
Synthèse du rapport sur la mise en œuvre de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales

21 octobre 2016

Jean-Jacques URVOAS,
garde des Sceaux, ministre de la Justice

Le présent rapport procède de l'article 56 de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, au terme duquel « dans les deux ans suivant la promulgation de la présente loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur son évaluation, en particulier sur la mise en œuvre de la contrainte pénale ».

De ce fait, il s'agit pour le Gouvernement de réaliser un bilan de la mise en œuvre des principales dispositions de la loi deux ans après sa promulgation et d'évoquer les perspectives qui en découlent.

Il ne s'agit pas dans ce rapport d'énumérer le catalogue des mesures adoptées par la loi, - dont certaines n'appellent pas nécessairement de bilan -, mais de se concentrer sur les dispositions essentielles.

La loi du 15 août 2014 a été imaginée, écrite et adoptée pour répondre à une unique préoccupation : prévenir durablement les risques de récidive. Différents impératifs ont donc été articulés pour apporter des solutions : restaurer le principe de l'individualisation de la peine, renforcer le milieu ouvert en créant la contrainte pénale, éviter les sorties de prison sans contrôle ni suivi, assurer une meilleure efficacité de la sanction pénale en cas de non-respect par une personne des termes de sa condamnation, rendre effectifs les droits des détenus, garantir et conforter les droits des victimes et enfin, promouvoir la justice restaurative.

La peine de contrainte pénale, pensée comme alternative aux courtes peines d'emprisonnement, est une nouvelle peine de probation qui s'exécute en milieu ouvert et est destinée à favoriser la sortie de délinquance du condamné par la personnalisation de la sanction pénale et la mise en place d'un accompagnement socio-éducatif immédiat, individualisé, soutenu et pluridisciplinaire, visant à une réinsertion complète de la personne condamnée.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, 2287 contraintes pénales ont été prononcées par les juridictions, dans 35,3% des cas pour des infractions relatives au contentieux routier, dans 32,2% des cas pour des atteintes aux personnes, dans 20% des cas pour des atteintes aux biens et dans 7,3% des cas pour des infractions à la législation sur les stupéfiants. La durée la plus fréquemment prononcée est de deux ans (50,4%) puis trois ans (19,5%).

S'agissant du profil des auteurs condamnés à une contrainte pénale, il s'agit majoritairement de personnes récidivistes, réitérantes ou de primo-délinquants pour lesquels le tribunal estime que le risque de récidive ou de réitération est important. Très souvent, cette peine est prononcée lorsqu'est identifiée chez la personne une problématique d'addiction et, de manière plus générale, en cas de cumul de difficultés sociales, professionnelles et personnelles justifiant un étayage pluridisciplinaire et un suivi renforcé.

Deux ans après le prononcé des premières contraintes pénales, si le recul nécessaire pour évaluer les effets de cette nouvelle peine en matière de prévention de la récidive ou de sortie de délinquance est encore insuffisant, il apparaît qu'en dépit de profils récidivistes sélectionnés, seules 15,3% des personnes condamnées à une contrainte pénale ont été de nouveau écrouées durant l'exécution de cette peine, dont peut-être certaines pour des faits antérieurs.

Ces analyses devront être poursuivies, mais elles témoignent en l'état d'une réelle efficacité.

La libération sous contrainte constitue, quant à elle, une nouvelle mesure d'aménagement de la peine, pouvant être exécutée, selon la décision du magistrat, **suivant trois régimes : le placement sous surveillance électronique** (prononcé dans 43% des cas), **la semi-liberté** (29%) **ou la libération conditionnelle** (24%). Cette mesure a été appréhendée comme une modalité d'exécution du reliquat de peine, dont l'octroi devient le principe, favorisant les possibilités de sorties anticipées, en dehors de tout projet d'insertion concrétisé. La mesure permet d'adapter les modalités de prise en charge à la situation individuelle du condamné.

L'intