN M., L'âge et la question criminelle, *Criminologie*, 2002, vol. 35, n°1, p. 3-4.

²⁹⁷⁴ FARRAL S., Brève histoire de la recherche sur la fin des carrières délinquantes, in MOHAMMED M. (dir.), op. cit., p. 13-19, spéc. p. 17.

²⁹⁷⁵ CÔTÉ G., Les instruments d'évaluation du risque de comportements violents : mise en perspective critique, *Criminologie*, 2011, vol. 34, n°1, p. 31-45, spéc. p. 42.

jugement de condamnation, enquêtes sociales rapides ou de personnalité, expertises psychiatriques ou psychologiques). Ils complètent leur analyse par la prise en compte d'autres éléments, considérés comme des facteurs dynamiques. L'évaluation doit proposer une approche dynamique du délinquant afin de mettre en exergue son potentiel d'évolution, ce qui nécessite d'apprécier ces facteurs perméables à la prise en charge judiciaire.

2- Les principaux facteurs dynamiques

736. Sept principaux facteurs dynamiques ont été identifiés par les chercheurs nord-américains²⁹⁷⁶. Certains de ces facteurs sont d'ordre sanitaire, comme la présence de troubles psychiques ou psychiatriques ou les problèmes d'addictions (a). D'autres sont liés à l'environnement du délinquant, tels que la fréquentation de pairs ayant des activités délinquantes, les relations conjugales ou familiales, les activités extra-professionnelles, l'activité scolaire ou professionnelle (b).

a- Les problématiques sanitaires

737. Au titre des facteurs dynamiques figurent les caractéristiques sanitaires du condamné. Leur prise en compte pose la question de la compétence des personnels d'insertion et de probation. Si l'évaluation des troubles psychologiques ou psychiatriques relève en principe de la compétence d'experts et non des CPIP, l'évaluation des problèmes d'addiction ne fait pas nécessairement l'objet d'une évaluation médicale obligatoire, malgré les préconisations en ce domaine²⁹⁷⁷. Identifiées comme des facteurs de risque de récidive, ces problématiques sont intégrées à la prise en charge des CPIP. Elles peuvent avoir des répercussions judiciaires importantes, à travers notamment le prononcé d'injonction ou d'obligation de soin.

738. L'existence de liens entre certains troubles psychiatriques, psychiques ou somatiques et la commission d'infractions a été mise en évidence. La présence de troubles de la personnalité antisociale est retenue comme favorisant le passage à l'acte. D'un point de vue clinique, la personnalité antisociale constitue l'une des formes de psychopathie, terme auquel la Haute Autorité de Santé préfère substituer celui d' « *organisation de la personnalité à expression psychopathique* » qui renvoie non pas à « *une maladie mentale* », mais à « *un trouble de la*

²⁹⁷⁶ ANDREWS D.A., BONTA J., op. cit., spéc. p. 16.

²⁹⁷⁷ BURGELIN J-F., op. cit., spéc. p. 51-53.

personnalité, aboutissement d'un processus psycho-comportemental complexe et multifactoriel »²⁹⁷⁸. Pour les majeurs, la personnalité antisociale est définie dans le Manuel Diagnostique et Statistique des Troubles Mentaux ou Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM), élaboré par la société américaine de psychiatrie²⁹⁷⁹. Elle se caractérise par « *un mode général de mépris et de transgression des droits d'autrui qui survient depuis l'âge de 15 ans, comme en témoignent au moins trois des manifestations suivantes : incapacité de se conformer aux normes sociales qui déterminent les comportements légaux (...), impulsivité (...), irritabilité ou agressivité, mépris inconsidéré pour sa sécurité ou celle d'autrui, irresponsabilité persistante, absence de remords* »²⁹⁸⁰. Ce trouble ne figure pas expressément dans la Classification Internationale des Maladies (CIM), classification plus ancienne, élaborée par l'Organisation Mondiale de la Santé²⁹⁸¹. Cette classification comprend néanmoins la définition de la personnalité dite dyssociale qui reprend les principaux traits de personnalité de la personnalité antisociale, sans exiger pas que le trouble ne soit survenu dans l'enfance²⁹⁸². Face à ces incertitudes terminologiques, la Haute Autorité de Santé « *recommande la plus extrême prudence sur l'existence d'un lien causal entre organisation de la personnalité à expression psychopathique et délinquance* »²⁹⁸³. Une personnalité ne doit être considérée comme problématique qu'à partir du moment où les troubles persistent. La Haute Autorité de Santé se montre d'ailleurs réservée sur la prise en compte des troubles mentaux graves chez les auteurs d'infractions violentes.

739. Selon différentes études, les personnes présentant des troubles mentaux graves présenteraient un risque de commettre un acte violent plus élevé²⁹⁸⁴. Au-delà des difficultés terminologiques, l'instance nationale souligne les possibles « *glissements conceptuels de la notion de facteur de risque à celle de facteur prédictif puis de relation causale* »²⁹⁸⁵. Elle estime que « *la relation causale entre maladie mentale et violence est complexe et ne peut se réduire à*

²⁹⁷⁸ HAUTE AUTORITÉ DE SANTÉ, *Recommandations de la commission d'audition, Audition Publique, Prise en charge de la psychopathie*, 15-16 décembre 2005, 16 p., spéc. p. 4.

²⁹⁷⁹ La dernière et cinquième version, DSM-V, a été publiée en mai 2013.

²⁹⁸⁰ HAUTE AUTORITÉ DE SANTÉ, *Rapport d'orientation, Prise en charge de la psychopathie*, 2006, 67 p., spéc. p. 55 : la Haute Autorité de Santé se réfère à la version antérieure du DSM publiée en 1994 et révisée en 2000.

²⁹⁸¹ La dernière version de cette classification, CIM-10, a été diffusée en 1990.

²⁹⁸² HAUTE AUTORITÉ DE SANTÉ, *op. cit.*, spéc. p. 54.

Pour une comparaison des différents types de personnalité identifiés par les classifications internationales, voir : SENON J-L., Comment définir la psychopathie ?, in HAUTE AUTORITÉ DE SANTÉ, *Audition publique, Prise en charge de la psychopathie*, 2005, 167 p., p. 9-13, spéc. p. 10-11.

²⁹⁸³ HAUTE AUTORITÉ DE SANTÉ, *Recommandations de la commission d'audition*, *op. cit.*, spéc. p. 6

²⁹⁸⁴ DUBREUCQ J.L., JOYAL C., MILLAUD F., Risque de violence et troubles mentaux graves, *Annales médico-psychologiques*, 2005, n°163, p. 852-865

²⁹⁸⁵ HAUTE AUTORITÉ DE SANTÉ, *Rapport d'orientation de la commission d'audition, Audition publique, Dangerosité psychiatrique : étude et évaluation des facteurs de risque de violence hétéro-agressive chez les personnes ayant des troubles schizophréniques ou des troubles de l'humeur*, Mars 2011, 78 p., spéc. p. 11

un simple lien de causalité »²⁹⁸⁶, soulignant la nécessité de fonder l'évaluation sur de multiples éléments pour apprécier le risque de récidive des délinquants en général et violents en particulier. D'un point de vue pratique, ces considérations ne concernent qu'indirectement les personnels d'insertion et de probation. En France, l'évaluation du profil psychiatrique ou psychologique des délinquants relève de la compétence d'experts psychiatres ou psychologues. La prise en compte des troubles psychiatriques en tant que facteur de risque n'est pas sans répercussions sur les finalités de ces évaluations. Mandatés dans un nombre croissant de situations²⁹⁸⁷, les experts doivent désormais se prononcer non seulement sur la responsabilité du justiciable, son accession à la sanction pénale ou sa curabilité, mais également sur le risque de récidive lié au trouble mental éventuellement diagnostiqué²⁹⁸⁸. Les personnels d'insertion et de probation, quand ils sont destinataires des expertises, peuvent avoir accès aux conclusions de l'expert et à son pronostic. La terminologie employée pour décrire des troubles ou des profils parfois complexes ne leur permet pas nécessairement de se saisir des données expertales. Ils ne sont pas toujours en capacité de les intégrer dans leur analyse. Ces mêmes réserves peuvent être émises à l'encontre des autres problématiques sanitaires, notamment en matière d'addictions, qui peuvent contribuer à augmenter le risque de récidive chez un justiciable présentant un trouble mental grave²⁹⁸⁹.

740. Les relations qu'entretiennent la consommation d'alcool ou de produits stupéfiants et la commission d'une infraction sont complexes²⁹⁹⁰. La consommation addictive ou chronique est identifiée comme un facteur de risque aux différents stades du passage à l'acte²⁹⁹¹. Elle peut influencer sur l'environnement social du justiciable, l'inciter à commettre une infraction, à des fins notamment financières, afin de répondre à sa consommation. Tout comme une consommation occasionnelle, elle peut contribuer à déclencher le comportement délinquant, notamment violent, constituant alors un facteur de risque aigu²⁹⁹². La législation nationale semble avoir intégré l'influence de ces problématiques sanitaires. D'un point de vue judiciaire, la détention ou la consommation de produits stupéfiants, comme la consommation excessive d'alcool, constituent

²⁹⁸⁶ *ib. id.*

²⁹⁸⁷ BLANC E., *Rapport d'information n°4421 déposé par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le suivi des auteurs d'infractions à caractère sexuel*, Assemblée Nationale, 29 février 2012, 194 p., spéc. p. 81-83: selon le député, entre 2002 et 2009, le nombre d'expertises psychiatriques réalisées aurait augmenté de plus de 149%.

²⁹⁸⁸ Voir *infra*.

²⁹⁸⁹ DUBREUCQ J.L., JOYAL C., MILLAUD F., *op. cit.*

²⁹⁹⁰ PERREZ-DIAZ C., *Alcool et délinquance*, *Tendance*, Novembre 2000, n°9, Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies, 4 p.

²⁹⁹¹ ANDREWS D.A., BONTA J., *op. cit.*, spéc. p. 16.

²⁹⁹² CONFÉRENCE DE CONSENSUS DE LA PRÉVENTION DE LA RÉCIDIVE, *op. cit.*, spéc. p. 8.

des infractions autonomes²⁹⁹³ ou des circonstances aggravantes²⁹⁹⁴. La prise en compte de la consommation de toxiques au stade judiciaire témoigne de la volonté législative de lutter efficacement contre les infractions sous l'influence de ces psychotropes. Elle peut se justifier d'un point de vue répressif²⁹⁹⁵. En 2007, près de 25% des condamnations prononcées par les juridictions pénales étaient directement liées à une consommation alcoolique excessive²⁹⁹⁶. Au 1^{er} janvier 2015, 14,7% des condamnés étaient écroués suite à une infraction à la législation sur les stupéfiants²⁹⁹⁷. Les taux de récidive ou de réitération dans les condamnations liées à une consommation alcoolique ou à une violation de la législation sur les stupéfiants sont également notables²⁹⁹⁸. Les chiffres tendent à confirmer que l'alcool constitue un facteur de risque important en matière d'infractions de violences²⁹⁹⁹. La consommation abusive d'alcool augmenterait non seulement le risque de commettre des violences mais également la gravité de certains délits³⁰⁰⁰. Le risque se trouverait accru en présence d'un taux d'alcoolémie élevée, la valeur de l'alcoolémie apparaissant corrélée à la chronicité de la consommation³⁰⁰¹. Pour autant, l'appréciation du lien de causalité entre un addiction et délinquance ne peut se réduire à la seule appréciation de l'état du justiciable au moment des faits. Elle doit reposer sur une évaluation approfondie de sa situation, afin de déterminer si la consommation constatée constitue une véritable problématique sanitaire, et in fine un risque que la prise en charge devra prévenir.

741. La consommation au moment de la commission de l'infraction n'est que l'un des facteurs de risque associés aux produits psycho-actifs³⁰⁰². D'autres facteurs sont identifiés comme la précocité, la nature et la diversité des usages, l'environnement dans lequel cette consommation s'inscrit, au regard de la situation personnelle ou sociale du justiciable ou de la présence d'éventuels antécédents familiaux. D'un point de vue sanitaire, une consommation n'apparaît

²⁹⁹³ C. pén., art. 222-37 ; C. route, art. L. 235-1 ; C. santé publ., art. R. 3353-1 ; C. route, art. L. 234-1.

²⁹⁹⁴ C. pén., art. 221-6-1, 2^o et 3^o, art. 222-12, 14^o.

²⁹⁹⁵ PERREZ-DIAZ C., op. cit., spéc. p. 3 : selon cette étude 79% des délits en matière routière et 70% des homicides volontaires étaient alors liés à une situation de consommation alcoolique de l'auteur des faits.

²⁹⁹⁶ BLANC E., op. cit., spéc. p. 101.

²⁹⁹⁷ DAP, *Les chiffres clés de l'Administration Pénitentiaire au 1^{er} janvier 2015*, op. cit., spéc. p. 6.

²⁹⁹⁸ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Annuaire statistique*, op. cit., p. 205 et s. : en 2010, près de 16 % des personnes condamnées pour une CEA étaient en état de réitération, près de 30% pour une infraction de vols ou violences volontaires, 36,6% pour une infraction à la législation sur les stupéfiants. De même, 16% des condamnations pour CEA ont été prononcées dans une situation de récidive légale, contre 10,7 % des condamnations pour violences volontaires et 10,1 % des condamnations pour l'infraction à la législation sur les stupéfiants.

Dans les services étudiés, le nombre de personnes suivies dans le cadre d'un SME suite à une CEA est également important.

²⁹⁹⁹ BLANC E., op. cit., spéc. p. 95.

³⁰⁰⁰ BLANC E., op. cit., spéc. p. 96.

³⁰⁰¹ PERREZ-DIAZ C., op. cit., p. 2.

³⁰⁰² BARRÉ M. D., RICHARD D., SENON J-L., *Délinquance et toxicomanie*, *Revue Toxibase*, 1997, n°2, Lyon, p. 1-15 ; BLANC E., *Rapport d'information n°1811 (...) sur la prise en charge sanitaire, psychologique et psychiatrique des personnes majeures placées sous main de justice*, op. cit., spéc. p. 92-93.

problématique qu'à partir du moment où elle devient à risque, nocive ou qu'elle entraîne une dépendance³⁰⁰³. Une consommation occasionnelle ne relève a priori pas d'une logique de soin ordonné, bien que cela dépende de la nature de la substance consommée. Elle peut relever d'une prise en charge médicale, mais non nécessairement contrainte, au regard de la situation sanitaire des détenus³⁰⁰⁴. La logique pénale vient en partie s'opposer à la logique sanitaire, dès lors qu'une infraction commise sous l'empire de toxique se traduit souvent par le prononcé d'une obligation de soin. L'appréciation parfois non pertinente de la problématique sanitaire se répercute sur la prise en charge du justiciable, dès lors que les obligations prononcées par le magistrat constituent les axes principaux d'intervention des CPIP.

Les personnels ne disposent toutefois pas des moyens, voire des compétences, nécessaires pour conduire une évaluation rigoureuse d'une telle problématique et apprécier son évolution. Si les experts sont en capacité, par un examen clinique du justiciable, de détecter la présence de signes physiques ou psychiques témoignant d'une consommation abusive de toxique, les personnels d'insertion et de probation ne disposent pas des mêmes capacités. En absence d'expertise versée au dossier, ils peuvent se trouver démunis pour évaluer la situation sanitaire. A l'exception des personnels, minoritaires, qui mobilisent des outils ad hoc³⁰⁰⁵, ils ne s'appuient majoritairement que sur les déclarations du délinquant, qui peut avoir tendance à minimiser sa consommation. Les lacunes de l'évaluation ont des effets importants sur la qualité de la prise en charge des justiciables. Les chiffres relatifs à la réitération ou à la récidive mettent d'ailleurs en évidence les limites de la prise en charge judiciaire en matière de prévention de la récidive, à l'encontre des auteurs ayant commis une première infraction sous l'influence de ces substances. Ils interrogent la pertinence du suivi à l'encontre de justiciables présentant, a priori, un relation ambiguë avec les substances toxiques. Dans le même temps, le prononcé d'une obligation de soin, sans adéquation avec une problématique alcoolique, peut conduire les personnels à se focaliser sur le respect de cette obligation, au détriment d'autres facteurs pourtant essentiels. Au-delà des problématiques sanitaires, l'environnement socio-professionnel et personnel du délinquant constitue un facteur important dans l'évaluation du risque de récidive.

³⁰⁰³ BLANC E., op. cit.

³⁰⁰⁴ BLANC E., op. cit., spéc. p. 94.

³⁰⁰⁵ Voir supra.

b- L'environnement socio-professionnel et personnel

742. L'environnement dans lequel le justiciable évolue constitue un autre facteur essentiel, de risque comme de protection. Souvent négligé par les CPIP, il constitue un levier pertinent pour prévenir la récidive et soutenir le processus de réintégration sociale du délinquant.

743. L'environnement géographique de la PPSMJ revêt une importance particulière. Son lieu de résidence conditionne ses opportunités professionnelles, en termes d'accès à l'emploi, aux formations. Il impacte sur son insertion professionnelle, qui constitue un facteur essentiel, mais non suffisant, de la récidive³⁰⁰⁶. Gage d'une meilleure réintégration sociale, le fait de bénéficier d'un emploi ou d'une formation constitue l'une des conditions légales d'octroi des mesures alternative à l'incarcération ou des aménagements de peine. Le fait d'occuper un emploi au moment de la mise sous écrou initiale semble également diminuer le risque de récidive³⁰⁰⁷. Ces constats soulignent la nécessité de créer les conditions favorables à l'insertion professionnelle des sortants de prison³⁰⁰⁸, en leur proposant, en détention, des formations adaptées. L'insertion professionnelle permet de modifier la situation financière du justiciable, d'influer sur ses fréquentations, et de soutenir le processus de sortie de la délinquance. Cela suppose toutefois que l'emploi, outre sa stabilité, soit valorisant et permette un épanouissement professionnel mais également personnel du justiciable. L'importance de l'insertion socio-économique dans la prévention de la récidive a d'ailleurs été mise en exergue dans les rapports institutionnels nationaux, soulignant la faiblesse de l'offre de formation et d'emploi ainsi que la précarité des conditions de travail en détention³⁰⁰⁹. Dans le cadre du suivi en milieu ouvert, les CPIP attachent une importance aux données socio-professionnelles du délinquant. Sa situation au regard de l'emploi, comme sa situation financière, sont très fréquemment abordées lors des entretiens, même en absence d'obligation judiciaire d'exercer un emploi ou de suivre une formation. Les personnels peuvent avoir tendance à se focaliser sur cet aspect socio-économique de la

³⁰⁰⁶ BAADER M., SHEA E., Le travail pénitentiaire, un outil efficace de lutte contre la récidive ?, *Le travail pénitentiaire, un outil efficace de lutte contre la récidive ?*, *Champ Pénal*, 2007, Vol IV, Varia, (en ligne). ; GENDREAU P., GOGGIN C., GRAY G., Les domaines de besoins du délinquant : « emploi », *Forum, Recherche sur l'actualité correctionnelle*, 1998, vol. 10, n°3, Service correctionnel du Canada, p. 15-18.

³⁰⁰⁷ KENSEY A., BENAOUA A., op. cit., p. 3 ; KENSEY A., Qui ne récidive pas, op. cit., p. 220 ; GILLIS C.A., NAFEKH M., L'incidence de l'emploi dans la collectivité sur la réinsertion sociale des délinquants, *Forum, Recherche sur l'actualité correctionnelle*, 2005, vol. 17, n°1, Service correctionnel du Canada, p. 10-14 ; MOTIUK L.L., VUONG B., L'emploi des délinquants : ce que la recherche révèle, *Forum, Recherche sur l'actualité correctionnelle*, 2005, vol. 17, n°1, Service correctionnel du Canada, p. 21-24.

³⁰⁰⁸ CHABOCHE A., *Le retour à l'emploi des sortants de prison, nature et impact de la sélection dans l'accès aux mécanismes d'insertion professionnelle*, 106 p., Mémoire : DEA de sociologie du droit, Panthéon-Assas-Paris II, 2001.

³⁰⁰⁹ COUR DES COMPTES, *Garde et réinsertion, la gestion des prisons françaises*, op. cit., spéc. p. 46-59 ; CES, *Les conditions de la réinsertion socio-professionnelle des détenus en France*, op. cit., spéc. p. 23-26.

réinsertion. L'insertion socio-professionnelle constitue certes un élément important mais non suffisant pour prévenir effectivement le risque de récidive. Le fait d'être inséré socialement ne permet pas systématiquement de mettre un terme à la carrière délinquante. La liste des facteurs dynamiques intègre d'autres éléments relatifs à la situation personnelle, et notamment familiale du justiciable, qui est encore trop souvent négligée en pratique par les CPIP.

744. La nature et la qualité de l'environnement relationnel constitue un élément important à apprécier et à intégrer dans la prise en charge³⁰¹⁰. La fréquentation de pairs soutenant le comportement délinquant constitue un facteur pouvant contribuer à la poursuite des agissements infractionnels, notamment dans le cas d'appartenance à une bande³⁰¹¹. Cet environnement relationnel est souvent conditionné par l'environnement géographique dans lequel la PPSMJ réside. Au titre de l'environnement affectif, la qualité des relations familiales semblent également déterminantes. L'appréhension de ces éléments suppose de s'intéresser aux relations entre le délinquant et ses parents, dans le prolongement de ses antécédents familiaux, qui constituent un facteur statique pouvant influencer sur la construction personnelle du justiciable. La situation matrimoniale du justiciable est une autre donnée pertinente. La qualité et la stabilité de la relation amoureuse revêt une importance particulière, pouvant conduire à la commission d'une infraction ou, au contraire, favoriser une sortie de la délinquance³⁰¹². Les délinquantes semblent particulièrement sensibles à leur situation affective et à une éventuelle maternité, susceptibles de motiver leur envie de changement et de rupture avec la délinquance³⁰¹³. Si la question du maintien des liens familiaux en détention constitue une préoccupation des personnels, la situation personnelle du justiciable en milieu ouvert n'est pas nécessairement abordée, sauf en cas de difficultés relationnelles particulières. La qualité des relations familiales, le positionnement des proches par rapport au fait, leur capacité à soutenir le délinquant restent des éléments appréciés de manière très variable par les agents. Cette situation résulte notamment de la raréfaction des visites à domicile, qui nuit à l'instauration d'échanges avec les proches des justiciables. Ce faisant, les CPIP se privent d'éléments importants leur permettant d'appréhender le délinquant dans tout son environnement, dans toute sa complexité.

³⁰¹⁰ GOGGIN C., GENDREAU P., GRAY G., Les domaines de besoin du délinquant : fréquentations et interactions sociales, *Forum, Recherche sur l'actualité correctionnelle*, 1998, vol. 10, n°3, Service correctionnel du Canada, p. 23-26 ; KUBRIN C.E., STEWART E.A., Predicting who reoffends : the neglected role of neighborhood context in recidivism studies, *Criminology*, 2006, vol. 44, n°1, p. 165-197 ; SAMPSON R.J., LAUB J.H., Théorie du parcours de vie et étude à long terme des parcours délinquants, in MOHAMMED M. (dir.), op. cit., p., p. 20-43.

³⁰¹¹ PYROOZ D., DECKER S.H., Motifs et modalités de retrait d'un gang, in MOHAMMED M. (dir.), op. cit., p. 157-181 ; MOHAMMED M., Schémas de sortie de bande : de l'usure de la rue à l'ouverture sociale, in MOHAMMED M. (dir.), op. cit., p. 182-209.

³⁰¹² KENSEY A., op. cit., spéc. p. 220.

³⁰¹³ COBBINA J.E., Femmes et sorties de la délinquance, in MOHAMMED M. (dir.), op. cit., p. 112-130.

745. L'évaluation conduite par les CPIP apparaît lacunaire, bien qu'ils s'intéressent, intuitivement ou à partir de la grille sommaire d'évaluation, à de nombreux facteurs identifiés. L'absence de structuration de leur jugement peut rendre délicat la mise en perspective des éléments recueillis. Pour pallier ces faiblesses, de nombreux outils d'évaluations structurés ont été élaborés, dans le prolongement des travaux d'Ernest Burgess et en écho aux critiques formulées par John Monahan à l'encontre du jugement clinique.

B – L'élaboration de nouveaux outils scorés

746. Soucieux d'améliorer la validité prédictive des évaluations du risque de récidive, les chercheurs n'ont cessé d'approfondir l'étude des facteurs impliqués dans la récidive en général et dans certaines formes spécifiques de récidive, au regard du profil de l'auteur ou de la nature de l'infraction. Bien qu'une étude récente estime que les principaux facteurs de risque sont communs à l'ensemble des types de délinquance³⁰¹⁴, ces recherches ont conduit à l'élaboration de nombreux instruments d'évaluation destinés à évaluer notamment le risque de récidive générale, violente ou sexuelle. Leur nombre était estimé à plus d'une centaine en 2010³⁰¹⁵. Ces outils intègrent un nombre variable de facteurs et diffèrent selon leur structure et leur méthode d'utilisation. Le niveau de structuration imposé peut être présenté « *comme un continuum allant de l'évaluation clinique non structurée du risque à l'évaluation actuarielle à l'aide de facteurs statiques dans laquelle les items sont préalablement définis et le poids de ceux-ci est déterminé, et pour laquelle la dérogation clinique à la cote proposée par l'instrument est fortement déconseillée, même en présence d'un cas d'exception* »³⁰¹⁶, en passant par des instruments structurés combinant évaluation actuarielle et jugement professionnel. Certains de ces outils sont purement actuariels (1), d'autres semi-actuariels (2). Leur présentation, qui ne saurait être exhaustive au vu de leur importance quantitative, témoigne d'une modification progressive de leur contenu, de leurs conditions de réalisation, voire de leurs finalités.

³⁰¹⁴ HANSON K.H., Les mêmes facteurs de risque prédisent la majorité des types de récidive, *Recherche en Bref*, 2010, vol. 15, n°4, Sécurité Publique du Canada, 2 p.

³⁰¹⁵ SINGH J. P., FAZEL S., Forensic risk assessment: a meta-review, *Criminal Justice and Behavior*, 2010, vol. 37, n° 9, p. 965–988.

³⁰¹⁶ GUAY J.-P., op. cit., spéc. p. 9

747. L'intérêt pour les outils actuariels a été relancé à compter des années 1970, poursuivant le mouvement de « *colonisation du champ juridique par les sciences sociales* » initié par les recherches sociologiques des années 1930³⁰¹⁷. Les instruments, initialement focalisés sur les seuls facteurs statiques (a), ont progressivement intégré des facteurs dynamiques aux fins de renforcer leur validité prédictive et leur caractère opérationnel dans le cadre de la prise en charge des délinquants (b).

a- Les instruments de seconde génération au soutien d'une évaluation statique

748. Les premiers instruments élaborés à partir de la science mathématique de l'actuariat, dits de seconde génération, reposent sur un nombre limité de facteurs, principalement statiques. Ils permettent d'évaluer le niveau du risque de récidive d'un délinquant, par comparaison au niveau de risque établi pour des individus présentant des caractéristiques similaires.

749. La méthode actuarielle s'appuie sur les pratiques assurantielles et mobilise les sciences statistiques. Elle propose « *de déterminer les niveaux de risque associés à un groupe (...) et à partir de ces corrélations, de prédire le comportement criminel futur d'un individu spécifique (à partir du comportement passé et présent du groupe)* »³⁰¹⁸. L'universitaire américain Paul Meehl s'est attaché, dès les années 1950, à démontrer la supériorité prédictive de la méthode statistique³⁰¹⁹. Cette méthode, « *mécanique, algorithmique* »³⁰²⁰ constituerait un « *un gage de précision, d'uniformisation et d'efficacité* »³⁰²¹. Elle repose en amont sur des études de cohortes qui permettent de déterminer le risque de récidive présenté par un groupe d'individus présentant des caractéristiques communes. Ces caractéristiques, qui renvoient aux facteurs de risques ou de protection identifiés, sont traduits en items. Les outils actuariels reposent sur un nombre variable d'items sélectionnés par leurs concepteurs au regard de leur pertinence pour évaluer le type de récidive ciblée. Ces items sont évalués, selon les directives des concepteurs, au moyen d'un système de scores qui permet, selon une échelle de noter la présence ou de l'absence du facteur. Cette échelle peut être graduée et proposer différents scores en fonction du degré de présence de

³⁰¹⁷ HARCOURT B.E., KREEGER J., op. cit., p. 44.

³⁰¹⁸ HARCOURT B.E., Surveiller et punir à l'âge actuariel, op. cit., spéc. p. 27.

³⁰¹⁹ GROVE W.M., MEEHL P.E., Comparative efficiency of informal (subjective, impressionistic) and Formal (mechanical, algorithmic) prediction procedures : the clinical-statistical controversy, *Psychology, Public Policy and Law*, 1996, n°2, p. 293-323.

³⁰²⁰ GROVE W.M., MEEHL P.E., op. cit.

³⁰²¹ BONTA J., cité in QUIRION B., D'ADDESE L., op. cit., spéc. p. 229.

l'item. L'ensemble des scores obtenus est additionné et aboutit à un résultat mathématique final, qui permet d'établir la nature élevée ou faible du risque de récidive au regard de différents seuils de coupure pré-déterminés par les concepteurs de l'outils. Ces instruments réduisent considérablement la marge d'appréciation de l'évaluateur. Alors que dans le cadre d'une évaluation clinique, l'évaluateur procède à une sélection préalable des informations qui lui semblent pertinentes, il est ici guidé par une liste exhaustive d'items. Les informations recueillies sont combinées de manière statistique, ce qui réduit considérablement la part de son jugement professionnel dans les différentes étapes de l'évaluation, de la sélection initiale des items à leur combinaison. Le recours à la méthode actuarielle semble présenter une valeur prédictive meilleure que le jugement clinique. Elle constituerait « *une méthode objective, valide et fidèle* »³⁰²² permettant de « *réduire l'incertitude* » liée au comportement criminel³⁰²³.

750. Les premières échelles portaient sur un nombre restreint de variables, essentiellement des facteurs historiques et statiques, rattachés au passé du délinquant³⁰²⁴. Ces instrument dits de deuxième génération sont élaborés afin de prédire un type particulier de récidive. Parmi ceux-ci figure l'échelle Statique-99 élaborée en 1999 par les chercheurs anglo-canadiens David Thornton et Karl Hanson³⁰²⁵. Cette échelle, établie sommairement à partir des données recensées dans différentes méta-analyses³⁰²⁶, a été conçue afin d'améliorer l'évaluation du risque de récidive des délinquants sexuels adultes. Elle a été construite à partir de l'Echelle Rapide du Risque de Récidive Sexuelle (ERRRS) ou Rapid Risk Assessment for Sexual Offense Recidivism (RRASOR) mise au point par le chercheur canadien quelques années auparavant³⁰²⁷. Elle repose sur dix items statiques, évalués selon une échelle binaire, à l'exception de l'item relatif aux antécédents du délinquant³⁰²⁸. Le score total, qui varie entre zéro à douze, permet de déterminer le niveau, faible, modéré ou élevé, de risque de récidive³⁰²⁹. Afin d'améliorer la validité

³⁰²² PROULX J., LUSSIER P., op. cit., spéc. p. 19

³⁰²³ DEPRINS D., La statistique, instrument de pouvoir ?, in DIGNEFFE F., MOREAU T. (dir.), *La responsabilité et la responsabilisation dans la justice pénale*, Bruxelles, Larcier /De Boeck, 2006, 600 p., p. 501-522, spéc. p. 510.

³⁰²⁴ PARENT G., GUAY J.P., BERNARD C., KNIGHT R.A., op. cit., spéc. p. 257.

³⁰²⁵ HANSON K.H., THORNTON D., *Statique-99 : une amélioration des évaluations actuarielles du risque chez les délinquants sexuels*, Recherche correctionnelles, Ministère du Solliciteur général du Canada, Février 1999, 31 p.

³⁰²⁶ HANSON K.H., BUSSIÈRE M.T., *Les prédicteurs de la récidive chez les délinquants sexuels : une méta-analyse*, Travaux et Services gouvernementaux, Canada, 1996, 52 p.

³⁰²⁷ HANSON K.H., *Etablissement d'une échelle actuarielle sommaire du risque de récidive sexuelle*, Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada, 1997, 34 p.

³⁰²⁸ NIVEAU G., op. cit., spéc. p. 62 : chaque facteur est coté zéro ou un selon qu'il soit absent ou présent chez le délinquant. L'item relatif aux crimes et délits sexuels antérieurs au délit, qui porte sur « *tous les actes sexuels délictueux ou criminels du délinquant réellement établis, ayant ou non donné lieu à une condamnation, de quelque nature que ce soit* », est évalué en fonction du nombre d'actes antérieurs selon une échelle allant de zéro à trois.

³⁰²⁹ NIVEAU G., op. cit., spéc. p. 64 : un score de zéro à un correspond à un faible risque, un score de deux à trois à un risque faible à modéré, un score de quatre ou cinq à un risque modéré à élevé, et un score de six ou plus à un risque élevé de récidive.

prédictive de leur instrument, les concepteurs ont proposé une version révisée de cette échelle en 2002, la Statique-2002³⁰³⁰. Ils ont validé leurs outils en les testant sur de nombreuses cohortes de délinquants, concluant à leur supériorité prédictive en matière de récidive sexuelle par rapport à une évaluation clinique non structurée³⁰³¹. Dans une récente étude de 2011, ils soulignent que l'utilisation conjointe des trois échelles permettrait de renforcer l'exactitude prédictive³⁰³². L'échelle VRAG (Violence Risk Appraisal Guide) constitue également un instrument de deuxième génération. Elle a été élaborée par les chercheurs canadiens Grant Harris, Marnie Rice et Vernon Quinsey en 1993 afin de prédire le risque de récidive violente chez des délinquants présentant un trouble mental³⁰³³. Elle comprend douze items statiques³⁰³⁴. Le score attribué à chacun de ces items n'est pas exclusivement binaire, il comporte différents degrés positifs ou négatifs³⁰³⁵. Les auteurs estiment que cet instrument présente une très bonne validité prédictive tant sur des cohortes semblables de délinquants que sur des cohortes différentes³⁰³⁶. Cette échelle a servi de base à la construction de l'échelle Sex Offender Risk Appraisal Guide (SORAG), qui n'est plus spécifique aux délinquants présentant un trouble mental³⁰³⁷.

751. Le recours à ces instruments de seconde génération est séduisant. Reposant uniquement sur des facteurs statiques, l'évaluation peut être conduite uniquement à partir de la lecture du dossier du justiciable, sans qu'un entretien ne soit nécessaire. Le système de cotation, relativement simple, permet « *d'exprimer de façon objective et claire une probabilité de nouveau passage à l'acte* »³⁰³⁸. L'objectif de ces instruments est de prédire le risque d'un nouveau passage à l'acte, non d'en expliquer les causes³⁰³⁹. La prise en compte des seuls facteurs statiques conduit

³⁰³⁰ HANSON K.H., THORNTON D., *Notes sur l'élaboration de la Statique-2002*, Recherche correctionnelles, Ministère du Solliciteur général du Canada, Janvier 2003, 33 p.

³⁰³¹ HANSON K.R., MORTON-BOURGON K., *Les prédicteurs de la récidive sexuelle : une méta-analyse à jour*, Sécurité Publique et Protection Civile du Canada, Février 2002, 62 p. ; HANSON K.H., *L'exactitude des évaluations du risque de récidive chez les délinquants sexuels : une méta-analyse*, Sécurité publique et protection civile Canada, 2007; 47 p.

³⁰³² BABCHISHIN K.M., HANSON K.H., HELMUS L., *L'ERRRS, la Statique-99R et la Statique-2002-R ajoutent réciproquement à leur validité quant au risque de récidive des délinquants sexuels*, recherche sur les questions correctionnelles : Rapport pour les spécialistes, Sécurité publique Canada, 2011, 33 p.

³⁰³³ HARRIS H.T., RICE M.R., QUINSEY V.L., *Violent recidivism of mentally disordered offenders. The development of a statistical prediction instrument*, *Criminal Justice and Behavior*, 1993, vol. 20, n°4, p. 315-335.

³⁰³⁴ L'un de ces items correspond néanmoins au score de l'échelle de la psychopathie de Hare, qui repose en partie sur des facteurs comportementaux susceptibles d'évoluer dans le temps.

Voir infra.

³⁰³⁵ NIVEAU G., op. cit., spéc. p.

³⁰³⁶ HARRIS G.T., RICE M.N., QUINSEY V.L. et al., *Multisite comparison of actuarial risk instruments for sex offenders*, *Psychological Assessment*, 2003, vol. 15, n°3, p. 413-425.

³⁰³⁷ QUINSEY V.L., RICE M.E., HARRIS G.T., *Actuarial prediction of sexual recidivism*, *Journal of Interpersonal Violence*, 1995, vol. 85, n°10, p. 85-105.

³⁰³⁸ NIVEAU G., op. cit., spéc. p. 59.

³⁰³⁹ GUAY J-P., op. cit., spéc. p. 6.

néanmoins à « [figer] l'individu dans de son histoire personnelle et criminelle »³⁰⁴⁰, sans donner « aucune indication sur les dynamiques de changement possibles pour l'individu, ni sur les mesures contextuelles appropriées, et ne [prenant] aucunement en compte la gravité de l'événement qu'elle cherche à prédire, ni l'acceptabilité de ce risque au vu des différentes mesures possibles »³⁰⁴¹. Leur intérêt dans le cadre d'une prise en charge judiciaire s'avère limité, l'évaluation conduite ne permettant pas de comprendre la dynamique de l'acte infractionnel³⁰⁴². Les facteurs dynamiques, qui « font un pari sur l'avenir »³⁰⁴³, ont progressivement été intégrés aux échelles. Ces instruments de troisième génération ont été conçus pour renforcer l'évaluation du risque de récidive dans le cadre d'un suivi dans la communauté, à l'égard notamment des délinquants sexuels³⁰⁴⁴. Les échelles de seconde génération, purement statiques, continuent néanmoins d'être utilisées notamment aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne ou au Canada³⁰⁴⁵.

b- Les instruments de troisième génération au soutien d'une évaluation dynamique

752. Contrairement aux outils de deuxième génération, considérés comme athéoriques, les instruments de la troisième génération reposent sur des fondements théoriques, et principalement sur le modèle dit RNR³⁰⁴⁶. Ils combinent facteurs statiques et facteurs dynamiques aux fins non plus seulement d'évaluer le niveau de risque du délinquant, mais également d'identifier les facteurs ou besoins criminogènes susceptibles d'être modifiés dans le cadre de la prise en charge.

753. Les facteurs dynamiques étaient déjà présents, d'une certaine manière, dans l'échelle de psychopathie ou Psychopathy Check-list (PCL). Cette échelle a été développée par le psychologue canadien Robert Hare dans les années 1980 aux fins de mesurer de la psychopathie des sujets, ou plus précisément d'établir « un continuum entre l'absence de traits psychopathiques et la psychopathologie clairement établie »³⁰⁴⁷. Dans sa version actuelle, la

³⁰⁴⁰ SENON J.-L., la psychiatrie à l'épreuve de l'insécurité sociale : la dangerosité ou plutôt la prédiction du risque de violence en toile de fond du débat psychiatre-justice, *L'information psychiatrique*, 2012, vol. 88, n°6, p. 407-414, spéc. p. 412.

³⁰⁴¹ GRAVIER B., LUSTENBERG Y., L'évaluation du risque de comportements violents : le point sur la question, *Annales Médico-Psychologiques*, 2005, n°163, p. 668-680, spéc. p. 675.

³⁰⁴² MILLAUD F., DUBREUCQ J.L., Les outils d'évaluation du risque de violence : avantages et limites, *L'information Psychiatrique*, 2012, vol. 88, n° 6, p. 431-437, spéc. p. 433.

³⁰⁴³ SENON J.-L., op. cit., spéc. p. 412.

³⁰⁴⁴ HANSON K.H., HARRIS A., *Les prédicteurs dynamiques de la récidive sexuelle*, Travaux publics et Services gouvernementaux de Canada, 1998, 54 p.

³⁰⁴⁵ HANNAH-MOFFAT K., Actuarial sentencing: an « unsettled » proposition, *Justice Quarterly*, 2013, vol. 30, n°2, 270-296, spéc. p. 273.

³⁰⁴⁶ ANDREWS D.A., BONTA J., WORMITH J.S., The recent past and near future of risk and/or need assessment, *Crime and delinquency*, 2006, vol. 52, n°1, p. 7-27, spéc. p. 8.

³⁰⁴⁷ NIVEAU G., op. cit., spéc. p. 34.

PCL-Revised (PCL-R) comprend vingt items, faisant l'objet d'une définition précise. Elle permet d'appréhender le sujet au travers de deux principaux facteurs. Le premier s'intéresse aux traits de personnalité, considérés comme stables. Le second est relatif aux comportements antisociaux, susceptibles d'évoluer dans le cadre d'une prise en charge thérapeutique. Chaque item est coté selon une échelle ternaire³⁰⁴⁸. Le score final permet de poser ou non le diagnostic de la psychopathie, sachant que le seuil de coupure est susceptible de varier selon le contexte dans lequel l'échelle est mobilisée³⁰⁴⁹. Cette échelle ne constitue pas stricto sensu un instrument d'évaluation du risque de récidive. Elle est toutefois intégrée dans différents outils, tels que le VRAG, dont elle constitue un item. De nombreuses études ont attesté de sa validité prédictive pour évaluer le risque de récidive, générale ou violente³⁰⁵⁰.

Aux côtés de cette échelle, figure le Level of Service Inventory (LSI-R), élaboré par les chercheurs canadiens Dan Andrews et James Bonta en 1995. Il constitue l'un des premiers instruments d'évaluation de la récidive générale reposant sur des facteurs statiques et dynamiques³⁰⁵¹. Il comporte cinquante-quatre items, répartis en dix catégories et évalués selon une échelle binaire. Le risque de récidive, faible, moyen ou élevé, est évalué au regard du score final, les auteurs ayant prévu cinq niveaux de seuils³⁰⁵². D'autres instruments scorés sont dédiés à l'évaluation du risque de récidive sexuelle, comme le Stable-2007 et l'Aigu-2007 élaborés par les chercheurs canadiens Karl Hanson, Andrew Harris Leslie Helmus et Terri-Lynne Scott³⁰⁵³. Tenant compte de la dichotomie des facteurs dynamiques, les auteurs ont conçu deux instruments complémentaires mais distincts, le premier dédié à l'évaluation des facteurs stables susceptibles d'évoluer au fil des mois, voire des années, et le second dédié à l'évaluation des facteurs aigus qui s'inscrivent dans un temps bref, de quelques heures à quelques jours³⁰⁵⁴.

³⁰⁴⁸ NIVEAU G., op. cit., spéc. p. 30 : chaque item est coté selon une échelle allant de zéro à deux, selon qu'il soit absent, présent de façon prononcée ou nettement présent.

³⁰⁴⁹ NIVEAU G., op. cit., spéc. p. 34.

³⁰⁵⁰ GRANN M., LÄNGSTRÖM N., TENGSTROM A., KULLGREN G., Psychopathy (PLC-R) predicts violent recidivism among criminal offenders with personality disorders in Sweden, *Law and human behavior*, 1999, vol. 23, n°2, p. 205-217 ; PHAM T.H., DUCRO C., MARGHEM B., RÉVEILLÈRE C., Evaluation du risque de récidive au sein d'une population de délinquants incarcérés ou internés en Belgique francophone, *Annales Médico-Psychologiques*, 2005, n°163, p. 842-845.

³⁰⁵¹ ANDREWS D.A., BONTA J., *The LSI-R, Level of Service Inventory-Revised*, Profile Report, 2001, 8 p.

³⁰⁵² GENDREAU P., LITTLE T., GOGGIN C., A meta-analysis of the predictors of adulte offender recidivism. What works !, *Criminology*, 1996, vol. 34, p. 575-607 ; NIVEAU G., op. cit., spéc. p. 139 : un score de zéro à treize correspond à un risque faible, un score de quatorze à vingt-trois à un risque faible à moyen, un score de vingt-quatre à trente-trois à un risque moyen, un score de trente-quatre à quarante à un risque moyen à élevé et un score de quarante et plus à un risque élevé.

³⁰⁵³ HANSON K.R., HARRIS A. J. R., SCOTT T.-L., HELMUS L., *Assessing the risk of sexual offenders on community supervision : the dynamic supervision project*, Sécurité Publique du Canada, 2007, 61 p. ; PHENIX A., DOREN D., HELMUS L., HANSON K.H., THORNTON D., *Règles de codage pour l'échelle Statique-2002*, Sécurité publique, Canada, 2008, 138 p.

³⁰⁵⁴ GUAY J-P., op. cit., spéc. p. 7.

754. Le codage des instruments de troisième génération ne repose plus exclusivement sur la lecture du dossier pénal du délinquant. Les informations disponibles doivent être complétées par un entretien individuel. Ce recours à la méthode clinique, préconisé avec une extrême prudence dans le code de la Statique-2002, apparaît indispensable pour l'utilisation du LSI-R et du PCL-R. Ces deux instruments constituent des « *outils hybrides qui, tout en étant assimilés aux outils actuariels du fait qu'ils prennent souvent la forme d'une grille d'évaluation automatisée et rigide, conservent toutefois certaines caractéristiques des outils d'évaluation cliniques plus traditionnels* »³⁰⁵⁵. L'évaluation menée aboutit à la détermination d'un niveau de risque de récidive, sans pouvoir constituer un support pertinent pour la détermination des modalités de prise en charge. Dans cette perspective, des outils de quatrième génération ont été créés, complétant les instruments de jugement clinique structurés plus anciens.

2 – Les instruments semi-actuariels

755. Au-delà de la détermination d'un niveau de risque de récidive, l'évaluation doit guider les professionnels dans la prise en charge des délinquants. Au regard du modèle RNR, elle doit permettre d'identifier les facteurs criminogènes susceptibles d'être modifiés dans le cadre de la prise en charge et de répondre aux besoins du délinquant. Ainsi conçue, elle peut fonder l'élaboration d'un plan de suivi du justiciable.

756. Dès 1995, le psychologue Christopher Webster et ses collègues conçoivent l'évaluation comme le support de la gestion ultérieure du délinquant. Dans cette perspective, ils ont élaboré un instrument d'évaluation de risque des comportements violents, l'échelle dite HCR-20 (Historical-Clinical-Risk Management-20)³⁰⁵⁶. Cet outil semi-actuariel repose sur vingt items répartis en dix variables historiques, cinq variables cliniques et cinq variables de gestion du risque. Chaque item est coté selon une échelle ternaire. Cette échelle réserve une place importante à l'évaluation clinique, le score obtenu par simple addition ne constituant que l'un des éléments à apprécier. Le professionnel doit tenir compte de cet indicateur quantitatif et le pondérer aux fins de proposer à une appréciation globale du risque de récidive. Cet instrument vient soutenir le jugement clinique et non s'y substituer³⁰⁵⁷. Utilisée dans de nombreux pays européens³⁰⁵⁸, cette méthode semi-structurée apparaît prometteuse dès lors que « *l'évaluateur*

³⁰⁵⁵ QUIRION B., D'ADDESE L., op. cit., spéc. p. 236.

³⁰⁵⁶ WEBSTER C.D., DOUGLAS K.S., EAVES D., HART S.D., *HCR-20, Evaluation du risque de violence*, Version 2, 1997, 73 p.

³⁰⁵⁷ CÔTÉ G., De la dangerosité à l'évaluation du risque, *Psychologie Québec*, 2011, Mai, p. 23-24.

³⁰⁵⁸ GIOVANNANGELI D., CORNET J.P., MORMONT C., op. cit., spéc. p. 16 : les auteurs soulignent ici que le HCR-20 et le

reste juge de la pondération à appliquer aux différents items et de l'évaluation finale du niveau de risque »³⁰⁵⁹. De nombreuses études ont conclu à sa bonne validité prédictive en matière de récidive³⁰⁶⁰. Cette volonté de concevoir l'évaluation comme un outil au service de la gestion du suivi du délinquant se situe au coeur des dernières recherches. Elle a donné lieu à l'avènement de la quatrième génération d'instruments d'évaluation, qui s'inscrivent pleinement dans le modèle théorique du risque, des besoins et de la réceptivité.

Dès 2004, les chercheurs canadiens Dan Andrews, James Bonta et Stephen Wormith ont proposé un nouvel instrument d'évaluation, intégrant le LSI-R : le Level of Service / Case Management Inventory (LSM-CMI)³⁰⁶¹. Cet instrument de quatrième génération, utilisé au Canada, propose « une échelle d'évaluation couplée avec un plan d'intervention auprès du délinquant visant à gérer et contrôler le risque de récidive, ainsi qu'à apprécier son évolution et l'effet des prises en charge entreprises »³⁰⁶². Il comporte onze sections, dont seule la première donne lieu à une cotation. Celle-ci reprend les huit principaux facteurs de risque identifiés par ses concepteurs et permet de déterminer le niveau de risque de récidive. Les autres sections donnent lieu à des commentaires libres de l'évaluateur. Cet instrument réserve une place essentielle au jugement professionnel, tout en le structurant. Il apparaît particulièrement prometteur³⁰⁶³, même si du fait de sa récence, les études sur sa validité restent peu nombreuses.

757. Des outils intégrant les facteurs de protection ont été récemment élaborés, à l'instar du Structured Assessment of Protective Factors for violence risk (SAPROF), mis au point aux Pays-Bas à compter de 2007³⁰⁶⁴. Cet instrument d'évaluation structuré est exclusivement dédié à l'étude de ces facteurs. Il se compose de dix-sept items répartis selon trois catégories, les facteurs internes, les facteurs externes et les facteurs motivationnels, cotés selon une échelle ternaire. Une fois cette cotation effectuée, l'évaluateur doit s'intéresser plus particulièrement aux items critiques, c'est-à-dire aux facteurs de protection considérés comme essentiels dans la prévention de la récidive. A leur égard, il s'agit d'apprécier l'effet protecteur déjà présent au moment de l'évaluation et l'effet qui pourrait découler de l'intervention. Intégrant tous ces résultats, le

VRAG sont utilisés dans de nombreux pays européens.

³⁰⁵⁹ GRAVIER B., LUSTENBERG Y., op. cit., spéc. p. 676.

³⁰⁶⁰ CLAIX A., PHAM T.H., Evaluation of the HCR-20 violence risk assessment scheme in Belgian forensic population, *Encephale*, 2004, vol. 30, n°5, p. 447-453 ; DOUGLAS K., YEOMANS M., BOER D.P., Comparative validity analysis of multiple measures of violence risk in a sample of criminal offenders, *Criminal Justice and Behavior*, 2005, vol. 32, n°2, p. 479-510.

³⁰⁶¹ ANDREWS D.A., BONTA J., WORMITH J.S., *Level of Service / Case Management Inventory*, Profile report, Canada, 2005, 9 p.

³⁰⁶² NIVEAU G., op. cit., spéc. p. 139.

³⁰⁶³ ANDREWS D.A., JAMES J., WORMITH J.S., op. cit., spéc. p. 23

³⁰⁶⁴ DE VOGEL V., DE VRIES ROBBÉ M., DE RUITER C., BOUMAN Y.H.A., op. cit.

professionnel doit évaluer le degré, faible, modéré ou élevé de protection³⁰⁶⁵. Cet outil très récent semble pertinent pour proposer une évaluation du niveau de risque de violence et déterminer les modalités de prise en charge adaptées chez les personnes présentant des troubles psychiatriques³⁰⁶⁶. Sans attendre la création de cet outil ad hoc, les facteurs de protection ont été intégrés à certains instruments d'évaluation du risque de récidive. Depuis 2002, les services de probation anglais utilisent un outil de quatrième génération, Offender Assessment System (OASys), qui intègre les facteurs de protection³⁰⁶⁷. Développé conjointement par les services pénitentiaires et les services de probation anglais, OASys constitue un instrument d'évaluation structuré combinant méthode actuarielle et clinique. La cotation binaire des différents items doit être pondérée en tenant compte de la présence des facteurs protecteur. OASys est présenté comme l'un des outils les plus aboutis, constituant un support pertinent pour la prise en charge des délinquants³⁰⁶⁸.

758. Si le recours à des instruments purement actuariels ou semi-structurés est très variable en Europe, les professionnels français semblent réticents à leur usage, n'utilisant aucun des instruments présentés, ou de manière très marginale en matière d'évaluation du risque de récidive chez le délinquant sexuel³⁰⁶⁹. Certains professionnels, et notamment les psychologues intervenant au sein des services médico-psychologiques régionaux des prisons françaises notamment, utilisent un Questionnaire d'Investigation pour les Auteurs d'Agression Sexuelle (QIPAAS) créé en 1997³⁰⁷⁰. Ce dernier ne propose pas de résultat quantitatif. Il précise simplement les items qui devront être cliniquement appréciés par le professionnel. Si la mobilisation des recherches étrangères relatives aux facteurs de risque et aux méthodes d'évaluation reste confidentielle, différents faits divers, et notamment l'affaire dite de Pornic, ont contribué à mettre en exergue la faible validité des évaluations conduites par les CPIP. Témoignant d'une volonté institutionnelle forte de prévenir efficacement la récidive, l'Administration Pénitentiaire a conçu un outil d'évaluation : le Diagnostic à Visée Criminologique (DAVC), mis en oeuvre de façon éphémère.

³⁰⁶⁵ DE VOGEL V., DE VRIES ROBBÉ M., DE RUITER C., BOUMAN Y. H.A., op. cit., spéc. p. 174.

³⁰⁶⁶ DE VRIES ROBBÉ M., DE VOGEL V., DE SPA E., op. cit.

³⁰⁶⁷ PRISON SERVICE ORDER, *Offender Assessment and Sentence Management*. OASys, HM Prison Service, n°228, 2005, 99 p.

³⁰⁶⁸ NEWBOLD K., An evaluation of the offender assessment system as an assessment tool for the national probation service, *Internet Journal of criminology*, 2011, p. 1-36, spéc. p. 6-11

³⁰⁶⁹ GIOVANNANGELI D., CORNET J.P., MORMONT C., op. cit.

³⁰⁷⁰ BALIER C., CIAVALDINI A., GIRARD-KHAYAT M., *Rapport de recherche sur les agresseurs sexuels*, La Documentation Française, Direction Générale de la Santé, 1996, 288 p., spéc. p. 10

Section II – La structuration de la méthode d'évaluation des CPIP

759. Depuis leur création, les services ont vu leur cadre et leur champ d'intervention profondément remaniés par une succession de réformes législatives et de réorientations réglementaires ou infra-réglementaires, les soumettant parfois à des injonctions contradictoires. Dans un contexte de « *frénésie sécuritaire* »³⁰⁷¹, l'objectif central de prévention de la récidive apparaît davantage orienté vers la protection de la société, se détournant partiellement de l'individu. Ce glissement conceptuel a opéré une évolution dans la conception de la prise en charge des justiciables, clairement recentrée autour de la notion de risque de récidive, au détriment du concept originel de réinsertion. Cette rupture s'est notamment traduite par l'abandon définitif de la terminologie de travailleurs sociaux, les personnels étant désormais des Conseillers Pénitentiaires d'Insertion et de Probation, clairement positionnés « *sur le champ pénal et criminologique qui constitue leur coeur de métier* »³⁰⁷². Cette volonté de clarifier l'identité professionnelle des personnels et les contours de leur métier a conduit l'Administration Pénitentiaire à redéfinir leurs méthodes d'intervention, et notamment d'évaluation. Un nouvel outil, le Diagnostic à Visée Criminologique (DAVC) a été introduit progressivement dans les services à partir de 2010 (I). Il devait se substituer aux différentes grilles élaborées localement. Sa mise en oeuvre s'est heurtée à de vives résistances au sein des services. Suite à l'abandon de cet outil, les perspectives d'évolution restent incertaines, en absence de consensus clair sur la qualité et la validité prédictive des différentes méthodes d'évaluation (II).

I – L'élaboration d'un outil français, le Diagnostic à Visée Criminologique

760. Les réflexions relatives aux méthodes d'interventions des SPIP ont été guidées par la volonté de renforcer l'efficacité des prises en charge au regard de l'objectif central de prévention de la récidive. Dans cette perspective préventive, elles se sont focalisées sur la question essentielle de l'évaluation des justiciables, qui se voit assigner une double finalité : la détermination du niveau de risque et la définition des modalités concrètes de prise en charge. L'Administration Centrale a proposé un nouvel outil, le Diagnostic à Visée Criminologique, qui

³⁰⁷¹ MUCCHIELLI L. (dir.), *La frénésie sécuritaire, Retour à l'ordre et nouveau contrôle social*, op. cit.

³⁰⁷² GORCE I., op. cit., spéc. p. 3

s'apparente moins à un véritable instrument d'évaluation qu'à une simple structuration du jugement professionnel (A). Progressivement imposé dans les services, le DAVC a fait l'objet d'une mise en oeuvre très limitée et disparate conduisant à son abandon progressif et désormais définitif suite à l'abrogation de sa circulaire d'application par le Conseil d'Etat (B).

A – La genèse et les enjeux d'une nouvelle méthode d'évaluation

761. Une prise en charge efficace en termes de prévention de la récidive doit reposer sur une évaluation préalable fiable du profil et des besoins des justiciables aux fins d'adapter les modalités du suivi. Partant de ce constat, l'Administration Pénitentiaire a engagé des réflexions en vue de redéfinir les méthodes d'évaluation des personnels des SPIP. S'appuyant sur les travaux d'un groupe de travail, elle a proposé un nouvel outil, le DAVC (1). Ce dernier se voyait assigner des objectifs ambitieux en termes d'amélioration de la qualité des prises en charge des justiciables, de renforcement du positionnement professionnel des CPIP, auxquels il n'a été que partiellement en mesure de répondre, faute de s'appuyer sur des fondements théoriques clairs (2).

1 – Le DAVC, un outil d'origine empirique

762. Le DAVC a été initialement élaboré sur la base de travaux d'un groupe de travail, s'appuyant sur les pratiques des personnels (a). A partir de ses conclusions, l'outil a été expérimenté au sein des quelques SPIP pilotes avant d'être finalisé par l'Administration Centrale en vue de sa généralisation à l'ensemble des services (b).

a- L'élaboration empirique du DAVC

763. La conception d'une nouvelle grille d'évaluation a été initiée localement à la fin des années 2000 par des agents de probation qui cherchaient à améliorer la pertinence de leur évaluation³⁰⁷³. L'Administration Pénitentiaire s'est saisie de cette démarche pour élaborer une première ébauche de l'outil, perfectionnée à partir d'expérimentations locales.

764. S'appuyant sur l'expérience de ses personnels, l'Administration Pénitentiaire s'est investie dans l'élaboration d'un nouvel outil d'évaluation. Elle a constitué un groupe de travail ad hoc, composé notamment de personnels d'insertion et de probation³⁰⁷⁴. Ce dernier, s'appuyant sur les

³⁰⁷³ LARMINAT (DE) X., *La probation en quête d'approbation (...)*, op. cit., spéc. p. 148-150

³⁰⁷⁴ Entretien avec la CSIP A : certains personnels de ce service ont fait partie du groupe de travail relatif à l'élaboration

connaissances empiriques développées au sein des services, a conçu une grille d'évaluation présentée dans un guide d'utilisation. Il s'est attaché à recenser l'ensemble des éléments jugés pertinents par les personnels dans le cadre de leurs pratiques, tout en les organisant de manière pertinente. Dans sa conception initiale, le DAVC reposait sur la volonté de proposer une trame de questionnement commune, émanant des personnels eux-mêmes. Ses origines empiriques ont été fortement mises en avant. L'élaboration d'une trame commune tendait principalement à recenser les différents facteurs mobilisés par les professionnels, afin de garantir leur prise en compte systématique. Elle s'apparentait davantage à un travail de synthèse des différentes grilles utilisées localement, complétées par l'expérience professionnelle des personnels sollicités.

Pour le DAVC, sur les critères...ça a été travaillé...enfin les critères, on n'a rien inventé. On a repris les cases qui existaient dans les grilles et on les a précisées pour que tout le monde réponde aux mêmes questions, avec des champs libres pour que chacun puisse y mettre ses commentaires ». (Représentant de la DAP, 2012)

Ces propos font écho à la présentation officielle du DAVC au sein de sa circulaire d'application datée du 8 novembre 2011³⁰⁷⁵. Cette circulaire mettait fortement en avant les fondements empiriques de l'outil. Elle indiquait expressément que le DAVC «*reprend pour l'essentiel des critères d'analyse déjà existants, mais ces derniers s'inscrivent désormais dans le cadre d'une méthodologie harmonisée et partagée pour tous les SPIP sur le territoire national. Le DAVC sécurise ainsi la méthode d'évaluation en recensant tous les champs devant, selon la situation de la personne confiée, être appréhendés par le personnel pénitentiaire d'insertion et de probation*»³⁰⁷⁶. Le guide d'utilisation, conçu comme complémentaire, apportait des précisions indispensables quant à la définition des items et leur appréciation.

765. Afin de s'assurer de l'adéquation entre l'outil et les besoins des personnels, le DAVC a fait l'objet d'une expérimentation au sein de services pilotes dès 2008³⁰⁷⁷. Initialement réduit, le nombre de SPIP expérimentaux a été élargi, à partir de 2010.

« Le DAVC a été testé dans la DI de Rennes, puis dans d'autres SPIP pilotes. Et après, en mars 2010, on a ouvert la possibilité à tous les SPIP de l'utiliser. Ca a permis aux services de faire remonter des choses, de faire évoluer l'outil. Il est maintenant beaucoup plus ramassé ». (Représentant de la DAP, 2012).

du DAVC. Ils ont pu suivre l'évolution de son outil au fil de ses versions successives.

³⁰⁷⁵ Circulaire du 8 novembre 2011 relative au diagnostic à visée criminologique, NOR : JUSK1140051C, publiée au BOMJ 2011, n°11, 7 p.

³⁰⁷⁶ Circulaire du 8 novembre 2011, op. Cit., spéc. p. 5, 2.

³⁰⁷⁷ Les SPIP A, B et C faisaient partie des services expérimentaux. Ils ont pu suivre les différentes versions de l'outil.

Le bilan tiré de ces expérimentations apparaissait en demi-teinte. Le choix des SPIP expérimentaux a nourri quelques incompréhensions de la part des directeurs des SPIP, regrettant l'absence de transparence sur les critères ayant conduit à leur désignation. Certains cadres ont, semble-t-il, été contraints d'expérimenter l'outil, alors que d'autres, intéressés par la démarche, n'ont pas été retenus, « *se [sentant] exclus d'une problématique touchant au cœur de métier* »³⁰⁷⁸.

« Je n'ai pas eu de précision sur le choix du service comme SPIP expérimental. Après, j'ai quelques idées. A mon avis, le choix des onze SPIP a été fait pour que ça balaye tous les types de services qu'on trouve en France, des services de grosse taille, de taille moyenne, et de petites tailles. Après, il y a peut-être eu des choix personnels, motivés par la personnalité des directeurs... ». (DFSPIP A, 2010)

Les services expérimentaux ont regretté le manque de formalisme de la phase de bilan, à laquelle ils n'ont pas été pleinement associés. Les directeurs de service ont déploré l'absence de retours, le manque d'échanges et de communication, les privant d'une vision globale des expérimentations conduites³⁰⁷⁹. Les premiers bilans ont néanmoins permis de faire évoluer l'outil initial, en vue de son intégration dans APPI. A la faveur du décret du 7 novembre 2011 portant création d'APPI³⁰⁸⁰, le DAVC a été associé aux finalités de cette application, qui a pour objectif « *de faciliter l'évaluation de la situation des PPSMJ (...) pour la détermination ou l'exécution des décisions de l'autorité judiciaire relatives à leur insertion ou à leur probation* »³⁰⁸¹. Sur la base de la circulaire d'application du novembre 2011, le DAVC a été introduit dans l'ensemble des services en vue d'une généralisation à compter de mars 2012.

b- Le contenu du DAVC

766. Le DAVC devait constituer le support d'une évaluation initiale et évolutive des PPSMJ. Dans ses premières versions, il comportait deux phases, la première devant être réalisée au maximum un mois après le début de la prise en charge et la seconde au cours des trois mois suivants³⁰⁸². La version diffusée via APPI en mars 2012 constituait une version simplifiée,

³⁰⁷⁸ ISP, *Rapport relatif à l'utilisation du DAVC et aux pratiques d'évaluation des personnes placées sous main de justice*, Ministère de la Justice, 2013, 58 p., spéc. p. 26.

³⁰⁷⁹ ISP, *op. cit.*, spéc. p. 27.

³⁰⁸⁰ Décret n°2011-1447 du 7 novembre 2011, *op. cit.*

³⁰⁸¹ CPP, art. R. 57-4-1 créé par le décret n°2011-1447 du 7 novembre 2011.

³⁰⁸² DAP, DAVC, Document de travail, version du 2 février 2010, document non diffusé.

condensée des versions antérieures. Les deux phases avaient été supprimées au profit d'une seule grille, fondement de l'évaluation continue des justiciables³⁰⁸³.

767. Tel qu'il a été généralisé, le DAVC se déclinait en cinq étapes ou champs relatifs à un axe particulier de la prise en charge. Chacun de ces champs se subdivisait éventuellement en grands items, déclinés en sous-items. Le premier portait sur l'évaluation du respect par la PPSMJ de la mesure et de ses obligations. Le CPIP devait renseigner tous les éléments relatifs à la situation pénale du justiciable, à savoir ses antécédents judiciaires, son parcours en détention. Il indiquait son respect des différentes obligations générales ou particulières prononcées. Il s'agissait *« d'apporter des éléments de connaissance factuels et descriptifs »*, dont certains sont disponibles dans le dossier pénal ou pénitentiaire du condamné ou sur APPI³⁰⁸⁴. Le second champ portait sur le rapport du condamné à sa condamnation et à ses actes. Il s'agissait de mesurer *« le degré de compréhension et d'appropriation de sa peine par la personne suivie »*³⁰⁸⁵ à travers quatre grands items relatifs au positionnement du condamné par rapport à la condamnation, aux faits, à la loi et aux victimes. Le troisième champ s'intéressait à son environnement social, professionnel et familial ainsi qu'à ses capacités personnelles au changement aux fins d'identifier *« les causes de ruptures, d'échecs mais aussi de réussite de la PPSMJ »*³⁰⁸⁶. Le CPIP y reprenait, dans un premier temps, les informations relatives à sa situation administrative, scolaire, professionnelle et financière. Il devait porter son attention sur son environnement, dès lors que *« le passage à l'acte et les perspectives de réinsertion sont souvent conditionnés par l'environnement familial et socioprofessionnel »*³⁰⁸⁷. Il était invité à se prononcer sur la nature des liens sociaux et familiaux afin de déterminer si ces liens *« [constituaient] un ancrage suffisant pour la personne suivie »* et si la PPSMJ disposait *« d'un environnement social structurant, permettant une intégration sociale »*³⁰⁸⁸. Son appréciation portait également sur *« le positionnement de la famille par rapport à l'infraction et la situation pénale du condamné »*³⁰⁸⁹. Dans un second temps, il était amené à se prononcer sur les capacités personnelles de la PPSMJ au changement, à savoir sa motivation, sa mobilisation, son degré d'autonomie et sa capacité relationnelle. Le quatrième champ concernait la situation médicale du condamné³⁰⁹⁰. Le CPIP devait *« identifier, sur information délivrée par la PPSMJ, ses éventuelles prises en charge*

³⁰⁸³ DAVC, *Présentation du DAVC dans APPI*, version du 6 mars 2012.

³⁰⁸⁴ Circulaire du 8 novembre 2011, op. cit., 2.1

³⁰⁸⁵ Circulaire du 8 novembre 2011, op. cit., 2.2.

³⁰⁸⁶ Circulaire du 8 novembre 2011, op. cit., 2.3.

³⁰⁸⁷ ib. id.

³⁰⁸⁸ DAVC, *Présentation du DAVC dans APPI*, version du 6 mars 2012.

³⁰⁸⁹ ib. id.

³⁰⁹⁰ Circulaire du 8 novembre 2011, op. cit., 2.4.

médicales et en déterminer la nature (somatiques, psychologiques, psychiatriques) »³⁰⁹¹. Il s'intéressait au caractère volontaire ou contraint du suivi engagé. La problématique sanitaire était appréciée globalement au regard de sa compatibilité avec le projet d'insertion. Le DAVC s'achevait sur une cinquième étape de conclusion.

768. Les différents items donnaient lieu à une appréciation binaire (oui / non) ou encadrée par un menu déroulant. Cette appréciation pouvait être complétée par un commentaire mentionné dans un champ libre. Les CPIP disposaient toujours de la possibilité de compléter leur évaluation par des notes inscrites sur papier libre. Ces dernières constituent toujours le support de la conduite des entretiens classiques de suivi. Suite à l'affaire de Pornic, les CPIP ont néanmoins modifié leurs pratiques, se montrant extrêmement prudents dans la retranscription des entretiens, par crainte de voir ces notes servir de fondement à une éventuelle mise en cause de leur responsabilité professionnelle³⁰⁹². A l'issue de chacune des trois premières étapes, le CPIP devait évaluer le degré d'acquisition des éléments envisagés : le respect par la PPSMJ de la mesure ou de la peine et de ses obligations, l'appropriation de la condamnation et la reconnaissance de l'acte commis, l'inscription dans son environnement social et familial et les capacités au changement. Cette appréciation se déclinait en trois niveaux : acquis, en cours d'acquisition ou non acquis. A défaut d'une acquisition totale, il appartenait à l'agent de proposer des axes de travail adaptés. Le DAVC se concluait par une phase de conclusion, « *fruit du travail d'analyse et d'évaluation effectué par les CPIP tout au long des étapes précédentes* »³⁰⁹³. L'agent devait y présenter le projet de la PPSMJ dans le cadre de son parcours d'exécution de peine et émettre un avis ou des commentaires sur ce projet. Sur la base de sa première analyse, il devait présenter les axes de travail retenus, à savoir les objectifs de la prise en charge et les modalités d'intervention envisagées. Cette analyse permettait de mettre en exergue « *les éléments pouvant constituer des freins ou au contraire des atouts pour le travail avec la PPSMJ* », « *une hiérarchisation et une articulation des différents axes de travail identifiés* » en vue de définir « *des modalités de suivi adaptées au profil criminologique de la personne suivie* »³⁰⁹⁴. Le diagnostic initial devait être actualisé en cours de prise en charge sur la base des mêmes items, dès lors que le CPIP constatait une « *évolution significative de la situation de la PPSMJ ayant une incidence sur les conditions et les modalités de sa prise en charge* »³⁰⁹⁵. Le DAVC « *ne [constituait] pas une analyse figée* »,

³⁰⁹¹ DAVC, *Présentation du DAVC dans APPI*, version du 6 mars 2012.

³⁰⁹² Dans le cadre des inspections conduites suite à l'affaire de Pornic, les dossiers des CPIP qui ont suivi M. Meilhon ont été saisis et étudiés.

³⁰⁹³ Circulaire du 8 novembre 2011, op. cit., 2.5.

³⁰⁹⁴ ib. id.

³⁰⁹⁵ Circulaire du 8 novembre 2011, op. cit., 1.3.

mais « un processus dynamique » qui devait permettre « d'affiner au fur et à mesure l'analyse initiale »³⁰⁹⁶. Ainsi présentée, l'évaluation était conforme aux préconisations européennes³⁰⁹⁷. Cette conformité était mise en avant par l'Administration Pénitentiaire, qui soulignait que « le DAVC, par ses fondements et ses finalités, [était] un outil se conformant aux règles européennes de la probation », qui, bien qu'elles « ne présentent aucune force contraignante pour les Etats » n'en constituent pas moins « un outil de référence dont l'Administration Pénitentiaire entend s'inspirer »³⁰⁹⁸. L'outil présentait des enjeux essentiels en termes de prise en charge, en partie démentis par sa faiblesse théorique et les conditions de sa mise en oeuvre.

2 – Le DAVC, un outil ambitieux dénué de fondement théorique

769. Les réflexions menées sur les méthodes d'évaluation découlent d'une volonté de l'Administration Pénitentiaire de structurer, d'harmoniser les méthodes d'intervention des personnels d'insertion et de probation. L'introduction du DAVC devait leur permettre de disposer d'éléments fiables et objectifs, en vue de déterminer le risque de récidive et les modalités de prise en charge adaptées. Elle comprenait des enjeux du point de vue des justiciables, dont il s'agissait de garantir une égalité de traitement, mais également des personnels, dont il s'agissait de reconnaître les compétences en matière d'expertise (a). Le DAVC n'a que partiellement répondu à ces ambitions initiales et aux attentes de professionnels, faute notamment de s'appuyer sur des fondements théoriques solides (b).

a- Le DAVC, un outil aux finalités ambitieuses

770. Comme le précise la circulaire du 19 mars 2008, l'évaluation doit être initiée dès le premier entretien aux fins « de définir les premières orientations et les modalités de prise en charge »³⁰⁹⁹, qui doit être « adaptée aux besoins et aux risques de récidive du justiciable »³¹⁰⁰. L'Administration Pénitentiaire semblait alors anticiper sur les futures recommandations du Conseil de l'Europe qui insistent sur la nécessité, « avant et pendant la mise en place du suivi d'un auteur d'infraction », de procéder à « une appréciation qui analyse de façon systématique et approfondie sa situation particulière, y compris les risques, (...) les besoins, les interventions nécessaires pour répondre à ces besoins »³¹⁰¹.

³⁰⁹⁶ ib. id.

³⁰⁹⁷ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1, op. cit., règle n°69

³⁰⁹⁸ Circulaire du 8 novembre 2011, op. cit., spéc. p. 3

³⁰⁹⁹ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., 2.1, p. 4

³¹⁰⁰ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., 2.2.1., p. 4

³¹⁰¹ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1, op. cit., règle n°66.

771. Pour répondre à ces exigences, il est apparu nécessaire d'élaborer, au niveau national, un nouvel outil d'évaluation, support du « *diagnostic-évaluation* »³¹⁰², destiné à évaluer le niveau de risque de récidive, tout en mettant en exergue les besoins auxquels l'intervention devra répondre aux fins de diminuer ce risque. Cette terminologie n'était pas sans faire écho aux principes du risque, du besoin et de la réceptivité théorisés par les chercheurs canadiens rattachés au mouvement du « *What Works* ». L'élaboration du DAVC répondait à un besoin de crédibiliser le processus d'évaluation. Elle sous-tendait une volonté d'harmoniser les pratiques au niveau national, cette harmonisation apparaissant comme le « *gage d'une égalité de traitement des PPSMJ dans le cadre de leur évaluation* »³¹⁰³. La création d'un outil standard, commun à tous les services permettait d'« *assurer la continuité de la prise en charge des PPSMJ en cas de mobilité géographique de ces dernières ou encore en cas de passage entre le milieu ouvert et le milieu fermé* »³¹⁰⁴. Elle témoignait du souci de garantir une équité de traitement entre les justiciables en harmonisant les pratiques³¹⁰⁵.

« *L'enjeu avec le DAVC, c'est d'harmoniser les pratiques avec la garantie pour les PPSMJ de se voir appliquer les mêmes modalités de prise en charge quel que soit le service* ». (DFSPIP C, 2001)

« *L'idée c'est d'avoir une même évaluation à partir de critères communs. Cela permet d'avoir une approche non pas uniformisée mais harmonisée*» (Représentant de la DAP, 2012).

Au-delà de la prise en compte de l'intérêt du justiciable, l'harmonisation de la méthodes d'évaluation était présentée comme un moyen de renforcer l'identité professionnelle des CPIP.

772. La consécration des compétences des personnels d'insertion et de probation en matière d'expertise s'inscrit dans le prolongement de la réforme statutaire de 2005. Au regard de « *leurs connaissances en criminologie et de leurs compétences* »³¹⁰⁶, ils sont chargés de mettre en oeuvre les décisions pénales, c'est-à-dire de proposer un suivi adapté et pertinent des justiciables. Cette prise en charge doit reposer « *sur un ensemble d'actes professionnels adaptés aux personnes, au regard des faits commis, des éventuelles difficultés sociales, du profil psychologique et du risque de récidive* »³¹⁰⁷. Dans cette perspective « *l'évaluation et la détermination des modalités de suivi constituent des actes professionnels, propres aux services pénitentiaires d'insertion et de*

³¹⁰² Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, 2.2.2., p. 4

³¹⁰³ Circulaire du 8 novembre 2011, spéc. p. 2

³¹⁰⁴ ib. id.

³¹⁰⁵ ib. id.

³¹⁰⁶ Décret n°2005-445 du 6 mai 2005, op. cit., art. 5

³¹⁰⁷ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit. 2.1., spéc. p. 4

probation, accomplis dans le cadre du mandat judiciaire qui leur est confié »³¹⁰⁸. L'évaluation, ainsi conçue, devait dépasser le cadre inter-personnel de la relation établie entre le CPIP et le délinquant, pour s'inscrire dans le cadre plus formel d'une relation établie entre un professionnel et un justiciable. Cela suppose que s'opère une certaine mise à distance entre l'évaluateur et la PPSMJ, garante d'une certaine éthique professionnelle³¹⁰⁹. L'introduction d'un nouvel outil semblait prétendre à une objectivisation de l'évaluation, reposant sur des facteurs déterminés, identifiés. Comme le souligne le Conseil de l'Europe, la détermination du risque et des besoins induit une formation solide des personnels destinée à leur « *transmettre les compétences, les connaissances et les valeurs nécessaires* » à l'utilisation optimale de l'outil adopté³¹¹⁰. L'introduction du DAVC comportait des enjeux en termes de reconnaissance de compétences des personnels³¹¹¹. Elle s'inscrivait dans le processus plus général de rationalisation et d'uniformisation des pratiques, conçu par l'Administration Pénitentiaire comme un moyen de renforcer l'efficacité et la crédibilité des SPIP. Dans cette perspective, l'évaluation se concevait comme un acte de service, comme en attestait sa validation obligatoire par un cadre. Elle permettait « *d'adopter une position de service, tant à l'égard des modalités de prise en charge que de leur mise en oeuvre, définies initialement par un CPIP* », support d'une « *harmonisation au sein du SPIP entre les différentes prises en charge des PPSMJ* »³¹¹². Le DAVC semblait paré de nombreuses vertus et revendiquer son inscription dans le modèle RNR. Mais la terminologie employée s'avère quelque peu trompeuse au regard de la faiblesse théorique de l'outil. Celui-ci ne s'appuie sur aucune référence scientifique et semble délicat à intégrer dans la typologie des instruments d'évaluation existants.

b- Le DAVC, un outil athéorique

773. Le DAVC reprenait a priori de nombreux facteurs statiques et dynamiques, de risque et de protection dégagés par la recherche internationale. Il constituait pourtant un instrument athéorique hybride, ne s'intégrant que difficilement dans la typologie des instruments existants.

774. L'élaboration du nouvel outil résultait essentiellement des travaux du groupe de travail, s'appuyant sur les pratiques professionnelles. La démarche n'a nullement été pilotée par un

³¹⁰⁸ Circulaire du 8 novembre 2011, op. cit., spéc. p. 1

³¹⁰⁹ CÔTÉ G., Les instruments d'évaluation..., op. cit., spéc. p. 41-42

³¹¹⁰ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1, op. cit., règle n°24

Voir égal. : CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1, op. cit., Règle n°71.

³¹¹¹ HERZOG-EVANS M., Outils d'évaluation : sortir des fantasmes et de l'aveuglement idéologique, op. cit., spéc. p. 75.

³¹¹² Circulaire du 8 novembre 2011, spéc. p. 4., 1.2.

comité de recherche scientifique ad hoc³¹¹³. Aucun fondement théorique n'est semble-t-il venu soutenir la démarche. Les recherches étrangères n'ont pas été mobilisées, ou de manière très confidentielle.

« Le DAVC n'est pas issu des recherches. C'est une pratique qui permet surtout d'avoir partout un même trame de questionnement ». (Représentant de la DAP, 2012)

« Le DAVC, c'est un outil maladroit qui ne repose sur aucun fondement, sur rien, pas de recherches, pas de cohortes » (CPIP A, 8, 2012)

Ces recherches faisaient alors l'objet d'une diffusion discrète, n'étant pas intégrées dans la formation initiale des personnels. Bien que des efforts aient été récemment réalisés, de nombreux personnels n'ont encore pas connaissance des apports de ces travaux. Dans ces conditions, les personnels peuvent fonder leur évaluation sur des éléments jugés non pertinents. Cet argument est notamment prégnant au sujet de la question du déni. La reconnaissance des faits et l'acceptation de la mesure apparaissent souvent comme un préalable indispensable à la prise en charge des justiciables. Le déni, notamment dans le cadre de la délinquance sexuelle, est souvent considéré comme un facteur de risque de récidive, tant par les magistrats du fond que par les personnels d'insertion et de probation. Les CPIP se montrent d'ailleurs très soucieux du positionnement du condamné par rapports aux faits et à la peine, conformément aux préconisations de la circulaire du 19 mars 2008. Différentes études soulignent pourtant que le lien de causalité entre déni et récidive n'est pas avéré³¹¹⁴. Il doit en tout cas faire l'objet d'une appréhension prudente et individualisée, pouvant présenter différents niveaux, reposer sur différentes justifications, et remplir différentes fonctions, dont celle d'un mécanisme de protection pour le condamné³¹¹⁵. La Cour de Cassation a d'ailleurs estimé que le déni ne constituait pas un motif opérant de rejet d'un aménagement de peine³¹¹⁶, rompant avec sa jurisprudence antérieure³¹¹⁷. Il n'est pas certain que cette jurisprudence puisse faire évoluer les

³¹¹³ ISP, op. cit., spéc. p. 27.

³¹¹⁴ HERZOG-EVANS M., Exécution des peines, délinquance sexuelle et « positionnement quant aux faits » : enjeux juridiques et criminologiques, op. cit. ; HANSON K., Le déni constitue-t-il toujours un problème pour les délinquants sexuels ?, *Recherche en bref*, 2008, vol. 13, n°4, Sécurité publique Canada, 2 p. : l'auteur rappelle qu'au regard des dernières recherches, le déni est associé à une augmentation du risque de récidive pour les délinquants à faible risque de récidive et à une diminution de ce risque chez les délinquants à fort risque.

³¹¹⁵ VANDERSTUKKEN O., PHAM T., Déni chez les auteurs d'agression sexuelle : perspectives théoriques et typologiques, *AJ Pénal*, 2014, p. 288-293.

³¹¹⁶ Cass. Crim., 25 novembre 2009, n°09-82.971, bull. crim. n°197 ; *AJ Pénal* 2010, n°2, p. 90, obs. HERZOG-EVANS M., Conditions inhumaines de détention, handicap et aveu : de nouvelles orientations jurisprudentielles pour la Chambre criminelle ? ; *RSC* 2010, n°3, p. 645-656, obs. PONCELA P., Quelques aspects du respect de la dignité en droit de l'exécution des peines.

³¹¹⁷ Cass. Crim., 4 avril 2002, n°01-87.416, inédit.

pratiques des CPIP, soumis à des injonctions contradictoires de la part de leur administration. Le déni continue d'avoir des répercussions concrètes sur la prise en charge des délinquants, notamment des agresseurs sexuels³¹¹⁸. Systématiquement abordée dans les rapports des personnels au JAP, la reconnaissance des faits peut influencer sur les décisions en matière d'aménagement de peine. Elle constitue officiellement un critère d'admission au sein des groupes de parole de prévention de la récidive³¹¹⁹.

Même s'ils ont souvent une bonne connaissance empirique des principaux facteurs de risque et de protection, les CPIP disposent d'une connaissance souvent partielle et lacunaire des outils d'évaluation existants à l'étranger, des travaux relatifs aux facteurs de risques ou de protection. Ils ne sont pas toujours en mesure d'apprécier de manière pertinente l'impact des items recensés en termes de risque de récidive. Avec le DAVC, l'Administration Pénitentiaire entendait répondre à une exigence de structuration de l'évaluation. Sur ce point, l'intérêt de l'outil s'est avéré limité. Il n'aboutissait aucunement à une évaluation scorée du profil du justiciable³¹²⁰, aucun indicateur quantitatif n'étant associé aux items retenus. Le CPIP devait seulement apprécier leur degré d'acquisition et déterminer, sur la base de son analyse, les axes de travail pertinents pour permettre une évolution de la PPSMJ.

« Le DAVC n'est pas un outil actuariel. Si on avait été dans cette logique, peut-être qu'il aurait pu être une étape pour introduire après un outil avec des scores. Mais on n'est pas sur ces logiques parce qu'on considère que la part de subjectivité doit faire partie du travail. L'évaluation est ensuite validée par un cadre, garant de l'évaluation ». (Représentant de la DAP, 2012).

Le DAVC ne peut être considéré comme un outil d'évaluation actuariel de seconde, troisième voire quatrième génération, ces instruments intégrant tous une dimension scorée. Le refus de mobiliser les statistiques dans l'évaluation a sans doute permis d'éviter d'entrer dans les débats houleux opposants partisans et détracteurs de la mobilisation des sciences actuarielles. Le diagnostic aurait néanmoins pu contribuer à une véritable structuration du jugement professionnel des CPIP, s'appuyant a minima sur des items clairement identifiés dont les principes d'évaluation étaient encadrés. Sur ce point, son intérêt était limité.

775. Le DAVC reprenait de nombreux critères empiriquement dégagés par les professionnels français, et recoupant largement les travaux étrangers relatifs aux facteurs de risque. Leur formulation apparaissait pourtant maladroite et imprécise. Dans sa délibération du 21 juillet

³¹¹⁸ VANDERSTUKKEN O., PHAM T., op. cit.

³¹¹⁹ Voir infra.

³¹²⁰ DINDO S., op. cit., p. 108.

2011, la CNIL estimait que « *les données relatives à l'évaluation des PPSMJ collectées dans le cadre du DAVC (...) étaient principalement issues des entretiens réalisées par les personnes des SPIP avec l'intéressé et présentaient à ce titre un caractère objectif* »³¹²¹. Elles semblaient valider la méthode d'évaluation. En revanche, la Commission relevait que « *certaines champs se caractérisaient par l'imprécision de leur intitulé et la subjectivité des données qui peuvent y être renseignées* ». Elle se référait notamment aux intitulés relatifs au rapport à la condamnation et aux actes commis ainsi qu'à la capacité personnelle au changement associés à des zones de textes libres. La CNIL indiquait que « *ces données devraient être explicitées et faire l'objet de consignes précises d'utilisation* »³¹²². Ces préconisations n'ont semble-t-il pas été entendues par l'Administration Pénitentiaire, qui n'a que très légèrement modifié le contenu du DAVC suite à l'avis de la commission³¹²³. Le DAVC a été introduit dans les services sans être accompagné du référentiel d'utilisation pourtant élaboré par ses concepteurs originels. L'utilisation des instruments d'évaluation étrangers, actuariels ou semi-actuariels, repose pourtant sur des consignes très précises formalisées dans un référentiel d'utilisation fournis aux professionnels. Ce guide constitue un support indispensable à l'harmonisation et à la structuration des évaluations. A rebours des pratiques étrangères, l'outil national a été livré de manière brute, sans explication méthodologique quant à la signification des items³¹²⁴.

« Le problème du DAVC, c'est qu'il n'a pas été introduit avec une notice ou un référentiel pour en guider l'utilisation. De fait, les personnels n'ont pas réussi à se l'approprier » (DFSPIP A, 2012)

« Le DAVC reprend les items de nombreux outils anglo-saxons, ce qui est plutôt une bonne chose. Sauf que derrière, les items, il faut les expliquer, parce que sans explications, c'est difficile de leur donner un sens. » (CPIP A 8, 2012)

Les personnels n'ont été nullement guidés dans leurs pratiques, aucune précision ne leur étant fournie sur les liens entre l'item évalué et le risque de récidive. Ils restaient libres dans leur manière d'aborder les items, dans leur manière d'apprécier les éléments recueillis. Certes, le diagnostic devait être validé par le chef de service. En absence de référentiel ad hoc et de références théoriques suffisantes, les personnels d'encadrement ne disposaient pas du support nécessaire pour pallier les éventuelles lacunes conceptuelles de l'outil. Les critères retenus laissaient la place à une certaine subjectivité dans leur appréciation, notamment en ce qui

³¹²¹ CNIL, Délibération n°2011-232 du 21 juillet 2011 portant avis sur le projet de décret en Conseil d'Etat portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « application des peines, probation et insertion » (APPI), CNIX1130157 X, publiée au JORF n°2059 du 8 novembre 2011, texte n°76.

³¹²² ib. id.

³¹²³ La version du DAVC telle que diffusée en mars 2012 reprend la plupart des items présents dans la version antérieure d'avril 2011.

³¹²⁴ Un onglet « aide » précise seulement le contenu des items à renseigner.

concerne l'évaluation de l'environnement du justiciable et de ses capacités au changement³¹²⁵. L'introduction des facteurs environnementaux constituait pourtant une évolution intéressante, témoignant de la prise en compte de l'influence de l'environnement social et familial sur le passage à l'acte et sur les perspectives de réinsertion du justiciable. Toutefois, la formulation des items ne permettait pas de se prémunir contre un jugement de valeur moralisateur³¹²⁶. La capacité du DAVC à structurer et objectiver le jugement professionnel des CPIP apparaissait limitée.

776. Le DAVC constituait un outil hybride, inachevé qui ne permettait pas d'harmoniser les méthodes d'évaluation des CPIP, ni de structurer leur jugement professionnel. Les personnels ont d'ailleurs rencontré de vives difficultés pour s'approprier un outil dont ils percevaient mal les finalités.

B – La mise en oeuvre limitée du nouvel outil d'évaluation

777. Au gré des versions successives, l'Administration Pénitentiaire a semble-t-il dénaturé le projet initial du groupe de travail, lui faisant perdre aux yeux de certains, de son intérêt, de sa pertinence³¹²⁷. Ce n'est pas tant le contenu des items qui était critiqué que la structuration de l'outil et ses conditions de mise en oeuvre. Le manque de pédagogie de l'Administration Pénitentiaire, qui n'a pas véritablement accompagné ses personnels, n'a pas permis de rassurer les agents. L'introduction du DAVC, dans le prolongement de la circulaire du 19 mars 2008, a contribué à cristalliser les craintes des professionnels quant aux perspectives d'évolutions de leur métier. L'outil est venu renforcer le malaise identitaire latent mais persistant au sein des services (1). En dépit de sa généralisation expressément prévue depuis mars 2012, le DAVC a fait l'objet d'une mise en oeuvre très limitée par les services. Source de confusion idéologique, dans un contexte national de résurgence du concept de dangerosité, il a été progressivement abandonné, avant que sa circulaire d'application ne soit définitivement abrogée par le Conseil d'Etat dans une décision du 11 avril 2014³¹²⁸ (2).

1 – Le DAVC, objet de réticences professionnelles

778. Si le DAVC reprenait les différents critères existants dans les grilles d'évaluation locales,

³¹²⁵ LARMINAT (DE) X., op. cit., spéc. p. 151-153.

³¹²⁶ LARMINAT (DE) X., L'exécution des peines en milieu ouvert entre diagnostic à visée criminologique et gestion des flux, *Questions Pénales*, 2011, XXIV, n°2, CESDIP, 4 p.

³¹²⁷ Entretien avec le CPIP A 6, 2012.

³¹²⁸ Conseil d'Etat, Décision n°355624 du 11 avril 2014, inédite.

sa structuration interne et ses modalités de mise en oeuvre modifiaient considérablement les méthodes d'évaluation des personnels d'insertion et de probation. Son architecture, ainsi que son caractère systématique, n'ont pas fait l'unanimité au sein des personnels qui ont dénoncé son caractère chronophage (a) et réducteur (b) conduisant à un appauvrissement de l'analyse.

a- Le DAVC, un outil perçu comme chronophage

779. Le DAVC a été conçu comme un outil standard d'évaluation qui devait être utilisé auprès de tous les justiciables afin d'établir un diagnostic du risque de récidive et de déterminer les modalités de prise en charge. Conçu comme exhaustif, il permettait, a priori, d'éviter que certains éléments déterminants dans l'évaluation du risque de récidive ne soient omis.

780. La volonté d'harmoniser les méthodes d'évaluation semblait rejoindre les préoccupations des personnels. De nombreux professionnels interrogés reconnaissent manquer d'outils dans le cadre de leur prise en charge des PPSMJ, déplorant que leurs méthodes d'intervention résultent « *d'une forme de bricolage* » qui n'est pas toujours compatible avec l'importance de leurs missions³¹²⁹. Le DAVC présentait l'intérêt de contenir de nombreux items jugés pertinents.

« L'enjeu avec le DAVC, c'est justement de s'assurer que tous les CPIP travaillent les mêmes items, notamment le positionnement par rapport aux faits ou aux victimes. C'est un élément intéressant parce qu'en pratique, certains CPIP ont tendance à éviter d'aborder les faits, comme en matière d'agressions sexuelles. La, ils y sont contraints par ce nouveau cadre. C'est une bonne chose à mon sens ». (CPIP A 7, 2012)

« Le DAVC, c'est un guide d'entretien qui nous aide à aborder tous les points importants et qui nous oblige notamment à revenir sur les faits qui ne sont pas toujours abordés par les collègues. » (CPIP A 2, 2012)

« Si on pense qu'il peut y avoir des facteurs qui potentiellement peuvent amener une récidive, on va travailler sur ces facteurs et les cibler dans notre évaluation et notre prise en charge ». (Représentant SNEPAP, 2010)

Les CPIP reconnaissaient la pertinence des items retenus. Mais ils se sont montrés très critiques quant aux conditions temporelles et matérielles d'utilisation de la grille³¹³⁰. L'évaluation initiale devait être initiée dès le début de la prise en charge, dès le premier entretien et finalisée dans un délai maximal de trois mois à compter de la saisine du SPIP en milieu ouvert et d'un mois en

³¹²⁹ Entretien avec le CPIP A 1, 2012.

³¹³⁰ LARMINAT (DE) X., *La probation en quête d'approbation*, (...), op. cit., spéc. p. 153-156

milieu fermé³¹³¹. En milieu ouvert, ces contraintes temporelles ont été consacrées par voie réglementaire³¹³². Pour conduire son évaluation, le CPIP devait s'appuyer sur l'ensemble des pièces judiciaires versées au dossier, complétées par les propos du condamné. Il n'était pas particulièrement incité à diversifier ses sources d'informations, y compris en ce qui concerne l'appréhension de l'environnement social et familial de la PPSMJ et l'identification de sa problématique sanitaire. L'évaluation de la situation sanitaire devait se fonder sur « *tous les éléments médicaux à disposition du SPIP (...) fournis par la personne elle-même ou [résultant] de pièces judiciaires dont le SPIP est destinataire* »³¹³³. Le recueil d'« *éléments circonstanciés sur le déroulement des démarches de soins effectuées* » était certes préconisé, mais « *dans la mesure du possible* »³¹³⁴. L'introduction du DAVC ne s'est pas accompagnée d'une réflexion autour de la question du secret professionnel qui lie les personnels d'insertion et de probation et les personnels de santé. Elle aurait pourtant pu être l'occasion de réfléchir au développement d'instances de partage des informations entre ces professionnels.

L'évaluation reposait principalement sur les propos du justiciable. La propension de ce dernier à délivrer des éléments véridiques et précis apparaît essentielle pour permettre à l'agent de disposer d'informations fiables et pertinentes. Le recueil de certains éléments nécessite l'instauration préalable d'une relation de confiance. La qualité de la relation interpersonnelle établie entre la PPSMJ et le CPIP constitue un paramètre indispensable à la réalisation de l'évaluation. Cette dimension relationnelle conditionne également la capacité de l'agent à analyser l'importance et la portée des informations recueillies, au regard de la personnalité et de l'histoire du justiciable. Elle intervient notamment dans l'appréciation des facteurs dynamiques, et notamment environnementaux ou sanitaires, ainsi que des capacités personnelles du justiciable au changement. Dans le cadre de la problématique sanitaire notamment, la reconnaissance par le délinquant d'une éventuelle addiction suppose souvent qu'un travail ait été mené en amont par le CPIP pour l'aider à prendre conscience de l'importance ou de la fréquence de ses consommations. De même, le positionnement du condamné par rapport aux faits et son appropriation de sa condamnation peut nécessiter que l'agent fasse oeuvre de pédagogie pour lui rappeler le caractère illégal de son comportement et lui expliquer le sens de sa peine. L'exigence de célérité dans la production de l'évaluation peut entrer en contradiction avec les pratiques professionnelles des personnels³¹³⁵.

³¹³¹ Circulaire du 8 novembre 2011, op. cit., 1.1., p. 4.

³¹³² CPP, art. D. 575 modifié par le décret n°2011-1876 du 14 décembre 2011, en vigueur au 17 décembre 2011.

³¹³³ Circulaire du 8 novembre 2011, op. cit., 2.4, p. 6

³¹³⁴ ib. id.

³¹³⁵ LARMINAT (DE) X., L'exécution des peines en milieu ouvert, op. cit.

« Avec le DAVC, on nous a placés dans une nouvelle position d'experts censés procéder à une évaluation approfondie de la personne dans un délai de trois mois. Mais trois mois, c'est trop court. On n'a pas assez d'éléments pour vraiment connaître la personne, surtout en présence de certains problèmes alcooliques ou pour des infractions particulières, notamment sexuelles ». (CPIP A 3, 2012)

L'évaluation apparaît comme un processus qui s'inscrit dans un cadre temporel plus ou moins long. L'exigence de célérité induite par l'introduction du DAVC semblait incompatible avec cette dimension temporelle.

781. La conception même de l'outil, présenté comme exhaustif et standard, a renforcé les réticences des agents. Le DAVC les obligeait à remplir l'ensemble des items, quels que soient le type d'infraction commise, la nature de la peine prononcée et son quantum. Aux yeux de certains CPIP, une évaluation systématique et approfondie n'apparaît pas toujours indispensable face à certains comportements délictueux, et notamment dans le cadre des infractions de masse telles que les conduites en état alcoolique qui ne découlent pas d'une véritable problématique sanitaire. Les CPIP estiment qu'une telle évaluation se révèle inutile voire chronophage. Les personnels qui ont expérimenté l'outil indiquent qu'il leur avait fallu entre deux et trois heures pour le remplir, ce qui leur semblait difficilement conciliable avec leur charge de travail³¹³⁶. Le caractère chronophage du DAVC était l'une des principales critiques formulées par les agents. L'instauration d'une telle évaluation pour l'ensemble de leurs dossiers leur semblait *« ingérable »*³¹³⁷. En raison de son intégration APPI, l'outil était informatisé, ce qui pouvait rendre son utilisation compliquée dans le cadre des permanences délocalisées³¹³⁸. Malgré les efforts de l'Administration Pénitentiaire pour équiper les services en équipement informatique portable, tous les agents ne disposent pas d'un ordinateur dans le cadre de ces permanences. Ces contraintes purement matérielles ont fortement pesé dans la mise en oeuvre du DAVC. Les personnels ne nient pas la nécessité de consacrer davantage de temps à l'évaluation. Mais cela leur paraît difficile à envisager dans le contexte actuel, au vu du nombre de dossiers qui leur est affecté. Outre ces contraintes matérielles et pratiques, les personnels ont rencontré des difficultés pour percevoir l'intérêt qualitatif du DAVC. Ce sentiment a été largement induit par la faiblesse voire l'absence d'accompagnement pédagogique des agents, en termes notamment de formation.

³¹³⁶ Entretien avec le CPIP A 2, 2011 ; le CPIP C 1, 2011.

³¹³⁷ Entretien avec le CPIP A 1, 2012.

³¹³⁸ Entretien avec les CPIP A 1 et A 3, 2012.

b- Le DAVC, un outil perçu comme réducteur

782. L'introduction du DAVC n'a pas été véritablement anticipée par l'Administration Pénitentiaire en termes de formation des personnels. Cette faiblesse de l'accompagnement pédagogique n'a sans doute pas permis aux CPIP de percevoir l'apport d'un nouvel outil, qui tendait à modifier leurs pratiques.

783. La sensibilisation des personnels au DAVC a été tardive et lacunaire, ce qui ne leur a pas permis d'être dotés des compétences nécessaires pour l'utiliser de manière optimale. Aucun module spécifique n'avait été intégré, en amont de sa généralisation, au sein de la formation initiale. Cette lacune a été comblée après l'entrée en vigueur de la circulaire³¹³⁹. Dès janvier 2012, les élèves CPIP ont bénéficié d'une formation de trois heures au sein de l'ENAP dont « *les objectifs pédagogiques étaient de les sensibiliser au DAVC et de leur apporter les compétences nécessaires à l'élaboration d'un diagnostic* »³¹⁴⁰. Dès la diffusion de la circulaire, l'outil a également fait l'objet d'une présentation, formelle, au sein des directions inter-régionales. Certaines ont également proposé des sessions de formation continue relatives à l'évaluation, ouvertes soit à l'ensemble des personnels intéressés, soit réservés à quelques cadres et CPIP chargés de relayer les informations au sein de leurs services³¹⁴¹. Ces personnels, identifiés comme des référents-DAVC, étaient censés aider l'ensemble de leurs collègues à s'approprier le nouvel outil³¹⁴². Désignés par leur hiérarchie, ils n'adhéraient pas nécessairement au diagnostic, ce qui n'a sans doute pas contribué à sa diffusion au sein de certains services³¹⁴³. Les sessions de formation continue ont été animées par des universitaires, mais également, pour des raisons financières, par des CPIP particulièrement sensibilisés aux questions d'évaluation³¹⁴⁴. Outre leur caractère tardif, les personnels ont regretté leur « *approche exclusivement technique* », les modules étant principalement centrés sur les modalités pratiques d'utilisation de l'outil au détriment des finalités de l'évaluation³¹⁴⁵. Ces formations, bien qu'impulsées par l'ENAP, n'ont pas fait l'objet d'une harmonisation au niveau national. Ce manque de pilotage a généré des

³¹³⁹ ISP, op. cit., spéc. p. 29.

³¹⁴⁰ ISP, op. cit., spéc. p. 27 : les réflexions autour de l'adaptation des modules de formation initiale et continue des CPIP ont été engagées suite à une note datée du 20 février 2012 émanant de la sous-direction des ressources humaines de la DAP.

³¹⁴¹ ISP, op. cit., spéc. p. 28.

³¹⁴² Le CPIP A 6 et le CPIP B 1 sont les référents DAVC des services concernés.

³¹⁴³ Entretien avec le CPIP B 1, 2012.

³¹⁴⁴ Entretien avec le CPIP A 8, 2012 : ce CPIP, chargé d'animer des formations au sein de sa direction inter-régionale, souligne que ses interventions présentent des avantages financiers dès lors qu'en sollicitant ses propres personnels, l'Administration Pénitentiaire fait l'économie du financement d'intervenants extérieurs, et notamment d'universitaires.

³¹⁴⁵ ISP, op. cit., spéc. p. 28.

inégalités territoriales et une hétérogénéité dans le contenu des formations proposées³¹⁴⁶. Dans ce contexte, les personnels n'ont pas été en capacité de cerner l'intérêt du DAVC en termes de qualité de l'évaluation et d'amélioration des prises en charge³¹⁴⁷.

784. La structuration du jugement professionnel que devait permettre le DAVC était souvent niée au profit de son caractère réducteur, appauvrissant pour l'analyse. Les CPIP s'estimaient réduits à « *cocher des cases* »³¹⁴⁸, sans disposer de l'espace nécessaire pour développer leur analyse. Les champs libres étaient limités. Ils comprenaient un nombre restreint de caractères, obligeant les personnels à formuler un commentaire synthétique. La structure rigide de l'outil traduisait, à leur yeux, une volonté de standardiser l'évaluation, selon des critères pré-déterminés. Cette approche a pu être perçue comme « *[réduisant] la capacité de traiter la personne en tant que porteuse, non d'une série de traits statistiques, mais d'une rationalité spécifique combinant de multiples paramètres sociaux et psychologiques* »³¹⁴⁹. L'organisation interne de l'outil ne répondait pas aux attentes des personnels, dès lors qu'elle ne suivait pas le déroulement logique des entretiens. Les informations recueillies étaient, à leur yeux, « *trop émiettées, atomisées, décontextualisées, illogiques et illisibles* »³¹⁵⁰. Ils craignaient qu'une telle évaluation, entraînant une perte d'informations, ne réponde plus aux attentes des magistrats mandants³¹⁵¹. Le DAVC souffrait de la comparaison avec les rapports semestriels réalisés traditionnellement par les personnels. Les CPIP disposent, dans ce cadre, d'une totale liberté de rédaction. Ils peuvent s'adapter aux exigences des magistrats mandants sur la base d'un écrit narratif, développant plus ou moins certains éléments selon leur pertinence, selon leur évolution. La suppression de ces rapports suite à l'introduction du DAVC, qui constituait « *un rapport adressé au magistrat mandant au sens de l'article D. 575 du code de procédure pénale* »³¹⁵², a été déplorée³¹⁵³.

785. En dehors de l'évaluation initiale, d'éventuels rapports ponctuels liés à des incidents ou des changements de situation du justiciable, le SPIP doit adresser au magistrat mandant des rapports annuels, mais uniquement lorsque la durée de la mesure excède deux ans³¹⁵⁴. Le JAP peut néanmoins solliciter un rapport ponctuel s'il l'estime nécessaire, sans caractère obligatoire.

Les personnels restent pourtant fortement attachés au rapport semestriel, estimant qu'il s'inscrit

³¹⁴⁶ ISP, op. cit., spéc. p. 29-30.

³¹⁴⁷ ISP, op. cit., spéc. p. 33-35 ; De Larminat X., op. cit., spéc. p.

³¹⁴⁸ Entretien avec le CPIP B 1, le CPIP A 1, le CPIP A 4

³¹⁴⁹ MILBURN P., JAMET L., *La prévention de la récidive comme secteur de l'action institutionnelle*, op. cit., spéc. p. 101.

³¹⁵⁰ Entretien avec le CPIP B 1, 2012.

³¹⁵¹ Entretien avec le CPIP A 4, 2012 ; B 3 2012.

³¹⁵² Circulaire du 8 novembre 2011, op. cit., §1.2, p. 4

³¹⁵³ Entretien avec les CPIP A 1, 3, 4 et les CPIP B 1 et 3

³¹⁵⁴ CPP, art. D. 575 modifié par le décret n°2011-1876 du 14 décembre 2011, en vigueur au 17 décembre 2011.

véritablement dans leur mission de suivi des justiciables. Il leur permet de rendre compte au magistrat mandant de l'évolution de leur situation. La rédaction de ce document leur permet de « *se poser* », de prendre le temps de mener une réflexion approfondie sur la situation du justiciable³¹⁵⁵. A l'inverse, l'évaluation conduite à partir du DAVC manquait à leur yeux de nuance et de densité. En pratique, les CPIP continuent de rédiger leurs rapports semestriels, transmis via APPI au seul magistrat mandant. L'intégration du DAVC à l'application informatique devait contribuer à améliorer la communication entre les services et les autorités judiciaires mandantes³¹⁵⁶. Toutefois, alors que le JAP est l'unique destinataire des rapports de suivi, le DAVC était accessible aux magistrats du Parquet³¹⁵⁷. Cette nouvelle intrusion du Parquet au stade de l'application des peines a suscité de vives craintes³¹⁵⁸. Les personnels estimaient que la diffusion des informations portait atteinte à leur secret professionnel et soulevait des questions d'ordre éthique³¹⁵⁹. Ils s'interrogeaient sur la possible utilisation des éléments recueillis, tant par le Parquet que par les Ministères de la Justice et de l'Intérieur, craignant que l'outil ne participe à « *un fichage généralisé de la population pénale* »³¹⁶⁰. Les CPIP ont par ailleurs émis des doutes sur la capacité des autorités judiciaires à se saisir des informations contenues dans le DAVC, à défaut d'information ou de formation suffisantes³¹⁶¹. La sensibilisation des magistrats n'a souvent reposé que sur des actions menées localement par les directeurs des SPIP qui, soucieux de les associer à cette évolution, ont organisé des réunions de présentation ponctuelles³¹⁶². Elle n'a pas fait l'objet d'une harmonisation au niveau national.

786. En raison de toutes ces craintes, fondées ou non, le DAVC a fait l'objet d'une mise en oeuvre limitée. L'Administration Pénitentiaire, se refusant à réagir de manière coercitive³¹⁶³, n'a pu que constater l'abandon progressif de l'outil, voire son absence de mise en oeuvre dans certains SPIP. Son silence et son inaction ont partiellement contribué à l'échec de l'outil. Son attitude n'a pas permis de lever les incertitudes prégnantes portant sur les finalités de l'outil, dans un contexte de résurgence du concept de dangerosité.

³¹⁵⁵ Entretien avec le CPIP A, 2, 2011.

³¹⁵⁶ *ib. id.*

³¹⁵⁷ CPP, art. R57-4-5 créé par le décret n°2011-1447 du 7 novembre 2011

³¹⁵⁸ DINDO S., *op. cit.*, p. 109

³¹⁵⁹ ISP, *op. cit.*, spéc. p. 35-36

³¹⁶⁰ ISP, *op. cit.*, spéc. p. 36.

³¹⁶¹ ISP, *op. cit.*, spéc. p. 40-41.

³¹⁶² Cette pratique a notamment été observée au sein du SPIP A.

³¹⁶³ Entretien à la DAP, 2012 : des sanctions financières avaient été initialement évoquées pour contraindre les personnels à utiliser le DAVC. Elles n'ont pas été appliquées.

2- Le DAVC, objet d'une mise en oeuvre éphémère

787. En dépit de son caractère hybride, le DAVC a nourri la crainte d'une introduction, en France, de véritables outils actuariels. Faute d'une diffusion des recherches étrangères, de nombreux professionnels assimilent ces outils à des instruments destinés à évaluer la dangerosité, opérant une confusion entre risque de récidive et dangerosité. Cette confusion s'est cristallisé autour de l'appellation de l'outil, et principalement du terme « *criminologique* » auquel le concept de dangerosité est souvent maladroitement associé (a). Ces incertitudes quant aux finalités de l'outil n'ont fait que renforcer les résistances pratiques, conduisant à l'abandon progressif puis définitif de l'outil (b).

a- Le DAVC confronté à une confusion idéologique

788. L'évaluation sous-tendue par l'utilisation des outils structurés d'évaluation porte non pas sur la dangerosité, mais bien sur le risque de récidive. L'introduction du DAVC s'est néanmoins inscrite dans un phénomène national de forte mobilisation du concept de dangerosité, ce qui a contribué à créer une confusion sur ses finalités. Le terme de dangerosité reste un concept flou, qui ne saurait servir de fondement à l'évaluation des PPSMJ par les personnels d'insertion et de probation. Ces confusions ont été partiellement induites par la visée criminologique de l'outil.

789. L'intitulé du DAVC, et particulièrement le terme « *criminologique* », a suscité de nombreuses réserves. L'introduction de cet instrument contribuait à consacrer les compétences des personnels en matière d'expertise au regard de leurs connaissances en criminologie³¹⁶⁴. Cette reconnaissance n'a pas rencontré l'assentiment des personnels, au regard de leurs difficultés à appréhender le terme même de criminologie. Ils ont davantage reçu cet outil comme « *un instrument qui entame sur leur compétence autonome, mais qui met également en avant la dimension criminologique, c'est-à-dire liée à l'acte, et non la dimension socio-psychologique liée aux capacités de réinsertion* »³¹⁶⁵. Ces réserves s'inscrivaient dans les débats nationaux relatifs à la criminologie³¹⁶⁶. De façon intuitive et non nécessairement fondée, certains personnels réduisent la criminologie à une dimension prédictive de la récidive et non à une dimension préventive³¹⁶⁷. Ils ont pu percevoir l'outil comme induisant une profonde évolution de leur positionnement professionnel, axé sur le contrôle et moins sur la prise en charge individuelle.

Dans cette perspective, il leur appartiendrait de prévenir la récidive moins aux fins de soutenir la

³¹⁶⁴ Décret n°2005-445 du 6 mai 2005, op. cit., art. 5.

³¹⁶⁵ MILBURN P., JAMET L., op. cit., spéc. p. 100.

³¹⁶⁶ Voir supra.

³¹⁶⁷ ISP, op. cit., spéc. p. 30.

réintégration sociale de la PPSMJ qu'aux fins de protéger la société.

« Après dire qu'on intervient sur la matière criminologique, qu'on est criminologue, je n'y suis pas favorable. C'est un problème de savoir ce qu'est un criminologue ». (Représentant du SNEPAP, 2010)

« Les récentes réformes, la circulaire de 2008, le protocole de 2009, ont modifié notre identité professionnelle, c'est une réorientation vers du tout pénal au détriment de l'accompagnement socio-éducatif qui nous paraît essentiel. Le fait qu'on ne parle plus de réinsertion, mais d'expertise criminologique... Le but recherché, c'est que l'on ne fasse que de la probation pur jus, du contrôle». (Représentant CGT, 2010)

Plus encore, certains associent ce champ d'étude à son concept fondateur de dangerosité dont ils ont du mal à percevoir toutes les acceptions. Ils peuvent alors confondre risque de récidive et dangerosité. Cette confusion se trouve souvent renforcée par leur méconnaissance des récents travaux relatifs aux instruments d'évaluation, ce qui conduit certains personnels à appréhender les outils actuariels comme des outils d'évaluation de la dangerosité.

« On doit avoir un rempart sur ce que l'Administration Pénitentiaire veut faire du CIP un expert de dangerosité, une sorte de personne qui va être à m ê m e d e détecter, de définir une dangerosité et de déterminer des mesures en dehors de l'exécution d'une peine. C'est ça qui est compliqué ». (Représentant SNEPAP, 2010)

« Avec le DAVC, on travaille sur le risque de récidive, donc on est très vite sur la question de la dangerosité ». (CPIP A, 5, 2012)

« Derrière les items du DAVC, l'idée c'est d'arriver à évaluer le risque de récidive, et donc la dangerosité de la personne ». (CPIP C, 1, 2011)

« Le DAVC, c'est un outil criminologique car il a la notion de dangerosité qui apparaît ». (DFSPIP A, 2011)

Ces confusions ont largement été induites par la résurgence du concept de dangerosité, qui, au fil des réformes, a fait son entrée au sein du code de procédure pénale en dépit de son caractère flou ou, en tout cas, polysémique.

790. Originellement, la notion de dangerosité constitue une notion criminologique et non juridique³¹⁶⁸. Elle entretient néanmoins des liens étroit avec la récidive, étant conçue comme

³¹⁶⁸ ROUSSEAU F., Dangerosité et sanctions pénales, contribution à la XXXIII^e journée de l'Institut de criminologie de l'Université Panthéon-Assas (Paris II) : « La dangerosité : regards croisés du juriste et du criminologue », Actes publiés par les Essais de philosophie pénale et de criminologie de l'Institut de criminologie de Paris : D., Vol. 9, 2010.

« une très grande probabilité de violer la loi pénale »³¹⁶⁹. En dépit de son caractère complexe, « les intérêts juridiques que le droit pénal attache à la distinction entre les délinquants selon leur dangerosité sont considérables et recouvrent un vaste domaine »³¹⁷⁰. Jusqu'à une période récente, le concept de dangerosité n'avait pas de fondement législatif. Il pouvait servir de fondement implicite au prononcé de mesures appréhendées comme des mesures de sûreté, à tous les stades du procès pénal³¹⁷¹. Ces mesures, au coeur de la théorie déterministe soutenue par Cesare Lombroso, se distinguent d'une peine par leurs fondements et leurs finalités³¹⁷². Une mesure de sûreté « se présente comme le reflet inversé de la peine puisqu'elle n'est pas une punition d'une faute pénale et ne repose donc pas sur la culpabilité de son auteur, mais sur un état dangereux qu'elle a pour vocation de faire cesser »³¹⁷³. Présentant une fonction uniquement préventive au regard de l'état dangereux du délinquant, elle est indéterminée, se prolongeant tant que cette dangerosité perdure. Destinée à prévenir cet état dangereux, elle peut être prononcée en absence de commission d'infraction, ante delictum, portant atteinte au principe de la légalité³¹⁷⁴. Au tournant des années 2000, les mesures de sûreté ont connu un regain d'intérêt de la part du législateur, marquant, aux yeux de certains, le « retour de l'homme dangereux »³¹⁷⁵ ou du « droit pénal de l'ennemi »³¹⁷⁶. Irriguant le discours politique, la dangerosité a été au coeur de nombreux rapports parlementaires répondant à cette volonté de prévenir ou de lutter contre la récidive³¹⁷⁷.

³¹⁶⁹ ib. id.

³¹⁷⁰ COCHE A., *La détermination de la dangerosité des délinquants en droit pénal*, Aix-Marseille, PUAM, coll. Institut de sciences pénales et de criminologie, 2005, 489 p., spéc. p. 46.

³¹⁷¹ COCHE A., op. cit., spéc. p. 30 et s. ; DESPORTES F., LE GUNEHÉC F., op. cit., spéc. p. 797, §846-1.

Sur le fondement de l'article 137 du code de procédure pénale, les mesures de contrôle judiciaire et de détention provisoire peuvent être prononcées « à titre de mesure de sûreté » à l'encontre des personnes mises en examen. Au stade sentenciel, la période de sûreté, définie à l'article 132-23 du code pénal, s'inscrit dans cette même logique préventive. La peine de suivi-socio judiciaire, mentionnée à l'article 131-36-1 du code pénal depuis 1998, a pu également s'intégrer dans cette typologie.

³¹⁷² PIN X., *Droit pénal général*, op. cit., spéc. p. 297, §324-327.

³¹⁷³ BONIS-GARÇON E., PELTIER V., *Droit de la peine*, op. cit., spéc. p. 5, §10.

³¹⁷⁴ Sur ce principe, voir not. : GIUDICELLI A., *Le principe de la légalité en droit pénal français*, op. cit.

³¹⁷⁵ KALUSZYNSKI M., *Le retour de l'homme dangereux. Réflexions sur la notion de dangerosité et ses usages*, *Champ pénal*, 2008, Vol. V (en ligne).

³¹⁷⁶ DELMAS-MARTY M., *Les politiques sécuritaires à la lumière de la doctrine pénale du XIX^e au XXI^e siècle*, *RSC*, 2010, p. 5 et s., spéc. p. 3 ; GIUDICELLI-DELAGE G., *Droit pénal de la dangerosité, Droit pénal de l'ennemi*, Intervention dans le cadre du séminaire « *Les politiques sécuritaires à la lumière de la doctrine pénale des XIX^e et XXI^e siècles* », Collège de France, Paris, 8 juin 2009 : la doctrine du droit pénal de l'ennemi renvoie à la pensée de Günther Jakobs développée à la fin des années 1990. Le droit pénal de l'ennemi renvoie à une conception du droit pénal capable d'affronter les agressions venant des ennemis absolus.

³¹⁷⁷ CLÉMENT P., LÉONARD G., *Rapport d'information n°1718 déposé par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République en conclusion de la mission d'information sur le traitement de la récidive des infractions pénales*, Assemblée nationale, juillet 2004, 87 p. ; BURGELIN J.F., *Rapport de la Commission Santé-Justice et dangerosité : pour une meilleure prévention de la récidive*, Ministère de la Justice, Juillet 2005, 193 p. ; GARRAUD J-P., *Réponses à la dangerosité, Rapport sur la mission parlementaire confiée par le Premier Ministre, sur la dangerosité et la prise en charge des individus dangereux*, La Documentation française, Octobre 2006, 193 p. ; LAMANDA V., *Amoindrir les risques de récidives criminelles des condamnés dangereux*, Rapport à M. le Président de la République, La Documentation française, Mai 2008, 70 p.

Le législateur s'est saisi de ce concept en l'introduisant, par la loi du 12 décembre 2005³¹⁷⁸, au sein du code de procédure pénale, sans pour autant lui donner une définition claire et précise³¹⁷⁹. Sous l'effet des lois successives relatives au traitement, à la lutte ou à la prévention de la récidive³¹⁸⁰, la dangerosité fonde désormais expressément le prononcé de nouvelles mesures de sûreté prononcées à l'encontre des personnes condamnées pour des infractions particulièrement graves³¹⁸¹, à savoir le placement sous surveillance électronique mobile³¹⁸², la surveillance judiciaire des personnes dangereuses³¹⁸³, la rétention de sûreté³¹⁸⁴, la surveillance de sûreté³¹⁸⁵. Ces mesures constituent une catégorie juridique hybride, ce qui a suscité le malaise du Conseil Constitutionnel³¹⁸⁶, interrogé sur leur soumission aux principes fondamentaux du droit pénal de la légalité et de la non-rétroactivité³¹⁸⁷. Leur prononcé repose sur une dangerosité établie par une expertise médicale³¹⁸⁸, qui atteste de l'existence d'un risque de récidive. Les personnels des SPIP

³¹⁷⁸ Loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales, publiée au JORF du 13 décembre 2005, p. 19152.

³¹⁷⁹ Cette loi a notamment créé une nouvelle section IX dans le chapitre II du titre II du livre 5 de la partie législative du code de procédure pénale sur « les dispositions relatives à la surveillance judiciaire de personnes dangereuses condamnées pour crime ou délit ».

³¹⁸⁰ Loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, publiée au JORF du 5 mars 2007, p. 4297 ; Loi n°2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, publiée au JORF du 11 août 2007, p. 13466 ; Loi n°2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental, publiée au JORF du 26 février 2008 ; Loi n°2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale, publiée au JORF du 11 mars 2010, p. 4808.

³¹⁸¹ Voir not. : DANET J., *Justice pénale, entre rituel et management*, op. cit., spéc. p. 90-93 ; LAZERGES C., Introduction, in GIUDICELLI-DELAGE G., LAZERGES C., *La dangerosité saisie par le droit pénal*, Paris, PUF/IRJS, 2011, 214 p., p. 11-14, spéc. p. 12 ; MATSOPOULOU H., Le développement des mesures de sûreté justifiées par la « dangerosité » et l'inutile dispositif applicable aux malades mentaux, commentaires de la loi n° 2008-174 du 25 février 2008, *Dr. Pén.*, 2008, p. 7 et s. ; WYVEKENS A., La rétention de sûreté en France : une défense sociale en trompe l'oeil (ou les habits neufs de l'empereur), *Déviante et société* 2010, n°4, vol. 34, p. 503-525 ; PONCELA P., Promenade de politique pénale sur les chemins hasardeux de la dangerosité, in MBANZOULOU P., BAZEX H., RAZAC O., ALVAREZ J. (dir.) *Les nouvelles figures de la dangerosité*, op. cit., p. 93-112.

³¹⁸² C. pén., art. 131-36-10 à 131-36-13 : la mesure a été instaurée par la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005.

³¹⁸³ CPP, art. 723-29 à 39 : la mesure a été instaurée par la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005.

³¹⁸⁴ CPP, art. 706-53-13 à 22 : la mesure a été instaurée par la loi n°2008-174 du 25 février 2008.

³¹⁸⁵ Art. 763-10 à 14 : la mesure a été instaurée par la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005

³¹⁸⁶ Voir not. LAZERGES C., L'irruption de la dangerosité dans les décisions du Conseil Constitutionnel, in GIUDICELLI-DELAGE G., LAZERGES C., op. cit., p. 52-64 ; LAZERGES C., La rétention de sûreté : le malaise du Conseil Constitutionnel, *RSC*, 2008, p. 731 et s. ; MAYAUD Y., La mesure de sûreté après la décision du Conseil Constitutionnel n°2208-562 du 21 février 2008, *D.* 2008, p. 1359 et s.

³¹⁸⁷ Conseil Constitutionnel, Décision n° 2005-257 DC du 8 décembre 2005, considérant n°10 à 15 (relatifs au PSEM) ; Conseil Constitutionnel, Décision n°2008-562 DC du 21 février 2008, considérant n°9 à 10 (relatifs à la rétention de sûreté).

Dans ces décisions, le Conseil Constitutionnel a expressément reconnu que les mesures de PSEM et de rétention de sûreté, ayant pour finalité principale de prévenir la récidive, ne constituent ni des peines, ni des sanctions ayant un caractère punitif dès lors qu'elles reposent non sur la culpabilité du délinquant mais sur sa dangerosité. Il a néanmoins estimé qu'au regard de son caractère privatif de liberté, la rétention de sûreté ne pouvait s'appliquer aux personnes condamnées avant la publication de la loi ou pour des faits commis antérieurement à celle-ci.

³¹⁸⁸ Le prononcé d'une mesure de surveillance judiciaire repose sur l'existence d'un risque de récidive qui « doit être constaté par une expertise médicale (...) dont la conclusion fait apparaître la dangerosité de condamné » au vu de l'article 723-31 du code de procédure pénale. Le PSEM « ne peut être ordonné qu'à l'encontre d'une personne majeure condamnée » (...) « dont une expertise médicale a constaté la dangerosité, lorsque cette mesure apparaît indispensable pour prévenir la récidive » au vu de l'article 131-36-10 du code pénal. La rétention de sûreté peut être prononcée à l'encontre des « personnes dont il est établi (...) qu'elles présentent une particulière dangerosité

sont associés à l'évaluation de la dangerosité, à l'encontre de certains condamnés. En cas de condamnation pour une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru, ils peuvent être mandatés par le JAP pour réaliser « *une synthèse socio-éducative du condamné détenu avant sa libération afin d'apprécier sa dangerosité et le risque de récidive* »³¹⁸⁹. Cette synthèse est conçue comme complémentaire aux expertises psychiatriques. Elle marque l'irruption concrète de la dangerosité dans la mission évaluative des SPIP.

« Il y a des évolutions législatives qui vont impacter les SPIP, comme les mesures de sûreté. Du coup on est vigilant. C'est que la mesure de sûreté, c'est plus l'exécution d'une peine qui repose sur une culpabilité, sur un acte posée. Elle est définie. La mesure de sûreté, c'est sur la dangerosité. Et ce n'est plus sur une peine, ça peut être préventif et dans un temps indéterminé. Donc les objectifs sont différents. Et le rôle qu'on va faire jouer au SPIP ici peut dénaturer nos missions et entrer en contradiction avec l'évolution du service en matière d'exécution de peine. (Représentant SNEPAP, 2010)

De ces mesures et dispositions se dégage une définition plus restreinte de la dangerosité, qui induit une gravité de l'infraction potentiellement commise et un risque élevé de récidive. Cette définition rejoint celle formulée par le Conseil de l'Europe, selon laquelle un délinquant dangereux est « *une personne ayant été condamnée pour un crime sexuel ou avec violence d'une extrême gravité contre une ou plusieurs personnes et présentant une probabilité très élevée de récidiver en commettant d'autres crimes sexuels ou violents d'une extrême gravité contre des personnes* »³¹⁹⁰. Toutefois, la dangerosité apparaît comme une notion polysémique, une notion « *complexe* »³¹⁹¹, « *floue par excellence* »³¹⁹² et « *dénuée de fondement scientifique* »³¹⁹³, une notion « *séculaire et mutante* »³¹⁹⁴, « *un critère aléatoire, indéfinissable* »³¹⁹⁵. Elle fait l'objet de vives controverses quant à son contenu, et quant à sa légitimité en tant que concept opérationnel en droit pénal notamment³¹⁹⁶.

caractérisée par une probabilité très élevée de récidive parce qu'elles souffrent d'un trouble grave de la personnalité » selon les dispositions de l'article 706-53-13 du code de procédure pénale. L'article 723-37 du code pénal dispose enfin que la surveillance de sûreté peut être prononcée suite à une mesure de surveillance judiciaire ou à un suivi socio-judiciaire si l'expertise médicale constate « *la persistance de la dangerosité* » et s'il existe « *une probabilité très élevée* » que le condamné ne commette une nouvelle infraction.

³¹⁸⁹ CPP, art. D. 49-24 modifié par le décret n°2007-1627 du 16 novembre 2007, en vigueur au 18 novembre 2007.

³¹⁹⁰ CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation CM/Rec(2014) 3 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux délinquants dangereux, adoptée par le Comité des Ministres le 19 février 2014, 1.a.

Voir égal. : CANTON R., op. cit., spéc. p. 4.

³¹⁹¹ BURGELIN J.F., op. cit., p. 9 ; RENNEVILLE M., La dangerosité en psychiatrie : une perspective historique, *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, n°37, octobre 2011, DAP, 6 p., spéc. p. 1

³¹⁹² HIRSCHMANN-AMBROSI A. (dir.), *Evaluation Transversale de la Dangerosité*, Rapport de recherche, Note de synthèse, Université de Rennes 2, Mars 2012, 10 p., spéc. p. 1

³¹⁹³ CNCH, *Avis sur la prévention de la récidive*, Février 2013, 10 p., (en ligne).

³¹⁹⁴ DANET J., La dangerosité, une notion criminologique, séculaire et mutante, *Champ pénal*, 2008, Vol. V (en ligne).

³¹⁹⁵ FIECHTER-BOUVARD F., La dangerosité, encore et toujours, *AJ Pénal*, 2012, p. 67 et s.

³¹⁹⁶ DOZOIS J., LALONDE M., POUPART J., Dangerosité et pratique criminologique en milieu adulte, *Criminologie*, 1984,

791. La dangerosité apparaît comme une notion construite qui s'inscrit un contexte social, culturel, politique précis³¹⁹⁷. Il n'existe ainsi « aucune définition médico-légale valable de la dangerosité »³¹⁹⁸. La dangerosité est une notion multiple se déclinant sous différentes formes : criminologique, psychiatrique, pénitentiaire, carcérale et pénale³¹⁹⁹. Sous un angle criminologique, ce concept a pu être défini autour de trois éléments constitutifs : la notion de personnalité criminelle, la notion de situation dangereuse et la représentation sociale de la dangerosité³²⁰⁰. La dangerosité criminologique se définit ainsi comme « un phénomène psychosocial caractérisé par les indices révélateurs de la grande probabilité de commettre une infraction contre les personnes ou les biens »³²⁰¹. Elle s'exprime également en termes de « fortes probabilités que présente un individu de commettre une nouvelle infraction empreinte d'une certaine gravité »³²⁰² ou de « propension à commettre des actes dangereux »³²⁰³. Dans son acceptation criminologique, la dangerosité peut être assimilée à un pronostic³²⁰⁴. Elle reste circonscrite à des faits graves et peut influencer sur la détermination de la peine. La dangerosité psychiatrique envisage le risque de passage à l'acte principalement lié à un trouble mental³²⁰⁵. Elle s'inscrit dans un cadre médical, plus restreint et peut être prise en compte dans la définition de la prise en charge sanitaire. La dangerosité pénitentiaire renvoie à la très grande probabilité qu'un détenu trouble l'ordre interne de l'institution carcérale³²⁰⁶. Elle intervient dans la détermination du régime de détention³²⁰⁷. Ces différentes formes de dangerosité ne sont pas

vol. 17, n°2, p. 25-51, spéc. p. 26

³¹⁹⁷ CHÂLES-COURTINE S., De la « bosse du crime » aux expertises médico-judiciaires : une analyse socio-historique de la construction sociale de la dangerosité, in MBANZOULOU P., BAZEX H., RAZAC O., ALVAREZ J., (dir.), op. cit., p.23-34, spéc. p. 24

³¹⁹⁸ BOURGEOIS M.L., BÉNÉZECH M., Dangerosité criminologique, psychopathologie et co-morbidité psychiatrique, *Annales médico-psychologiques*, 2001, n°159, p. 475-486, spéc. p. 476

³¹⁹⁹ PONCELA P., Promenade sur les chemins hasardeux de la dangerosité, op. cit., spéc. p. 94 ; LAZERGES C., Le choix de la fuite en avant au nom de la dangerosité, Les lois 1,2,3,4,5 etc sur la prévention et la répression de la récidive, *RSC* 2012, n°1, p. 274-279, spéc. p. 277

³²⁰⁰ DEBUYST C., Le concept de dangerosité et un de ses éléments constitutifs : la personnalité (criminelle), *Déviance et Société*, 1977, vol. 1, n°4, p. 363-387, spéc. p. 364

³²⁰¹ DEBUYST C., cité dans CLÉMENT P., LÉONARD G., op. cit., p. 45

³²⁰² BURGELIN J.F., op. cit., p. 10 ; ACADÉMIE NATIONALE DE MÉDECINE, *Evaluation de la dangerosité psychiatrique et criminologique*, Rapport, Recommandations et annexes, 6 novembre 2012, 22 p., spéc. p. 6.

Voir égal. : Loi n°2012-409 du 27 mars 2012, op. cit., Rapport annexé définissant les objectifs de la politique d'exécution des peines, II.A.3.

³²⁰³ BESSOLES P., op. cit., spéc. p. 15

³²⁰⁴ ACADÉMIE NATIONALE DE MÉDECINE, op. cit., spéc. p. 6

³²⁰⁵ BURGELIN J.F., op. cit., spéc. p. 10 ; ACADÉMIE NATIONALE DE MÉDECINE, ib. id.

³²⁰⁶ MBANZOULOU P., Quelles approches pénitentiaires de la dangerosité des détenus ?, in MBANZOULOU P., BAZEX H., RAZAC O., ALVAREZ J., (dir.), op. cit., p. 129-142, spéc. p. 137 ; MBANZOULOU P., La dangerosité des détenus, un concept flou aux conséquences bien visibles : le PSEM et la rétention de sûreté, *AJ Pénal*, 2008, p. 171 et s. Cette dangerosité est notamment au coeur de la recommandation européenne relative aux détenus dangereux adoptée en 1982.

Voir : CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation n°R(82)17 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la détention et au traitement des détenus dangereux, adoptée le 24 septembre 1982.

³²⁰⁷ CPP, art. 717-1 modifié par la loi n°2012-409 du 27 mars 2012, en vigueur au 29 mars 2012.

antagonistes. Elles tendent même à être complémentaires³²⁰⁸. Elles semblent trouver une traduction dans les dispositions législatives autour du concept transversal de dangerosité pénale³²⁰⁹. L'identification de la nature précise de la dangerosité visée par le législateur n'est pas aisée, au regard du laconisme des dispositions législatives. Seules les précisions apportées sur le professionnel compétent pour conduire l'évaluation permettent finalement de déterminer la nature de la dangerosité visée.

792. Les champs de compétences ne semblent pas aussi cloisonnés qu'il y paraît, ce qui a pour conséquence de venir brouiller les frontières entre les différentes formes de dangerosité. Un élargissement du champ d'intervention des psychiatres semble notamment s'opérer, les conduisant à dépasser le cadre strict de leurs compétences expertales pour s'aventurer sur le terrain de la dangerosité criminologique. Dans le cadre des expertises, aucune précision n'est apportée sur la nature de la dangerosité que les experts doivent apprécier, étant appelés à « *se prononcer sur la dangerosité et les risques de récidive ou de commission d'une nouvelle infraction* »³²¹⁰. Même en absence d'un trouble psychiatrique, ils sont invités à se prononcer sur la dangerosité du délinquant et sur son risque de récidive, ce qui le conduit à apprécier sa dangerosité criminologique. L'Académie Nationale de Médecine a souligné le « *glissement de l'expertise médicale* » au travers des multiplications des expertises qui doivent « *évaluer la dangerosité sans considération relative à l'état mental du délinquant* »³²¹¹. Sous couvert de pluralisme, la dangerosité pénale tend à se confondre avec la dangerosité criminologique, entendu au sens du Conseil de l'Europe. Associée à la détermination du risque de récidive, elle s'inscrit au coeur des préoccupations sécuritaires³²¹². Il en ressort une certaine instrumentalisation de la dangerosité dans le cadre des politiques pénales orientées vers la prévention de la récidive. « *La dangerosité est (...) celle à laquelle est confrontée le pouvoir politique (...) pris au piège d'une récidive érigée en critère de succès ou de l'échec de sa politique pénale* »³²¹³, ce qui témoigne d'un certain pénalo-centrisme³²¹⁴. Cette instrumentalisation n'est pas sans susciter de

³²⁰⁸ PONCELA P., op. cit., p. 94 ; GRAVIER B., De la perception de la dangerosité à l'évaluation du risque de violence, in SENON J.L., LOPEZ G., CARIO R. (dir.), *Psycho-criminologie, clinique, prise en charge, expertise*, Paris, Dunod, 2008, 380 p., p. 51-64, spéc. p. p. 54 ; HAUTE AUTORITÉ DE SANTÉ, *Expertise psychiatrique pénale, Rapport de la commission d'audition*, 25-26 janvier 2007, 71 p., spéc. p. 32

³²⁰⁹ PONCELA P., op. cit., spéc. p. 94

³²¹⁰ CPP, art. D. 49-24 modifié par le décret n°2007-1627 du 16 novembre 2007, en vigueur au 18 décembre 2007.

Cet article renvoie expressément à l'article 712-21 du code de procédure pénale, relatif aux expertises conduites aux personnes pour lesquelles le suivi socio-judiciaire est encouru.

³²¹¹ ACADÉMIE NATIONALE DE MÉDECINE, op. cit., p. 10.

³²¹² DELMAS-MARTY M., Sécurité et dangerosité, *RFDA*, 2011, p. 1096 et s.

³²¹³ PONCELA P., op. cit., spéc. p. 95

³²¹⁴ PONCELA P., La question de la récidive, op. cit.

vives interrogations dès lors qu'elle porte en elle l'utopie du risque zéro de récidive³²¹⁵. L'évaluation induite par le DAVC ne porte pas sur la dangerosité mais bien sur le risque de récidive. Le contexte dans lequel l'outil a été introduit a contribué à créer une véritable confusion dans l'esprit des agents, s'estimant incompetents pour se prononcer sur cette notion aussi floue que complexe. En raison de ses limites pratiques, associées à des incertitudes conceptuelles, l'outil a fait l'objet d'une mise en oeuvre limitée.

b- Le DAVC, confronté à des résistances pratiques

793. Le DAVC s'est heurté à de réelles difficultés d'appropriation de la part des agents, sinon à un rejet quasi-unanime, nourri par la vive opposition des principaux syndicats. En proie à une crise identitaire persistante et dans une situation matérielle, humaine et financière délicate, les SPIP ne se sont pas pleinement investis, ou sentis investis, dans le processus d'élaboration de l'outil. Ils ne s'en sont pas saisis, l'utilisant de manière disparate et limitée. Son abandon a été entériné par l'abrogation de sa circulaire d'application par le Conseil d'Etat en avril 2014³²¹⁶.

794. L'introduction de l'outil, dans le contexte particulier faisant suite à l'affaire de Pornic, a été perçue par certains non pas comme un moyen de renforcer l'identité professionnelle des personnels, mais davantage comme le témoin d'un désaveu institutionnel à l'égard des SPIP. Son incompatibilité apparente avec les contraintes pratiques des personnels, le manque d'accompagnement des professionnels dans son utilisation ont conduit à sa mise en oeuvre prudente, partielle et disparate au sein des services, puis à son abandon progressif³²¹⁷. Le bilan quantitatif et qualitatif de l'outil reste délicat à dresser au niveau national. Commandé par la Direction de l'Administration Pénitentiaire, un rapport de l'Inspection des Services Pénitentiaires, daté de 2013, ne porte que sur une vingtaine de SPIP. Il confirme l'utilisation restreinte et partielle du DAVC. Dans les antennes de milieu ouvert inspectées, seuls 13,4% des mesures prises en charge ont donné lieu à la réalisation du diagnostic entre mars 2012 et août 2013, avec de fortes disparités régionales³²¹⁸. Ces résultats ont été confirmés au sein des SPIP étudiés. Dans ces services, le DAVC n'a donné lieu qu'à une utilisation très confidentielle, se résumant souvent à la réalisation d'un diagnostic par le CPIP référent. Concluant au caractère chronophage de l'outil, ce personnel n'a pas été le support de sa diffusion auprès de ses collègues. Cette mise en oeuvre marginale n'a sans doute pas permis aux personnels de se saisir pleinement du diagnostic

³²¹⁵ KENSEY A., *Prison et récidive*, (...), op. cit., spéc. p. 29

³²¹⁶ Conseil d'Etat, Décision n°355624 du 11 avril 2014, inédite.

³²¹⁷ ISP, op. cit., spéc. p. 18-19 ; MILBURN P., JAMET L., op. cit., spéc. p. 106.

³²¹⁸ ISP, op. cit., spéc. p. 19-20.

et d'en percevoir toutes les potentialités.

Le rapport de l'Inspection des Services Pénitentiaires contient des précisions tout à fait intéressantes quant aux pratiques des services. Alors que certains des personnels interrogés s'estiment réticents à l'introduction d'outils actuariels, dont ils contestent la capacité à appréhender l'individu de manière holistique³²¹⁹, au sein des DAVC validés, les champs structurés étaient plus fréquemment remplis que les champs libres³²²⁰. Les délais de réalisation du DAVC, également critiqués, étaient paradoxalement brefs. 93% des DAVC avaient été validés dans un délai inférieur au délai réglementaire de trois mois, et 79% avaient même été conduits dans un délai inférieur à un mois³²²¹. Il est toutefois délicat d'apprécier ces résultats et de savoir si ces pratiques résultent du caractère inapproprié des champs ou si elles doivent être mises en perspective avec les lacunes de la formation des agents.

795. Le DAVC a fait l'objet d'un profond rejet de la part des SPIP, largement relayé par les principales organisations syndicales, le SNEPAP et la CGT-Pénitentiaire. Celles-ci en appelaient, dans leurs communiqués à une mobilisation contre l'outil³²²². La CGT-pénitentiaire estimait qu'il s'agissait « *d'un bricolage de l'Administration Pénitentiaire (...), unique solution proposée par la pénitentiaire pour répondre à la déflagration engendrée par l'affaire de Pornic* »³²²³. Elle a soutenu le fort mouvement de rejet. Diffusant une lettre type de refus du DAVC à destination des CPIP afin qu'ils fassent connaître leur prise de position à leur directeur de service³²²⁴, elle a relayé les prises de positions des services qui en appelaient au boycott de l'outil³²²⁵, dressant une carte des SPIP mobilisés³²²⁶. Cette organisation syndicale a déposé dès le 6 janvier 2012 un recours pour excès de pouvoir auprès du Conseil d'Etat en vue de contester la légalité de la circulaire d'application DAVC et de demander son annulation³²²⁷. Dans ce recours, la CGT-

³²¹⁹ MILBURN P., JAMET L., op. cit., spéc. p. 100.

Ces réticences ont été exprimées par les CPIP A 5 ; B 1.

³²²⁰ ISP, op. cit., spéc. p. 21.

³²²¹ ISP, op. cit., spéc. p. 23.

³²²² Voir not. : CGT-Pénitentiaire, *DAVC : un refus légitime*, Communiqué, 10 février 2012 (en ligne) ; CGT-Pénitentiaire, *DAVC : finissons-en*, Communiqué, 15 mars 2012, (en ligne) ; SNEPAP-FSU, *Circulaire DAVC : « il n'est pire aveugle que celui qui ne veut pas voir*, Communiqué, 15 novembre 2011, (en ligne) ; SNEPAP-FSU, *DAVC/APPI, la DAP conserve son triple A : Amateurisme, Approximation, Aveuglement...*, Communiqué, 20 janvier 2012, (en ligne) ; SNEPAP-FSU, *DAVC, Les cobayes de l'an 1...après Pornic*, Communiqué, 15 mars 2012, (en ligne).

³²²³ CGT-Pénitentiaire, *DAVC : finissons-en*, Communiqué, 15 mars 2012, (en ligne).

³²²⁴ CGT-Pénitentiaire, *Lettre type de refus du DAVC*, (en ligne).

³²²⁵ Voir not. : CGT-Pénitentiaire, *Appel au boycott du DAVC au SPIP de Valenciennes*, Communiqué, Février 2012, (en ligne) ; CGT-Pénitentiaire, *SPIP 69, Appel au rejet du DAVC*, Communiqué, 21 février 2012, (en ligne) ; CGT-Pénitentiaire, *les travailleurs sociaux du SPIP 44 appellent au boycott du DAVC*, Communiqué, Février 2012, (en ligne).

³²²⁶ CGT-Pénitentiaire, *Carte des SPIP mobilisés au 1er juin 2012*, (en ligne).

³²²⁷ CGT-Pénitentiaire, recours contre une circulaire relative au DAVC, devant le Conseil d'Etat, section contentieuse, (en ligne) : la CGT a fondé sa requête sur l'absence de consultation préalable du comité technique compétent sur les

Pénitentiaire estimait que le DAVC ne constituait « *pas tant un outil d'évaluation des PPSMJ, qu'un outil d'évaluation et de contrôle des professionnels qui doivent « harmoniser leurs pratiques », sous le contrôle de l'application informatique permettant de vérifier leur activité d'un point de vue quantitatif et qualitatif* ». Elle estimait que sa circulaire d'application méconnaissait tant les dispositions de la loi pénitentiaire, et notamment le principe d'individualisation des peines, que le droit des PPSMJ à un procès équitable tel qu'il leur est garanti par la Convention EDH. Dans sa décision du 11 avril 2014, le Conseil d'Etat a fait droit à sa requête en abrogeant la circulaire d'application du DAVC³²²⁸. Cette décision a définitivement supprimé le DAVC.

796. Anticipant cette décision, et prenant acte des pratiques des services, l'Administration Pénitentiaire a, dès septembre 2013, mis en place un groupe de travail national consacré aux métiers des SPIP, aux pratiques, à la déontologie et à la formation initiale et continue de ses personnels³²²⁹. Ce groupe est piloté par un comité composé de représentants de l'Administration Pénitentiaire, de directeurs inter-régionaux, du directeur de l'ENAP mais également de professionnels, cadres, CPIP, directeur d'établissement pénitentiaire, JAP et chercheurs. S'appuyant sur des contributions émanant des personnels, des directions inter-régionales et des représentants syndicaux entre autres, ce groupe de travail, subdivisé en différents comités doit réfléchir aux méthodes d'évaluation des CPIP. Pour soutenir ces réflexions, la Direction de l'Administration Pénitentiaire a financé une recherche autour de l'évaluation initiale des personnes placées sous main de justice en vue de l'expérimentation de nouveaux outils dans le contexte pénitentiaire français. Le groupe de travail national sur les métiers souhaite s'appuyer sur les conclusions de cette recherche avant de se prononcer sur la méthode d'évaluation, à savoir sur le type d'instrument à adopter³²³⁰. Confiée à des universitaires nationaux et canadiens³²³¹, la

questions relatives aux méthodes de travail. Les comités techniques dans les administrations établissements publics de l'Etat sont des comités régis par le décret n°2011-184 du 15 février 2011. Composés l'autorité compétente auprès de laquelle ils sont placés, à savoir le chef du service déconcentré et les représentants du personnel, ils doivent, au vu de l'article 34 de ce décret être consultés notamment sur les projets de texte relatifs à l'organisation et au fonctionnement des services, aux évolutions technologiques et des méthodes de travail des services et sur les incidences sur les personnels régis.

Voir : Décret n°2011-184 du 15 février 2011 relatifs aux comités techniques dans les administrations établissements publics de l'Etat, publié au JORF du 17 février 2011, p. 2963.

³²²⁸ Conseil d'Etat, 10^e et 9^e sections réunies, décision n°35564, inédite : Le Conseil d'Etat a estimé que l'article 57 du décret pré-cité du 15 février 2011 selon lequel ce décret était applicable à compter du 1er novembre 2011 ne précisait pas que « *les consultations effectuées avant le 1er novembre sur des projets de texte signés après cette date resteraient régies par les dispositions antérieurement applicables* ». Elle a estimé que le décret était de ce fait applicable à la circulaire relative au DAVC datée du 8 novembre 2011.

³²²⁹ DAP, GROUPE DE TRAVAIL CONSACRÉ AUX MÉTIERS DES SERVICES PÉNITENTIAIRES D'INSERTION ET DE PROBATION, *Référentiel des pratiques opérationnelles des SPIP, Référentiel n°1 relatif aux activités des personnels des SPIP, Problématisation des enjeux liés aux activités des personnels des SPIP*, DAP/PMJ/PMJ1, Janvier 2015, 24 p.

³²³⁰ DAP, GROUPE DE TRAVAIL CONSACRÉ AUX MÉTIERS DES SERVICES PÉNITENTIAIRES D'INSERTION ET DE PROBATION, op. cit., spéc. p. 5.

³²³¹ Ce projet est notamment porté par Mme Hirschelmann, maître de conférences en psychologie, psychopathologie et

recherche consiste en une expérimentation comparée au sein de services d'outils disponibles susceptibles d'être utilisés en France³²³². Dans l'attente de ses conclusions, les CPIP continuent de s'appuyer sur leur jugement professionnel pour déterminer le risque de récidive.

797. Les perspectives d'évolution des méthodes d'évaluation des CPIP sont à l'heure actuelle incertaines. Plusieurs voies s'offrent aux SPIP, entre la transposition d'outils étrangers actuariels ou semi-actuariels, de seconde, troisième ou quatrième génération ou la création d'un instrument ad hoc au soutien d'une meilleure structuration du jugement professionnel. Si l'importance de l'évaluation des justiciables est consacrée aux niveaux national et international, un consensus peine à se dégager sur le type d'instrument à privilégier.

II – Les perspectives d'évolution incertaines

798. Loin de permettre une harmonisation des méthodes d'évaluation des CPIP, l'introduction du DAVC a renforcé le malaise identitaire des personnels, en nourrissant des inquiétudes quant aux modifications induites en termes de prises en charge. Ces inquiétudes font largement écho aux critiques formulées à l'encontre des outils actuariels, dont le développement s'inscrit dans le contexte idéologique de la Nouvelle Pénologie³²³³. Cette instrumentalisation des outils, dans le cadre de politiques sécuritaires, ne correspond pas à la philosophie initiale de leurs concepteurs. Dans ce contexte particulier, leur généralisation est loin de faire l'unanimité (A). Si les méthodes actuarielles sont présentées par leurs promoteurs comme fiables et objectives, leurs détracteurs soulèvent leurs biais conceptuels, qui induiraient des risques de dérive en termes de positionnement professionnel et d'individualisation des prises en charge (B).

A – La validité prédictive des outils actuariels interrogée

799. La question des méthodes d'évaluation des justiciables fait l'objet de vifs débats, souvent marqués par des idéologies, des positionnements antagonistes. Les enjeux de l'évaluation dans le

criminologie à l'université de Rennes 2 en collaboration avec Denis Lafortune, professeur en psychologie et criminologie à l'université de Montréal, au Canada.

³²³² MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Appel à projet : l'évaluation initiale des personnes placées sous main de justice : l'expérimentation de nouveaux outils dans le contexte pénitentiaire français*, 2014, 11 p. (en ligne). Disponible sur : http://www.gip-recherche-justice.fr/wp-content/uploads/2014/04/Appel_projets_PPSMJ.pdf, consulté le 15 janvier 2015.

³²³³ FEELEY M., SIMON J., op. cit.

cadre de la prise en charge des justiciables sont reconnus. La généralisation de la méthode statistique est loin de faire l'unanimité. La conception des outils, leurs conditions d'élaboration, le choix des facteurs retenus et leur appréhension statistique comportent des biais méthodologiques qui nuisent à leur fiabilité prédictive (1) Si les promoteurs des outils actuariels se prévalent d'arguments scientifiques pour mettre en avant la supériorité de leur instrument et rejeter en bloc le recours à des instruments cliniques non structurés voire non scorés, ils sont loin de s'entendre sur les mérites respectifs des différentes générations d'instruments. Les préconisations institutionnelles en matière d'instruments d'évaluation restent prudentes (2).

1 – Des biais méthodologiques dénoncés

800. Les conditions d'élaboration et d'évaluation des outils actuariels sont régulièrement soulevées pour discuter de la pertinence de leur validité prédictive. Les outils actuariels reposent sur l'étude de cohortes dont la composition peut nuire à la fiabilité des statistiques obtenues et des critères dégagés pour déterminer le risque de récidive (a). Le choix des facteurs retenus interroge également et divise la communauté des chercheurs. Si certains considèrent que les facteurs statiques sont réducteurs, d'autres estiment que les facteurs dynamiques, par leur nature évolutive, nuisent à la fiabilité de l'évaluation (b).

a- Une méthode d'élaboration non exempte de biais

801. Les outils actuariels reposent sur l'étude de cohortes aux fins de déterminer, pour un groupe de délinquants présentant des caractéristiques communes, le niveau de risque de récidive associé. La composition de ce groupe conditionne la qualité de l'instrument élaboré, en termes de sélection des facteurs et de détermination des statistiques associées.

802. La constitution des cohortes n'est pas exempte de biais d'ordre quantitatif et qualitatif. Il existe des « *problèmes bien connus de choix du modèle, de choix des variables, de choix des plans d'échantillonnage, de l'écart entre ce que l'on veut mesurer et ce que l'on mesure effectivement, de l'ignorance des balises à l'interprétation et des mesures de fiabilité ou d'incertitude qui accompagnent toute estimation d'un modèle probabiliste* »³²³⁴. Les groupes retenus pour procéder à l'élaboration des outils ne sont pas nécessairement représentatifs du

³²³⁴ DEPRINS D., op. cit., spéc. p. 509.

Voir égal. : SINGH J. P., FAZEL S., GUEORGUEVA R., BUCHANAN A., Rates of violence in patients classified as high risk by structured risk assessment instruments, *British Journal of Psychiatry*, 2014, 3, p. 180-187.

profil de l'individu à évaluer. De nombreux outils ont été élaborés à partir de cohortes composées d'hommes blancs, de sexe masculin, issus de la classe moyenne³²³⁵. Leur validité prédictive à l'égard des femmes³²³⁶ ou des personnes issues de minorité est loin d'être assurée³²³⁷. Plus spécifiquement, l'échelle VRAG a été élaborée et testée auprès de groupes d'individus de sexe masculin enfermés dans des établissements hospitaliers ou dans des établissements pénitentiaires de haute sécurité, qui peuvent présenter un taux de récidive plus élevé que l'ensemble des délinquants³²³⁸. Au-delà du profil des délinquants qui la composent, le volume de la cohorte, c'est-à-dire le nombre d'individus retenus, constitue un autre paramètre susceptible d'induire des biais méthodologiques. Certains échantillons fondant l'élaboration des outils ou à leur évaluation, sont parfois modestes, voire très modestes, ce qui réduit la validité prédictive des statistiques dégagées³²³⁹. La plupart des échelles ont été mises au point par des chercheurs nord-américains, et notamment canadiens, s'appuyant sur des cohortes de délinquants nationales. La délinquance apparaît indissociable du contexte national, politique, économique, et culturel dans lequel elle se manifeste. Il apparaît délicat de transposer, sans précaution particulière, un outil conçu dans un contexte particulier, pour évaluer un type de délinquance précis³²⁴⁰. Il n'y a pas davantage de consensus concernant les points de coupure permettant d'établir le degré du risque de récidive au sein des outils scorés, ceux-ci pouvant être modifiés en fonction du pays dans lequel ils sont utilisés³²⁴¹. L'importation des instruments suppose un travail d'expérimentation préalable, d'évaluation voire de modification aux fins de les adapter aux spécificités de la délinquance nationale. La question de la transposabilité doit être appréhendée avec rigueur.

803. L'étude de la cohorte initiale permet de dégager les facteurs les plus pertinents pour évaluer le risque de récidive. Certains outils ont été élaborés pour évaluer un type précis de délinquance, violente ou sexuelle notamment. Il n'est pas certain qu'ils présentent la même fiabilité prédictive à l'égard d'une autre forme de délinquance³²⁴². La détermination des facteurs

³²³⁵ HANNAH-MOFFAT K., SHAW M., Situation risquée : le risque et les services correctionnels au Canada, *Criminologie*, 2001, vol. 34, n°1, p. 47-72, spéc. p. 47-55

³²³⁶ MORASH M., A great debate over using the Level of Service Inventory-revised (LSI-R) with women offenders, *Criminology and Public Policy*, 2009, vol. 8, n°1, p. 173-181; HANNAH-MOFFAT K., Actuarial sentencing: an « unsettled » proposition, op. cit., spéc. p. 280.

³²³⁷ SINGH J. P., GRANN M., FAZEL S., A comparative study of risk assessment tools: a systematic review and meta-regression analysis of 68 studies involving 25.980 participants, *Clinical Psychology Review*, 2011, vol. 31, n°3, p. 499-513.

³²³⁸ NIVEAU G., op. cit., spéc. p. 43

³²³⁹ HART S. D., MICHIE C., COOKE D. J., Precision of actuarial risk assessment instruments Evaluating the margins of error' of group v. individual predictions of violence, *British Journal of psychiatry*, 2007, suppl., 49, p. 60-65.

³²⁴⁰ HERZOG-EVANS M., Outils d'évaluation (...), op. cit., spéc. p. 78.

³²⁴¹ MILLAUD F., DUBREUCQ J-L., op. cit., spéc. p. 533 ; NIVEAU G., op. cit., spéc. p. 34 : l'auteur cite notamment l'échelle PCL-R.

³²⁴² PARENT G., GUAY J.-P., KNIGHT R.A., Evaluation de la validité prédictive de neuf instruments chez les agresseurs sexuels adultes, *Criminologie*, 2009, vol. 42, n°2, p. 223-247, spéc. p. 249.

pris en compte, en termes de nombre et de nature, constitue un autre objet de divergence. De manière unanime, les concepteurs des méthodes actuarielles et semi-actuarielles s'accordent pour rejeter les évaluations cliniques non structurées³²⁴³. Ils se divisent néanmoins sur les mérites respectifs des échelles actuarielles « pures », de seconde génération, et des échelles actuarielles semi-structurées, de troisième et quatrième génération, qui réintroduisent un part de jugement clinique³²⁴⁴. Les partisans des instruments les plus récents contestent la fiabilité d'outils reposant uniquement sur des variables statiques, en raison de l'absence de prise en compte de nombreux facteurs de récurrence et des marges d'erreur excessives qu'elles génèrent³²⁴⁵. A leur yeux, les instruments hybrides, combinant évaluation actuarielle et clinique et intégrant des facteurs dynamiques, permettent une appréciation individuelle beaucoup plus juste, tenant compte des facteurs d'évolution de l'état clinique et de gestion future du risque³²⁴⁶. Les défenseurs des échelles actuarielles statiques réfutent ces arguments. Ils considèrent que ces dernières présentent une validité prédictive systématiquement supérieure. L'intégration de facteurs dynamiques ne présenterait pas d'intérêt majeur pour déterminer le niveau de risque de récurrence. « *Les mesures actuarielles [seraient] trop bonnes et les jugements cliniques trop faibles pour que l'on puisse se permettre de prendre le risque de contaminer le premier par le second* »³²⁴⁷. D'autres chercheurs, plus nuancés, considèrent qu'il n'y a pas de différence marquée en termes de validité prédictive entre les différentes générations d'instruments³²⁴⁸. La prise en compte de chacune des catégories de facteurs se heurte à des limites inhérentes à leur nature.

b- Une détermination des facteurs non exempte de biais

804. Les instruments d'évaluation reposent sur des facteurs statiques et dynamiques. La prise en compte de ces facteurs soulève des interrogations en termes d'objectivité des informations recueillies. L'inclusion des facteurs dynamiques dans les instruments de dernière génération ne permet pas nécessairement de pallier les faiblesses des facteurs statiques.

805. Au titre des facteurs statiques, les antécédents judiciaires pèsent d'un poids tout

³²⁴³ AEGISDOTTIR, S., WHITE, M. J., SPENGLER, P. M., et al., The meta-analysis of clinical judgement project: Fifty-six years of accumulated research on clinical versus statistical prediction. *The Counselling Psychologist*, 2006, vol. 34, n°3, p. 341-382; HANSON K. R., *L'exactitude des évaluations du risque de récurrence chez les délinquants sexuels: une méta-analyse*, op. cit. ; CORTONI F., LAFORTUNE D., op. cit., spéc. p. 64.

³²⁴⁴ AEGISDOTTIR, S., WHITE, M. J., SPENGLER, P. M., et al., op. cit.

³²⁴⁵ CAMPBELL T. W., Sex offenders and actuarial risk assessments: ethical considerations. *Behavioral Sciences & Law*, 2003, vol. 21, n°2, p. 269-279.

³²⁴⁶ CORTONI F., LAFORTUNE D., op. cit., spéc. p. 65 ; DOUGLAS K. S., SKEEM J. L., Violence Risk Assessment : Getting Specific About Being Dynamic, *Psychology, Public Policy, and Law*, 2005, vol. 11, n° 3, p. 347-383.

³²⁴⁷ QUINSEY V.L., cité in HERZOG-EVANS M., op. cit., spéc. p. 77.

³²⁴⁸ SINGH J. P., GRANN M., FAZEL S., op. cit.

particulier, en ce qu'ils permettent d'évaluer le risque de récidive à long terme. Ces données présentent l'intérêt d'être facilement accessibles pour le professionnel, les pièces judiciaires étant en principe versées au dossier. Ces informations présentées comme objectives ne reflètent pas nécessairement la réalité de la délinquance. Elles constituent, au moins partiellement, une construction sociale, législative et judiciaire³²⁴⁹. Les délinquants condamnés, intégrés dans les cohortes initiales, ne reflètent pas nécessairement l'ensemble des délinquants condamnés pour le même type d'infraction. Cet argument mérite notamment d'être envisagé à l'égard des délinquants sexuels, dès lors que tous les faits ne font pas l'objet d'une plainte, et ne donnent lieu, a fortiori, à une condamnation pénale. L'augmentation du taux de réponse pénale, en France, associée notamment à des évolutions procédurales et managériales majeures, a entraîné, d'un point de vue purement statistique, une augmentation du nombre de délinquants condamnés, et notamment de réitérants et de récidivistes au sens légal des termes³²⁵⁰. Cette augmentation ne traduit pas nécessairement une aggravation réelle des phénomènes de récidive et de réitération. Dans le cadre d'une évaluation reposant sur des outils actuariels, elle aurait néanmoins des incidences concrètes, se traduisant par une élévation du niveau de risque des délinquants, sans adéquation avec une augmentation concrète de leurs activités délinquantes. Cette approche purement probabiliste des antécédents judiciaires tend à nier les critiques formulées à l'encontre même des concepts de récidive et de condamnation³²⁵¹. Le processus judiciaire n'est pas exempt de biais discriminatoires, tant au stade de l'orientation procédurale que de la peine prononcée, au regard de l'âge, de l'appartenance à une minorité, de la situation socio-professionnelle ou de la situation au regard de l'hébergement³²⁵². L'introduction des outils actuariels focalisés sur les facteurs statiques ne permet pas de corriger les effets induits par le processus de sélection judiciaire. Bien au contraire, ces instruments viennent finalement justifier a posteriori le fonctionnement même du système pénal, en s'appuyant sur l'ensemble des facteurs qui conditionnent déjà les décisions judiciaires antérieures. L'intégration de facteurs dynamiques ne permet pas nécessairement d'atténuer ces biais.

806. Les facteurs dynamiques comportent des limites inhérentes à leur nature, dès lors que les populations les plus en difficultés en termes d'intégration socio-professionnelle seront considérées comme présentant un risque plus élevée de récidive³²⁵³. Leur évaluation pose des

³²⁴⁹ GAUTRON V., RETIÈRE J.-N., 2013, Des destinées judiciaires pénalement et socialement marquées, in DANET J. (coord.), *La réponse pénale. Dix ans de traitement des délits*, Rennes, op. cit., p. 211-251

³²⁵⁰ GAUTRON V., L'impact des préoccupations managériales sur l'administration locale de la justice pénale française, *Champ pénal*, 2014, vol. XI, (en ligne).

³²⁵¹ Voir supra.

³²⁵² HANNAH-MOFFAT K., op. cit., spéc. p. 277; GAUTRON V., RETIÈRE J.N., op. cit., spéc. p. 213-219.

³²⁵³ HANNAH-MOFFAT K., op. cit., spéc. p. 281-282.

difficultés. Il s'agit d'indicateurs relativement instables et interdépendants³²⁵⁴. Leur codage au sein de grilles statistiques reste un processus délicat, notamment dans le cadre d'échelle binaire, qui conduit à une appréciation réductrice. Les items retenus peuvent apparaître subjectifs, voire moralisateurs, conduisant les personnels à se prononcer sur le style de vie du délinquant, la qualité de son environnement familial, sa capacité à se motiver. L'enregistrement de telles variables est loin d'être « *un exercice statistiquement neutre* »³²⁵⁵, pouvant « *impliquer beaucoup de spéculation et de jugements moraux subjectifs* »³²⁵⁶. Si les professionnels disposent de la possibilité, dans certains instruments semi-structurés comme le LSI/CMI, d'affiner l'évaluation scorée, peu semblent s'en saisir. Ils expriment souvent des difficultés à motiver les raisons qui les conduiraient à se détacher des résultats statistiques. Cette pondération repose davantage sur des connaissances empiriques, sur leur « *conviction professionnelle* »³²⁵⁷. Pour contourner cette exigence de motivation, certains peuvent modifier, de manière invisible, le score des variables³²⁵⁸. Dans ces conditions, la validité prédictive des instruments actuariels ou semi-actuariels apparaît sujette à interrogation. Ces questionnements conduisent à envisager leur généralisation avec prudence.

2 – Une promotion prudente des outils actuariels

807. Les professionnels se sont montrés particulièrement réticents à l'introduction d'un nouvel outil d'évaluation, certes structuré mais non scoré. Les perspectives d'évolution restent encore incertaines. Au plan national comme international, les instruments actuariels fait l'objet d'une promotion prudente, bien que certaines voix s'élèvent pour émettre des avis moins nuancés.

808. Les chercheurs défenseurs de l'actuariel estiment que cette approche permet une évaluation plus fiable du risque de récidive dès lors qu'elle combine facteurs statiques et dynamiques criminogènes³²⁵⁹. L'utilisation des outils actuariels permettrait de procéder à une évaluation plus rapide et plus pertinente du justiciable³²⁶⁰. « *Dans le cadre de la prévision d'une récidive générale, une approche actuarielle est toujours préférable à une approche clinique* »

³²⁵⁴ CAMPBELL T. W., DECLUE G., 2010, Flying blind with naked factors: Problems and pitfalls in adjusted-actuarial sex-offender risk assessment, *Open Access Journal of Forensic Psychology*, 2010, vol. 2, p. 75-101.

³²⁵⁵ HANNAH-MOFFAT K., op. cit., spéc. p. 295.

³²⁵⁶ HANNAH-MOFFAT K., MAURUTTO P., *Évaluation du risque et des besoins chez les jeunes contrevenants: un aperçu présenté à la division de la recherche et de la statistique*, Ministère de la Justice, Département de sociologie, Université de Toronto (Mississauga), Canada, 2003, 78 p., spéc. p. 14.

³²⁵⁷ JENDLY M., 2012, Performance, transparence et *accountability* : une équation (dé) responsabilisante des professionnels exerçant en prison ?, *Déviance et Société*, 2012, vol. 36, n°3, p. 243-262, spéc. p. 247.

³²⁵⁸ HANNAH-MOFFAT K., Actuarial sentencing: an « unsettled » proposition, op. cit., spéc. p. 285.

³²⁵⁹ CORTONI F., LAFORTUNE D., op. cit., spéc. p. 64.

³²⁶⁰ GUAY J.P., Prédiction actuarielle et prédiction clinique : le dernier souffle d'une pratique professionnelle, *RICPTS*, 2006, n°2 p. 149-164, spéc. p. 160.

dès lors que « *l'approche clinique tient du jeu du hasard et doit être qualifiée de répréhensible d'un point de vue éthique, autant envers le délinquant qu'envers les victime potentielles* »³²⁶¹. Évalués par leurs concepteurs, les instruments semblent parés d'une validité prédictive élevée ou en tout cas supérieure. Ces auteurs soulignent néanmoins la nécessité de poursuivre les recherches afin de perfectionner les outils, notamment dans certaines formes de délinquance, et de s'assurer de leur pertinence³²⁶². Le manque d'indépendance des évaluateurs n'est toutefois pas sans interroger, dès lors que les outils sont souvent évalués par leurs concepteurs³²⁶³. Au-delà d'une éventuelle reconnaissance institutionnelle, la promotion d'un outil comporte des enjeux financiers non négligeables. Son utilisation repose sur un guide d'utilisation, éventuellement complété par des formations, qui font l'objet d'un véritable commerce, s'apparentant, aux yeux de certains à une « *industrie de l'évaluation du risque* »³²⁶⁴. Les recherches indépendantes concluent que la plupart des outils d'évaluation, y compris les mieux évalués, présentent une validité prédictive modérée, moyenne ou modeste³²⁶⁵. « *Les instruments, pour une large part, ne permettent pas de faire des prédictions avec une précision élevée (.). L'évaluation du risque de récidive est un processus complexe et il importe de se rappeler que l'évaluation à l'aide d'un instrument n'est que le point de départ de cette démarche, que ces outils ne sont pas suffisants pour mener adéquatement un tel processus et qu'aucun instrument n'est en mesure de saisir et d'opérationnaliser tout le spectre des facteurs pertinents* »³²⁶⁶. Ces réserves ont trouvé un écho au sein des instances nationales et internationales qui en appellent à une utilisation prudente de ces outils, qu'elles conçoivent davantage comme permettant de soutenir le jugement de professionnels formés et compétents.

809. Les professionnels français se sont montrés particulièrement réticents à l'introduction du DAVC. Leurs craintes ont été relayées par les préconisations prudentes formulées par différentes instances nationales et internationales relatives à l'évaluation des justiciables. Des voix divergentes s'élèvent néanmoins, se cristallisant autour de la prise en charge des délinquants

³²⁶¹ VOGELVANG B., TIGGES L. Qu'est ce qui « marche » et « ne marche pas » pour prévenir le récidive dans le cadre de la probation ?, in MBANZOULOU P., HERZOG-EVANS M., COURTINE S., (dir.), op. cit., p. 199-241, spéc. p. 203.

³²⁶² CAMPBELL M.A., FRENCH S., GENDREAU P., *Evaluation de l'utilité des outils d'évaluation du risque et des mesures de la personnalité pour la prédiction de la récidive avec violence chez les délinquants adultes*, Sécurité Publique et Protection civile, Canada, Avril 2007, 60 p. ; BABCHISHIN K., HANSON K., HELMUS L., op. cit.

³²⁶³ SINGH J. P., GRANN M., FAZEL S., Authorship Bias in Violence Risk Assessment? A Systematic Review and Meta-Analysis, *Plos one*, 2013, vol. 8, n°9, e72484, 8 p., spéc. p. 2.; NIVEAU G., op. cit., spéc. p. 65.

³²⁶⁴ HANNAH-MOFFAT K., Punishment and risk, in SIMON J., SPARKS R. (eds), *The Sage Handbook of Punishment and Society*, London, Sage, 2013, 520 p., p. 129-149, spéc. p. 131.

³²⁶⁵ MILLAUD F., DUBREUCQ J-L., op. cit. ; ; PARENT G., GUAY J.-P., KNIGHT R.A., op. cit. ; CAMPBELL M.A.; FRENCH S., GENDREAU P., op. cit. ; VOYER M., SENON JL, Présentation comparative des outils d'évaluation du risque de violence, *L'information psychiatrique*, 2012, vol. 88, n° 6, p. 445-453.

³²⁶⁶ GUAY J-P., *Évaluer le risque : un état de la recherche et des principaux enjeux pratiques*, op. cit., spéc. p. 10-11.

dangereux. Certains professionnels, comme le psychiatre Alexandre Baratta, optent pour des positions moins nuancées. Dans un rapport de 2011, ce dernier exigeait la réalisation obligatoire d'évaluations purement actuarielles au stade post-sentenciel à l'encontre des délinquants sexuels. Selon lui, « *l'Etat devrait se fixer comme objectif qu'aucune libération conditionnelle ne soit possible sans que la juridiction d'application des peines ne dispose d'une évaluation actuarielle du risque de dangerosité. (...) A moyen terme, on pourrait envisager d'exclure des expertises post-sentencielles les experts non formés aux échelles actuarielles* »³²⁶⁷. Cette position reste marginale. De nombreuses voix s'élèvent pour promouvoir une position médiane qui consiste à soutenir l'introduction d'outil actuariel au soutien du jugement professionnel aux fins de limiter les biais induits tant par le seul jugement professionnel que par l'utilisation des outils scorés.

Aux fins de prévenir une récidive individuelle, « *l'outil le plus complet n'est d'aucune utilité sans un intervenant professionnel et compétent. Les outils ne constituent qu'une composante de la complexe tâche d'évaluer et de gérer le risque des auteurs d'infraction* »³²⁶⁸. S'ils constituent des supports utiles pour déterminer le niveau de risque, ils doivent soutenir le jugement du professionnel et non s'y substituer. Cette position a notamment été adoptée par des parlementaires et magistrats, bien que leurs préconisations s'inscrivent dans le cadre plus spécifique de l'évaluation de la dangerosité. Dans un rapport de 2005, le magistrat Jean-François Burgelin estime que « *si aucun outil statistique n'apparaît susceptible de prendre l'entière mesure de la notion de dangerosité, eu égard au caractère protéiforme de cette dernière, il n'en demeure pas moins essentiel de définir des indicateurs permettant de mieux circonscrire la population pénale dangereuse* »³²⁶⁹. Il préconise non pas l'élaboration d'un outil d'évaluation stricto sensu, mais le développement de recherches nationales statistiques aux fins de déterminer les facteurs pertinents pour évaluer la dangerosité des délinquants. Ces propos ont été relayés par deux rapports, celui du député Jean-Paul Garraud, daté de 2006³²⁷⁰ et celui du premier Président de la Cour de cassation, Vincent Lamanda, daté de 2008³²⁷¹. Le député estime que les méthodes actuarielles « *assurent l'uniformité des évaluations et permettent de prendre des décisions transparentes et de prévenir tout désaccord entre les évaluateurs* »³²⁷². Il indique que ces instruments comportent des limites qui doivent être palliées par l'intervention clinique des professionnels. A ses yeux, « *l'entretien clinique semble demeurer l'étape indispensable par laquelle le clinicien ne peut accéder à une compréhension du fonctionnement psychique du*

³²⁶⁷ BARATTA A., *Evaluation et prise en charge des délinquants et criminels sexuels*, Institut pour la justice, Etudes et analyses, n°12, 2011, 36 p., spéc. p. 25.

³²⁶⁸ GUAY J-P., op. cit., spéc. p. 14.

³²⁶⁹ BURGELIN J-F., op. cit., spéc. p. 17.

³²⁷⁰ GARRAUD J-P., op. cit.

³²⁷¹ LAMANDA V., op. cit.

³²⁷² GARRAUD J-P., op. cit., spéc. p. 45

délinquant sexuel et appréhender toute la complexité de ses conduites déviantes »³²⁷³. Le haut magistrat déplore également que les praticiens français ne fassent pas plus référence aux instruments actuariels ou semi-actuariels pour apprécier la dangerosité, tout en appelant aux développements de recherches en matière criminologique³²⁷⁴. La Haute Autorité de Santé estime qu'en pratique, « *les échelles actuarielles, parce qu'elles s'appuient essentiellement sur les facteurs statiques de risque de violence, ne sont pas adaptées à l'évaluation psychiatrique* »³²⁷⁵. Elle recommande, en cas de recours aux instruments actuariels, l'utilisation d'échelles semi-structurées, intégrant des facteurs dynamiques et reposant sur une évaluation clinique. L'Académie de médecine, dans son rapport de 2012, note également que les instruments actuariels présentent un intérêt prédictif moyen. Utilisés comme une grille d'évaluation en soutien au jugement clinique, ils permettent cependant d'améliorer le niveau de transparence et d'homogénéité des évaluations³²⁷⁶. De manière quelque peu confuse, le rapport définissant les objectifs la loi de programmation de 2012, reconnaissant que « *la méthode clinique [était] bien établie dans le cadre de l'évaluation de la dangerosité* », soulignait la nécessité « *d'intégrer [les] méthodes actuarielles dans les outils et méthodes permettant aux praticiens d'émettre des avis circonstanciés, fondés sur des critères précis* »³²⁷⁷. Le jury de la Conférence de Consensus sur la prévention de la récidive s'est également montré particulièrement prudent sur ce point, se contentant de réclamer des études relatives aux instruments étrangers, « *sans se prononcer sur des outils particuliers* » et en appelant à « *une évaluation raisonnée* »³²⁷⁸. Dans le prolongement de ces préconisations, l'étude d'impact relatif au projet de la loi du 15 août 2014, prévoit « *de tirer les enseignements de l'ensemble de ces acquis et de bâtir avec les professionnels concernés et en lien avec les scientifiques ayant contribué au développement d'outils perfectionnés des nouveaux instruments mieux adaptés aux besoins et à l'état des connaissances* »³²⁷⁹. Ces positions rejoignent celles du Conseil de l'Europe. Dans sa recommandation relative aux règles de probation, il semble concevoir l'utilisation d'instruments d'évaluation ad hoc comme facultative, mais toujours au soutien du jugement professionnel de personnels formés. Il précise que « *lorsque les systèmes nationaux ont recours à des instruments d'évaluation, le personnel*

³²⁷³ GARRAUD J-P., op. cit., spéc. p. 49

³²⁷⁴ LAMANDA V., op. cit., spéc. p. 15-16

³²⁷⁵ HAUTE AUTORITÉ DE SANTÉ, *Audition Publique, Dangerosité psychiatrique : étude et évaluation des facteurs de risque de violence hétéro-agressive chez les personnes ayant des troubles schizophréniques ou des troubles de l'humeur, Recommandations de la Commission d'audition*, Mars 2011, 29 p., spéc. p. 17, Recommandations n°40 et 41

³²⁷⁶ ACADÉMIE NATIONALE DE MÉDECINE, op. cit., spéc. p. 11

³²⁷⁷ Loi n°2012-409 du 27 mars 2012, op. cit., Rapport annexé définissant les objectifs de la politique d'exécution des peines, II.A.3.

³²⁷⁸ CONFÉRENCE DE CONSENSUS SUR LA PRÉVENTION DE LA RÉCIDIVE, *Pour une nouvelle politique publique de prévention de la récidive*, op. cit., spéc. p. 3

³²⁷⁹ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Etude d'impact au projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines*, Octobre 2013, 123 p., spéc. p. 108.

doit être formé à comprendre la valeur potentielle et la limite de tels instruments et à les utiliser pour étayer son appréciation professionnelle »³²⁸⁰. Dans le cadre spécifique de la prise en charge des délinquants dangereux, il estime que « l'évaluation du risque devrait être structurée, fondée sur des preuves et reposer sur des outils validés, appropriés ainsi que sur un processus professionnel de prise de décision »³²⁸¹.

810. Ces orientations semblent préconiser la structuration du jugement professionnel des personnels soutenue par des instruments ad hoc adaptés au contexte national. Il importe de s'assurer que l'introduction d'outils d'évaluation s'inscrive bien dans une logique d'individualisation de la mesure, en adéquation avec leurs fondements originels. Dans le contexte politique actuel, les échelles actuarielles peuvent venir répondre moins à une volonté d'approfondir la connaissance des délinquants qu'à une volonté de gérer de manière efficace le risque de récidive, dans le cadre de politiques managériales et sécuritaires qui témoignent de l'avènement d'une Nouvelle Pénologie.

B – La pertinence des évaluations individuelles interrogée

811. L'évaluation est censée soutenir la détermination des modalités de suivi des justiciables. Les limites de la fiabilité prédictive des instruments actuariels ou semi-actuariels ne sont pas sans interroger sur leur mobilisation dans le cadre des prises en charge individuelles. Ces outils peuvent nuire à l'individualisation des décisions (1). Ces limites se trouvent renforcées par le contexte idéologique dans lequel ils sont utilisés. La Nouvelle Pénologie entend orienter le système pénal non plus tant vers la réintégration des individus que vers la protection de la société, dans une nouvelle logique de rationalisation managériale des pratiques (2).

I – L'individualisation des prises en charge menacée

812. Les outils actuariels comportent le risque de donner lieu à une évaluation inexacte de la probabilité de récidive des individus. Il peuvent induire des taux de faux positifs comme de faux négatifs, c'est-à-dire conclure à un risque élevé de récidive ou à un risque faible de récidive inexact. Dans cette perspective, la pertinence de l'évaluation en termes de protection des libertés individuelles ou, à l'inverse, de protection de la société s'en trouve amoindrie (a). Par ailleurs, ces

³²⁸⁰ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1, règle 70.

³²⁸¹ CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation Rec(2014)3 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux délinquants dangereux, adoptée le 19 février 2014, règle 28.

outils induisent une catégorisation des délinquants établies au regard de facteurs pré-déterminés. Ils peuvent nuire à l'individualisation des prises en charge (b).

a- La fiabilité des évaluations individuelle nuancée

813. L'introduction des outils actuariels permet, a priori, d'objectiviser le processus d'évaluation. Les interrogations quant à leur validité prédictive soulignent le fait qu'ils peuvent induire des erreurs, pouvant porter atteinte aux libertés individuelles des délinquants.

814. Les promoteurs des outils actuariels estiment que ces outils, en reposant sur des données probantes, permettent d'objectiver l'évaluation des délinquants et de limiter le risque d'arbitraire dans la prise de décision. Cette objectivisation de la détermination du risque s'avèrerait protectrice pour les individus. Les réticences des professionnels les conduiraient à mettre en oeuvre des pratiques inefficaces, sinon contre-productives, révélant par ailleurs un manque d'éthique professionnelle³²⁸². Témoignant d'un « *aveuglement idéologique* » les conduisant à rejeter les acquis de la science, leur refus d'intégrer ces outils à leurs pratiques s'avèrerait liberticide³²⁸³. Leurs évaluations ont des répercussions concrètes en termes de prise en charge, pouvant conduire au refus d'une libération conditionnelle ou au prononcé d'une mesure de sûreté. Ces arguments doivent être nuancés au regard des interrogations relatives à la fiabilité prédictive des instruments évoquées. Le recours aux outils actuariels peut conduire à une évaluation inexacte de la probabilité de récidive³²⁸⁴. En premier lieu, l'évaluation peut conclure à un risque faible de récidive à l'encontre d'un individu présentant pourtant une forte probabilité de récidive. Elle expose alors la société à un risque particulier à laquelle la prise en charge ne permettra pas de répondre. A l'inverse, un individu peut voir son risque de récidive sur-évalué. Dans ce cas, il sera considéré comme présentant une forte probabilité de récidive, ce qui se traduira par une prise en charge renforcée et des modalités de suivi contraignantes. La prise en compte de cette marge d'erreur conduit certains chercheurs à appréhender les outils actuariels avec prudence dès lors que « *les approches actuelles ne peuvent permettre de prévenir les actes violents de quelques-uns qu'au prix de la détention d'un grand nombre* »³²⁸⁵. Même en présence d'un instrument fiable, permettant de différencier les délinquants qui présentent un risque de récidive

³²⁸² DOUGLAS K. S., COX D. N., WEBSTER C. D., Violence risk assessment: Science and Practice, *Legal and criminological psychology*, 1999, vol. 4, n°2, 149-184.

³²⁸³ HERZOG-EVANS M., Outils d'évaluation : sortir des fantasmes et de l'aveuglement idéologique, op. cit.

³²⁸⁴ VACHERET M., DOZOIS J., LEMIRE G., Le système correctionnel canadien et la nouvelle pénologie - la notion de risque, *Déviance et société*, vol. 22, n°1, 1998, p. 37-50, spéc. p. 45.

³²⁸⁵ BUCHANAN A., Risk of Violence by Psychiatric Patients: Beyond the "Actuarial versus clinical" assessment debate, *Psychiatric Services*, 2008, vol. 59, n°2, p.184-190, spéc. p. 184.

de manière effective, cette marge d'erreur subsiste³²⁸⁶. Il existe dès lors « *une première forme de dangerosité qui consiste à s'attaquer aux droits des individus en les agressant physiquement, il en existe une seconde qui consiste aussi, en se prononçant sur la dangerosité des autres, à faire violence à leurs droits fondamentaux. Il n'est pas évident que l'une soit plus excusable que l'autre* »³²⁸⁷.

815. L'influence des évaluations dans le processus décisionnaire des magistrats reste délicat à appréhender. Toutefois, les éléments d'appréciation dégagés de l'évaluation scorée tendent à prendre « *une valeur absolue, incontestable et incontournable* »³²⁸⁸. Ils peuvent prévaloir sur d'autres critères susceptibles d'orienter le choix de la procédure, de la peine³²⁸⁹. Dans cette perspective, ils pourraient induire une moindre individualisation de la réponse pénale. Ce risque semble d'autant plus présent que les magistrats ne sont pas nécessairement familiers des données statistiques. Peu d'entre eux interprètent correctement les scores de probabilité, avec des confusions fréquentes entre corrélation et causalité³²⁹⁰. Ne maîtrisant pas nécessairement les fondements scientifiques des outils, ils peuvent se montrer déférents vis-à-vis de l'expert, placé dans une situation de toute puissance et renoncer à remettre en cause son évaluation dans le cadre de leurs décisions. Suite à l'introduction des outils actuariels, le nombre de libérations conditionnelles aurait ainsi diminué dans les services correctionnels canadiens⁵⁴⁴. A rebours de ces positionnements, craignant une trop grande influence des outils scorés dont ils ne maîtrisent pas toujours les enjeux, certains experts européens ont « *renoncé à ce jour, à présenter des résultats chiffrés du risque de récidive, d'une part, en raison des faiblesses méthodologiques (...) et, d'autre part, en raison de l'impact qu'ont les données chiffrées dans une cour de justice. Ces données, qui devraient être manipulées avec la plus grande prudence, ont habituellement pour effet d'écraser toute possibilité de nuance, en raison de l'apparence de scientificité que porte ce type d'information par rapport au verbe* »³²⁹¹. Les outils actuariels induisent une catégorisation des délinquants en fonction du niveau de risque qu'ils présentent. L'évaluation peut avoir pour finalité de déterminer non pas les modalités de prise en charge adaptées mais

³²⁸⁶ ARCHER E., Difficultés et limites de l'expertise psychiatrique de pré-libération. Les questions posées à l'expert, in HAUTE AUTORITÉ DE SANTÉ, *Audition publique sur l'expertise psychiatrique pénale*, Texte des experts, 2007, 2.2.3, 18 p.

³²⁸⁷ DOZOIS J., LALONDE M., POUPART J., La dangerosité, un dilemme sans issue ? , *Déviante et Société*, 1981, n°5, 383-401, spéc. p. 398.

³²⁸⁸ VACHERET M., Sciences criminologiques, peines de prison et professionnels, *RSC*, 2010, n°4, pp. 983-987.

³²⁸⁹ HANNAH-MOFFAT K., Actuarial sentencing: an « unsettled » proposition, op. cit., spéc. p. 271.

³²⁹⁰ VACHERET M., La nouvelle pénologie constitue-t-elle l'avenir de l'exécution des peines, *Chroniques du CIRAP*, Janvier 2010, n°7, 4 p., spéc. p. 2; HANNAH-MOFFAT K., op. cit., spéc. p. 278.

³²⁹¹ DELACRAUSAZ P., GASSER J., La place des instruments d'évaluation du risque de récidive dans la pratique de l'expertise psychiatrique pénale : l'exemple lausannois, *L'information psychiatrique*, 2012, 88, p. 439-443, spéc. p. 442.

d'avantage celles qui permettent de gérer le risque auquel le justiciable expose la société. Il s'agit d'adapter le niveau de service, le type de prise en charge en termes d'intensité et d'axe de travail.

b- Le risque de catégorisation des délinquants dénoncé

816. Initialement conçue comme permettant de comprendre et d'expliquer les causes de la délinquance individuelle, l'évaluation, sur la base de techniques centrées non plus sur l'individu mais sur un groupe, tend à identifier, classer et gérer le niveau de risque. La délinquance est abordée comme un risque inhérent à la société dont les effets sont désormais plus importants que les causes. Le crime devient un phénomène systémique³²⁹².

817. Dans le cadre des évaluations actuarielles, l'individu se trouve dissout au sein d'un groupe. Il est appréhendé selon « *une combinatoire de facteurs* » qui définissent son « *identité criminelle* » ou son « *profil de risque* »³²⁹³. Il est objectivé en tant que membre d'un groupe, évalué non plus au regard de ses caractéristiques propres mais à partir de données statistiques. L'évaluation actuarielle repose sur des critères pré-déterminés, présentés comme des facteurs de risque ou des besoins criminogènes, sur lesquels les professionnels doivent se focaliser. Elle contribue à « *une catégorisation formelle des condamnés* » en tenant compte de « *comportements normatifs non seulement très rigides mais également rarement représentatifs de la composition culturelle de la population détenue* »³²⁹⁴. Cette vision catégorielle ne permet pas de considérer la capacité de changement de l'individu ni de tenir compte de ses caractéristiques personnelles³²⁹⁵. L'introduction de ces outils, tout comme la multiplication des écrits, opère une mise à distance entre le justiciable et l'agent, qui peut se trouver accentuée par l'informatisation des pratiques. Le professionnel est incité à suivre la progression de l'instrument en vue de remplir les différents items. Cette mise à distance peut le conduire à moins s'investir dans l'évaluation, l'individu s'effaçant progressivement derrière les facteurs de risque. Ce prisme par lequel la PPSMJ est appréhendée peut nuire à l'instauration d'une véritable relation interpersonnelle par laquelle l'agent est à même de cerner l'individu dans toute sa complexité. Ce phénomène se trouve renforcé par la fragmentation des interventions qui s'opère en parallèle. L'optimisation des outils d'évaluation suppose l'intervention d'un personnel compétent et formé.

³²⁹² SLINGENEYER T., La nouvelle pénologie, une grille d'analyse des transformations des discours, des techniques et des objectifs dans la pénalité, op. cit., §11-14.

³²⁹³ ib. id.

³²⁹⁴ VACHERET M., La nouvelle pénologie constitue-t-elle l'avenir de l'exécution des peines, op. cit., spéc. p. 2
Voir égal. HANNAH-MOFFAT K., op. cit., spéc. p. 277.

³²⁹⁵ GUAY J-P., op. cit., spéc. p. 11.

Dans les services étrangers, des agents sont progressivement dédiés à la réalisation de ces évaluations. Ils interviennent uniquement sur cette étape préalable, le suivi étant ensuite assuré par un collègue. La prise en charge est morcelée. Elle ne permet plus un suivi individualisé dans le cadre d'une relation duale. Cette spécialisation renforce le mouvement de déresponsabilisation des personnels, en opérant une dilution des responsabilités sur l'ensemble des intervenants³²⁹⁶. Le condamné, par ailleurs incité à s'investir dans le suivi proposé, devient gestionnaire de sa peine. Il porte la responsabilité en cas d'échec, c'est-à-dire de récidive³²⁹⁷. Le défaut d'individualisation se trouve accentué par le caractère réducteur et partiel de l'évaluation. Les conditions matérielles dans lesquelles elle est réalisée ne laissent plus de place à l'instauration d'une relation de confiance, permettant de prendre des décisions audacieuses. L'agent, tout comme le magistrat, peuvent se montrer frileux à assumer une décision qui s'écarte de la conclusion quantitative de l'évaluation.

818. Ces pratiques peuvent s'inscrire dans un réflexe de protection, les personnels cherchant par ce biais, à se prémunir de toute mise en cause de leur responsabilité professionnelle en cas de récidive ou de réitération d'un probationnaire. Les personnels français se montrent sensibles à cet argument, suite notamment à la mise en cause de certains collègues dans le cadre de l'affaire de Pornic. Dans une « *logique immunitaire* »³²⁹⁸ compréhensible, les personnels de probation risquent d'utiliser les échelles actuarielles comme une « *assurance-dysfonctionnement* », permettant de justifier et de sécuriser leurs pratiques³²⁹⁹. S'inscrivant dans le mouvement de déresponsabilisation, ils peuvent refuser d'assumer la responsabilité d'un éventuel risque de récidive, en s'abritant derrière les statistiques. Cette logique prudentielle peut engendrer une diminution du nombre de propositions d'aménagement de peine ou la promotion de mesures qui permettent de maintenir un certain contrôle sur le délinquant. En France, la volonté politique et administrative de privilégier le PSE tend à s'inscrire dans ce mouvement. Cette mesure, en assurant un contrôle à distance du condamné, est souvent perçue comme sécurisante. Les agents sont incités à proposer largement ce dispositif, au détriment d'autres mesures parfois plus

³²⁹⁶ VACHERET M., COUSINEAU M.M., L'évaluation du risque de récidive au sein du système correctionnel canadien : regards sur les limites d'un système, *Déviance et société*, 2005, n°4, vol. 29, p. 379-397, spéc. p. 393 ; QUIRION B., JENDLY M., VACHERET M., Le système pénal et la (dé)responsabilisation des acteurs, *Déviance et société*, 2012, n°3, vol. 36, p. 235-241 ; HANNAH MOFFAT K., SHAW M., op. cit., spéc. p. 49

³²⁹⁷ QUIRION B., Le détenu autonome et responsable, la nouvelle cible de l'intervention correctionnelle au Canada, *Revue de droit pénal et de criminologie*, 2009, n°7-8, p. 818-835 ; DEVRESSE M.S., Investissement actif de la sanction et extension de la responsabilité. Le cas des peines s'exerçant en milieu ouvert, *Déviance et société*, 2012, n°3, vol. 36, p. 311-323

³²⁹⁸ KAMINSKI D., *Pénalité, Management, innovation*, Namur, Presses universitaires de Namur, 2010, 209 p., spéc. p. 103.

³²⁹⁹ JENDLY M., op. cit., spéc. p. 252.

Voilà égal. VACHERET M., Sciences criminologiques, peines de prison et professionnels, op. cit.

adaptées à la situation de la PPSMJ. Si la remise en liberté d'un détenu comporte un risque de récidive qui doit être considéré comme « *assumable* »³³⁰⁰, la promotion de ces mesures de surveillance permet de minimiser ce risque, en maintenant un contrôle sur le justiciable. Dans une perspective de gestion des risques, le souci de contrôle du délinquant et de protection de la société peut justifier le développement d'un continuum pénal, c'est-à-dire de mesures qui viennent prolonger la surveillance en dehors des murs, de manière diffuse et continue³³⁰¹. Ces mesures de surveillance et de contrôle permettent de neutraliser les délinquants considérés comme présentant un niveau élevé de risque. De même, le développement de la surveillance électronique, à l'encontre des délinquants dont le niveau de risque est considéré comme faible, permet d'assurer un contrôle moins coûteux que le placement en détention. Cette évolution de la pénalité s'inscrit dans l'avènement d'une culture du contrôle des groupes considérés à risque, dont la politique pénale américaine, marquée par une pratique massive de l'incarcération constitue l'illustration la plus significative³³⁰². Il est à craindre que le principe de précaution ne conduise les professionnels à une prudence particulière, notamment dans le cadre de décisions de libération anticipée, pouvant s'avérer contre-productive en matière de prévention individuelle de la récidive. Cette catégorisation des délinquants au stade de l'évaluation tend à se prolonger dans le cadre du suivi, dont l'intensité doit être adaptée au niveau de risque déterminé. Cette différenciation des suivis fondée sur le niveau de risque permet de rationaliser les pratiques, dans une perspective managériale de gestion des risques et des moyens.

2 – La rationalisation des méthodes de prises en charge interrogée

819. Face à une demande sécuritaire accrue émanant notamment de la société, les pouvoirs publics, à travers l'objectif de prévention de la récidive, mettent en oeuvre des politiques pénales qui ne sont plus exclusivement tournées vers l'individu, vers sa réintégration sociale. Elles sont orientées vers la recherche d'une protection optimale de la société. Il ne s'agit plus de proposer une prise en charge qui permette de répondre à des problématiques individuelles afin de transformer l'individu. L'évaluation se conçoit davantage comme une tâche managériale visant à réguler le niveau de déviance pour le rendre acceptable, tolérable³³⁰³.

³³⁰⁰ TREMBLAY P., LECLERC C., BOUDREAU S., Les risques assumables : récidive et libération conditionnelle, *Criminologie*, 2009, vol. 42, n°2, p. 195-221.

³³⁰¹ CHRISTIE N., op. cit.

³³⁰² GARLAND D., *The culture of control*, op. cit. ; GARLAND D., Adaptations politiques et culturelles des sociétés à forte criminalité, *Déviance et société*, 2007, vol. 31, n°4, p. 387-403 ; GARLAND D., Penalty and the penal state, *Criminology*, 2013, vol. 51, n°3, p. 474-517.

³³⁰³ FEELEY M.M., SIMON J., op. cit, spéc. p. 452 ; VACHERET M., DOZOIS J., LEMIRE G., op. cit. ; ROBINSON R., Exploring risk management in probation practice, contemporary developments in England and Wales, *Punishment & society*, 2002, vol. 4, n°1, p. 5-25, spéc. p. 8 ; MARY P., Pénalité et gestion risque ; vers une justice « actuarielle » en Europe,

820. Dans le cadre des outils de dernière génération, l'évaluation doit permettre une détermination des modalités de prise en charge des justiciables adaptées au niveau de risque de récidive. Les facteurs dynamiques identifiés constituent des besoins criminogènes auxquels la prise en charge doit répondre. Ce sont des facteurs généraux, déterminés statistiquement pour un groupe de délinquants. Ils ne correspondent pas nécessairement aux besoins ressentis par le délinquant³³⁰⁴. Ce faisant, la prise en charge peut être contre-productive, en se focalisant sur ces facteurs. Les services sont incités à se concentrer sur le suivi des délinquants présentant un fort risque de récidive auxquels ils doivent proposer une prise en charge intensive. Dans le cadre du processus général de rationalisation des pratiques, les modalités du suivi sont appelées à être standardisées, uniformisées en fonction du profil de délinquant. Il s'agit non plus de proposer des modalités de suivi adaptées à la personnalité du délinquant et à sa situation, mais de proposer un suivi rationnel, efficient et effectif. En France, l'introduction du DAVC apparaît intimement liée à l'institutionnalisation d'une méthode de suivi différencié, reposant sur une typologie des suivis pré-déterminée, ou segments, qui s'inscrit dans ce processus de rationalisation des pratiques³³⁰⁵. Les nouvelles modalités d'évaluation et de prises en charge ont été conçues dans le cadre d'une réflexion globale, menée à l'aune de cette pensée rationalisatrice³³⁰⁶. Les instruments alimentent le mythe de la rationalité des décisions publiques³³⁰⁷. Ils n'ont plus pour objectif d'expliquer les causes de la délinquance ou de la récidive. Ils constituent davantage des moyens d'identifier les marqueurs de risque qui les prédisent le mieux, permettant de dépolitiser le processus de régulation sociale³³⁰⁸.

821. Dans le contexte idéologique de la Nouvelle Pénologie, l'approche actuarielle s'inscrit dans un mouvement de rationalisation managériale des pratiques individuelles et du système pénal dans son ensemble. Ces outils permettent un usage optimal des ressources pénales et un contrôle administratif accru des praticiens³³⁰⁹. La standardisation des informations et l'informatisation des données autorisent un contrôle subtil mais croissant des professionnels en

Déviance et société 2011, n°1, vol. 25, p. 33-51 ; CHANTRAINE G., CAUCHIE J.F., Risque(s) et gouvernementalité, *Socio-logos, Varia* 1, 2006, p. 1-24.

³³⁰⁴ HANNAH-MOFFAT K., SHAW M.M., op. cit., spéc. p. 56

³³⁰⁵ Voir infra.

³³⁰⁶ Entretien à la DAP, 2012.

³³⁰⁷ CASTEL R., De la dangerosité au risque, op. cit., spéc. p. 123.

³³⁰⁸ SILVER E., MILLER L. L., 2002, A Cautionary Note on the Use of Actuarial Risk Assessment Tools for Social Control, *Crime & Delinquency*, 8, 1, 138-161, spéc. p. 144.

³³⁰⁹ SILVER E., MILLER L. L., A cautionary note on the use of actuarial risk Assessment tools for social control, *Crime & Delinquency*, 2002, vol. 8, n°1, p. 138-161, spéc. p. 144.

termes de productivité et d'efficacité³³¹⁰. Elles permettent une meilleure évaluation des personnels, un meilleur contrôle de leur activité. Cette logique managériale a largement pénétré l'Administration Pénitentiaire, et les SPIP tout particulièrement. Si l'évaluation de l'activité des services apparaît nécessaire, elle repose uniquement sur une approche quantitative, les indicateurs déterminés dans le cadre des lois de finances s'appuyant en outre sur le point de vue du citoyen³³¹¹. Il s'agit donc bien ici de permettre au citoyen, et indirectement au contribuable, de contrôler l'utilisation des ressources publiques. Le système donne à voir ce qu'il fait, selon quels processus décisionnaires les PPSMJ sont prises en charge, selon quelles modalités. Il ne permet nullement de rendre compte des effets des prises en charge du point de vue du justiciable. Dans un souci de transparence, l'outil informatique apparaît comme un « *outil au service de la régulation des personnes et des dossiers* »³³¹². Le fonctionnement même du système pénal gagne en visibilité et en légitimité apparente. La logique actuarielle, dans une perspective managériale, permet une évaluation du système pénal lui-même, au détriment des finalités originelles de la prise en charge. L'objectif n'est plus désormais « *ni de réhabiliter, ni de protéger la société, mais seulement d'attester de la performance du système organisationnel* »³³¹³. Il ne s'agit plus de traiter le délinquant mais de s'assurer de l'adéquation entre ses besoins et les moyens alloués à sa prise en charge. Cette recherche d'efficacité, d'effectivité et d'efficience ne doit pas conduire à occulter les finalités originelles de la prise en charge au coeur de laquelle se trouve le délinquant.

822. Au plan national, les réflexions en matière de méthodes d'évaluation des délinquants doivent s'intégrer dans une démarche globale permettant de consacrer le principe de l'individualisation des prises en charge. Le Conseil de l'Europe prône une appréciation individuelle qui permette d'analyser la situation particulière des auteurs d'infraction. Il estime que « *dans la mesure du possible, les auteurs d'infraction doivent avoir la possibilité de participer activement à cette appréciation formelle, ce qui implique notamment que leurs avis et souhaits personnels soient dûment pris en compte, de même que leurs qualités personnelles et leur sens des responsabilités pour éviter la récidive* »³³¹⁴. Dans cette perspective, l'évaluation doit être conduite en collaboration étroite avec le justiciable, aux fins de refléter au mieux sa situation personnelle et de l'inciter à s'investir dans la prise en charge. A ces conditions, elle permet de le responsabiliser dans l'exécution de sa mesure. Au regard de son intitulé, la loi du 15 août 2014

³³¹⁰ VIGOUR C., Justice : l'introduction d'une rationalisation managériale comme euphémisation des enjeux politiques, op. cit.

³³¹¹ Voir supra

³³¹² KAMINSKI D., op. cit., spéc. p. 88

³³¹³ JENDLY M., op. cit., spéc. p. 256.

³³¹⁴ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1, op. cit., règle n°67.

relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales³³¹⁵, semble induire une réorientation de la politique pénale qui n'est plus focalisée sur le risque de récidive, mais bien sur l'individu. Dans le cadre de l'évaluation des justiciables, la recherche d'une meilleure structuration du jugement professionnel apparaît comme une nécessité, aux yeux tant des professionnels que des instances nationales qu'européennes. Cette structuration peut s'appuyer sur l'introduction d'outils scorés, au soutien du jugement professionnel des personnels. Les CPIP témoignent d'une bonne connaissance empirique des facteurs de risque et de protection associés au processus de la délinquance. Il convient de leur donner les moyens d'approfondir cette connaissance empirique, en les dotant des connaissances théoriques associées, tout en leur permettant d'améliorer la valeur prédictive de leurs évaluations. Le jugement clinique apparaît bien comme le complément indispensable d'une évaluation structurée, scorée ou non. Il permet de pondérer le score obtenu de manière statistique et d'en réduire la marge d'erreurs. Ce faisant, il repositionne le justiciable au coeur de la prise en charge³³¹⁶.

823. L'introduction d'un nouvel instrument comporte des enjeux importants en termes de qualité des prises en charge et de positionnement professionnel des personnels. Une expérimentation d'outils étrangers est actuellement en cours, conduite par l'équipe de recherche mobilisée par l'Administration Pénitentiaire. Cette recherche promet de s'intéresser à la question de la transposabilité des outils étrangers afin de déterminer les facteurs les plus pertinents dans le contexte national³³¹⁷. Si elle aboutit à l'introduction d'un instrument national, il semble important que les personnels soient mis en capacité de se saisir de cet instrument, d'en appréhender le contenu et les finalités afin d'éviter les difficultés d'appropriation rencontrées à l'égard du DAVC. Comme le souligne le Conseil de l'Europe, la fiabilité du jugement professionnel repose sur les compétences et qualité des personnels, ce qui suppose qu'ils soient formés³³¹⁸. Il appartient à l'Administration Pénitentiaire de soutenir cette évolution en accompagnant l'ensemble des professionnels d'un point de vue pédagogique. Sur ce point, la formation initiale des CPIP à l'évaluation des personnes a évolué, intégrant des modules portant sur la définition, les enjeux et les méthodes de l'évaluation psycho-criminologique³³¹⁹. Ces intitulés ne permettent toutefois pas de connaître le contenu exact de ces enseignements. Les considérations pragmatiques en termes de ressources humaines et matérielles méritent également être prises en compte. La réalisation

³³¹⁵ Loi n°2014-896 du 15 août 2014, op. cit.

³³¹⁶ CÔTÉ G., Les instruments d'évaluation (...), op. cit., p. 42

³³¹⁷ NEWBOLD K., op. cit., spéc. p. 27

³³¹⁸ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2006) 1, op. cit., règle 71.

³³¹⁹ ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, DIRECTION DE LA FORMATION INITIALE, *Formation initiale de la 19^e promotion d'élèves conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation*, du 8 septembre 2014 au 8 septembre 2016, Plaquette de présentation, Ministère de la Justice, 32 p., spéc. p. 14.

d'une évaluation de qualité suppose que les agents, au-delà des connaissances théoriques indispensables, disposent du temps nécessaire pour la conduite³³²⁰. A ces conditions, l'évaluation des justiciables serait à même de répondre à des finalités ambitieuses, support d'une prise en charge individualisée aux fins de prévenir la récidive.

³³²⁰ NEWBOLD K., *op. cit.*, spéc. p. 19

Chapitre II – La rationalisation des méthodes de suivi des PPSMJ

824. L'évaluation constitue le support du suivi des PPSMJ mis en oeuvre par les SPIP tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé. Cette prise en charge se voit assigner comme finalité la prévention de la récidive. Elle prend tout son sens dans les mesures du milieu ouvert, qui permettent un retour progressif du délinquant au sein de la communauté. Selon le Conseil de l'Europe, « *les services de probation ont pour but de réduire la commission de nouvelles infractions en établissant des relations positives avec les auteurs d'infractions afin d'assurer le suivi (y compris un contrôle, le cas échéant), de les guider et de les assister pour favoriser leur insertion sociale. De cette manière, la probation contribue à la sécurité collective et à la bonne administration de la justice* »³³²¹. Les outils de troisième et quatrième génération ont été conçus pour évaluer le risque de récidive et définir le programme d'intervention à mettre en oeuvre pour le réduire. Ces programmes scientifiquement fondés attestent de la profonde évolution des méthodes de prise en charge des justiciables. Comme en matière d'évaluation, les méthodes de suivi traditionnelles ont été contestées dans les années 1970. En réponse, les chercheurs du mouvement du « *What Works* » se sont attelés à élaborer une nouvelle génération de programmes de traitement, collectifs ou individuels, jugés plus efficaces car fondés sur les enseignements de la science ou les données probantes³³²². Ces nouvelles méthodes d'intervention opèrent de profondes transformations dans les finalités et les modalités de prise en charge³³²³.

825. Cette structuration des prises en charge répond aux exigences du Conseil de l'Europe selon lequel « *les services de probation doivent pouvoir recourir à diverses méthodes, fondées sur une approche pluridisciplinaire et des connaissances solides issues de la recherche scientifique dans ce domaine* »³³²⁴. Ces nouvelles méthodes d'intervention reposent sur les principes du modèle RBR, les facteurs de risque pris en compte dans le cadre de l'évaluation constituant des besoins criminogènes, sur la base desquels les personnels de probation fondent leur plan d'intervention. Les problématiques non corrélées statistiquement avec la récidive relèvent des services sociaux de droit commun. L'intervention des services pénitentiaires ou de probation, portant sur les problématiques criminogènes, repose sur des programmes définis comme « *un ensemble circonscrit d'activités ayant un objectif précis et comportant un certain*

³³²¹ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1, op. cit., principes fondamentaux n°1.

³³²² LAFORTUNE D., op. cit., spéc. p. 8 ; CORTONI F., LAFORTUNE D., op. cit.

³³²³ QUIRION B., Les transformations de l'intervention thérapeutique en milieu correctionnel : pérennité de la logique dominante ou innovations pénales ?, *Champ pénal*, 2008, Séminaire Innovations Pénales (en ligne).

³³²⁴ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1, op. cit., règle n°77.

nombre d'éléments inter-reliés »³³²⁵. En matière correctionnelle plus spécifiquement, il s'agit « *d'une série planifiée de possibilités d'apprentissage présentées à des délinquants jugés, et ayant pour objectif général de réduire le risque de délinquance* »³³²⁶. Ces programmes se fondent sur une approche behavioriste et cognitivo-comportementaliste, envisageant la délinquance comme un comportement socialement appris et témoignant d'une mésadaptation sociale³³²⁷. Menés de manière individuelle ou collective, ils sont axés sur la responsabilisation du condamné, qui doit apprendre et mettre en oeuvre des stratégies de gestion de ses risques individuels identifiés de récidive. Le justiciable doit être pleinement associé au processus d'évaluation comme à la mise en oeuvre du traitement correctionnel. Cette implication du délinquant est clairement préconisée par le Conseil de l'Europe qui estime que « *dans la mesure du possible, les services de probation recherchent le consentement éclairé et la coopération d'auteurs d'infraction pour toutes les interventions qui les concernent* »³³²⁸. Dans le contexte de la Nouvelle Pénologie, ces méthodes de prises en charge permettent de répondre à des exigences managériales, en se focalisant essentiellement sur les besoins criminogènes du délinquant. Il leur est reproché de présenter une vision réductrice de l'individu, appréhendé uniquement en tant que délinquant, porteur d'un risque de récidive, à travers le prisme de son comportement infractionnel³³²⁹. Sa responsabilisation accrue est perçue par certains comme sous-tendant une profonde évolution dans la conception même du traitement qui « *opère dès lors le virage néolibéral en demandant au bénéficiaire d'endosser un rôle actif dans le processus thérapeutique, abandonnant l'idée traditionnelle selon laquelle le patient était un objet passif, récipiendaire inanimé de soins thérapeutiques* »³³³⁰.

826. Mobilisés aux fins de répondre aux nouvelles exigences d'efficacité mais également d'efficience, ces traitements s'inscrivent dans le mouvement de rationalisation des pratiques. Dans ce contexte, la prise en charge ne se conçoit plus nécessairement comme un suivi individuel, adapté au profil spécifique des délinquants. Elle peut être mise en oeuvre dans le cadre de programmes collectifs destinés à des justiciables présentant un profil similaire en termes de besoins criminogènes. Ces programmes sont pré-déterminés au regard de leur contenu, de leur déroulement afin d'encadrer les professionnels et d'harmoniser les pratiques. En réaction à ces

³³²⁵McGUIRE J., Définir les programmes correctionnels, in MOTIUK L., SERIN R. (dir.), *Compendium 2000 des programmes correctionnels efficaces*, op. cit., Chapitre 1, p. 3.

³³²⁶ib. id.

³³²⁷QUIRION B., Traiter les délinquants ou contrôler les conduites: le dispositif thérapeutique à l'ère de la nouvelle pénologie, *Criminologie*, 2006, vol. 39, n°2, p. 137-164, spéc. p. 148-149.

³³²⁸CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1, op. cit., principes fondamentaux n°6.

³³²⁹WARD T., BROWN M., The Good lives model and conceptual issues in offender rehabilitation, op. cit., spéc. p. 243.

³³³⁰QUIRION B., op. cit., spéc. p. 154.

critiques, un nouveau modèle a été théorisé, le « *Good lives model* »³³³¹ ou « *modèle des bonnes vies* »³³³². Conçu en 2003 et théorisé à partir de 2007, il propose une approche plus humaniste de la prise en charge des justiciables, partant du postulat que la commission d'une infraction est une façon inadaptée de répondre à des besoins humains légitimes. Dans cette perspective, le suivi doit permettre au délinquant d'être en capacité de répondre à ses besoins de manière légale. Le suivi est recentré autour de l'individu. Ce modèle propose une approche plus holistique du délinquant, qui apparaît complémentaire au modèle RBR³³³³. Cette évolution conceptuelle sous-tend une nouvelle approche de la récidive. Celle-ci cesse d'être perçue comme un événement isolé témoignant de l'insensibilité d'un individu à l'avertissement judiciaire. Elle s'inscrit davantage dans un processus global de sortie de la délinquance, ou désistance, au sein duquel la récidive est appréhendée comme une rechute ponctuelle ou renouvelée. Dans cette perspective, l'individu ne doit plus être stigmatisé par la répétition de son comportement délinquant. Ce dernier doit être appréhendé au regard de la trajectoire de vie de l'auteur afin d'en comprendre le sens, d'en identifier les causes et d'en prévenir le renouvellement. Le Conseil de l'Europe adhère à cette conception de la prise en charge, estimant que les interventions orientées vers la réintégration et le désistement doivent « *être constructives et proportionnelles à la sanction et la mesure imposée* »³³³⁴. Les auteurs d'infraction sont acteurs du suivi, « *tout [devant] être entrepris pour s'assurer de leur participation active à ces interventions* »³³³⁵. Leur prise en charge n'est plus uniquement orientée vers la prévention de la récidive, entendue dans une acception restrictive. Elle doit soutenir le processus plus global d'une sortie définitive de la délinquance, qui se traduit par un arrêt de la carrière délinquante et suppose également une réintégration sociale et citoyenne. Le concept de désistance permet de distinguer récidive, réinsertion et sortie de la délinquance. Il sous-tend le fait qu'une réinsertion ne présage pas nécessairement d'une absence de récidive, mais également que la commission d'une nouvelle infraction ne signifie pas qu'un processus de sortie de la délinquance n'est pas engagé. Il offre en ce sens des perspectives d'évolutions pertinentes.

827. Bien que les instances nationales mobilisent peu ces modèles théoriques, les

³³³¹WARD T., BROWN M., op. cit.; WARD T., GANNON T., Rehabilitation, etiology and self-regulation: the comprehensive good lives model of treatment for sexual offenders, *Aggression and violent behavior*, 2006, n°11, p. 77-94 ; WARD T., MANN R.E., GANNON T., The good lives model of offender rehabilitation : clinical implications, *Aggression and violent behavior*, 2007, n°12, p. 87-107 ; PURVIS M. WARD T., WILLIS G., The Good Lives Model in practice : offense pathways and case management, *European Journal of Probation*, 2011, vol. 3, n°2, p. 4-28.

³³³²FORTUNE C.-A., WARD T., HERZOG-ÉVANS M., Réduire le risque en promouvant une « bonne vie » : questions relatives au traitement des délinquants sexuels », *AJ Pénal*, 2012, p. 640 et s.

³³³³BAUWENS A., SNACKEN S., op. cit.

³³³⁴CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1, op. cit., règle n°76.

³³³⁵CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1, op. cit., règle n°78.

pratiques des CPIP ont été amenées à évoluer aux fins de renforcer leur efficacité, leur effectivité et leur efficience. Les méthodes de prises en charge des délinquants, originellement individuelles et prétorienne, ont été progressivement institutionnalisées, encadrées dans une perspective d'harmonisation et de rationalisation des pratiques. Ces évolutions sont perceptibles à deux niveaux. En premier lieu, les méthodes individuelles de prise en charge ont évolué. D'une prise en charge originelle globale, assurée par un même agent polyvalent, les modalités d'intervention ont progressivement évolué vers une prise en charge segmentée, marquée par l'intervention ponctuelle et successive de plusieurs personnels spécialisés. La détermination de l'intensité du suivi, initialement différencié de manière officieuse au sein des services, a fait l'objet de profondes réflexions conduisant à la détermination de typologies officielles de suivi ou segments (Section I). En second lieu, les modalités de prises en charge ont été repensées autour de méthodes collectives, les programmes de prévention de la récidive (PPR), venant compléter les prises en charge individuelles classiques (Section II). Officialisées, ces nouvelles pratiques contribuent à redéfinir le principe de la continuité du suivi, assuré non plus par un seul et même agent, mais par le service. Il n'est pas certain que cette redéfinition du cadre d'intervention des personnels d'insertion et de probation tendent à améliorer la qualité des suivi en termes de prévention de la récidive, de réinsertion du justiciable et de désistance.

Section I – Le passage d'une différenciation à une segmentation des suivis

828. Sous l'angle du travail social, la prise en charge repose sur une relation inter-personnelle destinée à accompagner, soutenir le justiciable³³³⁶. Elle se conçoit comme une intervention continue et individualisée d'un seul et même agent, cette continuité lui permettant d'instaurer une relation de confiance avec la PPSMJ. Face aux contraintes, notamment matérielles auxquelles ils sont soumis, les CPAL, les services socio-éducatifs puis les SPIP ont progressivement développé des modes de prises en charge différenciés, au regard du profil du condamné, mais également de la nature de l'infraction et de la peine. L'Administration centrale, dans une volonté d'harmonisation et de rationalisation des pratiques, est venue redéfinir les critères de différenciation des suivis autour de segments définis. Cette nouvelle typologie repose non plus sur des critères judiciaires, mais dépend du profil et de la situation du justiciable. Elle entend garantir une égalité de traitement des justiciables. Le changement de terminologie opéré n'est pas neutre. La segmentation, telle qu'elle est actuellement conçue, emporte des conséquences en termes de personnels chargés du suivi et de finalités de la prise en charge. Le principe de la différenciation des suivis n'est pas une nouveauté au sein des SPIP (I). Sous couvert d'une continuité, le principe de segmentation opère néanmoins d'importantes modifications dans les interventions menées auprès des délinquants (II).

I – La différenciation, une méthode traditionnelle de suivi d'origine empirique

829. En réponse à l'augmentation quantitative du nombre de personnes suivies, les SPIP ont été empiriquement conduits à définir des priorités de service dans l'affectation des dossiers et dans l'intensité des suivis. Cette différenciation répondait initialement à un besoin local d'adaptation et variait selon les départements. Elle s'inscrivait dans une logique de gestion des flux des dossiers, ne reposant pas nécessairement sur une évaluation approfondie de la situation du justiciable. Elle avait été empiriquement mise en place au sein des CPAL et des services socio-éducatifs (A). L'Administration centrale a par la suite officialisé l'existence de ces pratiques au sein des SPIP (B).

³³³⁶ION J., RAVON B., *Les travailleurs sociaux*, 7^e éd., Paris, La Découverte, coll. Repères, 2005, 122 p., spéc. p. 80-84.

A – La pratique du suivi différencié au sein des CPAL et des services socio-éducatifs

830. La nécessité de différencier la nature et l'intensité du suivi des PPSMJ s'est rapidement imposée au service. Les textes réglementaires relatifs aux CPAL et aux services socio-éducatifs ne contenaient que peu de précisions quant à l'organisation effective du suivi des condamnés. Cependant, depuis la création de ces structures, des pratiques de suivi différencié existent. Les agents ont toujours adapté, de manière individuelle, le type de prise en charge en fonction de critères plus ou moins établis. Progressivement, des dispositions réglementaires sont venues encadrer ces pratiques. Au sein des anciens services intervenant en détention (1) comme en milieu ouvert (2), des modes de suivis variables ont été progressivement instaurés par les équipes afin de réguler leur charge de travail.

1- La pratique du suivi différencié au sein des services socio-éducatifs

831. L'étude des textes relatifs aux services dédiés à la prise en charge des détenus laisse entrevoir les prémises de l'instauration d'un suivi différencié. Le décret du 6 août 1985 prévoit, en ce qui concerne le suivi des détenus, que les travailleurs sociaux du service socio-éducatif doivent « *s'entretenir avec les entrants dès que possible* »³³³⁷. Seul le principe d'un entretien arrivant obligatoire est posé. Pendant la durée de leur détention, les détenus peuvent « *être reçus par un travailleur social, soit à la suite de leur demande, soit sur convocation* »³³³⁸. Il appartient à l'agent chargé du suivi d'apprécier « *l'opportunité de recevoir un détenu* »³³³⁹. La circulaire du 25 février 1987 relative au service socio-éducatif dispose à ce titre que, s'il importe que « *soit préservée (...) la possibilité pour tout détenu d'avoir recours au service socio-éducatif* », « *le mode de prise en charge peut être modulé en fonction des besoins de telle ou telle catégorie de détenus et à partir de l'expérience, de la formation et des compétences propres à chacun des membres du service* » « *au sein d'un même établissement et notamment en maison d'arrêt* »³³⁴⁰. Une distinction a rapidement été opérée entre les types d'établissements. Dès 1988, le rapport de l'Administration Pénitentiaire relatif à la méthodologie du travail social en établissement pénitentiaire souligne qu'en maison d'arrêt, « *le service n'est évidemment pas en mesure d'assurer une véritable prise en charge individuelle de tous les détenus* »³³⁴¹. « *Tous les détenus, une fois accueillis, ne peuvent justifier d'un suivi individualisé véritable en maison d'arrêt. Il ne*

³³³⁷ CPP, art. D. 464 modifié par le décret 85-836 du 6 août 1985.

³³³⁸ CPP, art. D. 468 modifié par le décret 85-836 du 6 août 1985.

³³³⁹ ib. id.

³³⁴⁰ Circulaire AP 87-03 G2 du 25 février 1987, Le service socio-éducatif en établissement pénitentiaire, NOR JUSE8740010C, B.1., p. 164-165.

³³⁴¹ DAP, *Pour une méthodologie du travail social en établissement pénitentiaire*, op. cit., spéc. p. 35.

sert à rien, en effet de maintenir sur ce point une fiction qui n'a, en l'état, que pour effet de contribuer à perpétuer la dispersion des travailleurs sociaux au mépris de leur efficacité auprès de quelques détenus qui justifient véritablement d'une prise en charge intensive »³³⁴². Il appartient au service de déterminer les détenus dont la situation justifie un suivi individuel.

832. La question des critères fondant la détermination du suivi s'est rapidement posée. Le manque de personnel a pu conduire les travailleurs sociaux intervenant en maison d'arrêt à « opérer une sélection arbitraire visant à dispenser, seulement à certains détenus, un soutien social »³³⁴³. Au sein des établissements pour peine, le rapport pré-cité précise que « le service socio-éducatif dispose de tous les moyens lui permettant d'assurer un suivi individuel dynamique de tous les détenus » mais « selon les modalités qu'il lui appartient de définir »³³⁴⁴. Le choix des modalités de suivi relève du projet de service. Chaque structure doit définir son propre projet, ce dernier étant validé par la direction de l'établissement pénitentiaire³³⁴⁵. Les services s'adaptent au type d'établissement, à leurs effectifs, et aux ressources partenariales dont ils disposent. La détermination du type de suivi individuel résulte principalement de l'identification des besoins sociaux des détenus. Les critères restent variables d'un établissement à l'autre, d'un service à l'autre, ne permettant pas une harmonisation des pratiques. Cette relative autonomie des services, sous contrôle de la direction de l'établissement, a donné lieu à une disparité des modes de prise en charge. Elle rend mal aisée la détermination de modalités nationales de prise en charge des détenus. Une telle disparité est également soulignée au sein des CPAL en raison des lacunes des dispositions réglementaires.

2- La pratique du suivi différencié au sein des CPAL

833. Les CPAL ont également été confrontés à la nécessité de différencier les modalités de suivi. Le principe de la différenciation est initialement mis en place de façon empirique, avant d'être relayé dans des textes à valeur infra-législative, voire infra-réglementaire.

834. Selon Alain Rugo, au sein des CPAL se dégagent trois types de règles destinées à fluidifier la circulation des dossiers, et, indirectement la détermination des modalités de suivi. En premier lieu se trouvent les « règles légales (...) juridiques élaborées et impulsées par le niveau

³³⁴² DAP, op. cit., spéc. p. 63.

³³⁴³ SCHMIDT-KERHOAS V., *Les travailleurs sociaux et le droit pénal*, op. cit., spéc. p. 90.

³³⁴⁴ DAP, op. cit., spéc. p. 35.

³³⁴⁵ DAP, op. cit., spéc. p. 87.

central, qui cadrent et codifient strictement l'arrivée et la circulation des dossiers »³³⁴⁶. En deuxième lieu interviennent des « règles normatives secondaires, (...) circulaires et notes de services internes qui visent toutes, de manière générale, à faciliter l'écoulement et à accélérer le départ de l'exécution de la condamnation ou de la mesure ». En dernier lieu, il existe les règles dégagées empiriquement telles que les règles du classement différencié. Si cette terminologie n'est pas très rigoureuse juridiquement, elle souligne la complexe articulation entre les différentes normes encadrant la circulation des dossiers et les modalités de suivi des condamnés en milieu ouvert. Le décret du 14 mars 1986³³⁴⁷ constitue un fondement juridique essentiel des pratiques des CPAL, premier niveau de réglementation à portée générale et nationale. Il a été complété par une circulaire d'application du 25 juillet 1986³³⁴⁸ qui contient les « règles normatives secondaires » pré-citées. L'ensemble de ce corpus juridique contribue à encadrer fortement les pratiques des services, largement dépendants des instructions tant générales que particulières du JAP et des autres magistrats mandants.

Dans le contexte de la dyarchie instituée par le décret du 14 mars 1986, il appartient au JAP, en liaison avec les autres magistrats mandants, de déterminer les directives générales relatives au fonctionnement du service et à l'exécution de ses missions³³⁴⁹. Ces directives générales constituent « un véritable cadre »³³⁵⁰ définissant l'action du comité de probation et « les principes nécessaires à l'exécution de ses missions »³³⁵¹. Pour l'exécution de chacune des mesures confiées au comité, le directeur de probation est chargé de désigner un agent de probation chargé de sa mise en oeuvre en fonction de l'organisation du service³³⁵². Il lui incombe ensuite de s'assurer que l'agent désigné respecte les instructions particulières données par le magistrat mandant, tout en veillant à une harmonisation des méthodes de travail et à la coordination de l'action de l'ensemble des agents³³⁵³. Dans le cadre de ces instructions particulières, le magistrat mandant précise non seulement le contenu des obligations imposées aux condamnés mais également les objectifs socio-éducatifs de la mesure³³⁵⁴. Les agents interviennent dans un cadre judiciaire contraint. La circulaire précise que « l'ensemble des missions confiées au service doivent être accomplies, la pratique officieuse du « classement » des dossiers de probation ne pouvant être admise »³³⁵⁵. Elle reconnaît toutefois l'existence de

³³⁴⁶ RUGO A., *Le milieu ouvert, le tournant, 1983-1988*, op. cit., spéc. p. 23.

³³⁴⁷ Décret n°86-462 du 14 mars 1986, op. cit.

³³⁴⁸ Circulaire AP86-20 GH1 du 25 juillet 1986, op. cit.

³³⁴⁹ CPP, art. D. 573 modifié par le décret n°86-462 du 14 mars 1986.

³³⁵⁰ Circulaire A.P 86-20 GH.1. du 27 juillet 1986 d'application du décret n°86-462 du 14 mars 1986, spéc. p. 7, 3.1.

³³⁵¹ Circulaire A.P 86-20 GH.1. op. cit., spéc. p. 8, 3.1.2.

³³⁵² CPP, art. D. 583 modifié par le décret n°86-462 du 14 mars 1986.

³³⁵³ CPP, art. D. 584 modifié par le décret n°86-462 du 14 mars 1986.

³³⁵⁴ Circulaire A.P 86-20 GH.1. du 27 juillet 1986 op. cit., spéc. p. 19, 4.2.2.

³³⁵⁵ ib. id.

modalités de suivi différencié en précisant « *qu'il est toutefois bien certain qu'une prise en charge purement administrative peut être envisagée par le JAP compétent, pour le cas où un suivi socio-éducatif s'avère ou devient inutile, notamment en raison de la réinsertion du condamné, et de l'exécution des obligations particulières imposées* »³³⁵⁶. Le pouvoir de modulation du suivi est clairement attribué au magistrat, soit expressément, par la reconnaissance du suivi administratif, soit implicitement par la dénonciation de la pratique du classement des dossiers relevant d'une politique interne au service. Le texte entérine l'existence des pratiques de suivis différenciés instituées de manière empirique au sein des comités, bien que les limitant à un choix binaire entre suivi socio-éducatif et suivi administratif. De manière empirique, les services ont développé une véritable typologie de suivi, dépassant ce cadre binaire. Ces pratiques permettent d'adapter les modalités et l'intensité du suivi au profil du condamné et aux modalités d'exécution de sa peine. Les enjeux pragmatiques tenant à l'organisation du service guident également le choix du mode de suivi.

835. Les pratiques n'apparaissent pas uniquement binaire, les services ayant progressivement dégagés, en interne, d'autres règles spécifiques aux modalités de suivi. Trois orientations possibles ressortent de l'étude menée en 1987 par Alain Rugo. Elles relèvent de la compétence du JAP³³⁵⁷. Le dossier peut en premier lieu être orienté vers le circuit socio-éducatif classique, dans le cadre duquel le directeur de probation l'attribue à un agent de probation. Ce circuit renvoie aux modalités de suivi telles que définies dans le décret, reposant sur le contrôle du respect des obligations et sur un accompagnement socio-éducatif. Certaines mesures qui comportent nécessairement une dimension socio-éducative, telles que le contrôle judiciaire socio-éducatif, la libération conditionnelle ou le TIG, relèvent obligatoirement de ce type de suivi. Comme le prévoit la circulaire, le magistrat dispose en second lieu de la faculté de transmettre le dossier au chef de service pour un simple suivi administratif. Ce suivi se rapproche du classement du dossier, mais il relève de la compétence du magistrat, ce qui n'est pas neutre en termes de responsabilité décisionnelle. Le magistrat est responsable de l'orientation du dossier vers ce suivi administratif, qu'il doit assumer en cas d'incident au cours du suivi. Un troisième type de suivi dit de contrôle est également pratiqué, le dossier étant alors confié par le JAP à un délégué vacataire chargé uniquement de contrôler le respect de certaines obligations imposées au condamné.

836. La détermination du circuit emporte des conséquences en termes de nature et d'intensité de suivi mais également en termes de personnels compétents. En octobre 1987, dans le service

³³⁵⁶ *ib. id.*

³³⁵⁷ RUGO A., *op. cit.*, p. 25.

lyonnais étudié, 60% des dossiers ont été orientés vers le circuit socio-éducatif. A contrario, 40% des condamnés n'ont pas été suivis par un agent de probation au sens strict du terme, qu'ils soit suivis administrativement, c'est-à-dire non suivis, ou simplement suivis par un délégué sur la seule dimension du contrôle du respect des obligations. Si le principe même d'une adaptation de l'intensité et de la nature du suivi au profil de la PPSMJ se justifie, il a été considérablement affaibli par les contraintes matérielles pesant sur les comités. Dès 1969, Louis Pons note que *« cette pauvreté, triste compagne de la probation dès ses premiers pas, a eu une influence profonde non seulement sur la structuration du milieu ouvert, mais aussi sur l'orientation de ses institutions et l'application du traitement »*³³⁵⁸, en provoquant *« une déficience certaine de l'action socio-éducative »*³³⁵⁹. Ce même constat est partagé en 1987 par Alain Rugo, qui souligne que les règles du suivi différencié ont avant tout été institutionnalisées en réponse à *« l'augmentation massive des dossiers arrivant au CPAL »*³³⁶⁰. Même si ces règles, *« non déduites d'un principe législatif »* mais *« produites à partir d'un usage peu ou prou généralisé dans les comités de probation, ont eu une reconnaissance de leur existence non admise par le niveau central, à l'exception du classement administratif »*, elles ont perduré en raison du manque de moyens des comités. La réforme de 1986 n'a pas été accompagnée d'un renforcement des effectifs. Ce contexte compromet l'individualisation de la prise en charge. La crédibilité de l'action des comités risque d'être affaiblie par le fait qu'*« un dossier sur deux n'est pas suivi, et que parmi les autres, le suivi se limite pour beaucoup au contrôle du respect des obligations et à quelques convocations »*³³⁶¹. Cette perte de crédibilité comporte un risque fort de démobilitation des agents, placés dans l'incapacité d'assurer effectivement leurs missions. Elle contribue à renforcer l'institution carcérale qui apparaît comme le seul moyen d'assurer une protection efficace, mais pourtant temporaire, de la société³³⁶². La question des modalités de prise en charge conditionne la légitimité des services. Elle s'est située au coeur des réflexions qui ont conduit à la création des SPIP.

³³⁵⁸ PONS L., Le traitement en milieu ouvert, op. cit., spéc. p. 137.

³³⁵⁹ PONS L., ib. id., spéc. p. 150.

³³⁶⁰ RUGO A., op. cit., p. 24.

³³⁶¹ PERRIER Y., Probation : l'asphyxie ou les raisons d'un malaise, op. cit., spéc. 106 : M. Perrier est alors directeur du comité de probation de Lyon. Cette réflexion s'inscrit dans le prolongement de l'étude de M. Rugo pré-citée qui porte notamment sur le CPAL lyonnais.

³³⁶² PERRIER Y., op. cit., spéc. p. 107.

B – La pratique du suivi différencié au sein des SPIP

837. L'amélioration du suivi des PPSMJ, notamment en milieu ouvert, constitue l'un des enjeux affichés par la réorganisation structurelle des services. « *L'augmentation importante depuis plus de quinze ans du nombre de personnes faisant l'objet d'une peine alternative à l'incarcération nécessite d'affiner les réponses que les services doivent apporter à leurs besoins d'insertion* »³³⁶³. La création du service unique devait favoriser « *l'harmonisation des méthodes d'intervention et l'identification des besoins et caractéristiques des publics confiés par les autorités judiciaires* ». Les méthodes de prises en charge des PPSMJ ont été au coeur de la réforme des services. Le suivi différencié, initialement conçu comme une pratique individuelle (1) a progressivement été érigé en pratique de service (2).

1- Le suivi différencié, une pratique individuelle

838. La création des SPIP a opéré de profonds bouleversements organisationnels, faisant perdre son pouvoir de direction au JAP au profit d'un directeur de service ad hoc. Les difficultés initiales de positionnement des cadres ont contribué à renforcer l'indépendance des agents dans l'exercice de leurs missions, et notamment dans l'organisation du suivi de leurs dossiers.

839. La circulaire du 21 novembre 2000 consacre expressément la dimension sociale des missions des SPIP orientées vers la réinsertion des PPSMJ³³⁶⁴. Le texte met fortement l'accent sur les missions d'aide et d'accompagnement nécessairement individualisées qui incombent aux personnels aux fins de prévenir la récidive. Le cadre judiciaire n'est pas totalement occulté et reste déterminant dans la prise en charge dès lors que « *les condamnés sont ici initialement contraints d'être pris en charge et non-demandeurs, ce qui en termes de philosophie d'action est essentiel* »³³⁶⁵. Une distinction est toutefois opérée « *entre la part strictement judiciaire de la mesure qui doit obligatoirement être assurée (...) et la part d'aide à la réinsertion sociale, qui varie considérablement selon le profil et la situation de la PPSMJ et selon l'évolution du suivi de la mesure* ». « *Ces deux missions de nature différente sont complémentaires et contribuent à la prise en charge globale de la personne* »³³⁶⁶. Dans le prolongement de la nouvelle définition légale des missions du service public pénitentiaire, issue la loi du 22 juin 1987 et de la

³³⁶³ Circulaire du 15 octobre 1999 relative aux missions des services pénitentiaires d'insertion et de probation et à leurs relations avec les autorités judiciaires, op. cit., spéc. p. 3.

³³⁶⁴ Circulaire AP 2000-07 PMJ du 21 novembre 2000 relative aux méthodes d'intervention des travailleurs sociaux des services pénitentiaires d'insertion et de probation, op. cit.

³³⁶⁵ Entretien DFSPIP A, 2012

³³⁶⁶ Circulaire AP 2000-07 PMJ du 21 novembre 2000, op. cit., spéc. p. 2

conception constitutionnelle du sens de la peine³³⁶⁷, les méthodes d'intervention des personnels, encore dénommés travailleurs sociaux, doivent favoriser la réinsertion des condamnés en s'attachant à respecter le principe d'individualisation. Les services sont incités à différencier les modes de suivi, à l'issue d'une phase d'observation et de diagnostic du délinquant afin d'adapter la prise en charge au regard des exigences du magistrat mandant mais également des « *caractéristiques de la délinquance et [des] besoins de [la] PPSMJ* »³³⁶⁸. La différenciation des suivis se fonde sur le profil des délinquants, mais également sur la nature de la mesure.

La circulaire, tout en préservant la liberté des équipes de décliner leur propres modalités de suivi, esquisse les prémisses d'une typologie en distinguant deux types de suivi, le suivi de service et le suivi individualisé. Le premier est réservé aux dossiers « *qui ne nécessitent pas un investissement important d'un travailleur social* ». Les condamnés concernés sont pris en charge par le service, « *notamment dans le cadre des permanences (...) sans qu'un agent soit obligatoirement saisi intuitu personae* »³³⁶⁹. Dans le cadre du second, le dossier est affecté nominativement à un travailleur social. Ce suivi doit être mis en oeuvre dès lors que la situation pénale, sociale ou personnelle de la PPSMJ le justifie. Dans un souci d'harmonisation, la diversification des prises en charge relève d'une politique de service. Les critères d'orientation et les différentes modalités de suivi doivent être déterminés par le directeur du SPIP et formalisés dans le projet de service. A l'issue d'une phase d'observation et de diagnostic, et s'appuyant sur ces critères et modalités, il appartient à l'agent de proposer le type de suivi idoine à l'autorité mandante, sous le contrôle du cadre. Une typologie commune à l'ensemble des services se dégage progressivement et empiriquement. Elle s'articule autour de quatre types de prise en charge : un suivi intensif ou renforcé, un suivi normal, un suivi allégé et un suivi administratif. Aucun effort de centralisation et d'harmonisation n'est véritablement mené au niveau régional et national, plaçant les services dans une ignorance mutuelle de leurs pratiques respectives³³⁷⁰.

840. Si les intitulés semblent relativement clairs, et laissent à penser que les pratiques sont harmonisées, un même type de suivi se décline localement sous des modalités disparates³³⁷¹. Seule la définition du suivi administratif reste globalement commune aux services et se conçoit comme une absence de suivi régulier. La PPSMJ fait l'objet d'un simple suivi à distance. Elle se contente de justifier du respect de ses obligations de manière épistolaire, sauf en cas de difficultés particulières. Ce suivi incombe au secrétariat du SPIP, chargé de recevoir les

³³⁶⁷ Conseil Constitutionnel, Décision n°93-334 DC du 20 janvier 1994.

³³⁶⁸ Circulaire AP 2000-07 PMJ op. cit., spéc. p. 10, 7.

³³⁶⁹ Circulaire AP 2000-07 PMJ op. cit., spéc. p. 11, 7.2.

³³⁷⁰ DINDO S., *Le sursis avec mise à l'épreuve (...)*, op. cit., spéc. p. 136.

³³⁷¹ DINDO S., op. cit., spéc. p. 138 et s.

justificatifs et de les archiver dans les dossiers. Dans certains services, la PPSMJ peut être convoquée de manière semestrielle. Ce type de prise en charge est réservé aux justiciables qui présentent un risque a priori faible de récidive et ne posent pas de difficultés particulières. Le suivi intensif est proposé en réponse à un risque élevé de récidive. Il renvoie généralement à un suivi mensuel et exceptionnellement bi-mensuel. Le suivi normal s'entend, selon les services, d'un entretien mensuel ou trimestriel. Sous sa forme allégée ou espacée, il peut se traduire par une fréquence d'entretien allant d'un entretien trimestriel à un entretien semestriel. Sous couvert d'une appellation commune, un suivi normal peut correspondre à un suivi intensif ou à un suivi allégé selon les services³³⁷². La disparité des pratiques résulte de l'absence de typologie nationale, chaque service s'adaptant à la spécificité de la délinquance locale, en termes de nature des infractions, de nature des peines et de volume des mesures suivies au niveau départemental. La circulaire du 21 novembre 2000 précise que la politique de service déterminant les modalités de suivi doit tenir compte des impératifs liés à la gestion du volume des mesures³³⁷³. Elle contient en germe les risques d'une dérive purement gestionnaire de la différenciation des suivis, reposant essentiellement sur la nature de la mesure et des obligations prononcées. Une individualisation véritable des suivis suppose que les personnels disposent du temps et des moyens nécessaires pour procéder à une évaluation approfondie et continue de la situation du justiciable afin de proposer un suivi idoine et de l'adapter en cours de prise en charge. A l'inverse, la prise en compte, parfois exclusive, des critères judiciaires permet une orientation rapide des dossiers, intégrant les impératifs de gestion de flux des services. La différenciation des suivis permet de faire face à l'augmentation massive des dossiers, tout en préservant l'apparence d'une individualisation. L'orientation des dossiers repose néanmoins principalement sur la nature des faits, de la mesure et sur le niveau de risque de récidive qui leur est intuitivement associé. Les condamnés à une peine alternative, et notamment à un SME, sont majoritairement suivis de manière allégée, tandis que les auteurs d'infractions sexuelles, suivis dans le cadre d'une libération conditionnelle ou d'un suivi socio-judiciaire, font l'objet d'un suivi intensif³³⁷⁴.

« Dans le suivi différencié, on était très attaché à la mesure. C'est ma vision en tout cas. Dans beaucoup de services, le suivi différencié, c'est-à-dire espacé, ça ne concernait que les SME. En aucun cas on n'aurait fait un suivi allégé avec une

³³⁷² Dans le SPIP A, le suivi normal repose sur un entretien tous les 30 à 45 jours, le suivi intensif sur un entretien mensuel a minima et le suivi allégé sur un entretien tous les 60 à 90 jours.

Dans les SPIP B, le suivi intensif est un suivi mensuel, le suivi normal repose sur un entretien tous les deux mois, le suivi relâché consiste en un entretien à plus de trois mois et certains dossiers sont suivis de manière purement administrative sans aucun entretien prévu. Ces deux services présentent une certaine similitude dans la conception officielle des typologies.

³³⁷³ Circulaire AP 2000-07 PMJ du 21 novembre 2000, op. cit., spéc. p. 9, §7.

³³⁷⁴ DINDO S., op. cit., spéc. p. 136.

libération conditionnelle parce qu'historiquement ce n'était pas envisageable. »
(DFSPIP A, 2010)

La nature de la peine prononcée ne constitue pourtant pas un critère pleinement pertinent en termes de risque de récidive, dès lors qu'elle apparaît conditionnée par la nature de l'infraction commise. Le lien de corrélation entre la gravité de l'infraction et le risque de récidive n'est pas avéré³³⁷⁵. Au niveau national, le taux de récidive en matière délictuelle est d'ailleurs plus élevé qu'en matière criminelle³³⁷⁶. Au regard de la nature des infractions, les personnes initialement condamnées pour une infraction d'atteintes aux personnes présentent un taux de récidive plus faible que celles condamnées pour des atteintes aux biens, à l'exception toutefois des violences volontaires³³⁷⁷. Au-delà de ces arguments statistiques, s'il semble logique que la nature de l'infraction intervienne dans le processus de détermination de la peine, il importe qu'au stade de l'exécution de la peine, d'autres facteurs soient pris en compte dans une perspective de prévention de la récidive. La prise en compte de l'infraction et de la peine constitue néanmoins des critères encore opérants pour les personnels.

« A l'heure actuelle, dans pas mal de services, la différenciation des suivis est opérée en fonction du type de la mesure et non pas en fonction des besoins de la personne. Et nous, on pense que c'est une aberration parce qu'en fait, la question n'est pas de savoir à quoi la personne a été condamnée, mais de savoir qui est cette personne, quelles sont ses problématiques, évidemment quelle est sa peine. Mais l'individualisation ne doit pas forcément se décider en fonction du type de peine, mais bien au regard de besoins identifiés. » (SNEPAP, 2010)

841. Certains directeurs, refusant de concevoir le suivi différencié comme une simple méthode de gestion des flux, ont élaboré des protocoles précis, afin de préserver une certaine cohérence dans la prise en charge des PPSMJ. Ils ont pu se heurter à des résistances de la part des agents entraînant un défaut d'appropriation des critères prédéfinis et contribuant à leur abandon progressif³³⁷⁸. Le suivi différencié s'inscrit rarement dans une politique de service clairement définie ou suivie³³⁷⁹, la direction ne fournissant officiellement aucune définition écrite et précise

³³⁷⁵ ANDREWS D.A., Principes des programmes correctionnels efficaces, in MOTIUK L., SERIN R.C., op. cit., chap. 2, spéc. p. 4

³³⁷⁶ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Annuaire statistique de la Justice*, op. cit., spéc. p. 205-208 : en 2010, le taux de récidive en matière délictuelle était de 11, 1% alors que sur la même période, le taux de récidivistes en matière criminelle était de 6%.

³³⁷⁷ Voir supra.

³³⁷⁸ Dans le SPIP A, un protocole sur le suivi différencié a été mis en place entre 2004 et 2005, mais il est tombé en désuétude faute d'appropriation par les agents.

De même, dans le SPIP C, le suivi différencié comme politique de service a été instauré à partir de janvier 2006. Il s'est également heurté à la résistance des agents intervenant en milieu fermé qui ne l'ont pas appliqué.

³³⁷⁹ IGSJ, *Rapport de la mission du le fonctionnement des SPIP*, op. cit., spéc. p. 20.

des critères d'orientation. Ces critères peuvent être évoqués de manière informelle lors des réunions de services ou lors d'échanges entre les personnels. Bien souvent, les lignes directrices ne portent que sur l'écart minimum entre deux entretiens. En absence de cadre contraignant, chaque conseiller reste libre d'organiser le suivi de ses dossiers, entraînant une opacité et une hétérogénéité des pratiques³³⁸⁰. Le régime du suivi différencié relève davantage d'une pratique individuelle. Il ne s'agit pas d'une véritable différenciation des suivis reposant sur des critères fiables et s'appuyant sur des données probantes, permettant d'harmoniser les pratiques et de garantir l'individualisation des prises en charge. Ces pratiques tendent à perdurer.

« A l'heure actuelle, il y a une indifférenciation des suivis au début de la prise en charge, sur une période moyenne de six mois. Le CPIP gère le suivi comme il l'entend, sans pratique de service ». (Représentant du SNEPAP, 2010)

« Personnellement, il y a des gens que je vois tous les mois, d'autres tous les trois mois ; il y a des gens pour lesquels je fais un rapport tous les mois, d'autres une fois tous les six mois. En pratique, je module mes suivis selon le profil des personnes. » (CPIP A 1, 2011)

842. Si certains CPIP semblent opérer une modulation du suivi selon le profil des PPSMJ, leur charge de travail reste souvent le critère prépondérant. Le suivi différencié s'apparente davantage à un mode de régulation individuelle du flux des dossiers, qui semble incompatible avec une individualisation des suivis³³⁸¹. Le principe de la sectorisation géographique renforce le caractère cloisonné et individualiste des pratiques, chaque agent étant, sur son territoire, « *gestionnaire de ses dossiers, de sa population* »³³⁸². En absence de normes venant encadrer, au niveau national, le nombre de dossiers affectés à chaque agent, les personnel sont contraints de déterminer des priorités. Si le ratio moyen d'un agent pour une centaine de justiciables est régulièrement avancé³³⁸³, et confirmé au sein des services étudiés, il ne tient compte ni du profil des justiciables, ni de la nature des mesures, ni des tâches annexes, et notamment administratives à la charge des agents. Il ne permet pas de rendre compte des disparités existant entre les services, voire entre les agents d'un même service. Certains agents ont plus d'une centaine de dossiers à suivre, alors même que le chiffre de 70 à 80 personnes suivies est officiellement présenté comme l'ultime ratio garantissant un suivi individualisé³³⁸⁴.

³³⁸⁰ IGSJ, op. cit., spéc. p. 21 ; MILBURN P., JAMET L., *La prévention de la récidive comme secteur de l'action institutionnelle (...)*, op. cit., spéc. p. 86.

³³⁸¹ IGSJ, op. cit., spéc. p. 20.

³³⁸² LHUILIER D. (dir), *Changements et constructions des identités professionnelles (...)*, op. cit., spéc. p. 30.

³³⁸³ IGSJ, op. cit., spéc. p. 62 : le rapport évoque un stock de 130 mesures notamment en milieu ouvert.

Voir égal. : COUR DES COMPTES, *Le service pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale*, op. cit., spéc. p. 99 ; LARMINAT (DE) X., *La probation en quête d'approbation*, op. cit., spéc. p. 99 ;

³³⁸⁴ IGF, IGSJ, *Les services pénitentiaires d'insertion et de probation*, op. cit., spéc. p. 18 : ce rapport préconise de retenir les ratios de 86 personnes suivies par un CPIP en milieu ouvert et 73 en milieu fermé.

« N'importe quel travailleur social opère une différenciation dans le suivi de ses dossiers pour répondre au principe de la gestion de flux et de détermination prioritaire. Je pense que même avec vingt dossiers, j'établirai des priorités. Mais là, je suis à quatre-vingt personnes suivies. Donc je n'ai pas le choix. » (CPIP B, 2011)

Il n'est pas rare de voir un agent contraint d'espacer la fréquence des entretiens en raison du nombre de dossiers suivis. Certains agents déterminent la fréquence de leurs entretiens au regard de considérations plus subjectives, alternant, dans une même journée, entre des suivis qu'ils considèrent comme difficiles au regard du profil du justiciable ou de la nature de l'infraction et des suivis plus simples auprès de condamnés avec lesquels ils ont noué une relation particulière³³⁸⁵. Ces pratiques restent marginales au regard du nombre de dossiers affectés aux agents. Elles soulignent toutefois l'attachement des agents à « leurs » dossiers, ce qui explique le faible nombre de suivis purement administratifs. Face à l'augmentation constante des personnes suivies, notamment en milieu ouvert, une sélection en amont des dossiers s'est officieusement opérée sous couvert d'un suivi administratif, certains dossiers jugés non prioritaires n'étant plus affectés mais constituant un stock de dossiers en attente d'affectation³³⁸⁶.

« Au moment où je vous parle, on a des dossiers soi-disant en suivi administratif mais qui sont en attente d'affectation et qui dorment dans les armoires. Et ça, en termes de service public, n'est pas très satisfaisant » (DFSPIP A, 2010)

843. Ces formes de régulation occultes ne sont pas toujours connues de JAP, qui ne sont pas toujours informés du déroulement du suivi des dossiers confiés au SPIP. Dans le cadre du décret de 1999³³⁸⁷, le JAP conserve son pouvoir de détermination des orientations générales relatives à l'exécution des mesures confiées au service³³⁸⁸. Toutefois, la communication des instructions particulières relatives au suivi de chaque mesure incombe au magistrat mandant concerné³³⁸⁹. Le JAP perd son rôle d'intermédiaire. Le contenu de ces instructions, devenues facultatives, a sensiblement évolué. Celles-ci peuvent concerner la nature des obligations et les modalités de contrôle³³⁹⁰. De manière implicite, le service mandaté est entièrement compétent pour déterminer l'intensité du suivi, c'est-à-dire la fréquence des convocations. *« Faute d'une politique volontaire, cohérente et contrôlée dans sa mise en oeuvre »*, le suivi différencié donnait lieu à des

³³⁸⁵ L'un des CPIP les appellent « mes petits bonbons ».

³³⁸⁶ IGSJ, op. cit., spéc. p. 21 ; COUR DES COMPTES, op. cit., spéc. p. 104.

³³⁸⁷ Décret n°99-276 du 13 avril 1999, op. cit.

³³⁸⁸ CPP, art. D. 576 modifié par le décret n°99-276 du 13 avril 1999.

³³⁸⁹ CPP, art. D. 577 modifié par le décret n°99-276 du 13 avril 1999.

³³⁹⁰ Circulaire du 15 octobre 1999, op. cit., spéc. p. 12, 2.2.

« pratiques disparates, peu lisibles, sinon cachées »³³⁹¹, source d'une inégalité de prise en charge pour les justiciables. Cette situation rendait nécessaire son intégration dans une véritable politique de service cohérente et affichée. Si le principe d'une modulation du suivi n'est pas remis en cause, les cadres sont enjoins de s'assurer que « cette méthode indispensable soit appliquée collectivement et réponde à des critères partagés et transparents » afin que « la logique de service [l'emporte] sur les choix individuels »³³⁹². Dans cette perspective, l'instauration de commission ad hoc permettant l'examen des dossiers en vue de leur orientation vers un type de suivi était préconisée.

2- Le suivi différencié, une pratique de service

844. A l'initiative de directeurs ambitieux, certains SPIP ont mis en place des commissions d'orientation socio-éducative ou commissions d'orientation et d'évaluation internes au service. Ces commissions institutionnalisent le suivi différencié en tant que politique de service³³⁹³.

845. La commission d'orientation comprend généralement un cadre du service, les agents référents des dossiers présentés et d'autres personnels d'insertion et de probation. Elle permet un examen collégial de la situation de la PPMSJ à l'issue d'une phase préalable d'observation et d'évaluation. La décision d'orientation, reposant sur des critères prédéterminés, relève d'une véritable politique de service. L'instauration de cette commission renforce la crédibilité du SPIP aux yeux des magistrats et assure une égalité de traitement entre les justiciables. La détermination du suivi est validée par le cadre et transmise au magistrat mandant. Cette démarche permet de rompre l'isolement des personnels, en instaurant un espace d'échanges sur les pratiques professionnelles. Ces pratiques n'ont pas été relayées par l'Administration centrale, ni d'ailleurs évaluées. Au niveau national, aucun travail d'harmonisation des critères retenus et des modalités de suivi n'a été effectué, engendrant une hétérogénéité dans les dispositifs mis en oeuvre.

846. Les critères retenus apparaissent toutefois relativement homogènes. Ils restent marquées par une faible pertinence au regard des enjeux de la prise en charge au stade post-sentenciel. Les critères de la nature de l'infraction et de la peine restent déterminants, même si la situation socio-professionnelle, familiale ou sanitaire du justiciable peut également être prise en compte

³³⁹¹ IGSJ, op. cit., spéc. p. 21.

³³⁹² IGSJ, op. cit., spéc. p. 62.

³³⁹³ COUR DES COMPTES, op. cit., spéc. p. 105 ; DINDO S., op. cit., spéc. p. 138 et s. ; IGF, IGSJ, op. cit., Annexe II, p. 12-13.

localement. L'orientation repose principalement sur des critères judiciaires considérés comme objectifs. En absence de soutien de la part des directions régionales et de l'Administration Centrale, cette nouvelle méthode de travail des services n'a pas été généralisée, ayant même été progressivement abandonnée dans les services l'expérimentant. L'instauration de telles commissions induit des contraintes temporelles et matérielles particulières. Elle ne se conçoit que dans un service composé d'une équipe suffisante pour supporter l'organisation régulière de ces réunions sans nuire à la continuité des prises en charge. Elle s'est heurtée localement à « *la résistance de certains professionnels craignant d'exposer leur travail aux regards des autres et de se soumettre à la critique* »³³⁹⁴. Au-delà de simples revendications d'autonomie et d'indépendance des agents, ces craintes ont pu être nourries par la faiblesse des méthodes d'évaluation des personnels. Faute de pouvoir s'appuyer sur une analyse structurée et objective, les personnels ne sont pas toujours en mesure de motiver leurs décisions.

847. En absence de critères et de méthodes harmonisés au niveau national, l'Administration Centrale se trouvait dans l'incapacité de contrôler efficacement les pratiques de ces services. Sa volonté affichée de rationaliser les méthodes d'intervention des CPIP a conduit à l'élaboration d'une nouvelle typologie de prise en charge définie en termes de segments, reposant sur l'évaluation préalable menée à partir du DAVC. Cette nouvelle typologie, dont la mise en oeuvre reste limitée, n'a toutefois pas remis en cause le principe de la différenciation des suivis tel que mis en oeuvre depuis la création des SPIP. Les services continuent de s'appuyer sur la typologie classique, reposant sur une distinction entre suivi administratif, allégé, normal et intensif. L'introduction du principe de la segmentation a néanmoins opéré des évolutions notables au sein des services.

II – La segmentation, une nouvelle méthodologie de prise en charge des PPSMJ

848. La circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions et méthodes d'intervention des SPIP³³⁹⁵ a consacré le principe de la différenciation des suivis, conçue comme une méthode individualisée de prise en charge et relevant d'une véritable politique de service. La pratique du suivi différencié classique ne respectait pas ces exigences. En conséquence, l'Administration

³³⁹⁴ DINDO S. op. cit., spéc. p. 165.

³³⁹⁵ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit.

Pénitentiaire, sur la base des recommandations d'un groupe de travail ad hoc, a élaboré une nouvelle méthodologie de prise en charge des PPSMJ reposant sur cinq typologies ou segments de prise en charge faisant l'objet d'une définition nationale. Cette démarche s'inscrit dans le prolongement de la redéfinition des méthodes d'évaluation découlant du DAVC. Elle témoigne d'une volonté de rationaliser et d'harmoniser les pratiques. La segmentation propose une conception nouvelle de la détermination du suivi qui repose sur l'évaluation du profil et de la situation de la PPSMJ (A). En dépit de ses finalités ambitieuses, le nouveau dispositif n'a pas été favorablement accueilli par les professionnels, personnels d'insertion et de probation et JAP, entraînant de nombreux blocages dans son déploiement. Il ne répondait pas aux attentes des personnels, suscitant des craintes en termes de positionnement professionnel et de qualité de la prise en charge (B).

A – La nouvelle conception des modalités de suivi

849. La volonté de l'Administration Pénitentiaire de rationaliser les méthodes de prise en charge des PPSMJ l'a conduite à s'intéresser aux modalités de suivi mis en oeuvre par les SPIP. Consciente des limites inhérentes aux pratiques du suivi différencié, elle a élaboré une grille nationale définissant cinq types de prise en charge (1). Cette typologie, replaçant l'individu au coeur de la prise en charge, comporte des enjeux en termes de positionnement professionnel des CPIP, de reconnaissance institutionnelle des services mais surtout d'harmonisation des prises en charge (2).

1 – La typologie des suivis

850. A partir de 2008, l'Administration Pénitentiaire a mis en place un groupe de travail ad hoc composés de professionnels chargé de réfléchir à l'élaboration d'une méthodologie de suivi harmonisée au niveau national. Elle souhaite proposer un cadre commun d'intervention permettant une lisibilité de l'action des services désormais centrée sur la prévention de la récidive. Dans cette perspective, il incombe aux SPIP de proposer une prise en charge adaptée, individualisée, répondant aux besoins spécifiques de la PPSMJ suivie et à son niveau de risque de récidive.

851. Rompant avec la logique du suivi différencié, qui reposait sur des critères judiciaires, considérés comme objectifs mais statiques, l'Administration Pénitentiaire a proposé une nouvelle

méthode de prise en charge centrée sur la PPSMJ. Cinq types de suivi ont été définis et présentés officiellement à partir de septembre 2009. La terminologie a évolué, s'articulant autour du concept de segment, conçu comme « *un groupe de PPSMJ qui partagent des problématiques communes influant sur les enjeux et modes de prises en charge requis* »³³⁹⁶. La définition des segments s'articule autour de deux axes, à savoir le profil des PPSMJ concernées et les enjeux pour le service en termes de prise en charge³³⁹⁷. A l'exception du segment 5 qui ne s'applique qu'en détention, les quatre premiers segments sont applicables en milieu ouvert et en milieu fermé. Ils sous-tendent une harmonisation de la prise en charge tout au long de l'exécution de la peine. Il n'y a plus « *dissociation ou dualisation entre milieu ouvert et milieu fermé, qui seraient considérés comme deux univers fondamentalement différents. Au contraire, cette grille dessine explicitement les contours d'un continuum prison et probation* »³³⁹⁸. Cette nouvelle conception de la prise en charge consacre le principe d'un suivi continu et évolutif du justiciable. La distinction entre les différents segments repose précisément sur le potentiel d'évolution de la PPSMJ auquel peut être associé la prise en compte de la durée de la peine ou de la mesure. Pour élaborer de cette typologie, l'Administration Pénitentiaire n'a semble-t-il pas mobilisé de fondements théoriques. Comme dans le cadre du DAVC, elle s'est principalement appuyée sur l'expérience de ses personnels.

852. Le segment 1 concerne les « *PPSMJ demandant un suivi régulier mais ne nécessitant pas un accompagnement de l'évolution de l'individu, quelle que soit la durée de la prise en charge* ». Ce premier niveau de prise en charge s'adresse aux justiciables qui ne présentent pas de risque de récidive au regard de leurs antécédents judiciaires, respectant leurs obligations judiciaires, reconnaissant les faits et s'étant approprié la condamnation. Ces conditions sont conçues comme cumulatives³³⁹⁹. Le suivi régulier ne comporte pas d'enjeux importants en termes d'accompagnement, s'adressant à une personne autonome, inscrite dans une dynamique propice à prévenir la récidive et ne présentant pas de problème sanitaire incompatible avec son projet de vie³⁴⁰⁰. La prise en charge est axée sur le contrôle et la surveillance. Le segment 2 vise les « *PPMSJ ayant le potentiel d'évoluer grâce à l'accompagnement du SPIP et dont la durée de prise en charge est inférieure à six mois, ce qui nécessite une organisation particulière de l'accompagnement pour en maximiser l'impact sur un délai court* ». Dans ce cadre, le SPIP

³³⁹⁶ DAP, *Prise en charge du segment 1*, Document de présentation, Ministère de la Justice, 2011, 8 p., spéc. p. 2.

³³⁹⁷ DAP, *Services Pénitentiaires d'insertion et de probation, Enjeux de la nouvelle organisation*, Ministère de la Justice, Septembre 2009, 6 p., spéc. p. 5-6.

³³⁹⁸ LARMINAT (DE) X., op. cit., spéc. p. 157.

³³⁹⁹ DAP, *Prise en charge du segment 1*, op. cit., spéc. p. 4.

³⁴⁰⁰ DAP, op. cit., spéc. p. 5.

intervient aux fins d'accompagner l'évolution de la PPSMJ dans des délais temporels contraints, devant se concentrer sur « *l'intégration du respect de la règle* » et sur la prise en charge des seules « *problématiques prioritaires* ». Le segment 3 s'adresse aux « *PPSMJ ayant le potentiel d'évoluer grâce à l'accompagnement du SPIP dans le cadre d'une prise en charge supérieure à six mois pour les PPSMJ non détenues* », quelle que soit la durée initiale de leur peine, ou « *comprise entre six mois et deux ans pour les PPSMJ détenues* ». Inscrit dans un cadre temporel plus long, l'accompagnement doit permettre « *une évolution profonde de la PPSMJ* ». Le segment 4 concerne les « *PPSMJ ayant un faible potentiel d'évolution grâce à la seule action du SPIP compte tenu de leurs problématiques, médicales et psychologiques, entravant l'accompagnement de leur évolution, quelle que que soit la durée de la prise en charge* ». En raison du « *peu de prise* » apparent sur ces justiciables, « *nécessitant une vigilance élevée* », le service doit mettre en oeuvre un accompagnement spécifique intégrant une dimension partenariale. Le segment 5 s'adresse aux « *PPSMJ demandant un accompagnement spécifique lié à une prise en charge en détention d'une durée, réelle ou estimée, supérieure à vingt-quatre mois* ». La prise en charge doit intégrer l'ensemble des « *risques liés à un temps de détention long* » en termes de désocialisation et de gestion temporelle de la peine. La segmentation opère ainsi une distinction en termes de durée du suivi et de potentiel d'évolution du justiciable. Elle incite les services à se focaliser sur les personnes nécessitant un accompagnement spécifique. Elle suppose une évaluation pertinente du profil des délinquants en amont de leur orientation vers l'un de ces segments aux fins de garantir l'individualisation du suivi.

2- Les enjeux de la nouvelle typologie

853. La nouvelle conception de la typologie des suivis présente, a priori, l'avantage de se départir, au moins partiellement, des facteurs judiciaires classiques. Si la prise en compte du quantum de la mesure permet d'opérer une première orientation des justiciables, leur affectation repose avant tout sur leur potentiel d'évolution, c'est-à-dire leur capacité à se mobiliser et à évoluer dans le cadre du suivi.

854. La prise en charge ainsi conçue doit être « *adaptée aux besoins des personnes et aux risques de récidive* »³⁴⁰¹, « *centrée sur les besoins du justiciables* » et reposer sur « *une différenciation des suivis en fonction de la situation de la PPSMJ et du niveau de contribution attendue du SPIP* »³⁴⁰². La segmentation entérine le fait que « *la seule qualification pénale ne*

³⁴⁰¹ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., spéc. p. 4, 2.2.1

³⁴⁰² Protocole statutaire du 9 juillet 2009, p. 7.

peut suffire à évaluer et à déterminer le niveau et les modalités de prise en charge de la PPSMJ» et que « *le profil pénal et criminologique doit prévaloir sur la seule qualification pénale relative à la mesure devant faire l'objet du suivi par le SPIP* »³⁴⁰³. Elle permet de rompre avec les pratiques antérieures qui conduisaient bien souvent à une orientation des dossiers fondée sur la qualification pénale, la nature et le quantum de la peine. Au regard des critères retenus, la segmentation permet une prise en charge individualisée au regard du profil de la PPSMJ et de ses besoins en termes d'accompagnement³⁴⁰⁴, censée permettre une meilleure prévention de la récidive³⁴⁰⁵. Selon la circulaire du 19 mars 2008, le principe de la différenciation des suivis apparaît comme le garant de l'individualisation des prise en charge³⁴⁰⁶.

« L'enjeu pour les PPSMJ, c'est bien une individualisation de l'accompagnement proposé. La segmentation, repose sur le postulat selon lequel ce dont on doit se préoccuper, c'est du profil de la personne. Et pour une fois, on laisse de côté le quantum de la peine et la nature de l'infraction. Donc la segmentation, c'est un bel exercice qualitatif sur la prise en charge de la PPSMJ. » (DFSPIP C, 2009)

L'élaboration de la nouvelle typologie devait permettre une amélioration qualitative des suivis, tout en permettant leur harmonisation au niveau national, gage d'une égalité de traitement des justiciables. Pour garantir l'individualisation des prises en charge, l'orientation vers l'un des segments s'appuie nécessairement sur une évaluation précise du profil et de la situation de la PPSMJ, censée reposer sur le DAVC. Elle vient consacrer les compétences expertales des personnels des SPIP, tout en assurant une reconnaissance institutionnelle des services.

855. La détermination des nouvelles modalités de suivi suppose une analyse préalable du profil de la personne suivi, inscrite dans un processus décisionnaire clair et transparent. La décision d'orientation ne se conçoit plus comme une pratique officieuse et individuelle. Elle s'inscrit dans le cadre d'une politique de service affichée et partagée par l'ensemble des personnels. La circulaire de 2008 insiste sur la nécessité pour le DSPIP « *de définir et de formaliser en concertation avec ses équipes des modalités de suivi différencié choisies, en fonction d'une analyse de la population suivie et des moyens dont il dispose* ». Elle conçoit clairement ce principe comme relevant d'une « *organisation de service* » visant à « *garantir une équité de traitement des personnes prises en charge et à susciter une réflexion collective entre*

³⁴⁰³ ISP, *Rapport relatif à la prise en charge de M. Tony Meilhon par le SPIP de Loire-Atlantique*, op. cit., spéc. p. 21

³⁴⁰⁴ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Rapport du groupe de travail sur l'amélioration du fonctionnement des Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation*, op. cit., spéc. p. 3

³⁴⁰⁵ Loi n°2012-409 du 27 mars 2012, op. cit., Rapport annexé définissant les objectifs de la politique d'exécution des peines, IIA1.

³⁴⁰⁶ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., spéc. p. 4, 2.2.

les personnels d'insertion et de probation sur la prise en charge des personnes »³⁴⁰⁷. Les SPIP étant désormais positionnés en tant que maître d'oeuvre de l'exécution des peines, l'institutionnalisation d'un tel suivi comprend de forts enjeux en termes de positionnement professionnel des agents et de crédibilité des services. L'orientation doit « *permettre de prendre en charge cette personne avec les bonnes compétences, les bons partenaires, les bonnes modalités opérationnelles... tout en maintenant le caractère individualisé de la prise en charge* », étant rappelé qu' « *il n'existe pas de lien automatique entre le segment et la nature de la mesure ou la durée de la peine* »³⁴⁰⁸. La détermination du type de suivi se conçoit comme un véritable acte professionnel des CPIP, consacrant leurs compétences et leurs connaissances en matière criminologique.

« Là, on est sur un outil, sur une pratique professionnelle qui respecte d'abord chaque professionnel, qui respecte leur positionnement et qui part de l'individu. On est bien sur l'individualisation de la peine. On est vraiment sur l'individu, et l'orientation n'est pas automatique parce qu'elle repose forcément sur une évaluation menée par un professionnel formé. Donc pour moi, la segmentation, c'est un moyen de professionnaliser une prise en charge différenciée décidée par le service. » (DFSPIP A, 2011)

L'évaluation préalable devait initialement reposer sur l'utilisation du DAVC, même si les deux projets ont été initialement présentés et conçus comme distincts. Aux yeux de la DAP, l'intégration de l'outil dans la nouvelle logique de prise en charge, centrée sur la personne, lui conférait tout son sens³⁴⁰⁹. La proposition d'orientation constituait l'étape finale du diagnostic, le CPIP devant formuler une proposition argumentée d'orientation vers un segment. Cette proposition devait être validée par le cadre, puis transmise au JAP. Ainsi conçue, la segmentation assure une visibilité du processus décisionnaire. Elle permet d'intégrer l'autorité judiciaire aux choix des modalités du suivi, se conformant aux exigences ministérielles³⁴¹⁰. Elle institutionnalise le suivi différencié en tant que pratique professionnelle.

856. L'introduction de la segmentation consacre la dimension pluridisciplinaire des SPIP, spécifiquement dans le cadre de la mise en oeuvre des segments 1 et 4. Elle traduit la volonté de distinguer les missions des CPIP des missions des SPIP. Elle contribue à renforcer l'identité des

³⁴⁰⁷ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., spéc. p. 4, 2.1.

³⁴⁰⁸ DAP, *Prise en charge segment 1*, op. cit., spéc. p. 3

³⁴⁰⁹ Entretien avec le représentant de la DAP, 2012.

³⁴¹⁰ Une dépêche du Garde des Sceaux du 28 janvier 2011 rappelle qu' « *il est impératif que ces modalités de suivi soient présentées en amont aux autorités judiciaires et que les choix fait individuellement dans chaque dossier soient portés à la connaissance des magistrats* ».

Voir sur ce point : IGF, IGSJ, op. cit., Annexe II, Les modalités de prise en charge des PPSMJ au sein des SPIP, 99 p., spéc. p. 21.

services, tout en permettant une amélioration qualitative des prises en charge.

« Avec le segment 4, on peut espérer que des psychologues ou des psychiatres seront recrutés par l'Administration Pénitentiaire et intégrés aux SPIP. On aboutirait ainsi à une professionnalisation variée au sein des SPIP composés de CPIP et d'autres professionnels ce qui permettrait un regard croisé sur les PPSMJ dont on sait qu'il enrichit les pratiques en favorisant une approche plus systémique et globale de la personne. » (DFSPIP A, 2011)

Ainsi présenté, le principe de la segmentation semble paré de nombreuses vertus. Expérimenté partiellement au sein des quelques SPIP expérimentaux, il n'a pas suscité l'adhésion des professionnels et n'a pu être déployé dans son intégralité. La typologie est actuellement remise en cause. Les services continuent de mettre en oeuvre un suivi différencié classique, ce qui nuit à l'harmonisation des pratiques.

B – Les limites des nouvelles modalités de suivi

857. L'analyse des segments, confrontés aux pratiques des services, met en exergue les limites du nouveau dispositif. Sous couvert d'une harmonisation des pratiques, la segmentation présente finalement un faible intérêt en termes d'amélioration des prises en charge. La grille souffrent d'une faible capacité opérationnelle (1). Dans un contexte budgétaire contraint, le principe de l'individualisation des suivis apparaît davantage comme la caution d'une méthode s'inscrivant dans une logique gestionnaire (2).

1 – Une faible capacité opérationnelle

858. La mise en oeuvre de la segmentation n'apparaît pas comme un processus abouti. Seul le segment 1 a été véritablement expérimenté au sein de onze services. Les autres segments, dont la définition n'a pas été définitivement arrêtée, n'ont pas été véritablement confrontés à la pratique. L'ensemble du dispositif est actuellement en voie d'abandon. Bien que le bilan soit, dans ces conditions, partiel, il en ressort que la grille élaborée au niveau national ne répond pas aux attentes de professionnelles. Les personnels ne considèrent pas qu'elle ne permette une amélioration qualitative des suivis.

859. Le dispositif devait initialement être mis en oeuvre, de manière circonscrite, et selon un calendrier très précis établi à compter d'octobre 2009. L'expérimentation a débuté, à l'automne

2009, par une première opération de comptage du stock des dossiers suivis au sein des onze SPIP expérimentaux afin de déterminer le pourcentage de dossiers relevant de chacun des segments. Il appartenait à chaque service, et plus précisément à chaque CPIP d'orienter l'ensemble des dossiers vers l'un des cinq segments. Cette répartition présentait un intérêt budgétaire, en ce qu'elle devait permettre d'allouer aux services les moyens nécessaires à la prise en charge de chacun des segments. A l'issue de cette opération de comptage³⁴¹¹, il s'est avéré que 47,5 % des dossiers relevaient du segment 3 contre 11,1% pour le segment 1, 10,7% pour le segment 2, 7,1% pour le segment 4 et 14% pour le segment 5. 6,5% des dossiers n'ont pu être orientés, étant en cours de diagnostic, et l'orientation n'a pu être déterminée pour 3,1% des dossiers. Il en ressortait que le segment 3 constituait le cœur des prises en charge, ce qui s'est confirmé au sein des SPIP expérimentaux étudiés³⁴¹². Ces chiffres ne rendent pas compte des fortes disparités pouvant exister au sein des services, voire au sein des antennes d'un même service, en fonction du contexte socio-économique mais également de l'environnement pénitentiaire³⁴¹³. Ces écarts traduisent la difficulté d'instaurer une typologie commune au milieu ouvert et au milieu fermé. La première étape de comptage a mis en exergue la faiblesse opérationnelle du dispositif. Les CPIP ont rencontré de profondes difficultés à s'approprier la définition des différents segments. Les cadres des services ont dû procéder à un travail préalable d'explication de leur contenu afin d'aboutir à une conception commune et partagée par l'ensemble de leurs personnels. En absence de définition précise des segments, cette étape a pu induire des disparités d'appropriation au sein des SPIP expérimentaux.

« J'ai dû mener un long travail d'explication pour que chaque agent s'approprie la définition des segments. Cela n'a pas été simple » (DFSPIP A, 2010)

« La DAP nous dit que la segmentation doit permettre de rendre l'action des SPIP visible. Mais moi, je mets au défi quiconque de comprendre quelque chose aux principes de la nouvelle organisation. Dans la segmentation, on a maintenant une typologie de suivi avec des critères tous plus délirants les uns que les autres, la longueur de la mesure, la compréhension de sa condamnation par le justiciable... D'ailleurs, tous les DSPIP qui ont essayé d'expliquer la segmentation à leur équipe se sont confrontés à incompréhension, parfois bienveillante, mais pas

³⁴¹¹ DAP, Organisation des SPIP, *Mémo SPIP* n°14, 18 mai 2010, Ministère de la Justice, 4 p., spéc. p. 3.

³⁴¹² Au sein du SPIP C, 9% des dossiers relevaient du segment 1, 15% du segment 2, 41% du segment 3, 8% du segment 4 et 22% du segment 5 sur l'ensemble du service.

Au sein du SPIP A, entre 10 à 12% des dossiers relevaient également du segment 1.

³⁴¹³ Dans le SPIP C, il existe de fortes disparités entre les trois antennes, l'une n'intervenant qu'en milieu ouvert, l'une comportant un centre de détention et l'autre une maison d'arrêt. Si le segment 3 reste important au sein des trois antennes, représentant respectivement 52%, 46% et 32% des dossiers, le segment 5 représente 52% des dossiers de l'antenne rattachée au centre de détention, contre 8% en maison d'arrêt et 0% en milieu ouvert. En milieu ouvert, le segment 2 est proportionnellement plus important regroupant 26% des dossiers, contre 19% en maison d'arrêt et 5% en centre de détention.

toujours. C'est quelque chose d'insondable, d'illisible. » (Représentant de la CGT, 2010)

Seul le segment 1 a fait l'objet d'une définition précise préalablement à sa mise en oeuvre, ce qui en a facilité son appropriation par les personnels.

860. Ce premier segment s'apparente à un suivi administratif classique, un simple suivi de contrôle adapté aux personnes qui ne nécessitent pas d'accompagnement spécifique. Le suivi repose sur un contact mensuel écrit, et si besoin téléphonique avec la PPSMJ. Il peut être complété par un entretien semestriel au sein du service. Le contrôle est principalement un « *contrôle sur pièce* »³⁴¹⁴, le justiciable se contentant d'adresser ses justificatifs par voie épistolaire à l'agent. La prise en charge a vocation à être réalisée par un personnel de surveillance rattaché au SPIP. A la différence du suivi administratif, l'orientation vers le segment 1 est officielle. Elle repose nécessairement sur une évaluation préalable de la PPSMJ. Sa forte proximité avec le suivi administratif interroge néanmoins sur la pertinence du dispositif et sur l'intérêt de la segmentation en termes d'individualisation des prises en charge.

« Le segment 1, c'est vraiment une prise en charge a minima. On présuppose que les PPSMJ respectent leurs obligations, répondent aux convocations, ont le cas échéant déjà indemnisé les victimes, ont engagé une démarche de soin. Donc on a à faire à un suivi administratif. » (DFSPIP C, 2009)

« Le segment 1, c'est un suivi administratif classique, comme on le fait déjà en interne. On a des suivis qui ne nécessitent pas d'accompagnement social. » (DFSPIP A, 2010)

« Le segment 1 vient seulement officialiser le suivi administratif. Mais désormais, ce suivi est officiel, acté. La personne reçoit un courrier du DSPIP qui l'informe de son orientation vers le segment 1, là où, auparavant, la décision était officieuse. Désormais, le cadre est clair, posé, acté et la prise en charge est assurée par le SPIP en tant que service. Mais ce n'est qu'un suivi administratif. » (CPIP A 4, 2012)

De nombreux CPIP interrogés s'accordent à reconnaître que les segments 2 et 3 constituent leur « *coeur de métier* »³⁴¹⁵ et renvoient au suivi classique déjà mis en oeuvre. Ils n'ont pas toujours saisi l'intérêt de la distinction temporelle opérée entre les deux segments, intégrant déjà cette distinction dans leur pratique.

³⁴¹⁴ Entretien avec le DFSPIP A, 2011.

³⁴¹⁵ Cette formule a été reprise par de nombreux personnels interrogés sur la question de la segmentation et notamment par les CPIP A 3, A 8, le DFSPIP A, le DFSPIP C.

« Les segments 2 et 3, c'est le suivi classique en termes de prise en charge. La seule chose qui diffère entre les deux, c'est la notion de temps. Cette distinction n'est pas pertinente parce que cette contrainte temporelle, vous l'intégrez forcément dans votre prise en charge. Mais c'est une prise en charge classique avec des personnes qui ont des problématiques qui nécessitent un accompagnement par un personnel d'insertion et de probation. C'est le coeur de métier, quelle que soit l'évolution des textes. En pratique, ça représente 75% de notre activité. » (DFSPIP A, 2011)

« Les segments 2 et 3 constituent vraiment notre coeur de métier. Ce sont des personnes pour lesquelles on envisage une préparation de la sortie ou un aménagement de peine et sur lesquelles les personnels doivent porter leurs efforts. » (DFSPIP C, 2009)

Cette nouvelle logique présente un intérêt en termes de positionnement professionnel. Le segment 4 a notamment été présenté comme consacrant les compétences de certains agents qui ont pu, de manière empirique ou grâce à des formations complémentaires, se spécialiser sur la prise en charge de certains profils de délinquants.

« Le segment 4, je le trouve tout à fait pertinent. Il vise les gens qui ont un profil lourd qui nécessite un accompagnement particulier. Et donc je pense qu'on a là une véritable opportunité pour certains collègues qui ont poursuivi leurs études, qui ont suivi des formations pour gérer justement ces situations complexes. Cela pourrait permettre de valoriser leurs compétences ». (DFSPIP A, 2010).

Le segment 5, qui, selon les directives de l'Administration Pénitentiaire, doit être appliqué non seulement aux longues peines en milieu fermé, mais également aux prévenus, a été plus ouvertement critiqué.

« Le segment 5, c'est un segment fourre-tout. Et on sent bien que ça ne tient pas la route. Là-dedans, on s'est même retrouvé à y mettre les prévenus. Cela pose question quand même de concevoir un même segment pour les très longues peines et les prévenus. Et pour les longues peines, il y a déjà des outils qui existent comme le projet d'exécution de la peine. Là, on est davantage sur la gestion de la détention. » (DFSPIP A, 2010).

« Le segment 5 n'a aucun intérêt. Il est d'ailleurs abandonné en pratique. » (CPIP A, 8, 2014)

Au regard des pratiques professionnelles des CPIP, la segmentation n'apparaît pas novatrice ou pertinente. Elle se contente de définir, par des termes généraux et imprécis, des profils de PPSMJ. Elle apparaît comme un cadre contraignant, tout changement d'orientation devant suivre

un processus décisionnaire précis. La grille qui définit les cinq segments, « *excessivement complexe et prescriptive au regard des pratiques constatées* » n'apparaît pas pleinement « *opérationnelle* »³⁴¹⁶

« *Le dispositif de la segmentation est trop technique, trop compliqué. On sait, d'expérience, qu'il faut mettre en place des choses simples, cohérentes par rapport au public.* » (DFSPIP A, 2010)

La segmentation ne semble pas à même de garantir l'individualisation et l'harmonisation des suivis.

861. Si la typologie replace le justiciable au coeur de la prise en charge, celui-ci n'est pas appréhendé en tant qu'individu mais en tant que membre d'un groupe de PPSMJ présentant des problématiques communes. Le notion même de segment implique une classification initiale des justiciables sur la base de concepts flous. Le degré de « *potentiel d'évolution* » devient le critère déterminant de la prise en charge, ce qui induit une appréhension subjective et relativement moralisatrice du justiciable. Dans le cadre du segment 1, l'agent doit apprécier « *le niveau d'autonomie de la PPSMJ dans l'environnement qui est le sien* » en s'assurant que la PPSMJ est « *capable d'inter-agir avec ses interlocuteurs de façon maîtrisée* »³⁴¹⁷. Même si l'évaluation et l'orientation sont conçues comme évolutives, le dispositif « *présuppose une permanence d'attitude de sa part rarement constatée en pratique* »³⁴¹⁸. La définition des segments ne contient aucune indication en terme d'intensité du suivi, les segments pouvant impliquer un suivi allégé ou intensif³⁴¹⁹. Les CPIP conservent toute latitude pour mener le suivi comme ils l'entendent. La segmentation ne constitue en ce sens pas un cadre contraignant, permettant une harmonisation des prises en charge. Elle ne permet pas d'assurer une véritable lisibilité des suivis, ni de pallier les faiblesses du suivi différencié en termes de fréquence des convocations et de durée des entretiens. Les personnels continuent de différencier leurs suivis au regard de leur intensité, sans que leurs pratiques n'aient été harmonisées. C'est pourtant au regard de la fréquence des entretiens et de leur contenu que les services français souffrent de la comparaison avec les services étrangers. La cohérence même de l'ensemble de la réforme est délicate à saisir dès lors que l'orientation apparaît déconnectée du risque de récidive que le DAVC est supposé établir. Selon le modèle RBR, le niveau de risque potentiel de récidive des justiciables est conçu comme

³⁴¹⁶ IGF, IGSJ, op. cit., Annexe II, Les modalités de prise en charge des PPSMJ au sein des SPIP, 99 p., spéc. p. 25.

³⁴¹⁷ DAP, *Prise en charge du segment 1*, op. cit., spéc. p. 5.

³⁴¹⁸ ib. id.

³⁴¹⁹ IGF, IGSJ, ib. id.

un paramètre déterminant pour déterminer l'intensité de la prise en charge. Celle-ci doit évoluer au cours du suivi, étant établi que les taux de récidive ou de réitération les plus élevés se situent dans une proximité temporelle par rapport à la sortie de prison notamment. C'est en ce sens que le suivi est mené dans de nombreux services étrangers³⁴²⁰. Le bilan de l'expérimentation du segment 1 renforce les interrogations sur la pertinence du nouveau dispositif. Dans les services expérimentaux, le SME, principalement pour délit routier en état alcoolique, constitue la mesure la plus fréquemment orientée vers le segment 1. Ces pratiques viennent contredire l'objectif annoncé d'une rupture entre le type de suivi et la nature de l'infraction et de la peine³⁴²¹. La segmentation présente, a priori, un faible intérêt en termes de qualité des prises en charge. Il est toutefois délicat de se positionner clairement dès lors que seul le segment 1 a été mis en oeuvre, et que par ailleurs, il n'a fait l'objet d'aucune évaluation qualitative ou quantitative. Dans les SPIP étudiés, il n'a concerné qu'une centaine de personnes. Son introduction a pourtant cristallisé de nombreuses inquiétudes au sein des personnels d'insertion et de probation comme des JAP.

2 – Une logique gestionnaire

862. La segmentation a fait l'objet d'une mise en oeuvre limitée (a). Ce bilan nuancé résulte, au moins en partie, des difficultés d'appropriation des personnels qui ont perçu ces nouvelles modalités de prise en charge comme répondant à une logique de gestion des flux (b).

a- Le bilan nuancé de la segmentation

863. La prise en charge des PPSMJ relevant du segment 1 par le personnel de surveillance constitue l'un des enjeux principaux de la réforme. Le rattachement des surveillants au SPIP peut se justifier, au regard des finalités de la prise en charge. Il permet une valorisation professionnelle de ce corps. Il consacre la possible polarisation du suivi, opérant une scission entre le contrôle et l'accompagnement, alors même que ces aspects devraient être liés.

864. Dans le cadre de la redéfinition des compétences des CPIP, des personnels de surveillance ont été affectés au sein des SPIP afin de prendre en charge le placement sous surveillance électronique. Ils ont vocation à assurer les suivis orientés vers le segment 1³⁴²². L'introduction des surveillants au sein des SPIP est défendue au regard de la conception minimale du suivi, axé

³⁴²⁰ DINDO S., op. cit., spéc. p. 149: à titre comparatif, dans les services anglais ou suédois, la prise en charge repose sur un entretien hebdomadaire ou bi-hebdomadaire pendant les premiers mois de la prise en charge.

³⁴²¹ SPIP A, *Rapport d'activité pour l'année 2010*, op. cit., spéc. p. 45 ; SPIP A, *Rapport d'activité pour l'année 2012*, op. cit. spéc. p. 23

³⁴²² Au sein des SPIP étudiés, un à deux surveillants étaient affectés au service au 31 décembre 2012.

uniquement sur le contrôle. A ce titre, l'intervention d'un CPIP n'apparaît pas justifiée.

« Tous les gens ne nécessitent pas un accompagnement social. On peut toujours trouver du social, forcément. Mais à un moment donné, quand vous avez une personne qui accepte d'indemniser les victimes, qui accepte sa mesure, c'est juste un travail de contrôle. Avec le segment 1, on est dans une pure logique de contrôle, contrôle qui, au sein de l'Administration Pénitentiaire incombe aux surveillants. Donc c'est logique. » (DFSPIP A, 2010)

« Moi, le segment 1, je trouve que ça a du sens. Au bout d'un moment, quand tu as des personnes en suivi qui ont bien évolué, pour lesquelles tu n'as plus rien à faire, auxquelles tu n'as plus rien à dire, ça ne me choque pas qu'elles soient suivies par un surveillant. » (CPIP A 1, 2011)

Pour les surveillants, la segmentation ouvre de nouvelles perspectives professionnelles. Les agents évoquent une évolution pertinente de leur métier, consacrant leurs compétences en matière de suivi des PPSMJ. Il est réducteur de considérer les missions des surveillants en détention sous un angle uniquement sécuritaire. Leur présence quotidienne en détention les conduit à participer au processus de réinsertion des détenus³⁴²³. Certains sont enclins à sortir du cadre carcéral, jugé contraignant, pour diversifier leurs pratiques professionnelles. Les surveillants rattachés aux SPIP sont majoritairement volontaires. Ils avaient, pour la plupart, en charge la mise en oeuvre du placement sous surveillance électronique au sein de leur établissement pénitentiaire. Leur intégration aux SPIP leur permet d'enrichir leurs pratiques. Libérés de leurs uniformes, ils sont chargés d'assurer un suivi, certes minimal, mais valorisant professionnellement.

« Pour moi, le fait de pouvoir intégrer le SPIP, c'est vraiment une opportunité professionnelle intéressante. Je me sens plus autonome dans l'exercice de mes fonctions. Et ça me permet de sortir de la maison d'arrêt et de faire autre chose que de la gestion de la détention. » (Personnel de Surveillance, A, 2012)

« Pour les collègues surveillants, c'est valorisant parce qu'ils ont en charge des suivis. » (DFSPIP A, 2010)

Ces personnels ont globalement été bien accueillis dans les services. Toutefois, les CPIP se sont interrogés sur les finalités de la segmentation et sur le nouveau champ de compétences des surveillants.

³⁴²³ MBANZOULOU P., *La réinsertion sociale des détenus*, op. cit.

865. Les nouvelles attributions des surveillants, y compris à l'égard des personnes bénéficiant d'un PSE, reposent sur l'idée que certains suivis ne nécessitent pas d'accompagnement particulier. Cette conception n'est pas partagée par l'ensemble des personnels d'insertion et de probation. Comme les principaux syndicats, certains agents estiment que tout suivi doit reposer sur un travail sur le passage à l'acte, sur le rapport à la loi et comporter une dimension socio-éducative. A leur yeux, le volet contrôle fait partie intégrante de leurs missions³⁴²⁴. Il doit être associé à un accompagnement, qui, s'il peut être réduit à l'égard de certaines PPSMJ doit être conservé. Si certains agents de probation s'avèrent particulièrement réticents à se séparer de leurs dossiers, la plupart semblent guidés par le souci de préserver un suivi de qualité aux fins de prévenir efficacement la récidive. Ils refusent un clivage entre le volet contrôle et le volet accompagnement de leurs missions. Leur position rejoint les recommandations du Conseil de l'Europe³⁴²⁵. Dans une perspective de prévention de la récidive, cette conception du suivi se justifie pleinement. Si les CPIP reconnaissent que certains dossiers peuvent requérir une prise en charge allégée, ils estiment que ce dernier doit être mené par un personnel compétent, alors que les surveillants ne sont pas formés pour assurer un tel suivi dans le cadre de leur formation initiale.

« La DAP expérimente l'affectation des surveillants sur certains types de prise en charge. Le surveillant est chargé du suivi de certaines personnes ce qui relève du champ du travail social. Les surveillants ne sont pas formés pour ça. On est franchement opposé à cette délégation parce qu'on estime que c'est avoir une conception particulière de la mesure. C'est occulter la vocation éducative du suivi. » (Représentant de la CGT, 2010)

« On est contre la dichotomie entre probation et assistance. On admet que les surveillants peuvent apporter des compétences. On demande que leur champ d'intervention soit revu et élargi, mais pas qu'ils viennent empiéter sur les compétences des CIP. Même si tous les suivis ne nécessitent pas un travail socio-éducatif approfondi, au départ, il y a toujours besoin de travailler sur l'acte, sur le rapport à la loi. .» (Représentant du SNEPAP, 2010)

Les personnels de surveillance ont pu bénéficier de certaines sessions de formations au niveau inter-régional. Elles se sont souvent limitées à des modules portant sur l'utilisation de l'application APPI. Dans les services expérimentaux étudiés, les DSPIP ont mis en place des formations internes et des formes de parrainage par un CPIP référent afin d'accompagner les surveillants dans leurs nouvelles fonctions. Le suivi débute, dans certains services, par un

³⁴²⁴ Entretien avec le DFSPiP A, 2011

³⁴²⁵ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1, op. cit., règle n°55.

entretien conduit par le surveillants et par l'agent référent qui a procédé à l'évaluation initiale. L'entretien semestriel que le surveillant peut réaliser en cours de suivi se conçoit comme un entretien de contrôle, formel. Il ne doit en principe pas porter sur les faits. En cas d'incident, témoignant d'une difficulté de la PPSMJ de respecter le cadre de son suivi, un entretien individuel peut être mené par le CPIP auprès de la PPSMJ.

866. En pratique, le bilan du segment 1 s'avère mitigé, les personnels de surveillance étant majoritairement accaparés par le suivi des placement sous surveillance électronique³⁴²⁶. En absence d'adhésion de la part des CPIP, l'orientation vers le segment est restée timide. Les JAP mandants des services étudiés, et notamment des SPIP A et B, se sont pleinement saisis de leur faculté de refuser l'orientation vers le segment 1, s'opposant à ce suivi de contrôle formel, dénué de tout accompagnement régulier. Les efforts de certains DSPIP pour les associer à la réforme n'ont pas permis de dépasser ces réticences.

« Dans le segment 1, la DAP prévoyait une convocation au SPIP tous les six mois, ce qui avait fait bondir les JAP. Et au niveau de la direction inter-régionale, les consignes sont de ne pas prévoir de convocation du tout. Donc ce qui est en train de se produire, c'est qu'à chaque fois qu'on propose une orientation en segment 1, les JAP utilisent leur faculté de nous communiquer des instructions générales et particulières pour bloquer nos décisions. La difficulté, c'est bien ces deux articles du code de procédure pénale qui posent problèmes depuis les origines quasiment, l'article D.576 et surtout l'article D577. Toutes nos orientations vers le segment 1 sont retoquées. » (DFSPIP C, 2011)

« Moi, les JAP, je les ai associés à la réforme des segments. Je suis intervenu à la demande de la direction inter-régionale lors des conférences régionales d'aménagements de peine pour présenter succinctement les segments. Mais ce matin, j'ai appris le premier blocage d'un magistrat. Il précise qu'il n'est pas favorable à l'orientation en segment 1 en raison du quantum de la peine. Donc je vais devoir lui expliquer la nouvelle philosophie. Il est encore dans les vieux schémas. Mais maintenant, on s'en fiche du quantum dès lors que la personne a intégré la mesure et présente un risque nul de récidive. » (DFSPIP A, 2010)

Au-delà d'un simple position idéologie, ces blocages ont pu être induits par la question de la responsabilité en cas de récidive. La segmentation s'est heurtée à de nombreux résistances professionnelles. Elle a davantage été perçue comme conduisant à un morcellement de la prise en charge destinée à permettre une gestion des flux des dossiers.

³⁴²⁶ Fin 2011, dans les SPIP A et C, une centaine de personnes était orientée en segment 1 et suivie par les deux personnels de surveillance. Les DFSPIP soulignaient leurs difficultés à évaluer le nombre de dossiers relevant du segment 1 que ces agents pouvaient suivre, craignant une montée en charge progressive mais exponentielle du nombre de PSE.

b- L'inscription du suivi dans une logique gestionnaire

867. La principale critique émise à l'encontre de la segmentation, et notamment du segment 1, résulte de son inscription dans une logique gestionnaire. La spécialisation sous-tendue des personnels sur un type de segment, associée à la délégation des suivis du segment 1 et du placement sous surveillance électronique aux personnels de surveillance a été perçue comme permettant de gérer les flux de dossiers.

868. La segmentation induit une forme de spécialisation des personnels dans le cadre d'une organisation de service rationalisée. Associée à la restructuration des services autour de pôles de compétences, elle propose une nouvelle conception de la répartition des dossiers au regard du profil de la PPSMJ et du type de suivi proposé. Dans une perspective de rationalisation des méthodes de prise en charge, cette évolution apparaît comme un gage d'efficacité. Les personnels dédiés à un type spécifique de prise en charge doivent gagner en efficacité. Une telle spécialisation présenterait des intérêts en termes de qualité de la prise en charge. Dans le cadre de la segmentation, elle ne recueille toutefois pas l'assentiment des professionnels qui y voient, au contraire, un risque d'appauvrissement de leurs pratiques professionnelles. Ils se montrent soucieux de conserver une diversité dans le type de dossiers qu'ils suivent. A leurs yeux, la spécialisation comporte un risque de routinisation des pratiques.

« La spécialisation, c'est un vieux débat dans le service parce que beaucoup de personnels redoutent la spécialisation et considèrent qu'un CPIP doit suivre toutes les mesures, que c'est ce qui fait la richesse du métier. » (DFSPIP C, 2010)

« C'est difficile de n'avoir que des suivis compliqués et c'est ennuyeux de n'avoir que des suivis simples. L'idéal, c'est d'avoir un peu de tout. D'un point de vue personnel, je suis content de voir des gens qui vont bien, qui ont évolué. Et je suis aussi content d'avoir de gros dossiers, avec plus d'enjeux. C'est la variété qui fait la richesse de notre métier. » (CPIP A 1, 2011)

« C'est épuisant professionnellement de ne suivre que des personnes ayant des problématiques lourdes. » (CPIP A 3, 2011)

La spécialisation des personnels conduit à une fragmentation de la prise en charge, entraînant une rupture du suivi en cas de changement de segment. Sous couvert d'individualisation, certains CPIP ont craint que l'orientation réponde avant tout à une logique gestionnaire.

869. Ces craintes ont été renforcées par les répercussions de l'affaire de Pornic. Les différents rapports d'inspection ont contribué à mettre en exergue le scandale des dossiers en attente d'affectation, qui affecte la crédibilité et l'efficacité de la sanction pénale³⁴²⁷. La prise de conscience des longs délais de mise à exécution des décisions pénales ou de leur absence de mise à exécution³⁴²⁸ a fait peser de nouvelles exigences sur les Parquets sommés de ramener les mesures à exécution dans des délais raisonnables. Cette purge au niveau des services judiciaires, notamment permise par la généralisation des BEX, a eu pour effet de reporter les difficultés de mise en oeuvre en aval, sur les services de l'application des peines et les SPIP. Elle a conduit à un engorgement de ces derniers, les services étant conjointement soumis à l'exigence de suivre effectivement tous les dossiers. C'est dans ce contexte particulier que la nouvelle typologie des suivis a été expérimentée au sein des services. Les rapports relatifs à la prise en charge de M. Meilhon ont souligné les pratiques disparates des SPIP en matière d'affectation et de suivi des dossiers et les faiblesses de l'articulation entre le milieu ouvert et la détention³⁴²⁹. Cette affaire a marqué un véritable tournant dans les pratiques des services, ressenti par l'ensemble des personnels interrogés.

« Il y a clairement un avant et un après Pornic. Cette affaire a profondément modifié nos pratiques et notre positionnement, c'est indéniable. » (DFSPIP A, 2011)

« L'affaire Meilhon a vraiment constitué un tournant important. Les choses ne seront plus jamais pareilles... » (CPIP B 1, 2011)

Suite à cette affaire, le principe de la différenciation a été reconsidéré, dès lors qu'*« il n'a plus été question de rechercher à déterminer ce qui relevait d'une priorité, mais bien d'envisager tous les suivis comme des priorités »*³⁴³⁰.

870. L'exigence d'effectivité de la réponse pénale apparaît traverser l'ensemble du procès sous différentes modalités. Situés en amont de la chaîne pénale, les services ont été directement

³⁴²⁷ ISP, *Rapport relatif à la prise en charge de M. Tony Meilhon par le SPIP de Loire-Atlantique*, op. cit. ; IGSJ, *Inspection de fonctionnement du service de l'application des peines du tribunal de grande instance de Nantes*, op. cit. ; IGF; IGSJ, *Les services pénitentiaires d'insertion et de probation*, op. cit.

³⁴²⁸ TIMBART O., LUMBROSO S., BRAUD V., op. cit. ; BLANC E., *Rapport d'information n°505 (...) sur l'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes majeures*, op. cit, spéc. p. 38-64.

³⁴²⁹ ISP, op. cit., spéc. p. 8 : le dossier de M. Meilhon a été jugé non prioritaire au regard de sa dernière condamnation. Il a rejoint le stock des dossiers en attente d'affectation. En avril 2010, le stock du SPIP de Nantes était constitué de 690 mesures dont 176 TIG, 157 condamnations relevant du champ d'application de la procédure dite 723-15 CPP et de 357 SME.

³⁴³⁰ MILBURN P., JAMET L., op. cit., spéc. p. 33

touchés par ces nouvelles orientations, entraînant soit un afflux de dossiers au sein des SPIP, soit une augmentation du nombre de dossiers en attente d'affectation. Au sein du SPIP A, près de 2400 mesures étaient en stock au sein de la juridiction au 31 décembre 2011. « *Cette situation a fragilisé l'action du service par une inquiétude sur la capacité de celui-ci à répondre dans des conditions raisonnables et efficaces à la prise en charge de l'ensemble de ces mesures* »³⁴³¹. Elle a pu nourrir certaines tensions au sein des services, entre les agents de probation et le cadre de service, débiteur d'une obligation de résultat dans sa mission d'affectation des dossiers. Les directeurs des SPIP sont conduits à se positionner en tant que gestionnaires, comptables, procédant à un contrôle régulier et parfois inquisiteur de la charge de travail des agents³⁴³². Les rapports d'inspection relatifs à la prise en charge de Tony Meilhon se sont attachés à identifier les principales raisons expliquant l'absence de suivi effectif par le SPIP. Outre les dysfonctionnements matériels, liés à la mauvaise circulation des dossiers notamment, ce sont des fautes personnelles qui ont été recherchées, réactivant la délicate question de la responsabilité des agents en cas de récidive ou de réitération d'une PPSMJ suivie. Désormais, « *chaque acteur et chaque service tend à se prémunir d'une éventuelle faute professionnelle* » par crainte de voir sa responsabilité engagée³⁴³³. Dans cette perspective immunitaire, l'harmonisation et la rationalisation des méthodes d'évaluation et de détermination du niveau de suivi apparaît légitime, en ce qu'elle assure la visibilité du processus décisionnaire sous contrôle du cadre et du JAP.

871. La redéfinition des modalités de suivi souffre d'une ambiguïté originelle. La circulaire de 2008 comme le protocole statutaire de 2009 portent en germes le risque d'une dénaturation des finalités du dispositif, en assignant au principe de la différenciation des suivis différents objectifs a priori antinomiques. Outre l'individualisation des prises en charge, l'orientation des dossiers doit s'inscrire dans une perspective rationnelle de gestion des flux et des moyens des services³⁴³⁴. « *Le principe sous-jacent consiste à mieux gérer la répartition des ressources à l'intérieur des services en relâchant la pression sur les condamnés dont on pense qu'ils ne poseront pas de problème afin de concentrer les moyens sur la prise en charge des personnes* »³⁴³⁵ dont l'expertise a révélé un risque élevé de récidive. La segmentation relève d'« *une stratégie visant à fluidifier le déroulement des mesures afin de réduire les délais d'affectation de de permettre aux*

³⁴³¹ SPIP A, *Rapport d'activité pour l'année 2012*, op. cit., spéc. p. 14

³⁴³² MILBURN P., JAMET L., op. cit., spéc. p. 52

³⁴³³ MILBURN P., JAMET L., op. cit., spéc. p. 35.

³⁴³⁴ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., spéc. p. 4, 2.2.1. ; Protocole statutaire du 9 juillet 2009, spéc. p. 7

³⁴³⁵ LARMINAT (DE) X., op. cit., spéc. p. 156.

SPIP de prendre en charge l'intégralité des dossiers dont il se trouve saisi »³⁴³⁶. Son inscription dans cette logique gestionnaire explique les réticences des agents.

« Pour moi, les segments, ce n'est que de la gestion du manque de moyens. Si on avait seulement soixante dossiers à suivre, la question ne se poserait pas, on pourrait assurer le suivi des dossiers lourds et des dossiers légers. Donc on est purement dans la gestion des moyens et des flux. » (CPIP A 3, 2011)

Le segment 1 permet effectivement d'affecter les suivis simples à des personnels de surveillance sans procéder à de nouveaux recrutements de CPIP. Cette exigence d'affectation systématique des dossiers conduit à s'interroger sur les modalités effectives des suivis, en absence d'évolution notable apportée sur ce point par la segmentation³⁴³⁷. Les rapports menés suite à l'affaire de Pornic ont interrogé la pertinence du dispositif, appelant à *« une réflexion plus approfondie (...) sur les liens entre différenciation du suivi et segmentation du public »*³⁴³⁸. La pertinence et la qualité de l'évaluation initiale, qui légitime l'ensemble du dispositif, apparaît essentielle, en ce qu'elle garantit l'individualisation de la prise en charge. La faiblesse opérationnelle du DAVC, désormais abandonné, n'a pas permis de mettre les personnels en capacité de procéder à une évaluation pertinente du profil et de la situation du justiciable. *« Dans un contexte de gestion organisée de la pénurie de moyens, la logique de l'expertise tend à s'inverser : le principe de base consiste à abaisser automatiquement le niveau de contrôle au fil du suivi de manière à libérer du temps et des ressources, tandis que le diagnostic, au lieu de jouer un rôle moteur dans l'orientation des parcours, tient uniquement de frein susceptible de venir ralentir ce processus »*³⁴³⁹. Comme l'ont souligné de nombreux professionnels, à partir du moment où l'orientation ne répond qu'à une simple question de gestion de flux, le dispositif n'a plus aucun sens³⁴⁴⁰.

872. La segmentation ne contient aucune précision ni sur la fréquence des suivis, ni sur le contenu de ces derniers. Son élaboration ne repose sur aucun fondement théorique. L'orientation ne semble pas reposer sur le niveau de risque de récidive. Elle repose sur la capacité des personnels à apprécier le potentiel d'évolution du justiciable, ce qui, au regard des limites de leurs méthodes d'évaluation, peut s'avérer délicat. Son efficacité en termes de prise en charge, dans une perspective de prévention de la récidive, peut être interrogée. Quel que soit le segment

³⁴³⁶ ib. id.

³⁴³⁷ MILBURN P., JAMET L., op. cit., spéc. p. 35.

³⁴³⁸ IGF, IGSJ, op. cit., Annexe II, op. cit., spéc. p. 24.

³⁴³⁹ LARMINAT (DE) X., op. cit., spéc. p. 160.

³⁴⁴⁰ Entretien avec le DFSPPIP A, 2011.

vers lequel la PPSMJ est orientée, les CPIP restent maîtres dans la conduite de leurs entretiens, dans la détermination des axes de travail. Les suivis classiques menés par les agents dans le cadre des entretiens individuels apparaissent relativement peu structurés, planifiés. Dans cette même perspective d'harmonisation des pratiques, l'Administration Pénitentiaire s'est attachée à promouvoir une nouvelle forme de prise en charge collective, les programmes de prévention de la récidive.

Section II – Le passage d'une prise en charge individuelle à une prise en charge collective

873. Aux fins de prévenir efficacement la récidive, les méthodes de prise en charge des justiciables ont été repensées. Dans une perspective de travail social, le suivi des justiciables se conçoit de manière individualisée, dans le cadre d'entretiens où l'agent est amené à proposer une prise en charge personnelle et globale sur la base d'une relation de confiance inter-personnelle. L'entretien individuel constitue le cadre privilégié du suivi des PPSMJ. La reconnaissance de la spécificité du travail social au sein de l'Administration Pénitentiaire a induit des évolutions subtiles dans la conception du suivi individuel, conditionné par le cadre judiciaire dans lequel il s'inscrit. En parallèle, des modalités collectives de prises en charge ont été instaurées, avec la promotion des programmes de prévention de la récidive. Ces programmes sous-tendent de profonds changements de la conception du suivi.

874. Alors que selon une conception classique, le suivi des justiciables doit s'inscrire dans une perspective plus large de réhabilitation, les PPR semblent davantage répondre à une volonté de normaliser des comportements individuels, tout en assurant une rationalisation du système. Ces programmes ne sont pas sans faire écho aux traitements correctionnels développés notamment dans les pays anglo-saxons. Les pratiques étrangères ont d'ailleurs inspiré les réformateurs nationaux. Leurs fondements théoriques, et notamment le modèle RBR, restent peu mobilisés, ou de manière officieuse. Mis en oeuvre dans le cadre de la nouvelle pénologie, ces prises en charge peuvent apparaître comme principalement orientées vers la gestion du risque de récidive dans une perspective de protection de la société³⁴⁴¹. Un déplacement des finalités du suivi s'opère. Il n'est pourtant pas certain que cette évolution permettent effectivement d'assurer la protection de la société. De nouvelles perspectives de prises en charge, recentrées sur l'individu, portées par le modèle GLM ou modèle des bonnes vies et le concept de la désistance, pourraient être envisagées. Elles supposent de repenser les finalités de l'ensemble du système pénal. Une approche plus qualitative et globale de la prise en charge pourrait permettre de concilier toutes les finalités a priori antinomiques actuellement assignées à l'exécution de la peine.

875. Afin de renforcer l'efficacité des suivis en termes de prévention de la récidive, les modalités de prise en charge des PPSMJ par les CPIP ont été repensées. Les programmes

³⁴⁴¹ ROBINSON G., Exploring risk management in probation practice, Contemporary developments in England and Wales, op. cit.

collectifs de prévention de la récidive sont venus compléter le cadre classique du suivi individuel, bien qu'ils ne semblent pas toujours compatibles avec une véritable individualisation des suivis (I). Le renouveau conceptuel de la récidive sous-tendu par le concept de désistance pourrait servir de support à l'élaboration de nouvelles méthodes de prise en charge (II).

I – La redéfinition des modalités d'intervention autour de programmes de prévention de la récidive

876. Dans une méthodologie de travail social, les personnels des SPIP s'attachent à proposer un suivi individualisé de la PPSMJ afin de prévenir la récidive, mais plus globalement de tendre à sa réintégration sociale. L'entretien individuel constitue la méthode classique et originelle de suivi des justiciables, cadre privilégié de l'intervention des CPIP (A). Afin de renforcer les capacités d'action des services, l'Administration Pénitentiaire a instauré des méthodes de prise en charge collectives, inspirées des pratiques étrangères, les programmes de prévention de la récidive (B).

A – La prise en charge individuelle, une méthode classique d'intervention

877. Le suivi individuel constitue le cadre classique d'intervention des travailleurs sociaux et donc, originellement, des personnels d'insertion et de probation. C'est sur la base d'une relation individuelle et duale que l'agent est, a priori, le plus à même de proposer un traitement individualisé et adapté et qu'il est amené à contribuer à l'exécution des décisions de justice (1). La reconnaissance progressive de la spécificité du travail social pénitentiaire, enserré dans un mandat judiciaire, a induit des évolutions notables dans la prise en charge des justiciables, conduisant les agents à réduire le champ de leurs interventions pour se centrer, parfois exclusivement, sur les obligations judiciaires imposées au condamné. Le suivi se resserre progressivement autour de l'objectif central de prévention de la récidive, parfois conçu de manière restrictive (2).

1- L'entretien individuel, un cadre garant de l'individualisation du suivi

878. Dans une logique de réhabilitation, de reclassement social ou d'amendement, la prise en charge des justiciable se conçoit de manière extensive et intégrée. Elle repose sur un suivi mené

dans le cadre d'entretiens individuels plus ou moins fréquents qui se situent au coeur des pratiques des personnels des services depuis leurs origines.

879. Originellement, la prise en charge d'une PPSMJ repose sur une relation inter-personnelle afin de l'accompagner dans l'exécution de sa peine. Cette conception se rattache à la philosophie du travail social. Elle a été portée par l'appellation générique de travailleurs sociaux qui désignait, jusqu'en 1993, l'ensemble des professionnels d'insertion et de probation. Les interventions reposent principalement sur le cadre de l'entretien individuel. Ce mode de prise en charge est expressément mentionnée dans les textes réglementaires ou infra-réglementaires relatifs aux services socio-éducatifs et aux CPAL. Il est précisé que « *les travailleurs sociaux affectés dans les établissements pénitentiaires interviennent auprès des détenus lors d'entretiens individuels* »³⁴⁴². La prise en charge individuelle des détenus doit « *rester la priorité de l'intervention des travailleurs sociaux* »³⁴⁴³. Quant aux CPAL, leur intervention s'inscrit « *dans le cadre d'une nécessaire relation de confiance* »³⁴⁴⁴. L'individualisation de la prise en charge a été consacrée dans la circulaire du 21 novembre 2000 qui souligne que « *le mode d'intervention du travailleur social repose en grande partie sur l'entretien individuel, outil principal de recueil d'information et d'intervention auprès de la population placée sous main de justice* »³⁴⁴⁵. Dans le cadre privilégié de cette relation duale, le suivi doit concilier deux aspects constamment rappelés, à savoir contrôler du respect des modalités d'exécution de la peine et favoriser l'insertion ou la réinsertion du condamné³⁴⁴⁶. Le respect des mesures de contrôle judiciairement imposées constitue la spécificité du suivi conduit par les services, comme le soulignent systématiquement les dispositions réglementaires depuis l'instauration des CPAL³⁴⁴⁷. Rappelant à titre introductif l'importance du cadre légal, la circulaire du 21 novembre 2000 a consacré la particularité de l'action des services, alors orientée vers l'accompagnement individualisé des PPSMJ aux fins de soutenir sa réinsertion³⁴⁴⁸.

880. L'entretien individuel constitue une technique professionnelle, outil fondamental de l'intervention des personnels d'insertion et de probation. Cette modalité de traitement individualisé se conçoit comme « *un art dans lequel la science des relations humaines et*

³⁴⁴² CPP, art. D. 465 modifié par le décret 85-836 du 6 août 1985.

³⁴⁴³ Circulaire AP 87-03 G2 du 25 février 1987, op. cit., II.B.1.

³⁴⁴⁴ Circulaire AP 86-20 GH du 25 juillet 1986 relative à l'organisation et au fonctionnement des CPAL, op. cit., spéc. p. 19, 4.2.

³⁴⁴⁵ Circulaire AP 2000-07/PMJ du 21 novembre 2000, op. cit., spéc. p. 7, 4.

³⁴⁴⁶ CHAUVENET A., GORGEON C., MOUHANNA C., ORLIC F., Entre social et judiciaire : quelle place pour le travail social de milieu ouvert ? op. cit., spéc. p. 88.

³⁴⁴⁷ CPP, art. D. 574 modifié par le décret 86-462 du 14 mars 1986.

³⁴⁴⁸ Circulaire AP 2000-07/PMJ du 21 novembre 2000, op. cit., spéc. p. 3.

l'habilité à tirer parti de ces relations sont utilisés pour mobiliser les potentialités de l'individu et les ressources de la collectivité, en vue de promouvoir une meilleure adaptation de celui-ci à tout ou partie de son milieu. » Elle sous-tend une approche profondément humaniste, le délinquant étant avant tout considéré comme « *un être humain qui a besoin d'aide, d'une relation d'homme à homme qu'à cause de son délit la société lui refuse souvent* »³⁴⁴⁹. La conduite d'un entretien exige que les agents disposent des compétences nécessaires pour la réaliser, en respectant les caractéristiques qui conditionnent son intégrité. L'entretien individuel suppose que le personnel adopte certaines postures professionnelles, respecte le justiciable et ses capacités d'auto-détermination et l'appréhende en tenant compte de ses particularités. Dans le cadre d'une prise en charge judiciaire, la rencontre entre l'agent et la PPSMJ doit être préparée, structurée, planifiée³⁴⁵⁰. La circulaire du 21 novembre 2000 proposait en annexes différentes fiches méthodologiques « *présentant des canevas d'entretiens professionnels avec les personnes placées sous main de justice, bases essentielles des méthodes d'intervention des agents pénitentiaires d'insertion et de probation* »³⁴⁵¹.

881. La circulaire du 19 mars 2008 atteste d'une profonde évolution dans la conception même de ce suivi. Elle dispose que la prise en charge des PPSM par les personnels d'insertion et de probation doit porter sur les deux dimensions, qui composent la prévention de la récidive, à savoir une dimension criminologique et une dimension sociale. Dans cette perspective, elle précise que le suivi « *ne peut reposer, dans la majorité des cas, uniquement sur les entretiens individuels* », il doit intégrer une dimension collective³⁴⁵². Dans le cadre individuel, le suivi est avant tout conçu comme permettant de contrôler de manière régulière le respect par la PPSMJ des obligations imposées et de travailler sur le passage à l'acte, la dimension sociale apparaissant secondaire³⁴⁵³. Sur ce fondement, les agents sont incités à circonscrire leur intervention dans le cadre restreint du mandat judiciaire, dès lors que « *si le métier de [CPIP] se caractérise par une approche globale, y compris sociale du justiciable (...), le cadre judiciaire de son intervention en fait un métier spécifique* »³⁴⁵⁴. Cette conception est guidée par l'objectif central de prévention de la récidive qui peut sous-tendre une vision réductrice des finalités des missions des personnels.

³⁴⁴⁹ DE BRAY L., *Travail social et délinquance*, Etudes de criminologie, Bruxelles, Institut de sociologie, Université libre de Bruxelles, 1967, 382 p. op. cit., spéc. p. 18.

³⁴⁵⁰ DE BRAY L., op. cit., spéc. p. 58 et s.

³⁴⁵¹ Circulaire AP 2000-07/PMJ du 21 novembre 2000, op. cit., spéc. p. 15 §

³⁴⁵² Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., 2.3, p. 4

³⁴⁵³ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., 1.2.4., p. 3

³⁴⁵⁴ Protocole statutaire du 9 juillet 2009, spéc. p. 2

882. Si l'entretien individuel constitue encore, en pratique, le coeur du métier³⁴⁵⁵ des agents de probation, « *autour duquel se satellisent les autres tâches à accomplir* »³⁴⁵⁶, il ne présente pas toujours les caractéristiques garantissant un suivi efficace. Au même titre que la détermination de l'intensité du suivi, la détermination des modalités des suivis pâtit des nouveaux impératifs gestionnaires. Le nombre important de dossiers affectés à chaque agent rend délicat la planification, la structuration de l'ensemble des suivis. Conjugée à la faiblesse des formations continues et initiales et en absence de culture d'évaluation qualitative des interventions menées, permettant de valoriser leur pratiques professionnelles, cette situation conduit les CPIP à se replier, dans une perspective parfois immunitaire, sur le seul respect des obligations judiciaires (a). La faible structuration des pratiques individuelles leur confère toutefois une liberté dans le déroulement des entretiens, lieux d'expression d'une conception individuelle de missions auxquelles les personnels tentent de donner un sens (b).

a - Le suivi individuel enserré dans le cadre judiciaire

883. Interrogés sur les raisons qui les ont poussés à passer le concours, les élèves CPIP évoquent majoritairement la dimension sociale et humaine du métier leur permettant d'intervenir, dans le cadre d'une relation inter-personnelle, auprès d'un public en difficulté³⁴⁵⁷. A l'issue de la formation, ayant intégré la prééminence de l'objectif de prévention de la récidive, ils estiment que leur mission consiste avant tout à s'assurer de l'exécution de la peine, la réinsertion des détenus étant alors secondaire³⁴⁵⁸. Leur expérience vient ensuite conforter ou bousculer ce positionnement professionnel, les discours initiaux ne résistant pas nécessairement aux conditions pratiques d'exercice de leurs missions. Sans pour autant occulter la dimension individuelle des prises en charge, les agents deviennent progressivement réalistes, quant aux finalités de la prise en charge.

884. Prenant conscience de leurs difficultés voire de leur incapacité à tendre effectivement à la réinsertion des condamnés, les personnels peuvent avoir tendance à se replier sur le cadre légal

³⁴⁵⁵ LARMINAT (DE) X., op. cit., spéc. p. 345.

³⁴⁵⁶ MILBURN P., JAMET L., op. cit., spéc. p. 79

³⁴⁵⁷ ENAP, *Eléments de connaissance socio-démographiques*, 19^e promotion de CPIP, ENAP, Département de la recherche, Octobre 2014, 8 p. spéc. p. 7 : 28% des élèves avancent comme motivation le fait de participer à la réinsertion des PPSMJ et 27% évoquent leur intérêt pour les métiers de relations humaines. La participation à l'exécution des peines constitue une motivation initiale pour seulement 9% des élèves.

³⁴⁵⁸ GRAS L., *La socialisation professionnelle des conseillers d'insertion et de probation*, op. cit., spéc. p. 17

qui définit les contours de leur intervention³⁴⁵⁹. Ce réalisme peut parfois basculer dans une forme de défaitisme suite à leur confrontation à des situations d'échec et face à leur incapacité matérielle à mettre en oeuvre des suivis réellement individualisés³⁴⁶⁰. Cet échec se mesure principalement par la récidive ou la réitération de personnes suivies qui reviennent nourrir le stock des dossiers suivis au sein des services. Les personnels n'ont que peu de retour positif sur leurs interventions, ce qui ne contribue pas à les valoriser professionnellement. A l'inverse, ils sont soumis à de nombreuses contraintes qui viennent peser sur leur autonomie professionnelle et renforcer une conception restrictive du suivi essentiellement axé sur le contrôle du respect des obligations prononcées. Le suivi réalisé par les CPIP se conçoit comme une « *activité légale sous contrainte* »³⁴⁶¹. Ces contraintes sont principalement de deux ordres, temporel et juridique. Elles sont intrinsèquement liées. Le temps de la prise en charge reste circonscrit dans le seul temps de l'exécution de la peine, les agents étant incités à intervenir le plus tôt possible après le prononcé de la décision judiciaire ou de la mise sous écrou³⁴⁶². Ils sont en outre soumis à l'injonction de prendre en charge l'ensemble des dossiers. Dans le cadre des suivis, ils doivent rendre des comptes au JAP, du déroulement de la mesure, et particulièrement du respect des obligations imposées. La multiplication des écrits et l'informatisation des pratiques peut rogner sur le temps accordé aux échanges avec le justiciable. Les personnels se trouvent de plus en plus accaparés par des préoccupations annexes, et notamment la réalisation des nombreuses tâches administratives liées à la production des rapports³⁴⁶³.

885. La prise en charge se conçoit dans une succession d'entretiens individuels, d'une durée moyenne d'une trentaine de minutes³⁴⁶⁴. Dans ce temps contraint, le suivi est principalement axé sur le contrôle du respect des obligations, qui constituent le support essentiel de la prise en charge. Cette focalisation sur le respect des obligations témoigne d'une conception restrictive des missions. Le suivi peut, dans ces conditions, se détourner partiellement des finalités de l'exécution des peines, à savoir la prévention de la récidive et la réinsertion des justiciables. La spécificité du travail social pénitentiaire, au regard du mandat judiciaire qui le légitime, positionne les CPIP en tant que maître d'oeuvre de l'exécution de la peine³⁴⁶⁵. Ils sont les garants du respect du cadre judiciaire par le justiciable. Le non-respect des modalités de mise en oeuvre

³⁴⁵⁹ OTTENHOF R. (dir.), op. cit., spéc. p. 121.

³⁴⁶⁰ LALANDE P., Comment devient-on « réaliste » ? Une étude sur la trajectoire mentale des agents de probation, op. cit., p. 17 et s.

³⁴⁶¹ CHAUVENET A., GORGEON C., MOUHANNA C., ORLIC F., op. cit., spéc. p. 78.

³⁴⁶² Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., 2.1

³⁴⁶³ IGS-ISGJ, op. cit., spéc. p. 4.

³⁴⁶⁴ IGS-ISGJ, op. cit., Annexe II, op. cit., spéc. p. 7.

³⁴⁶⁵ LARMINAT (DE) X., op. cit., spéc. p. 372

d'une mesure restrictive de liberté constitue une éventuelle cause de révocation ou de retrait de la mesure octroyée³⁴⁶⁶. Les modalités de mise en oeuvre s'articulent ainsi principalement autour des obligations prononcées par le magistrat. Parmi ces obligations se trouvent les obligations générales et les obligations particulières³⁴⁶⁷. Il appartient aux agents de signaler au JAP tout manquement au cadre judiciaire. La production des justificatifs par le justiciable constitue un élément central de l'entretien. De manière quasi invariable, l'entretien débute par la présentation par la PPSMJ des documents attestant du respect de ses obligations, qui sont souvent versés au dossier. La manière dont les agents se saisissent de ces documents et investissent leur mission de contrôle laisse à voir d'importantes nuances en termes de positionnement professionnel. Si par le biais de leurs écrits, les personnels sont amenés à rendre des comptes, l'essentiel du suivi se déroule dans le cadre clos et intime des bureaux d'entretiens. Les CPIP disposent d'un large pouvoir discrétionnaire d'appréciation. Ils bénéficient d'une certaine autonomie dans la manière dont ils conduisent leurs entretiens et assurent le suivi. Les disparités pratiques qui en découlent ne sont pas sans interroger au regard du principe d'égalité de traitement des justiciables. En dépit du cadre judiciaire contraignant, l'entretien individuel laisse une relative latitude aux personnels pour assurer leurs suivis. Des positionnements types ont pu être dressés au sein des services étudiés. Cette typologique comporte des limites inhérentes à toute tentative de classification. Elle n'en présente pas moins un intérêt opérationnel certain. Le positionnement professionnel des agents dans la conduite des entretiens illustre leur conception personnelle de leurs missions.

b - Le suivi individuel, expression d'une conception personnelle des missions

886. Au même titre que la détermination de l'intensité des suivis, les agents disposent d'une relative indépendance dans la conduite de leurs suivis. Aucun effort de structuration ou de planification ne ressort des différents textes réglementaires ou infra-réglementaires ou des différents documents émanant des services. Le contenu du suivi ne fait l'objet d'aucune définition harmonisée.

887. D'un point de vue réglementaire, la principale obligation faite aux CPIP est de s'assurer

³⁴⁶⁶ C. pén., art. 132-47 modifié par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 relatif à la révocation du SME ; CPP, art. 733 modifié par la loi n°2010-242 du 10 mars 2010 relatif à la révocation de la libération conditionnelle ; CPP, art. 723-2 modifié par la loi n°2011-525 du 17 mai 2011 relatif au retrait du placement à l'extérieur ou de la semi-liberté en tant que peines restrictives de liberté ; CPP, art. 723-7-1 modifié par la loi n°2011-525 du 17 mai 2011 relatif au retrait du PSE peine restrictive de liberté ; CPP, art. 723-2 modifié par la loi n°2011-525 du 17 mai 2011 relatif au retrait du placement à l'extérieur, du PSE, de la semi-liberté ou de la libération conditionnelle dans le cadre de la procédure simplifiée d'aménagement de fin de peine ; CPP, art. 723-13 modifié par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 relatif au retrait du PSE aménagement de peine.

³⁴⁶⁷ CPP, art. D. 574 modifié par le décret n°2014-1582 du 23 décembre 2014, en vigueur au 27 décembre 2014.

du respect des obligations et d'en rendre compte au magistrat mandant. L'appréciation du respect des obligations laisse place à une grande diversité des pratiques. Seule la non-réponse aux convocations du CPIP constitue un motif clairement identifié par l'ensemble des services témoignant d'une difficulté dans un suivi. Les SPIP étudiés ont défini des mesures graduées à mettre en oeuvre en cas d'absence en entretien³⁴⁶⁸. Celles-ci peuvent varier selon les services. Leur application suppose en outre que l'agent référent considère effectivement l'absence comme injustifiée et signale cette absence. Les obligations particulières, et notamment des obligations de soin et de travail, font l'objet d'une appréciation variable voire subjective, n'étant aucunement définies dans leurs objectifs et leur contenu précis. Elles donnent souvent lieu à un contrôle formel, reposant sur la production d'un justificatif de soin ou de recherche d'emploi. Ce document ne permet aucunement d'attester qu'une véritable démarche de soin ou de recherche de travail a été engagée. Dans le cadre de l'obligation de soin, le condamné remet au CPIP un certificat émanant du personnel médical qui se contente d'attester de sa présence aux rendez-vous³⁴⁶⁹. En ce qui concerne l'obligation d'activité, l'agent doit souvent se contenter des déclarations du condamnés attestant de l'envoi de nombreuses candidatures. Ces propos peuvent éventuellement être confirmés par des attestations émanant des agences d'emploi temporaire³⁴⁷⁰. Ces documents constituent le support des échanges instaurés entre l'agent et la PPSMJ, au travers desquels se noue la relation inter-personnelle qui conditionne le contenu du suivi. Tous les personnels n'investissent pas le cadre de l'entretien individuel de la même manière. Différents positionnements ont pu être observés au sein des SPIP étudiés. Ils apparaissent, en partie, induits par la formation universitaire initiale des personnels³⁴⁷¹.

888. Certains CPIP, principalement issus de filières juridiques et majoritairement jeunes dans la profession, assument totalement le rôle de contrôleur. Ce profil de juristes tend à devenir majoritaire au fil des recrutements³⁴⁷². Pour ces derniers, le cadre légal constitue le support de la prise en charge. Le suivi a pour objectif de contraindre le condamné à respecter le cadre fixé³⁴⁷³.

³⁴⁶⁸ En cas d'absence, une nouvelle convocation simple est adressée par courrier au condamné, le convoquant systématiquement au siège du SPIP ce qui constitue déjà un premier niveau de sanction pour les condamnés habituellement suivis en permanence délocalisée. En cas de nouvelle absence, une seconde convocation simple est à nouveau adressée, suivie si besoin d'une convocation en lettre recommandée avec accusé de réception. Ce n'est qu'en cas de nouvelle absence qu'un rapport d'incident est adressé au JAP.

³⁴⁶⁹ DINDO S., op. cit., spéc. p. 355

³⁴⁷⁰ La production de telles attestations est toutefois rare, les agences d'intérim étant peu enclines à les délivrer, et les condamnés eux-mêmes n'en faisant pas nécessairement la demande par crainte d'être stigmatisés.

³⁴⁷¹ LARMINAT (DE) X., op. cit., spéc. p. 196-199: dans sa thèse, l'auteur présente trois modèles types d'agents de probation: le travailleur social, le contrôleur et le criminologue. Bien que toute tentative de classification puisse apparaître réductrice, elle correspond aux positionnements professionnels observés au sein des services étudiés.

³⁴⁷² LHUILIER D. (dir.), op. cit., spéc. p. 21; MILBURN P., JAMET L., op. cit., spéc. p. 80; ENAP, op. cit., p. 4 : 68% des élèves étaient issus de la filière juridique.

³⁴⁷³ Voir annexe 3.

En cas de condamnation assortie d'une obligation de soin suite à une CEA par exemple, ces agents ne vont pas nécessairement mener un travail de fond sur la problématique sanitaire. Ils rappellent le cadre légal, c'est-à-dire les circonstances dans lesquelles la consommation devient infractionnelle. Ils peuvent se contenter d'un travail de vérification purement formel des justificatifs qu'ils versent au dossier. Ils ne s'en saisissent pas nécessairement dans le cadre du suivi. Ces CPIP se positionnent clairement en tant qu'auxiliaire du JAP. Ils se montrent plus enclins à lui transmettre les violations des obligations. La dimension contrôle est clairement intégrée comme faisant partie intégrante de leurs missions³⁴⁷⁴. En contrepartie, ces CPIP peuvent avoir des attentes très fortes à l'égard du magistrat. Il semble toutefois réducteur de les positionner uniquement sur un objectif répressif. Ces agents n'occultent pas pour autant le volet assistance de la prise en charge. Ils ont simplement une conception précise de leurs missions, encadrées dans le cadre judiciaire. Se refusant d'empiéter sur les missions des services sociaux de droit commun, ils se contentent d'orienter le condamné vers les partenaires ad hoc pour toutes les questions relevant des domaines social ou sanitaire.

« Je pense que mes collègues me mettent dans le contrôle, la probation. Moi, le métier, je l'ai fait plus pour la probation que la réinsertion. Enfin ceux qui se disent réinsertion manient très bien la probation et ceux qui se disent probation manient très bien la réinsertion. C'est juste que tu préfères t'afficher avec telle ou telle étiquette. On fait les deux. Mais on n'est pas un service social. On n'est pas des assistants sociaux. Le volet assistance, c'est savoir aiguiller les bonnes personnes vers les services de droit commun. On est un SPIP, rattaché au Ministère de la Justice, on est des CPIP. On est là pour faire de la probation, mais la probation n'a pas qu'un volet contrôle, quand ça se passe bien on fait un contrôle positif, on renvoie des bonnes choses. Mais un élément indispensable c'est le cadre. » (CPIP A 1, 2011)

Ces personnels se positionnent comme « *des agents de probation dont le travail est d'examiner et de contrôler (...) le bon respect [des] obligations judiciaires* »³⁴⁷⁵, optant pour une conception minimaliste de l'exécution de la peine³⁴⁷⁶. Le travail sur le passage à l'acte et le rapport à la loi est central mais très juridico-centré. Il s'agit avant tout de s'assurer que le condamné a intégré la norme pénale pour éviter tout risque de récidive, sans nécessairement s'intéresser à la situation personnelle, sociale, familiale ou professionnelle du condamné. En pratique, ce type de prise en charge induit une forte responsabilisation des condamnés, les CPIP se refusant d'entrer dans une logique d'assistance. Ils ne cherchent pas nécessairement à faire comprendre aux justiciables les intérêts personnels qu'ils pourraient trouver en changeant de comportement. Ils insistent

³⁴⁷⁴ LHUILIER D., op. cit., spéc. p. 34.

³⁴⁷⁵ MILBURN P., JAMET L., op. cit., spéc. p. 82.

³⁴⁷⁶ DINDO S., op. cit., spéc. p. 170.

davantage sur les risques encourus en cas de réitération ou de récidive. Ce type de suivi se traduit par une certaine distance entre l'agent et le justiciable, appréhendé essentiellement sous le prisme de sa condamnation et de ses obligations. Le suivi est relativement structuré mais uniquement sur la base du respect des obligations judiciaires.

889. A l'inverse, certains CPIP, issus principalement des filières sciences humaines, présentent davantage un profil d'éducateur ou de travailleur social classique. Ils se positionnent dans une perspective d'aide et d'assistance, ayant une conception plus globale de la prise en charge et tentant de comprendre les raisons plus profondes de la délinquance³⁴⁷⁷.

« Moi, je fais de l'éducatif. Mon métier comprend une part de travail sur l'éducatif, de travail social avec pour but la réinsertion » (CPIP, A 5, 2012)

« Je me considère comme un éducateur pénitentiaire, ni plus ni moins » (CPIP, B 1, 2011)

Ces personnels s'attachent à développer une connaissance approfondie de la situation du justiciable avec lesquels ils tentent d'établir une certaine proximité. S'investissant davantage dans le suivi, ils vont notamment chercher à dépasser le cadre du secret professionnel par le biais de relations inter-personnelles avec les personnels de santé afin d'être en mesure d'apprécier effectivement l'évolution des problématiques sanitaires. Ils peuvent avoir tendance à opter pour un discours moralisateur, emprunt d'empathie. Face à une même condamnation pour CEA, ils peuvent commenter les différents résultats d'examens pour apprécier la consommation, voire, pour certains agents, fixer au condamné des objectifs en termes de diminution de la consommation³⁴⁷⁸. Dans leur discours, le signalement des violations au JAP apparaît comme une obligation professionnelle contrainte. Ils mobilisent la figure sanctionnatrice du JAP mais davantage en tant que menace dont ils espèrent ne pas avoir à faire usage. Le suivi apparaît souvent faiblement structuré, chaque entretien s'appuyant sur les propos, l'état, l'évolution de la situation du justiciable pour être conduit. Le travail sur le rapport aux faits et le rapport à la loi apparaît dilué dans des considérations plus sociales, les entretiens débutant classiquement par un échange sur la situation personnelle, et notamment familiale du condamné. Si certains éléments peuvent revêtir une importance dans le cadre de la prise en charge, les propos recueillis ne sont pas nécessairement mobilisés au soutien de la prévention de la récidive.

³⁴⁷⁷ Voir : annexe 3.

³⁴⁷⁸ Ce positionnement a notamment été observé au sein du SPIP A, un agent prônant l'abstinence totale en matière de consommation alcoolique, rappelant que même un verre par jour constitue une forme d'alcoolisme. De même, au sein du SPIP B, l'un des agents peut encourager les condamnés sous traitement de substitution à diminuer les doses progressivement.

890. Un nouveau profil de CPIP semble émerger ces dernières années avec des agents qui se positionnent davantage en termes de criminologue³⁴⁷⁹. Ces personnels ont intégré la nouvelle conception de la prise en charge qui consiste à opérer des changements comportementaux chez les condamnés afin de limiter le risque de récidive. Ils ont su interroger et remettre en cause leurs pratiques professionnelles, développer des connaissances et compétences particulières, soit dans le cadre de formations continues, soit principalement par des recherches menées sur leur temps personnel. Ces CPIP se montrent soucieux de redonner du sens à la prise en charge en témoignant d'un effort de planification et de structuration du suivi. Ce sont souvent ces mêmes agents qui vont, en amont, mobiliser des outils d'évaluation complémentaires pour affiner leur connaissance des problématiques des justiciables et être en capacité de disposer d'une appréciation étayée de leur profil. Cette connaissance est mise à profit dans le cadre d'une prise en charge judiciaire et non sociale. Il s'agit non pas tant d'expliquer les causes sociales, familiales de la délinquance, que de proposer au condamné des techniques pour éviter de récidiver.

891. Cette typologie reste relative. Elle ne permet pas de rendre compte de toute la diversité des pratiques, de leurs nuances. Le positionnement professionnel des CPIP peut varier, plus ou moins sensiblement, selon le justiciable convoqué, la nature de l'infraction commise, le moment de la prise en charge. Ces différentes postures professionnelles ont pu être induites par la redéfinition des missions des SPIP dans le cadre de la circulaire du 19 mars 2008. Au vu de ce texte, le respect du cadre judiciaire est conçu comme incontournable et obligatoire, tandis que la mission d'aide à la réinsertion sociale est présentée comme évolutive, voire facultative selon le profil et la situation de la PPSMJ et l'évolution du suivi³⁴⁸⁰. Elle a vocation à être déléguée à d'autres personnels. Une conception restrictive du suivi, essentiellement axé sur le cadre pénal ne semble pas conforme aux règles européennes relatives à la probation³⁴⁸¹. C'est de la conciliation de ces deux dimensions, l'accompagnement et le contrôle, que le suivi est à même d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés en termes de réinsertion et de prévention de la récidive. Le suivi individuel, tel que mené actuellement par les CPIP, comporte de nombreuses limites. Il souffre d'un manque d'harmonisation au niveau national, d'un défaut de structuration. Se saisissant de pratiques locales, l'Administration Pénitentiaire s'efforce depuis quelques années de promouvoir une nouvelle méthode de prise en charge collective.

³⁴⁷⁹ Voir : annexe 3.

³⁴⁸⁰ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, spéc. p. 3.

³⁴⁸¹ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1, op. cit., règle n°55.

B – La prise en charge collective, une méthode consacrée d'intervention

892. A partir de 2007, la Direction de l'Administration Pénitentiaire s'est attachée à promouvoir la mise en place de programmes de prévention de la récidive ou groupes de paroles de prévention de la récidive. S'appuyant sur des expériences nationales comme étrangères et s'inscrivant dans le prolongement des recommandations européennes, elle entend proposer une alternative à la prise en charge individuelle. Cette dernière présente des limites inhérentes au face-à-face qu'elle sous-tend. Face à certaines problématiques, le cadre de l'entretien individuel apparaît inadapté, insuffisant. L'introduction d'une prise en charge collective entend pallier ces limites. Cette modalité de prise en charge revêt, a priori, des enjeux essentiels tant en termes de qualité de la prise en charge des justiciables qu'en termes de reconnaissance des compétences professionnelles des CPIP (1). Largement promus, les PPR ne s'apparentent que très approximativement aux programmes étrangers. Ils ne suivent que partiellement les préconisations européennes. Leur conception, leur définition et leurs modalités de mise en oeuvre ne leur confèrent pas toutes les caractéristiques a priori nécessaires pour permettre l'instauration d'un suivi collectif efficace en termes de prévention de la récidive (2).

1 – Les programmes de prévention de la récidive, une modalité consacrée de prise en charge des PPSMJ

893. Le caractère novateur des PPR mérite d'être nuancé au regard des pratiques françaises mais surtout étrangères (a). Ils ont néanmoins fait l'objet d'une consécration officielle et d'une promotion soutenue de la part de l'Administration Pénitentiaire. Celle-ci met en avant leur intérêt en termes d'amélioration des prises en charge des PPSMJ et de valorisation du métier de CPIP (b).

a- Les principes et origines de la prise en charge collective

894. Au sein des services, la prise en charge collective des PPSMJ ne constitue pas une nouveauté. Elle était déjà pratiquée par les éducateurs intervenant au sein des services socio-éducatifs³⁴⁸², avant d'être reprise de manière expérimentale, et en dehors de tout cadre réglementaire, au sein de certains SPIP.

895. Le suivi collectif des détenus était déjà mis en oeuvre par les éducateurs pénitentiaires des services sociaux éducatifs au sein des établissements pénitentiaires dans les années 1970.

³⁴⁸² Circulaire AP 87-03 G2 du 25 février 1987, op. cit., II.A.

Dans ce cadre, les groupes s'inscrivaient dans une perspective éducative, qui peut être entendue dans une conception restrictive. Certains personnels conçoivent les PPR comme un retour de pratiques anciennes, ancrées dans les méthodes d'intervention des services.

«Dans les années 70, les éducateurs recrutés dans les prisons, ils faisaient de l'animation de groupe. C'est ce qu'on leur demandait de faire. C'était leur raison d'être» (Représentant CGT, 2010).

Ces modalités collectives de prise en charge ont ensuite été expérimentées au sein des CPAL à la fin des années 1990. Certains comités les ont intégrées à leurs pratiques dès 1999. L'orientation vers ces groupes de parole était initialement réservée aux auteurs d'agressions sexuelles, en raison de la spécificité des infractions à caractère sexuel et de la difficulté pour les agents à aborder, dans le cadre individuel, des faits particulièrement complexes³⁴⁸³. A l'origine, la mise en place de ces groupes répondait à un sentiment de frustration des personnels, qui estimait que les délinquants, particulièrement sexuels, n'étaient pas suffisamment accompagnés dans leur réflexion sur le passage à l'acte dans le cadre de la prise en charge sanitaire. De manière empirique, ils ont mis en place ces groupes afin de réunir des condamnés présentant une problématique commune pour les aider à avancer dans leur réflexion, à comprendre le sens de leur peine. Ces pratiques d'origine empirique ont perduré suite à la création des SPIP. La circulaire du 21 novembre 2000 rappelait l'importance du contact collectif avec les PPSMJ. Elle le concevait dans un cadre circonscrit et déconnecté du suivi stricto sensu. En milieu ouvert, un personnel pouvait intervenir « *aux fins d'informer, d'échanger voire de former* » les PPSMJ et, en milieu fermé, les interventions collectives étaient destinées à permettre aux détenus de « *mieux appréhender la détention et ses composantes* »³⁴⁸⁴. La consécration de la prise en charge collective intégrée au suivi s'est opérée à la fin des années 2000.

896. A partir de 2007, la Direction de l'Administration Pénitentiaire a conçu et promu des programmes collectifs de prise en charge des PPSMJ, les PPR³⁴⁸⁵. Elle s'est largement inspiré des expérimentations nationales, mais également des pratiques étrangères³⁴⁸⁶. Comblant les lacunes

³⁴⁸³ POTTIER P., Prévenir la récidive des délinquants sexuels, la pratique du SPIP de la Charente, *AJ Pénal*, 2004, n°2, 2004, p. 62-54 ; ALVAREZ J., GOURMELON N., *La prise en charge pénitentiaire des auteurs d'agressions sexuelles*, ENAP-CIRAP, Mission recherche Droit et Justice, Ministère de la Justice, 2009, 192 p., spéc. p. 65 et s.

³⁴⁸⁴ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 21 novembre 2000, op. cit., I.4.

³⁴⁸⁵ DAP, *Note relative au développement des programmes de prévention de la récidive*, DAP, PMJ1, 16 juillet 2007, in BRILLET E., *Les PPR, retour sur une innovation institutionnelle*, Direction de l'Administration Pénitentiaire, 2009, 95 p, Annexe n°1, p. 54-55.

³⁴⁸⁶ BRILLET E., op. cit., spéc. p. 5 : la DAP s'est appuyée des « *voyages d'étude* » organisé dans différents pays, l'Espagne, l'Ecosse et le Canada, mettant en oeuvre de tels programmes. Au cours de ces déplacements, des délégation comprenant notamment des représentants de l'Administration Pénitentiaire, ont pu observer les pratiques

de la précédente circulaire, la circulaire de 2008 a consacré cette modalité de suivi en tant que complément indispensable du suivi individuel aux fins d'une prévention efficace de la récidive³⁴⁸⁷. Les PPR ont fait l'objet d'un référentiel ad hoc daté de mai 2010, qui est venu en préciser les principales modalités de mise en oeuvre³⁴⁸⁸. Les conditions dans lesquelles ces programmes ont été conçus puis implantés témoignent d'un fort engagement de l'Administration Pénitentiaire dans le développement de ce qu'elle considère comme une véritable « *innovation institutionnelle* »³⁴⁸⁹. Ces groupes de paroles ont fait l'objet d'une définition précise et d'une véritable promotion, au regard notamment des pratiques nord-américaines³⁴⁹⁰. Ils ont été présentés comme témoignant d'une volonté de mise en conformité avec les recommandations européennes³⁴⁹¹. Dès 2000, le Conseil de l'Europe a attiré l'attention des Etats membres sur l'importance de concevoir des programmes et interventions en direction des délinquants présentant un risque élevé de récidive potentiel ou avéré³⁴⁹². S'appuyant sur la recherche internationale, il préconise de faire appel aux méthodes cognitive-comportementales « *qui consistent à apprendre aux délinquants à réfléchir aux conséquences de leur conduite criminelle, à les amener à mieux se connaître et à mieux se contrôler, à reconnaître et à éviter les situations qui précèdent le passage à l'acte et à leur donner la possibilité de mettre en pratique des comportements pro-sociaux* ». L'instance strasbourgeoise a renouvelé ses préconisations dans le cadre des règles pénitentiaires européennes de 2006³⁴⁹³. Les PPR s'inscrivent dans le prolongement de ces recommandations. En pratique, les programmes tendent à « *donner corps et sens au parcours d'exécution de peine des PPSMJ* » et à « *donner aux SPIP l'opportunité de se recentrer sur leurs missions essentielles* »³⁴⁹⁴.

897. Les groupes de parole sous-tendent une volonté de recentrer la prise en charge des justiciables sur le passage à l'acte afin de prévenir toute récidive. Ils offrent une nouvelle

étrangères et en rendre compte dans des rapports.

³⁴⁸⁷ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., spéc. p. 4, 2.3.

³⁴⁸⁸ DAP, *Référentiel Programme Prévention de la Récidive*, Ministère de la Justice, 2010, 64 p.

³⁴⁸⁹ BRILLET E., op. cit., spéc. p. 10-11: la mise en place des PPR s'est appuyée sur un comité de pilotage national installé en septembre 2007 composé de représentants de l'Administration Pénitentiaire, de représentants de l'ENAP et de professionnels extérieurs dont Mme Bried qui a été à l'initiative de la création des groupes de parole au sein du SPIP d'Angoulême dans les années 2000 ainsi que du Dr Coutenceau, psychiatre. Ce comité était chargé de superviser l'élaboration des projets élaborés au sein des services afin de sélectionner ceux pouvant bénéficier des dotations ad hoc dégagées dans ce cadre.

³⁴⁹⁰ DAP, *Note relative au développement des programmes de prévention de la récidive*, op. cit., spéc. p. 54.

³⁴⁹¹ BRILLET E., op. cit., spéc. p. 5.

Voir égal. : Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit. spéc. p. 4, 2.3.1.

³⁴⁹² CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation Rec (2000) 22 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant l'amélioration de la mise en oeuvre des règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté, adoptée par le Comité des Ministres le 29 novembre 2000, Annexe 2, Principes directeurs tendant à une utilisation plus efficace des sanctions et mesures appliquées dans la communauté, n°23, p. 6

³⁴⁹³ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2006)2 op. cit., règles n°106-1 à 106-3 et n°107-1 à 107-3.

³⁴⁹⁴ BRILLET E., op. cit., p. 2

méthode d'intervention à l'égard des condamnés confrontés aux limites du suivi individuel. Ils opèrent toutefois un changement notable dans la conception des finalités et des modalités du suivi. Au même titre que la segmentation, les PPR sont destinés à « réunir un groupe de personnes présentant une problématique commune, liée au type d'infraction commise »³⁴⁹⁵. Il ne s'agit pas de prendre en charge individuellement le justiciable, mais d'apprendre à l'ensemble des membres du groupe des stratégies d'évitement de la situation infractionnelle. Les groupes de paroles sont présentés comme relevant d'une pédagogie d'inspiration cognitivo-comportementale, « cognitive parce qu'elle vise à faire prendre conscience aux participants de l'écart existant entre leur analyse de la situation et les conséquences réelles de leurs actes pour les victimes et la société ; et comportementaliste en ce qu'elle recherche une modification du comportement par l'apprentissage, apprentissage de stratégie d'évitement des situations à risque et non par l'exploration des causes profondes »³⁴⁹⁶. Cette approche marque une profonde rupture avec la conception du travail socio-éducatif classique, les thérapies cognitivo-comportementales étant en principe des thérapies, brèves, mises en oeuvre dans un cadre médical par les psychologues ou les psychiatres³⁴⁹⁷. Afin de se distinguer d'une prise en charge thérapeutique, les PPR se voient assigner une vocation éducative³⁴⁹⁸. Ils sont inscrits dans une perspective criminologique, « orientés sur le passage à l'acte, le repérage et le traitement des facteurs de risque de récidive et les intérêts des victimes »³⁴⁹⁹. Ils « permettent d'assurer une prise en charge spécifique de certains délinquants au regard de l'analyse des faits commis (délinquance sexuelle, violences conjugales, violences urbaines, etc.) »³⁵⁰⁰. Mis en place en milieu ouvert comme en milieu fermé, ils ont vocation à réunir jusqu'à douze personnes pendant dix à quinze séances d'une durée d'une à deux heures et de fréquence variable, mais ne dépassant pas une séance hebdomadaire³⁵⁰¹. Les programmes mis en oeuvre au sein des services étudiés se sont conformés à ces critères³⁵⁰². Chaque séance est consacrée à une thématique spécifique, relative au passage à l'acte, au rapport à la loi, au rapport à l'autre afin de dégager, en fin de cycle, des stratégies d'évitement adaptées à la problématique commune des participants³⁵⁰³. La prise en charge, exclusivement centrée sur le

³⁴⁹⁵ DAP, *Référentiel Programme de Prévention de la Récidive*, op. cit., spéc. p. 9

³⁴⁹⁶ BRILLET E., op. cit. p. 4.

³⁴⁹⁷ INSERM, Présentation de l'approche cognitivo-comportementale, in INSERM, *Psychothérapie : trois approches évaluées*, Expertise collective Inserm, Rapport complet XII, Paris, Inserm, 2004, 553 p., p. 169-183.

³⁴⁹⁸ BRILLET E., op. cit. p. 10.

³⁴⁹⁹ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., spéc. p. 4, 2.3.1.

³⁵⁰⁰ ib. id.

³⁵⁰¹ DAP, op. cit. spéc. p. 43.

³⁵⁰² SPIP A., *Rapport d'activité pour l'année 2010*, spéc. p. 49 : le programme mis en oeuvre au sein de ce service en 2010 comportait 12 séances d'une heure trente réparties sur 6 mois, soit une séance tous les 15 jours.

SPIP B., *Rapport d'activité pour l'année 2010*, p. 26 : le programme mis en oeuvre au sein de ce service entre 2009 et 2010 comportait 9 séances d'une durée d'une heure trente généralement tous les 15 jours.

³⁵⁰³ DAP, op. cit., spéc. p. 27-29.

comportement délinquant, ne tend pas à « *une transformation profonde de la personnalité mais plus pragmatiquement à l'acquisition d'une maîtrise du comportement* »³⁵⁰⁴. Les programmes ciblent « *les publics pour lesquels les modalités classiques de prise en charge apparaissent manifestement insuffisantes ou inadaptées* » sur la base d'une évaluation de leur profil³⁵⁰⁵. Il s'agit de concentrer les moyens sur les PPSMJ présentant a priori des forts risques de récidive. La dynamique collective doit permettre de favoriser des changements individuels, notamment chez les PPSMJ qui ne peuvent ou ne veulent s'investir dans le cadre d'une relation inter-personnelle.

b- Les enjeux de la prise en charge collective

898. La mise en place des PPR traduit une volonté institutionnelle de renforcer l'efficacité des suivis. Ces programmes présentent des intérêts en termes de prise en charge des justiciables.

899. Le travail en groupe est présenté comme permettant de favoriser la reconnaissance des faits et de faciliter le travail central autour du passage à l'acte par la confrontation des vécus entre des pairs. La mise en présence de condamnés présentant des problématiques communes est censée agir comme un miroir, permettant de libérer la parole, « *de surmonter les difficultés, les inhibitions ou les blocages pouvant survenir lors des entretiens de suivi en face à face* » dont la succession s'avère alors « *stérile* »³⁵⁰⁶. Les PPR sont conçus comme de véritables alternatives au suivi individuel. Ils offrent aux PPSMJ un cadre privilégié d'expression, leur permettant de faire l'expérience de l'altérité et de revoir leur rapport à la loi, aux victimes, à l'acte en prenant conscience du caractère inadapté de leurs représentations initiales³⁵⁰⁷.

« Pour nous, le travail individuel est essentiel, primordial, mais parfois il a ses limites. Parce que dans une relation duelle, certains individus vont louvoyer. Et il y a des choses qui peuvent émerger en groupe. L'idée s'est de s'appuyer sur le groupe pour chercher à entraîner une motivation, interroger les gens... L'idée s'est d'être aussi avec ses pairs, ça permet aux gens de s'interroger, de pouvoir évoluer et ça marche. C'est une manière de renforcer le contenu de l'exécution de la peine ». (Représentant SNEPAP 2010)

« Le PPR c'est un complément de la prise en charge individuelle. On est sur le travail par rapport aux faits, pour verbaliser les émotions, modifier les comportements ». (DFSPIP, A, 2011)

³⁵⁰⁴ BRILLET E., op. cit., spéc. p. 11.

³⁵⁰⁵ BRILLET E., op. cit., spéc. p. 10.

³⁵⁰⁶ BRILLET E., op. cit., spéc. p. 3.

³⁵⁰⁷ MOULIN V. (dir.), *Les groupes de parole de prévention de la récidive des personnes placées sous main de justice*, Rapport, Synthèse, GIS CRIMSO, Université européenne de Bretagne Rennes 2, Mission Droit et Justice, 10 p., spéc. p. 6-8 ; DINDO S., op. cit., spéc. p. 211.

L'expérience collective permet une forme de socialisation des condamnés et un décentrement de ces derniers. Les PPR s'inscrivent dans le processus de responsabilisation des justiciables qui deviennent acteurs de leur suivi. Ils traduisent la volonté de se conformer aux préconisations européennes³⁵⁰⁸ et nationales³⁵⁰⁹ qui insistent sur la nécessité d'impliquer les justiciables dans leur processus de suivi. L'intégration à un PPR repose sur la signature d'un contrat d'engagement dans lequel la PPSMJ atteste avoir pris connaissance des objectifs et principes de fonctionnement du groupe et s'engage à se montrer assidue³⁵¹⁰. Les programmes ne se conçoivent pas comme une modalité de prise en charge prescrite. Ils reposent sur l'adhésion préalable des justiciables, garante de leur participation effective aux échanges et, in fine, de l'efficacité de la prise en charge. Ils diffèrent en ce sens du suivi individuel principalement axé sur le respect des modalités prononcées par la juridiction de jugement. Le déroulement des séances repose sur l'implication des participants, les personnels, animateurs, étant simplement « *garant de la circulation de la parole au sein du groupe* » autour de la thématique, veillant à « *l'équilibre des échanges* », s'attachant à « *susciter la parole, non à la monopoliser* »³⁵¹¹. Malgré cette posture a priori effacée lors de l'animation de la séance, les personnels d'insertion et de probation jouent un rôle central dans la mise en oeuvre de ce nouveau dispositif.

900. D'un point de vue méthodologique, l'animation de groupe constitue une technique d'intervention relevant de la méthodologie du travail social, qui fondait originellement les pratiques des agents au sein des CPAL et des services sociaux-éducatifs. L'introduction des PPR ne s'oppose a priori pas frontalement aux méthodes classiques d'intervention des personnels.

« En travail social, en méthodologie de travail social, il y a des formations consacrées à l'animation de groupe, sur différents thèmes..., ça fait partie du background du travail social. Donc nous, en tant que tel, on n'est pas opposés à l'idée de travailler en collectif sur des thématiques diverses et variées, selon les besoins, la connaissance des professionnels ». (Représentant CGT, 2010)

L'introduction des PPR s'est toutefois accompagnée d'un repositionnement clair des CPIP sur le champ pénal et criminologique, confirmant la rupture avec les méthodologies du travail social classiques³⁵¹². Dans le prolongement du décret statutaire de 2005³⁵¹³, les PPR entendent axer les

³⁵⁰⁸ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2006)2, op. cit., règle n° n°102.1 p. 23 ; CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1, op. cit., règle 78.

³⁵⁰⁹ Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, op. cit., art. 1.

³⁵¹⁰ DAP, op. cit., spéc. p. 39-42 : le référentiel propose deux modèles d'engagement qui seront repris dans les services.

³⁵¹¹ BRILLET E., op. cit., spéc. p. 19

³⁵¹² Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., spéc. p. 4, 2.3.1.

³⁵¹³ Décret n°2005-445 du 6 mai 2005, op. cit.

interventions des CPIP sur le travail autour du passage à l'acte. La mise en place de ces groupes est conçue, et perçue, comme un moyen d'enrichir et de diversifier leurs pratiques professionnelles. Ils induisent une reconnaissance des compétences des SPIP, clairement positionnés en tant que maîtres d'oeuvre des programmes³⁵¹⁴. La circulaire du 19 mars 2008 dispose à cet égard que « *les personnels d'insertion et de probation construisent, développent et animent des programmes sous forme de groupe de parole* »³⁵¹⁵. Il leur appartient d'élaborer les programmes, de repérer les justiciables éligibles, de susciter leur adhésion et d'animer par la suite les séances aux fins de prévenir la récidive des participants. Ils disposent dans ce cadre d'une relative autonomie. Le référentiel ne s'avère pas très contraignant dans les modalités précises de mise en oeuvre des programmes. Il se contente de proposer une trame générale reprenant les différentes thématiques pouvant être abordées ainsi que des outils support. Cette trame a vocation à être adaptée localement selon les problématiques des PPSMJ prises en charge³⁵¹⁶. Il appartient au SPIP de déterminer le thème du PPR en fonction des caractéristiques de la délinquance locale³⁵¹⁷ et de choisir le support le plus pertinent. Les outils présentés n'ont pas vocation à être exhaustifs³⁵¹⁸. Cette liberté d'intervention témoigne d'une reconnaissance des compétences professionnelles des personnels et d'une consécration institutionnelle du service.

901. Dans le cadre du PPR, la prise en charge est assurée de manière collective par deux agents intervenant en binôme, le cas échéant avec le support d'un troisième agent³⁵¹⁹. Cette dimension collective est présente en amont, dès lors que la détermination des participants doit être réalisée dans le cadre de réunions de service. Les programmes prônent en ce sens l'instauration d'un véritable travail en équipe auquel certains personnels ont adhéré.

« Dans le service, avec les PPR, on a pu travailler en trinôme. La direction nous a permis de le faire. Et ça, c'est intéressant, ça enrichit nos pratiques ». (CPIP A 1, 2011)

Les groupes de parole induisent par ailleurs une pluridisciplinarité au sein des services, en raison de l'intervention d'un psychologue régulateur chargé de superviser l'élaboration des PPR³⁵²⁰. Ce psychologue est positionné dans un rôle de guidance. Il n'a pas vocation à animer le groupe de parole, mais à guider les personnels dans l'élaboration et l'évaluation du programme. Il doit être

³⁵¹⁴ DAP, op. cit., spéc. p. 10.

³⁵¹⁵ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., spéc. p. 4, 2.3.1.

³⁵¹⁶ DAP, op. cit., spéc. p. 27-29.

³⁵¹⁷ DAP, op. cit., spéc. p. 31.

³⁵¹⁸ DAP, op. cit., spéc. p. 45.

³⁵¹⁹ DAP, op. cit., spéc. p. 44.

³⁵²⁰ DAP, op. cit., spéc. p. 21-26 ; DINDO S., op. cit., spéc. p. 209.

recruté, par le directeur du SPIP, non pas « *uniquement en fonction d'une connaissance sur la thématique choisie mais pour ses connaissances et son savoir faire en matière de dynamique de groupe* »³⁵²¹. Sa mission de régulation « *a pour but de permettre les échanges des pratiques professionnelles entre les CIP et de créer une dynamique et une cohésion d'équipe* »³⁵²². L'instauration des PPR s'inscrit dans le cadre d'une véritable politique de service, supposant un investissement particulier du personnel d'encadrement chargé d'accompagner les agents dans leur mise en oeuvre³⁵²³. Rompant avec l'isolement des suivis classiques, les personnels sont conduits à travailler ensemble, de manière pluridisciplinaire. Le psychologue n'intervient pas dans l'animation du groupe. Il est chargé de soutenir les équipes dans la conception du programme, dans la constitution du groupe et d'aider les agents à analyser leurs pratiques à l'issue des séances. Les PPR ont vocation à instaurer une nouvelle dynamique de service, à favoriser des échanges qui se veulent constructifs sur les pratiques professionnelles. Ils doivent soutenir une évolution des méthodes d'intervention des agents. L'Administration centrale s'est efforcée d'accompagner ses personnels, en intégrant, dès 2008, un module de formation adaptée au sein de la formation initiale dispensée à l'ENAP. Ce module, paradoxalement baptisé « *méthodologie et pratique de l'intervention sociale en milieu pénitentiaire* », portait essentiellement sur les méthodes d'animation permettant aux élèves de saisir les enjeux de la prise en charge collective³⁵²⁴. Des formations continues ont également été proposées aux personnels en poste. Ces enseignements, principalement axés sur les techniques d'animation, partent du postulat que les personnels disposent déjà des connaissances criminologiques nécessaires pour mener le travail autour du passage à l'acte. Ainsi présentés, les PPR semblent prometteurs. Leur filiation avec les programmes étrangers a été clairement affichée, aux fins de souligner leur potentielle efficacité. Les programmes nationaux ne s'apparentent pourtant que très partiellement à ceux mis en oeuvre par les services étrangers.

2 – Les programmes de prévention de la récidive, une modalité limitée de prise en charge des PPSMJ

902. L'Administration Centrale souligne les fondements empiriques des PPR, tout en revendiquant s'être largement inspirée des pratiques étrangères. D'un point de vue conceptuel, les programmes, mis en oeuvre au Canada notamment, sont conçus de manière rigoureuse au regard

³⁵²¹ DAP, op. cit., spéc. p. 21.

³⁵²² ib. id.

³⁵²³ DAP, op. cit., spéc. p. 19-20.

³⁵²⁴ BRILLET E., op. cit., Annexe 5, Présentation du dispositif de formation initiale et continue proposée par l'ENAP, spéc. p. 66.

des principes fondamentaux du risque, des besoins, de la réceptivité et de l'intégrité³⁵²⁵, principes auxquels les PPR sont loin de répondre (a). Cette faiblesse théorique conduit à s'interroger sur la pertinence du dispositif national en termes de prise en charge des justiciables (c), mais également de positionnement professionnel des CPIP (b).

a- Les limites des programmes collectifs en termes de fondements théoriques

903. Les PPR sont présentés comme s'inspirant des programmes étrangers. Ils ne résistent pourtant pas à une étude comparative, en dehors d'un emprunt terminologique. Ils ne respectent que partiellement les principes essentiels garants de l'intégrité des programmes³⁵²⁶.

904. Les interventions collectives ont été développées et promues, notamment dans les pays anglo-saxons, en tant que traduction concrète des principes du risque, des besoins et de la réceptivité. Les programmes sont élaborés de manière rigoureuse au regard de ces principes. Soulignant la nécessité de diversifier les méthodes de prise en charge³⁵²⁷, le Conseil de l'Europe préconise leur mise en oeuvre au sein des interventions menées par les services de probation auprès des auteurs d'infraction³⁵²⁸. Celles-ci peuvent « intégrer des « programmes de contrôle du comportement de l'auteur d'infraction, fondés essentiellement sur les principes de la psychologie cognitive et comportementale »³⁵²⁹. « Conçus pour réduire le taux de récidive », ces programmes, « génériques (...) ou spécifiques à un certain type d'infraction ou à une caractéristique criminogène », « aident les auteurs d'infraction à acquérir de nouveaux réflexes, et partant, à mieux raisonner et à mieux résoudre les problèmes »³⁵³⁰. L'instance européenne rappelle néanmoins qu'ils doivent s'appuyer sur « des connaissances solides issues de la recherche scientifique dans ce domaine »³⁵³¹. Ils doivent consister en « des actions structurées et programmées, menées auprès des auteurs d'infraction en vue de leur réadaptation et de leur désistement »³⁵³². Cette structuration doit être articulée autour des trois principes fondamentaux du modèle RBR. Le respect de ces principes conditionne la validité théorique des programmes et assure leur adéquation avec le profil et les problématiques des PPSMJ. Ainsi conçues, les

³⁵²⁵ HERZOG-EVANS M., *Moderniser la probation*, op. cit., spéc. p. 32-35.

³⁵²⁶ HERZOG-EVANS M., op. cit., spéc. p. 48-49.

³⁵²⁷ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2000)22, op. cit.

³⁵²⁸ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1, op. cit., règles n°76 et 77.

³⁵²⁹ COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS, *Commentaire sur le projet de Recommandation Rec(2010)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles relatives à la probation*, Document CM(2009)187 add3, Conseil de l'Europe, 15 décembre 2009, 32 p., Commentaire de la règle n°76, spéc. p. 24

³⁵³⁰ ib. id.

³⁵³¹ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1, op. cit., règle n°77.

³⁵³² COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS, ib. id.

interventions collectives, génériques ou spécifiques, semblent efficace en termes de réduction de la récidive générale et sexuelle³⁵³³. Cette rigueur dans la conception et la mise en oeuvre des programmes semble faire défaut aux PPR, qui ne mobilisent pas ces fondements théoriques.

905. Selon le principe du risque, la prise en charge doit être adaptée au niveau de risque de récidive que présente le délinquant. Ce niveau de risque doit être déterminé à partir d'une évaluation complète reposant sur les facteurs identifiés, certes criminogènes, mais qui ne sont pas nécessairement en lien avec l'infraction stricto sensu. Le respect de ce principe apparaît essentiel, dès lors que l'orientation vers un programme collectif d'une PPSMJ présentant un faible risque de récidive s'avère contre-productive. Elle peut contribuer à augmenter son potentiel de récidive. Cette exigence d'adéquation est à mettre en relation avec l'intensité des programmes mis en oeuvre à l'étranger, qui leur confère un caractère contraignant³⁵³⁴. La prise en charge collective doit être réservée aux délinquants présentant un risque de récidive élevé ou moyen³⁵³⁵. Au-delà des enjeux en termes de prévention de la récidive, cette sélection restrictive des participants répond également à des raisons purement financière. Les programmes collectifs présentent un coût non négligeable. Dans une perspective gestionnaire, les bénéfices qui découlent de la mise en oeuvre des programmes, en termes de prévention de la récidive, de protection de la société et de préservation des intérêts des victimes, doivent être supérieurs aux frais initialement engagés pour leur mise en oeuvre. Les études menées sur les programmes mobilisés à l'étranger soulignent leur efficience, c'est-à-dire leur efficacité en termes de prévention de la récidive qui permet d'amortir l'investissement initial³⁵³⁶.

³⁵³³ LISPEY M.W., LANDENBERG N.A., WILSON S.J., *Effects of cognitive-behavioral programs for criminal offenders*, Campbell Systematic Reviews, 2007, 30 p. ; LISPEY M.W., CULLEN F.T., The effectiveness of correctional rehabilitation : a review of systematic reviews, *Annual Review of Law and Social Science*, 2007, n°3, p. 297-320. Voir égal. En ce qui concerne spécifiquement la prise en charge des délinquants sexuels : BEECH A., BOURGON G., HANSON K.R., et al., *Recherche sur l'efficacité des programmes de traitement pour délinquants sexuels : lignes directrices du Comité de Collaboration sur les Données Collectives relatives aux Résultats aux fins d'évaluation*, Partie 1, Introduction et aperçu, Sécurité Publique du Canada, Février 2007, 24 p.

³⁵³⁴ DINDO S., op. cit., spéc. p. 201 : à titre de comparaison, un programme canadien ou britannique comporte entre 25 et 80 séances de deux heures.

³⁵³⁵ BONTA A., *La réadaptation des délinquants, de la théorie à la pratique*, op. cit., spéc. p. 2-5 ; HANSON K.H., WALLACE-CAPRETTA S., *Etude de divers programmes de traitement pour hommes violents*, Travaux publics et services gouvernements du Canada, Sécurité publique Canada, 2000, 30 p. ; LISPEY M.W., LANDENBERG N.A., *Cognitive-behavioral programs for juvenile and adults offenders : a meta-analysis of controlled intervention studies*, Campbell Collaboration, 2006, 21 p. ; LANDENBERG N.A., WILSON S.J., *Effects of cognitive-behavioral programs for criminal offenders*, Campbell Systematic Reviews, 2007, 30 p. ; BONTA J., WALLACE-CAPRETTA S., ROONEY G., A quasi-experimental evaluation of an intensive rehabilitation supervision program, *Criminal Justice and Behavior*, 2000, vol. 27, n°3, p. 312-319 ; BONTA J., Traitement des délinquants à risque élevé, *Recherche en bref*, 2000, vol. 5, n°5, Sécurité publique Canada, 2 p. ; BONTA J., Que faut-il faire avec les délinquants à faible risque ?, *Recherche en bref*, 2009, vol. 14, n°4, Sécurité Publique Canada, 2 p.

³⁵³⁶ HERZOG-EVANS M., op. cit., spéc. p. 39-40 ; BOWNS, S., Traitement correctionnel efficace par rapport au coût, in MOTIUK L., SERIN R. (éd.), op. cit., chap. 27. ; FARRINGTON D. P., PETROSINO A., WELSH B. C., Systematic reviews of cost-benefit analyses of correctional interventions, *The prison journal*, 2001, vol. 81, n°3, p. 339-359.

906. L'étude des critères de sélection guidant la constitution des GPPR nationaux met en exergue leurs limites conceptuelles. La nature de l'infraction et la problématique pénale constituent le premier critère pris en compte³⁵³⁷. Les programmes mis en oeuvre au niveau national et au niveau local traduisent cette conception pénalo-centrée. Les thèmes retenus sont tous en lien avec la situation infractionnelle, et notamment les infractions à caractère sexuel, les infractions de violences, notamment familiales et conjugales, et les délits routiers³⁵³⁸. Le choix de ces thématiques ne semble pas s'appuyer sur le risque de récidive des participants mais davantage sur la gravité de l'infraction, notamment en matière d'infractions sexuelles ou de violences. Il témoigne de la faible pertinence des évaluations initiales menées par les personnels, en absence d'outil mais surtout de formation adaptés. Au regard des recherches étrangères, l'existence de groupes dédiées aux auteurs de violences familiales ou conjugales interroge. L'efficacité des programmes étrangers à l'égard de ces délinquants apparaît nuancée³⁵³⁹ ou difficile à évaluer³⁵⁴⁰. Les pratiques nationales soulignent l'imperméabilité de l'Administration Pénitentiaire à ces travaux. L'étude des autres critères de sélection prévus dans le référentiel relatif au PPR renforce ce constat³⁵⁴¹.

907. Dans la phase préalable de sélection des participants, les CPIP sont incités à se montrer vigilants afin d'assurer l'« *équilibre dans les capacités d'expression des personnes* ». Ils doivent notamment limiter le nombre de participants ayant des capacités d'expression limitées ou maîtrisant mal la langue française. Ces précautions font timidement écho au principe de la réceptivité³⁵⁴². Les personnels doivent également « *limiter le nombre de participants dans un déni total* » à un ou deux par groupes. La reconnaissance des faits constitue le support indispensable du travail sur le passage à l'acte, central dans le cadre des PPR. Il est problématique qu'elle constitue une exigence préalable à la prise en charge collective. La confrontation avec les pairs, qui constitue l'un des intérêts majeurs de ces groupes, peut favoriser

³⁵³⁷ DAP, op. cit., spéc. p. 21.

³⁵³⁸ DAP, *Les chiffres clés de l'Administration Pénitentiaire au 1^{er} janvier 2015*, op. cit., spéc. p. 12 : sur les 138 PPR mis en place en 2014 au sein de 56 SPIP, 34 PPR portaient sur la thématique des infractions à caractère sexuel, 27 sur les violences familiales et conjugales, 34 sur les autres violences et 16 sur les délits routiers. Ces chiffres ont été confortés au sein des SPIP étudiés, le SPIP B ayant mis en place en 2009 un PPR autour de la thématique des addictions et le SPIP A ayant mis en place en 2010 un PPR autour des violences conjugales et intra-familiales.

³⁵³⁹ BABCOOK J., GREEN C. E., ROBIE C., Does batterers' treatment work ? A meta-analytic review of domestic violence treatment, *Clinical Psychology Review*, 2004, n°23, p. 1023-1053.

³⁵⁴⁰ SMEDSLUND G., DALSBØ T.K., STEIRO A. K., WINSVOLD A., CLENCH-AAS J., *Cognitive-behavioral therapy for men who physically abuse their female partner*, Campbell Systematic Reviews, 2010, 28 p.

³⁵⁴¹ DAP, op. cit., spéc. p. 32.

³⁵⁴² BONTA J., *La réadaptation des délinquants*, op. cit., spéc. p. 7 ; KENNEDY S., La réceptivité au traitement : réduire la récidive par des traitements plus efficaces, in MOTIUK L., SERIN R. (éd.), chap. 5.

la reconnaissance, parfois complexe, des faits dans des situations où le cadre de l'entretien individuel n'est pas adapté. Face à certaines infractions, notamment à caractère sexuel, les CPIP peuvent rencontrer des difficultés à inciter la personne à évoquer le passage à l'acte et se sentir démunis face à certaines situations de déni³⁵⁴³. Le cadre collectif pourrait constituer une alternative intéressante. Cette focalisation sur l'infraction et sur le travail autour du passage à l'acte traduit une conception étriquée de la prise en charge, qui n'intègre pas l'ensemble des besoins de la personne prise en charge.

908. Le principe des besoins suppose de ne s'intéresser qu'aux besoins criminogènes³⁵⁴⁴, ce qui peut déjà être ambitieux face à certains profils de délinquants. Les trames proposées mettent en exergue les faiblesses du dispositif national. Le référentiel se contente de proposer une trame générale pour les PPR mis en oeuvre en maison d'arrêt ou en milieu ouvert et trois trames pour les PPR mis en oeuvre au sein des établissements pour peine³⁵⁴⁵. Il laisse aux personnels toute latitude pour en définir le contenu exact et l'adapter « *en fonction de la thématique et des besoins identifiées des personnes au fur et à mesure des séances* »³⁵⁴⁶. Le contenu de la trame unique et la signification précise des différents axes de travail retenus ne sont aucunement explicités. Celle-ci se décompose en différentes séances portant sur une thématique spécifique : la loi et l'interdit, la peine et la condamnation, les idées ayant précédé le passage à l'acte, la chaîne délictuelle, les stratégies d'évitement et l'empathie avec la victime. Chacune de ces thématiques repose sur différents axes de travail dont seuls quelques-uns sont présentés dans le référentiel. L'analyse du passage à l'acte suppose notamment de travailler sur « *reconnaître ou nier les faits* », « *reconnaître ou non la contrainte* ». Le travail sur le rapport à l'autre doit aborder les questions de l'« *interprétativité du comportement d'autrui* » ou la « *conscience ou non de son égocentrisme* ». Si ce défaut de structuration permet de préserver une certaine liberté et une relative autonomie des personnels, les termes généraux employés peuvent donner lieu à des approches disparates voire moralisatrices. La trame générale et les axes de travail proposés laissent à penser qu'un programme unique peut être mis en oeuvre quelle que soit la problématique abordée, quel que soit le public, quel que soit l'environnement³⁵⁴⁷. Le référentiel précise que les thèmes spécifiques en fonction, avant tout du type de passage à l'acte, et de manière subsidiaire au besoin d'un groupe à un moment donné de sa réflexion, peuvent être

³⁵⁴³ Entretien avec le CPIP A 5.

³⁵⁴⁴ BONTA J., op. cit., spéc. p. 6 ; BONTA J., Répondre aux besoins des délinquants, *Recherche en bref*, 2011, vol. 16, n°2, Sécurité publique Canada, 2 p.

³⁵⁴⁵ DAP, op. cit., spéc. p. 27-29

³⁵⁴⁶ DAP, op. cit., spéc. p. 28

³⁵⁴⁷ ALVAREZ J., GOURMELON N., op. cit., spéc. p. 70

abordés³⁵⁴⁸. Cette adaptation reste facultative. En pratique, les groupes sont constitués autour de la problématique judiciaire. Ils regroupent principalement des condamnés ou prévenus ayant commis le même type d'infraction. Les autres caractéristiques des délinquants, liées à leur âge, leur sexe voire leurs origines ethniques, semblent occultées. Supposant une adaptation des programmes au regard des principes du besoin et de la réceptivité, elles conditionnent pourtant leur efficacité³⁵⁴⁹. Conçus comme un groupe d'auteurs ayant commis un même type d'infraction, l'intégration à un PPR peut s'avérer stigmatisante pour les PPSMJ, principalement pour les auteurs d'infraction sexuelle détenus. Exclusivement centrée sur le passage à l'acte et sur l'apprentissage de stratégies d'évitement, la prise en charge collective comporte le risque d'occulter les autres besoins, criminogènes ou non, des délinquants à défaut d'une articulation suffisante avec la prise en charge individuelle.

909. Si le suivi individuel et le suivi collectif sont conçus comme complémentaires, ils apparaissent relativement cloisonnés. Le PPR constituant « *une modalité de suivi et d'intervention du SPIP au même titre que l'entretien individuel* »³⁵⁵⁰, la prise en charge individuelle peut être suspendue pendant toute la durée du programme. Cette pratique était majoritaire dans les services étudiés. Ce faisant, les PPR permettent, à court terme, de gérer le flux de PPSMJ en proposant un suivi collectif. L'articulation entre les deux types de suivi reste problématique, dès lors que le contenu des échanges au cours des séances sont marquées par le sceau de la confidentialité « *qui doit rester absolue s'agissant des propos tenus au sein du groupe vis-à-vis des personnes extérieures au groupe* »³⁵⁵¹. L'ensemble des personnels du service peut certes avoir accès aux séances de régulation, mais dans le respect de l'anonymat des participants. Dans ces conditions, le CPIP référent n'est pas tenu informé des éventuelles évolutions de la PPSMJ suivie, sauf si celle-ci décide de lui en faire part en entretien individuel de manière libre et spontanée, pouvant toutefois y être incitée par les CPIP animateurs. L'introduction des PPR introduit une forme de secret professionnel entre les agents d'un même service ce qui nuit à l'efficacité globale de la prise en charge. Elle poursuit le morcellement de la prise en charge au détriment d'une prise en charge globale³⁵⁵². Ce défaut d'articulation souligne la faiblesse de la conception même des programmes nationaux et les lacunes du référentiel.

³⁵⁴⁸ DAP, op. cit., spéc. p. 28

³⁵⁴⁹ HERZOG-EVANS M., op. cit., p. 56-64 ; BLANCHETTE K., Les pratiques correctionnelles qui sont efficaces auprès des délinquants, in MOTIUK L., SERIN R. (éd.), chap. 20.

³⁵⁵⁰ DAP, op. cit., spéc. p. 36.

³⁵⁵¹ DAP, op. cit., spéc. p. 37.

³⁵⁵² LARMINAT (DE) X., op. cit., spéc. p. 407.

« Les PPR, ils ont été mis en place sans qu'il n'y ait de principe, de fil directeur, de réflexion. Si vous interrogez les CPIP, vous aurez autant de définition que de personnels. Il y a eu un référentiel. Mais ça ne reste pas clair. Alors on prend en charge collectivement des gens en se disant qu'à partir du moment où c'est collectif, ça va permettre d'aller plus loin qu'en entretien individuel. Pour quel public ? Le public élu, c'est un public qui est réceptif, qui était déjà réceptif en entretien individuel, qui se mettait déjà en question. Le public cible devrait être le public réticent en entretien individuel ». (CPIP B 1, 2011)

Ces limites conceptuelles s'avèrent d'autant plus problématiques qu'initialement, les PPR ont été mis en oeuvre auprès des auteurs d'agressions sexuelles, dont la prise en charge reste complexe. Le manque de structuration des PPR et leur faiblesse théorique interroge sur l'efficacité de ces programmes en termes de prévention de la récidive.

« Le problème avec les PPR, c'est que la limite entre prise en charge éducative et soin, ou thérapie qui nous paraît pas très claire, surtout pour les auteurs d'agressions sexuelles, sur le travail sur le passage à l'acte. On est sur des trucs compliqués. D'où l'importance de bien constituer le groupe, parce que si le groupe est mal composé, il peut y avoir des échecs, qui sont de plus en plus importants ». (Représentant CGT, 2010)

Ces arguments ont pu avoir tendance à être occultés par la Direction de l'Administration Pénitentiaire qui se montrait surtout soucieuse d'intégrer les PPR aux méthodes de suivi des CPIP, soulignant leurs enjeux en termes de reconnaissance professionnelle. Il ne s'agissait pas tant de développer quantitativement ces programmes que de les inscrire dans les pratiques des personnels³⁵⁵³.

« Il y a 80 SPIP sur 103 qui font des PPR mais avec des disparités. Donc finalement on touche peu de PPMSJ. Mais ce n'était pas l'objectif. Nous on voulait juste que ce soit intégré dans la pratique, que ce soit l'enjeu pour tous les CPIP ». (Représentant DAP, 2011)

Leur capacité à consacrer les compétences professionnelles des CPIP semble pourtant souffrir de certaines faiblesses.

³⁵⁵³ DAP, op. cit., spéc. p. 10 ; SPIP A, *Rapport d'activité pour l'année 2012*, op. cit., spéc. p. 26 ; SPIP B, *Rapport d'activité pour l'année 2012*, op. cit., spéc. p. 30.

Au niveau national, en 2012, 190 PPR ont été mis en place au sein de 70 SPIP. Cette même année, le SPIP A a mis en place un quatrième PPR en milieu ouvert à destination des auteurs de violences conjugales et intra-familiales. Quant au SPIP B, il n'a mis en oeuvre aucun PPR.

b- Les limites des programmes collectifs en termes de positionnement professionnel

910. L'efficacité des programmes correctionnels est conditionnée au respect du principe de l'intégrité³⁵⁵⁴. Ce principe renvoie à deux éléments, d'une part la conformité du programme aux principes de la théorie RBR, d'autre part, les pratiques professionnelles³⁵⁵⁵. Le programme doit être conçu de manière rigoureuse et structurée. Il suppose d'être mis en oeuvre par un personnel compétent, « *enthousiaste et dévoué* »³⁵⁵⁶. Il doit donner lieu à des évaluations régulières. Les conditions de mise en oeuvre des PPR ne leur permettent pas de respecter ces exigences.

911. La mise en oeuvre d'un programme doit reposer sur l'intervention d'un personnel formé, encadré, accompagné et soutenu hiérarchiquement³⁵⁵⁷. L'accompagnement mis en place par l'Administration Centrale semble ici lacunaire, en dehors des efforts consentis en matière budgétaire³⁵⁵⁸. Les personnels déplorent notamment la faiblesse des formations, dispensées par l'ENAP³⁵⁵⁹. Les modules de formation, initiale³⁵⁶⁰ ou continue³⁵⁶¹, proposés sont essentiellement centrés sur la technique d'animation du groupe. Dans le cadre des PPR, la capacité à gérer le groupe apparaît essentielle. Elle a cristallisé de vives inquiétudes chez les personnels. La focalisation des groupes sur la problématique pénale comporte des risques en termes de gestion du groupe si les personnels ne sont pas dotés des compétences nécessaires. Ces réserves sont notamment prégnantes à l'égard des auteurs d'infractions sexuelles, catégorie de la population pénale que les CPIP « *perçoivent comme étant à la fois fragilisée mentalement et potentiellement non maîtrisable, (...), le groupe [tendant] à amplifier certaines inquiétudes initiales concernant l'abord de cette population* »³⁵⁶². L'absence de maîtrise de l'animation du groupe comporte des

³⁵⁵⁴ HERZOG-EVANS M., op. cit., spéc. p. 50-56, BONTA J., *La réadaptation des délinquants (...)*, op. cit., spéc. p. 8.

³⁵⁵⁵ HERZOG-EVANS M. op. cit., spéc. p. 48-49.

³⁵⁵⁶ BONTA J., op. cit.

³⁵⁵⁷ GENDREAU P., GOGGIN C., SMITH P., Obstacles à l'efficacité des programmes correctionnels, in MOTIUK L., SERIN R. (éd.), op. cit., chap. 6 ; LESCHIED A. W., Mise en oeuvre des programmes correctionnels efficaces, in MOTIUK L., SERIN R. (éd.), op. cit., chap. 7 ; BOURGON G., BONTA J., RUGGE T. et al., *Comment transformer des approches efficaces en pratiques quotidiennes durables : conception, mise en oeuvre et évaluation des programmes*, Sécurité publique Canada, 2009, 28 p.

³⁵⁵⁸ BRILLET E., op. cit., spéc. p. 6 et s.: lors de la première année d'expérimentation en 2008, la DAP avait alloué une enveloppe globale de 675 000 euros destinée à couvrir l'ensemble des coûts liés à la mise en oeuvre des programmes en termes de formation des personnels et de rémunération des psychologues régulateurs, soit un montant forfaitaire de 12 000 euros par programme, l'enveloppe globale étant répartie au sein des 9 directions inter-régionales. Ce forfait a par la suite été revu à la baisse, les projets finalement présentés par les services s'avérant moins coûteux.

SPIP A, *Rapport d'activité pour l'année 2010*, op. cit., spéc. p. 26 : le programme « conduites d'addictions » mis en place en 2009-2010 au sein de ce service a ainsi coûté 5690 euros.

³⁵⁵⁹ Entretien avec le CPIP A 3.

³⁵⁶⁰ DAP, *Référentiel PPR*, op. cit., spéc. p. 11-12 : le module proposé dans le cadre de la formation initiale ne compte que 36 heures d'enseignement et les sessions de formation continue sont généralement de 5 jours.

³⁵⁶¹ ALVAREZ J., GOURMELON N., op. cit., spéc. p. 59 : ces formations ne dépassent pas 5 jours en moyenne.

³⁵⁶² ALVAREZ J., GOURMELON N., op. cit., spéc. p. 68.

risque en termes d'efficacité de la prise en charge, pouvant dans ces conditions s'avérer criminogène³⁵⁶³. Les PPR induisent un positionnement professionnel nouveau pour les agents, à mi-chemin entre l'éducateur, le criminologue et le thérapeute, positionnement que les personnels ont eu du mal à comprendre et à endosser³⁵⁶⁴. L'animation d'un PPR exige des compétences qui dépassent celle de la simple gestion d'un groupe. Il s'agit d'accompagner collectivement des PPSMJ présentant une problématique commune, et dans le cadre des infractions sexuelles ou de violence conjugales, nécessitant des compétences particulières. Au sein des services étudiés, des formations internes plus approfondies ont été proposées³⁵⁶⁵, permettant parfois de pallier l'absence de psychologue régulateur³⁵⁶⁶.

« La formation, c'est une critique des PPR. Ça a demandé beaucoup de temps, d'investissement parce que ce n'étaient pas des formations internes. Il a fallu aller chercher les formateurs, ce n'était pas pris en charge par la DAP. Nous, on a proposé des formations internes au service. Mais là on est sur du travail individuel, de qualité, pour seulement huit personnes. Donc la question est de savoir, pour moi fonctionnaire de l'Etat, jusqu'à quel point je peux mettre autant d'énergie et de moyens sur un volume aussi faible. Comme ça a du sens, je continue, c'est aussi moteur pour l'équipe, le chef de service l'a fait remonter. Ça permet de dynamiser l'équipe, donc on continue. Mais si on était dans une logique seulement comptable, ce qui nous régit quand même beaucoup, il vaudrait que j'arrête demain les PPR ». (DFPISP A, 2011)

En absence d'accompagnement théorique et pédagogique suffisant, les personnels ont pu se montrer réticents à s'investir dans ce nouveau dispositif dont ils n'ont pas toujours saisi l'intérêt. Ils ont pu avoir le sentiment que cette nouvelle modalité de prise en charge leur était imposée par l'Administration centrale, sans qu'ils ne bénéficient d'explications suffisantes pour en saisir les véritables enjeux³⁵⁶⁷.

912. Dans un contexte particulièrement complexe marqué par la conjoncture d'un malaise identitaire, d'une pénurie de moyen, et d'une augmentation du flux de PPSMJ³⁵⁶⁸, les PPR n'ont

³⁵⁶³ Entretien avec le CPIP A 4, 2012.

³⁵⁶⁴ Entretien avec le CPIP A 8, 2012.

³⁵⁶⁵ SPIP A, *Rapport d'activité pour l'année 2010*, op. cit., spéc. p. 48 : au sein du SPIP A, une formation interne en partenariat avec un organisme canadien et un centre de psychothérapie de formation et de recherche locale a été mise en place, à partir de 2008, afin de proposer un accompagnement aux personnels intervenant auprès des auteurs de violences conjugales.

SPIP B, *Rapport d'activité pour l'année 2010*, op. cit., spéc. p. 29 : au sein du SPIP B, une formation ad hoc a été proposée par le psychologue régulateur intervenant dans le cadre du PPR.

³⁵⁶⁶ Le SPIP A, notamment, n'a pas bénéficié du soutien d'un psychologue dans le cadre de la mise en oeuvre de ces programmes.

³⁵⁶⁷ Entretien avec le CPIP A 3 et A 4, 2012 ; Entretien avec le CPIP B 1, 2012.

Voir égal. : ALVAREZ J., GOURMELON, op. cit., spéc. 384.

³⁵⁶⁸ MOULIN V. (dir.), op. cit., spéc. p. 8.

pas rencontré l'assentiment de l'ensemble des personnels. En dépit des arguments officiels avancés pour promouvoir ces programmes en termes de positionnement professionnels, les CPIP se sont sentis contraints de mettre en oeuvre des modalités de prise en charge auxquelles ils n'adhéraient pas nécessairement.

« Les PPR, ça fait appel justement à tout ce qui est nord américain, ça renvoie à des modalités structurées de suivi, axées sur la prévention de la récidive. Nous on considère qu'on est plus sur de l'affichage politique, dans une dimension qui relève quasiment de la formule magique pour l'Administration Pénitentiaire, parce qu'aujourd'hui, ce qui est devenu l'alpha et l'oméga de notre intervention, c'est le PPR. Et c'est ça qui est inquiétant. Parce que si on considère que c'est un outil supplémentaire à disposition des agents, pourquoi pas. Mais on est dans quelque chose qui est automatique, obligatoire, où il y a un paquet de garanties qui ne sont plus respectées. Je pense notamment à la libre adhésion des personnes. Le fait que ça se substitue parfois à l'obligation de soin, le fait qu'il n'y ait plus nécessairement de volontariat de la part des collègues qui le mettent en place, le fait qu'il y ait une pression en termes de chiffres, qu'il faille remplir les PPR, ce qui fait que souvent les groupes sont mal composés... » (Représentant CGT, 2010)

Ces réserves ont été d'autant plus prégnantes que la mise en place des PPR suppose un investissement important des personnels. Elle repose sur la constitution d'un binôme, éventuellement soutenu par un troisième CPIP placé en rôle d'observateur. Ce travail en équipe constitue une évolution des pratiques. Le bon fonctionnement de cette co-animation conditionne largement le bon fonctionnement du groupe, ce qui peut nécessiter un certain temps d'adaptation, chacun devant trouver sa place³⁵⁶⁹. Certains directeurs ont tenté de privilégier la mixité des intervenants pour animer les programmes destinés aux auteurs de violences conjugales, afin « de permettre de mettre en évidence une communication « normale » entre un homme et une femme et donc servant à modéliser les relations »³⁵⁷⁰. Ce choix constitue une contrainte supplémentaire au regard du manque de personnel des services³⁵⁷¹. La mise en oeuvre des PPR nécessite l'organisation de nombreuses réunions, de service pour sélectionner les participants, de préparation pour les CPIP animateurs, de débriefing à l'issue de chaque séance puis de bilan³⁵⁷². Faisant peser de nouvelles contraintes sur les services, elle contribue à alourdir la charge de travail des personnels mobilisés, qui n'ont pas toujours bénéficié d'un allègement du nombre de

³⁵⁶⁹ Entretien avec le CPIP A 4.

³⁵⁷⁰ SPIP A, *Rapport d'activité pour l'année 2010*, op. cit., spéc. p. 49.

³⁵⁷¹ Entretien avec le DFSPBP B, 2012 ; Entretien avec le DFSPBP A, 2011 ; Entretien avec le CPIP A 3, 2012.

³⁵⁷² DINDO S., op. cit., spéc. p. 199: cette charge de travail supplémentaire a été évaluée localement à 6 heures de travail hebdomadaires supplémentaires.

Entretien avec le CPIP A 3 et le CPIP A 4, 2012.

leurs suivis individuels³⁵⁷³. Au sein des services étudiés, ces programmes reposaient sur des personnels volontaires, les cadres se refusant de les imposer à leurs équipes pour répondre à d'éventuelles attentes chiffrées de leur Administration. Ils soulèvent la question des moyens mis à disposition des services pour intégrer cette modalités de prises en charge dans leurs pratiques.

« Après, les PPR, ce n'est pas le remède miracle. Faut pas se dire qu'on va pouvoir faire des trucs en masse avec ça. Là, il y a sept-huit personnes dans le groupe et trois collègues. C'est tous les quinze jours, avec des briefing avant pour se caler. Ils se sont vus ce matin pendant une heure, ça peut durer une heure et demie. Après, il vont faire le débriefing pendant une demi-heure. Si on fait le ratio temps, c'est énorme. C'est très bien. C'est un outil supplémentaire. Mais il ne faut rien éliminer, pour qu'on ait une palette de choix. » (CPIP A, 1 2011)

« Les PPR, ça pose encore la question des moyens car les personnels mobilisés sur le PPR ne font pas autre chose. Après, il ne faut pas qu'on réduise notre discours à la question des moyens. Mais il faut un minimum de personnels quand même. A un moment donné, ça génère un épuisement professionnel des collègues, qui sont pourtant de très bons professionnels. Et le groupe de PPR sur les violences, c'est complexe. Mettre en présence des hommes violents, dans un milieu fermé, c'est complexe. Et ça peut générer des risques pour les personnels si on met moins de moyen, avec un seul CPIP ». (DFSPIP A, 2011).

Cet alourdissement de la charge de travail résulte en partie du manque de structuration des programmes. Ils laissent les personnels relativement libres dans leur conception, mais parfois démunis. La préparation des séances induit un investissement particulier pour trouver les supports et constituer la trame des séances³⁵⁷⁴. Aucune information n'est donnée sur le contenu exact des séances, sur leur articulation, sur la progressivité de la prise en charge. Le cadre proposé, par sa souplesse et ses imprécisions, ne permet pas une prise en charge structurée et structurante. Le référentiel tend même à inciter les personnels à adapter le contenu des séances en cours de programme. Dans ces conditions, la prise en charge collective s'apparente finalement à une *« forme de bricolage intellectuel et conceptuel pour cadrer, au mieux (...) avec la commande institutionnelle »*³⁵⁷⁵. Ce caractère faiblement contraignant a sans doute permis d'éviter une crispation trop marquée des agents. Ce défaut de structuration constitue néanmoins une source d'incertitudes pour les personnes prises en charge, qui ont pu rencontrer des difficultés pour saisir les finalités de cette modalité collective de suivi³⁵⁷⁶ et pour adhérer véritablement et durablement au dispositif.

³⁵⁷³ Entretien avec le CPIP A 3, 2012.

³⁵⁷⁴ Entretien avec le CPIP A 3 et le CPIP A 4, 2012 ; Entretien avec le CPIP B 1, 2012.

³⁵⁷⁵ ALVAREZ J., GOURMELON N., op. cit., spéc. p. 64.

³⁵⁷⁶ Entretien avec le CPIP B 1, 2012.

c- Les limites des programmes collectifs en termes de suivi des PPSMJ

913. En raison de ces contraintes matérielles et de ces difficultés d'appropriation, les DFSPIP ont pu se heurter à des résistances. Ils ont pu rencontrer des difficultés à mobiliser des équipes pour animer les groupes de parole, s'attachant à préserver le volontariat des agents et tentant d'assurer une rotation au sein des personnels. Ce défaut de mobilisation a d'ailleurs contribué à l'abandon temporaire des programmes au sein des services étudiés et à leur diminution quantitative au plan national.

914. Alors que « *le groupe nécessite une certaine stabilité afin de pouvoir bien fonctionner et permettre l'expression individuelle facilement* »³⁵⁷⁷, les PPR mis en oeuvre au sein des services étudiés ont été marqués par un fort taux d'abandon, conduisant à la réduction du nombre de séances voire à l'interruption du programme³⁵⁷⁸, et ce malgré une gestion relativement souple des incidents³⁵⁷⁹. Ce taux d'attrition, s'il peut s'expliquer par des raisons ponctuelles, matérielles ou sanitaires³⁵⁸⁰, témoigne surtout du défaut d'adhésion des PPSMJ orientées vers les PPR, en dépit de leur engagement initial. Ce défaut d'adhésion peut résulter des lacunes dans la conception des PPR³⁵⁸¹. Il peut s'expliquer par mauvaise sélection des justiciables, dont le profil ne correspond pas à la méthode de suivi collective. Cela soulève la question des méthodes d'évaluation des CPIP. Le respect des principes du risque et des besoins suppose une évaluation rigoureuse du justiciable reposant sur une méthode fiable et structurée, dont les SPIP ne sont pas encore dotés. Le désengagement progressif des condamnés peut également s'expliquer par leur manque de motivation. La prise en compte du principe de la réceptivité induit une capacité d'adaptation des programmes aux profils des justiciables. Il peut nécessiter en amont un travail de préparation

³⁵⁷⁷ SPIP A, *Rapport d'activité pour l'année 2010*, op. cit., spéc. p. 49

³⁵⁷⁸ SPIP A, *Rapport d'activité pour l'année 2010*, op. cit., spéc. p. 49 : le PPR mis en place en 2010 comportait 8 participants sur 17 PPSMJ pressenties. 7 PPSMJ ont été relativement assidues mais seulement 2 ont suivi l'intégralité du programme composé de 12 séances d'une heure trente réparties sur 6 mois.

SPIP A, *Rapport d'activité pour l'année 2012*, 32 p., spéc. p. 26 : le PPR mis en place en 2011 comportait 8 participants. Il s'est heurté à un taux d'abandon problématique conduisant les animateurs à l'interrompre à l'issue de la sixième séance.

SPIP B, *Rapport d'activité pour l'année 2010*, p. 25 : le bilan du PPR mis en place entre 2009 et 2010 souligne le caractère problématique du faible nombre de participants. Sur les 8 participants retenus, 6 étaient présents lors des trois premières séances, mais seulement 3 lors de la dernière séance. Ce taux d'absentéisme a conduit à la fusion des deux dernières séances. Globalement seules 2 PPSMJ ont suivi l'intégralité du programme.

SPIP B, *Rapport d'activité pour l'année 2012*, spéc. p. 26 : aucun PPR n'a été mis en oeuvre sur l'année 2012.

³⁵⁷⁹ SPIP B, *Rapport d'activité pour l'année 2010*, spéc. p. 30 : aucune remarque ni aucun rapport d'incident n'a été réalisé en présence de personnes se présentant alcoolisées lors des séances du PPR relatif précisément aux infractions associées à une consommation d'alcool.

³⁵⁸⁰ Les rapports d'activité évoquent notamment les problèmes de transport, la compatibilité des horaires des PPR avec les horaires de travail voire des problèmes de santé.

³⁵⁸¹ HERZOG-EVANS M., op. cit., spéc. p. 44-48.

auprès des condamnés pour susciter leur motivation et les inciter à s'investir dans la mise en oeuvre du programme, soit en raison de leur propre manque de conviction à l'égard des PPR, soit en raison d'un défaut de compétences sur cet aspect motivationnel. Les SPIP n'intègrent encore que très marginalement cette question de la motivation et de l'adhésion. Dans ces conditions, l'efficacité des PPR en termes de prévention de la récidive reste incertaine. Elle suppose que le programme soit suivi dans son intégralité, sous peine d'être contre-productif. Il apparaît qu'une personne abandonnant le programme présente un risque de récidive plus élevé qu'une personne l'ayant suivi dans son intégralité ou qui n'a pas du tout intégré un tel programme³⁵⁸². Il est néanmoins difficile de mesurer l'impact réel des PPR en termes de prévention de la récidive, ces programmes n'ayant pas fait l'objet d'une véritable évaluation qualitative.

915. L'évaluation des programmes conditionne leur intégrité³⁵⁸³. Elle permet de les adapter, de les modifier au regard de leurs effets sur les personnes suivies. Le référentiel des PPR prévoit une phase de bilan-évaluation à l'issue des PPR mais son objectif semble limité dès lors qu'il s'agit « *de mettre en perspective les objectifs théoriques initiaux et la dynamique réelle de travail tout au long du cycle de séance* »³⁵⁸⁴. Ce bilan comprend deux volets, un bilan de la mise en place du projet établi et un bilan immédiat du projet au regard des PPSMJ suivies qui sont généralement repris dans les rapports d'activité des services. Sur la base d'une trame sommaire élaborée par la DAP³⁵⁸⁵, le SPIP doit présenter le bilan global du projet ainsi qu'un bilan du fonctionnement du groupe en termes d'animation, de dynamique interne et d'impact sur les personnels³⁵⁸⁶. En parallèle, le CPIP référent chargé du suivi individuel doit, dans le cadre d'entretiens, évaluer l'évolution de la PPSMJ à l'issue du programme sur sa situation personnelle et pénale ainsi que sur son positionnement au regard du passage à l'acte. A l'issue du PPR, il est amené à présenter des éléments relatifs à l'attitude du condamné au sein du groupe, en s'appuyant sur les propos de la PPSMJ et des animateurs. Cette évaluation individuelle vient compléter le bilan collectif réalisé lors de la dernière séance auprès de l'ensemble des participants. Elle ne

³⁵⁸² HATCHER R.M., MCGUIRE J., BILBY C.A.L., PALMER E.J., ROLLIN C.R., Methodological considerations in the evaluation of offender intervention : the problem of attrition, *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 2012, n°56, p. 447-464.

³⁵⁸³ GAES G., Evaluation d'un programme : lignes directrices pour les bonnes questions, in MOTIUK L., SERIN R. (éd.), chap. 22 ; HANSON K. H., Evaluer les programmes de réadaptation des délinquants, *Recherche en bref*, 2007, vol. 12, n°2, Sécurité publique Canada, 2 p.

³⁵⁸⁴ DAP, op. cit., spéc. p. 53.

³⁵⁸⁵ Cette trame se contente de reprendre les principales caractéristiques du PPR mis en place : thématique, durée, dates de début et de fin, nombre de séance, fréquence des séances, nombre de participants à la première et à la dernière séance, coût, nombre d'heures d'intervention du psychologue.

³⁵⁸⁶ Il s'agit de rappeler le contexte dans lequel le projet a lancé, en évoquant les difficultés d'appropriation initiale des personnels, et d'en présenter les aspects méthodologiques relatifs au choix de la thématique, des participants, des supports.

repose que sur des éléments déclaratifs, des ressentis, qui, s'ils peuvent être pertinents, ne permettent nullement d'apprécier les répercussions de la prise en charge sur le comportement des justiciables. Au sein des SPIP étudiés, ces évaluations ont permis de dresser un bilan, a priori, globalement positif des PPR tant pour les CPIP animateurs que pour les PPSMJ³⁵⁸⁷. Les rapports d'activité soulignent la cohérence, la cohésion et la dynamique des groupes, qui ont permis aux participants de s'y investir, d'évoquer leurs problématiques, de revenir sur le passage à l'acte, de prendre conscience des faits. La plupart des personnels qui ont animé un groupe de parole se disent, a posteriori, convaincus de l'intérêt de cette nouvelle modalité de prise en charge en complément du suivi individuel³⁵⁸⁸. De leur côté, les PPSMJ estiment que les séances les ont aidées à « *ouvrir les yeux* », à « *réfléchir* » ou vont les aider à ne pas récidiver³⁵⁸⁹. Ce bilan immédiat reste insuffisant pour apprécier de la pertinence réelle du programme. A l'initiative des CPIP animateurs du SPIP A, l'ensemble des participants a été convoqué six mois après la fin du programme. S'ils ont pu « *exprimer le constat d'une évolution dans la prise de conscience des comportements à risque et sur la recherche de stratégies d'évitement du passage à l'acte de violence* »³⁵⁹⁰, ce bilan reste « *mitigé* » car partiel³⁵⁹¹, circonscrit localement et purement déclaratif. En outre, les propos des PPSMJ doivent être reçus avec prudence. Les justiciables sont implicitement incités, dans le cadre des bilans, à répondre aux attentes institutionnelles, pouvant se conformer à la parole attendue. La DAP n'a pas centralisé ces différentes évaluations. La seule étude disponible sur le bilan des PPR reste qualitative et non quantitative mais également partielle³⁵⁹². Elle s'intéresse davantage à l'impact des programmes sur les pratiques professionnelles des CPIP, sans proposer d'évaluation de leur efficacité en termes de prévention de la récidive. Elle n'a en outre pas été diffusée, ce qui ne permet pas aux personnels de bénéficier de retours sur leurs pratiques³⁵⁹³. Il est dans ces conditions difficile de mesurer l'impact réel de ces programmes.

916. L'apport des PPR, bien qu'a priori positif, semble limité en termes d'évolution qualitative des prises en charge. Le rapport conjoint de l'Inspection Générale des Finances et de l'Inspection Générale des services judiciaires, daté de 2011, ne se prononce d'ailleurs pas sur « *le bien fondé de la prise en charge collective des PPSMJ, notamment dans le cadre des PPR, faute de recul*

³⁵⁸⁷ SPIP A, *Rapport d'activité pour l'année 2010*, op. cit., spéc. p. 48-51 ; SPIP B, *Rapport d'activité pour l'année 2010*, op. cit., spéc. p. 26-31.

³⁵⁸⁸ Entretien avec le CPIP A 4, 2011.

³⁵⁸⁹ SPIP B, op. cit., spéc. p. 31.

³⁵⁹⁰ SPIP A, op. cit., spéc. p. 50.

³⁵⁹¹ Seuls 6 participants sur les 7 étaient présents.

³⁵⁹² MOULIN V. (dir.), op. cit., spéc. p. 6 : pour réaliser cette étude, l'auteur a analysé seulement 4 groupes de paroles.

³⁵⁹³ Entretien avec le DFSP A, 1, 2011.

suffisant sur cette pratique »³⁵⁹⁴. La généralisation de ces programmes à l'ensemble des établissements pénitentiaires, notamment dans le cadre de la prise en charge des auteurs d'agression sexuels est pourtant recommandée dans le cadre de la loi de programmation de 2012³⁵⁹⁵. Il n'est pas certain que cette généralisation soit effective, dès lors que ces programmes ne semblent pas rencontrer l'adhésion des personnels ni permettre, dans les conditions actuelles de leur élaboration et de leur mise en oeuvre, une prise en charge efficace en termes de prévention de la récidive. Au même titre que la segmentation des suivis, cette modalité collective de prise en charge opère un morcellement de la prise en charge, en multipliant les intervenants, les modalités de suivi. Il est dans ces conditions difficile d'entrevoir la cohérence globale de la prise en charge. Ce faisant, son intérêt en termes de prévention de la récidive est menacé. Les personnels eux-mêmes témoignent d'une difficulté réelle à se positionner professionnellement au sein de ces nouveaux dispositifs. D'un point de vue quantitatif, le nombre de programmes mis en place marque une nette diminution, passant de 190 à 138 entre 2012 et 2014³⁵⁹⁶.

917. A rebours des évolutions nationales récentes, une conception différente de la prise en charge, induisant une appréhension plus globale des justiciables et une définition plus claire du rôle des personnels émerge pourtant de différents travaux menés notamment autour du concept de la désistance ou dans le cadre du « *Good Lives Model* ». Ces travaux, complémentaires au modèle théorique dominant du RNR, ouvrent des perspectives d'évolution pertinentes pour les SPIP.

³⁵⁹⁴ IGF, IGSJ, op. cit., spéc. p. 5.

³⁵⁹⁵ Loi n°2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines, op. cit., Rapport annexé définissant les objectifs de la politique d'exécution des peines, II. B.1.

³⁵⁹⁶ DAP, *Les chiffres clés au 1^{er} janvier 2013*, op. cit., spéc. p. 10 ; DAP, *Les chiffres clés au 1^{er} janvier 2015*, op. cit., spéc. p. 12.

II – Les perspectives d'évolution des modalités d'intervention autour du concept de désistance

918. Les nouvelles modalités de prise en charge des PPSMJ introduites au sein des SPIP français se réfèrent, implicitement au modèle RBR, bien qu'elles ne respectent que partiellement les principes fondamentaux. Si les principes du risque, du besoin et de la réceptivité ont progressivement pénétré les textes définissant les modalités d'intervention des CPIP³⁵⁹⁷, ils ne sont que rarement ou faiblement intégrés aux pratiques. Les principales recherches présentant ce modèle et les modalités de prise en charge qui en découlent font encore l'objet d'une diffusion limitée. Les nouvelles réflexions engagées sur les méthodes d'évaluation et de prise en charge des PPSMJ ainsi que sur la définition du métier des SPIP³⁵⁹⁸, suite à la Conférence de Consensus, pourraient être l'occasion, pour l'Administration Pénitentiaire, de s'ouvrir au modèle des bonnes vies et de s'intéresser au processus de la désistance qui laissent entrevoir de nouvelles perspectives d'évolution. Ces réflexions pourraient proposer une nouvelle appréhension du justiciable, non plus seulement abordé sous le seul prisme de l'acte infractionnel commis ou futur, mais restauré dans son statut d'individu devant réintégrer la société. Elles pourraient promouvoir une démarche ambitieuse, intégrant les apports de ce modèle complémentaire et du concept de désistance (A). Dans une telle perspective, la prise en charge des justiciables se trouverait repensée, sous-tendant de nouveaux enjeux en termes de positionnement professionnel des CPIP (B).

A – La nouvelle conception de la prise en charge autour du concept de désistance

919. La prévention de la récidive guide désormais l'ensemble des missions et les pratiques des SPIP. Cette finalité les a progressivement conduits à concevoir leurs interventions dans l'optique réductrice de la gestion du risque de récidive ou de réitération. La prise en charge, principalement focalisée sur la protection de la société, se détourne progressivement de la PPSMJ appréhendée au regard du potentiel danger qu'elle représente pour la sécurité publique. Dans un contexte sécuritaire traduisant l'avènement d'une « nouvelle pénologie »³⁵⁹⁹, la

³⁵⁹⁷ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., 2.2.1.

³⁵⁹⁸ TAUBIRA C., Discours de Madame Christiane Taubira, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, lors de sa visite du SPIP de Melun, Ministère de la Justice, 5 juillet 2013 (en ligne) : suite à ce discours, la Garde des Sceaux a mis en place le 18 octobre 2013 un nouveau groupe de travail sur les métiers des SPIP. Un autre groupe de travail composé de professionnels a également été instauré afin de proposer un nouvel outil d'évaluation en remplacement du DAVC.

³⁵⁹⁹ FEELEY M., SIMON J., op. cit.

mobilisation du modèle RBR a pu renforcer cette dérive progressive. Dans ce paradigme du risque, les interventions auprès des justiciables, proportionnées à leur risque de récidive et centrées sur leurs besoins criminogènes, se doivent d'être efficaces, étant évaluées à l'aune de leurs résultats en termes de réduction du taux de récidive. Si, au travers de cet objectif, les interventions prétendent protéger la société et préserver l'intérêt des victimes, elles ne permettent pas nécessairement de s'assurer de l'insertion ou de la réinsertion du condamné. Cette approche a été fortement critiquée, entraînant l'émergence d'un nouveau modèle de prise en charge, le Good Lives Model. Ce modèle, qui tend à replacer l'individu au coeur du processus de prise en charge, présente des finalités plus ambitieuses et holistiques, qui intègrent la réintégration sociale et citoyenne des condamnés (1). Il offre de nouvelles perspectives en termes de prise en charge, en s'articulant autour du concept de désistance. Il répond aux recommandations du Conseil de l'Europe, qui assigne au suivi l'objectif de soutenir le désistement du condamné³⁶⁰⁰. Les théories de la désistance offrent une approche nouvelle et prometteuse de la carrière délinquante (2).

1 – L'émergence d'un nouveau modèle, le modèle des bonnes vies

920. Si la réinsertion des personnes constitue encore l'une des finalités des missions des SPIP, elle ne constitue désormais qu'un moyen permettant de « *lutter efficacement contre la récidive* »³⁶⁰¹. Cette formulation n'est pas neutre, témoignant de l'évolution d'une finalité préventive à une finalité répressive. La PPMSJ n'est plus appréhendée en tant qu'individu qu'il convient d'aider, d'accompagner et de soutenir. Elle est avant tout perçue comme constituant une menace pour la sécurité publique. Cette conception réductrice, répressive constitue d'ailleurs l'une des principale critique formulée à l'encontre du modèle RBR mobilisé dans le contexte idéologique contemporain de la Nouvelle Pénologie (a). En réponse, des chercheurs ont proposé un autre modèle théorique qui propose une nouvelle conception de la délinquance, le modèle des « *bonnes vies* » (b). Loin d'être antinomiques, ces deux approches théoriques semblent complémentaires (c).

a- Les critiques formulées à l'encontre du modèle du risque, des besoins et de la réceptivité

921. Le mouvement du « *What Works ?* » s'inscrit dans un contexte particulier, faisant suite à la publication de l'article de Robert Martinson, désormais résumé par les termes « Nothing

³⁶⁰⁰ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1, op. cit., règle n° 76

³⁶⁰¹ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., spéc. p. 1

Works »³⁶⁰². Les conclusions pessimistes, bien que nuancées, du sociologue américain ont durablement ébranlé l'idéal de réhabilitation individuelle qui prévalait jusqu'alors, entraînant une désillusion profonde quant à l'efficacité des méthodes de prise en charge des délinquants.

922. L'élaboration du modèle RBR dans les années 1990 a permis de rétablir cet idéal, mais de manière partielle et sensiblement différente, au regard du contexte particulièrement répressif et sécuritaire dans lequel il devait s'intégrer³⁶⁰³. Ce modèle propose de nouveaux fondements à la prise en charge des délinquants afin de proposer des alternatives à la peine privative de liberté, présentant des garanties suffisantes en termes de protection de la sécurité publique. Ces évolutions répondent à l'émergence de nouvelles exigences en termes de suivi des délinquants aux fins de réduire le taux de récidive et d'apaiser un sentiment d'insécurité latent. La détermination, fiable et objective du risque de récidive constitue le préalable à la mise en oeuvre des programmes, orientés vers la gestion et la réduction de ce risque. Afin de limiter le taux d'échec, c'est-à-dire le taux de récidive, ces programmes doivent scrupuleusement respecter tous les principes dégagés théoriquement puis validés et affinés empiriquement³⁶⁰⁴. Il s'agit de sécuriser les méthodes de prise en charge. Le justiciable est appréhendé au regard de l'infraction qu'il a commise, ou de la problématique qui l'y a conduit. Le programme a pour finalité de modifier son comportement en lui apprenant des stratégies d'évitement, dans une perspective réformatrice et normalisante. Le délinquant est stigmatisé par ses défaillances comportementales le conduisant à commettre des infractions, défaillances que la prise en charge doit combler. L'efficacité de l'intervention se mesure à l'aune de sa capacité à permettre au délinquant de réintégrer la société en se conformant aux normes sociales de conduite, en se comportant de manière responsable et autonome. Elle ne vise pas nécessairement à s'assurer de l'adéquation entre ces finalités et les aspirations individuelles et besoins des individus³⁶⁰⁵.

Cet écart entre la norme prescrite et les aspirations individuelles explique partiellement le taux d'abandon important dans la mise en oeuvre des programmes. Il peut placer les délinquants en difficulté. *« L'idée prédominante est celle de la responsabilisation des individus par la prise de conscience de leurs déficiences en termes de conduite et l'adoption de comportements socialement adaptés. Ce principe de responsabilisation est au coeur de la politique de gestion*

³⁶⁰² MARTINSON R., op. cit.

³⁶⁰³ BAUWENS A., SNACKEN S., « Modèles de guidance judiciaire » : sur la voie d'un modèle intégré ?, op. cit. spéc. p. 93-107.

³⁶⁰⁴ CORTONI F., LAFORTUNE D., op. cit.

³⁶⁰⁵ QUIRION B., Traiter les délinquants ou contrôler les conduites: le dispositif thérapeutique à l'ère de la nouvelle pénologie, *Criminologie*, 2006, vol. 39, n°2, 2006, p. 137-164 ; QUIRION B., Réformer, réadapter ou responsabiliser le détenu. Analyse des enjeux normatifs rattachés à l'intervention correctionnelle au Canada, *Déviance et Société*, 2012, vol. 36, n°3, p. 339-355

des risques sociaux : en prenant conscience de ses troubles ou déficiences (...) et en intégrant, non sans mal voire parfois dans une grande souffrance, certains moyens d'y pallier qui lui auront été indiqués ou suggérés, l'individu, perçu dans cette optique avant tout comme un délinquant, endosse désormais la pleine responsabilité de sa situation présente et future »³⁶⁰⁶. Cette injonction à responsabiliser le délinquant se traduit notamment par le phénomène de contractualisation qui s'opère au stade du prononcé des mesures et de leur mise en oeuvre. Les PPMSJ sont appréhendées en tant qu'individus autonomes, enclins à assumer la responsabilité de leurs actes et un éventuel échec en cas de récidive. « Derrière les innombrables appels à l'individu, ce n'est pas l'émancipation qui est recherchée, mais plutôt une logique assurantielle qui est poursuivie, à travers la limitation du risque »³⁶⁰⁷. La prise en charge est ciblée, segmentée, temporellement circonscrite et limitée dans ses effets. L'objectif est d'obtenir, sur le court terme, des résultats effectifs en termes de récidive au détriment d'un « accompagnement socio-éducatif misant sur la réinsertion durable des individus »³⁶⁰⁸. Aucun travail plus profond sur les causes de la délinquance n'est nécessairement opéré. La portée de l'intervention peut apparaître limitée, la PPSMJ étant souvent appréhendée sous l'angle de son infraction et de ses seuls besoins criminogènes.

923. Une telle évolution est d'ailleurs perceptible dans les méthodes de prise en charge des CPIP. Dans un contexte politique également traversé par des courants sécuritaires, ou marqué par des faits divers particuliers, tels que l'affaire de Pornic, les CPIP sont incités à se focaliser sur la réduction du risque de récidive. Par manque de moyens et de temps, et par un réflexe de protection immunitaire, ils peuvent être conduits à se concentrer sur le respect du cadre légal. L'effacement progressif, au niveau terminologique, de leur identité de travailleur social, au profit de celui, contesté, de criminologue, conjugué à la juridiciarisation du profil des agents, contribue à renforcer ce mouvement de repli autour de la dimension contrôle de leurs missions. Les évolutions en termes de prise en charge vont dans ce même sens, comme en témoigne la prise en charge des personnes placées sous surveillance électronique par des personnels de surveillance. L'intervention de ces personnels pour assurer la principale mesure restrictive de liberté témoigne de la conception réductrice de la prise en charge portée par l'Administration Pénitentiaire. Dans une perspective réhabilitative, le suivi, notamment en milieu ouvert, ne peut se limiter à un

³⁶⁰⁶ ALVAREZ J., GOURMELON N., op. cit., spéc. p. 24.

Voir égal. QUIRION B., Réformer, réadapter ou responsabiliser le détenu, op. cit., §50.

³⁶⁰⁷ LARMINAT (DE) X., op. cit., spéc. p. 423.

³⁶⁰⁸ ib. id.

Voir égal. MCNEILL F., What Works and What's just, *European Journal of Probation*, 2009, vol. 1, n°1, p. 21- 40, spéc. p. 23.

simple contrôle. Le Conseil de l'Europe lui assigne d'ailleurs des finalités plus ambitieuses de conseil, d'aide et d'accompagnement des justiciables³⁶⁰⁹. Si la prévention de la récidive constitue l'une des finalités de la prise en charge, elle n'est pas pleinement pertinente dans le cadre d'une approche plus holistique. De manière paradoxale, en reposant principalement sur l'évaluation et la gestion du risque, les méthodes de prise en charge contribuent à entretenir une peur de la criminalité, en confirmant implicitement l'existence du risque de récidive. Elles exposent inévitablement le système à son échec, dès lors que tous les risques ne sont pas prévisibles, et que la nature humaine est par définition imprévisible³⁶¹⁰. La prise de risque est inhérente aux prises en charge judiciaires, et principalement aux mesures exécutées en milieu ouvert. Celles-ci reposent initialement sur un pari sur l'humain, qui, s'il doit être mesuré, n'en reste pas moins incertain³⁶¹¹. Le paradigme du risque nuit à la marge de manoeuvre des professionnels, parfois hantés par la crainte d'un acte de récidive. Une mise en tension s'opère entre les intérêts du délinquant et les intérêts de la société et des victimes, renforçant l'antagonisme des finalités assignées à la peine. Cette dichotomie s'avère contre-productive, les pratiques et les discours se focalisant sur ce qui pourrait advenir au regard de la potentielle récidive de l'individu pris en charge. Une vision à court terme, privilégiant la mise à l'écart temporelle du délinquant, au profit d'une prise de risque limitée mais potentiellement prometteuse, n'assure finalement pas une protection efficace sur le long terme ni de la société ni des victimes. La restauration de l'individu au coeur de la prise en charge devrait être privilégiée. Il est « *fondamental de ne pas oublier qu'un condamné réintégrera toujours la société à la fin de sa peine et qu'il faut tout mettre en oeuvre pour favoriser une réinsertion sociale réussie* »³⁶¹². Cela suppose l'acceptation préalable du risque. Comme le souligne François Ewald, « *rien n'est un risque en soi ; le risque fait partie de la réalité. Cependant, tout peut constituer un risque ; tout dépend de quelle façon on analyse le danger ; on considère la situation* »³⁶¹³. Dans une perspective intégrative et non plus excluante, les méthodes de prise en charge doivent concilier protection de la société et réintégration des délinquants. Au regard des limites inhérentes aux stratégies reposant sur la gestion et le contrôle du risque, il pourrait être ambitieux d'envisager un renversement de la hiérarchie instaurée entre ces deux finalités. Cela sous-tendrait de se concentrer prioritairement sur l'objectif de resocialisation du délinquant afin de tendre in fine à la protection durable de la société, dans une nouvelle éthique humaniste.

³⁶⁰⁹ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1, op. cit., règle n°55.

³⁶¹⁰ McNEILL F., op. cit., spéc. p. 22.

³⁶¹¹ LAFLAQUIÈRE P., Un pari sur l'humain, *AJ Pénal*, 2005, p. 358 et s.

³⁶¹² VACHERET M., La nouvelle pénologie constitue-t-elle l'avenir de l'exécution des peines privatives de liberté ?, *Les chroniques du CIRAP*, Janvier 2010, n°7, ENAP, 4 p., spéc. p. 3.

³⁶¹³ EWALD F., cité in HANNAH-MOFFAT K., SHAW M., op. cit., spéc. p. 49.

b- Les réponses apportées par le modèle « *des bonnes vies* »

924. Rompant avec ce paradigme du risque dans lequel le modèle RBR a été mobilisé, de nombreux chercheurs plaident pour la restauration d'un véritable idéal réhabilitatif conçu, non plus en tant qu'instrument au service de la sécurité publique, mais davantage comme un droit reconnu aux justiciables et largement profitable à l'ensemble de la société, renouant avec la conception historique de ce terme³⁶¹⁴. Dans cette perspective, des chercheurs australiens, menés par Tony Ward, ont, élaboré, au début des années 2000, un modèle alternatif de prise en charge, le Good Lives Model, dégagé de tout impératif de gestion ou de contrôle du risque.

925. Déplorant cette focalisation excessive sur le risque de récidive et cette progressive dilution de l'individu dans une prise en charge uniformisée, centrée sur la protection de la société, Tony Ward et ses collègues ont proposé une nouvelle conception plus humaniste de la prise en charge proposant une nouvelle théorie de l'acte délinquant³⁶¹⁵. La prise en charge ne s'attache pas à contrôler le risque, mais à construire des points d'appui forts permettant au délinquant de quitter durablement la délinquance en partant de ses aspirations individuelles. Ce modèle présuppose que l'ensemble des individus, délinquants ou non, aspirent à atteindre des besoins dits primaires, dont onze principaux : la vie, le savoir, l'accomplissement dans les loisirs, l'accomplissement dans le travail, l'autonomie, l'équilibre émotionnel, l'amitié, la communauté, la spiritualité, le bonheur et la créativité. « *Si l'on accepte l'idée que tous les êtres humains cherchent, à des degrés divers, à satisfaire tous ces besoins primaires, l'importance accordée à chacun d'eux reflète les valeurs et priorités dans la vie de l'individu* »³⁶¹⁶. Cette hiérarchie est fondamentalement individuelle. Pour atteindre ces besoins humains primaires, les individus mettent en oeuvre différentes stratégies qui constituent les besoins instrumentaux ou secondaires. C'est au regard de ces besoins secondaires qu'émerge la différence entre délinquants et non délinquants, les premiers mettant en oeuvre des stratégies inadaptées, non conformes aux normes sociales. Le modèle des bonnes vies repose sur une appréciation individuelle des différents

³⁶¹⁴ McNEILL F., op. cit.; RAYNOR P., ROBINSON G., Why help offenders? Arguments for rehabilitation as a penal strategy, *European Journal of Probation*, 2009, vol. 1, n°1, p. 3-20.

³⁶¹⁵ WARD T., The management of risk and the design of Good lives, *Australian Psychologists*, november 2002, vol. 37, 3, p. 172-179; WARD T., BROWN M., The good lives model and conceptual issues in offender rehabilitation, *Psychology*, op. cit. ; WARD T., MANN R.E. and GANNON T., The good lives model of offender rehabilitation : clinical implication, *Aggression and violent behavior*, 2007, vol. 12, p. 87-107 ; PURVIS M. WARD T., WILLIS G., The Good Lives Model in Practice : Offense pathways and case management, *European Journal of Probation*, 2011, vol. 3, n°2, p. 4-28 ; FORTUNE C.-A., WARD T., HERZOG-EVANS M., Réduire le risque en promouvant une « bonne vie » : questions relatives au traitement des délinquants sexuels, *AJ Pénal*, 2012, p. 640 et s. ; WARD T., « Good Lives Model » : l'avant-garde du suivi des condamnés, *Dedans-Dehors*, 2012, n°76, OIP, p. 54-57.

³⁶¹⁶ WARD T., op. cit., spéc. p. 57.

besoins primaires et de leur importance. Il s'agit d'identifier les objectifs individuels et les valeurs personnelles du justiciable. Le suivi doit l'aider à définir de nouveaux besoins secondaires lui permettant de satisfaire ses besoins primaires « *d'une façon socialement acceptable* »³⁶¹⁷. Il en résulte l'élaboration d'un nouveau plan de vie, formulé par le justiciable sur la base de ses aspirations personnelles. Ce dernier est soutenu dans ce processus par un praticien doté de compétences particulières et de qualités relationnelles certaines³⁶¹⁸.

926. Dans ce cadre, la prise en charge comporte tout « *un travail sur le renforcement des capacités et compétences internes* » ainsi qu'« *une aide visant à maximiser les ressources externes et le capital social de l'individu* ». Il s'agit « *d'équiper [la PPSMJ] des habilités, valeurs, attitudes et ressources nécessaires pour adopter un autre style de vie qui soit significatif et satisfaisant pour lui et qui n'occasionne aucun mal à personne* »³⁶¹⁹. Une attention toute particulière est portée à l'environnement de l'individu, conduisant le praticien à impliquer l'entourage, famille, pairs et communauté, pour soutenir le processus d'élaboration et de mise en oeuvre du nouveau plan de vie. En ce sens, le modèle GLM restaure le délinquant dans son statut d'individu intégré dans la communauté. Il propose un « *traitement de type plus holistique* », soucieux du respect des droits de l'homme et des libertés individuelles³⁶²⁰. Le suivi repose sur l'instauration d'une relation de confiance entre le condamné et le praticien, qui doivent collaborer à l'élaboration du nouveau plan de vie. En s'appuyant sur les forces et ressources personnelles du délinquant, la prise en charge suppose une implication réelle du délinquant. Sa mise en oeuvre peut nécessiter un travail motivationnel préalable. La finalité essentiellement réhabilitative ne conduit pas à occulter l'objectif de prévention de la récidive, l'absence de récidive devant résulter de l'adoption d'un autre mode de vie. Le risque de récidive perd néanmoins son caractère obsessionnel. Les méthodes de prise en charge qui en découlent semblent prometteuses en termes de prévention de la récidive. Dans leur étude de 2009, les chercheurs canadiens Denis Lafortune et Franca Cortoni estiment que « *de fait, les approches correctionnelles qui réduisent efficacement la récidive sont des interventions positives, constructives et centrées sur l'acquisition d'habiletés qui visent les problèmes à la source du comportement criminel, le développement de nouvelles compétences et la mise en valeur des forces de l'individu, tout cela dans le but d'aider celui-ci à mener une vie saine et sans délinquance* », intégrant les approches du GLM. Dans le cadre de modalités concrètes de prise en charge, le modèle GLM apparaît

³⁶¹⁷ ib. id.

³⁶¹⁸ Cette individualisation du plan de vie est d'ailleurs portée par le nom même du modèle, le terme « *lifes* » ou « *vies* » étant au pluriel.

³⁶¹⁹ ALVAREZ J., GOURMELON N., op. cit., spéc., p. 29.

³⁶²⁰ FORTUNE C.-A., WARD T., HERZOG-EVANS M., op. cit., spéc. p. 644.

comme complémentaire au modèle RBR.

c- La complémentarité des deux modèles

927. Le modèle des bonnes vies comporte certaines limites, mises en exergue tant par les promoteurs du modèle RNR³⁶²¹, que par d'autres chercheurs³⁶²². Ces limites peuvent nuire à son efficacité pratique, bien que celle-ci reste délicate à mesurer.

928. D'un point de vue théorique, le GLM propose une nouvelle conception du délinquant qui semble plus compatible avec le principe d'individualisation de la prise en charge. Le caractère a priori universel des biens primaires interroge néanmoins. Il peut induire une vision normative et moralisatrice du mode de vie du justiciable. Sa mise en oeuvre suppose une profonde reconstruction du mode de vie de l'individu, impliquant son environnement, ce qui n'apparaît pas toujours nécessaire face à certains délinquants. Elle est en ce sens plus intrusive. Ses faiblesses empiriques sont également soulignées. Les transpositions pratiques de ce modèle restent limitées, les principes dégagés étant mobilisés de manière marginale en comparaison avec le modèle RBR. Le GLM a été intégré à certains programmes destinés aux auteurs d'agression sexuelle dans quelques pays, notamment au Canada³⁶²³ ou en Australie³⁶²⁴. Son champ d'application reste limité géographiquement et circonscrit aux délinquants sexuels. Les travaux menés sur l'efficacité des programmes conçus, en termes de prévention de la récidive et de réintégration sociale, sont encore trop peu nombreux pour se prononcer³⁶²⁵. Une recherche tend à démontrer qu'un suivi reposant sur le modèle des bonnes vies ne serait pas plus efficace qu'un suivi classique³⁶²⁶. Elle souligne néanmoins que les délinquants y adhèrent plus facilement, au regard des finalités plus positives et ambitieuses de la prise en charge. Il convient néanmoins de « *prendre garde à ce que*

³⁶²¹ ANDREWS D.A., BONTA J., A commentary on Ward and Stewart's model of human needs, *Psychology, Crime and law*, 2003, vol. 9, p. 215-228 ; ANDREWS D.A., BONTA J., WORMITH S.J., The Risk-Need-Responsivity Model : does adding the Good Lives Model contribute to effective crime prevention ?, *Criminal Justice and Behavior*, 2011, n°38, p. 735-755 ; BONTA J., Forces et besoins dans la réadaptation des délinquants, *Recherche en bref*, 2011, vol. 16, n°5, Sécurité publique Canada, 2 p. ; COCO G., CORNEILLE S., Quand la justice restaurative rencontre le Good Lives Model de réhabilitation des délinquants sexuels : fondements, articulations et applications, *Psychiatrie et violence*, 2009, vol. 9, n°1, (en ligne), §24 à 28.

³⁶²² McNEILL F., *Towards en effective practice in offender supervision*, op. cit., spéc. p. 28.

³⁶²³ LEFRANÇOIS J., *Le modèle de vies saines appliqué dans le traitement des délinquants sexuels suivis dans la communauté*, 109 p., Rapport de stage : Maîtrise en criminologie, Montréal, 2010.

³⁶²⁴ WARD T., MANN R.E., GANNON T., The good lives model of offender rehabilitation: clinical implications, *Aggression and violent behavior*, 2007, 12, p. 87-107 ; WARD T., CONNOLLY M., A human-rights based practice framework for sexual offenders, *Journal of sexual aggression*, n°14, 2, p. 87-98.

³⁶²⁵ HERZOG-EVANS M., op. cit., spéc. p. 41 ; BAUWENS A., SNACKEN S., op. cit., spéc. p. 102.

³⁶²⁶ HARKINS L., FLACK V.E., BEECH A.R., WOODHAMS J., Evaluation of a community based sex-offender treatment program using a Good Lives Model Approach, *Sexual Abuse : A journal of research and treatment*, 2012, n°24, vol. 6, p. 519-543.

ses applications pratiques évitent de trop faire pencher la balance du côté de la recherche du bien-être des délinquants au détriment de la dimension de protection de la sécurité publique, auquel cas cela risque de produire des délinquants heureux, mais toujours à risque de récidive, ce que soulignent d'ailleurs les concepteurs de la GLM eux-mêmes »³⁶²⁷. Il apparaît aussi stérile d'opposer le GLM au modèle RBR, comme on pu le faire leurs promoteurs par articles interposés³⁶²⁸, dès lors qu'il s'agit moins de modèle alternatifs que complémentaires élaborés dans des contextes sociaux et pénologiques différents³⁶²⁹. Le modèle des bonnes vies rompt certes avec le mouvement de la nouvelle pénologie, replaçant le bien-être de l'individu au coeur des préoccupations pénales. Mais il ne rejette pas totalement les apports du modèle de James Bonta et de ses collègues.

929. Si l'évaluation du niveau de risque de récidive est absente du modèle GLM, les besoins criminogènes sont conçus, dans ce cadre, comme des obstacles à la mise en oeuvre d'un nouveau plan de vie. La détection des facteurs de risque ou besoins criminogènes traduit la présence de difficultés pour atteindre les besoins primaires et mettre en oeuvre un plan de vie³⁶³⁰. Les programmes fondés sur ce modèle théorique empruntent certaines caractéristiques au modèle RNR. Les praticiens peuvent ainsi s'appuyer sur des outils d'évaluation du risque de récidive. La prise en charge ne se focalise pas sur ces besoins criminogènes et ne se résume pas à l'apprentissage de stratégies ponctuelles et cibles d'évitement de la récidive. Elle repose sur des interventions individuelles structurées, planifiées, mais qui peuvent être complétées par des programmes collectifs d'inspiration cognitivo-comportementale. Ces interventions ne sont pas imposées et font l'objet d'une élaboration construite en collaboration avec le délinquant, tendant également à le responsabiliser. Réciproquement, les méthodes de prises en charge s'appuyant sur le modèle RNR ont évolué. Des facteurs de protection sont intégrés aux outils d'évaluation les plus récents permettant aux programmes de tenir compte des forces et ressources personnelles du délinquant. L'efficacité des méthodes de prise en charge ne peut se mesurer à l'aune uniquement de sa capacité à prévenir la récidive. Elle doit également tenir compte de son impact sur la qualité de vie des personnes prises en charge. Tout en finalement question d'équilibre et de hiérarchie entre les finalités assignées aux méthodes de prise en charge. La conciliation théorique

³⁶²⁷ HERZOG-EVANS M., op. cit., spéc. p. 41; WARD T., MANN R., GANNON T.A., BIRGDEN A., Human rights and the treatment of sex offenders, *Sexual Abuse: A journal of research and treatment*, 2007, n°19, p. 195-216.

³⁶²⁸ ANDREWS D.A., BONTA J., A commentary on Ward and Stewart's model of human needs, op. cit. ; ANDREWS D.A., BONTA J., WORMITH J., op. cit. ; WARD T., YATES P., WILLIS G., The Good Lives model and the Risk Need Responsibility model : a critical response to Andrews, Bonta and Wormith (2011), *Criminal Justice and Behavior*, 2012, vol. 39, p. 39-94

³⁶²⁹ BAUWENS A., SNACKEN S., op. cit., spéc. p. 100.

³⁶³⁰ WARD T., BROWN M., op. cit., spéc. p. 249.

de ces deux modèles apparaît d'ailleurs possible au sein du paradigme de la désistance, ou du désistement, qui propose une nouvelle approche de la délinquance. Il ne s'agit plus, dans ce cadre, de s'intéresser aux causes de la délinquance pour tenter de proposer des méthodes efficaces de prise en charge. Les travaux autour de la désistance proposent de se pencher sur les causes expliquant les sorties de la délinquance afin de les soutenir. Ce faisant, une nouvelle conception de la récidive émerge, qui pourrait avoir des répercussions concrètes sur les modalités de suivi.

2 – La consécration d'un nouveau concept, la désistance

930. Les études portant sur la désistance offrent de nouvelles perspectives tout à fait prometteuses en termes de prise en charge des délinquants. Elles opèrent un renversement de perspectives en portant non plus sur les causes de la délinquance mais sur les facteurs de sortie de la délinquance. Le concept de la désistance sous-tend une nouvelle conception de la récidive et permet de se départir des critiques formulées à son encontre notamment d'un point de vue sociologique (a). Les facteurs mis en exergue dans les travaux (b) sont mobilisés dans diverses théories qui proposent différentes explications causales de la délinquance (c).

a- Le concept de la désistance

931. Historiquement³⁶³¹, les premiers travaux relatifs à l'arrêt des carrières délinquantes sont issus des recherches américaines des époux Glueck menées dans les années 1930 et 1960. Ces recherches, reprises dans les années 1960 et 1970, ont récemment été relancées par des chercheurs anglo-saxons, Fergus McNeill³⁶³², Shadd Maruna³⁶³³ et Stephen Farral³⁶³⁴. Elles ne constituent plus désormais « *un appendice de la recherche sur les carrières délinquantes, mais un domaine d'étude indépendant et légitime* »³⁶³⁵.

932. Les recherches relatives à la désistance permettant d'expliquer le processus de sortie de la délinquance en en identifiant les causes. Il ne s'agit plus de s'intéresser aux origines, plus ou

³⁶³¹ HERZOG-EVANS M., Définir la désistance et en comprendre l'utilité pour la France, *AJ Pénal*, 2010, p. 366 et s.; FARRAL S., Brève histoire de la recherche sur les carrières délinquantes, in MOHAMMED M., op. cit., p. 13-19.

³⁶³² Voir not. MCNEILL F., *A new paradigm for social work with offenders ?* CjScotland, 2006, 5 p. ; MCNEIL, A desistance paradigm for offender management, *Criminology & criminal Justice*, 2006, vol. 6, n°1, p. 39-62 ; MCNEILL F., *Towards and effective practice in offender supervision*, op. cit.

³⁶³³ MARUNA S., *Making good, how ex convicts reform and rebuild their lives*, op. cit.

³⁶³⁴ FARRAL S., *Rethinking what works with offenders*, op. cit.

³⁶³⁵ FARRAL S., Brève histoire de la recherche sur les carrières délinquantes, op. cit, spéc. p. 15.

moins profondes, anciennes, et nombreuses expliquant la commission des actes. Les travaux portent davantage sur les facteurs expliquant l'arrêt de la carrière délinquante en vue de le soutenir. La désistance est définie comme un processus temporel au terme duquel un individu cesse ses activités délinquantes. Elle ne se conçoit donc pas comme un événement soudain, isolé, mais comme une succession d'événements, internes ou externes, qui vont conduire l'individu à ne plus commettre d'infraction. Les auteurs distinguent deux formes de désistance, la désistance primaire et la désistance secondaire. La première désigne une période, plus ou moins longue, pendant laquelle l'individu cesse ses agissements délinquants. Elle peut être marquée par des actes de récidive ou de réitération. Ces actes ne sont pas perçus comme manifestant la dangerosité particulière de l'individu. Ils sont intégrés dans ce processus plus global d'apprentissage, parfois complexe, d'une vie non délinquante. Ce n'est qu'au terme de ces rechutes successives, plus ou moins nombreuses, plus ou moins fréquentes, que l'individu atteint la désistance secondaire, pérenne. En raison de ce caractère progressif, la désistance pose quelques difficultés en absence de consensus sur une définition opérationnelle relative à la durée de la période à étudier et sur la signification d'éventuelles nouvelles infractions au regard de leur fréquence, de leur nature ou de leur gravité³⁶³⁶. Ces études apportent néanmoins un éclairage différent sur les différentes statistiques relatives à la récidive, l'acte de récidive pris isolément n'ayant que peu de signification à l'égard de l'évolution du délinquant. Un individu peut tout à fait commettre un acte délinquant alors même qu'il semble engagé dans le processus primaire de la désistance. La désistance constitue une finalité pertinente de la prise en charge des délinquants, en complément de l'objectif de réintégration, comme le consacre le Conseil de l'Europe³⁶³⁷.

933. Désistance et réintégration renvoient à deux processus apparemment antinomiques, la première désignant un processus de sortie de la délinquance, la seconde désignant un processus de retour dans la société. Bien qu'ils ne puissent totalement être confondus, ces deux mouvements apparaissent intrinsèquement liés, la restauration des liens sociaux intervenant pour soutenir le processus désistant. En termes de finalités de la peine, la désistance apparaît plus pertinente que l'absence de récidive. La réintégration renvoie à une acception plus large que le concept de réinsertion sociale qui prévaut à l'heure actuelle dans les dispositions et rapports nationaux. La réinsertion se conçoit principalement dans une perspective socio-économique, soulignant que l'individu dispose d'un logement, d'un travail et accède à ses droits sociaux

³⁶³⁶ KAZEMIAN L., FARRINGTON D.P., Recherches sur les sorties de la délinquance, quelques limites et questions non résolues, in MOHAMMED M., op. cit., p. 61-86, spéc. p. 64-66.

³⁶³⁷ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1, op. cit., règle n°76.

fondamentaux. La réintégration intègre une dimension relationnelle, supposant, au-delà d'une insertion professionnelle, la restauration des liens sociaux et familiaux. Les facteurs de la désistance apparaissent plus larges que ceux classiquement pris en compte dans le cadre des prises en charge. S'ils renvoient aux éléments classiquement pris en compte par les CPIP et recourent partiellement ceux mobilisés dans le modèle RBR, le concept de désistance et ses fondements théoriques étaient, jusqu'à une période récente, méconnus des personnels des SPIP³⁶³⁸. Il commence progressivement à pénétrer les discours de l'Administration Pénitentiaire et de l'ENAP³⁶³⁹.

b- Les facteurs de la désistance

934. L'étude de la désistance a permis de mettre en évidence différents facteurs impliqués dans le processus de sortie de la délinquance. Ces facteurs, statiques et dynamiques rejoignent en partie ceux empiriquement dégagés par les SPIP et intégrés dans leurs pratiques. Ils recourent également en partie les facteurs de risque et de protection. Ils sont perçus non comme les témoins d'un risque de récidive mais d'une possible sortie de la délinquance.

935. Les premiers travaux, menés par les époux Glueck, se sont intéressés au facteur statique que constitue l'âge. Ils ont mis en évidence le lien de corrélation l'unissant à la délinquance. La forme de la courbe de la délinquance en fonction de l'âge constitue l'« *une des rares certitudes* » en matière criminologique³⁶⁴⁰. Ces chercheurs en ont déduit que l'âge était le « *seul facteur qui émergeait en tant que facteur significatif dans le processus du changement* »³⁶⁴¹. Le processus est conçu comme naturel et spontané, « *un changement de comportement qui ne peut être expliqué et qui survient quoiqu'il arrive par ailleurs* »³⁶⁴². Un tel constat constitue une impasse en termes de prise en charge, toute intervention s'avérant inutile. Il n'est que faiblement opérationnel, postulant que la courbe obtenue est « *universelle et invariable* »³⁶⁴³. Des recherches empiriques

³⁶³⁸ HERZOG-EVANS M., Desisting in France: what probation officers know and do. A first approach, *European Journal of Probation*, 2011, vol. 3, n°2, p. 29-46, spéc. p. 32.

Ce constat a pu être dressé au sein des services étudiés où seulement quelques CPIP, minoritaires, avaient connaissance de ce concept.

³⁶³⁹ A titre d'illustration, il convient de noter l'intitulé des premières journées internationales de la recherche en milieu pénitentiaire organisée à l'ENAP en juin 2010, « *L'insertion des personnes sous main de justice, Etat des savoirs et pratiques* ». Les actes de ces journées d'études ont été publiés en 2012.

Voilà : MBANZOULOU P., HERZOG-EVANS M., COURTINE S., *Insertion et Désistance des personnes placées sous main de justice*, op. cit.

³⁶⁴⁰ FARRAL S., op. cit., spéc. p. 16

³⁶⁴¹ GLUECK E., GLUECK S., cité in MARUNA S., LEBEL T., Les apports de l'étude de la désistance à la réinsertion, *AJ Pénal*, 2010, p. 367-371, spéc. p. 367.

³⁶⁴² GOTTFREDSON M., HIRSHI T., cités in MARUNA S., LEBEL T., op. cit.

³⁶⁴³ ib. id.

ont établi qu'elle subissait néanmoins des variations en fonction notamment des caractéristiques personnelles des délinquants ou de la nature des infractions, mettant à jour d'autres facteurs ou processus permettant d'expliquer cette corrélation entre âge et délinquance³⁶⁴⁴. Le processus naturel du vieillissement s'accompagne d'un processus plus complexe de maturité, qui renvoie à d'autres changements internes, psychologiques et biologiques, et externes, familiaux, professionnels, sociaux. « *Il en résulte donc que, au lieu d'être un processus naturel, la désistance apparaît alors constituer une transition normative; liée à d'autres étapes du développement individuel qui sont soutenues par la culture et influencées par la biologie* »³⁶⁴⁵.

936. Au regard des autres facteurs statiques, la nature des infractions ainsi que la nature de la peine prononcée et ses modalités d'exécution relèvent davantage de l'étude des facteurs de récidive. Les recherches portant sur les effets de l'emprisonnement sur la récidive, dont les résultats sont encore emprunts d'incertitudes³⁶⁴⁶, présentent certes un intérêt, mais uniquement au regard de la désistance primaire, sur une période temporelle restreinte. Les études relatives à la désistance tendent à approfondir la relation entre la prison et la sortie de la délinquance en s'attachant moins aux effets de l'emprisonnement en tant que tels qu'à ses effets indirects, sur l'identité de l'individu, sur ses relations avec ses proches, sur ses capacités de réintégration sociale. Ces effets dépendent de facteurs individuels, du temps d'incarcération, du type d'établissement et de sa localisation géographique, au regard notamment de la possibilité de maintenir les liens familiaux. Dans cette perspective, il s'agit donc moins de s'intéresser aux effets de la prison en tant qu'institution, mais de s'interroger sur les conditions d'incarcération permettant de soutenir le processus de sortie de la délinquance au regard de la trajectoire individuelle des individus³⁶⁴⁷. La désistance secondaire intégrant une dimension temporelle plus ou moins longue, il est difficile d'isoler les effets de l'emprisonnement mais surtout de les généraliser. La désistance étant un processus individuel, les recherches se sont attachées à étudier les caractéristiques socio-économiques, culturelles et environnementales des délinquants.

937. Rejoignant les différents rapports institutionnels et études nationaux relatifs aux conditions de réinsertion sociale des PPSMJ³⁶⁴⁸, les recherches ont mis en évidence l'importance

³⁶⁴⁴ LEBEL T., BURNETT R., MARUNA S., BUSHWAY S., The « chicken and the egg » of subjective and social factors in desistance from crime, *European Journal of Criminology*, 2008, n°5, p. 131-159 ; HEARN N., Theory of desistance, *Internet Journal of Criminology*, 2010, p. 1-48.

³⁶⁴⁵ MARUNA S., LEBEL T., op. cit.

³⁶⁴⁶ Voir supra.

³⁶⁴⁷ MARUNA S., TOCH H., The impact of imprisonment on the desistance process, in TRAVIS J., VISHNER C., *Prisoner Reentry and Crime in America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, 264 p., p. 139-178.

³⁶⁴⁸ Voir not. CES, *Les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France*, op. cit. ; KENSEY A., Qui ne récidive pas ?, in MOHAMMED M., op. cit.

des éléments socio-économiques dans le processus, en ce qu'il permettent une stabilisation de la situation personnelle³⁶⁴⁹. Ils constituent des facteurs dynamiques externes. D'un point de vue socio-professionnel, le fait de disposer d'un logement stable, d'un travail permettra de supporter le processus de désistance. Ces facteurs ne sont pertinents qu'au regard de leur influence sur l'environnement du justiciable et sur leur capacité à permettre son épanouissement personnel. L'activité professionnelle, au-delà de procurer des ressources financières, doit permettre une valorisation des compétences et qualités de la PPSMJ. La stabilité du logement doit être appréciée au regard des évolutions qu'elle induit en terme d'environnement géographique. Elle doit se traduire par une rupture avec l'environnement pro-criminel ou économiquement défavorisé et la création de nouvelles opportunités professionnelles et relationnelles. Les enjeux relationnels apparaissent essentiels. L'encadrement familial constitue également un élément important. Le fait de disposer d'une structure familiale structurante et pro-sociale, d'être inscrit dans une relation conjugale stable, maritale, ou non, ou de faire l'expérience de la parentalité constituent des facteurs pertinents³⁶⁵⁰, la maternité constituant une expérience particulière pour les femmes³⁶⁵¹. Ce nouvel environnement relationnel ne constitue un véritable soutien que s'il s'avère structurant, soutenant, offrant des ressources affectives sur lesquelles la PPSMJ pourra s'appuyer. L'influence de ces facteurs personnels induit des différences en termes d'âge, de sexe, mais également au regard de l'appartenance ethnique ou communautaire³⁶⁵². Il n'existe, à l'heure actuelle, pas de véritable consensus sur l'influence du genre, en raison principalement de l'absence d'étude suffisamment importante quantitativement pour permettre d'en dégager des conclusions significatives³⁶⁵³. Il apparaît nécessaire de poursuivre l'étude des facteurs relatifs à la désistance pour permettre d'approfondir la compréhension de ce processus. Outre la prise en compte du genre, les données actuellement disponibles mériteraient d'être réactualisées afin de tenir compte des contraintes liées à l'évolution du contexte socio-économique. Dans les sociétés contemporaines, la stabilité professionnelle et personnelle a tendance à être plus tardive, sous l'effet conjoint de l'allongement de la durée des études et des difficultés d'insertion économique³⁶⁵⁴. Ces modifications pourraient induire une évolution dans la courbe associant âge et sortie de la délinquance. Pour appréhender au mieux ces évolutions, il convient également de réinterroger les valeurs sociales contemporaines. Les premières études relatives à la désistance ont en effet

³⁶⁴⁹ SAMPSON R. J., LAUB J. H., *Théorie du parcours de vie et études à long terme des parcours délinquants*, op. cit., spéc. p. 27-34 ; KAZEMIAN L., LEBEL T., *Réinsertion et sorties de la délinquance*, in MOHAMMED M., op. cit., p. 229-254, spéc. p. 233-237.

³⁶⁵⁰ KENSEY A., op. cit., spéc. p. 220.

³⁶⁵¹ COBBINA J.E., *Femmes et sorties de la délinquance*, in MOHAMMED M., op. cit., p. 112-130.

³⁶⁵² CALVERLEY A., FARRALL S., *Individu, famille et communauté : des sorties « ethnoculturelles » de la délinquance ?*, in MOHAMMED M., op. cit., p. 131-156.

³⁶⁵³ COBBINA J.E., op. cit., spéc. p. 112.

³⁶⁵⁴ KAZEMIAN L., FARRINGTON D.P., op. cit., spéc. p. 78.

été menées dans un contexte social différent, au sein duquel le mariage et le travail constituaient de véritables institutions. Cela suppose de s'intéresser aux facteurs dynamiques internes des individus, c'est-à-dire à la signification qu'ils associent à ces changements externes.

938. Les facteurs subjectifs ou psychologiques, facteurs dynamiques internes qui accompagnent ces changements socio-professionnels ou personnels, occupent une place particulière. La subjectivité du processus de désistance, rarement prise en compte dans les études relatives à la récidive, offre des perspectives pertinentes en termes d'évolution des prises en charge. La volonté d'affiner la connaissance du processus d'abandon de la délinquance a conduit certains auteurs à l'envisager « *comme un dialogue moral avec soi-même qui entraîne une refonte de ses priorités* »³⁶⁵⁵. La sortie de la délinquance ne se résume pas à l'inscription dans un nouvel environnement socio-professionnel ou personnel, elle suppose une évolution interne de l'individu, qui lui permette de se construire une nouvelle identité³⁶⁵⁶. Au-delà de la survenance d'événements extérieurs, c'est leur signification pour le délinquant qui mérite d'être considérée³⁶⁵⁷. La désistance suppose une prise de conscience de l'identité pro-criminelle, débouchant sur un processus progressif de reconstruction identitaire. Elle induit un choix rationnel et conscient de l'individu nécessitant une capacité d'introspection, une « *capacité à relier entre eux des événements vécus en une histoire relativement cohérente* »³⁶⁵⁸. Cette capacité introspective ressort d'ailleurs des différents récits tenus par des individus. La progression dans le processus d'abandon de la délinquance se traduit par une évolution de leur identité narrative. D'un récit bref, elliptique, « *minimal, dans lequel le rapport (...) aux autres et ce dont [ils] leur [sont redevables] sont minimisés ou occultés* »³⁶⁵⁹, porteur d'une identité confuse, les délinquants, inscrits dans un mouvement de sortie de la délinquance, « *livrent un récit plus étoffé* »³⁶⁶⁰, plus cohérent. Ils prennent progressivement conscience de leur identité délinquante, intègrent et manifestent une volonté de rupture, de reconstruction identitaire. Cette prise de conscience se traduit notamment par la manifestation de remords, de honte, témoignant d'un positionnement par rapport aux proches, aux victimes. Par ailleurs, leur perception même des événements évolue. Les délinquants actifs sont souvent porteurs d'un discours pessimiste,

³⁶⁵⁵ VAUGHAN B., Subjectivité, récit et abandon de la délinquance, in MOHAMMED M., op. cit., p. 89-111, spéc. p. 90. Voir égal. FARRAL S., op. cit., spéc. p. 11

³⁶⁵⁶ GIORDANO P. C., CERNKOVICH S. A., RUDOLPH J. L., Gender, crime and desistance : Towards a theory of cognitive transformation, *American Journal of Sociology*, 2002, vol. 107, n°4, p. 990-1064 ; LeBEL T., BURNETT R., MARUNA S., BUSHWAY S., op. cit. ; KAZEMIAN L., Desistance from crime : theoretical, empirical and methodological, and policy considerations, *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 2007, vol. 23, n°1, p. 5-27.

³⁶⁵⁷ McNEILL F., A desistance paradigm for offender management, op. cit., spéc. p. 46-47

³⁶⁵⁸ VAUGHAN B., op. cit., spéc. p. 91

³⁶⁵⁹ VAUGHAN B., op. cit., spéc. p. 101

³⁶⁶⁰ VAUGHAN B., op. cit., spéc. p. 92

attribuant la survenance d'événements négatifs comme le résultat de forces internes, stables et globales et celle d'événements positifs à des causes externes, instables et spécifiques³⁶⁶¹. A l'inverse, le discours des désistants est porteur d'espoir, ceux-ci entrevoyant leur capacité à redevenir acteur de leur vie. Ce changement de perception témoigne du caractère durable de la désistance. La désistance repose sur trois principaux facteurs, l'âge ou la maturité, la survenance d'événements externes, conduisant à une évolution de la situation socio-professionnelle et personnelle, et une transformation interne et subjective, cognitive dans la perception par le délinquant de son parcours de vie. Ces facteurs rejoignent ceux pris empiriquement en compte par les CPIP. Différentes théories s'opposent pour établir l'ordre séquentiel des événements subjectifs et externes.

c- Les théories de la désistance

939. Dans le paradigme de la désistance, les facteurs ne sont plus appréhendés de manière isolées, mais de manière interdépendantes. Différentes théories s'opposent sur les conditions précises de cette interaction, et principalement trois théories, une première subjective, une deuxième objective ou sociale, et une troisième interactionniste³⁶⁶². Intégrées comme support théorique des pratiques des SPIP, elles pourraient permettre aux personnels de mieux comprendre le processus de sortie de la délinquance et de proposer des suivis plus enclins à le soutenir.

940. En 1969, Travis Hirshi élabore une première théorie dite du contrôle social³⁶⁶³, qui sera ensuite reprise et développée par les chercheurs américains Robert Sampson et John Laub dans leur théorie dite du contrôle social informel élaboré en 1993³⁶⁶⁴. Cette théorie insiste sur l'importance des facteurs sociaux dynamiques, externes à l'individu. Elle repose sur l'idée qu'un individu est plus enclin à adopter un comportement délinquant lorsque ses liens sociaux sont faibles et distendus. Son inscription dans diverses institutions conventionnelles, telles que le mariage ou l'activité professionnelle notamment, le conduit progressivement à cesser ses activités délinquantes, en exerçant sur lui une forme de contrôle diffus. Par crainte de perdre sa situation, et en raison du modèle pro-social que ces différentes institutions lui renvoient, il sort ainsi de la délinquance. A la différence de Travis Hirshi, Robert Sampson et John Laub estiment que ces événements surviennent par hasard aux individus, qu'ils sont indépendants et exogènes.

³⁶⁶¹ MARUNA S., Desistance from crime and explanatory style, *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 2004, vol. 20, n°2, p. 184-200, spéc. p. 196-197.

³⁶⁶² HEARN N., op. cit. ; KAZEMIAN L., op. cit. ; LeBEL T., BURNETT R., MARUNA S., BUSHWAY S., op. cit.

³⁶⁶³ HEARN N., op. cit., spéc. p. 6

³⁶⁶⁴ SAMPSON R. J., LAUB J., op. cit.

Ils ne sont « *réductibles ni à l'individu, ni à son environnement* »³⁶⁶⁵. Les chercheurs n'estiment pas que des changements identitaires préalables soient nécessaires, les opportunités personnelles et professionnelles étant fortuites et entraînant par la suite un changement de comportement non nécessairement conscient. Le chercheur américain Mark Warr est venu compléter cette théorie en soulignant que les différents engagements professionnels ou maritaux intervenaient dans le processus délinquant non pas tant par le contrôle social qu'ils opéraient que par leur impact sur le temps disponible à l'individu pour s'associer avec des pairs délinquants³⁶⁶⁶. Sa théorie repose sur le principe de l'association différentielle, mettant en avant l'importance non pas d'un changement de statut marital ou d'activité professionnelle, mais d'un changement dans le réseau relationnel.

941. La théorie du contrôle social informel a été critiquée en raison de sa conception exogène des changements. Travis Hischi lui-même réfutait l'idée selon laquelle « *le boulot s'attache par hasard* » aux individus ou que « *les sujets [sont] affectés par hasard au statut matrimonial* »³⁶⁶⁷. Progressivement, certains chercheurs se sont intéressés à cette dimension consciente du changement, proposant un modèle motivationnel qui repose sur des facteurs subjectifs. Ces recherches ont notamment été menées par les chercheurs américains Peggy Giordano, Stephen Cernkovich et Jennifer Rudolph³⁶⁶⁸. Ces chercheurs estiment que les changements ne peuvent intervenir sans une motivation préalable de l'individu. S'appuyant sur de nouvelles études, ils ont souligné l'importance d'une transformation préalable permettant aux délinquants d'être en capacité de saisir les opportunités. Un même événement peut avoir des répercussions variables selon le degré de motivation du sujet, sa volonté de changer. Ce dernier doit être en capacité de se projeter dans une nouvelle vie, d'accepter les valeurs sociales induites par l'évolution de son comportement. La désistance est alors conçue comme un processus conscient, choisi, induisant un contrôle non seulement social et externe mais interne. L'individu doit ressentir de la honte, des remords faisant naître en lui un désir de reconstruction identitaire. La théorie de la labellisation criminelle propose une tentative de conciliation de ces deux modèles.

942. La théorie de la labellisation criminelle ou l'étiquetage, appelée aussi théorie de l'effet Pygmalion est soutenue par les chercheurs Shadd Maruna et Thomas LeBel³⁶⁶⁹. Ils proposent une

³⁶⁶⁵ SAMPSON R. J., LAUB J., op. cit., spéc. p. 21

³⁶⁶⁶ WARR M., Life-course transitions and desistance from crime, *Criminology*, vol. 36, n°2, 1998, p. 183-216.

³⁶⁶⁷ WARR M. op. cit., spéc. p. 188.

³⁶⁶⁸ GIORDANO P., CERNKOVICH S., RUDOLPH J., GENDER, op. cit.

³⁶⁶⁹ MARUNA S., MANN R. E., A fundamental attribution error ? Rethinking cognitive distortions, *Legal and Criminological Psychology*, 2006, n°11, p. 155-177 ; MARUNA S., Reentry as a rite of passage, *Punishment and society*, 2011, vol. 13, n°3, p. 3-28 ; MARUNA S., LEBEL T., Approche sociopsychologique des sorties de délinquance, in MOHAMMED M., op. cit., p. 44-60.

conception interactionniste des facteurs subjectifs et sociaux. Selon eux, la désistance suppose un processus de dé-stigmatisation du délinquant, en lien avec l'environnement relationnel dans lequel il évolue. Pour cesser ses activités délinquantes, l'individu doit percevoir, dans le regard de son entourage, sa capacité à changer, la désistance apparaissant ainsi comme une co-construction entre le délinquant et son environnement relationnel. L'individu cesse de se considérer comme un délinquant par l'effet de miroir que lui renvoie le regard de ses proches. Cette reconnaissance vient nourrir le processus de reconstruction identitaire en mettant à la personne en capacité de se saisir des opportunités externes. Une incertitude subsiste toutefois sur le point de savoir si l'individu doit être pré-disposé à percevoir ce regard positif ou si ce seul regard permet d'entamer le processus de dé-labellisation. Les promoteurs de cette théorie ont tendance à pencher pour la première hypothèse³⁶⁷⁰. Au-delà d'une éventuelle résolution de la temporalité de ces événements, l'apport de cette théorie comporte des implications pratiques.

La prise en compte de ce processus de labellisation conduit notamment à interroger la stigmatisation opérée par le casier judiciaire, l'Etat, par l'inscription des condamnations, contribuant à cette labellisation criminelle³⁶⁷¹. Cette inscription constitue un frein souvent dénoncé dans l'insertion socio-économique des condamnés, dès lors que ses bulletins sont communicables aux potentiels employeurs privés et publics³⁶⁷². Les administrations publiques exigent un casier judiciaire vierge. Si cela peut se concevoir dans le cadre de certaines professions présentant un lien avec la nature de ou des infractions antérieures, ce principe conduit à priver les justiciables de l'accès à la fonction publique. L'Etat, ce faisant, se désengage du processus de réinsertion sociale de ses citoyens. Ces pratiques pourraient être encadrées afin de limiter l'influence du casier judiciaire sur l'insertion professionnelle des justiciables. Sans remettre en cause le principe de cette inscription, le processus de dé-labellisation pourrait être soutenu par la révision des mécanismes de la réhabilitation de plein droit ou légale et de la réhabilitation judiciaire³⁶⁷³. Bien qu'elles répondent à des conditions d'octroi différentes³⁶⁷⁴, ces

³⁶⁷⁰ LeBEL T., BURNETT R., MARUNA S., BUSHWAY S., op. cit.

³⁶⁷¹ MARUNA S., LeBEL, Les apports de l'étude de la désistance à la réinsertion, op. cit., spéc. p. 370.

³⁶⁷² Le bulletin n°2 est délivré aux administrations publiques. Le bulletin n°3 peut être obtenu par le justiciable sollicité par un potentiel employeur.

Voir : CPP, art. 775 modifié par la loi n°2012-409 du 27 mars 2012 ; CPP, art. 776 CPP modifié par la loi n°2013-403 ; CPP, art. 777 modifié par la loi n°2012-409 du 27 mars 2012.

³⁶⁷³ BONIS-GARÇON E., PELTIER V., *Droit de la peine*, op. cit., p. 611-625 ; PIN X., *Droit pénal général*, op. cit., p. 463-465.

³⁶⁷⁴ La réhabilitation légale est accordée de plein droit si, à l'issue d'un délai dont le point de départ se situe à l'expiration de la peine ou de sa prescription, le condamné n'a pas commis de nouvelle infraction. Le quantum de ce délai varie selon la nature et la durée de la peine prononcée. La réhabilitation judiciaire doit faire l'objet d'une demande formelle du condamné, adressée au procureur de la République.

Voir : C. pén., art. 133-13 et 133-14 modifiés par la loi n°2207-297 du 5 mars 2007, en vigueur au 7 mars 2008.

Le délai de réhabilitation au-delà duquel cette demande peut être formulée varie selon la nature de l'infraction. Son point de départ est régi par des règles différentes selon la nature de la peine prononcée et le statut éventuel de récidiviste du condamné. La décision du Parquet se fonde, outre le respect des conditions légales, sur le comportement du condamné depuis sa libération mais également sur la gravité de l'infraction.

deux mécanismes juridiques ont pour effet commun d'effacer la condamnation à l'issue d'un certain délai³⁶⁷⁵. La nature de l'infraction, de la peine, son quantum ainsi que l'état de récidive du condamné conditionnent le processus d'octroi. Par ailleurs, depuis la loi du 5 mars 2007, « *la réhabilitation n'interdit pas la prise en compte de la condamnation, par les seules autorités judiciaires, en cas de nouvelles poursuites, pour l'application des règles sur la récidive légale* »³⁶⁷⁶. Les effets de la réhabilitation sont désormais limités. En permettant une prise en compte du comportement du justiciable à l'issue de sa libération, elle constitue pourtant un moyen intéressant de contribuer à la dé-labellisation des criminels.

943. L'étude de ces différentes théories, comme des facteurs de la désistance induisent une nouvelle conception de la prise en charge des justiciables. Celle-ci qui doit s'intéresser à la motivation de l'individu, appréhendé dans son environnement en vue de soutenir le processus de sortie de la délinquance.

B – Les nouveaux contours du suivi autour du concept de désistance

944. Outre ses enjeux conceptuels, la théorie de la désistance offre de nouvelles perspectives en termes de prise en charge des délinquants. Elle conduit à repenser la place de la récidive dont la prévention ne peut constituer la finalité ultime du suivi, devenant le simple témoin de l'inscription dans un processus de sortie de la délinquance. Au regard du paradigme de la désistance, les missions des personnels chargés du suivi doivent soutenir ce processus, dans une perspective plus globale. Les agents sont invités à reconsidérer leurs méthodes de prise en charge, en replaçant l'individu au coeur du suivi. Ils doivent repenser leurs axes d'interventions afin de soutenir le développement des pré-dispositions nécessaires à un arrêt définitif de la délinquance et à une réintégration durable dans la société. Ils sont conduits à adopter un posture professionnelle différente, qui nécessite la mise en oeuvre de nouvelles techniques de prise en charge. Ces considérations pourraient être intégrées aux pratiques des CPIP et aux réflexions actuellement menées sur leur métier et leurs méthodes d'intervention. Dans une perspective de désistance, les axes des interventions menées auprès des justiciables tendent à se décentrer du cadre judiciaire (1). Ils induisent un positionnement professionnel des personnels particulier (2).

Voir : CPP, art. 786 modifié par la loi n°2011-525 du 17 mai 2011, en vigueur au 19 mai 2011 ; CPP, art. 787 modifié par la loi n°92-1336 du 16 décembre 1992 ; Cass. Crim. 10 déc. 1975, bull. crim. 1975, n°275.

³⁶⁷⁵ C. pén., art. 133-1 modifié par la loi n°92-1336 du 16 décembre 1992, en vigueur au 1^{er} mars 1994.

³⁶⁷⁶ C. pén. art. 133-16 al. 3 créée par la loi n°2207-297 du 5 mars 2007, en vigueur au 7 mars 2008.

1 – De nouveaux axes de travail auprès des délinquants

945. L'étude des principaux facteurs de la désistance, la maturité, les facteurs socio-professionnels et relationnels, et les facteurs subjectifs internes, laisse entrevoir de nouvelles lignes directrices dans la prise en charge des délinquants. Le chercheur écossais Fergus McNeill dégage trois pré-conditions nécessaires à l'inscription d'un délinquant dans un processus d'abandon de la délinquance : la motivation (a), le capital social et le capital humain (b). Ses travaux, présentant les implications concrètes de la désistance en termes de prise en charge, permettent de concilier les apports des modèles du RNR et du GLM. Ils contribuent à mettre en exergue les faiblesses des pratiques nationales, tout en entrevoyant des perspectives d'évolution permettant de concilier les finalités multiples assignées à l'exécution des peines.

a- Le développement de la motivation

946. L'importance des facteurs subjectifs dans le processus désistant recentre la prise en charge sur la personne suivie en mettant l'accent sur l'importance de sa motivation. Le respect du principe de la réceptivité apparaît essentiel. Au-delà d'une simple adaptation de la prise en charge aux caractéristiques personnelles et cognitivo-comportementales du délinquant, il convient de ne pas l'appréhender sous l'angle réducteur et négative de ses facteurs de risques.

947. La motivation constitue un élément fortement mobilisé dans le cadre du modèle des bonnes vies et du modèle RBR. Dans le premier, elle repose sur les aspirations, forces, besoins et ressources personnelles de la PPSMJ afin de susciter sa volonté d'engagement dans un processus désistant. Dans le second, elle est intimement lié au principe de la réceptivité et conditionne l'efficacité des programmes de traitements cognitivo-comportementaux. Ce travail sur la motivation du délinquant, en ce qu'il permet sa participation active aux interventions, fait partie des préconisations européennes³⁶⁷⁷. Il constitue un préalable indispensable à l'intervention des services de probation, en ce qu'il permettrait de limiter le taux d'attrition dans les programmes de prise en charge. L'abandon, outre « *une réticence à s'engager dans le traitement* », tient également « *à des difficultés à envisager les bénéfices inhérents au traitement* »³⁶⁷⁸. Le soutien motivationnel doit se poursuivre tout au long de la prise en charge en encourageant le délinquant « *pour souligner les progrès accomplis. Prendre soin d'aider les délinquants à développer cette capacité durant le traitement augmente la possibilité qu'une fois le traitement terminé, ils*

³⁶⁷⁷ CONSEIL DE L'EUROPE, Rec(2010)1, op. cit., règle n°78.

³⁶⁷⁸ CORTONI F., LAFORTUNE D., op. cit., spéc. p. 72

maintiennent leurs efforts pour tendre vers une vie prosociale et sans crime »³⁶⁷⁹. La question de la motivation du délinquant est trop souvent négligée dans les pratiques nationales³⁶⁸⁰.

948. Dans une logique de responsabilisation accrue, les CPIP tendent à considérer la motivation comme un préalable nécessaire à la prise en charge, que la PPSMJ doit trouver seule. Ce positionnement est notamment prégnant dans le cas d'un suivi en milieu ouvert. Les évolutions procédurales qui ont affecté la phase de l'exécution des peines contribuent à perpétuer une conception méritocratique des aménagements de peine ou à instaurer une forme de contractualisation de ces mesures. Le justiciable bénéficie d'un aménagement de peine soit parce qu'il présente des gages de réinsertion suffisants, en terme notamment d'insertion professionnelle, soit parce que sa situation sanitaire ou familiale le justifie, soit encore parce qu'il a accepté de bénéficier d'un aménagement en fin de peine. Il doit faire preuve d'une motivation préalable à l'obtention de ces mesures, en remplissant les conditions d'octroi légales, ou y consentir. Dans le cadre du mandat judiciaire qui légitime leur intervention, certains agents ont tendance à ne renforcer cette motivation qu'en rappelant le risque de sanction en cas de non-respect du cadre légal, à savoir généralement, la révocation de la mesure. Il incombe au justiciable de faire ses preuves, de démontrer par son investissement dans le suivi qu'il est toujours digne de la confiance accordée par les autorités judiciaires. Il ne s'agit pas ici d'imputer l'entière responsabilité de ce positionnement aux agents. La faiblesse de leurs interventions sur l'aspect motivationnel du suivi tient tout autant de leur profil personnel, de leur parcours universitaire initial, que des lacunes de la formation initiale et des contraintes humaines et matérielles dans lesquelles ils interviennent. Les impératifs gestionnaires auxquels ils sont soumis les empêchent bien souvent d'interroger leurs pratiques. Ils ont également tendance à négliger les deux autres axes de travail issus des études de la désistance.

b- Le développement du capital humain et social

949. L'inscription dans un processus désistant suppose que le délinquant dispose d'un capital humain, c'est-à-dire des compétences, de la capacité personnelle au changement. Ce changement peut reposer sur la mise en oeuvre de programmes, tels que les programmes d'inspiration cognitive-comportementale.

950. Dans cette perspective, il importe que ces programmes respectent scrupuleusement les

³⁶⁷⁹ CORTONI F., LAFORTUNE D., op. cit., spéc. p. 73

³⁶⁸⁰ HERZOG-EVANS M., *Desisting in France : what probation officers know and do. A first approach*, op. cit., spéc. p. 39

principes du risque, du besoin, de la réceptivité et de l'intégrité, sous peine de présenter des résultats décevants³⁶⁸¹. Ils ne doivent pas seulement être orientés vers l'apprentissage de stratégies d'évitement des comportements délinquants, mais tendre davantage à l'acquisition de nouvelles compétences ou connaissances. Il convient ici de cesser de considérer l'individu comme porteur de défaillances dont il aurait seul à assumer la responsabilité en reconsidérant « *le processus général de socialisation et l'ensemble des facteurs sociaux qui contribuent à rendre certains individus plus vulnérables au regard de la désaffiliation sociale* »³⁶⁸². Il ne suffit pas de prendre en charge le délinquant en vue de protéger la société mais bien de tendre au renforcement de ses capacités relationnelles en vue d'assurer son bien-être général. Il ne faut donc pas se focaliser sur l'apprentissage de technique de gestion des situations, mais s'attacher également à comprendre les causes plus profonde de ces difficultés. Les programmes ne constituent que l'un des moyens de soutenir le processus de désistance, devant être intégrés dans un suivi plus global, et étroitement articulés avec le suivi individuel adapté. C'est en effet dans le cadre des entretiens individuels que les caractéristiques personnelles des PPSMJ peuvent être prises en compte. Cela suppose de repenser les conditions de mise en oeuvre des PPR qui, outre leur respect très partiel des principes fondamentaux, sont totalement déconnectés du suivi individuel, induisant une fragmentation contre-productive de la prise en charge.

951. La prise en charge doit s'attacher à développer le capital social du délinquant c'est-à-dire ses opportunités et ressources pour lui permettre de renouer un réseau relationnel à la fois affectif et professionnel. Dans cette perspective, il s'agit de soutenir la restauration ou le maintien des liens étroits, familiaux et amicaux, voire la construction d'un réseau relationnel élargi, et notamment professionnel. Par le renforcement de ce capital social, le délinquant doit être en mesure de retrouver sa place au sein de la société, de la communauté en cessant d'être considéré comme une menace pour la sécurité publique. Dans ce domaine, la prise en charge opérée par les CPIP apparaît également lacunaire³⁶⁸³. Si le maintien des liens familiaux reste l'une des missions des CPIP³⁶⁸⁴, principalement en milieu fermé³⁶⁸⁵, le travail avec l'entourage familial des PPSMJ est quasiment absent en milieu ouvert. Les proches ne sont pas suffisamment impliqués dans le suivi. Leur capacité à soutenir le justiciable n'est que rarement mobilisée. En termes d'environnement socio-professionnel, l'articulation parfois compliquée entre le SPIP et les

³⁶⁸¹ ROBINSON G., Réformer la probation en Angleterre et au Pays de Galle : revisiter l'influence de What works, *AJ Pénal*, 2010, p. 381-384.

³⁶⁸² QUIRION B., Traiter les délinquants ou contrôler les conduites, op. cit., spéc. p. 160

³⁶⁸³ HERZOG-EVANS M., op. cit., spéc. p. 35 et s.

³⁶⁸⁴ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., 1.2.2.

³⁶⁸⁵ CPP, art. D. 460 modifié par le décret n°99-276 du 13 avril 1999.

différents partenaires associatifs ou institutionnels nuit à l'instauration d'un suivi cohérent et structurant. Elle renforce le morcellement des prises en charge. Si les facteurs socio-professionnels sont intégrés dans la prise en charge, ils sont abordés de manière réductrice. L'obtention d'un emploi est principalement appréhendé sous un angle occupationnel ou financier, sans toujours se préoccuper des bénéficiaires, en terme d'épanouissement, qu'il procure.

952. La prise en charge des PPSMJ par les SPIP pourrait être repensée à l'aune de la désistance. Les CPIP ne peuvent se contenter de mettre à exécution une décision pénale. Ils doivent, au-delà, proposer un soutien efficace au processus de sortie de la délinquance. Dans cette perspective, leur rôle, leur positionnement et leurs méthodes d'intervention sont appelées à évoluer. Loin de venir nourrir la confusion qui existe autour de leur identité professionnelle, le paradigme de la désistance pourrait permettre une clarification de leurs missions conciliant l'ensemble des finalités assignées à l'exécution des peines.

2 – Un nouveau positionnement professionnel

953. Le paradigme de la désistance induit un nouveau positionnement professionnel des CPIP qui ne doivent plus intervenir en tant que simples agents chargés de mettre à exécution une décision judiciaire, mais qui doivent davantage proposer un soutien au justiciable dans son processus d'abandon de la délinquance. Les trois pré-conditions indispensables à une désistance durable permettent d'identifier trois rôles, complémentaires et interdépendants, que doivent assumer les agents de probation aux fins de renforcer la motivation au changement des PPSMJ (a). Pour soutenir le processus de sortie de la délinquance, ils doivent s'inscrire dans une démarche pro-sociale (b). Ces perspectives d'évolution intéressantes présentent des enjeux institutionnels non négligeables (c)

a- Un professionnel soutenant la motivation individuelle

954. Les travaux de Fergus McNeill permettent de définir trois principaux rôles assignés aux agents de probation. En premier lieu, il doivent endosser le rôle de conseiller afin de développer la motivation du délinquant. En second lieu, il leur appartient d'intervenir en tant qu'éducateur pour renforcer son capital humain. En dernier lieu, il importe qu'ils se présentent comme un soutien dans la constitution de son capital social. La mise en oeuvre de ces différents rôles repose sur la mobilisation de compétences particulières. Elle suppose de dépasser l'antagonisme

sclérosant entre contrôle et accompagnement social.

955. Les triples missions assignées aux personnels de probation font l'objet d'une traduction variable par les CPIP. Ils ont progressivement été dégagés de leur rôle d'éducateur pour se concentrer sur celui de conseiller, entendu selon une acception restrictive. Le rôle de conseiller s'inscrit a priori dans le cadre des missions traditionnelles des CPIP comme le sous-tend cette appellation. Dans une perspective désistante, il s'agit de proposer un soutien motivationnel au délinquant, ce qui fait défaut dans les prises en charge. Les personnels des SPIP travaillent peu autour de la question de la motivation, qui constitue un préalable à l'engagement du processus d'abandon de la délinquance. Si cette lacune dans la prise en charge s'explique au regard de la volonté de responsabilisation du justiciable, elle tient également aux faiblesses méthodologiques des interventions des agents et à leur méconnaissance du processus de changement. Une modèle transthéorique du changement a été formulé par les psychologues américains James Prochaska et Carlo DiClemente au début des années 1980³⁶⁸⁶. Il décrit le processus du changement selon un modèle cyclique décomposé en six grandes phases. Dans la première phase, de pré-contemplation, la personne ne ressent pas le besoin d'un changement. Dans la seconde phase, de contemplation, elle commence progressivement à entrevoir sa problématique personnelle, étant marquée par une profonde ambivalence qui la fait osciller entre la reconnaissance de son besoin de changement et la poursuite de son attitude négationniste. Au stade de la décision, la personne décide de modifier son comportement, parfois temporairement. Passant ensuite au stade de l'action, elle met en oeuvre différentes solutions identifiées et planifiées. Cette phase d'action se poursuit par une phase de maintien ou de consolidation pendant laquelle la personne tente de résister à une éventuelle rechute. Si le maintien est durable, il se traduit par un changement définitif. Il peut n'être que temporaire, en cas de rechute ou de récidive. Selon ce modèle cyclique, « *il est tout à fait normal qu'une personne rechute, (...) ceci ne constitue pas en manque de volonté ou une manifestation pathologique en soi* »³⁶⁸⁷. Au départ de la prise en charge, la plupart des délinquants n'en sont souvent qu'à la phase de pré-contemplation. Ils n'ont souvent pris connaissance de leur éventuelle problématique que par le prononcé de leur condamnation³⁶⁸⁸. Ils ne perçoivent pas toujours le caractère illégal de leur comportement, le sens de leur peine. Ils ne se présentent au service qu'en raison de la contrainte légale. Au regard du modèle proposé, les professionnels peuvent intervenir pour permettre au justiciable de s'inscrire

³⁶⁸⁶ ROSSIGNOL V., *L'entrevue motivationnelle, un guide de formation*, Programme de recherche sur les addictions, centre de recherche de l'hôpital Douglas, Québec, Canada, 2001, 83 p., spéc. p. 20 et s.

³⁶⁸⁷ ROSSIGNOL V., op. cit., spéc. p. 21.

³⁶⁸⁸ DINDO S., op. cit., spéc. p. 252.

dans un processus de changement en recourant notamment à la technique de l'entretien motivationnel. Cette technique est « *considérée comme l'une des plus efficaces pour aider les PPSMJ à s'engager et maintenir un processus de changement* »³⁶⁸⁹, en ce qu'elle fournit « *des suggestions concrètes sur la façon d'aider les délinquants à développer leur motivation et à prendre conscience des problèmes causés par le comportement criminel* »³⁶⁹⁰. Cette efficacité résulte sur différentes recherches, qui ont constaté l'efficacité de l'entretien motivationnel auprès de délinquants³⁶⁹¹.

956. Elaboré par les psychologues américains William Miller et Steve Rollnick³⁶⁹², l'entretien motivationnel est défini comme « *un style de conversation collaboratif qui permet de renforcer la propre motivation d'une personne et son engagement au changement* »³⁶⁹³ ou comme « *une méthode de communication directive et centrée sur le client utilisée pour augmenter la motivation intrinsèque au changement par l'explication et la résolution de l'ambivalence* »³⁶⁹⁴. En adoptant une méthode de communication adaptée et une posture professionnelle particulière, les agents peuvent soutenir le processus du changement³⁶⁹⁵. Cette méthode s'appuie sur l'instauration d'une relation interpersonnelle. Elle assigne des finalités précises à l'intervention des personnels, à chaque étape du processus, afin de susciter l'envie de changement qui constitue « *une démarche complexe sous-tendue par de nombreux processus et ancrée dans de multiples dimensions* »³⁶⁹⁶. Cette démarche doit rester personnelle. Il ne s'agit pas d'imposer une motivation externe, sur la base notamment des obligations judiciaires, mais bien d'aider le justiciable à chercher ses motivations internes à partir d'une évolution globale de sa situation de son profil. Dans la phase de pré-contemplation, les personnels sont incités à « *conscientiser les clients des risques encourus et des problèmes que lui occasionne son comportement* ». Dans la phase de contemplation, ils doivent les aider à résoudre l'ambivalence décisionnelle, ce qui suppose de « *discuter des avantages et désavantages d'un changement ainsi que (...) du statu quo* »³⁶⁹⁷. Au stade de la décision et du maintien, ils doivent « *aider le client à déterminer les (...) actions qu'il veut entreprendre* », l'aider « *à identifier et mettre en pratique des stratégies de prévention de la*

³⁶⁸⁹ DINDO S., op. cit., spéc. p. 253.

³⁶⁹⁰ CORTONI F., LAFORTUNE D., op. cit., spéc. p. 73.

³⁶⁹¹ TELLIER C., SERIN R.C., Le rôle du personnel dans l'exécution efficace des programmes, in MOTIUK L., SERIN R. (éd.), op. cit., chap. 21.

³⁶⁹² MILLER W.R., ROLLNICK S., *Motivational interviewing. Helping people change*, 3rd ed., New-York, Guilford Press, 2012, 482 p.

Voir égal. : DE NECKERE C., L'entretien motivationnel, *Psychologos*, 2009, n°4, 9 p.

³⁶⁹³ MILLER W.R., ROLLNICK S., op. cit., spéc. p. 12, notre traduction.

³⁶⁹⁴ MILLER W.R., ROLLNICK S., cités in ROSSIGNOL V., op. cit., spéc. p. 18

³⁶⁹⁵ DE NECKERE C., op. cit., spéc. p. 2

³⁶⁹⁶ DE NECKERE C., op. cit., spéc. p. 6.

³⁶⁹⁷ ROSSIGNOL V., op. cit., spéc. p. 22.

rechute ». Il s'agit de soutenir le délinquant dans la construction de sa propre motivation, dans un travail de collaboration étroite afin « *de danser avec elle plutôt que de lutter contre elle* »³⁶⁹⁸. L'entretien motivationnel repose sur le principe de l'autodétermination, ce qui sous-tend que « *la motivation au changement doit émaner du client et non être imposée de l'extérieur* », et qu'il lui appartient, et non à l'agent, « *de nommer et de résoudre son ambivalence* »³⁶⁹⁹. Il suppose la mise en oeuvre de stratégies ou postures d'intervention. En premier lieu, le professionnel doit faire preuve d'empathie, « *qualité primordiale* » supposant une attitude non jugeante qui « *prédispose le client à l'ouverture et au dévoilement de soi, de ses craintes, de ses aspirations et de ses valeurs profondes* »³⁷⁰⁰. Il doit ensuite développer les divergences, c'est-à-dire mettre en évidence l'écart entre le comportement adopté et les aspirations profondes. Il doit également accepter la résistance au changement sans s'y opposer de manière frontale. Enfin, l'intervenant doit s'attacher à « *nourrir le sentiment d'efficacité personnelle* »³⁷⁰¹. La technique de l'entretien motivationnel entre en résonance particulière avec le processus de la désistance en permettant de travailler efficacement sur sa dimension subjective. Le processus de renforcement de l'efficacité personnelle renvoie notamment à la théorie de la labellisation.

957. Pour être efficace, la technique de l'entretien motivationnel suppose de mettre en oeuvre des stratégies particulières, afin de favoriser l'émergence d'un discours du changement³⁷⁰². L'agent doit s'attacher à poser des questions ouvertes, permettant de favoriser une expression libre du justiciable. Il doit opter pour une écoute réflexive, en reformulant les propos du justiciable porteurs de changements comme d'ambivalence. Régulièrement, le professionnel doit résumer ces propos afin d'en synthétiser les éléments qui lui semblent les plus pertinents. Tout au long des entretiens, il doit s'attacher à soutenir, valoriser la PPSMJ afin de renforcer sa confiance dans ses capacités au changement. L'entretien motivationnel propose en ce sens de « *partir à la découverte de la motivation d'un individu* » en tentant d'« *éviter le réflexe correcteur* », qui consiste à vouloir faire rentrer la personne dans le droit chemin, dans une norme dont le caractère universel interroge³⁷⁰³. En dépit de sa pertinence, cette technique étaient encore largement méconnue et rarement mise en oeuvre au sein des SPIP sur la période d'étude³⁷⁰⁴. Dans leurs pratiques, les agents semblent même aller à l'encontre des stratégies préconisées, n'hésitant pas à

³⁶⁹⁸ DE NECKERE C., op. cit., spéc. p. 9.

³⁶⁹⁹ ROSSIGNOL V., op. cit., spéc. p. 26.

³⁷⁰⁰ ROSSIGNOL V., op. cit., spéc. p. 31.

³⁷⁰¹ ROSSIGNOL V., op. cit., spéc. p. 32.

³⁷⁰² ROSSIGNOL V., op. cit., spéc. p. 39-46.

³⁷⁰³ DE NECKERE C., op. cit., spéc. p. 6-7.

³⁷⁰⁴ Au sein des services étudiés, seul le CPIP A 8 recourait officiellement à cette technique d'entretien, s'appuyant sur des connaissances théoriques précises ainsi que sur le guide de formation réalisé par Vincent Rossignol.

« *confronter les personnes à leur contradiction* »³⁷⁰⁵. Cette confrontation porte notamment sur la question de la reconnaissance des faits, les personnels pouvant opposer la décision de justice au déni des justiciables³⁷⁰⁶. La technique de l'entretien motivationnel constitue une évolution intéressante des pratiques. Elle a d'ailleurs progressivement pénétré les services, étant désormais intégré au sein du module de la formation initiale des CPIP relatif aux outils et méthodologie de prise en charge individuelle de la PPSMJ³⁷⁰⁷. L'entretien motivationnel apparaît comme un nouvel outil à disposition des personnels dans le cadre de leur intervention auprès des justiciables³⁷⁰⁸. Elle peut constituer un support pertinent à l'encontre de certains délinquants. Ses apports peuvent en outre être utilement complétés par des recherches, menées notamment par le chercheur australien Chris Trotter, et portant spécifiquement sur la prise en charge des clients involontaires, et notamment des délinquants³⁷⁰⁹.

b- Un professionnel inscrit dans une démarche pro-sociale

958. Afin de soutenir le processus de désistance, la prise en charge des délinquants suppose de s'inscrire dans une démarche pro-sociale, par opposition à une démarche pro-criminelle. Cette dernière renvoie ainsi aux principes soutenus par le modèle RNR et comporte en ce sens une dimension normative et moralisatrice. A l'inverse, la démarche pro-sociale tend à replacer le délinquant au coeur de la prise en charge, en soutenant ses efforts et en l'accompagnant dans sa sortie de la délinquance. Elle présente des intérêts non négligeables en termes de posture professionnelle et de construction de l'intervention.

959. La démarche pro-sociale se présente comme une application de la théorie de l'apprentissage social, développée par le psychologue canadien Albert Bandura³⁷¹⁰. Cette théorie générale part du postulat que l'apprentissage de nouveaux comportements, socialement valorisés et non punis, résulte avant tout d'un processus d'observation puis d'imitation des pairs. Elle a été déclinée dans le cadre criminel par les universitaires Ronald Akers et Wesley Jennings³⁷¹¹. Dans

³⁷⁰⁵ DINDO S., op. cit., spéc. p. 259.

³⁷⁰⁶ ib. id.

³⁷⁰⁷ ENAP, DIRECTION DE LA FORMATION INITIALE, *Formation initiale de la 19^e promotion d'élèves conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation*, du 8 septembre 2014 au 8 septembre 2016, Plaquette de présentation, Ministère de la Justice, 2014, 32 p., spéc. p. 16.

³⁷⁰⁸ ALEXANDER M., VAN BENSCHOTEN S.W., WALTERS S.T., Motivational interviewing training in criminal justice : development of a plan, *Federal Probation*, Septembre 2008, vol. 72, n°2, p. 61-66, spéc. p. 65.

³⁷⁰⁹ TROTTER C., *Working with involuntary clients, a guide to practice*, 2nd ed , London, Sage, 2006, 214 p. Voir égal. : TROTTER C., Travailler efficacement avec les délinquants, *AJ Pénal*, 2010, p. 371-376.

³⁷¹⁰ BANDURA A., *Social Learning Theory*, General Learning Press, New York, 1971, 46 p.

³⁷¹¹ AKERS R.L., JENNING W.G., Social Learning Theory, in MILLER M.J. (ed), *21st century of criminology : a reference handbook*, Thousand Oaks, Sage Publications, 2009, 960 p., spéc. p. 323-332.

cette perspective, les personnels de probation peuvent constituer « *un référent offrant un modèle qui inspire le respect* » et permettre ainsi de « *[renforcer] la soumission à la mesure* »³⁷¹². Afin de tendre à ce modelage pro-social, les personnels doivent s'attacher à identifier, soutenir et renforcer les comportements et propos pro-sociaux du délinquant³⁷¹³. Ils doivent veiller à souligner la capacité de la PPSMJ à respecter le cadre des entretiens, par leur ponctualité, leur assiduité, par l'adoption d'une attitude conforme et adaptée. Ces comportements doivent être valorisés, l'agent ne devant pas seulement se contenter de sanctionner ses écarts, attitudes ou comportements pro-criminels. De manière concrète, les efforts des justiciables doivent être soulignés voire récompensés par la production de rapports favorables ou par une adaptation dans l'intensité du suivi, la récompense la plus efficace consistant à espacer la fréquence des entretiens. Le renforcement pro-social suppose que l'agent lui-même se présente comme un modèle, porteur de valeurs conformes aux exigences sociales, respectueux de la personne prise en charge, investi dans son suivi. Il crée les conditions favorables à l'instauration d'une relation interpersonnelle de qualité, reposant sur une confiance mutuelle et mettant en oeuvre des compétences relationnelles certaines. Sur cette base, les agents doivent s'attacher à mettre en place des interventions constructives tendant à résoudre effectivement les problèmes rencontrés par le délinquant³⁷¹⁴. Ils sont incités à dépasser le simple cadre judiciaire et légal et mettre en oeuvre des stratégies adaptées en collaboration étroite avec la PPSMJ. Cela suppose en amont d'identifier avec elle ses problèmes, de les hiérarchiser, d'en déduire des objectifs réalistes et d'élaborer, avec elle, des stratégies efficaces lui permettant de les atteindre progressivement. Dans cette perspective, la prise en charge repose sur une sorte de contrat individuel entre l'agent et le justiciable, dont le respect des termes doit être régulièrement évalué afin de mesurer l'évolution du justiciable³⁷¹⁵. Afin d'être pleinement efficace, la prise en charge doit s'appuyer sur différentes méthodes d'intervention, incluant notamment la mise en oeuvre de programmes structurés. Elle ne doit toutefois pas conduire à appréhender la PPSMJ de manière isolée, mais s'attacher au contraire à associer son entourage afin de la soutenir dans ses démarches³⁷¹⁶. L'approche proposée repose sur un équilibre entre la mission de contrôle et la mission d'accompagnement, étant précisé par ailleurs qu'une distinction doit être opérée au regard du risque de récidive que présente le délinquant. Elle ne rompt donc pas totalement avec les

³⁷¹² HERZOG-EVANS, op. cit., spéc. p. 80.

Voir égal. : SMITH P., GENDREAU P., SWARTZ K., Validating the principles of effective intervention : a systematic review of the contributions of meta-analysis in the field corrections, *Victims & Offenders, An international journal of evidence-based research, policy and practice*, 2009, vol. 4, n°2, p. 148-169.

³⁷¹³ TROTTER C., op. cit., spéc. p. 87-108.

³⁷¹⁴ TROTTER C., op. cit., spéc. p. 109-141

³⁷¹⁵ TROTTER C., op. cit., spéc. p. 181-190.

³⁷¹⁶ TROTTER C., op. cit., spéc. p. 158-180.

principes du modèle RNR tout en tenant compte des apports du modèle GLM. En termes de finalités, il ne s'agit donc pas tant de contrôler et de gérer le risque de récidive que d'accompagner le délinquant dans son processus de changement.

960. L'efficacité de la prise en charge des délinquants suppose la mise en oeuvre d'un véritable plan d'intervention structuré, cohérent dont les modalités concrètes de prise en charge, individuelles ou collectives, ne sont que l'un des aspects. Dans cette perspective, le modèle théorique de prise en charge ASPIRE³⁷¹⁷, élaboré par la chercheuse anglaise Carole Sutton en 1999, complété et adapté, s'avère pertinent, étant d'ailleurs recommandé par différents chercheurs³⁷¹⁸ et préconisé au niveau européen³⁷¹⁹. Ce modèle permet de rappeler les principes fondamentaux auxquels le processus de suivi doit répondre. Il doit en premier lieu s'appuyer sur une appréciation visant à identifier autant les risques, besoins et la réceptivité du délinquant que ses ressources et compétences personnelles. Il s'agit ainsi de mettre en lumière les difficultés personnelles du délinquant, de les hiérarchiser. Cette évaluation initiale doit ensuite se traduire par l'élaboration d'un plan d'intervention, qui, sur la base d'objectifs partagés et réalistes, doit déterminer les stratégies concrètes à mettre en oeuvre, les mesures à prendre en précisant notamment les attentes à l'égard du justiciable. Sur cette base, l'intervention concrète peut être mise en oeuvre et donner lieu à un suivi régulier, permettant notamment de lever progressivement les obstacles rencontrés, de régler les problèmes. Elle doit faire l'objet d'une évaluation permettant de faire le point au regard des objectifs définis, de souligner l'évolution de la PPSMJ et de décider des étapes suivantes à mettre en oeuvre. Afin de s'assurer de l'efficacité de la prise en charge auprès d'un délinquant, une phase préalable s'avère nécessaire³⁷²⁰, qui consiste à préparer la rencontre, à instaurer une relation interpersonnelle avec le délinquant, basée sur la confiance, l'ouverture d'esprit et à l'aider à s'engager dans le suivi en le soutenant et en soulignant les bénéfices qu'un tel changement pourrait lui procurer. Ainsi conçues, l'intervention peut soutenir efficacement le processus de désistance. Or, force est de constater qu'à l'heure actuelle, les pratiques des SPIP ne permettent pas la mise en oeuvre d'un tel processus d'intervention auprès des PPSMJ.

961. La mise en conformité des méthodes d'intervention avec ces principes comporte de forts

³⁷¹⁷ Cet acronyme renvoie aux étapes suivantes : Assess qui renvoie à l'appréciation, Plan qui renvoie à la planification de l'intervention, Implement qui renvoie à la mise en oeuvre de l'intervention, Review and Evaluation qui renvoient à l'évaluation.

³⁷¹⁸ MC NEIL F., WEAVER B., *Changing Lives ? Desistance research and offender management*, op. cit.

³⁷¹⁹ COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS, op. cit., Partie V, Le processus de suivi.

³⁷²⁰ Cette phase préalable se résume autour de l'acronyme PRE ou Prepare, Relate et Engage, c'est-à-dire préparer, entrer en relation et engager.

enjeux institutionnels mais également professionnels. La capacité des agents à proposer une intervention structurée, ambitieuse, permettant, au-delà de l'objectif réducteur de prévention de la récidive, de soutenir efficacement et effectivement le processus de désistance suppose qu'ils disposent de compétences professionnelles et de qualités personnelles certaines. Cela nécessite avant tout une clarification de leur identité professionnelle afin de leur permettre de concilier la dualité de leur rôle, à savoir, contrôler de la mise à exécution d'une décision de justice, et accompagner la personne dans son processus de changement. Ce faisant, des enjeux institutionnels forts émergent.

c – Des enjeux institutionnels

962. La profession de CPIP est profondément marquée par le malaise identitaire dont elle peine à se sortir en dépit des tentatives de clarification institutionnelles. Si les agents plus anciens font douloureusement le deuil d'un métier intervenant sur les bases du travail social classique, la nouvelle génération ne saisit que difficilement les contours d'un nouveau métier de criminologue, en absence de reconnaissance institutionnelle de ce champ d'étude. A défaut, certains CPIP issus d'une formation juridique se replient sur un métier de contrôleur, réducteur et peu valorisant.

963. La désistance comme nouvelle finalité de la prise en charge permet de revaloriser le métier de CPIP en le positionnant comme un soutien du processus de sortie de la délinquance. Il ne s'agit pas restaurer le travail social classique, qui semble inadapté à la spécificité et à la complexité de l'intervention auprès de PPSMJ, mais de concevoir une profession qui concilie contrôle et accompagnement tout en proposant une aide concrète à la résolution des difficultés rencontrées par le justiciable. Il ne s'agit pas d'occulter la part de contrôle. L'intervention des CPIP repose sur une décision de justice dont ils doivent assurer la mise à exécution. Ce contrôle doit être intégré dans une prise en charge plus ambitieuse, et assurée par un professionnel soutenant, se détachant du cadre judiciaire qui enserme la prise en charge. Les agents doivent accompagner la PPSMJ dans son évolution, la supporter, la guider et non se contenter de rendre des comptes au magistrat mandant. Cela suppose que les personnels soient en mesure de se positionner clairement dans ce caractère dual de la prise en charge. La clarification de leur rôle, qui constitue un préalable indispensable au suivi³⁷²¹, s'avère nécessaire. Lors du premier entretien, il est rare que les personnels fassent cet effort de clarification, qu'ils présentent un

³⁷²¹ TROTTER C., op. cit. 65-85

positionnement clair, sous-tendu par des objectifs ambitieux et précis de la prise en charge. Ils se contentent bien souvent de rappeler qu'il leur incombe avant tout de s'assurer de la mise à exécution des modalités de la peine judiciairement prescrites, ce qui souligne le manque originel d'ambition de la prise en charge. Cette clarification du rôle est réciproque, ce qui sous-entend non seulement que le justiciable soit en mesure de savoir ce qu'il peut attendre de l'agent mais que l'agent lui-même formule des attentes claires et adaptées à l'encontre du justiciable, dépassant le simple respect des obligations judiciaires.

964. Dans le contexte actuel, les personnels d'insertion et de probation semblent rencontrer des difficultés en termes de positionnement professionnel, peinant à endosser ce double rôle, de soutien mais également de contrôleur social. Certains ont tendance à ne s'investir que faiblement dans leur mission d'accompagnement qu'ils associent trop souvent à de l'assistanat, logique dans laquelle ils peuvent refuser de s'inscrire³⁷²². Ce positionnement, parfois radical³⁷²³, est en partie induit par une injonction à la responsabilisation des justiciables et par la réorientation de leurs missions sur la gestion des risques de récidive. Les personnels s'attachent néanmoins à donner un sens à leurs missions. Certains prônent une vision plus large de leurs interventions, intégrant une forte dimension d'accompagnement. Leurs pratiques sont néanmoins bridées par l'ensemble des contraintes qui encadrent leurs interventions. Dans une perspective désistante, l'accompagnement ne nuit nullement à la responsabilisation du justiciable. Il tend au contraire à renforcer le rôle de la PPSMJ en s'assurant de son investissement dans le processus de changement. Le contenu même de l'accompagnement ou du soutien que doivent apporter les CPIP ne fait pas l'objet d'une définition claire et précise. Une grande confusion règne notamment sur l'accompagnement des justiciables en termes de démarches socio-professionnelles. La circulaire de 2008 réserve aux SPIP un simple rôle d'intermédiaire³⁷²⁴. A défaut d'une articulation suffisante avec les services de droit commun, cet accès n'est pas toujours effectif. Si les assistantes sociales qui exerçaient auparavant le métier de CPIP acceptaient de réaliser ces démarches, les CPIP sont actuellement appelés à ne plus intervenir sur ce champ. La réintroduction progressive d'assistante sociale au sein des SPIP, chargées de jouer ce rôle d'interface entre les PPSMJ et les services de droit commun constitue un enjeu indéniable. Si le principe d'un suivi continu par un seul CPIP référent doit être reconsidéré³⁷²⁵, la pluridisciplinarité au sein des SPIP reste pertinente, sous réserve d'une collaboration étroite entre l'ensemble des intervenants, permettant de garantir la cohérence

³⁷²² HERZOG-EVANS M., op. cit., spéc. p. 36.

³⁷²³ Entretien avec le CPIP A 1, 2012

³⁷²⁴ Circulaire DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008, op. cit., spéc. p. 3, 1.2.3.

³⁷²⁵ IGF, IGSJ, op. cit., Annexe II, op. cit., spéc. p. 20.

globale du suivi. Dans une logique d'efficience et de rationalisation des pratiques, les récentes évolutions en termes de modalités de prise en charge ont davantage contribué à une segmentation de celles-ci, ce qui nuit à la qualité du suivi.

965. Au-delà de l'organisation du suivi, il convient de repenser les modalités de recrutement et de formation des personnels d'insertion et de probation. L'efficacité de la prise en charge repose sur des compétences professionnelles mais également sur des qualités personnelles. Les objectifs de la formation initiale doivent aller en ce sens. A l'heure actuelle, la définition du métier de CPIP ne permet pas de poser les bases d'une prise en charge efficace. Il est précisé que « *dans une perspective de prévention de la récidive, le CPIP participe à la préparation des décisions à caractère pénal et à l'exécution des mesures restrictives et privatives de liberté et aide, le cas échéant, les PPSMJ qui lui sont confiées à réintégrer le corps social* »³⁷²⁶. Cette définition opère une forte hiérarchie entre les deux rôles du CPIP au lieu de permettre leur conciliation étroite et constructive inscrite dans le paradigme de la désistance. La formation semble avoir tendance à se focaliser sur la maîtrise technique des outils, sans s'attacher aux enjeux liés à la posture à adopter dans le cadre du suivi. Elle pourrait contribuer à diffuser plus largement les recherches et pratiques étrangères. Il ne s'agit pas ici de préconiser une transposition aveugle des dispositifs mis en oeuvre à l'étranger, mais davantage de soutenir une réflexion profonde sur les finalités assignées à l'exécution des peines. En s'inspirant de ces données, la prise en charge des délinquants serait mieux à même de concilier ses objectifs en termes de sécurité publique et de réintégration des PPSMJ. La création, par un décret du 1^{er} août 2014³⁷²⁷, d'un Observatoire de la Récidive et de la Désistance, au côté de l'Observatoire National de la Délinquance et des Réponses Pénales (ONDRP) créé en 2004³⁷²⁸, constitue une première avancée. Cette instance se voit assigner des missions ambitieuses. Elle est chargée de « *collecter et analyser les données quantitatives et qualitatives relatives aux infractions, à l'exécution des décisions de justice en matière pénale, à la récidive et à la réitération, ainsi qu'aux modalités de suivi des personnes placées sous-main de justice* ». Sur la base de ces données, elle doit établir un « *rapport annuel*

³⁷²⁶ENAP, Présentation de la formation initiale des Conseillers d'insertion et de probation, (en ligne). Disponible sur : http://www.enap.justice.fr/formation_initiale/conseillers.php

³⁷²⁷ Décret n°2014-883 du 1^{er} août 2014 relatif à l'observatoire de la récidive et de la désistance, publié au JO du 6 août 2014, p. 13016.

³⁷²⁸ Décret n°2204-750 du 27 juillet 2004 portant création de l'Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice, publié au JO du 29 juillet 2004, p. 13490.

L'ONDRP est un organisme public indépendant intégré à l'Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice. Il « *a en charge le recueil, l'exploitation et la diffusion des données relatives aux phénomènes de la délinquance et aux réponses qui y sont apportées* ».

Voir pour une présentation détaillée : ONDRP, Présentation de l'ONDRP, INHESJ, 2015, 2 p., disponible sur le site : http://www.inhesj.fr/sites/default/files/files/ondrp_autes_pub/presentation_ondrp-2015.pdf

et public » permettant de « *favoriser une meilleure connaissance des phénomènes observés* » et de « *formuler toutes recommandations utiles en vue de faire progresser cette connaissance* »³⁷²⁹. Si cette création résulte de l'article 7 de la loi pénitentiaire³⁷³⁰, ses finalités sont intéressantes. Cet observatoire tend à proposer une nouvelle analyse du phénomène de la délinquance, sans se limiter à une approche quantitative. En s'intéressant aux modalités de suivi des PPSMJ, il pourrait constituer le support d'une évaluation des pratiques dans une perspective de prévention de la récidive, et plus largement de désistance.

³⁷²⁹ Décret n°2014-883 du 1^{er} août 2014, art. 1.

³⁷³⁰ Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, art. 7 : « *Un décret détermine les conditions dans lesquelles un observatoire indépendant, chargé de collecter et d'analyser les données statistiques relatives aux infractions, à l'exécution des décisions de justice en matière pénale, à la récidive et à la réitération, établit un rapport annuel et public comportant les taux de récidive et de réitération en fonction des catégories d'infraction et des peines prononcées et exécutées, ainsi qu'une estimation de ces taux par établissement pour peines. Il comprend également le taux de suicide par établissement pénitentiaire. Ce rapport présente une évaluation des actions menées au sein des établissements pénitentiaires en vue de prévenir la récidive et la réitération, favoriser la réinsertion et prévenir le suicide* ».

CONCLUSION

966. Appréhendée à l'aune de la récidive, l'étude systémique des SPIP, de leurs fondements juridiques, de leur organisation, de leurs missions, de leurs méthodes d'intervention et de leurs pratiques, met en exergue de notables évolutions du système pénal. Le mouvement réformateur qui s'est engagé depuis le début XXI^e siècle soutient un processus de modernisation et de rationalisation, inscrit dans une nouvelle logique de performance. Une cohérence de l'ensemble des réformes peine à se dégager, en dépit de la mobilisation, à vocation rationalisatrice, de la prévention de la récidive. Celle-ci est érigée en finalité commune tant à la peine prononcée et mise à exécution par les autorités judiciaires qu'à l'action des SPIP. Acteurs centraux de l'individualisation de la peine, au travers leurs missions d'aide à la décision judiciaire et de suivi des PPSMJ, ces services peinent néanmoins à trouver un sens à leur nouveau cadre d'intervention. Si la prévention de la récidive tend à garantir une certaine permanence dans les finalités de leur action, sa mobilisation, dans le contexte contemporain, sous-tend de nombreux changements.

967. Les principes de la nouvelle gestion publique ont induit des mutations profondes dans l'organisation des services et les méthodes d'intervention des personnels. La logique gestionnaire, qui irrigue désormais l'ensemble du procès pénal, dans une conception extensive du terme, opère un subtil déplacement des finalités réelles de la peine. La prévention de la récidive ne constitue plus tant un objectif individuel qu'un objectif collectif. Il s'agit moins de soutenir la réintégration sociale du délinquant aux fins de lui permettre d'éviter une rechute, que de protéger la société contre le risque de récidive qu'il présente. Ces deux objectifs, bien qu'ils ne soient pas complètement antinomiques, peuvent s'inscrire dans une temporalité différente, qui nuit à leur conciliation. Une vision à court terme de cette finalité préventive, principalement orientée vers la protection de la société, conduit à nier la particularité du processus de sortie de la délinquance. Ce dernier relève d'une temporalité plus ou moins longue et repose sur de nombreux facteurs internes et externes au justiciable. Il peut comporter des périodes au cours desquelles le justiciable commet de nouvelles infractions. Intégrés au sein d'un parcours plus global, ces faits perdent leur caractère stigmatisant, bien qu'ils puissent temporairement troubler l'ordre public. La désistance offre en ce sens des perspectives d'évolution pertinentes, en ce qu'elle sous-tend une conception plus ambitieuse de la prise en charge des délinquants, appréhendés de manière holistique.

968. Les réformes engagées ces dernières années au sein des SPIP, en réponse au malaise identitaire des personnels, n'ont pas eu les effets escomptés. Portant tant sur l'organisation interne des services que sur les missions et méthodes d'intervention des CPIP, elles n'ont pas permis de rationaliser, de structurer et d'harmoniser les pratiques. Le groupe de travail national consacré aux métiers des SPIP, installé à l'automne 2013, entend pallier cet échec en proposant un nouveau référentiel des pratiques. Intégrant les recherches étrangères relatives aux méthodes de prise en charge des délinquants, ses travaux s'appuient sur le questionnement des écarts observés entre les textes nationaux et les pratiques, les recommandations européennes relatives à la probation et les préconisations du jury de la Conférence de consensus³⁷³¹. Le référentiel se conçoit comme « *un cadre d'intervention harmonisé* »³⁷³². Il est censé pallier l'hétérogénéité des pratiques. Il devra reposer sur « *l'élaboration d'une définition partagée de la notion de prise en charge* »³⁷³³, partant du constat que le terme renvoie à des pratiques variables, comprenant notamment, dans des proportions différentes selon les personnels, des aspects de conseil, d'assistance, d'accompagnement, d'élaboration du projet de sortie de délinquance et de contrôle. Cette définition doit s'accompagner d'une réflexion sur le contenu des interventions et l'articulation des prises en charges individuelles et collectives. Elle doit se prolonger dans la détermination d'objectifs clairs afin « *de réduire la tendance observée pour certains professionnels à concentrer les interventions sur le contrôle des obligations au détriment des besoins de la personne suivie* » et « *d'éviter certains clivages qui opposeraient insertion et prévention de la récidive, accompagnement social, contrôle des obligations et travail sur les passages à l'acte* »³⁷³⁴. Ces objectifs doivent intégrer non seulement la prévention de la récidive, mais également l'insertion, la sortie de la délinquance, l'individualisation de l'exécution des peines et la responsabilisation des PPSMJ³⁷³⁵. Ainsi définie, la prise en charge se conçoit comme un processus structuré et différencié, intégrant des interventions multiples et complémentaires³⁷³⁶. Elle repose sur une évaluation préalable, auquel le groupe de travail assigne la finalité unique de prévenir la récidive. L'évaluation poursuit néanmoins de multiples objectifs, à savoir « *la détermination des modalités et priorisation des axes de travail et interventions suite à l'analyse des besoins, risques et réceptivité* », « *l'individualisation accrue des prises en charge grâce à*

³⁷³¹ DAP, GROUPE DE TRAVAIL NATIONAL CONSACRÉ AUX MÉTIERS DES SPIP, *Référentiel des pratiques opérationnelles des SPIP, Référentiel n°1 relatif aux activités des personnels des SPIP, Problématisation des enjeux liés aux activités des personnels des SPIP*, DAP/PMJ/PMJ1, Janvier 2015, 24 p., spéc. p. 1.

³⁷³² DAP, GROUPE DE TRAVAIL NATIONAL CONSACRÉ AUX MÉTIERS DES SPIP, op. cit., spéc. p. 19.

³⁷³³ DAP, GROUPE DE TRAVAIL NATIONAL CONSACRÉ AUX MÉTIERS DES SPIP, op. cit., spéc. p. 7.

³⁷³⁴ ib. id.

³⁷³⁵ ib. id.

³⁷³⁶ DAP, GROUPE DE TRAVAIL NATIONAL CONSACRÉ AUX MÉTIERS DES SPIP, op. cit., spéc. p. 8-11.

une analyse affinée de la situation de la personne », « *l'élaboration en lien avec la personne concernée d'un parcours d'exécution de la peine, d'un parcours d'insertion et de sortie de la délinquance, en lien avec l'évaluation de la situation de la personne, de son risque de récidive et de sa dangerosité pénitentiaire* », « *la rationalisation du temps accordée à chaque prise en charge, en fonction de l'estimation des risques de récidive et des besoins évalués pour sortir de la délinquance* », « *l'accompagnement des PPSMJ à l'identification de leurs besoins, forces et faiblesses* » et « *la mutualisation des informations* »³⁷³⁷. Cette longue énumération donne à voir tous les enjeux de l'évaluation. Elle fait écho au concept de la désistance et aux modèles théoriques du RNR et du GLM. L'élaboration d'un nouvel outil d'évaluation, développé dans le cadre de la recherche-action actuellement menée, doit tendre à concilier l'ensemble de ces finalités. La détermination de la méthode, au regard des différentes générations d'outils existant et des critères retenus, constitue le cœur de cette recherche. Au vu de ces réflexions, il apparaît que les SPIP se situent, à nouveau, au carrefour d'importantes évolutions. Les attentes de l'Administration Pénitentiaire à l'égard du groupe de travail sont importantes. Le référentiel, accompagné d'un nouvel outil d'évaluation, doit conférer une lisibilité à l'action des services. Dans ces conditions, les SPIP pourraient gagner en visibilité au sein du système pénal et de leur administration. Les multiples objectifs de l'évaluation et des prises en charge assignent des finalités ambitieuses aux interventions, déclinant la prévention de la récidive dans toutes ses dimensions. La mise en oeuvre effective de ces nouveaux cadres reste conditionnée à la capacité des personnels à s'en saisir. Elle suppose que les CPIP et les cadres soient accompagnés tant d'un point de vue pédagogique dans le cadre de formations, que d'un point de vue matériel au regard des besoins des services.

Aux fins d'accompagner ces évolutions, la Garde des Sceaux, Mme Taubira a installé, en janvier 2014, un Conseil national de l'exécution de la peine. Composé de représentants de la société civile, de parlementaires et de personnalité étrangère, cette instance a « *vocation à faire comprendre à la société quel est le sens de la peine et comment on l'exécute* »³⁷³⁸. Témoignant d'une volonté d'ouverture, elle tend à conférer une visibilité nouvelle au milieu ouvert. Elle doit permettre « *d'enrichir l'action publique et de faire évoluer la vision uniquement carcérale de la peine qui prévaut depuis plusieurs décennies* »³⁷³⁹. La visibilité et la cohérence de la phase de l'exécution des peines pourraient également être renforcées au sein des codes. Un toilettage des

³⁷³⁷ DAP, GROUPE DE TRAVAIL NATIONAL CONSACRÉ AUX MÉTIERS DES SPIP, op. cit., spéc. p. 3-4.

³⁷³⁸ Ministère de la Justice, *Installation du Conseil national de l'exécution de la peine*, 29 janvier 2014, Actualités de la Garde des Sceaux, (en ligne). Disponible sur : <http://www.justice.gouv.fr/la-garde-des-sceaux-10016/installation-du-conseil-national-de-l-execution-de-la-peine-26609.html>, consulté le 29 juin 2014.

³⁷³⁹ ib. id.

textes législatifs et réglementaires apparaît nécessaire, en vue de les mettre en conformité avec la nouvelle nomenclature statutaire de la filière insertion et probation³⁷⁴⁰. Certaines voix s'élèvent pour créer un nouveau livre dédié à l'exécution des peines au sein du code de procédure pénale³⁷⁴¹. D'un point de vue juridique, les dispositions sont marquées par la diversité de leur valeur normative, entraînant leur éparpillement au sein des différentes parties du code. Certaines mesures sont par ailleurs régies par des dispositions de fond, codifiées au sein du code de pénal. « *L'organisation de ces dispositions les rend difficilement lisibles tant pour le justiciable que pour les magistrats chargés de l'exécution et de l'application des peines et les personnels des SPIP et de l'administration pénitentiaire* »³⁷⁴². D'un point de vue juridique, l'étude de services suppose un exercice constant d'aller-retours entre les codes et au sein des codes. L'organisation des dispositions résulte de la complexe typologie des peines et mesures pénales. Les livres cinquième des différentes parties du code de procédure pénale étant déjà relatifs aux procédures d'exécution, l'instauration d'un nouveau livre ne présente pas nécessairement un intérêt majeur. La cohérence de l'ensemble des dispositions n'apparaît toutefois pas toujours évidente. Les frontières du champ d'application de certaines procédures apparaissent ténues, leur articulation n'étant pas toujours aisée à appréhender. Les textes à valeur réglementaire peuvent entrer en contradiction avec certaines dispositions législatives. Au-delà d'un travail de toilettage, il pourrait s'avérer utile de procéder à une simplification du droit de l'exécution des peines, notamment d'un point de vue procédural. Ce travail suppose de clarifier, en amont, les finalités de cette ultime phase du procès pénal, qui oscillent expressément, depuis la loi du 15 août 2014, entre gestion des flux et des moyens et prévention de la récidive³⁷⁴³. Dans le contexte actuel, il semble louable que les aménagements de peine soient un moyen de désengorger les établissements pénitentiaires. Bien que celle logique gestionnaire puisse nuire à leur individualisation, ils permettent de gérer le flux des peines privatives de liberté prononcées en amont. Toutefois, la diversification des procédures interroge sur le sens de la peine prononcée, qui a vocation à être mise en oeuvre sous des modalités très différentes de celles initialement prévues. Le JAP constitue un magistrat à part entière du procès pénal, qui confère tout son sens à la sentence pénale. Son rôle central conduit à infléchir la conception classique du procès pénal, dont le coeur, à l'égard de la peine, tend à se déplacer au stade post-sentenciel. La question de la césure de la phase sentencielle s'avère à ce titre pertinente. En concevant un procès pénal rénové, au sein duquel la phase de jugement serait consacrée à la détermination de la responsabilité et de la

³⁷⁴⁰ Ministère de la Justice, *Rapport du groupe de travail relatif à l'évolution du droit de l'application des peines et de l'exécution des peines*, op. cit., spéc. p. 1.

³⁷⁴¹ CIOTTI E., op. cit., spéc. p. 54.

³⁷⁴² ib. id.

³⁷⁴³ CPP, art. 707 III modifié par L. n°2014-896, 15 août 2014, en vigueur au 1^{er} octobre 2014.

culpabilité du justiciable et la phase sentencielle au prononcé de la peine, le législateur pourrait contribuer à restaurer le sens de la sentence pénale. Cette seconde phase pourrait être confiée au JAP dans le prolongement des pratiques actuelles. Dans la logique managériale, une telle évolution constituerait un moyen d'alléger la charge de travail des juridictions de jugement, en leur évitant une réflexion sur la nature et le quantum de la peine, leur décision ayant vocation à être largement remaniée par les juridictions de l'application des peines aux fins d'être réellement individualisées. Elle suppose néanmoins un renforcement des moyens des services de l'application des peines. Une telle question ouvre de nouvelles perspectives de réflexions pour les juristes pénalistes.

DOCUMENTS ANNEXES

ANNEXE 1 – PRESENTATION DES SPIP ETUDIÉS

	SPIP A		SPIP B		SPIP C	
Département	800 000 hab.		610000 hab.		600000 hab.	
Chef-lieu	150 000 hab.		50000 hab.		50000 hab.	
	1 siège/antenne	mixte	1 siège / antenne	mixte	1 siège/antenne	mixte
			1 antenne	milieu ouvert	1 antenne	milieu ouvert
			1 antenne	mixte	1 antenne	milieu fermé
Etablissements pénitentiaires	1 MA : 245 places - 1 QMA : 207 places - 1 QSL : 38 places		1 MA : 40 places - 1 QMA - 1 QSL		1 MA : 162 places - 1 QH - 1 QSL	
			1 MA : 39 places - 1 QMA : 25 - 1QSL : 4		1 CD : 819 places	
Tribunaux	1 TGI 1 TGI fermé au 31/12/2010		2 TGI		1 TGI 1 TGI fermé au 31/12/2010	
DFSPIP	1		1		1	
Personnels d'encadrement	3		1		3	
Personnels d'insertion et de probation	21		17		30	
Personnels administratifs	6		3		4	
Personnels de surveillance	2		0		2	
Contractuels	4		2			
Total	37		24		40	
Source	Rapport d'activité 2012 chiffres au 31/12/12		Rapport d'activité 2012 chiffres au 31/12/12		Rapport d'activité 2010 chiffres au 31/12/10	

ANNEXE 2 – LISTE DES ENTRETIENS et PERIODES D'OBSERVATION

DEPARTEMENT A :

Entretiens :

- Entretien avec le DFSIP A, mai 2011, février 2012.
- Entretien avec le CPIP A 1, juin 2011, mai 2012.
- Entretien avec le CPIP A 2, mai 2012.
- Entretien avec le CPIP A 3, mai 2012.
- Entretien avec le CPIP A 8, mai 2012.
- Entretien avec le procureur de la République A, février 2012.

Période d'observation en mai-juin 2012 à raison de 3 à 5 jours par semaines

- observation d'entretiens au sein du service et en permanences délocalisées en milieu ouvert auprès des CPIP A 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8 et 9 dans le cadre d'entretiens de suivi portant sur des mesures de TIG, SME, suivi socio-judiciaire, PSE, libération conditionnelle.
- observation d'entretiens dits 723-15 auprès du CPIP A 3.
- observation du personnel de surveillance A sur une demi-journée dans le cadre d'une visite à domicile aux fins de procéder à la pose d'un bracelet électronique.
- Observation de deux réunions hebdomadaires de service.
- Observation du JAP sur une journée au sein de son cabinet dans le cadre de débats contradictoires portant sur des mesures de libération conditionnelle, de PSE, de SME.
- Observations d'entretiens en milieu fermé au sein de la maison d'arrêt auprès des CPIP A 1 et A 2 dans le cadre d'entretiens de suivi et d'entretiens arrivant.
- Observation d'une réunion de la CAP portant sur des mesures de permissions de sortir, de réduction de peine.
- Observation d'une session de débat contradictoire en détention portant sur des mesures de semi-liberté, de libération conditionnelle et de PSE.

DEPARTEMENT B :

Entretiens :

- Entretien avec le DFSPPI, février 2011, mars 2012.
- Entretien avec le CPIP B 1, juin 2011, mars 2012.

- Entretien avec le CPIP B 2, mars 2012.
- Entretien avec le JAP B, juin 2011.
- Entretien avec le procureur de la République B, février 2012.

Période d'observation entre janvier et mars 2012 sur cinq jours auprès des deux CPIP

- observations d'entretiens au sein du service et en permanences délocalisées en milieu ouvert dans le cadre d'entretiens de suivi après des CPIP B 1 et 2 : TIG, SME, suivi socio-judiciaire, PSE, 723-15, BEX.
- observation d'entretiens en milieu fermé au sein de la maison d'arrêt auprès du CPIP 3 dans le cadre d'entretiens arrivant et d'entretiens de suivi.
- observation d'une réunion de la CPU au sein de la maison d'arrêt.

DEPARTEMENT C :

- Entretien avec le DFSPPI, 2009, 2011
- Entretien avec le CPIP C 3, 2011

Direction de l'Administration Pénitentiaire

- Entretien avec le représentant du bureau PMJ1, septembre 2012

Syndicats

- Entretien avec le représentant du SNEPAP-FSU, mai 2010
- Entretien avec le représentant de la CGT-Pénitentiaire, mai 2010

ANNEXE 3 – PRESENTATION DES PERSONNELS

	Formation initiale	Concours / promotion	Tranche d'âge
SPIPA			
CPIP A 1	Droit	Concours de CIP, mai 2006	30-35 ans
CPIP A 2	Droit	Concours de CIP, mai 2006	30-35 ans
CPIP A 3	Droit	Concours CIP	30-35 ans
CPIP A 4	Sciences humaines	Concours CIP	35-45 ans
CPIP A 5	Journalisme	Concours de CIP, 1995	45-60 ans
CPIP A 6	Educateur	Concours d'éducateur	45-60 ans
CPIP A 7	Educateur	Contractuel	25-30 ans
CPIP A 8	Littérature	Concours de CIP	30-35 ans
CPIP A 9	Droit	Concours de CIP, mai 2006	30-35 ans
SPIP B			
CPIP B 1	Droit	Concours CIP, 2006	30-35 ans
CPIP B 2	Educateur	Concours d'éducateur, 1991	35-45 ans
CPIP B 3	Droit	Concours CIP	35-45 ans
SPIP C			
CPIP C 1	Droit	Concours CIP, 2005	30-35 ans

ANNEXE 4 – GRILLE D'ENTRETIEN

Précisions méthodologiques :

Cette grille d'entretien est celle mobilisée dans le cadre des entretiens conduits auprès des CPIP. Elle a fait l'objet de légères modifications lors des entretiens menés auprès des DSPIP, des magistrats, des représentants syndicaux et de l'Administration Pénitentiaire.

Elle a été utilisée dans le cadre d'entretiens conduits auprès des personnels. Ces entretiens d'une durée moyenne de deux heures ont été enregistrés à l'aide d'un dictaphone. Ils ont fait l'objet d'une retranscription intégrale.

Cette grille a également servi de support aux nombreux échanges menés avec les personnels dans le cadre de la phase d'observation. Les propos recueillis ont fait l'objet d'une retranscription manuscrite.

I - Présentation

A – Présentation personnelle

1 – Parcours personnel

Modalité d'intégration des SPIP : quel est votre parcours antérieur en termes de formations universitaires ou d'études ? Quel est votre dernier diplôme ? Quel type de concours avez-vous passé pour intégrer le SPIP ?

Motivation initiale : pour quelles raisons avez-vous voulu devenir CPIP ?

Parcours professionnel : quel est votre parcours depuis que vous avez intégré l'administration pénitentiaire (type de poste, lieu...) ?

2 – Formation à l'ENAP

Formation initiale et continue : quel est votre avis sur la formation initiale dispensée à l'ENAP en termes de durée, de contenu théorique et pratique ? Suivez-vous des sessions de formations continues ? Que pensez-vous de ces sessions en termes de fréquence, de contenu ?

Avis sur la pré-affectation des stagiaires : quel est votre avis sur la réorganisation de la formation initiale et le principe de la pré-affectation ?

B - Présentation du SPIP

1 – Organisation du service

Avis sur cloisonnement / décloisonnement : intervenez-vous en milieu ouvert, en milieu fermé et en poste mixte ? Quel est votre avis sur le principe du décloisonnement ?

2 – Rapports avec les partenaires

Travail en équipe : que pensez-vous de l'ambiance générale du service au sein des CPIP ? Travaillez-vous en collaboration avec vos collègues ? Que pensez-vous du travail en équipe ?

Rapport avec la hiérarchie (DSPIP, DRSP, DAP) : quels sont vos rapports avec votre hiérarchie : directeur du service, chef de service ?

Rapport avec les autorités judiciaires : quels sont vos rapports avec le JAP et le procureur ?

Echangez-vous régulièrement avec ces magistrats mandants ?

Rapport avec les partenaires associatifs et de droit commun : quels sont vos rapports avec vos partenaires associatifs et de droit commun ? Echangez-vous régulièrement avec certains professionnels ? Si non, pourquoi ? Si oui, selon quelles modalités ?

3 – Organisation personnelle du travail

Nombre de PPSMJ suivies : combien de personnes suivez-vous en ce moment ? quel est le profil de ces personnes ?

Mesures : quels types de mesures suivez-vous en ce moment : TIG, PSE, SME... ? Pour quels types d'infractions ?

Répartition entre le pré-sentenciel et le post-sentenciel : suivez-vous des mesures au stade pré-sentenciel ? si oui, dans quelle proportion ? Si non, pourquoi ?

4 – Moyens

Avis sur moyens humains et matériels (locaux, logiciels, véhicules, personnels...) : quel est votre avis sur les moyens du service en général ? Comment ont-ils évolué ces dernières années ? Les jugez-vous suffisants ?

II - Définition du métier et des missions des SPIP

A – Conception du métier de CPIP

Avis sur la reconnaissance de la spécificité du métier de CPIP : quelle est la définition du métier de CPIP selon vous ? Que pensez-vous de la définition donnée par le protocole statutaire de 2009 ?

B – Evolution du métier de CIP

Avis sur l'évolution du métier de CPIP : que pensez-vous de la réorientation du métier au regard des compétences criminologiques ? Estimez-vous que votre métier a évolué depuis votre entrée en poste ?

III - Impact des récentes réformes

A - Réformes en général

1 - Point de vue global sur la réforme de 1999

Impact sur les conditions et méthodes de travail, la place de l'écrit : quel a été l'impact sur vos pratiques de la création du corps des CIP en 1993 ? de la création des SPIP en 1999 ? Cette réforme a-t-elle changé vos méthodes de travail ? Dans quel sens ?

2 - Impact des dernières réformes en matière pénale

Globalement, les réformes mises en œuvre ces dernières années ont-elles eu un impact sur vos pratiques professionnelles ?

Et notamment :

- la juridictionnalisation de l'application des peines en 2000 ?
- l'introduction de la NPAP en 2004 ?
- l'instauration de la LOLF en 2006 ?

- la loi sur le traitement de la récidive en 2005 ?
- les Règles pénitentiaires en 2006 ?
- l'instauration des peines planchers en 2007 ?
- l'instauration de la rétention de sûreté en 2008 ?
- la loi Pénitentiaire de 2009 ?
- les Règles européennes sur la probation en 2010 ?

Et précisément, ces réformes ont-elles eu un impact sur :

- vos missions ?
- vos conditions de travail ?
- votre identité professionnelle ?
- vos relations avec les magistrats ?
- vos relations avec les partenaires ?
- vos relations avec les PPSMJ ?

3 – Impact des dernières réformes spécifiques aux SPIP

Globalement, les réformes mises en œuvre ces dernières années ont-elles eu un impact sur vos pratiques professionnelles ?

Et notamment :

- la création du corps des DIP en 2005 ?
- la circulaire de 2008 relative à vos missions et méthodes d'intervention ?
- le protocole statutaire de 2009 ?
- les réformes statutaires de 2010 ?

Et plus précisément, ces réformes ont-elles eu un impact sur :

- vos relations avec votre hiérarchie ?
- votre positionnement au sein de l'administration pénitentiaire ?
- vos relations avec les PPSMJ ?

B - Sentiments plus précis sur les réformes spécifiques

1 - La déjuridictionnalisation de l'application des peines

Quel est votre sentiment sur la juridictionnalisation ? Etes-vous favorable à la poursuite de ce mouvement ? Pour quelles raisons ?

Quel est votre sentiment sur les nouvelles procédures simplifiées (NPAP, PSAP, SEFIP) ?

Les avez-vous mises en œuvre dans votre service ? Si non pour quelles raisons ? Si oui, dans quelles proportions ?

Ces procédures ont-elles un impact sur vos pratiques professionnelles ? Sur vos relations avec le JAP ? Sur vos relations avec le procureur de la République ?

2 - Les lois sur le traitement de la récidive de 2005 et 2008

Quel est votre sentiment sur le traitement des récidivistes ?

Quel est votre sentiment sur les mesures de sûreté ? Ont-elles un impact sur vos pratiques ?

C - La loi pénitentiaire de 2009

1 - Avis global sur cette réforme

Que pensez vous globalement de la loi pénitentiaire de 2009 ? A-t-elle répondu à vos attentes ? Si non, sur quels points précis ?

2 - Rôle et place des SPIP

Code de déontologie : quel est votre avis sur l'instauration de ce code ?

Définition du SPIP et du service public pénitentiaire : que pensez-vous de la définition des missions de l'Administration Pénitentiaire et des SPIP au sein de ce texte ?

Rôle de la réserve civile pénitentiaire : que pensez-vous de l'instauration de la réserve civile pénitentiaire ?

Renforcement des pouvoirs des SPIP dans le cadre de l'article 723-15 : que pensez-vous de l'évolution de vos prérogatives dans le cadre de cette procédure ? Cela a-t-il eu des répercussions sur votre positionnement par rapport au JAP ? Sur l'organisation du service ?

Renforcement du rôle du Parquet dans l'exécution des peines : que pensez-vous du rôle du procureur de la République dans l'exécution des peines ?

3 - SEFIP

Quelle est votre position sur cette nouvelle procédure ? Quels en sont selon vous les avantages, les inconvénients, les limites ?

Positionnement sur conception SEFIP comme modalité d'exécution de la peine et non aménagement de peine : comment concevez-vous cette procédure ?

4 - Aménagements de peine en général

Avis sur l'augmentation des seuils d'aménagement : quel est votre avis sur l'élévation des quanta de un à deux ans ? Et le maintien à un an pour les récidivistes ?

Avis sur l'évolution des critères d'octroi : que pensez-vous des nouveaux critères d'octroi des mesures ?

Avis sur la politique en faveur des aménagements de peine : comment concevez-vous un aménagement de peine ? Quel est selon-vous la finalité de ces mesures ?

IV – Organisation du travail et méthodes de prise en charge

A – Pluridisciplinarité

Avis sur le protocole de juillet 2009 : quelle est votre position sur la pluridisciplinarité ? Quelles sont les conséquences sur votre métier ? Sur vos méthodes de travail et de prise en charge des PPSMJ ?

1- Rattachement surveillant pour le segment 1

Comment percevez-vous le rattachement des surveillants au SPIP ? Y êtes-vous favorable ? Quels en sont les enjeux dans le cadre des prises en charge ?

2 – Différenciation assistants sociaux et CPIP

Avis sur l'intégration des AS au corps des CPIP : quel est votre avis sur la disparition des assistants sociaux au sein des SPIP ?

3 - Rattachement psychologues

Quelles sont vos attentes par rapport au recrutement de psychologues au sein des SPIP ?

B – Polarisation des services

Avis sur cette réforme : quels sont les enjeux et les limites de la polarisation ? Quels sont les répercussions de cette réforme sur le service ? Sur vos pratiques ?

C – Segmentation - DAVC

1 - Avis sur la segmentation

La segmentation est-elle selon vous une réforme pertinente ? Quelle est son apport par rapport à vos pratiques antérieures ?

Avez-vous mis en oeuvre les segments dans votre service ?

2 - DAVC

Avis sur le DAVC : quel est votre avis sur cet outil en termes de contenu et de structure ? Quel est son impact sur vos pratiques professionnelles ?

Avez-vous utilisé le DAVC ? Si non, pourquoi ? Si oui, avez-vous rencontré des difficultés particulières ?

Quelle est votre position sur les outils actuariels ? Connaissez-vous ces outils ?

D - Entretien individuel et prise en charge collective : PPR

Avis sur l'évolution des méthodes de prise en charge des PPSMJ avec PPR : l'introduction des PPR est-elle une bonne chose ? Ces programmes ont-ils des répercussions sur vos pratiques professionnelles ? Sur vos relations au sein du service ? Sur vos relations avec les PPSMJ ?

Les PPR ont-ils été mis en oeuvre au sein du SPIP ? Si oui, sur quelles thématiques et selon quelles modalités ? Si non, pour quelles raisons ?

E – APPI

Quel est votre position sur l'application APPI ? A-t-elle eu des répercussions sur vos pratiques ? Quels en sont les intérêts ? Quelles en sont les limites ?

Quelle est votre position en général sur le recours à l'outil informatique ?

IV - Avenir

A - Pour la politique d'aménagement de peine :

Libération conditionnelle d'office : quel est votre position sur la systématisation des aménagements de peine ? Connaissez-vous les systèmes de libérations étrangers ?

Numerus clausus : quel est votre position sur la systématisation des aménagements de peine ?

B - Pour les SPIP

Avenir du métier de CPIP dans 5 ans : comment envisagez-vous votre avenir professionnel ?

Scission en deux entre aide et contrôle avec délégation de la probation : quel est votre avis sur cette éventuelle évolution ?

Délégation du pré-sentenciel au milieu associatif : êtes-vous favorable à cette délégation ?

Désistance : connaissez- vous les études sur la désistance ? En connaissez-vous les facteurs ? Que pensez-vous de ce concept ?

Rattachement SPIP à l'Administration Pénitentiaire : êtes-vous favorable à la création d'une direction autonome de la probation et au rattachement des services du milieu fermé au chef d'établissement ?

BIBLIOGRAPHIE

Manuels, dictionnaires et codes

Manuels :

BENTHAM J., *Traité de législation civile et pénale*, t. 1, Paris, Bossange, Masson et Besson, 1802, 432 p. (en ligne). Disponible sur : <https://archive.org/details/traitsdelgis00bent>.

BONIS-GARÇON E., PELTIER V., *Droit de la peine*, 2^e éd., Paris, Lexis Nexis, Manuel, 2015, 708 p.

BOULOC B., *Droit pénal général*, 21^e éd., Paris, Dalloz, 2009, 722 p.

BOULOC B., *Droit de l'exécution des peines*, 4^e éd., Paris, Dalloz, Précis, 2011, 538 p.

BOULOC B., *Procédure pénale*, 24^e éd., Paris, Dalloz, Précis Dalloz, Paris, 2014, 1126 p.

BOUZAT P., PINATEL J., *Traité de droit pénal et de criminologie*, t. 3, 3^e éd., Paris, Dalloz, 1975, 542 p.

CUSSON C., *La criminologie*, 6^e éd., Paris, Hachette, 2014, 168 p.

DESPORTES F., LE GUNEHÉC F., *Droit Pénal Général*, 15^e éd., Economica, coll. Corpus droit privé, Paris, 2008, 1228 p.

GASSIN R., *Criminologie*, 6^e éd., Dalloz, Précis, Paris, 2007, 823 p.

GUINCHARD S., BUISSON J., *Procédure pénale*, 10^e éd., Paris, Lexis Nexis, Manuels, 2014, 1510 p.

CHAPUS R., *Droit administratif général*, Tome 1, 15^e éd., Montchrestien, Paris, 2001, 1427 p.

HERZOG-EVANS M., *Droit de l'exécution des peines*, 2012-2013, 4^e éd., Paris, Dalloz, Dalloz Action, 2011, 1387 p.

GASSIN R., *Criminologie*, 6^e éd, Paris, Dalloz, Précis, 2007, 823 p.

MALINVAUD P., FENOUILLET D., *Droit des obligations*, 11^e éd., Paris, Litec, 2010, 761 p.

MERLE R., VITU A., *Traité de droit criminel*, t. 1., 7^e éd., Paris, Cujas, 1997, 1072 p.

PIN X., *Droit pénal général*, 6^e éd., Paris, Dalloz, Cours Dalloz, 2015, 483 p.

PLAWSKI S., *Droit pénitentiaire*, Lille, PUL, 1977, 278 p.

PONTIER J.M., *Droit Administratif, L'action administrative*, Leçon 4, Section 2, § 1.A.1., Université numérique juridique francophone (en ligne). Disponible sur http://cours.unjf.fr/file.php/102/Cours/04_item/indexI0.htm, consulté le 19 juillet 2015.

Dictionnaires

CORNU G. (dir), *Vocabulaire juridique*, 8^e éd., Association Henri Capitant, Paris, PUF, coll. Quadrige, 1987, 2007, 986 p.

GAFFIOT F., *Dictionnaire latin – français*, (en ligne).
Disponible sur : <http://www.lexilogos.com/latin/gaffiot.php>

Codes :

Code pénal

Code de procédure pénale

Ouvrages et chapitres d'ouvrages

Ouvrages :

A

ANCEL M., *La Défense Sociale Nouvelle*, 1954, 3^e éd., Paris, Cujas 1981, 381 p.

ARTIÈRES P., LASCOUMES P., *Gouverner, enfermer, La prison, un modèle indépassable*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, 360 p.

ASCENCI L., *Du principe de la contradiction*, Paris, LGDJ, 2006, 519 p.

B

BADINTER R., *L'exécution*, Paris, Livre de Poche, 1973, 220 p.

BADINTER R., *La prison républicaine*, Paris, Fayard, 1992, 430 p.

BADINTER R., *L'abolition*, Paris, Livre de Poche, 2000, 273 p.

BANDURA A., *Social Learning Theory*, General Learning Press, New York, 1971, 46 p.

BASTARD B., MOUHANNA C., *Une justice dans l'urgence, le traitement en temps réel des affaires pénales*, Paris, PUF, 2007, 200 p.

BEAUMONT (DE) G., TOCQUEVILLE (DE) A., *Du système pénitentiaire aux Etats-Unis et de son application en France*, 3^e éd., Paris, Librairie de Charles Gosselin, 1845, 448 p. (en ligne).
Disponible sur : <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k4627724>

BECCARIA C., *Des délits et des peines*, 1764, 1^{ère} éd., Paris, GF-Flammarion, 1991, 187 p.

BECHTOLD-ROGNON E., LAMARCHE T. (coord.), *Manager ou servir. Les services publics aux prises avec le nouveau management public*, Paris, éd. Syllepse, 2011, 143 p.

BÉRARD J., CHANTRAINE G., *80 000 détenus en 2017 ?, réforme et dérive de l'institution pénitentiaire*,

Paris, Amsterdam, 2008, 171 p.

C

CANNAT P., *La réforme pénitentiaire*, Cours enseigné au centre d'études de Fresnes, Paris, 1949, 287 p.

CARDET C., *Le placement sous surveillance électronique*, Paris, L'Harmattan, 2004, 92 p.

CAVADINO M., DIGNAN J., *Penal system, a comparatism approach*, 4e éd., London, Sage, 2005, 400 p.

CHEVALLIER J., *Le service public*, 9^e éd., Paris, PUF, Que sais-je ?, n°2359, 2012, 128 p., spéc. p. 117.

CHRISTIE N., *L'industrie de la punition. Prison et politique pénale en Occident*, Paris, Autrement, coll. Frontières, 2003, 223 p.

COCHE A., *La détermination de la dangerosité des délinquants en droit pénal*, Aix-Marseille, PUAM, coll. Institut de sciences pénales et de criminologie, 2005, 489 p.

D

DANET J., *Justice pénale, le tournant*, Paris, Gallimard, Folio Actuel, n°119, 2006, 400 p.

DANET J., *La justice pénale, entre rituel et management*, Rennes, PUR, coll. L'Univers des normes, 2010, 282 p.

DANET J. (coord.), *La réponse pénale. Dix ans de traitement des délits*, Rennes, PUR, 2013, 540 p.

DE BRAY L., *Travail social et délinquance*, Etudes de criminologie, Bruxelles, Institut de sociologie, Université libre de Bruxelles, 1967, 382 p.

DELMAS-MARTY M., *Les grands systèmes de politique criminelle*, Paris, PUF, 1992, 448 p.

DESPORTES F., LEFÉBURE L., *La science pénitentiaire au congrès de Stockholm*, Paris, 1880, 380 p.

DRÉAN-RIVETTE I., *La personnalisation de la peine dans le code pénal*, Paris, L'Harmattan, 2005, 270 p.

DUBOURG E., *Aménager la fin de peine*, Paris, L'Harmattan, coll. Bibliothèques de droit, 2007, 231 p.

DURKHEIM E., *Les règles de la méthode sociologique*, 1^{ère} éd. 1894, Flammarion, Paris 1998, 255 p.

F

FAGET J., *Justice et travail social. Le rhizome pénal*, Toulouse, Erès, Trajets, 1992, 208 p.

FARRALL S., *Rethinking what works with offenders. Probation, social context and desistance from crime*, Cullompton, Willan Publishing, 2002, 248 p.

FERRI E., *La sociologie criminelle*, 2^e éd., Paris, Alcan, 1914, Paris, 640 p.

FRIZE N., *Le sens de la peine. Etat de l'idéologie carcérale*, Paris, éd. Léo Scheer, Lignes, 2004, 92

p.

FROMENT J-C., KALUSZYNSKI M. (dir), *L'administration pénitentiaire face aux principes de la nouvelle gestion publique. Une réforme en question(s)*, Grenoble, PUG, coll. Cerdhap, 2011, 271 p.

FOUCAULT M., *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975, 362 p.

G

GARLAND D., *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*, Oxford, University Press, 2001, 307 p.

GAROFALO R., *La criminologie, Etude sur la nature du crime et la théorie de la pénalité*, 1885, 2^e éd., Paris, Alcan, 1890, 452 p.

GIUDICELLI-DELAGE G., LAZERGES C., *La dangerosité saisie par le droit pénal*, Paris, PUF/IRJS, 2011, 214 p.

GUÉNO J-P., *Paroles de détenus*, Paris, J'ai Lu, coll. Libro, 2000, 189 p.

GUILLAUME D., *Le Congrès pénitentiaire international de Stockholm, 15-26 août 1878, Comptes-rendus des séances, Tome premier*, Stockholm, 1879, 655 p.

H

HARCOURT B.E., *Against prediction : punishing and policing in actuarial age*, Chicago, University of Chicago Press, 2006, 256 p.

HERZOG-EVANS M., *La gestion du comportement du détenu, essai de droit pénitentiaire*, Paris, L'Harmattan, 1998, 632 p.

HERZOG-EVANS M., *Moderniser la probation. Un défi à relever !*, Paris, L'Harmattan, coll. Controverses, 2013, 142 p.

HERZOG-EVANS M., *Le juge de l'application des peines. Monsieur Jourdain de la désistance*, Paris, L'Harmattan, coll. Criminologie, 2013, 316 p.

HUGO V., *Ecrits sur la peine de mort*, Paris, Actes Sud, Babel, 2002, 294 p.

I . J . K . L

ION J., RAVON B., *Les travailleurs sociaux*, 7^e éd., Paris, La Découverte, coll. Repères, 2005, 122 p.

JEAN J-P., *Le système pénal*, Paris, La découverte, Repères, n°516, 2008, 128 p.

KAMINSKI D., *Pénalité, Management, innovation*, Namur, Presses universitaires de Namur, 2010, 209 p., spéc. p. 103.

KENSEY A., *Prison et récidive. Des peines de plus en plus longues, La société est-elle vraiment mieux protégée ?*, Paris, Armand Colin, coll. Sociétales, 2007, 249 p.

LASCOUMES P., LE GALLÈS P., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, 370

p.

LAZERGES C., *Introduction à la politique criminelle*, Paris, L'Harmattan, coll. Traité de sciences criminelles, 2000, 142 p.

LEVASSEUR G. (dir.), *Les techniques de l'individualisation judiciaire*, Publications du Centre d'études de défense sociale de l'institution de droit comparé de Paris, Cujas, Paris, 1971, 290 p.

LOMBROSO C., *L'homme criminel, Etude anthropologique et psychiatrique*, 5^e éd., Paris, Alcan, 1895, 567 p.

M

MARUNA S., *Making good : how ex convicts reform and rebuild their lives*, American psychological association, 2001, 211 p.

MARTINAGE R., *Histoire du droit pénal en Europe*, Paris, PUF, Que sais-je ?, Paris, 1998, 127 p.

MASSÉ M., JEAN J-P., GIUDICELLI A. (dir.), *Un droit pénal post-moderne ? Mise en perspective des évolutions et ruptures contemporaines*, Paris, PUF, coll. Droit et justice, 2009, 400 p.

MBANZOULOU P., *La réinsertion sociale des détenus, de l'apport des surveillants de prison et des autres professionnels pénitentiaires*, Paris, L'Harmattan, Sciences criminelles, 2000, 320 p.

MBANZOULOU P., BAZEX H., RAZAC O., ALVAREZ J., (dir.), *Les nouvelles figures de la dangerosité*, Paris, L'Harmattan, Coll. Sciences criminelles, 2008, 398 p.

MBANZOULOU P., HERZOG-EVANS M., COURTINES S. (dir.), *Insertion et désistance des personnes placées sous main de justice. Savoirs et pratiques*, Paris, L'Harmattan, Champ pénitentiaire, 2012, 256 p.

MILLER W.R., ROLLNICK S., *Motivational interviewing. Helping people change*, 3rd ed., New-York, Guilford Press, 2012, 482 p.

MOHAMMED M., *Les sorties de la délinquance. Théories, méthodes, enquêtes*, Paris, La découverte, coll. Recherches, 2012, 391 p.

MONAHAN J., *Predicting violent behavior : An assessment of the clinical techniques*, Thousand Oaks, Sage Publications, 1981, 183 p.

MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, 1758, Paris, Gallimard, 1995, 1628 p. (en ligne). Disponible sur http://classiques.uqac.ca/classiques/montesquieu/de_esprit_des_lois/de_esprit_des_lois_tdm.html#Anchor-DE-23357

MOREAU-CHRISTOPHE M., *Code des prisons de 1670 à 1845*, tome 1, 1845, spéc. p. 74, Criminocorpus (en ligne). Disponible sur : <https://criminocorpus.org/bibliotheque/page/34028/>, consulté le 9 janvier 2012.

MUCCHIELLI L. (dir.), *La frénésie sécuritaire. Retour à l'ordre et nouveau contrôle social*, Paris, La découverte, Sur le vif, 2008, 140 p.

N . O . P

NIVEAU G., *Evaluation de la dangerosité et du risque de récidive*, Paris, L'Harmattan, 2011, 178 p.

ORWELL G., *1984*, Paris, Gallimard, 1972, 438 p.

OTTENHOF R. (dir.), *L'individualisation de la peine de Saleilles à aujourd'hui*, Paris, Erès, 2001, 286 p.

PEARS E., *Transactions of the international penitentiary congress held in London, July 3-13, 1872*, London, 1872, 796 p.

PÉCHILLON E., *Sécurité et droit du service public pénitentiaire*, Paris, LGDJ, coll. Thèses, 1998, 627 p.

PERRIER Y., *La probation de 1885 à 2005. Sanctions et mesures dans la communauté*, Paris, Dalloz, 2012, 1167 p.

PIN X., *Le consentement en droit pénal*, Paris, LGDJ, 2002, 724 p.

POUPET H., *La probation des délinquants adultes en France*, Publication du Centre d'Etudes de Défense sociale de l'Institut de droit comparé de l'université de Paris, Paris, Cujas, 1955, 210 p.

R . S . T . V . W

ROBERT P., *La sociologie du crime*, La Découverte, Paris, 2005, 128 p

SALAS D., *La volonté de punir, Essai sur le populisme pénale*, Paris, Hachette, coll. Pluriel, 2005, 287 p.

SALEILLES R., *L'individualisation de la peine : étude de criminalité sociale*, 1898, 3^e éd., Paris, Alcan, 1927, 288 p.

SCHMIDT-KERHOAS V., *Les travailleurs sociaux et le droit pénal*, Paris, L'Harmattan, coll. Le travail social, 1998, 332 p.

TARDE G., *Les lois de l'imitation, étude sociologique*, 2^e éd., Paris, Alcan, 1895, 428 p.

TOURNIER P.V., *Loi pénitentiaire, Contexte et enjeux*, Paris, L'Harmattan, coll. Controverses, 2007, 114 p.

TOURNIER P-V., *La Babel criminologique, Formation et recherche sur le phénomène criminel : sortir de l'exception française ?*, Paris, L'Harmattan, coll. Criminologie, 2009, 296 p.

TROTTER C., *Working with involuntary clients. A guide to practice*, 2^e éd, London, Sage, 2006, 214 p.

VAN KALMTHOUT A. M., DURNESCU I., *Probation in Europe*, Nijmegen, Netherlands, Wolf Legal Publishers, 2008, 1181 p.

WACQUANT L., *Les prisons de la misère*, 10^e éd., Liber, coll. Raison d'agir, 2007, 191 p.

Contributions dans un ouvrage collectif :

AKERS R.L., JENNING W.G., Social Learning Theory, in MILLER M.J. (ed), *21st century of criminology : a reference handbook*, Thousand Oaks, Sage Publications, 2009, 960 p., p. 323-332.

BAUWENS A., SNACKEN S., Modèles de guidance judiciaire : sur la voie d'un modèle intégré ?, in RICKLIN F., BAECHTOLD A. (Ed.), *Sécurité avant tout ? Chances et dangers du "risk assessment" dans les domaines de l'exécution des sanctions et de la probation*, Vol. 1, Documents du Groupe d'experts Réformes en matière pénale de la Caritas Suisse, 2010, 110 p., p. 93-107.

BESSELES P., La récidive criminelle au carrefour des épistémologies cliniques, juridiques et médico-légales, in BESSELES P. (DIR.), *Criminalité et récidive, évaluation, clinique, thérapeutique, interculturel*, Grenoble, PUG, 2007, 276 p., p. 9-27.

BORRICAND J., Rapport introductif, in INSTITUT DE SCIENCES PÉNALES ET DE CRIMINOLOGIE D'AIX EN PROVENCE, *La réinsertion des délinquants : mythe ou réalité*, Aix-en-Provence, PUAM, Faculté de droit et de science politique, 1996, 284 p., p. 18-23.

CUSSON M., Fondements empiriques de la réinsertion, in INSTITUT DE SCIENCES PÉNALES ET DE CRIMINOLOGIE D'AIX EN PROVENCE, *La réinsertion des délinquants : mythe ou réalité*, Aix-en-Provence, PUAM, Faculté de droit et de science politique, 1996, 284 p., p. 111-130.

DEBUYST C., Dangereusité, tables de prédiction. La fausse clandestinité de la notion, in BORN M., KÉFER F., LEMAÎTRE A. (coord.), *Une criminologie de la tradition à l'innovation. En hommage à Georges Kellens*, Bruxelles, Larcier, 2006, 586 p., p. 251-266.

DEPRINS D., La statistique, instrument de pouvoir ?, in DIGNEFFE F., MOREAU T. (dir.), *La responsabilité et la responsabilisation dans la justice pénale*, Bruxelles, Larcier /De Boeck, 2006, 600 p., p. 501-522.

ENGUÉLÉGUÉLÉ S., Le préambule de la Constitution de 1946 et la réforme pénitentiaire : esquisse d'un rapprochement, in CENTRE UNIVERSITAIRE DE RECHERCHES ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES DE PICARDIE, *Le Préambule de la Constitution de 1946, Antinomies juridiques et contradictions politiques*, PUF, 1996, 296 p., p. 217-228.

GARÇON E., L'encouragement à un environnement non carcéral de la peine, in GARÇON E., ZABALZA A. (dir.), *Environnement et peine privative de liberté*, Travaux de l'Institut de Sciences Criminelles et de la Justice de Bordeaux, ed. Cujas, n°2, 2013, 363 p., p. 157-167.

GIACOPELLI M., La libération conditionnelle, entre présent et avenir, in GARÇON E., ZABALZA A (dir.), *Environnement et peine privative de liberté*, Travaux de l'institut de sciences criminelles et de la Justice de Bordeaux, ed. Cujas, n°2, 2013, 363 p., p. 183-194.

GRAVIER B., De la perception de la dangerosité à l'évaluation du risque de violence, in SENON J.L., LOPEZ G., CARIO R. (dir.), *Psycho-criminologie, clinique, prise en charge, expertise*, Paris, Dunod, 2008, 464 p., p. 51-64.

HANNAH-MOFFAT K., Punishment and risk, in SIMON J., SPARKS R. (eds), *The Sage Handbook of Punishment and Society*, London, Sage, 2013, 520 p., p. 129-149.

INSTITUT NATIONAL DE LA SANTÉ ET DE LA RECHERCHE MÉDICALE, Présentation de l'approche cognitivo-comportementale, in INSERM, *Psychothérapie : trois approches évaluées*, Expertise collective Inserm, Rapport complet XII, Paris, Inserm, 2004, 553 p., p. 169-183.

KALUSZYNSKI M., Le développement du placement sous surveillance électronique en Europe, genèses, circulation des modèles et diversité des problématiques, in FROMENT J-C., KALUSZYNSKI M. (ed.), *Justice et technologies : surveillance électronique en Europe*, Grenoble, PUG, 2007, 214 p., p. 13-28.

MARUNA S., TOCH H., The impact of imprisonment on the desistance process, in TRAVIS J., VISHNER C., *Prisoner Reentry and Crime in America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, 264 p., p. 139-178.

MASSIAS V.F., Le champ pénal européen selon la Cour européenne des droits de l'homme : interprétation autonome et applicabilité des articles 6 et 7 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, in *Mélange en l'honneur du professeur Reynald Ottenhof*, Le champ pénal, Dalloz, 2006, 492 p., spéc. p. 89-111.

MESNIL (DU) DU BUISSON G., 2001, Quelles sont les implications juridiques de l'obligation de soin, injonction de soin, soin volontaire dans la prise en charge des auteurs d'agression sexuelle, in FÉDÉRATION FRANÇAISE DE PSYCHIATRIE, *Psychopathologie et traitements actuels des auteurs d'agression sexuelle, Conférence de consensus 22 et 23 novembre 2001*, Montrouge, John Libbey, Eurotext, 2001, 581 p., p. 349-359.

MOUHANNA C., L'impossible décloisonnement, analyse de la réforme des services sociaux de l'Administration Pénitentiaire, in ACKERMANN W., *Police, Justice, Prisons. Trois études de cas*, Paris, L'Harmattan, coll. Sciences humaines et sociales, 2000, 181 p., p. 125-179.

PARENT G., GUAY J.P., BERNARD C., KNIGHT R.A., Intégration sociale et récidive chez les délinquants sexuels graves : une étude exploratoire, in TARDIF M. (éd), *L'agression sexuelle : transformations et paradoxes*, Montréal, Cifas, 2009, 363 p., p. 256-283

PELTIER V., placement sous surveillance électronique et environnement du condamné, in GARÇON E., ZABALZA A (dir.), *Environnement et peine privative de liberté*, Travaux de l'institut de sciences criminelles et de la Justice de Bordeaux, ed. Cujas, n°2, 2013, 363 p., p. 169-181.

PETERS B.G., Nouveau management public (new public management), in BOUSSAQUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dir), *Dictionnaire des politiques publiques*, 4^e éd, Paris, Presse de Sciences Po, 2014, 772 p., p. 398-404

POTTIER P., Insertion et probation : évolution et questionnements contemporains, in SENON J.L., LOPEZ G., CARIO R (dir.), *Psycho-criminologie. Clinique, prise en charge, expertises*, Paris, Dunod, 2008, 464 p., p. 236-241.

QUÉRO L., Les standards pénitentiaires internationaux, in ARTIÈRES P., LASCOUMES P., *Gouverner, enfermer, La prison, un modèle indépassable*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, 360 p., p. 319-339.

Thèses et mémoires

- ARPIN-GONNET F., *Exécution des peines et autorité de la chose jugée*, 859 p., Thèse : droit, Lyon III, 1992.
- AUBEL M., *La NPAP : une mesure législative à l'épreuve du terrain, la mise en oeuvre de la NPAP à la maison d'arrêt de Grenoble-Varces*, 97 p., Mémoire de recherche et d'application professionnelle 10^e promotion de CIP, ENAP, Agen, 2006
- BARGE V., *Les comités de probation et d'assistance aux libérés*, 121 p., Mémoire : DESS lutte contre les déviances, Aix-Marseille III, 1999.
- BRÉZILLON S., *Le bureau d'exécution des peines ou du pragmatisme dans la mise à exécution des sentences pénales*, 81 p., Mémoire : Master 2 droit pénal et sciences criminelles, Nantes, 2007
- CHABOCHE A., *Le retour à l'emploi des sortants de prison, nature et impact de la sélection dans l'accès aux mécanismes d'insertion professionnelle*, 106 p., Mémoire : DEA de sociologie du droit, Panthéon-Assas-Paris II, 2001.
- CONANT M., *Les éducateurs pénitentiaires dans les années 1970-1980 : identité et positionnement professionnel*, 73 p., Mémoire : ENAP, Agen, 2006.
- COUESNON B., *Le comité de probation et d'assistance aux libérés de Lille*, 325 p., Thèse : sciences juridiques, politiques et sociales, Lille 2, 1977.
- COULON J.M., *Du juge de l'application des peines au juge de l'exécution des peines*, 346 p., Thèse : droit, Paris II, 1972.
- COQUEREL L., *Les comités de probation et d'assistance aux libérés*, 158 p., Mémoire de DEA : droit pénal et de sciences criminelles, Poitiers, 1993.
- DUMONT S., *La loi du 9 mars 2004 : évolution de l'application des peines et mutation du travail social ?*, 89 p., Mémoire de recherche et d'application professionnelle, 9^e promotion de CIP, ENAP, Agen, 2005
- FAGET J., *Probation et contrôle judiciaire dans le ressort du tribunal de Bordeaux*, Thèse : Droit, Bordeaux, 1979, dact.
- GARREAU P., *Quelle autorité pour quels directeurs de probation ? Ou l'émergence du milieu ouvert pénitentiaire*, 115 p., Mémoire : maîtrise ingénierie du management, Paris XIII, ENAP, 1998.
- GARREAU P., *Les relations J.A.P. / S.P.I.P., entre séparation, risques et potentialités*, 72 p., Mémoire : DESS Droit de l'exécution des peines et droit de l'homme, Pau – Bordeaux – ENAP, Septembre 2002.
- GAUTRON V., *Les politiques publiques de lutte contre la délinquance*, 787 p., Thèse : droit pénal et

de sciences criminelles, Nantes, 2006.

GOUPIL J.P., *Analyse des tendances et configurations de la criminalité au Québec à l'aide d'un indice de gravité de la criminalité*, 127 p., Mémoire : maîtrise en criminologie, Montréal, Avril 2011.

HWIALKOSKI R., *Le SPIP : fondements, fonctionnement et dysfonctionnement d'un service contesté*, 120 p., Mémoire de 3^{ème} année IEP, Grenoble, 2002.

JONCKHEERE A., *Des assistants de justice aux prises avec SIPAR, un regard sur le management des maisons de justice*, 617 p., Doctorat : criminologie, Université catholique de Louvain, Ecole de criminologie, Septembre 2011.

LAGAY G., *A la recherche d'une impossible structure*, 147 p., Mémoire : maîtrise Sciences et Techniques en économie sociale, Paris Nord, 1982.

LARMINAT (DE) X., *Réparer et réinsérer, l'ambitieuse philosophie du TIG à l'épreuve de son exécution*, 145 p., Mémoire : Master recherche Droit et sciences politiques, Versailles-Saint Quentin, 2006.

LARMINAT (de) X., *La probation en quête d'approbation. L'exécution des peines en milieu ouvert entre gestion des risques et gestion des flux*, 518 p., Thèse : Science politique, CESDIP, Université de Versailles-Saint Quentin, 2012.

LEFRANÇOIS J., *Le modèle de vies saines appliqué dans le traitement des délinquants sexuels suivis dans la communauté*, 109 p., Rapport de stage : Maîtrise en criminologie, Montréal, 2010

LE MOINE C., *L'individualisation du traitement pénitentiaire dans le cadre du projet d'exécution de la peine en milieu fermé*, 71 p., Mémoire : Directeur Pénitentiaire d'Insertion et de Probation, 5e promotion, ENAP, 2013

LOPEZ C., *Conseiller d'insertion et de probation, trois mots pour le dire...*, 72 p., Mémoire d'examen d'aptitude professionnelle à l'emploi de CIP, ENAP, 1994

MAHOT E., *Les SPIP et les associations socio-judiciaires*, 109 p., Mémoire : certificat d'aptitude aux fonctions de conseillers d'insertion et de probation, 9^e promotion, 2005.

Actes de colloques

GUAY J-P., *Evaluer le risque de récidive : un état de la recherche et des principaux enjeux*, Contribution à la Conférence de consensus sur la prévention de la récidive, 2013, 17 p.

GIUDICELLI-DELAGE G., *Droit pénal de la dangerosité, Droit pénal de l'ennemi, Intervention dans le cadre du séminaire « Les politiques sécuritaires à la lumière de la doctrine pénale des XIX^e et XXI^e siècles »*, Collège de France, Paris, 8 juin 2009.

LUCAS C., *Observations relatives au congrès pénitentiaire de Londres présentées à l'Académie de*

sciences morales et politiques, séances des 22 et 29 juin 1872, Orléans, 1872, 33 p., spéc. p. 6 (en ligne). Disponible sur http://data.decalog.net/enap1/liens/fonds/F12F13_0006.pdf, consulté le 15 décembre 2014.

ROUSSEAU F., Dangerosité et sanctions pénales, contribution à la XXXIII^e journée de l'Institut de criminologie de l'Université Panthéon-Assad (Paris II) : « *La dangerosité : regards croisés du juriste et du criminologue* », *Actes publiés par les Essais de philosophie pénale et de criminologie de l'Institut de criminologie de Paris : D.*, Vol. 9, 2010. PII TII CI p. 75

THEOLEYRE L., Le soin pénalement obligé : point de vue du SPIP, in Actes du colloque « *Le soin dans l'obligation* », Besançon, 7-8 avril 2005 (en ligne). Disponible sur : <http://www.textes-spy.com/spip.php?rubriqu157>, consulté le 15 mars 2014.

TOURNIER P.V., Inflation carcérale et aménagements de peine, *Séminaire européen « prévention de la délinquance et alternatives pénales »*, CESDIP, Mai 1995, 34 p.

TOURNIER P.V., Surpopulation des prisons et inflation carcérale, Des solutions distinctes pour des problèmes distincts ? *Actes du Colloque « La prison : droit dans le mur ? »*, Bruxelles, Janvier 2005

Articles de revue

A

ACQUERONE D., Réflexions sur le devenir de la fonction de juge de l'application des peines, *Revue de l'Application des Peines*, n°15, ANJAP, Septembre 1995, p. 9-14.

AEGISDOTTIR, S., WHITE, M. J., SPENGLER, P. M., et al., The meta-analysis of clinical judgement project: Fifty-six years of accumulated research on clinical versus statistical prediction. *The Counselling Psychologist*, 2006, vol. 34, n°3, p. 341-382.

ALEXANDER M., VAN BENSCHOTEN S.W., WALTERS S.T., Motivational interviewing training in criminal justice : development of a plan, *Federal Probation*, Septembre 2008, vol. 72, n°2, p. 61-66.

AMOR P., La réforme pénitentiaire en France, *RSC*, 1947, p. 1-30.

AMOURET W., Mise en oeuvre de la PRAP pour remplir avantageusement les prisons, *La lettre d'infos aux travailleurs sociaux*, CGT pénitentiaire, Juin 2004, 5 p.

ANCEL M., La mise à l'épreuve en droit comparé, *Revue internationale de droit comparé*, 1950, vol. 2, n°3, p. 405-439.

ANCEL M., Responsabilité et défense sociale, *RSC*, 1959, p. 179-184.

ANCEL M., Pour une étude systématique de politique criminelle, *Arch. Pol. Crim.*, 1975, p. 15-42.

ANDREWS D.A., BONTA J., Méthode d'évaluation du risque chez les délinquants : les facteurs statiques par rapport aux facteurs dynamiques, *Recherche en Bref*, Sécurité Publique du Canada, vol. 4, n°2, Mars 1999, 2 p.

ANDREWS D.A., BONTA J., A commentary on Ward and Stewart's model of human needs, *Psychology, Crime and law*, 2003, vol. 9, p. 215-228.

ANDREWS D.A., BONTA J., HOGE R.D., Classification for effective rehabilitation : rediscovering psychology, *Criminal Justice and Behaviour*, 1990, n°17, p. 19-52.

ANDREWS D.A., BONTA J., WORMITH J.S., The recent past and near future of risk and/or need assessment, *Crime and delinquency*, 2006, vol. 52, n°1, p. 7-27.

ANDREWS D.A., BONTA J., WORMITH S.J., The Risk-Need-Responsivity Model : does adding the Good Lives Model contribute to effective crime prevention ?, *Criminal Justice and Behavior*, 2011, n°38, p. 735-755.

ARCHER E., Difficultés et limites de l'expertise psychiatrique de pré-libération. Les questions posées à l'expert, in HAUTE AUTORITÉ DE SANTÉ, *Audition publique sur l'expertise psychiatrique pénale*, Texte des experts, 2007, 2.2.3, 18 p.

AZIBERT G., Une administration en mutation : l'Administration Pénitentiaire, *Rev. Pénit.*, 1997, p. 131-141.

B

BAADER M., SHEA E., Le travail pénitentiaire, un outil efficace de lutte contre la récidive ?, *Champ Pénal*, 2007, Vol IV, Varia, mis en ligne le 31 mai 2007. Disponible sur <http://champpenal.revues.org/684>, consulté le 01 juillet 2011.

BABCOOK J., GREEN C. E., ROBIE C., Does batterers' treatment work ? A meta-analytic review of domestic violence treatment, *Clinical Psychology Review*, 2004, n°23, p. 1023-1053.

BARRAL O., Vers le tout-pénitentiaire, *Justice* n°159, mars 1999, p. 28-29.

BARRÉ M. D., RICHARD D., SENON J-L., Délinquance et toxicomanie, *Revue Toxibase*, 1997, n°2, Lyon, p. 1-15.

BÉGUET J., *La mise à l'épreuve surveillée*, *RSC*, 1947, p. 378-395.

BENBOURICHE M., VENTÉJOUX A., LEGOUBAULT M. HIRSCHELMANN A., L'évaluation du risque de récidive en France : expériences et attitudes des Conseillers Pénitentiaires d'Insertion et de Probation, *RICPTS*, 2012, vol. 65, n°3, p. 305-318.

BERNAT DE CELIS J., L'expérience des enquêtes rapides au tribunal de Paris, *RSC*, 1980, n°4, p 957-967.

BEYENS K., FRANÇOISE C., SHEIRS V., Les juges belges face à l'(in)exécution des peines, *Déviance et société*, 2010, n°3, vol. 34, p. 401-424.

BLANC D., Peines planchers, quelques éléments de droit comparé, *AJ Pénal*, 2007, p. 352 et s.

BOIVENT N., LASSALE S., Le placement à l'extérieur non hébergé par l'Administration Pénitentiaire, un aménagement de peine efficace pourtant sous dimension, *AJ Pénal*, 2013, p. 192 et s.

BONTA J., Traitement des délinquants à risque élevé, *Recherche en bref*, 2000, vol. 5, n°5, Sécurité publique Canada, 2 p.

BONTA J., Que faut-il faire avec les délinquants à faible risque ?, *Recherche en bref*, 2009, vol. 14,

n°4, Sécurité Publique Canada, 2 p.

BONTA J., Répondre aux besoins des délinquants, *Recherche en bref*, 2011, vol. 16, n°2, Sécurité publique Canada, 2 p.

BONTA J., Forces et besoins dans la réadaptation des délinquants, *Recherche en bref*, 2011, vol. 16, n°5, Sécurité publique Canada, 2 p.

BONTA J., WALLACE-CAPRETTA S., ROONEY G., A quasi-experimental evaluation of an intensive rehabilitation supervision program, *Criminal Justice and Behavior*, 2000, vol. 27, n°3, p. 312-319.

BOUAGGA Y., Le métier de conseiller d'insertion et de probation : dans les coulisses de l'Etat pénal ?, *Sociologie du travail*, 2012, vol. 54, n°3, p. 317-337.

BOULOC B., Procédure pénale : la loi n°2000-156 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, *RSC*, 2001, n°1, p. 193-198.

BOURGEOIS M.L., BÉNÉZECH M., Dangersité criminologique, psychopathologie et co-morbidité psychiatrique, *Annales médico-psychologiques*, 2001, n°159, p. 475-486.

BOUZAT P., Le centenaire d'Enrico Ferri. L'oeuvre du maître. Son actualité, *RSC*, 1957, p. 1-18.

BREDIN J.D., Deux institutions nouvelles du Code de Procédure Pénale. : le Juge de l'Application des Peines et le Sursis avec Mise à l'épreuve, *JCP éd. G.*, 1959, I, n°1517.

BROUILLET J., RGPP, vers un état régulateur ?, *Projet*, 2010, n°318, p. 21-28.

BRUNETIÈRE J-R., Les indicateurs de la LOLF : une occasion de débat démocratique ?, *RFAP*, 2006, n°117, p. 95-111.

BUCHANAN A., Risk of Violence by Psychiatric Patients: Beyond the "Actuarial versus clinical" assessment debate, *Psychiatric Services*, 2008, vol. 59, n°2, p.184-190.

BUISSON J., Le contrôle extérieur des établissements pénitentiaires, *Rev. pénit.*, n° spécial 2007, p. 75-90.

BUISSON (DU) MESNIL R., Le JAP manchot, réflexion sur le projet d'autonomisation des comités de probation, *Gaz. Pal.* 19-20 janvier 1996, p. 19-22.

BURGESS E.W., L'étude du délinquant en tant que personne, *Déviance et société* 2003, vol. 27, n°2, p. 111-130.

C

CADEAU C., Histoire et philosophie des chantiers extérieurs, *Revue de l'Application des Peines*, n°21, ANJAP, mars 1997, p. 1-8.

CAMOUS E., Un droit de la récidive en quête de cohérence, *Dr. Pén.*, 2009, Etude n°3.

CAMPBELL T. W., Sex offenders and actuarial risk assessments: ethical considerations. *Behavioral Sciences & Law*, 2003, vol. 21, n°2, p. 269-279.

CAMPBELL T. W., DECLUE G., 2010, Flying blind with naked factors: Problems and pitfalls in adjusted-actuarial sex-offender risk assessment, *Open Access Journal of Forensic Psychology*, 2010, vol. 2, p. 75-101.

CANNAT P., L'utilisation de la main d'oeuvre pénale sur les chantiers extérieurs aux prisons, *RSC*, 1947, p. 651-655.

CANNAT P., L'assistance post-pénale, *RSC*, 1952, p. 626 et s.

CANNAT P., La semi-liberté, *RSC*, 1953, p. 328- 332.

CANNAT P., Les expériences tentées en matière d'exécution des courtes peines d'emprisonnement, *Chronique Pénitentiaire, RSC*, 1954, p. 146-154.

CANNAT P., Le système social des prisons françaises dans le système pénitentiaire français, in Direction de l'Administration Pénitentiaire, *Rapport annuel pour l'exercice 1954*, Ministère de la Justice, Melun, 1955, p. 161- 177, spéc. p. 161.

CANNAT P., Les réformes introduites en matière pénitentiaire par le code de procédure pénale, *RSC*, 1959, p. 421-434.

CARDET C., Le contrôle judiciaire socio-éducatif : 1970-1993, chronique d'une expérience qui dure, *RSC*, 1994, p. 503-523.

CARDET C., La mise en oeuvre du placement sous surveillance électronique, *D.*, 2003, p. 1782-1788.

CARLIER C., Histoire des prisons et de l'administration pénitentiaire française de l'Ancien Régime à nos jours, *Criminocorpus, Varia*, (en ligne). Disponible sur : <http://criminocorpus.revues.org/246> : DOI : 10.4000/criminocorpus.246, consulté le 10 février 2013.

CARLIER C., RENNEVILLE M., Histoire des prisons en France, de l'Ancien Régime à la restauration, *Criminocorpus* (en ligne). Disponible sur : <https://criminocorpus.org/chronologies/15717/>, consulté le 13 janvier 2013.

CARTIER M-E., La judiciarisation de l'exécution des peines, *RSC*, 2001, n° 1, p. 87-106.

CASTEL R., De la dangerosité au risque, *Actes de la Recherche en sciences sociales*, 1983, vol. 47-48, p. 119-127.

CASTEL P., La diversité du placement à l'extérieur, *Déviance et Société*, 2001, p. 53-73.

CÉRÉ J-P., Prospective sur la répartition juridictionnelle des compétences en droit de l'exécution des peines, *RSC*, 1999, n°4, p. 874-890.

CÉRÉ J-P., L'avancée de la judiciarisation de l'application des peines avec la loi n°2000-516 du 15 juin 2000, *Rev. pénit.*, 2000, n°4, p. 555-562.

CÉRÉ J-P., Les droits des détenus sous la Cinquième République : de réels progrès ?, *RFAP*, n°99, juillet-septembre 2001, p. 418-422.

CÉRÉ J-P., La mise en conformité du droit pénitentiaire français avec les règles pénitentiaires européennes : réalité ou illusion ?, *Rev. Pénit.*, 2009, p. 111-119.

CHANTRAINE G., CAUCHIE J.F., Risque(s) et gouvernementalité, *Socio-logos, Varia* 1, 2006, p. 1-24.

CHAUVENET A., GORGEON C., MOUHANNA C., ORLIC F., Entre travail social et judiciaire : quelle place pour le travail social en milieu ouvert ?, *Arch. Pol. Crim.*, 2002, p. 73-91.

CHEVALLIER J., Révision générale des politiques publiques et gestion des ressources humaines, *RFAP*,

2010, n°136, p. 907-918.

CID J., L'emprisonnement est-il criminogène, *AJ Pénal*, 2011, p. 392-394.

CLAIX A., PHAM T.H., Evaluation of the HCR-20 violence risk assessment scheme in Belgian forensic population, *Encephale*, 2004, vol. 30, n°5, p. 447-453.

CLAMETTE J-F., La LOLF : un texte, un esprit, une pratique, *RFAP*, 2006, n°117, p. 43-55.

CLÉMENT G., VICENTINI J-P., Les bureaux de l'exécution des peines, *RSC*, 2009, n°1, p. 139-153.

CLIQUENNOIS G., Vers une gestion des risques légitimante dans les prisons françaises ? *Déviance et société*, vol 30 n° 3, 2006, pp. 355-371.

COCO G., CORNEILLE S., Quand la justice restaurative rencontre le Good Lives Model de réhabilitation des délinquants sexuels : fondements, articulations et applications, *Psychiatrie et violence*, 2009, vol. 9, n°1, (en ligne). Disponible sur : <http://id.erudit.org/iderudit/038864ar>, consulté le 15 mars 2014.

COLLECTIF, *Prévention de la récidive, sortir de l'impasse, Pour une politique pénale efficace, innovante et respectueuse des droits*, 11 juin 2012, 31 p.

COLLECTIF SAUVONS LA RECHERCHE, pétition « pourquoi nous ne voulons pas de la « nouvelle criminologie » et des projets de contrôle de la recherche sur la « sécurité intérieure », 5 janvier 2009, (en ligne). Disponible sur : <http://sauvonslarecherche.fr/spip.php?article2317>, consulté le 15 janvier 2014.

COMMISSION PERMANENTE DU CONSEIL NATIONAL DES UNIVERSITÉS, Le Conseil National des Universités dénonce la création d'une section criminologie dans l'université française, motion votée le 21 mars 2012 (en ligne). Disponible sur : <http://www.sauvonsluniversite.com/spip.php?article5429>, consulté le 15 janvier 2014.

CONFÉRENCE PLURIDISCIPLINAIRE DES DIRECTEURS DE CENTRES DE RECHERCHE ET DE DIPLÔMES EN CRIMINOLOGIE, Mémoire, 29 mai 2013, 4 p. (en ligne). Disponible sur : <http://www.dalloz-actualite.fr/chronique/memorandum-sur-criminologie#.Vf66nc7xBpc>, consulté le 15 janvier 2014.

CORTONI F., LAFORTUNE D., Le traitement correctionnel fondé sur des données probantes : une recension, *Criminologie*, 2009, vol. 42, n°1, p. 61-89.

CÔTÉ G., Les instruments d'évaluation du risque de comportements violents : mise en perspective critique, *Criminologie*, 2011, vol. 34, n°1, p. 31-45.

CÔTÉ G., De la dangerosité à l'évaluation du risque, *Psychologie Québec*, 2011, Mai, p. 23-24.

COUVRAT P., Quelques réflexions sur la loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, *RSC*, 1987, p. 925-928.

COUVRAT P., Une première approche de la loi du 19 décembre 1997 relative au placement sous surveillance électronique, *RSC*, 1998, p. 374-378.

COUVRAT P., Quelques propos sur les nouveaux services pénitentiaires d'insertion et de probation, *RSC*, 1999, p. 626-629.

COUVRAT P., Le difficile passage du gué, de la décision d'administration judiciaire à la décision

juridictionnelle, *RSC*, 2001, n°2, p. 425-428.

COUVRAT P., GIUDICELLI-DELAGE G., Une nouvelle procédure pénale ? Rapport de synthèse, *RSC*, 2001, n°1, p. 139-148.

CUSSON M., L'âge et la question criminelle, *Criminologie*, 2002, vol. 35, n°1, p. 3-4.

D

DANET J., La CRPC : du modèle législatif aux pratiques... et des pratiques vers quel(s) modèles ?, *AJ Pénal*, 2005, n°12, p. 433-441.

DANET J., La dangerosité, une notion criminologique, séculaire et mutante, *Champ pénal*, 2008, Vol. V (en ligne). Disponible sur : <http://champpenal.revues.org/6013>, mis en ligne le 7 octobre 2008, consulté le 15 juin 2014.

DANET J., GRUNVALD S., Brèves remarques tirées d'une première évaluation de la composition pénale, *AJ Pénal*, 2004, n°5, p. 196-198.

DANTI-JUAN M., La création d'un contrôle général des lieux de privation de liberté en France, *Rev. pénit.*, 2008, n°3, 2008, p. 485-492.

DARBÉDA P., La prison en mutation : projet de loi pénitentiaire, parcours d'exécution de peine et autres innovations, *Rev. pénit.*, 2008, p. 633-664.

DARU C., BOURNAT V., La société royale des prisons, 1819-1830, sa fondation, ses origines, son but, *Bulletin de la société générale des prisons*, 1878, n°1, p. 54-72.

DEBUYST C., Le concept de dangerosité et un de ses éléments constitutifs : la personnalité (criminelle), *Déviance et Société*, 1977, vol. 1, n°4, p. 363-387.

DEBUYST C., La clinique criminologique à la croisée des chemins, *Déviance et société*, 2010, vol. 34, n°1, p. 71-91.

DE CROUY-CHANEL M., Les peines alternatives en droit comparé, *Revue de l'Application des Peines*, ANJAP, Novembre 2009, p. 10-16.

DELACRAUSAZ P., GASSER J., La place des instruments d'évaluation du risque de récidive dans la pratique de l'expertise psychiatrique pénale : l'exemple lausannois, *L'information psychiatrique*, 2012, 88, p. 439-443.

DELMAS-MARTY M., Les politiques sécuritaires à la lumière de la doctrine pénale du XIX^e au XXI^e siècle, *RSC*, 2010, p. 5 et s.

DELMAS-MARTY M., Sécurité et dangerosité, *RFDA*, 2011, p. 1096 et s.

DE NECKERE C., L'entretien motivationnel, *Psychologos*, 2009, n°4, 9 p.

DETRAZ S., La notion de condamnation pénale : l'arlésienne de la science criminelle, *RSC*, 2008, n°1, p. 41-58.

DE VOGEL V., DE VRIES ROBBÉ M., DE SPA E., Protective factors for violence risk in forensic psychiatric patients : a retrospective validation study of the SAPROF, *International Journal of*

Forensic mental health, 2011, n°10, p. 178-186.

DE VOGEL V., DE VRIES ROBBÉ M., DE RUITER C., BOUMAN Y.H.A., Assessing protective factors in forensic practice : introducing the SAPROF, *International Journal of Forensic mental health*, 2011, n°10, p. 171-177.

DEVRESSE M. S, Innovation pénale et surveillance électronique : quelques réflexions sur une base empirique, *Champ Pénal*, 2008, Séminaire Innovations Pénales, 16 p. (en ligne). Disponible sur : <http://champpenal.revues.org/1641>, mis en ligne le 29 septembre 2007, consulté le 21 septembre 2013.

DEVRESSE M.S., Investissement actif de la sanction et extension de la responsabilité. Le cas des peines s'exerçant en milieu ouvert, *Déviance et société*, 2012, n°3, vol. 36, p. 311-323.

DOUGLAS K. S., COX D. N., WEBSTER C. D., Violence risk assessment: Science and Practice, *Legal and criminological psychology*, 1999, vol. 4, n°2, 149-184.

DOUGLAS K. S., SKEEM J. L., Violence Risk Assessment : Getting Specific About Being Dynamic, *Psychology, Public Policy, and Law*, 2005, vol. 11, n° 3, p. 347-383.

DOUGLAS K., YEOMANS M., BOER D.P., Comparative validity analysis of multiple measures of violence risk in a sample of criminal offenders, *Criminal Justice and Behavior*, 2005, vol. 32, n°2, p. 479-510.

DOURNEAU-JOSETTE P., Les conditions de détention et la CEDH : les droits fondamentaux à l'assaut des prisons, *Gaz. Pal.*, 9 février 2013, n°40, p. 5-11.

DOZOIS J., LALONDE M., POUPART J., La dangerosité, un dilemme sans issue ?, *Déviance et Société*, 1981, n°5, 383-401.

DOZOIS J., LALONDE M., POUPART J., Dangerosité et pratique criminologique en milieu adulte, *Criminologie*, 1984, vol. 17, n°2, p. 25-51.

DRÉAN-RIVETTE I., L'article 132-24 alinéa 2 : une perte d'intelligibilité de la loi pénale ?, *AJ Pénal*, 2006, n°3, p. 117-118.

DREYFUS F., La révision générale des politiques publiques, une conception néolibérale du rôle de l'Etat ?, *RFAP*, 2010, n°136, p. 857-864.

DUBREUCQ J.L., JOYAL C., MILLAUD F., Risque de violence et troubles mentaux graves, *Annales médico-psychologiques*, 2005, n°163, p. 852-865.

DÜNKEL F., FRITSCHÉ M., L'aménagement de la peine et la libération conditionnelle dans les systèmes pénitentiaires allemand et français, *Déviance et société*, 2005, n°3, vol. 29, p. 335-348, spéc. p. 338-345.

E

ELGUIZ F., Le rôle des services pénitentiaires d'insertion et de probation, *ASH*, n°2140, 5 novembre 1999, p. 9-12.

ETRILLARD C., Des relations du Ministère Public avec la police judiciaire en France : étude du traitement en temps réel des procédures policières, *RICPTS*, 2003, p. 277-294.

F

FAGET J., L'institut de Justice Vera à New-York : de remarquables expériences -pilotes pour réduire l'emprisonnement, *RSC*, 1976, p. 484- 497.

FAGET J., Les enquêtes sociales rapides (évaluation nationale), La gestion humaniste de l'urgence judiciaire, *RSC*, 1997, p. 798-804.

FAGET J., La fabrique de la décision pénale. Une dialectique des asservissements et des émancipations, *Champ pénal*, Vol. V, 2008 (en ligne). Disponible sur : <http://champpenal.revues.org/3983>, mis en ligne le 22 mai 2008, consulté le 21 septembre 2013.

FARRINGTON D. P., PETROSINO A., WELSH B. C., Systematic reviews of cost-benefit analyses of correctionnal interventions, *The prison journal*, 2001, vol. 81, n°3, p. 339-359.

FAUCHER P., Le juge de l'application des peines et les peines restrictives de liberté, *Revue de l'Application des Peine*, ANJAP, Janvier 1995, 9 p.

FAUCHER P., Quelle probation pour demain ?, *Revue de l'Application des Peines*, ANJAP, n°21, mars 1997, p. 9-14.

FAUCHER P., La juridictionnalisation de l'application des peines, une révolution tranquille, *Rev. pénit.*, 2001, p. 215-223.

FAUCHER P., libération conditionnelle, une mesure sous tensions, *Rev. pénit.*, 2007, n° spécial, p. 127-134.

FAUCHER P., LAVIELLE B., MESNIL (DU) DU BUISSON G., VIGIER P., N'enfermons pas la peine ! La place du milieu ouvert dans les politiques pénitentiaires, *RFAP*, 2001, n°99, p. 427-439.

FAUGERON C., LE BOULAIRE J.M., La création du service social des prisons et l'évolution de la réforme pénitentiaire en France de 1945 à 1958, *Déviance et Société*, 1988, vol. 12, n° 4, p. 317-359.

FEELEY M., SIMON J., The New penology : Notes on the emerging strategy of corrections and its implications, *Criminology*, 1992, vol. 30, n°4, p. 449-474.

FIECHTER-BOUVARD F., La dangerosité, encore et toujours, *AJ Pénal*, 2012, p. 67 et s.

FLECK M., L'étude et le traitement de la récidive à Chicago, 1920-1940. Contributions méthodologiques, *Champ Pénal*, 2008, Vol. V, (en ligne). Disponible sur : <http://champpenal.revues.org/6863>, mis en ligne le 26 novembre 2008, consulté le 15 février 2014.

FLOCH J., La loi sur l'application des peines ou loi pénitentiaire, *RSC*, 2001, n°3, p. 665-670.

FORTUNE C.-A., WARD T., HERZOG-EVANS M., Réduire le risque en promouvant une « bonne vie » : questions relatives au traitement des délinquants sexuels, *AJ Pénal*, 2012, p. 640 et s.

FRANCO H., LECA B., Chronique d'une mort annoncée, *Justice* n°159, Mars 1999, p. 25-27.

FRIZE M., Il y a 100 ans... la libération conditionnelle, *RSC*, 1985, p. 755-769.

FROMENT J.C., Quelles missions pour l'Administration Pénitentiaire, *RFDA*, Juillet / septembre 2001, p. 386 et s.

G

GAGNARD S., Le mandat du cordonnier, *Revue de l'Application des Peines*, n°17, ANJAP, Mars 1996, p. 5-10.

GAILLARDOT D., Les sanctions pénales alternatives, *Revue internationale de droit comparé*, 1994, vol. 26, n°2, p. 683-693.

GARLAND D., Adaptations politiques et culturelles des sociétés à forte criminalité, *Déviance et société*, 2007, vol. 31, n°4, p. 387-403.

GARLAND D., Penalty and the penal state, *Criminology*, 2013, vol. 51, n°3, p. 474-517.

GASSIN R., La criminologie et les tendances modernes de la politique répressive, *RSC*, 1981, p. 265-279.

GASSIN R., Les fondements juridiques de la réinsertion des délinquants en droit positif français, *RSC*, n°1, 1996, p. 152-182.

GASSIN R., Les fondements juridiques de la réinsertion des délinquants en droit positif français, *RSC*, n°2, 1996, p. 155-442.

GAUTRON V., La prolifération incontrôlée des fichiers de police, *AJ Pénal*, 2007, n°2, p. 57-60.

GAUTRON V., L'évaluation de la politique criminelle, des avancées en trompe-l'oeil ? *Arch. Pol. Crim.*, 2008, n°30, p. 201-219.

GAUTRON V., Usages et mésusages des fichiers de police : la sécurité contre la sûreté, *AJ Pénal*, 2010, n°6, p. 266-268.

GAUTRON V., L'impact des préoccupations managériales sur l'administration locale de la justice pénale française, *Champ Pénal*, 2014, Vol. XI, Varia, (en ligne). Disponible sur : <http://champpenal.revues.org/8715>, mis en ligne le 21 janvier 2014, consulté le 10 mars 2015.

GENDREAU P., GOGGIN C., GRAY G., Les domaines de besoins du délinquant : « emploi », *Forum, Recherche sur l'actualité correctionnelle*, 1998, vol. 10, n°3, Service correctionnel du Canada, p. 15-18.

GENDREAU P., LITTLE T., GOGGIN C., A meta-analysis of the predictors of adulte offender recidivism. What works !, *Criminology*, 1996, vol. 34, p. 575-607.

GERMAIN C., La réforme des institutions pénitentiaires en France, in CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Rapport d'activité de l'Administration Pénitentiaire pour l'année 1952*, p. 170 et s.

GERMAIN C., La classification des délinquants en France, *Rev. Pénit.*, 1952, p. 319-359.

GERMAIN C., Les nouvelles tendances du système pénitentiaire français, *RSC*, 1954, p. 38-63.

GERMAIN C., Le sursis et la probation, *RSC*, 1954, p. 629-652.

GIACOPELLI M., La promotion du milieu ouvert par l'aménagement des peines, *AJ Pénal*, 2005, n°3, p. 89-93.

GIACOPELLI M., Les réductions de peines, *Rev. pénit.*, 2007, n°spécial, p. 153-164.

GIACOPELLI M., La loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales : un rendez-vous manqué, *AJ Pénal*, 2014, n°10 p. 448-453.

GILLIS C.A., NAFEKH M., L'incidence de l'emploi dans la collectivité sur la réinsertion sociale des délinquants, *Forum, Recherche sur l'actualité correctionnelle*, 2005, vol. 17, n°1, Service

correctionnel du Canada, p. 10-14

GIORDANO P. C., CERNKOVICH S. A., RUDOLPH J. L., Gender, crime and desistance : Towards a theory of cognitive transformation, *American Journal of Sociology*, 2002, vol. 107, n°4, p. 990-1064.

GIUDICELLI A., Premières applications jurisprudentielles de l'article préliminaire du code de procédure pénale, *RSC*, 2003, n°1, p. 122-124.

GIUDICELLI A., Le principe de la légalité en droit français, Aspects légistiques et jurisprudentiels, *RSC*, 2007, p. 509-526.

GOGGIN C., GENDREAU P., GRAY G., Les domaines de besoin du délinquant : fréquentations et interactions sociales, *Forum, Recherche sur l'actualité correctionnelle*, 1998, vol. 10, n°3, Service correctionnel du Canada, p. 23-26

GORCE I., L'administration Pénitentiaire française : l'évolution de ses publics et de ses missions, *RFAP*, 2001, n°99, p. 405-416.

GRANN M., LÅNGSTRÖM N., TENGSTROM A., KULLGREN G., Psychopathy (PLC-R) predicts violent recidivism among criminal offenders with personality disorders in Sweden, *Law and human behavior*, 1999, vol. 23, n°2, p. 205-217.

GRAVIER B., LUSTENBERG Y., L'évaluation du risque de comportements violents : le point sur la question, *Annales Médico-Psychologiques*, 2005, n°163, p. 668-680.

GROVE W.M., MEELH P.E., Comparative efficiency of informal (subjective, impressionistic) and Formal (mechanical, algorithmic) prediction procedures : the clinical-statistical controversy, *Psychology, Public Policy and Law*, 1996, n°2, p. 293-323.

GUAY J.P., Prédiction actuarielle et prédiction clinique : le dernier souffle d'une pratique professionnelle, *RICPTS*, 2006, n°2 p. 149-164.

GUGLIELMI G., Le JAP est-il un chiroptère ?, *RSC*, 1991, p. 622 et s.

GUINCHARD S., Le procès équitable, droit fondamental ?, *AJDA*, 1998, n° spécial, p. 191- 208.

H

HANNAH-MOFFAT K., Actuarial sentencing : an « unsettled » proposition, *Justice Quarterly*, 2013, vol. 30, n°2, 270-296.

HANNAH-MOFFAT K., SHAW M., Situation risquée : le risque et les services correctionnels au Canada, *Criminologie*, 2001, vol. 34, n°1, p. 47-72.

HANSON K., Le déni constitue-t-il toujours un problème pour les délinquants sexuels ?, *Recherche en bref*, 2008, vol. 13, n°4, Sécurité publique Canada, 2 p

HANSON K.H., Les mêmes facteurs de risque prédisent la majorité des types de récidive, *Recherche en Bref*, 2010, vol. 15, n°4, Sécurité Publique du Canada, 2 p.

HANSON K.R., Donner un sens aux facteurs de risques, *Recherche en bref*, 2010, vol. 15, n°6, Sécurité Publique du Canada, 4 p.

HARCOURT B.E., KREEGER J., Une généalogie de la rationalité actuarielle aux Etats-Unis aux XIX^e et

XX^e siècles, *RSC* 2010, p. 31 et s.

HARCOURT B.E., Surveiller et punir à l'âge actuariel. Généalogie et critique, *Déviance et société*, 2011, vol. 35, n°1, p. 5-33

HARKINS L., FLACK V.E., BEECH A.R., WOODHAMS J., Evaluation of a community based sex-offender treatment program using a Good Lives Model Approach, *Sexual Abuse : A journal of research and treatment*, 2012, n°24, vol. 6, p. 519-543.

HAROCHE C., L'inévaluable dans une société de défiance, *Cahiers internationaux de sociologie*, 2010, 1, n°128-129, p. 53-78, spéc. p. 77.

HARRIS H.T., RICE M.R., QUINSEY V.L., Violent recidivism of mentally disordered offenders. The development of a statistical prediction instrument, *Criminal Justice and Behavior*, 1993, vol. 20, n°4, p. 315-335.

HARRIS G.T., RICE M.N., QUINSEY V.L. et al., Multisite comparison of actuarial risk instruments for sex offenders, *Psychological Assessment*, 2003, vol. 15, n°3, p. 413-425.

HART S. D., MICHIE C., COOKE D. J., Precision of actuarial risk assessment instruments Evaluating the margins of error' of group v. individual predictions of violence, *British Journal of psychiatry*, 2007, suppl., 49, p. 60-65.

HATCHER R.M., MCGUIRE J., BILBY C.A.L., PALMER E.J., ROLLIN C.R., Methodological considerations in the evaluation of offender intervention : the problem of attrition, *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 2012, n°56, p. 447-464.

HEARN N., Theory of desistance, *Internet Journal of Criminology*, 2010, p. 1-48.

HENRION H., L'article préliminaire du code de procédure pénale : vers une « théorie législative » du procès pénal ?, *Arch. Pol. Crim.*, 2001, 1, n°23, p. 13-52.

HERZOG-EVANS M. Le juge judiciaire est-il le gardien des libertés...des condamnés ?, *Petites Affiches*, 21 février 1995, n°23, p. 15-21.

HERZOG-EVANS M., Droit commun pour les détenus, *RSC*, 1995, p. 621-638.

HERZOG-EVANS M., Le juge de l'application des peines, juridiction de premier degré, *RSC*, 1999, p. 289-301.

HERZOG-EVANS M., La loi présomption d'innocence et l'exécution des peines : des avancées sur fond d'aberration juridiques (1^{ère} partie), *Petites Affiches*, 24 août 2000, n°169, p. 4-12.

HERZOG-EVANS M., La loi présomption d'innocence et l'exécution des peines : des avancées sur fond d'aberration juridiques (suite et fin), *Petites Affiches*, 25 août 2000, n°170, p. 4-9.

HERZOG-EVANS M., Qu'est-ce qu'une longue peine ?, *Petites Affiches*, 24 novembre 2000, n°235, p. 4-9.

HERZOG-EVANS M., La libération conditionnelle et la judiciarisation, l'émergence de critères jurisprudentiels contra legem, *D.*, 2002, p. 837-843.

HERZOG-EVANS M., L'illusion gestionnaire, *Dedans-Dehors*, 2004, n°41, OIP, p. 14 et s.

HERZOG-EVANS M., Quantum du crédit de réduction de peine et « bug » juridique : après l'alinéa 1er de l'article 721, l'alinéa 2 ?, *AJ Pénal*, 2005, p. 448-451.

HERZOG-EVANS M., « Bug » juridique et crédits de réduction de peine (suite) : les hésitations de la jurisprudence, *AJ Pénal*, 2006, p. 207-209.

HERZOG-EVANS M., Prévenir la récidive : les limites de la répression pénale, *AJ Pénal*, 2007, p. 357-

362.

HERZOG-EVANS M., Les articles 474 et 723-15 ou le sens retrouvé des courtes peines d'emprisonnement. Plaidoyer pour un artisanat judiciaire, *AJ Pénal*, 2008, n°6, p. 274-276.

HERZOG-EVANS M., Application des peines, la prétendue bonne partie de la loi pénitentiaire, *AJ Pénal*, 2009, n°12, p. 483-490.

HERZOG-EVANS M., Définir la désistance et en comprendre l'utilité pour la France, *AJ Pénal*, 2010, p. 366 et s.

HERZOG-EVANS M., Les décrets de la partie application des peines de la loi pénitentiaire : déjuridictionnalisation forcenée et maquis processuel, *AJ Pénal*, 2011, p. 160-168.

HERZOG-EVANS M., Nouveaux enjeux de l'application des peines, les leçons du droit et de la criminologie comparée, *AJ Pénal*, 2011, n°4, p. 177 et s.

HERZOG-EVANS M., Desisting in France : what probation officers know and do. A first approach, *European Journal of Probation*, 2011, vol. 3, n°2, p. 29-46.

HERZOG-EVANS M., Outils d'évaluation : sortit des fantasmes et de l'aveuglement idéologique, *AJ Pénal*, 2012, n°2, p. 75-89.

HERZOG-EVANS M., Exécution des peines, délinquance sexuelle et « positionnement quant aux faits » : enjeux juridiques et criminologique, *AJ Pénal*, 2012, p. 632 et s.

HERZOG-EVANS M., The six months limit to community measures « under prison registry » : a study of professional perception, *European Journal of Probation*, 2012, vol. 4, n°2, p. 23-45.

HERZOG-EVANS M., What's in name : penological and institutional connotations of probation officers' labelling in Europe, *EuroVista*, 2013, vol. 2, n°3, p. 121-133.

HERZOG-EVANS M., All hands in check, (re)mettre le travail en partenariat au centre de la probation, *AJ pénal*, 2013, n°3, p. 139-144.

HERZOG-EVANS M., L'administration pénitentiaire peut déterminer les compétences respectives des SPIP et des JAP, *AJ Pénal*, 2013, n°4, p. 230-232.

HERZOG-EVANS M., To robe or not to robe : discussion internationale informelle autour du port de la robe par les magistrats et les avocats, *AJ Pénal*, 2013, n°7-8, p. 395-399.

HERZOG-EVANS M., Loi Taubira : derrière un angélisme de façade, quelques progrès sur fond de logiques comptables et répressives où l'équité et le réalisme comptent peu, *AJ Pénal*, 2014, n°10, p. 456-461.

HERZOG-EVANS M., CARIO R., VILLERBU L., Pourquoi il est urgent de créer des UFR de criminologie, *D.*, 2011, p. 766-767.

HERZOG-EVANS M., PÉCHILLON E., L'entrée des avocats en prison et autres conséquences induites par la loi n°2000-231 du 12 avril 2000, *D.*, 2000, n°31, p. 481-484.

HERZOG-EVANS M., VERZELLETTI C., Loi Perben 2, vers un raz de marée carcéral ?, *Dedans-Dehors*, 2004, n°41, OIP, p. 11 et s.

J

JANAS M., Le nouveau rôle du JAP, *AJ Pénal*, 2004, n°12, p. 394-396.

JANAS M., Le JAP et l'aménagement de peine vers le milieu ouvert, *AJ Pénal*, 2005, n°3, p. 101-104.

JANAS M., le juge de l'application des peines : un acteur essentiel pour lutter contre la récidive, *AJ Pénal*, 2005, n°10, p. 347-353.

JANAS M., Les dispositions relatives au prononcé et à l'application des peines de la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 dite pénitentiaire. Entre aménagements de peine et libérations anticipées, de l'individualisation à l'industrialisation des aménagements de peine, *Dr. Pén.*, 2010, Etude n°1, p. 7 et s.

JANAS M., Les dispositions relatives au prononcé et à l'application des peines, de l'individualisation à l'industrialisation des aménagements de peines, des peines aménagées aux aménagements low cost, *Gaz. Pal.*, 28 janvier 2010, n°28, p. 30 et s.

JANAS M., MARTIN E., Une photographie du quotidien de l'application des peines, *AJ Pénal*, 2007, n°HS, p. 173-204.

JEAN J-P., Le Ministère Public entre modèle jacobin et modèle européen, *RSC*, 2005, n°3, p. 670-684

JEAN J-P., Quand la carte judiciaire est au menu politique, *AJ Pénal*, 2007, n°12, p. 507-511.

JEAN J-P., Le Ministère Public français au regard des justices pénales d'Europe, *AJ Pénal*, 2011, n°3, p. 106-112.

JEGO A., L'évolution dans la prise en charge de la population pénale par l'Administration Pénitentiaire, *Rev. pénit.*, 2004, p. 547-553.

JENDLY M., 2012, Performance, transparence et *accountability* : une équation (dé) responsabilisante des professionnels exerçant en prison ?, *Déviance et Société*, 2012, vol. 36, n°3, p. 243-262

JOUVE B., Le rôle des délégués à la probation auprès des détenus en semi-liberté, *Rev. Pénit.*, 1975, p. 29-35.

JOUVE B., Une institution contestée : l'application des peines, *Revue de l'Application des Peine*, ANJAP, n°23, septembre 1997, p. 3-9.

K

KALUSZYNSKI M., Réformer la sociétés, Les hommes de la société générale des prisons, 1877-1900, *Genèses*, 1997, vol. 28, n°28, p. 76-94.

KALUSZYNSKI M., Les artisans de la loi. Espace juridico-politiques en France sous la IIIe République, *Droit et société*, 40, 1998, p. 535-562.

KALUSZYNSKI M., Le retour de l'homme dangereux. Réflexions sur la notion de dangerosité et ses usages, *Champ pénal*, 2008, Vol. V (en ligne). Disponible sur : <http://champpenal.revues.org/6183>, mis en ligne le 7 octobre 2008, consulté le 15 avril 2014.

KAMINSKI D., L'éthique du réductionnisme et les solutions de rechange, *Criminologie*, 2007, vol. 40, n°2, p. 89-101.

KAZEMIAN L., Desistance from crime : theoretical, empirical and methodological, and policy considerations, *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 2007, vol. 23, n°1, p. 5-27.

KELLENS G., HELIN E., QUÉTELET A., La morale et la statistique, *Déviance et Société*, 1984, vol. 8, n°1, p. 1-12.

KENSEY A., Réalité des aménagements de peine, *AJ Pénal*, 2005, n°3, p. 107-111.

KENSEY A., LÉVY R., BENAOUA A., Le développement de la surveillance électronique en France et ses effets sur la récidive, *Criminologie*, 2010, vol. 43, n°2, p. 153-178.

KOVLER A., L'application des peines à la lumière de l'article 3 de la convention européenne des droits de l'homme, *Rev. pénit.*, 2007, n° spécial, p. 165-174.

KUBRIN C.E., STEWART E.A., Predicting who reoffends : the neglected role of neighborhood context in recidivism studies, *Criminology*, 2006, vol. 44, n°1, p. 165-197.

L

LAFARGE F., Le lancement de la révision générale des politiques publiques, *RFAP*, 2007, n°124, p. 683-696

LAFARGE F., La méthode suivie par la révision générale des politiques publiques, *RFAP*, 2009, n°130, p. 409-414.

LAFARGE F., La révision générale des politiques publiques : objet, méthodes et redevabilité, *RFAP*, 2010, n°136, p. 755-774.

LAFLAQUIÈRE P., Un pari sur l'humain, *AJ Pénal*, 2005, p. 358 et s.

LAFORTUNE D., Introduction aux données probantes, *Criminologie*, 2009, vol 42, n°1, p. 3-12.

LAMBERT A., MIGAUD D., La Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : levier de la réforme de l'Etat, *RFAP*, 2006, n°117, p. 11-14.

LAMEYRE X., Pour une éthique des soins pénalement obligés, *RSC*, 2001, n°3, p. 521-536.

LAMEYRE X., La préhension pénale des auteurs d'infractions sexuelles, *AJ Pénal*, 2004, n°2, p. 54-57.

LALANDE P., Comment devient-on réaliste ? Une étude sur la trajectoire mentale des agents de probation, *Déviance et Société*, 1990, vol. 14, n°1, p. 17-38.

LANDREVILLE P., La surveillance électronique des délinquants, un marché en expansion, *Déviance et société*, 1999, vol. 23, n°1, p. 105-121.

LARMAILLARD P., Le juge de l'application des peines, juge social, *Rev. Pénit.*, 1972, p. 49-53.

LARMINAT (DE) X., La technologie de mise à distance des condamnés en France. La centralisation informatique des données socio-judiciaire, *Déviance et Société*, 2013, n°3, vol. 37, p. 359-373.

LARRALDE J.-M., La protection du détenu par l'action du Comité européen pour la prévention de la torture, *Cahiers de la Recherche sur les Droits Fondamentaux*, 2004, n°3, p. 29-42.

LASSERRE CAPDEVILLE J., Peines planchers : état des lieux cinq ans après, *AJ Pénal*, 2012, p. 398- 400

LAVIELLE B., Le juge de l'application des peines est-il toujours un chiroptère ?, *Gaz. Pal.*, Septembre-Octobre 2000, p. 1522-1526.

LAVIELLE B., Le nouveau régime des réductions de peine, *AJ Pénal*, 2004, p. 320-322.

LAZARUS A., Le bracelet électronique n'est pas ce que l'on croit, *Hommes et Libertés*, 2000, n°111, p. 56 et s.

LAZERGES C., Le renforcement de la protection de la présomption d'innocence et des droits des victimes, histoire d'une navette parlementaire, *RSC*, 2001, n°1, p. 7-24.

LAZERGES C., La défense sociale nouvelle a 50 ans, *RSC*, 2005, p. 165-170.

LAZERGES C., L'électronique au service de la politique criminelle, du placement sous surveillance

électronique statique ou placement sous surveillance électronique mobile, *RSC*, 2006, p. 183-196
LAZERGES C., La rétention de sûreté : le malaise du Conseil Constitutionnel, *RSC*, 2008, p. 731 et s.
LAZERGES C., Le choix de la fuite en avant au nom de la dangerosité, Les lois 1,2,3,4,5 etc sur la prévention et la répression de la récidive, *RSC* 2012, n°1, p. 274-279.

LEBEL T., BURNETT R., MARUNA S., BUSHWAY S., The « chicken and the egg » of subjective and social factors in desistance from crime, *European Journal of Criminology*, 2008, n°5, p. 131-159.

LEBRANCHU M., Réforme et amélioration de la Justice, *D.*, 2002, n°20, p. 1556-1570.

LE BRIS M., Il fallait revaloriser le placement extérieur, *ASH*, 2007, n°2490, p. 38-40.

LE GUNEHEC F., Aperçu rapide, loi n°2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes, *JCP éd. G.*, n°29, 19 juillet 2000, p. 1407-1410.

LEMOUSSU P., Donner des pouvoirs au JAP... puis les lui reprendre, *Justice*, n°178, mai 2004, p. 17 et s.

LEVY R., PITOUN A., L'expérimentation du placement sous surveillance électronique en France et ses enseignements (2001-2004), *Déviante et société*, 2004, vol. 28, n°4, p. 411-437.

LIPSEY M.W., CULLEN F.T., The effectiveness of correctional rehabilitation : a review of systematic reviews, *Annual Review of Law and Social Science*, 2007, n°3, p. 297-320.

M

MADIGNIER B., KUHN A., Surveillance électronique : la France dans une perspective internationale, *RSC*, n°4, 1998, p. 671-686.

MALABAT V., Les droits familiaux des détenus, *Rev. pénit.*, 2007, n° spécial, p. 61-73.

MALHERBE J., Le juge de l'application des peines, *RSC*, 1959, p. 635-655.

MARGAINE C., La loi du 15 août 2014 et le milieu ouvert : vers un accroissement du contrôle des personnes condamnées, *AJ Pénal*, 2014, p. 453-455.

MARIETTE S., Liaisons dangereuses, *Justice*, n°159, mars 1999, p. 27-28.

MARTINSON R., What works, questions and answers about prison reform, *The public interest*, 1974, n°35, p. 22-54.

MARTINSON R., New findings, new views : a note of caution regarding sentencing reform, *Hofstra law review*, 1979, vol. 7, n°2, Article 1, 17 p.

MARTINSON R., WILKS J., Save parole supervision, *Federal probation*, 1977, n°41, p. 23-27.

MARUNA S., Desistance from crime and explanatory style, *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 2004, vol. 20, n°2, p. 184-200.

MARUNA S., Reentry as a rite of passage, *Punishment and society*, 2011, vol. 13, n°3, p. 3-28.

MARUNA S., MANN R. E., A fundamental attribution error ? Rethinking cognitive distortions, *Legal*

and *Criminological Psychology*, 2006, n°11, p. 155-177.

MARUNA S., LeBEL T., Les apports de l'étude de la désistance à la réinsertion, *AJ Pénal*, 2010, p. 367-371.

MARY P., Pénalité et gestion risque ; vers une justice « actuarielle » en Europe, *Déviance et société* 2011, n°1, vol. 25, p. 33-51.

MATHIEU J., Dix ans de comités post-pénaux, *RSC*, 1957, p. 172-182.

MATSOPOULOU H., Le développement des mesures de sûreté justifiées par la « dangerosité » et l'inutile dispositif applicable aux malades mentaux, commentaires de la loi n° 2008-174 du 25 février 2008, *Dr. Pén.*, 2008, p. 7 et s.

MATSOPOULOU H., Réforme pénale. La nouvelle peine de « contrainte pénale » est-elle nécessaire ?, *JCP éd. G.*, 2013, n°44-45, doctrine, p. 1153 et s.

MAURO C., Procureur de la République et Procureur européens, mêmes enjeux ?, *AJ Pénal*, 2011, n°3, p. 119-121.

MAYAUD Y., La mesure de sûreté après la décision du Conseil Constitutionnel n°2208-562 du 21 février 2008, *D.*, 2008, p. 1359 et s.

MBANZOULOU P., La dangerosité des détenus, un concept flou aux conséquences bien visibles : le PSEM et la rétention de sûreté, *AJ Pénal*, 2008, p. 171 et s.

MCNEIL, A desistance paradigm for offender management, *Criminology & criminal Justice*, 2006, vol. 6, n°1, p. 39-62.

MCNEILL F., What Works and What's just, *European Journal of Probation*, 2009, vol. 1, n°1, p. 21-40.

MILBURN P., Les procureurs de la République, passeurs de justice ou gestionnaires des « politiques pénales » ?, *Déviance et Société*, 2010, n°74, p. 73-90.

MILLAUD F., DUBREUCQ J.L., Les outils d'évaluation du risque de violence : avantages et limites, *L'information Psychiatrique*, 2012, vol. 88, n° 6, p. 431-437.

MORASH M., A great debate over using the Level of Service Inventory-revised (LSI-R) with women offenders, *Criminology and Public Policy*, 2009, vol. 8, n°1, p. 173-181.

MOTIUK L., Utilisation de facteurs dynamiques pour mieux prévoir l'issue de la mise en liberté, *Forum, Recherche sur l'actualité correctionnelle*, 1998, vol. 10, n°3, p. 11-14.

MOTIUK L.L., VUONG B., L'emploi des délinquants : ce que la recherche révèle, *Forum, Recherche sur l'actualité correctionnelle*, 2005, vol. 17, n°1, Service correctionnel du Canada, p. 21-24.

MUCCHIELLI L., Une « nouvelle criminologie » française ? Pourquoi et pour qui ?, *RSC*, 2008, n°4, p. 795-804.

MUCCHIELLI L., De la criminologie comme science appliquée et des discours mythiques sur la multi-disciplinarité et l'exception française, *Champ pénal*, Vol. VII, 2010, (en ligne). Disponible sur : <http://champpenal.revues.org/7728>, mis en ligne le 06 février 2010, consulté le 10 septembre 2013.

MUCCHIELLI L., Vers une criminologie d'état en France ? Institutions, acteurs et doctrines d'une nouvelle science policière », *Politix*, 2010, vol. 23, n°89, p. 195-214.

N

NEWBOLD K., An evaluation of the offender assessment system as an assessment tool for the national probation service, *Internet Journal of criminology*, 2011, p. 1-36.

NORMANDEAU A., Arnould Bonneville de Marsanguy (1802-1894), Un précurseur de la criminologie moderne, *RSC*, 1967, n°2, p. 385-410.

NUVOLONE P., La criminalité de Lombroso à nos jours, *RSC*, 1979, p. 739-750.

P

PAPTHÉODOROU T., Le placement sous surveillance électronique des délinquants en droit comparé, *Rev. pénit.*, 1999, n°1, p. 111-130.

PARENT G., GUAY J.-P., KNIGHT R.A., Evaluation de la validité prédictive de neuf instruments chez les agresseurs sexuels adultes, *Criminologie*, 2009, vol. 42, n°2, p. 223-247.

PELTIER V., CEDH, Del Rio Prada c. Espagne, ou les bouleversements apportés au droit conventionnel de la peine sans revirement de jurisprudence..., *Dr. Pén.*, 2014, Etude 2.

PERDRIAU A., L'organisation des comités post-pénaux et le rôle de l'administration à l'égard de ces comités, *RSC*, 1957, p. 161-171.

PERETTI M., Le bracelet électronique : « boulet moderne » ou outil d'insertion ? *AJ Pénal*, 2007, p. 468 et s.

PERREZ-DIAZ C., Alcool et délinquance, *Tendance*, Novembre 2000, n°9, Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies, 4 p.

PERRIER Y., Probation : l'asphyxie ou les raisons d'un malaise, *Rev. Pénit.*, 1992, p. 99-109.

PHAM T.H., DUCRO C., MARGHEM B., RÉVEILLÈRE C., Evaluation du risque de récidive au sein d'une population de délinquants incarcérés ou internés en Belgique francophone, *Annales Médico-Psychologiques*, 2005, n°163, p. 842-845.

PINATEL J., Chronique pénitentiaire, *RSC*, 1946, p. 132-143.

PINATEL J., Le pronostic du comportement antisocial, *RSC*, 1952, p. 286-296.

PINATEL J., Classification des criminels, *RSC*, 1956, p. 363-871.

PINATEL J., La classification des criminels, *RSC* 1956, p. 863 et s.

PINATEL J., La doctrine lombrosienne devant la criminologie scientifique contemporaine, *RSC*, 1960, p. 318-325.

PINATEL J., Les orientations psychologiques récentes en criminologie, *RSC*, 1963, p. 377-387.

PINATEL J., Lombroso et la criminologie, *RSC*, 1977, p. 541-549.

PINATEL J., La criminologie d'aujourd'hui, *Déviance et Société*, 1977, vol. 1, n°1, p. 87-93.

PINATEL J., Les nouveaux développements de la théorie de la personnalité criminelle, *RSC*, 1985, p. 775-781.

PLAWSKI S., La semi-liberté, *RSC*, 1985, p. 15-29.

PONCELA P., Le fait du prince, la libération conditionnelle accordée par le Ministre de la Justice, *RSC*, 1999, n° 1, p. 139-144.

PONCELA P., La responsabilité du service public pénitentiaire à l'égard de ses usagers détenus, *RSC*, 2000, p. 232-238.

PONCELA P., Le chantier du droit de l'exécution des peines est ouvert, quelques remarques sur la loi du 15 juin 2000, *RSC*, 2000, n° 4, p. 887-894.

PONCELA P., La question de la récidive, *RSC*, 2005, p. 613-618.

PONCELA P., Finir sa peine : libre ou suivi ?, *RSC*, 2007, n°4, p. 883-894.

PONCELA P., La crise du logement pénitentiaire, *RSC*, 2008, p. 972-983.

PONCELA P., Le déploiement des aménagements de peine, *Rev. pénit.*, 2009, n°1 p. 95-100.

PONCELA P., La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, *RSC*, 2010, p. 190 et s.

PONCELA P., La loi du 25 novembre 2009, *RSC*, 2010, p. 190-200.

PONCELA P., La surveillance électronique de fin de peine, un symbole des évolutions du droit de l'exécution des peines, *RSC*, 2011, n°3, p. 681-689.

PONCELA P., MEDICI C., La semi-liberté, contours d'une sanction pénale multiforme et détour par le quartier de semi-liberté de Versailles, *RSC*, 2011, p. 157 et s.

PONS L., Les débuts de la probation en France, *Rev. Pénit.*, 1961, p. 607-627.

PONS L., Le rôle du juge de l'application des peines, communication lors des X^e journées de défense sociale, Lyon, 7-8 juin 1962, *RSC*, 1962, p. 574-604.

PONS L., Le traitement en milieu ouvert, *Rev. Pénit.*, 1969, p. 127-159.

POTTIER P., Prévenir la récidive des délinquants sexuels, la pratique du SPIP de la Charente, *AJ Pénal*, 2004, n°2, 2004, p. 62-54.

POTTIER P., Nouveaux aménagements de peine, libération conditionnelle et SPIP, *AJ Pénal*, 2005, n°3, p. 105-106.

POTTIER P., LANGLADE M., La voisine de la prison, *Déviance et Société*, 1982, vol. 6, n°1, p. 53-62.

POUPART M., FAUCHER P., Prison et probation, Contribution à la généalogie d'une réforme, l'expérience du service unifié de Poitiers, *Rev. Pénit.* 1998, p. 271-286.

PRADEL J., Peine prononcée, peine subie, *Rev. Pén.*, 2002, p. 661-675.

PRAATT J., Dangereusité, risque et technologies du pouvoir, *Criminologie*, vol. 34, n°1, 2001, p. 101-121.

PROULX J., LUSSIER P., La prédiction de la récidive chez les agresseurs sexuels, *Criminologie*, 2001, n°34, vol. 1, p. 9-29.

PURVIS M. WARD T., WILLIS G., The Good Lives Model in Practice : Offence pathways and case management, *European Journal of Probation*, 2011, vol. 3, n°2, p. 4-28.

Q

QUÉTELET A., Sur la statistique morale et les principes qui doivent en former la base, *Déviance et*

Société, 1984, vol. 8, n°1, p. 13-41.

QUÉTELET A., Sur la statistique morale et les principes qui doivent en former la base, *Déviance et Société*, 1984, vol. 8, n°1, p. 13-41.

QUINSEY V.L., RICE M.E., HARRIS G.T., Actuarial prediction of sexual recidivism, *Journal of Interpersonal Violence*, 1995, vol. 85, n°10, p. 85-105.

QUIRION B., Traiter les délinquants ou contrôler les conduites : le dispositif thérapeutique à l'ère de la nouvelle pénologie, *Criminologie*, 2006, vol. 39, n°2, p. 137-164.

QUIRION B., Les transformations de l'intervention thérapeutique en milieu correctionnel : pérennité de la logique dominante ou innovations pénales ?, *Champ pénal*, 2008, Séminaire Innovations Pénales (en ligne). Disponible sur : <http://champpenal.revues.org/1471>, mis en ligne le 29 septembre 2007, consulté le 10 janvier 2014.

QUIRION B., Le détenu autonome et responsable, la nouvelle cible de l'intervention correctionnelle au Canada, *Revue de droit pénal et de criminologie*, 2009, n°7-8, p. 818-835.

QUIRION B., Réformer, réadapter ou responsabiliser le détenu. Analyse des enjeux normatifs rattachés à l'intervention correctionnelle au Canada, *Déviance et Société*, 2012, vol. 36, n°3, p. 339-355.

QUIRION B., D'ADDESE L., De l'évaluation clinique au calcul de probabilité : le recours aux outils actuariels dans les pénitenciers canadiens, *Criminologie*, 2011, vol. 44, n°2, p. 225-250.

QUIRION B., JENDLY M., VACHERET M., Le système pénal et la (dé)responsabilisation des acteurs, *Déviance et société*, 2012, n°3, vol. 36, p. 235-241.

R

RAYNAL F., Bracelet électronique, l'ambivalence de la prison virtuelle, *ASH*, n°2270, 5 juillet 2002, p. 31-33.

RAYNOR P., ROBINSON G., Why help offenders ? Arguments for rehabilitation as a penal strategy, *European Journal of Probation*, 2009, vol. 1, n°1, p. 3-20.

RAZAC O., Mesures de sûreté et travail social pénitentiaire, *Champ pénal*, 2011, Vol. VIII (en ligne). Disponible sur : <http://champpenal.revues.org/8123>, mis en ligne le 29 juin 2011, consulté le 01 juillet 2011.

REBOUL M., Grandeur et misères de l'expérience Toulousaine de la « probation », *RSC*, 1954, p. 497-518.

RENAUT M-H., Une technique juridique appliquée à un problème de société, la récidive. De la notion de consuetudo deliquendi au concept de dangerosité, *RSC*, 2000, n°2, p. 319-334.

ROBERT P., Les statistiques criminelles et la recherche, réflexions conceptuelles, *Déviance et société*, 1977, vol. 1, n°1, p. 3-27.

ROBERT M., L'avenir du ministère public français, *AJ Pénal*, 2011, n°3, p. 115-118.

ROBERT P., POTTIER M.L., Le sentiment d'insécurité, *Questions Pénales*, CESDIP, Juin 1998, vol. 11, n°3, 4 p.

ROBERT P., POTTIER M.L., Une mutation dans les préoccupations sécuritaires ?, *Questions Pénales*, CESDIP, Septembre 2001, vol. 14, n°4, 4 p.

ROBINSON R., Exploring risk management in probation practice, contemporary developments in England and Wales, *Punishment & society*, 2002, vol. 4, n°1, p. 5-25.

ROBINSON G., Réformer la probation en Angleterre et au Pays de Galle : revisiter l'influence de What works, *AJ Pénal*, 2010, p. 381-384.

RUTTER M., Resilience in the face of adversity : protective factors and resistant to psychiatric disorder, *British Journal of Psychiatry*, 1985, n°147, p. 598-611.

S

SALVAGE P., Le consentement en droit pénal, *RSC*, 1991, n°4, p. 699-716.

SARRE R., Beyond what works ?, A 25 jubilee retrospective of Robert Martison's famous article, *The Australian and New Zealand Journal of criminology*, vol. 24, n°1, 2001, p. 38-46.

SENNA E., Le contrôle général des lieux privés de liberté : premier bilan d'activité, *AJ Pénal*, 2009, n°5, p. 219-223.

SENNA E., La surveillance électronique de fin de peine, *AJ Pénal*, 2011, n°4, p. 169-171.

SENNA E., La systématisation des aménagements de peines, premières dispositions réglementaires de la loi pénitentiaire, *Gaz. Pal.*, n°4, 4 janvier 2011, p. 11 et s.

SENON J-L., Comment définir la psychopathie ?, in HAUTE AUTORITÉ DE SANTÉ, *Audition publique, Prise en charge de la psychopathie*, 2005, 167 p., p. 9-13.

SENON J.-L., la psychiatrie à l'épreuve de l'insécurité sociale : la dangerosité ou plutôt la prédiction du risque de violence en toile de fond du débat psychiatre-justice, *L'information psychiatrique*, 2012, vol. 88, n°6, p. 407-414

SENON J-L., VOYER M., PAILLARD C., JAAFARI N., Dangerosité criminologique : données contextuelles, enjeux cliniques et experts, *L'information Psychiatrique*, 2009, vol. 85, n°8, p. 719-725.

SILVER E., MILLER L. L., A cautionary note on the use of actuarial risk Assessment tools for social control, *Crime & Delinquency*, 2002, vol. 8, n°1, p. 138-161.

SINGH J. P., FAZEL S., Forensic risk assessment : a meta-review, *Criminal Justice and Behavior*, 2010, vol. 37, n° 9, p. 965-988.

SINGH J. P., GRANN M., FAZEL S., A comparative study of risk assessment tools : a systematic review and meta-regression analysis of 68 studies involving 25,980 participants, *Clinical Psychology Review*, 2011, vol. 31, n°3, p. 499-513.

SINGH J. P., GRANN M., FAZEL S., Authorship Bias in Violence Risk Assessment ? A Systematic Review and Meta-Analysis, *Plos one*, 2013, vol. 8, n°9, e72484, 8 p.

SINGH J. P., FAZEL S., GUEORGUIEVA R., BUCHANAN A., Rates of violence in patients classified as high risk by structured risk assessment instruments, *British Journal of Psychiatry*, 2014, 3, p. 180-187.

SLINGENEYER T., La nouvelle pénologie, une grille d'analyse des transformations des discours, des techniques et des objectifs dans la pénalité, *Champ Pénal*, Vol. IV, 2007, (en ligne). Disponible sur :

<http://champpenal.revues.org/2853>, mis en ligne le 15 octobre 2007, consulté le 5 mars 2011.

SMITH P., GENDREAU P., SWARTZ K., Validating the principles of effective intervention : a systematic review of the contributions of meta-analysis in the field corrections, *Victims & Offenders, An international journal of evidence-based research, policy and practice*, 2009, vol. 4, n°2, p. 148-169.

SOULEZ-LARIVIÈRE D., Le problème du Ministère Public français, *AJ Pénal*, 2011, n°3, p. 112-115.

STAECHELE F., Le juge de l'application des peines, magistrat du siège ou administrateur judiciaire ?, *RSC*, 1991, p. 385-392.

STASIAK F., De l'art d'interpréter la loi : l'article 721 alinéa 1er du code de procédure pénal, *AJ Pénal*, 2006, p. 210-212.

T

TALBOT C., La réforme de la gestion publique et ses paradoxes : l'expérience britannique, *RFAP*, 2013, n°105-106, p. 11-24.

TANGUY M., Le congrès pénitentiaire international de Stockholm, Genèse de la réforme pénitentiaire, in CARLIER C., *Histoire Pénitentiaire*, vol. 6, Direction de l'Administration Pénitentiaire, Ministère de la Justice, 2007, spéc. p. 46-73.

TARDE G., Le type criminel, *Revue d'Histoire des Sciences Humaines*, 2000, n°3, vol. 2, p. 89-116.

TATA C., BURNS N., HALLIDAY S., HUTTON N., McNEILL F., Les rapports pré-sentenciels et leur réception par les juridictions pénales. Une recherche écossaise, *AJ Pénal*, 2011, n°9, p. 395-397.

TELLIER-CAYROL V., La récidive : de quelques paradoxes et incohérences, *AJ Pénal*, 2012, p. 64-67.

TOMIC-MALIC M., La probation dans le système français, son fonctionnement, ses résultats, *Rev. Pénit*, 1974, p. 459 et s.

TOMIC-MALIC M., Le délégué bénévole comme délégué de probation, *Rev. pénit.* 1975, p. 183 et s.

TOMIC-MALIC M., Expérience suédoise de surveillance électronique, *Rev. pénit.*, 1999, n°1, p. 131-138.

TOUREN A., Dix années de réforme pénitentiaire, texte de la conférence prononcée le 25 février 1956 devant l'Union des Sociétés de patronage de France, in CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Rapport annuel pour l'exercice de 1955*, Ministère de la Justice, 1956.

TOURNIER P.V., Les systèmes de libération sous condition dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, entre principe d'égalité, individualisation, le pragmatisme, *Champ pénal*, 2004, vol. I, 11 p. (en ligne) . Disponible sur : <http://champpenal.revues.org/37>, mis en ligne le 11 février 2015, consulté le 20 mars 2015.

TOURNIER P.V., Peine d'emprisonnement ou peines alternatives : quelle récidive ?, *AJ Pénal*, 2005, n°9, p. 315-317.

TOURNIER P.V., Les indicateurs de performance de l'Administration Pénitentiaire, *AJ Pénal*, 2006, n°12, p. 496-499.

TOURNIER P.V., libération conditionnelle, chronique d'une mort annoncé ?, *Rev. pénit.*, 2007, n°2, p. 301-310.

TOURNIER P.V., Libération conditionnelle, chronique d'une mort annoncée ?, *Rev. pénit.*, 2007, n°2, p. 301-310.

TOURNIER P.V., Prisons d'Europe, *AJ Pénal*, 2007, n°4, p. 168 et s.

TOURNIER P.V., L'état des prisons françaises, *Pouvoirs*, 2010, n°135, p. 29-40.

TOUSSAINT G., Rôle des oeuvres ou institutions privées dans l'action des comités d'assistance aux libérés, *RSC*, 1957, p. 178-182.

TREMBLAY P., LECLERC C., BOUDREAU S., Les risques assumables : récidive et libération conditionnelle, *Criminologie*, 2009, vol. 42, n°2, p. 195-221.

TROTTER C., Travailler efficacement avec les délinquants, *AJ Pénal*, 2010, p. 371-376.

TRUCHE P., Introduction à l'article préliminaire du code de procédure pénale, *Arch. Pol. Crim.*, 2001, 1, n°23, p. 7-11.

TULKENS F., Les droits de l'homme en détention, *RSC*, 2001, p. 881 et s.

TYLER T. R., Legitimacy and criminal justice : the benefits of self-regulation, *Ohio State Journal of Criminal Law*, 2009, vol. 7, p. 307-359.

V

VACHERET M., La nouvelle pénologie constitue t-elle l'avenir de l'exécution des peines, *Chroniques du CIRAP*, Janvier 2010, n°7, ENAP, 4 p.

VACHERET M., Sciences criminologiques, peines de prison et professionnels, *RSC*, 2010, n°4, pp. 983-987.

VACHERET M., COUSINEAU M.M., L'évaluation du risque de récidive au sein du système correctionnel canadien : regards sur les limites d'un système, *Déviance et société*, 2005, n°4, vol. 29, p. 379-397.

VACHERET M., DOZOIS J., LEMIRE G., Le système correctionnel canadien et la nouvelle pénologie - la notion de risque, *Déviance et société*, vol. 22, n°1, 1998, p. 37-50.

VAILLANT E., La LOLF : principes directeurs et mise en oeuvre dans l'institution judiciaire, *AJ Pénal*, 2006, n°12, p. 481-485.

VAN DE KERCHOVE M., La vérité judiciaire : quelle vérité, rien que la vérité, toute la vérité ?, *Déviance et société*, 2000, vol. 24, n°1, p. 95-101.

VANDERSTUKKEN O., PHAM T., Dénier chez les auteurs d'agression sexuelle : perspectives théoriques et typologiques, *AJ Pénal*, 2014, p. 288-293.

VANHAMME F., BEYENS K., La recherche en sentencing - un survol contextualisé, *Déviance et Société*, n°2, vol. 31, 2007, p. 199-228.

VERIN J., Une recherche expérimentale au Tribunal de Paris pour diminuer la détention provisoire, *RSC* 1997, p. 909 et s.

VIALATTE R., Les délégués bénévoles des comités de probation et d'assistance aux libérés, *Rev.*

Pénit., 1967, p. 379-391.

VIGOUR C., Justice : l'introduction d'une rationalisation managériale comme euphémisation des enjeux politiques, *Droit et Société*, 2006, vol. 2, n°63-64, p. 425-455.

VILLERBU L., Penser une formation en criminologie en France, résistances et perspectives, *AJ Pénal*, 2009, n°6, p. 255-257.

VIMONT J-C., Le patronage des mineurs délinquants en Normandie (1835-1844), *Criminocorpus* (En ligne). Disponible sur : <http://criminocorpus.revues.org/2015>, consulté le 9 février 2014.

VOYER M, SENON JL, Présentation comparative des outils d'évaluation du risque de violence, *L'information psychiatrique*, 2012, vol. 88, n° 6, p. 445-453.

VRGA S., L'aménagement des courtes peines d'emprisonnement : le cas de la semi-liberté ab initio, *Rev. pénit*, 2001, n°4, p. 814-833.

W

WARD T., The management of risk and the design of Good lives, *Australian Psychologists*, november 2002, vol. 37, 3, p. 172-179.

WARD T., « Good Lives Model » : l'avant-garde du suivi des condamnés, *Dedans-Dehors*, 2012, n°76, OIP, p. 54-57.

WARD T., BROWN M., The Good Lives Model and conceptual issues in offender rehabilitation, *Psychology crime & law*, 2004, vol. 10, n°3, p. 242-256.

WARD T., CONNOLLY M., A human-rights based practice framework for sexual offenders, *Journal of sexual aggression*, n°14, 2, p. 87-98.

WARD T., MANN R.E. , GANNON T., The good lives model of offender rehabilitation : clinical implication, *Aggression and violent behavior*, 2007, vol. 12, p. 87-107.

WARD T., MANN R., GANNON T.A., BIRGDEN A., Human rights and the treatment of sex offenders, *Sexual Abuse : A journal of research and treatment*, 2007, n°19, p. 195-216.

WARD T., YATES P., WILLIS G., The Good Lives model and the Risk Need Responsivity model : a critical response to Andrews, Bonta and Wormith (2011), *Criminal Justice and Behavior*, 2012, vol. 39, p. 39-94.

WARR M., Life-course transitions and desistance from crime, *Criminology*, vol. 36, n°2, 1998, p. 183-216.

WIDMER E., LANGUIN N., PATTARONI L. et al., Du sentiment d'insécurité aux représentations de la délinquance, *Déviance et Société*, 2004, vol. 28, n°2, p. 141-157.

WYVEKENS A., La rétention de sûreté en France : une défense sociale en trompe l'oeil (ou les habits neufs de l'empereur), *Déviance et société* 2010, n°4, vol. 34, p. 503-525.

Avis, rapports, études

A

ACADÉMIE NATIONALE DE MÉDECINE, *Evaluation de la dangerosité psychiatrique et criminologique*, Rapport, Recommandations et annexes, 6 novembre 2012, 22 p.

ALVAREZ J., GOURMELON N., *La prise en charge pénitentiaire des auteurs d'agressions sexuelles*, ENAP-CIRAP, Mission recherche Droit et Justice, Ministère de la Justice, 2009, 192 p.

ANDREWS D.A., BONTA J., *The LSI-R, Level of Service Inventory-Revised*, Profile Report, 2001, 8 p.

ANDREWS D.A., BONTA J., *Modèle d'évaluation et de réadaptation des délinquants fondé sur les principes du risque, des besoins et de la réceptivité*, Sécurité Publique du Canada, Juin 2007, 33 p.

ANDREWS D.A., BONTA J., WORMITH J.S., *Level of Service / Case Management Inventory*, Profile report, Canada, 2005, 9 p.

B

BABCHISHIN K.M., HANSON K.H., HELMUS L., *L'ERRRS, la Statique-99R et la Statique-2002-R ajoutent réciproquement à leur validité quant au risque de récidive des délinquants sexuels*, recherche sur les questions correctionnelles : Rapport pour les spécialistes, Sécurité publique Canada, 2011, 33 p.

BALIER C., CIAVALDINI A., GIRARD-KHAYAT M., *Rapport de recherche sur les agresseurs sexuels*, La Documentation Française, Direction Générale de la Santé, 1996, 288 p.

BARATTA A., *Evaluation et prise en charge des délinquants et criminels sexuels*, Institut pour la justice, Etudes et analyses, n°12, 2011, 36 p.

BÉBIN X., *La prison est-elle criminogène ?*, Les notes et synthèses de l'Institut pour la Justice, Avril 2009, 4 p.

BENAOUDA A., KENSEY A., *La récidive des premiers placés sous surveillance électronique*, *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, n°23, DAP, mars 2010, 6 p.

BENEC'H-LE-ROUX P., *Procureur de la République : une identité professionnelle renforcée*, Questions Pénales, CESDIP, 2007, vol. XX, n° 4, novembre 2007, 4 p.

BÉRANGER A., *Rapport présenté au nom de la commission d'enquête parlementaire sur le régime des établissements pénitentiaires*, Paris, 1874, 107 p.

BLANC E., *Rapport d'information n°505 déposé par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'Administration générale de la République sur l'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes majeures*, Assemblée Nationale, 13 décembre 2007, 138 p.

BLANC E., *Rapport d'information n°1811 déposé par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la prise en charge sanitaire, psychologique et psychiatrique des personnes majeures placée sous main de justice*, Assemblée

Nationale, Juillet 2009, 248 p.

BLANC E., *Rapport d'information n°3177 déposé par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur les carences de l'exécution des peines et l'évaluation de l'application Cassiopée*, Assemblée Nationale, Février 2011, 146 p.

BLANC E., *Rapport d'information n°4421 déposé par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le suivi des auteurs d'infractions à caractère sexuel*, Assemblée Nationale, 29 février 2012, 194 p.

BONNEMAISON G., *La modernisation du service public pénitentiaire*, Rapport au Premier Ministre et au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, La Documentation française, Février 1989, 106 p.

BONTA J., *La réadaptation des délinquants, de la théorie à la pratique*, Travaux publics et services gouvernementaux du Canada, Sécurité Publique du Canada, Janvier 1997, 26 p.

BONTA J., ANDREWS D.A., *Modèle d'évaluation et de réhabilitation des délinquants fondé sur les principes du risque, des besoins et de la réceptivité*, Sécurité publique du Canada, 2007, 33 p.

BONTA J., BOURGON G., JESSEMAN R., YESSINE A.K., *Les rapports pré-sentenciels au Canada*, Sécurité Publique et Protection civile Canada, Mars 2005, 45 p.

BONTA J., ROONEY J., WALLACE-CAPRETTA S., *La surveillance électronique au Canada*, Rapport au Solliciteur général du Canada, mai 1999, 80 p.

BORVO COHEN-SEAT N., *Rapport n°302 au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale après engagement de la procédure accélérée, de programmation relatif à l'exécution des peines*, Sénat, 26 janvier 2012, 279 p.

BOURGON G., BONTA J., RUGGE T. et al., *Comment transformer des approches efficaces en pratiques quotidiennes durables : conception, mise en oeuvre et évaluation des programmes*, Sécurité publique Canada, 2009, 28 p.

BRILLET E., *Les PPR, retour sur une innovation institutionnelle*, Direction de l'Administration Pénitentiaire, 2009, 95 p.

BURGELIN J.F., *Santé, justice et dangers : pour une meilleure prévention de la récidive*, Rapport de la Commission Santé-Justice, Ministère de la Justice, Juillet 2005, 193 p.

BRUYN (DE) F., KENSEY A., *Durées de détentions plus longues, personnes détenues en plus grand nombre (2007-2013)*, *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, Septembre 2014, n°40, Direction de l'Administration Pénitentiaire, Ministère de la Justice, 12 p.

C

CABANEL G-P., *Pour une meilleure prévention de la récidive*, Rapport au Premier Ministre, La Documentation française, Avril 1996, 133 p.

CAMPBELL M.A., FRENCH S., GENDREAU P., *Évaluation de l'utilité des outils d'évaluation du risque et des mesures de la personnalité pour la prédiction de la récidive avec violence chez les délinquants adultes*, Sécurité Publique et Protection civile, Canada, Avril 2007, 60 p.

- CANIVET G., *Amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires*, Rapport de la Commission au Garde des Sceaux, La Documentation française, Décembre 2000, 229 p.
- CANTON R., COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS, CONSEIL DE COOPÉRATION PÉNOLOGIQUE, *Dangerosité et risque*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, Janvier 2010, 18 p.
- CARTIER M.E., *Rapport de la commission d'étude pour la prévention de la récidive des criminels*, Rapport au Garde des Sceaux, Ministère de la Justice, Octobre 1994, 120 p.
- CASADAMONT G., Placement sous surveillance électronique, propos croisés, (in)certitudes, constats, *Cahiers d'Etudes Pénitentiaires et criminologiques*, Mai 2009, n°30, DAP, 6 p.
- CASSAN F., TOULEMON L., KENSEY A., L'histoire familiale des détenus, *INSEE Première*, 2000, n°706, 4 p.
- CHAUVENET A., GORGEON C., MOUHANNA C., ORLIC F., *Contraintes et possibles : les pratiques d'exécution des mesures en milieu ouvert*, Paris, Mission de recherche Droit et Justice, 1999, 193 p.
- CHAUVENET A., RAMBOURG C., *De quelques observations sur la mise en oeuvre des règles pénitentiaires européennes*, ENAP, Ministère de la Justice, 2010, 50 p.
- CIOTTI E., *Rapport pour renforcer l'efficacité de l'exécution des peines*, en conclusion des travaux d'une mission confiée par Monsieur le Président de la République, Juin 2011, 134 p.
- CLÉMENT P., LÉONARD G., *Rapport d'information n°1718 déposé par le commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République en conclusion de la mission d'information sur le traitement de la récidive des infractions pénales*, Assemblée nationale, juillet 2004, 87 p.
- COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS, *Commentaire sur le projet de Recommandation Rec(2010)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles relatives à la probation*, Document CM(2009)187 add3, Conseil de l'Europe, 15 décembre 2009, 32 p.
- COMITÉ D'ORIENTATION RESTREINT DE LA LOI PÉNITENTIAIRE, *Orientations et préconisations*, Ministère de la Justice, Novembre 2007, 71 p.
- COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, *Sanctionner dans le respect des droits de l'homme, vol. 1, Les droits de l'homme dans la prison*, Paris, La Documentation française, 2007, 200 p.
- COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, *Sanctionner dans le respect des droits de l'homme, vol. II, Les alternatives à l'incarcération*, Paris, La Documentation française, 2007, 222 p.
- COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, *Avis sur le projet de loi pénitentiaire*, adopté par l'Assemblée Plénière du 6 novembre 2008, 16 p. (en ligne). Disponible sur : http://www.cncdh.fr/sites/default/files/08.11.06_avis_sur_le_projet_de_loi_penitentiaire.pdf, consulté le 15 décembre 2008.
- COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, *Avis sur la prévention de la récidive*, Février 2013, 10 p. (en ligne). Disponible sur : http://www.cncdh.fr/sites/default/files/13_02_21_avis_sur_la_prevention_de_la_recidive_0.pdf, consulté le 15 avril 2014.

CONFÉRENCE DE CONSENSUS SUR LA PRÉVENTION DE LA RÉCIDIVE, *Pour une nouvelle politique publique de prévention de la récidive, Principe d'action et méthodes*, Rapport du jury de consensus remis au Premier Ministre, Paris, 20 février 2013, 40 p.

CONFÉRENCE DE CONSENSUS SUR LA PRÉVENTION DE LA RÉCIDIVE, *Rapport de présentation de la Conférence de consensus sur la prévention de la récidive*, Ministère de la Justice, Février 2013, 64 p.

CONFÉRENCE DE CONSENSUS SUR LA PRÉVENTION DE LA RÉCIDIVE, COMITÉ D'ORGANISATION, Fiche n°4, Les facteurs de risque, de protection et de désistance, 2013, 16 p., spéc. p. 4.

CONFÉRENCE NATIONALE DE CRIMINOLOGIE, *Rapport sur la faisabilité, la mise en place et le développement des Etudes, Recherches et Formations en Criminologie*, établi pour Madame la Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, 2010, 87 p.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, *Les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France*, Avis et Rapports du Conseil Economique et Social, Journaux officiels, Mars 2006, 331 p.

CONSEIL DE L'EUROPE, *Statistiques annuelle pénales, Space 1*, 2008, Strasbourg, 22 Mars 2010, 112 p
CONSEIL DE L'EUROPE, *Annual penal statistics, SPACE II, Persons serving non-custodial sanctions and mesures in 2011*, Strasbourg, 3 mai 2013, 86 p.

CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ, *Avis du 22 mai 2012 relatif au nombre de personnes détenues*, publié au JORF n°136 du 13 juin 2012, p. 9962.

CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ, *Avis relatif à la mise en oeuvre du régime de semi-liberté*, 26 septembre 2012, publié au JORF n°247 du 23 octobre 2012, texte n°62, 5 p.

CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ, Communiqué de presse, 14 juin 2013, (en ligne). Disponible sur : http://www.cglpl.fr/wp-content/uploads/2013/06/Com-de-presse_CGLPL_QPC-travail.pdf, consulté le 15 mars 2014.

CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ, *Avis du 24 mars 2014 relatif à l'encellulement individuel dans les établissements pénitentiaires*, publié au JORF n°95 du 23 avril 2014, texte n°117.

COUR DES COMPTES, *Garde et réinsertion, la gestion des prisons françaises*, Paris, La Documentation française, Janvier 2006, 195 p.

COUR DES COMPTES, *Le service public pénitentiaire, prévenir la récidive et gérer la vie carcérale*, Paris, La Documentation française, Juillet 2010, 227 p.

CULLEN F., GENDREAU P., *Assessing Correctional Rehabilitation – Policy, practice and prospects*, in REED W., WINTERFIELD L.(dir.), *Criminal Justice, Vol. 3, Policies, Processes and decisions of the criminal justice system*, National Institute of Justice, US department of Justice, 2000, 566 p., p. 109-175.

D

D'HAUSSONVILLE P-G., *Rapport présenté au nom de la commission d'enquête sur le régime des établissements pénitentiaires*, Paris, 1874, 535 p.

DINDO S., *Sursis avec mise à l'épreuve : la peine méconnue, une analyse des pratiques de probation en France*, Etude réalisée pour la DAP / Bureau PMJ1, Mai 2011, 395 p.

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Rapports d'activités :

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Rapports d'activités pour les années 1950 à 1984* (en ligne). Disponibles sur : <https://criminocorpus.hypotheses.org/5590>

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Rapport d'activité pour l'année 1999*, Paris, La Documentation Française, Paris, Juin 2001, 280 p.

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Rapport annuel d'activité pour l'année 2000*, Paris, La Documentation française, Mars 2002, 312 p.

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Rapport annuel d'activité pour l'année 2001*, Ministère de la Justice, Juillet 2003, 128 p.

Autres rapports :

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Rapport sur le fonctionnement du milieu ouvert*, Paris, Ministère de la Justice, 1983, 117 p.

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Le possible à trois ans . Expression du projet de service de l'administration pénitentiaire*, Ministère de la Justice, juillet-août 1990.

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Pour une méthodologie de travail social en établissement pénitentiaire*, Ministère de la Justice, Administration Pénitentiaire, Novembre 1998, 202 p.

Chiffres-clés, statistiques :

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Statistique mensuelle de la population écrouée et détenue en France, situation au 1er janvier 2013*, Bureau des études, de la prospective et des méthodes, Ministère de la Justice, 2013, 17 p.

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Les chiffres clés de l'Administration Pénitentiaire au 1^{er} janvier 2013*, DAP, Ministère de la Justice, 16 p.

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice, 1980-2014*, Sous-direction des personnes placées sous main de justice, Bureau des études et de la prospective, Ministère de la Justice, Mai 2014, 73 p.

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire au 1^{er} janvier 2015*, Ministère de la Justice, Juin 2015, 20 p.

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Statistique mensuelle de la population écrouée et détenue en France, Situation au 1er janvier 2015*, Ministère de la Justice, 2015, 48 p.

Bilans :

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Enquête-bilan national quantitatif et qualitatif de la NPAP entre le 1^{er} octobre 2004 et le 1^{er} avril 2005*, DAP/PMJ1, Juillet 2005, 28 p.

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, DIRECTION DES AFFAIRES CRIMINELLES ET DES GRÂCES, *Bilan de l'expérimentation placement sous surveillance électronique fin de peine*, Ministère de la Justice, Septembre 2010, 16 p.

Règles européennes :

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Les règles pénitentiaires européennes*, Ministère de la Justice, Aout 2006, 103 p.

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Les règles pénitentiaires européennes, une charte d'action pour l'Administration Pénitentiaire*, Ministère de la Justice, Avril 2007, 15 p.

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Les règles pénitentiaires européennes, référentiel de l'application des règles pénitentiaires européennes dans le système pénitentiaire français, 2008-2012*, Ministère de la Justice, Mars 2011, 15 p.

Bulletins d'informations, mémos, documents de présentations :

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Réforme des services chargés des missions d'insertion et de probation, programme de travail des directions régionales et « départements »*, Ministère de la Justice, Paris, Mars 1997, 15 p.

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, Bulletin d'information sur la réforme des services d'insertion et de probation, *Infos Express*, n°2, Ministère de la justice, Septembre 1997, 4 p.

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, Bulletin d'information sur la réforme des services d'insertion et de probation, *Infos Express*, n°4, Ministère de la justice, Décembre 1998, 4 p.

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, Bulletin d'information sur la réforme des SPIP, *Infos Express*, n°7, Ministère de la Justice, Juin 2000, 4 p.

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, Organisation des SPIP, *Mémo SPIP n°14*, 18 mai 2010, Ministère de la Justice, 4 p.

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Services Pénitentiaires d'insertion et de probation, Enjeux de la nouvelles organisation*, Ministère de la Justice, Septembre 2009, 6 p.

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Prise en charge du segment 1*, Document de présentation, Ministère de la Justice, 2011, 8 p.

Référentiels, méthodes de prise en charge :

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Note relative au développement des programmes de prévention de la récidive*, DAP, PMJ1, 16 juillet 2007.

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Référentiel Programme Prévention de la Récidive*, Ministère de la Justice, 2010, 64 p.

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *DAVC, Document de travail*, version du 2 février 2010, document non diffusé.

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, GROUPE DE TRAVAIL NATIONAL CONSACRÉ AUX MÉTIERS DES SPIP, *Référentiel des pratiques opérationnelles des SPIP, Référentiel n°1 relatif aux activités des personnels des SPIP, Problématisation des enjeux liés aux activités des personnels des SPIP*, DAP/PMJ/PMJ1, Janvier 2015, 24 p.

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA POLICE NATIONALE, *Conclusion des deux missions d'enquête de l'IGPN relatives au traitement des procédures judiciaires par la Direction Départementale de la Sécurité Publique 44 impliquant M. Tony Meilhon*, Ministère de l'Intérieur, Paris, 2011, 3 p.

DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ÉTUDES, DE L'ÉVALUATION ET DES STATISTIQUES, *La santé mentale et le suivi psychiatrique des détenus accueillis par les services médico-psychologiques régionaux, Etudes et Résultats*, 2002, n°181, 12 p.

E

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Eléments de connaissance socio-démographiques*, 19^e promotion de CPIP, ENAP, Département de la recherche, Octobre 2014, 8 p.

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, DIRECTION DE LA FORMATION INITIALE, *Formation initiale de la 19^e promotion d'élèves conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation*, du 8 septembre 2014 au 8 septembre 2016, Plaquette de présentation, ENAP, Ministère de la Justice, 2014, 32 p.

F

FARGE D., *La libération conditionnelle*, Rapport remis au Garde des Sceaux, Ministère de la Justice, Février 2000, 117 p.

FAGET J., *Permanence d'orientation pénale et enquêtes sociales rapides*, Evaluation Nationale, Ministère de la Justice, Mars 1996, 77 p.

FAUGERON C., BOULAIRE J.M., Quelques remarques à propos de la récidive, *Etudes et données pénales*, vol. 65, CESDIP, 1992, 26 p.

FENECH G., *Le placement sous surveillance électronique mobile*, Rapport de la mission confiée par le premier Ministre à Monsieur Georges Fenech, député du Rhône, Ministère de la Justice, Avril 2005, 81.

G

GARRAUD J-P., *Réponses à la dangerosité, Rapport sur la mission parlementaire confiée par le Premier Ministre, sur la dangerosité et la prise en charge des individus dangereux*, La Documentation française, Octobre 2006, 193 p.

GENDREAU P., GOGGIN C., CULLEN F. T., *L'incidence de l'emprisonnement sur la récidive*, Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada, Rapport au solliciteur général du Canada, Mars 1999, 55 p.

GIL-ROBLES A., COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME AU CONSEIL DE L'EUROPE, *Rapport sur le respect effectif des droits de l'homme en France*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 15 février 2006, 184 p.

GIOVANNANGELI D., CORNET J.P., MORMONT C., *Etude comparative dans les 15 pays de l'Union Européenne : les méthodes et les techniques d'évaluation de la dangerosité et du risque de récidive des personnes présumées ou avérées délinquants sexuels*, Université de Liège, Faculté de Psychologique et des Sciences de l'Education, Service de psychologie clinique, 2000, 36 p.

GIUDICELLI A. (dir.), *Le champ de la prévention de la récidive dans sa dimension multi-partenariale et interinstitutionnelle en Charente-Maritime : étude locale et perspectives comparatistes*, Mission de recherche Droit et Justice, Rapport final, 2014, 501 p.

GORCE I., *Propositions pour une définition du métier de conseiller d'insertion et de probation*, Ministère de la Justice, 29 septembre 2008, 9 p.

GRAS L., *La socialisation professionnelle des CIP, Rapport intermédiaire, Profil et représentations du métier des élèves de la 12^e promotion*, ENAP, Ministère de la Justice, Rapport intermédiaire, 2008, 44 p.

GRAS L., LAPEYRONIE M., *Qui devient conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation ?, Evolution du profil socio-démographique des CPIP à l'entrée en formation de 1995 à 2013*, ENAP, 2014, 12 p

GUINCHARD S., *L'ambition raisonnée d'une justice apaisée*, Rapport au garde des Sceaux, La Documentation française, Paris, 2008, 344 p.

H

HAMMARBERG T., COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME DU CONSEIL DE L'EUROPE, *Mémoire faisant suite à la visite en France du 21 au 23 mai 2008*, Conseil de l'Europe, 20 novembre 2008, 67 p.

HANNAH-MOFFAT K., MAURUTTO P., *Évaluation du risque et des besoins chez les jeunes contrevenants : un aperçu présenté à la division de la recherche et de la statistique*, Ministère de la Justice, Département de sociologie, Université de Toronto (Mississauga), Canada, 2003, 78 p.

HANSON K.R., *Etablissement d'une échelle actuarielle sommaire du risque de récidive sexuelle*, Solliciteur général du Canada, Avril 1997, 34 p.

HANSON K.H., *L'exactitude des évaluations du risque de récidive chez les délinquants sexuels : une méta-analyse*, Sécurité publique et protection civile Canada, 2007, 47 p.

HANSON K.R., et al., *Recherche sur l'efficacité des programmes de traitement pour délinquants sexuels : lignes directrices du Comité de Collaboration sur les Données Collectives relatives aux Résultats aux fins d'évaluation*, Partie 1, Introduction et aperçu, Sécurité Publique du Canada, Février 2007, 24 p.

HANSON K.H., BUSSIÈRE M.T., *Les prédicteurs de la récidive chez les délinquants sexuels : une méta-analyse*, Travaux et Services gouvernementaux, Canada, 1996, 52 p.

HANSON K.H., HARRIS A., *Les prédicteurs dynamiques de la récidive sexuelle*, Travaux publics et Services gouvernementaux de Canada, 1998, 54 p.

HANSON K.R., HARRIS A. J. R., SCOTT T.-L., HELMUS L., *Assessing the risk of sexual offenders on community supervision : the dynamic supervision project*, Sécurité Publique du Canada, 2007, 61 p.

HANSON K.R., MORTON-BOURGON K., *Les prédicteurs de la récidive sexuelle : une méta-analyse à jour*, Sécurité Publique et Protection Civile du Canada, Février 2002, 62 p.

HANSON K.H., THORNTON D., *Statique-99 : une amélioration des évaluations actuarielles du risque chez les délinquants sexuels*, Recherche correctionnelles, Ministère du Solliciteur général du Canada, Février 1999, 31 p.

HANSON K.H., THORNTON D., *Notes sur l'élaboration de la Statique-2002*, Recherche correctionnelles, Ministère du Solliciteur général du Canada, Janvier 2003, 33 p.

HANSON K.H., WALLACE-CAPRETTA S., *Étude de divers programmes de traitement pour hommes violents*, Travaux publics et services gouvernements du Canada, Sécurité publique Canada, 2000, 30 p.

HAUTE AUTORITÉ DE SANTÉ, *Recommandations de la commission d'audition, Audition Publique, Prise en charge de la psychopathie*, 15-16 décembre 2005, 16 p.

HAUTE AUTORITÉ DE SANTÉ, *Rapport d'orientation, Prise en charge de la psychopathie*, 2006, 67 p.

HAUTE AUTORITÉ DE SANTÉ, *Expertise psychiatrique pénale, Rapport de la commission d'audition*, 25-26 janvier 2007, 71 p.

HAUTE AUTORITÉ DE SANTÉ, *Audition Publique, Dangersité psychiatrique : étude et évaluation des facteurs de risque de violence hétéro-agressive chez les personnes ayant des troubles schizophréniques ou des troubles de l'humeur; Recommandations de la Commission d'audition*, Mars 2011, 29 p.

HAUTE AUTORITÉ DE SANTÉ, *Rapport d'orientation de la commission d'audition, Audition publique*,

Dangerosité psychiatrique : étude et évaluation des facteurs de risque de violence hétéro-agressive chez les personnes ayant des troubles schizophréniques ou des troubles de l'humeur, Mars 2011, 78 p.

Hirschelmann-Ambrosi A. (dir.), *Evaluation Transversale de la Dangerosité*, Rapport de recherche, Note de synthèse, Université de Rennes 2, Mars 2012, 10 p.

HUYGHE S., *Avis présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi de finances pour 2012, Tome IV, Administration Pénitentiaire et Protection Judiciaire de la Jeunesse*, Assemblée nationale, 12 octobre 2011, 118 p.

HYEST J-J., CABANEL G-P., *Rapport n°449 de la commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 10 février 2000*, 2 t., Décembre 2000, Sénat, 775 p.

I

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES JUDICIAIRES, *Les Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation*, Rapport, Juillet 2011, 486 p.

INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES JUDICIAIRES, *Evaluation du fonctionnement des comités de probation et propositions pour améliorer l'efficacité de leur action*, Ministère de la Justice, Paris, Novembre 1993, 105 p.

INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES JUDICIAIRES, *Rapport de la mission sur le fonctionnement des SPIP*, Ministère de la Justice, Août 2006, 92 p.

INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES JUDICIAIRES, *Rapport de la mission sur les conférences régionales d'aménagement de peines*, Ministère de la Justice, Mars 2008, 66 p.

INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES JUDICIAIRES, *Evaluation du nombre de peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution*, Ministère de la Justice, Mars 2009, 107 p.

INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES JUDICIAIRES, *Inspection de fonctionnement du service de l'application des peines du tribunal de grande instance de Nantes*, Rapport n°13/2011, Ministère de la Justice, Paris, Février 2011, 36 p.

INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES JUDICIAIRES, INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION, *Rapport de la mission d'audit de modernisation sur l'accélération de la création des BEX dans les juridictions judiciaires*, Ministère de la Justice, Avril 2006, 71 p.

INSPECTION DES SERVICES PÉNITENTIAIRES, *Evaluation du fonctionnement des services unifiés*, Ministère de la Justice, Paris, Juillet 1996, 130 p.

INSPECTION DES SERVICES PÉNITENTIAIRES, *Rapport relatif aux conditions de la prise en charge de M. Tony Meilhon par le SPIP de Loire-Atlantique*, Ministère de la Justice, Paris, Février 2011, 27 p.

INSPECTION DES SERVICES PÉNITENTIAIRES, *Rapport relatif à l'utilisation du DAVC et aux pratiques d'évaluation des personnes placées sous main de justice*, Ministère de la Justice, 2013, 58 p.

K

KARSENTY J.C., DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Note de conjoncture sur les CPAL*, Note au conseiller technique, 24 juin 1991, 22 p.

KARSENTY J.C., DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE, *Evaluation du fonctionnement des CPAL*,

Note au Directeur de cabinet du Garde des Sceaux, 15 juin 1992, 3 p.

KENSEY A., Dix ans d'évolution du nombre de personnes écrouées de 2000 à 2010, *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, Octobre 2010, n°5, 8 p.

KENSEY A., BENAOUA A., Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation, *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, n°36, DAP, Mai 2011, 8 p.

KENSEY A., LE TOQUEUX J-L, Vingt ans d'activité des comités de probation et d'assistance aux libérés, *Infostat Justice*, n°20, Mars 1991, Ministère de la Justice, 4 p.

KENSEY A., LOMBARD F., TOURNIER P.V., *Sanctions alternatives à l'emprisonnement et récidive*, Ministère de la Justice, DAP, PMJ1, Mai 2005, 308 p.

KENSEY A., TIMBART O., La population des prisons a augmenté de 60% en vingt ans, *Infostat Justice*, n°25, Octobre 1991, Ministère de la Justice, 4 p.

KENSEY A., TOURNIER P.V., Le retour en prison, analyse diachronique, *Travaux & documents*, n°40, Ministère de la justice, Direction de l'Administration Pénitentiaire, Avril 1991, 95 p.

KENSEY A., TOURNIER P.V., *Placement extérieur, semi-liberté, libération conditionnelle. Des Aménagements d'exception*, Ministère de la Justice, 2 t., DAP, PMJ1, CESDIP, Février 2000, 155 p.

KENSEY A., TOURNIER P.V., Aménagements de peines privatives de liberté, des mesures d'exception, *Questions Pénales*, CESDIP, Juin 2000, XIII, 3, 4 p.

KENSEY A., TOURNIER P.V., *Arithmétique de l'exécution des peines, enquête nationale par sondage sur les modalités d'exécution des peines privatives de liberté*, DAP / PMJ1, CESDIP, Ministère de la Justice, Travaux et documents n°60, Mai 2002, 148 p.

KENSEY A., NARCY M., Les caractéristiques socio-démographiques des personnes sous P.S.E. (2000-2006), *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, Février 2008, n°21, DAP, 4 p.

KILLIAS M., VILLETAZ P., ZODER I., *The effects of custodial vs. non-custodial sentences on re-offending : a systematic review of the state of knowledge*, Campbell Systematic Reviews, October 2006, 76 p.

L

LALANDE P., LAMALICE O., *La sévérité pénale à l'heure du populisme*, Ministère de la Sécurité publique du Québec, Canada, 2006, 83 p.

LAMANDA V., *Amoindrir les risques de récidives criminelles des condamnés dangereux*, Rapport à M. le Président de la république, La Documentation française, Mai 2008, 70 p.

LANDENBERG N.A., WILSON S.J., *Effects of cognitive-behavioral programs for criminal offenders*, Campbell Systematic Reviews, 2007, 30 p.

LANDREVILLE P., Le critère de la récidive dans l'évaluation des mesures pénales, *Déviance et Contrôle social*, Services d'études pénales et criminologiques, n°36, 1982, 162 p.

LARMINAT (DE) X., L'exécution des peines en milieu ouvert entre diagnostic à visée criminologique et gestion des flux, *Questions Pénales*, 2011, XXIV, n°2, CESDIP, 4 p.

LARMINAT (DE) X., *En apesanteur ou entre deux feux ? Les personnels d'encadrement des services de*

probation au prisme des recompositions pénitentiaires, Etudes et données pénales, n°114, CESDIP, 2014, 147 p.

LERCERF J-R., *Rapport n°143 fait au loi de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi pénitentiaire*, Sénat, 17 décembre 2008, 439 p.

LECERF J-R., BORVO COHEN-SEAT N., *Rapport d'information n°629 fait au nom des lois et de la commission pour le contrôle de l'application des lois sur l'application de la loi pénitentiaire n°2009-1436*, Sénat, 4 juillet 2012, 93 p.

LETURCQ F., *Peines planchers : application et impact de la loi du 10 août 2007*, *Infostat Justice*, Juin 2012, n°118, 6 p.

LHUILIER D. (dir.), *Changements et construction des identités professionnelles : les travailleurs sociaux pénitentiaires*, Psy Form, Rapport final, 2007, 125 p.

LISPEY M.W., LANDENBERG N.A., *Cognitive-behavioral programs for juvenile and adults offenders : a meta-analysis of controlled intervention studies*, Campbell Collaboration, 2006, 21 p.

LISPEY M.W., LANDENBERG N.A., WILSON S.J., *Effects of cognitive-behavioral programs for criminal offenders*, Campbell Systematic Reviews, 2007, 30 p.

M

MAGENDIE J-C, *Célérité et qualité de la justice, La gestion du temps dans le procès*, Rapport remis au Garde des Sceaux, La Documentation française, Septembre 2004, 186 p.

MERMAZ L., FLOCH J., *Rapport n°2521 fait au nom de la commission d'enquête sur la situation dans les prisons françaises*, 2 t., Assemblée Nationale, Décembre 2000, 893 p.

MCNEILL F., *A new paradigm for social work with offenders ?* CjScotland, 2006, 5 p.

MCNEILL F., *Towards effective practice in offender supervision*, Report, University of Glasgow, The Scottish Centre for Crime & Justice Research, 2009, 58 p.

MCNEILL F., WEAVER B., *Changing Lives ? Desistance research and offenders management*, Glasgow School of Social Work, The Scottish Centre for Crime & Justice Research, 2009, 65 p.

MILBURN P., SALAS D. (dir.), *Les Procureurs de la République : de la compétence personnelle à l'identité collective*, CESDIP, Mission Droit et Justice, Mai 2007, 189 p.

MILBURN P., JAMET L., *La prévention de la récidive comme secteur de l'action institutionnelle : processus d'ajustements entre acteurs, normes et pratiques*, Mission de recherche Droit et Justice, Rapport final, 2013, 156 p.

MINISTÈRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, *Guide pratique de la LOLF, Comprendre le budget de l'Etat*, Juin 2012, 100 p., 52 p. (en ligne). Disponible sur : http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publicque/files/files/documents/ressources_documentaire/publications/guide_pratique_lolf/2012/guidelolf2012.pdf, consulté le 15 janvier 2013.

MINISTÈRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, *La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001*, Juin 2004, 52 p., (en ligne). Disponible sur : http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/performance/guide_performance_2004.pdf, consulté le 15 janvier 2013.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Guide méthodologique de l'exécution et l'aménagement des peines*, Ministère de la Justice, SG/DSG/DACG/DAP/DPJJ, Septembre 2009.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Rapport du groupe de travail sur le service de l'application des peines*, juin 2011, 69 p.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Rapport sur l'amélioration du fonctionnement des Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation*, juin 2011, 29 p.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Rapport sur l'évolution du droit de l'application et de l'exécution des peines*, Juin 2011, 36 p.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Budget 2013*, Octobre 2012, 12 p.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Les chiffres-clés de la justice 2014*, Ministère de la Justice, Sous-direction de la statistique et des études, 2014, 42 p.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Budget 2015, Plaquette de présentation*, Octobre 2014, 16 p., (en ligne). Disponible sur : http://www.justice.gouv.fr/publication/budget_justice_2015.pdf, consulté le 12 janvier 2015.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE, DIRECTION DES AFFAIRES CRIMINELLES ET DES GRÂCES, Fiche de synthèse : La comparution immédiate. Eléments d'évaluation des pratiques mises en oeuvre, 9 octobre 2012, 3 p.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE, SOUS-DIRECTION DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES, *Annuaire statistique de la Justice*, éd. 2011-2012, 2012, Paris, La Documentation française, 368 p.

MORGAN R., EVANS M., *Prévention de la torture en Europe, Les normes du CPT concernant les prisonniers*, Association pour la Prévention de la torture, Brochure n°6, Genève, 2002, 300 p.

MOTIUK L., SERIN R. (éd.), *Compendium 2000 des programmes correctionnels efficaces*, Service Correctionnel Canada, 2000, (en ligne). Disponible sur : <http://www.csc-scc.gc.ca/recherche/compendium/2000/index-fra.shtml>, consulté le 10 mars 2011.

MOUHANNA C., *Etude évaluative sur les services sociaux unifiés*, DAP, Ministère de la Justice, Novembre 1990, 198 p.

MOUHANNA C. (dir.), *La coordination des politiques judiciaires et pénitentiaires. Une analyse des relations entre monde judiciaire et administration pénitentiaire*, Rapport, Mission de Recherche Droit et Justice, 2011, 193 p.

MOULIN V. (dir.), *Les groupes de parole de prévention de la récidive des personnes placées sous main de justice*, Rapport, Synthèse, GIS CRIMSO, Université européenne de Bretagne Rennes 2, Mission Droit et Justice, 10 p.

N

NADAL J.L., *Refonder le Ministère Public*, Rapport de la Commission de modernisation de l'action publique à Mme la Garde des Sceaux, Ministère de la Justice, Novembre 2013, 124 p.

O

OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA DÉLINQUANCE ET DES RÉPONSES PÉNALES, LOLLIVIER S., SOULEZ C. (dir.), *La criminalité en France, Rapport de l'ONDRP 2014*, INHESJ, ONDRP, 2014, 1260 p.

OTTENHOF R. (dir.), FAVARD A.-M. (coord.), *L'exécution par l'administration pénitentiaire des mesures de milieu ouvert*, Rapport de recherche, Nantes, Mission de recherche Droit et Justice, 2001, Rapport final, 232 p.

P

PEYREFITTE A., *Réponses à la violence*, Rapport à M. le Président de la République présenté par le Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance, La Documentation française, Paris, juillet 1977, 193 p.

PHENIX A., DOREN D., HELMUS L., HANSON K.H., THORNTON D., *Règles de codage pour l'échelle Statique-2002*, Sécurité publique, Canada, 2008, 138 p.

PITOUN A., KENSEY A., TOURNIER P.-V., LEVY R., *Sous surveillance électronique. La mise en place du « bracelet électronique » en France (octobre 2000-mai 2002)*, *Travaux & documents*, n°61, Ministère de la Justice, DAP, 2003, 223 p.

PITOUN A., TOURNIER P.V., LÉVY R., *placement sous surveillance électronique, la mise en place du PSE en France*, *Etudes et données pénales*, n°93, CESDIP, 2004, 176 p.

POUTET C., *L'activité des associations socio-judiciaires*, *Infostat Justice* n°79, Ministère de la Justice, Décembre 2004, 4 p.

PRISON SERVICE ORDER, *Offender Assessment and Sentence Management. OASys*, HM Prison Service, n°228, 2005, 99 p.

R

RAIMBOURG D., *Rapport n°2941 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi (n°2753 rectifié) de MM. Dominique Raimbourg, Jean-Marc Ayrault et plusieurs de leurs collègues visant à instaurer un mécanisme de prévention de la surpopulation carcérale*, Assemblée Nationale, Novembre 2010, 52 p.

RAIMBOURG D., *Encellulement individuel. Faire de la prison un outil de justice*, Rapport de la mission auprès de la Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, Madame Christiane Taubira, confiée par le Premier Ministre, Monsieur Manuel Valls, du 10 au 30 novembre 2014, Ministère de la Justice, Novembre 2014, 52 p.

RAIMBOURG D., HUYGHE S., *Rapport d'information n°652 déposé par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale*, Assemblée Nationale, Janvier 2013, 199 p.

RAZAC O., *Le placement sous surveillance électronique mobile : un nouveau modèle pénal ?*, ENAP, Direction de la Recherche et du Développement, Rapport, 2010, 225 p.

RAZAC O., GOURIOU F., SALLE G., *Les rationalités de la probation française*, ENAP, Direction de la

recherche et vde la Documentation, CIRAP, 2013, 182 p.

RENNEVILLE M., La dangerosité en psychiatrie : une perspective historique, *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, n°37, octobre 2011, DAP, 6 p.

RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES, 5^e conseil de modernisation des politiques publiques, Rapport d'étape, Ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, Mars 2011, 199 p.

ROBERT J-H, *Rapport de la Commission d'Analyse et de suivi de la récidive*, Rapport remis au Garde des Sceaux, Ministère de la Justice, juillet 2007, 110 p.

ROSSIGNOL V., *L'entrevue motivationnelle, un guide de formation*, Programme de recherche sur les addictions, centre de recherche de l'hôpital Douglas, Québec, Canada, 2001, 83 p

RUGO A., *Le milieu ouvert : le tournant 1983-1998*, Lyon, Association de recherches et d'études des politiques sociales, Rapport au ministère de la Justice, 1988, 156 p.

S

SÉNAT, *Le plaider coupable*, Les documents de travail du Sénat, Série Législation Comparée, n°122, Mai 2003, 34 p.

SÉNAT, *Les procédures pénales accélérées*, Les documents de travail du Sénat, Série Législation Comparée, n°146, Mai 2005, 35 p.

SÉNAT, *La libération conditionnelle*, Les documents de travail du Sénat, Série de législation comparée n°152, Service des études juridiques, Novembre 2005, 44 p.

SÉNAT, *Les peines minimales obligatoires*, Les Documents de travail du Sénat, Série Législation comparée, n°165, Septembre 2006, 41 p.

SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL DE LA JUSTICE, *Dix ans Maisons de justice, Bilan et perspectives*, Actes du colloque, 2-3 décembre 2009, 327 p.

SILICANI J-L., *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique : faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, Paris, La Documentation française, Avril 2008, 240 p.

SINÉ A., LANNAUD B., La mesure de la performance de l'action publique, in ARKWIGHT E., BOISSIEU (DE) C., LORENZI J-H., SAMSON J., *Economie politique de la LOLF*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, 2007, n°65, 372 p., p.253-290.

SMEDSLUND G., DALSBØ T.K., STEIRO A. K., WINSVOLD A., CLENCH-AAS J., *Cognitive-behavioral therapy for men who physically abuse their female partner*, Campbell Systematic Reviews, 2010, 28 p.

SMITH P., GOGGIN C., GENDREAU P., *Effets de l'incarcération et des sanctions intermédiaires sur la récidive : effets généraux et différences individuelles*, Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada, Rapport au solliciteur général du Canada, Janvier 2002, 48 p.

SUGG D., MOORE L., HOWARD P., Electronic Monitoring and Offending Behaviour - Recidivism Results for the Second Year of Trials of Curfew Orders, *Home office online report*, 59/04, 2001, 4 p.

T

TIMBART O., 20 ans de condamnations pour crimes et délits, *Infostat Justice*, Avril 2011, n°114, Ministère de la Justice, 8 p.

TIMBART O., LUMBROSO S., BRAUD V., *Le taux d'exécution des peines d'emprisonnement ferme*, Ministère de la Justice, Avril 2002, 41 p.

TIMBART O., TORTERAT J., L'exécution des peines d'emprisonnement ferme, *Infostat Justice*, n°83, Juillet 2005, Ministère de la Justice, 4 p.

TOURNIER P.V., Prisons d'Europe, Inflation carcérale et surpeuplement, *Questions Pénales*, CESDIP, XXII, 2, Mars 2000, 4 p

TOURNIER P.V., L'exécution des peines privatives de liberté, aménagement ou érosion ?, *Questions Pénales*, CESDIP, Décembre 2001, 4 p.

TOURNIER P.V., Alternatives à la détention en Europe, *Questions Pénales*, CESDIP, Septembre 2002, 4 p.

TOURNIER P.V., PSE, est ce que ça marche ?, *contribution au rapport 2010 de l'Observation National de la délinquance et des réponses pénales*, Juillet 2010, 10 p.

TOURNIER P.V., KENSEY A., Aménagement de peines privatives de liberté, des mesures d'exception, *Questions Pénales*, CESDIP, XIII.3., Juin 2000, 4 p.

TOURNIER P.V., LECONTE B., MEURS D., L'érosion des peines, analyse de la cohorte des condamnés à une peine de trois ans et plus, libérés en 1982, *Etudes et données pénales*, CESDIP, n°49, 1985, 87 p.

TOURNIER P.V., MARY F.L., PORTAS C., Au-delà de la libération, observation suivie d'une cohorte d'entrants en prison, CESDIP, *Etudes et données pénales*, n°6, 1997, 120 p.

TRABUT C., *Rapport de la mission d'expertise et de proposition sur les SPIP*, Ministère de la Justice, Août 2008, 10 p.

TRUCHE P., *Rapport de la commission de réflexion sur la justice, au Président de la République, La documentation française*, Juillet 1997, 500 p.

U

URVOAS J.-J., *Rapport d'information n°2388 déposé par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur l'encellulement individuel*, Assemblée National, Novembre 2014, 90 p.

W

WALLACE M., TUNER J., MATARAZZO A., BABYAK C., *La mesure de la criminalité au Canada : présentation de l'indice de gravité de la criminalité et des améliorations au Programme de déclaration uniforme de la criminalité*, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada, 2009, 48 p.

WARSMANN J-L., Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison, Rapport de la mission parlementaire, Ministère de la Justice, Avril 2003, 76 p.

WARSMANN J-L., *Rapport d'information n°2378 sur la mise en application de la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, Assemblée Nationale, 15 juin 2005, 71 p., spéc. p. 38 et s.

WEBSTER C.D., DOUGLAS K.S., EAVES D., HART S.D., *HCR-20, Evaluation du risque de violence*, Version 2, 1997, 73 p.

Z

ZOCCHETTO F., *Rapport d'information n°17 au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur les procédures accélérées de jugement en matière pénale*, Sénat, Octobre 2005, 117 p

ZOCCHETTO F., *Rapport n°358 au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs*, Sénat, Juillet 2007, 102 p.

Rapports d'activité et documents internes aux SPIP étudiés

SPIPA :

- Rapport d'activité pour l'année 2010, 93 p.
- *Rapport d'activité pour l'année 2012*, 32 p.
- Protocole des modalités de prises en charge des aménagements de peine recherche d'emploi, avril 2012, 3 p.

SPIP B :

- *Rapport d'activité pour l'année 2009*, 44 p.
- *Rapport d'activité pour l'année 2010*, 62 p.
- *Rapport d'activité pour l'année 2011*, 50 p.
- *Rapport d'activité pour l'année 2012*, 34 p.
- *Protocole de mise en oeuvre de la SEFIP*, décembre 2011, 8 p.

SPIP C

- *Rapport d'activité pour l'année 2009*, version numérique
- *Rapport d'activité pour l'année 2010*, 40 p.

Notes, observations, commentaires de décisions de justice

BONIS-GARÇON E.

- obs. sous Cass. Crim. 7 nov. 2007, n°07-82598, bull. crim. n°270, *Dr. Pén.*, 2008, chron. 2, n°30.
- obs. sous Cass., avis, 26 janvier 2009, n°08-00013, bull. crim. 2009, avis n°1 ; *Dr. Pén.*, 2010, chron. 2, n°12.
- obs. sous Cass. Crim. 20 jan. 2009, n°08-85669, bull. crim. n°20 ; *Dr. Pén.*, 2010, chron. 2, n°17.
- obs. sous Cass. Crim., avis, 18 janvier 2010, n°09-00005, bull. crim. 2010, avis n°1 ; *Dr. pén.*, 2011, Chron. 2, n°6.
- Obs. sous Cass. Crim. 3 février 2010, pourvoi n°09-84850, non publié ; *Dr. Pén.*, 2011, Chron. 2, n°28.
- obs. sous Cass. Crim. 30 nov. 2010, n°10-80460, bull. crim. n°190 ; *Dr. Pén.*, 2011, chron. 2, n°6.
- obs. sous Cass. Crim. 11 janv. 2011, n°10-81781, bull. crim. n°4 ; *Dr. Pén.*, 2012, chron. 2, n°15.
- obs. sous Cass. Crim. 14 mars 2012, pourvoi n°11-85373, inédit ; *Dr. pén.*, 2013, chron. 3, n°34.
- obs. sous Cass. Crim. 27 juin 2012, n°11-86773, inédit ; *Dr. Pén.*, 2013, chron. 3, n°14.
- obs. sous Cass. Crim. 21 nov. 2012, n°11-85867, bull. crim. n°253 ; *Dr. Pén.*, 2013, chron. 3, n°18.
- obs. sous Cass. Crim. 30 janv. 2013, n°11-89224, bull. crim. n°33 ; *Dr. Pén.*, 2014, chron. 3, n°17.
- obs. sous Cass. Crim. 25 juin 2013, n°12-84810, inédit ; *Dr. Pén.*, 2014, chron. 3, n°17.
- obs. sous Cass. Crim. 6 nov. 2013, n°13-83798, bull. crim. n°113 ; *Dr. Pén.*, 2014, chron. 3, n°14.

BOULOC B. :

- obs. sous Cass. Crim. 6 décembre 1994, pourvoi n°94-82452, bull. crim. n°395 ; *RSC*, 1995, p. 573.
- obs. sous Cass. Crim., 27 mars 1996, bull. crim. n°140 ; *RSC*, 1997, p. 375.
- obs. sous Cass. crim. 1 avril 1998, pourvoi n°97-86672, bull. crim. n°126 ; *RSC*, 1999, p. 97.

CÉRE J-P. :

- obs. sous CEDH, 13 sept. 2005, *Ostrovar c. Moldavie*, n°35207/03 ; *AJ pénal*, 2005, p. 421.

CÉRE J-P., HERZOG-ÉVANS M.

- obs. sous CEDH, 11 déc. 2012, *Banu c. Roumanie*, n°60732/09, 30 ; *D.*, 2013, p. 1304-1315
- obs. sous CEDH, 5e section, 25 avril 2013, *Canali c. France*, n°40119/09 ; *AJ Pénal*, 2013, p. 403-405.
- obs. sous TA Rouen, 27 mars 2008, n°0602590 ; *Rev. Pén.*, 2008, p. 413-416.

CÉRE J-P., HEROZG-ÉVANS M., PÉCHILLON E.,

- obs. sous CEDH 20 janv. 2011, Payet c. France, n°19606/08 ; *D.* 2011, p. 1306-1313.

DANET J. :

- note sous Cass. Avis, 18 janvier 2010, n°09-00005, bull. crim. 2010, avis n°1 ; *AJ Pénal*, 2010, p. 187-189.

DELMAS SAINT-HILAIRE J-P. :

- obs. sous Cass. Crim., 29 juin 2000, bull. crim. n°95 ; *RSC*, 2001, p. 167.

FORTIS E. :

- obs. sous Cass., avis, 26 janvier 2009, n°08-00013, bull. crim. 2009, avis n°1 ; *RSC*, 2010, p. 125.

HERZOG-EVANS M. :

- obs. sous Cass. crim. 20 juin 2001, n°01-81313, bull. crim. n°155 ; *D.*, 2003, chron. p. 924.
- obs. sous TA Nantes, 19 juill. 2004, n°04-03193 ; *AJ Pénal*, 2004, p. 413.
- obs. sous CEDH, 1ère section n°63378/00 Mayzit c. Russie, 20 janvier 2005 ; *AJ Pénal*, 2005, p. 165.
- obs. sous Cass. Crim., 15 févr. 2005, bull. crim. n°58 ; *AJ Pénal*, 2005, p. 205.
- obs. sous CE, 8 sept. 2005, n°284803 ; *AJ Pénal*, 2005, p. 377.
- obs. sous CA Paris, 26 janvier 2006, n°05-08553, inédit ; *AJ Pénal*, 2006, p. 130.
- obs. sous Cass. Crim. 24 janv. 2007, n°06-82217, bull. crim. n°21 ; *D.*, 2008, pan. 1023.
- obs. sous Cass. Crim. 24 janv. 2007, n°06-82217, bull. crim. n°21 ; *AJ Pénal*, 2007, p. 288.
- obs. sous CA Nancy, Chambre de l'instruction, 1 mars 2007, n°2007-00011 ; *AJ Pénal*, 2007, p. 335.
- obs. sous Cass. Crim. 7 nov. 2007, n°07-82598, bull. crim. n°270 ; *AJ Pénal*, 2008, p. 44.
- obs. sous Cass. Crim. 9 avril 2008, n°07-88159, bull. crim. n°98 ; *AJ Pénal*, 2008, p. 370.
- obs. sous Crim. 20 janv. 2009, n°08-82807, bull. crim. n°18 ; *AJ Pénal*, 2009, p. 139.
- obs. sous Cass. Crim., 28 oct. 2009, n°09-80923, inédit ; *AJ Pénal*, 2010, p. 44.
- obs. sous Cass. Crim. 12 novembre 2009, n°09-82.804, inédit ; *AJ Pénal*, 2010, p. 203-205.
- obs. sous Cass. Crim. 25 novembre 2009, n°09-82.971, bull. crim. n°197 ; *AJ Pénal*, 2010, p. 90-91.
- obs. sous Cass. Crim. 3 février 2010, pourvoi n°09-84850, inédit ; *AJ Pénal*, 2010, p. 334-336.
- obs. sous CA Versailles, 18 mars 2010, n°09-04433, inédit ; *AJ Pénal*, 2011, p. 42.
- obs. sous Cass. Crim. 9 juin 2010, pourvoi n°09-87667, inédit ; *AJ Pénal*, 2011, p. 255.
- note sous Cass. Crim. 9 juin 2010, pourvoi n°09-87677, inédit ; *AJ Pénal*, 2011, p. 255 et s.
- obs. sous Cass. Crim. 5 janvier 2011, n°10-84136, inédit ; *AJ Pénal*, 2011, p. 536.
- obs. sous CEDH 20 janv. 2011, Payet c. France, n°19606/08 ; *AJ Pénal*, 2011, p. 88-92.
- obs. sous Cass. Crim. 28 avril 2011, n°10-87799, bull. crim. , n°79 ; *AJ Pénal*, 2012, p. 107.
- obs. sous Cass. Crim. 28 avril 2011, pourvoi n°10-88890, bull. crim. n°81 ; *AJ Pénal*, 2011; p. 604-605.
- obs. sous Cass. Crim. 14 mars 2012, pourvoi n°11-85373, inédit ; *AJ Pénal*, 2013, p. 112.

LÉNA M.

- note sous Cass., avis, 26 janvier 2009, n°08-00013, bull. crim. 2009, avis n°1 ; *D.*, 2009, p. 501.

PÉCHILLON E. :

- obs. sous TA Rouen, 27 mars 2008, n°0602590 ; *AJ pénal*, 2008, p. 245.
- obs. sous TA Rouen, 6 mai 2009, n°0900578, *AJ Pénal*, 2009, p. 278.
- obs. sous CAA Douai, 1ère ch, 12 novembre 2009, n°09DA00782, *AJ Pénal*, 2010, p. 91.
- obs. sous Crim 29 février 2012, pourvoi n°11-88.441, *bull. crim. n°58*, *AJ Pénal*, 2012, p. 471-474.
- obs. sous CE, 6 déc. 2013, n°363290, *AJ Pénal*, 2013, p. 143.

PIN X. :

- note sous Cass., avis, 26 janvier 2009, n°08-00013, *bull. crim. 2009*, avis n°1 ; *Rev. Pénit.* 2009, p. 433.
- note sous Cass. Avis, 18 janvier 2010, n°09-00005, *bull. crim. 2010*, avis n°1 ; *Rev. Pénit.*, 2010, p. 421.

PONCELA P. :

- obs. sous CEDH 20 janv. 2011, Payet c. France, n°19606/08 ; *RSC*, 2008, p. 208-216
- obs. sous Cass. Crim., 25 novembre 2009, n°09-82.971, *bull. crim. n°197* ; *RSC*, 2010, n°3, p. 645-656.

PRADEL J. :

- note sous CE, section 9, 9 novembre 1990, Pierre Théron ; *RFDA*, 1991, p. 671-672.

ROBERT J-H. :

- note sous Cass. Crim. 11 janv. 2011, n°10-81781, *bull. crim. n°4* ; *JCP éd. G.*, 2011, p. 346.

ROETS D. :

- note sous CEDH, 10 nov. 2004, Archour c. France ; *D.*, 2005, p. 1203-1207.

SAAS C. :

- note sous Cass., avis, 26 janvier 2009, n°08-00013, *bull. crim. 2009*, avis n°1, *AJ Pénal*, 2009, p. 173.
- obs. sous CEDH, gr. ch., 29 mars 2006, Archour c. France, 60 ; *AJ Pénal*, 2006, p. 360.

SENN A., HERZOG-EVANS M. :

- note sous Cass. Crim. Avis, 21 novembre 2005, n°05-00010, *bull. crim. n°2* ; *AJ Pénal*, 2006, p. 44.

SENN A., SAUTEL O. :

- obs. sous : Cass. Crim. Avis, 21 novembre 2005, n°05-00010, *bull. crim. n°2 D.*, 2006, p. 900.

Ressources en ligne

Sites internet généraux :

ASSEMBLÉE NATIONALE : <http://www.assemblee-nationale.fr/>

CONSEIL CONSTITUTIONNEL : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/>

CONSEIL DE L'EUROPE, COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME : <http://hudoc.echr.coe.int/>

CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ : <http://www.cglpl.fr/>

CRIMINOCORPUS : <https://criminocorpus.org/fr/>

Pour les textes cités, voir not. :

- <https://criminocorpus.org/fr/chronologies/peines-et-prisons-en-france-de-lancien-regime-la-restauration/>
- <https://criminocorpus.org/fr/chronologies/peines-et-prisons-en-france-de-la-monarchie-de-juillet-1914/>
- <https://criminocorpus.org/fr/chronologies/peines-et-prisons-en-france-de-1914-nos-jours/>
- <https://criminocorpus.org/fr/chronologies/le-milieu-ouvert-et-ses-personnels/>

ECOLE NATIONAL D'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE : <http://www.enap.justice.fr/>

Pour les ressources en ligne, voir : <http://www.enap.justice.fr/ressources/index.php>

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/>

LÉGIFRANCE : <http://www.legifrance.gouv.fr/>

MINISTÈRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS : <http://www.economie.gouv.fr/>

Pour les projets de lois de finances et les documents annexes cités voir : <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois-documents-annexes-annee#.Vgi49s7xC9w>

MINISTÈRE DE LA JUSTICE : <http://www.justice.gouv.fr/>

Pour l'Administration Pénitentiaire, voir not. : <http://www.justice.gouv.fr/prison-et-reinsertion-10036/>

OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS : <http://www.oip.org/>

OBSERVATOIRE NATIONALE DE LA DÉLINQUANCE ET DES RÉPONSES PÉNALES : <http://www.inhesj.fr/fr/ondrp>

SÉNAT : <http://www.senat.fr/>

Sites internet syndicaux :

CGT-PÉNITENTIAIRE : <http://www.ugsp-cgt.org/>

Pour les communiqués et documents cités, voir :

Affaire criminelle de Pornic : le bal des hypocrites, Communiqué du 26 janvier 2011, (en ligne).

Disponible sur : <http://www.ugsp-cgt.org/Affaire-criminelle-de-Pornic-LE>, consulté le 10 février 2014

Lettre ouverte à Monsieur Nicolas Sarkozy, Communiqué du 31 janvier 2011, (en ligne). Disponible sur : <http://www.ugsp-cgt.org/LETTRE-OUVERTE-a-Monsieur-Nicolas>, consulté le 10 février 2014.

Communiqué commun avec le SNEPAP-FSU du 1er février 2011, (en ligne). Disponible sur : http://www.ugsp-cgt.org/IMG/pdf/tract_cgt_snepap_2011_02_01.pdf, consulté le 10 février 2014.

Action !, Communiqué du 4 février 2011, (en ligne). Disponible sur : <http://www.ugsp-cgt.org/ACTION>, consulté le 10 février 2014.

Continuons le combat, Communiqué national, 15 février 2011, (en ligne). Disponible sur : <http://www.ugsp-cgt.org/CONTINUONS-LE-COMBAT>, consulté le 10 février 2014.

DAVC : finissons-en, Communiqué, 15 mars 2012, (en ligne). Disponible sur : <http://www.ugsp-cgt.org/DAVC-Finissons-en>, consulté le 10 février 2014.

DAVC : un refus légitime, Communiqué, 10 février 2012, (en ligne). Disponible sur : <http://www.ugsp-cgt.org/Diagnostic-a-Visee-Criminologique>, consulté le 10 février 2014.

Appel au rejet du DAVC, Communiqué, 21 février 2012, (en ligne). Disponible sur : http://www.ugsp-cgt.org/IMG/pdf/Rejet_DAVC_section_locale_68_1_.pdf, consulté le 10 février 2014.

Appel au boycott du DAVC au SPIP de Valenciennes, Communiqué, Février 2012, (en ligne). Disponible sur : http://www.ugsp-cgt.org/IMG/pdf/AG_Valenciennes_du_10-02-2012.pdf, consulté le 10 février 2014.

Les travailleurs sociaux du SPIP 44 appellent au boycott du DAVC, Communiqué, Février 2012, (en ligne). Disponible sur : http://www.ugsp-cgt.org/IMG/pdf/Tract_44_Boycott_2_du_DAVC.pdf

SPIP mobilisés au 1er juin 2012, (en ligne). Disponible sur : http://www.ugsp-cgt.org/IMG/png/spip_mobilises_1er_juin_2012-2.png, consulté le 10 février 2014.

Lettre type de refus du DAVC, Juin 2012, (en ligne). Disponible sur : <http://wassingue-cgt.org/Diagnostic-a-Visee-Criminologique>, consulté le 10 février 2014.

Recours contre la circulaire relative au DAVC, devant le Conseil d'Etat, section contentieux (en ligne). Disponible sur : http://www.ugsp-cgt.org/IMG/pdf/RECOURS_CGT_PENITENTIAIRE_CONSEIL_ETAT_DAVC_3_.pdf, consulté le 10 février 2014.

SNEPAP-FSU : <http://snepap.fsu.fr/>

Pour les communiqués et documents cités, voir :

Pas de sanctions pour les SPIP, Communiqué du 17 février 2011, (en ligne). Disponible sur : <http://snepap.fsu.fr/INFO-PAS-DE-SANCTIONS-POUR-LES.html>, consulté le 10 février 2014.

Communiqué commun avec la CGT-pénitentiaire du 1er février 2011, (en ligne). Disponible sur : http://www.ugsp-cgt.org/IMG/pdf/tract_cgt_snepap_2011_02_01.pdf, consulté le 10 février 2014

Les organisations syndicales claquent la porte !, communiqué du 28 février 2011, (en ligne). Disponible sur : <http://snepap.fsu.fr/LES-ORGANISATIONS-SIGNATAIRES.html>, consulté le 10 février 2014.

Circulaire DAVC : « il n'est pire aveugle que celui qui ne veut pas voir », Communiqué, 15

novembre 2011, (en ligne). Disponible sur : <http://snepap.fsu.fr/Circulaire-DAVC-II-n-est-pire.html>, consulté le 10 février 2014.

DAVC/APPI, la DAP conserve son triple A : Amateurisme, Approximation, Aveuglement..., Communiqué, 20 janvier 2012, (en ligne). Disponible sur : <http://snepap.fsu.fr/DAVC-APPI-la-DAP-conserve-son.html> *Les cobayes de l'an 1...après Pornic*, Communiqué, 15 mars 2012, (en ligne). Disponible sur : <http://snepap.fsu.fr/DAVC-Les-cobayes-de-l-An-1-Apres.html>, consulté le 10 février 2014.

SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE :

Qui a « couvert la faute » ?, Communiqué de presse publié le 3 février 2011, (en ligne). Disponible sur : <http://www.syndicat-magistrature.org/Qui-a-couvert-la-faute.html>, consulté le 10 février 2014 ; SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE, *Mobilisation des professionnels de la justice*, Communiqué de presse, publié le 21 février 2011, (en ligne). Disponible sur : <http://syndicat-magistrature.org/Mobilisation-des-professionnels-de.html>, consulté le 10 février 2014.

Mobilisation des professionnels du secteur de l'application des peines, Communiqué de presse, publié le 7 mars 2011, (en ligne). Disponible sur : <http://syndicat-magistrature.org/Mobilisation-des-professionnels-du.html>, consulté le 10 février 2014.

UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

CSM, Avis de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature à Monsieur le garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés, Paris, 21 mars 2011, (en ligne). Disponible sur : http://www.union-syndicale-magistrats.org/web/upload_fich/actualite/1_avis_du_csm_fonctionnement_de_la_justice.pdf, consulté le 10 février 2014.

Journée d'action menée le 14 avril 2011 par les conseillers d'insertion et de probation, communiqué du 13 avril 2011, (en ligne). Disponible sur : http://www.union-syndicale-magistrats.org/web/p368_journee-d-action-menee-le-14-avril-2011-par-les-conseillers-d-insertion-et-de-probation.html, consulté le 10 février 2014.

Sites de presse :

LE MONDE :

Magistrats en grève : « Faire comprendre à Nicolas Sarkozy que trop, c'est trop », publié le 4 février 2011, (en ligne). Disponible sur : http://www.lemonde.fr/societe/article/2011/02/04/magistrats-en-greve-faire-comprendre-a-nicolas-sarkozy-que-trop-c-est-trop_1475445_3224.html, consulté le 10 février 2014

LIBÉRATION

Les magistrats, des grévistes pas comme les autres, publié le 8 février 2011, (en ligne). Disponible sur : http://www.liberation.fr/societe/2011/02/08/les-magistrats-des-grevistes-pas-comme-les-autres_713325, consulté le 10 février 2014

« *On est tous des juges nantais !* », publié le 10 février 2011, (en ligne).

Disponible sur : http://www.liberation.fr/societe/2011/02/10/on-est-tous-des-juges-nantais_713938 consulté le 10 février 2014.

LE POINT

Les magistrats battent le pavé, publié le 10 février 2011, (en ligne). Disponible sur : http://www.lepoint.fr/societe/les-magistrats-battent-le-pave-10-02-2011-1293763_23.php, consulté le 10 février 2014.

L'EXPRESS :

Suivi de Tony Meilhon : « il fallait trouver un coupable », publié le 15 février 2011, (en ligne).
Disponible sur : http://www.lexpress.fr/actualite/societe/suivi-de-tony-meilhon-il-fallait-trouver-un-coupable_962736.html, consulté le 10 février 2014

LE FIGARO

Actualités, <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2011/02/03/01016-20110203ARTFIG00687-laetitia-les-propos-de-sarkozy-creent-l-indignation.php>, consulté le 10 février 2014.

Index alphabétique

*Les renvois sont faits aux numéros de paragraphes.
Les termes « et s. » signifient « et suivants »*

A

Administration Pénitentiaire

- Indicateurs de performance, 316 et s.
- Finalité des missions, 235-239, 473-475
- Mission de garde, 238, 290, 317
- Rattachement des SPIP, 494

Aménagement de peine

- Conditions d'octroi temporelles
 - Primo-délinquants, 548-550
 - Récidivistes, 548-550
- Conditions d'octroi matérielles
 - Critères familiaux, 624-625
 - Critères socio-professionnels, 626-629
 - Projet d'insertion ou de réinsertion, 631-633
 - Recherche d'emploi, 627-629
- Diversification des mesures, 140-141, 249-259
- Instrumentalisation (Gestion des flux), 662-671
- Systématisation, 672-680

Voir égal. : Libération conditionnelle, placement extérieur, semi-liberté, placement sous surveillance électronique, procédures d'aménagement de peine

Amendement, voir finalité de la peine

Assistants sociaux, 55

- Comités de probation et d'assistance aux libérés (missions), 114
- Services sociaux pénitentiaires (missions), 59-60
- Intégration du corps des CPIP, 491
- Intervention transitoire, 589,

Associations socio-judiciaires, 93, 153, 511, 694-697

Auteurs d'infractions sexuelles, 840, 909, 911

B

Bureaux d'exécution des peines, 338-340

Voir égal. : Permanences

C

CNIL, 460-461, 564, 775

Contraintes carcérales (sur les missions des SPIP)

Convention Européenne des Droits de l'Homme . Voir Conseil de l'Europe

Comités d'assistance et de placement des libérés, 109-111

Comités de placement et d'assistance aux libérés, 112-114

Comités de probation, 128-132

Comités de probation et d'assistance aux libérés, 162 et s.

- Création, 165
- Composition, 166-168, 180

Directeur de probation, 179

Dyarchie, 181-182

Commission d'application des peines

Création, 87

Compétence, 141 et s., 170, 272 et s., 351 et s., 667

Procédure, 598 et s.

Voir égal. : Personnel d'insertion et de probation

Commission pluridisciplinaire unique, 446, 449, 593

Conférence régionale semestrielle, 454

Conseil de l'Europe

Article 6 de la Convention EDH, 267, 270, 394, 543

Article 7 de la Convention EDH, 543

Article 13 de la Convention EDH

Règles européennes de la probation, 236, 484, 822, 825

Règles pénitentiaires Européennes, 236, 297, 318, 474, 593, 896

Conseiller Pénitentiaire d'insertion et de probation : voir Personnels d'insertion et de probation

Consentement du condamné, 126, 147, 256, 380

Contrainte pénale, voir : Peines alternatives à l'incarcération

Contrôle judiciaire, 151-154, 177, 256, 511

Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté, 570, 585

CRPC, voir : procédures alternatives aux poursuites

Criminologie

Compétences criminologiques des CPIP, 491, 789,

Dangerosité (confusion), voir dangerosité

Discipline universitaire, 484

D

Dangerosité

Concept, 718-719, 723, 788 et s.

Mesures de sûreté, 790

Diagnostic à visée criminologique, 760 et s.

Elaboration, 762-765

Contenu, 766-768

Enjeux, 770-772

Critiques, 773-786

Mise en oeuvre, 787 et s.

Voir égal. : Méthodes d'évaluation

Défense sociale nouvelle, 28, 69, 116, 134, 148, 155

Déni, 774, 907, 957

Désistance, 919 et s.

Concept, 931-933

Facteurs, 934-938

Méthode de prise en charge

Capital humain et social (renforcement du), 949-952

Motivation (importance de la), 946-948

Entretien motivationnel, 955-957

Positionnement pro-social, 958-960

Théories, 939-942

Directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation

Directeur de probation . *voir : Comités de probation et d'assistance aux libérés*

Mission de représentation, 291, 456

Pouvoir de proposition, 383-384

Pouvoir de décision, 386-387
Réformes statutaires, 366-367, 489
Rôle d'impulsion, 389-390

Droit de grève, 375, 477

E

Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire, voir : *Formation*

Ecole classique, 41

Ecole néo-classique, 43

Ecole positiviste, 69, 718, 790

Educateurs pénitentiaires, 71-72, 75 et s., 93 et s., 129 et s., 166 et s., 199 et s., 226-227, 363

Entretien individuel, voir : *Suivi individuel*

Entretien motivationnel, voir *Désistance*

Etablissements pénitentiaire

Caractère criminogène de la prison, 45, 610 et s.
Encellulement individuel, 45, 51, 68, 78, 578 et s.
Numerus clausus, 187, 254, 572, 580
Régimes de détention (auburnien et pensylvanien), 43
Surpopulation carcérale, 569 et s.
Types d'établissements, 571

Evaluation au stade pré-sentenciel

Caractère facultatif, 692-693
Compétence des SPIP, 694
Délégation de compétence, 695-697
Enquêtes de personnalité, 693
Enquêtes sociales rapides, 155 et s., 693

Evaluation au stade sentenciel, 698-701

Ajournement de la peine, 699
Caractère facultatif, 700-701

Evaluation au stade post-sentenciel, 702-705

Voir *égal.* : *Méthodes d'évaluation*

Exécution des peines

Définition, 1
Dysfonctionnement, 337
Exigence de célérité, 335 et s.
Exigence d'effectivité et d'efficacité, 341 et s.

Experts, 701, 726, 739, 741, 790, 809

F

Facteurs de risque, 728 et s.

Facteurs statiques, 733-735
Définition, 731
Age, 735
Antécédents judiciaires, 734
Sexe, 735

Facteurs dynamiques, 736-745

Définition, 731
Environnement personnel, 744
Environnement socio-professionnel, 743
Problématiques sanitaires, 737-741

Facteurs de protection, 732

Finalité de la peine, 4

- Amendement, 51, 235
- Désistance, 933
- Dissuasion, 535
- Répression, 38 et s., 529 et s.
- Prévention de la récidive, 475, 615
- Réinsertion, 235-239, 475
- Réintégration sociale, 51

Finalités des missions des SPIP

- Amendement 56, 75
- Réinsertion sociale, 234 et s.
- Prévention de la récidive, 477 et s.

Formation des personnels

- Contenu, 368 et s., 484
- Enjeu, 965
- Pré-affectation, 369

I

Individualisation

- Théorie, 46
- Principe, 11
- Réforme Amor, 52

J

Juge d'application des peines

- Création de la fonction ,77 et s.
- Direction des comités post-pénaux, 129, 134, 166 et s.
- Statut, 169 et s.
- Juge de l'exécution des peines, 52
- Juge homologuant, 349, 401
- Moyens des services de l'application des peines, 404

Voir égal. : Juridictionnalisation, Procédure d'aménagement de peine

Juridictionnalisation, 173, 256, 266, 267 et s.

L

Libération conditionnelle

- Origines, 105, 121
- Effet sur la récidive, 612
- Efforts sérieux de réadaptation sociale, 239, 632
- Libération conditionnelle d'office et discrétionnaire 674,
- Libération conditionnelle discrétionnaire, 498
- Libération conditionnelle parentale, 625
- Systématisation, 675 et s.

Loi organique relative aux lois de finances 304 et s.

Loi pénitentiaire

- Loi pénitentiaire du 22 juin 1987, 185, 237,
- Projet de loi pénitentiaire de 2001, 293
- Loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 (élaboration), 473-474

M

Malaise identitaire, 194 et s., 218, 293, 362 et s., 777 et s., 912, 962 et s.

Mesure d'administration judiciaire,
Décision du JAP, 169 et s., 268 et s.
Décision du DSPIP, 349-350

Mesures d'aide, 149, 658, 700-701

Mesures de contrôle, 104, 125, 255, 258-250, 350, 355, 658, 670, 700, 714, 879

Mesures de sûreté, Voir : Dangersité

Méthodes d'évaluation
Jugement professionnel non structuré
Méthodes d'évaluation des CPIP, 707-715
Critiques, 716 et s.
Critique des outils actuariels
Biais méthodologiques, 800-806
Individualisation de la prise en charge, 811-817
Positionnement professionnel (impact sur), 819-822
Outils actuariels, 746 et s.
Instruments de deuxième génération, 748-751
Instruments de troisième génération, 752-754
Instruments de quatrième génération, 756-757
Instruments hybrides, 756

Voir égal. : Diagnostic à visée criminologique

Méthodes de prise en charge
Nothing works, 5, 682
What works, 7, 921

Voir égal. : Programmes de prévention de la récidive, Suivi individuel

Méthodes de travail des personnels d'insertion et de probation
Contraintes carcérales, 591-594
Dépendance au greffe pénitentiaire, 595-596
Ecrit, 286
Informatisation, 459 et s.
Protocoles d'engagement, 443 et s.

Modèle théorique des "bonnes vies", 924-928
Complémentarité (avec le modèle RNR), 927-929
Limites, 928

Modèle théorique du risque, des besoins et de la réceptivité,
Critique, 921-923
Principes 682-683
Principe de l'intégrité, 682-683, 910 et s.
Principe de la réceptivité, 682-683, 727, 907, 914, 947
Principe des besoins, 682-683, 908
Principe du risque, 682-683, 905

N

Non-respect des obligations, voir Obligations particulières

Nouveau management public (origine et principes), 6

O

Obligations particulières (du régime de SME), 125, 658
Obligation d'exercer une activité professionnelle, 658, 887
Obligation de soin, 446, 701, 741, 888-889
Condition du prononcé, 700-701

Non-respect des obligations
Pratique des CPIP, 887
Sanction, 658, 700, 887

P

Partenaires associatifs, 445, 645-646

Partenaires sanitaires (professionnel de santé), 446

Peines alternatives à l'incarcération

Contrainte pénale, 354 et s., 377, 701

Travail d'intérêt général, 147-148, 176, 194-195, 337, 426

Peines planchers, 535-538, 550, 566, 654, 682

Permanences, 321 et s.

Permanences BEX et 723-15, 425-427

Permanences 741-1 (sortants de prison), 428-431

Permanences d'orientation pénale, 158 et s., 195, 427, 694

Permissions de sortir, 239, 545-546, 572, 599

Personnels d'insertion et de probation

Coeur de métier, 480 et s., 500 et s., 588, 860

Création du statut des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, 224-227

Création du statut des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, 491-494

Formation, *voir : Formation*

Polyvalence des personnels, 278, 283, 291, 363, 437, 495

Positionnement professionnel (dans le cadre de)

Commission d'application des peines, 598-600

Débat contradictoire, 288, 601-603

Programme de prévention de la récidive, 910 et s.

Procédures simplifiées d'aménagement de peine, 378 et s.

Procédures 723-15, 376 et s.

Procédure D. 49-1, 251

Pouvoir de proposition, 345, 356, 377 et s.

Profil, 370, 886-891

Travailleurs sociaux de l'administration pénitentiaire, 91, 93, 94, 146, 186, 197, 199, 277, 291-292, 363

Spécialisation, 867 et s.

Voir égal., Assistants sociaux, Educateurs

Personnels de surveillance,

Mission de réinsertion, 238

Origine, 46

Prise en charge de suivi, 498 et s., 864 et s.

Placement extérieur

Origine, 119

Contraintes partenariales, 645-647, 669

Voir égal. Aménagement de peine

Placement sous surveillance électronique

Création, 253-255

Indicateur de performance, 318-319

Consentement du condamné, 256

Contraintes psychologique, 658-659

Effet sur la récidive, 258-259 ; 652

Extension du filet pénal, 257, 669

Voir égal. : Aménagement de peine

Pluridisciplinarité des SPIP, 495 et s.

Population carcérale

Augmentation, 556 et s.

Profil, 583 et s.

Prison, voir Etablissements pénitentiaires

Probation,

Origine 103

Conception européenne, 9

Voir égal. : SME

Procédures alternatives aux poursuites

Diversification 325 et s.

CRPC, 329-339, 562

Procédure d'aménagement à l'égard des condamnés libres

Procédure dite 723-15, 344 et s., 620,

Procédure dite D. 49-1, 149 et s.

Voir égal. : Permanences

Procédures d'aménagement des modalités d'exécution de la peine

Débat contradictoire . voir *Procès équitable*

Hors-débat, 287, 398, 674

Ordonnances d'homologation, 349, 401

Ordonnance motivée, 351 et s., 356, 402, 602, 700

Procédures simplifiées d'aménagement de peine

Libération sous contrainte, 351-353, 378, 384, 388-390, 398-402, 667

NPAP, 349, 379

PSAP, 350, 379, 383 et s., 637 et s.

SEFIP, 350, 383 et s., 638 et s., 663 et s.

Procès équitable

Audition du condamné, 353, 398, 637

Débat contradictoire, 272, 287, 395 et s.

Motivation, 272, 399 et s., 272

Voie de recours, 171, 270, 272

Procureur de la République

Magistrat mandant du SPIP, 407-410

Statut, 411-417

Programmes de prévention de la récidive, 892 et s.

Fondements théoriques, 904 et s.

Origine, 894 et s.

Enjeux, 899 et s.

Positionnement des personnels (impact sur), 910 et s.

Préparation, 672

Taux d'abandon, 914

Prévention de la récidive (effets sur), 913 et s.

Psychologues

Psychologue régulateur (PPR), 901, 911

Psychologue affecté au service (pluridisciplinarité), 497, 500

R

Rapports du SPIP, 884, 784 et s.

Récidive

Concept juridique, 530 et s.

Concours idéal d'infraction (distinction), 531

Concours réel d'infraction (distinction), 531

Critique du concept, 551-554

Réitération (distinction), 531

Réduction de peine

Compétence du greffe pénitentiaire, 596

Conditions d'octroi, 541 et s.

Érosion de la peine, 250, 383

Procédure, 171, 598 et s.

Types

Crédit de réduction de peine, 383

Réductions de peine ordinaire, 142

Réductions de peines supplémentaires, 239

Réductions de peines exceptionnelles, 144, 448

Réforme Amor, 49-52

Régime progressif, 67 et s.

Réhabilitation légale et judiciaire, 235, 532, 942

Réinsertion, voir Finalités de la peine

Réponse pénale

Evolution des peines, 556 et s.

Exigence d'effectivité, 324 et s.

Exigence de célérité, 331 et s.

Retrait d'une mesure, voir Obligations particulières

Révision générale des politiques publiques, 307 et s.

Réforme de la carte judiciaire, 281-282, 309

Réforme de la fonction publique, 310

Révocation d'une mesure, voir Obligations particulières

S

Secret professionnel

Secret professionnel des personnels, 60, 446, 713

Secret partagé (partenaires), 446, 780

Segmentation, 848 et s.

Gestion des flux, 867 et s.

Individualisation, 853 et s.

Mise en oeuvre, 858 et s.

Typologie des segments, 850 et s.

Semi-liberté

Origine, 120

Contraintes psychologique, 658-659

Contraintes structurelles, 649-650

Semi-liberté de pointage, 650

Voir égal. Aménagement de peine

Service éducatifs 66 et s.

Direction du chef d'établissement, 79

Service public pénitentiaire,

Missions régaliennes, 95, 185, 237

Voir : Administration Pénitentiaire, Loi pénitentiaire

Service pénitentiaire d'insertion et de probation

Création, 215 et s.

Evaluation de l'activité, 318 et s.

Missions

Aide à la décision judiciaire : *voir Evaluation, Rapports*

Suivi des PPSMJ : *voir Suivi différencié, Segmentation*

Prévention des effets désocialisants de l'incarcération, 245 et s., 582 et s.

Caractère régalien, 95, 506

Moyens humains et matériels des SPIP, 289 et s., 504 et s.

Principes de fonctionnement des SPIP

Décloisonnement, 228-230, 277 et s.

Pluridisciplinarité, 495 et s.

Polarisation des services, 435 et s.

Sécurisation des locaux, 434, 493

Sectorisation géographique 182, 229, 439, 593, 842

Relation avec les autorités judiciaires, 448 et s.

Instances de concertation, 451-454

Protocole d'engagement, 448-450

Relations avec les partenaires, 444 et s.

Service social pénitentiaire, 48 et s.

Création, 53 et s.

Direction, 58

Missions, 63-64

Services sociaux de droit commun, 217-219, 363, 445, 483, 497, 500, 588

Service socio-éducatif, 81 et s.

Direction du chef d'établissement, 94

Service unifié, 205 et s.

Suivi individuel 877 et s.

Suivi différencié,

Pratique de service, 841 et s.,

Pratique individuelle, 838 et s.

Types de suivi, 840

Détermination des modalités, 512-515

Sursis avec mise à l'épreuve

Instauration, 122 et s.

Conditions d'octroi, 140, 620

Contrainte pénale (articulation), 357

Convocation des condamnés, 429

Effets sur la récidive, 250

Indicateurs de performance, 319

Voir égal. : Mesures d'aide, mesures de contrôle, obligations, probation

T

Théories causales de la délinquance, 717 et s.

Traitement en temps réel, 331 et s.

Traitement pénitentiaire, 51 et s., 68 et s., 133 et s.

Travail d'intérêt général, voir : Peines alternatives à l'incarcération

Travail en détention, 51, 585, 743

V

Visites à domicile, 131, 434, 714, 744

Table des matières

INTRODUCTION.....	1
Partie I	
LA RATIONALISATION DU FONCTIONNEMENT DES SPIP A L'AUNE DE	
LA PREVENTION DE LA RECIDIVE.....	35
Titre I – L'institutionnalisation des SPIP fondée sur une conception individuelle de la	
prévention de la récidive	39
Chapitre I – L'émergence institutionnelle des SPIP	41
Section I – Les prémisses de l'institutionnalisation des services en milieu fermé	43
I – La structuration progressive des services sociaux au sein des établissements	
pénitentiaires	44
A – Les origines associatives de la prise en charge des détenus	44
1 - La lente consécration de la prison comme lieu d'exécution des peines	44
2 - La prise en charge des détenus par des oeuvres privées	47
B – L'instauration des services sociaux pénitentiaires sous l'impulsion de la réforme	
Amor	51
1 – Les principes de la réforme Amor	52
a- Les nouvelles finalités de la peine privative de liberté	52
b- L'ébauche empirique du service social des prisons.....	54
2- Les contours hybrides du service social originel.....	56
a- La fragilité institutionnelle des services sociaux	57
b- Le renforcement institutionnel des services sociaux.....	60
II – La structuration progressive des services socio-éducatifs en établissements	
pénitentiaires.....	63
A – L'émergence des services éducatifs	63
1- La consécration du régime progressif	64
2 – Les nouveaux acteurs du traitement pénitentiaire.....	69
a- La création d'un corps des éducateurs pénitentiaires.....	69
b- La création de la fonction de juge de l'application des peines	71
B – La structuration progressive des services socio-éducatifs	75
1 – La consécration des services éducatifs	75
a- Le renforcement statutaire du corps des éducateurs	75
b- Le rapprochement progressif des éducateurs et des assistants sociaux	77
2 – La consécration des services socio-éducatifs.....	80
a – La naissance empirique des services socio-éducatifs	80
b – La consécration réglementaire des services socio-éducatifs.....	83
Section II – Les prémisses de l'institutionnalisation des services en milieu ouvert.....	87
I – La structuration progressive de comités chargés du suivi des condamnés en milieu	
ouvert.....	87
A – L'institutionnalisation des comités post-pénaux sous l'impulsion de la Réforme	
Amor	88
1 – Le développement empirique de la prise en charge des condamnés en milieu	
ouvert	88

a- Les origines anglo-saxonnes des mesures du milieu ouvert.....	88
b- Les origines associatives de la prise en charge des condamnés en milieu ouvert.....	89
2 – L'officialisation des comités post-pénaux	93
a- La naissance des comités d'assistance et de placement des libérés.....	93
b- La consécration des comités de placement et d'assistance aux libérés.....	95
B – La poursuite de la structuration des comités post-pénaux	97
1 – La consécration de la probation « à la française »	98
a- La consécration des mesures d'aménagement de peine existantes.....	98
b- La création du sursis avec mise à l'épreuve.....	101
2 – Les acteurs de la probation.....	105
a- La création des comités de probation	106
b- Le rôle central du juge de l'application des peines.....	109
II – La consécration des comités post-pénaux.....	112
A – L'élargissement des compétences des comités post-pénaux	112
1 – L'essor du milieu ouvert	113
a- La consécration des mesures d'aménagement de peine	113
b- L'essor des mesures alternatives à l'incarcération.....	116
2 – Le développement des mesures alternatives à la détention provisoire.....	123
a- Le contrôle judiciaire	123
b- L'enquête sociale rapide	126
B – La réorganisation structurelle des comités post-pénaux.....	131
1 – La création des comités de probation et d'assistance aux libérés	131
a- Les prémisses de la structuration des comités de probation et d'assistance aux libérés.....	131
b- L'ambiguïté statutaire du JAP	135
2 – La poursuite de la structuration des comités de probation et d'assistance aux libérés.....	138
a- La création d'un directeur régional ad hoc	138
b- La création d'un directeur des comités ad hoc	140
Chapitre II – La consécration institutionnelle des SPIP.....	147
Section I – La création des SPIP en tant que services départementaux de l'Administration Pénitentiaire.....	150
I – La mise en place empirique de services unifiés.....	150
A – Les enjeux de l'unification.....	151
1 – L'obsolescence dénoncée de la réforme de 1986.....	151
a- Un malaise identitaire au sein des CPAL.....	152
b- Des obstacles à l'unification.....	154
2 – La réforme structurelle en débat.....	156
B- L'expérimentation de l'unification.....	160
1- Une initiative ambitieuse.....	161
2- Un bilan contrasté.....	164
II – La consécration des services pénitentiaires départementaux.....	166
A – Des services pénitentiaires inscrits dans une logique départementale.....	167
1 – Des services assis sur un fondement réglementaire.....	167
2 – Des services territorialisés.....	170
B – Des services publics décloisonnés.....	172
1 – La revalorisation statutaire des personnels.....	172
2 – Le principe de la sectorisation géographique.....	175

Section II- La création des SPIP en tant qu'acteurs de la prévention de la récidive.....	177
I – Les finalités ambitieuses des missions des SPIP	178
A – Des services oeuvrant à la réinsertion sociale	178
1- La réinsertion, finalité des missions de l'Administration Pénitentiaire.....	178
2- La réinsertion, finalité des missions des SPIP.....	183
B- Des services aux compétences multiples.....	186
1 – Les SPIP chargés du suivi socio-éducatif des détenus.....	186
2- Les SPIP au coeur des aménagements de peine.....	188
a- L'élargissement des conditions d'octroi des mesures existantes.....	188
b- L'instauration du placement sous surveillance électronique.....	190
II – Les répercussions institutionnelles de la création des SPIP.....	198
A – Une rupture judiciaire atténuée.....	198
1 – Une reconfiguration des relations hiérarchiques.....	199
2 – Une juridictionnalisation partielle compensatrice.....	202
B – Un bilan pénitentiaire contrasté.....	210
1 – Des services aux modes de fonctionnement disparates	211
a- Un décloisonnement partiel des services.....	211
b- Une diversité dans l'organisation des services étudiés.....	214
2 – Un consécration institutionnelle nuancée.....	216
a- Une évolution du positionnement professionnel des personnels.....	216
b- Des services en sous-effectif chronique.....	219

Titre II – La rationalisation des SPIP guidée par une conception managériale de la prévention de la récidive.....225

Chapitre I – L'introduction de nouveaux principes managériaux au sein des SPIP.....	229
Section I – Le système pénal confronté aux principes de la nouvelle gestion publique ..	231
I – Le système pénal soumis à une exigence de performance.....	231
A – La LOLF et la RGPP, deux nouveaux cadres contraignants.....	232
1- La LOLF, une nouvelle constitution financière	232
2- La Révision Générale des Politiques Publiques, un nouveau cadre institutionnel.....	235
B – Le système pénal soumis à un management par objectifs chiffrés.....	238
1- La justice pénale soumise à une exigence de résultats.....	238
2- L'administration pénitentiaire soumise à une exigence de résultats	241
II – La réponse pénale soumise à de nouvelles exigences.....	248
A – L'effectivité et la célérité du prononcé de la réponse pénale	248
1- L'exigence de systématisation de la réponse pénale	249
a- La diversification des procédures alternatives simples aux poursuites	249
b- L'introduction de nouvelles procédures alternatives et simplifiées.....	251
2- L'exigence de célérité dans le traitement des affaires pénales.....	253
B – L'effectivité et la célérité de l'exécution de la réponse pénale	255
1- L'exigence de célérité dans la mise à exécution des décisions pénales.....	256
a- Les dysfonctionnements de l'exécution des peines	256
b- La création des bureaux d'exécution des peines	257
2- Le développement des mesures du milieu ouvert	259
a- Le renforcement de la procédure d'aménagement de peine à l'égard des condamnés libres	260
b- La simplification de la procédure d'aménagement de peine à l'égard des condamnés détenus.....	263

c- L'instauration d'une nouvelle peine alternative à l'incarcération.....	270
Section II – Les SPIP confrontés aux principes de la nouvelle gestion publique	275
I – La prévention de la récidive, finalité gestionnaire de l'action des SPIP.....	275
A – La nécessaire clarification des finalités des missions des SPIP.....	276
1- Une crise identitaire latente.....	276
2- Une réforme statutaire décevante	278
a- La restructuration du personnel d'encadrement	278
b- Les conseillers d'insertion et de probation en quête d'identité	281
B – Le nouveau positionnement professionnel des personnels d'insertion et de probation.....	285
1 – Les conseillers d'insertion et de probation, des personnels aux prérogatives renversées.....	285
a- Un nouveau cadre d'intervention orienté vers la gestion de la récidive.....	285
b – Un nouveau positionnement professionnel	287
2 – Les DSPIP, des personnels aux prérogatives modifiées.....	291
a - Un pouvoir de proposition temporairement renforcé.....	291
b- Un pouvoir de décision partiellement consacré	294
c- Un rôle d'impulsion indispensable	296
II – L'évolution des prérogatives des magistrats mandants	299
A – L'affaiblissement institutionnel du JAP	299
1 – L'atteinte aux principes du procès équitable	299
a- L'importance du débat contradictoire	300
b- L'importance de la motivation	302
2 – Le manque de moyens des services de l'application des peines	305
B – Le renforcement institutionnel du procureur de la République	307
1 – Le procureur de la République, un magistrat mandant consacré.....	307
2 – Le procureur de la République, un magistrat en quête d'identité professionnelle	310
a- Une soumission hiérarchique discutée	311
b- Une identité professionnelle en débat	312
Chapitre II – Les répercussions sur le fonctionnement des SPIP.....	319
Section I – La rationalisation de l'organisation des services	320
I – De nouveaux principes d'organisation.....	320
A – La création de permanences ad hoc, un mode de réorganisation ponctuel des services	321
1 – Les permanences dédiées à la mise à exécution des peines ab initio.....	321
2- Les permanences dédiées à la mise à exécution des peines mixtes.....	323
B – La polarisation, un mode de réorganisation transversal des services	325
1 – La sécurisation des locaux	326
2 - La polarisation des services	327
II – Un nouveau cadre de travail	331
A – Le renforcement de la coordination entre les services et leurs partenaires.....	331
1 – La formalisation des engagements.....	332
a- La formalisation à l'égard des partenaires intervenant dans la prise en charge des PPSMJ.....	332
b- La formalisation à l'égard des autorités judiciaires et pénitentiaires	338
2 – Le renforcement de la concertation entre autorités judiciaires et	

pénitentiaires.....	341
a- L'instauration de structures de concertation ad hoc.....	342
b- L'implication nécessaire du directeur du SPIP.....	344
B – L'évolution des méthodes de travail des personnels	345
1 – L'informatisation des pratiques.....	345
2 – L'uniformisation des pratiques	349
a- La rationalisation des méthodes de travail.....	349
b- Le contrôle des pratiques.....	351
Section II – La rationalisation de la composition des services	354
I – Les SPIP, des services oeuvrant à la prévention de la récidive	354
A – La prévention de la récidive, coeur de métier des personnels des services	354
1 – La prévention de la récidive, finalité des missions de l'Administration Pénitentiaire.....	355
2 – La prévention de la récidive, finalité des missions des personnels d'insertion et de probation.....	358
a- La redéfinition du métier de conseiller d'insertion et de probation	358
b- La spécificité du métier de conseiller d'insertion et de probation en débat	360
B – La prévention de la récidive, fondement d'une nouvelle composition des services.....	365
1 – Une filière insertion et probation consacrée	365
a- Le renforcement de l'encadrement des services.....	365
b- La clarification du statut des conseillers.....	367
2 – Un service pluridisciplinaire.....	370
a- Les principes de la pluridisciplinarité.....	370
b- Les effets induits de la pluridisciplinarité.....	372
II – Les SPIP, des services bénéficiant d'une reconnaissance institutionnelle contrastée	374
A – Un sous-effectif chronique des personnels d'insertion et de probation	375
B – Une nouvelle définition du périmètre d'intervention	378
1- Le délégitimation de compétences au stade pré-sentenciel	378
2- La tentative de renforcement des compétences au stade post-sentenciel	380
Conclusion intermédiaire.....	385

Partie II

LA RATIONALISATION DES INTERVENTIONS DES SPIP A L'AUNE DE

LA PREVENTION DE LA RECIDIVE387

Titre I – La rationalisation des missions des SPIP à l'aune de la nouvelle conception préventive.....391

Chapitre I - La prévention de la récidive au coeur des missions des SPIP en milieu fermé...393

Section I – La récidive, fondement essentiel de la détermination de la peine.....394

I – La récidive, un concept juridique opérant dans la détermination de la peine.....394

A – La récidive, fondement du renforcement de la fonction répressive de la peine 394

1- La récidive, un concept juridique légalement défini
 395 |

2- La récidive, une circonstance aggravante souverainement appréciée
 398 |

B – La récidive, fondement de l'atténuation de la fonction préventive de la peine 403

1- La récidive, critère inopérant en matière d'aménagement temporel ou
ponctuel de la peine.....
 403 |

799

a- La récidive, critère inopérant en matière de réductions de peine.....	403
b- La récidive, critère inopérant en matière de permissions de sortir.....	408
2- La récidive, critère consacré en matière d'aménagement des modalités d'exécution de la peine.....	410
a – Une extension du champ d'application de la récidive en matière d'aménagements de peine	410
b- Une extension du champ d'application de la récidive contestable	412
II – La récidive, un concept juridique opérant dans les modalités d'exécution de la peine	415
A – L'augmentation de la population carcérale.....	415
1 – Le constat d'une évolution des condamnations.....	416
2- La traduction concrète des réformes engagées.....	418
a- L'augmentation des courtes peines	418
b- L'allongement des peines	421
B – Les répercussions sur les conditions de détention	423
1 – Le problème de la surpopulation carcérale.....	423
2 – Les conséquences de la surpopulation carcérale.....	426
3 – Les réponses à la surpopulation carcérale	432
 Section II – La prévention de la récidive, finalité des interventions des SPIP en milieu fermé.....	437
I – La prévention des effets désocialisants au regard des contraintes carcérales.....	437
A– Une vulnérabilité accrue de la population carcérale.....	437
B- Des interventions auprès des détenus axées sur le volet social.....	440
II – La mission d'individualisation au regard des contraintes carcérales et juridiques.....	443
A- Une mission d'aide à décision judiciaire soumise aux contraintes carcérales ..	443
1 – Un travail dans l'urgence carcérale	443
2 - Une dépendance au greffe pénitentiaire.....	446
B – Un positionnement professionnel particulier	447
1 – Le positionnement des CPIP dans le cadre de la commission d'application des peines.....	448
2 – Le positionnement des CPIP dans le cadre du débat contradictoire	451
 Chapitre II- La prévention de la récidive au coeur des missions des SPIP en milieu ouvert.....	455
Section I – La prévention de la récidive, fondement essentiel du développement des mesures du milieu ouvert.....	456
I – L'élargissement des conditions temporelles d'octroi des mesures du milieu ouvert	456
A – La consécration des mesures du milieu ouvert	457
1 – Le caractère criminogène de la prison dénoncé	457
2 – Le caractère exceptionnel de la peine privative de liberté consacré.....	461
B – L'élévation des critères temporels	463
II – L'élargissement des conditions matérielles d'octroi des mesures du milieu ouvert.....	466
A – La rénovation des critères classiques.....	466
1 – Les critères familiaux.....	466
2 -Les critères socio-professionnels	468
B- L'introduction du projet d'insertion ou de réinsertion.....	471
 Section II – La prévention de la récidive, finalité des interventions des SPIP en milieu ouvert.....	474

I – Un bilan quantitatif des réformes mitigé	474
A- Une augmentation globale des mesures du milieu ouvert.....	474
1 – La mise en oeuvre limitée des procédures simplifiées	475
2 – Les effets induits par les procédures simplifiées	476
B – Des contraintes inhérentes aux mesures du milieu ouvert	479
1 – Des limites matérielles	479
a- Des contraintes partenariales	480
b – Des contraintes structurelles.....	481
2 – Des limites temporelles.....	485
a – Des enjeux idéologiques	485
b – Des enjeux psychologiques.....	488
II – Un bilan qualitatif nuancé.....	490
A – La crainte d'une dérive gestionnaire	491
1 – Une distinction subtile entre aménagement et modalité d'exécution de la peine	491
2 – Une individualisation compromise des mesures du milieu ouvert.....	495
B – La systématisation des aménagements de peine en débat	497
1 - Les enjeux de la systématisation.....	498
2 – Les limites de la systématisation.....	501

**Titre II – La rationalisation des méthodes d'intervention des SPIP à l'aune de la nouvelle
conception préventive.....505**

Chapitre I – La rationalisation de l'évaluation des PPSMJ	509
Section I – Les méthodes classiques d'évaluation remises en cause.....	510
I – Les enjeux de la structuration de l'évaluation.....	510
A – La compétence à géométrie variable des SPIP en matière d'évaluation	511
1 – L'évaluation au stade pré-sentenciel, une compétence concurrencée.....	511
a- L'influence de l'évaluation pré-sentencielle sur l'individualisation de la peine.....	511
b- La délégation des évaluations pré-sentencielles au secteur associatif	514
2- L'évaluation au stade sentenciel, une compétence oubliée.....	515
3 – L'évaluation au stade post-sentenciel, une compétence consacrée.....	518
B – La méthode d'évaluation mise en oeuvre par les SPIP contestée	520
1 – Le jugement professionnel non structuré, méthode d'évaluation classique des CPIP	521
a- Une évaluation faiblement structurée	521
b- Une évaluation faiblement étayée.....	523
2 – Le jugement professionnel non structuré, une méthode critiquée	526
a- La complexité causale de la délinquance	527
b- L'élaboration d'instruments structurés au soutien de l'individualisation ...	531
II – Le développement d'outils d'évaluation structurés.....	537
A – La détermination des facteurs de la récidive.....	537
1 – Les principaux facteurs statiques	538
a – Une typologie des facteurs de la récidive	538
b- Les facteurs statiques identifiés.....	541
2- Les principaux facteurs dynamiques.....	543
a- Les problématiques sanitaires	543
b- L'environnement socio-professionnel et personnel	548
B – L'élaboration de nouveaux outils scorés.....	550
1 – Les instruments purement actuariels	551

a- Les instruments de seconde génération au soutien d'une évaluation statique.....	551
b- Les instruments de troisième génération au soutien d'une évaluation dynamique	554
2 – Les instruments semi-actuariels	556
Section II – La structuration de la méthode d'évaluation des CPIP	559
I – L'élaboration d'un outil français, le Diagnostic à Visée Criminologique	559
A – La genèse et les enjeux d'une nouvelle méthode d'évaluation.....	560
1 – Le DAVC, un outil d'origine empirique.....	560
a- L'élaboration empirique du DAVC	560
b- Le contenu du DAVC	562
2 – Le DAVC, un outil ambitieux dénué de fondement théorique	565
a- Le DAVC, un outil aux finalités ambitieuses.....	565
b- Le DAVC, un outil athéorique.....	567
B – La mise en oeuvre limitée du nouvel outil d'évaluation	571
1 – Le DAVC, objet de réticences professionnelles.....	571
a- Le DAVC, un outil perçu comme chronophage	572
b- Le DAVC, un outil perçu comme réducteur.....	575
2- Le DAVC, objet d'une mise en oeuvre éphémère.....	578
a- Le DAVC confronté à une confusion idéologique.....	578
b- Le DAVC, confronté à des résistances pratiques.....	585
II – Les perspectives d'évolution incertaines	588
A – La validité prédictive des outils actuariels interrogée.....	588
1 – Des biais méthodologiques dénoncés.....	589
a- Une méthode d'élaboration non exempte de biais.....	589
b- Une détermination des facteurs non exempte de biais.....	591
2 – Une promotion prudente des outils actuariels	593
B –La pertinence des évaluations individuelles interrogée	597
1 – L'individualisation des prises en charge menacée.....	597
a- La fiabilité des évaluations individuelles nuancée.....	598
b- Le risque de catégorisation des délinquants dénoncé.....	600
2 – La rationalisation des méthodes de prises en charge interrogée	602
Chapitre II – La rationalisation des méthodes de suivi des PPMSJ.....	607
Section I – Le passage d'une différenciation à une segmentation des suivis.....	611
I – La différenciation, une méthode traditionnelle de suivi d'origine empirique	611
A – La pratique du suivi différencié au sein des CPAL et des services socio-éducatifs	612
1- La pratique du suivi différencié au sein des services socio-éducatifs	612
2- La pratique du suivi différencié au sein des CPAL	613
B – La pratique du suivi différencié au sein des SPIP.....	617
1- Le suivi différencié, une pratique individuelle	617
2- Le suivi différencié, une pratique de service.....	623
II – La segmentation, une nouvelle méthodologie de prise en charge des PPSMJ	624
A – Les nouvelle conception des modalités de suivi	625
1 – La typologie des suivis	625
2- Les enjeux de la nouvelle typologie	627
B – Les limites des nouvelles modalités de suivi	630
1 – Une faible capacité opérationnelle	630

2 – Une logique gestionnaire	635
a- Le bilan nuancé de la segmentation	635
b- L'inscription du suivi dans une logique gestionnaire	639
Section II – Le passage d'une prise en charge individuelle à une prise en charge collective.....	644
I – La redéfinition des modalités d'intervention autour de programmes de prévention de la récidive.....	645
A – La prise en charge individuelle, une méthode classique d'intervention.....	645
1- L'entretien individuel, un cadre garant de l'individualisation du suivi.....	645
2 – L'entretien individuel, un cadre limité	648
a - Le suivi individuel enserré dans le cadre judiciaire	648
b - Le suivi individuel, expression d'une conception personnelle des missions.....	650
B – La prise en charge collective, une méthode consacrée d'intervention	655
1 – Les programmes de prévention de la récidive, une modalité consacrée de prise en charge des PPSMJ.....	655
a- Les principes et origines de la prise en charge collective	655
b- Les enjeux de la prise en charge collective	659
2 – Les programmes de prévention de la récidive, une modalité limitée de prise en charge des PPSMJ	662
a- Les limites des programmes collectifs en termes de fondements théoriques	663
b- Les limites des programmes collectifs en termes de positionnement professionnel.....	669
c- Les limites des programmes collectifs en termes de suivi des PPSMJ	673
II – Les perspectives d'évolution des modalités d'intervention autour du concept de désistance.....	677
A – La nouvelle conception de la prise en charge autour du concept de désistance	677
1 – L'émergence d'un nouveau modèle, le modèle des bonnes vies.....	678
a- Les critiques formulées à l'encontre du modèle du risque, des besoins et de la réceptivité	678
b- Les réponses apportées par le modèle « des bonnes vies ».....	682
c- La complémentarité des deux modèles.....	684
2 – La consécration d'un nouveau concept, la désistance	686
a- Le concept de la désistance	686
b- Les facteurs de la désistance.....	688
c- Les théories de la désistance	692
B – Les nouveaux contours du suivi autour du concept de désistance	695
1 – De nouveaux axes de travail auprès des délinquants	696
a- Le développement de la motivation	696
b- Le développement du capital humain et social	697
2 – Un nouveau positionnement professionnel	699
a- Un professionnel soutenant la motivation individuelle	699
b- Un professionnel inscrit dans une démarche pro-sociale	703
c – Des enjeux institutionnels	706
CONCLUSION	711
DOCUMENTS ANNEXES.....	717

Annexe 1 – PRESENTATION DES SPIP ETUDIES.....	719
Annexe 2 – LISTE DES ENTRETIENS et PERIODES D'OBSERVATION.....	720
Annexe 3 – PRESENTATION DES PERSONNELS.....	722
Annexe 4 – GRILLE D'ENTRETIEN	723
BIBLIOGRAPHIE.....	729
INDEX ALPHABETIQUE.....	785

Thèse de Doctorat

Emilie Dubourg

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation à l'aune de la prévention de la récidive

Fondements juridiques, évolution, évaluation et avenir

Résumé

L'étude systémique des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), conduite à l'aune de la prévention de la récidive, met en exergue de profondes mutations du système pénal. Les SPIP constituent les maîtres d'oeuvre de la phase d'exécution des peines, exerçant une mission d'aide à la décision judiciaire et de suivi des justiciables. Ils trouvent leurs origines dans une loi de 1885 relative à la prévention de la récidive. La prévention de la récidive constitue désormais la finalité essentielle de leurs missions. Sous couvert d'une permanence, cette finalité a subi de notables inflexions. Témoignant d'un processus de modernisation et de rationalisation, les réformes engagées ces dernières années apparaissent guidées par les principes du nouveau management public. Ces principes conduisent à appréhender le fonctionnement du système pénal à l'aune d'une triple exigence d'efficacité, d'effectivité et d'efficience. Leur conciliation avec le principe d'individualisation des peines, qui fonde l'intervention des SPIP, n'apparaît pas toujours évidente. Au sein du procès pénal, la mise en oeuvre de ce principe s'est progressivement déplacée du stade du prononcé de la peine au stade de son exécution. Dans ce contexte, les missions des services ont été redéfinies. Les récentes réformes ont modifié la configuration de leurs relations avec les autorités judiciaires. Les services ont été conduits à repenser leur organisation, leurs pratiques et leurs méthodes de prise en charge des justiciables. Dans une logique gestionnaire, leurs missions apparaissent moins guidées par la recherche d'une prévention individuelle de la récidive que par l'impératif de gérer le risque de récidive, dans une perspective collective. Les personnels peinent à trouver un sens à ce nouveau cadre d'intervention, dont ils interrogent l'efficacité préventive. La rénovation conceptuelle de la récidive, appréhendée à l'aune du concept de désistance, constitue une perspective d'évolution pertinente de leurs pratiques.

Mots clés

Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation - Exécution de la peine - Individualisation - Prévention de la récidive - Risque de récidive - Méthode de prise en charge - Rationalisation - Evaluation - Probation - Nouveau management public - Désistance -

Abstract

A systematic study of French probation services, the so-called 'Rehabilitation and Probation Prison Services' (*Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation*), shall be conducted through the prism of the prevention of reoffending, and the analysis of the profound mutations which the French Criminal Justice System has recently undergone. Probation services are key to the sentences' implementation phase, since they are in charge of executing judicial mandates and of offenders' management. They find their origins in a law on the prevention of reoffending. Their main purpose is still the prevention of reoffending. In spite of an apparent continuity, however, the very perception of such a role has undergone significant changes. The mutations are revealing of a modernisation and rationalisation process, classically guided by New Public Management principles. As a result, the French Criminal Justice System has been transformed along the lines of a threefold requirement: effectiveness, effectivity and efficiency. These requirements' conciliation with the grounding principle of individualisation of sentences, which is at the very core of French probation services, is rather complex. This principle's implementation has gradually shifted from the sentencing phase of the criminal process, to its execution phase. In the context of this new managerial paradigm, French probation services' missions have been redefined. However, recent procedural reforms have changed the nature of their relationship with the judiciary. Probation services have had to reshape their very structure, their practices and their offender management methods. Against the backdrop of this New Management context, their missions now appear not so much to prevent individual reoffending but to manage global reoffending risks. Consequently Probation officers find it difficult to make sense of the renewed context of their missions; they notably question their ability to efficiently prevent crime. The very meaning of the prevention of reoffending could however be more positively understood within a desistance framework.

Key Words

French Probation services - Sentences' implementation - Sentences' Individualisation - Prevention of Reoffending - Reoffending Risk - Offender Management- Rationalisation - Risk Assessment - Probation - New Public Management - Desistance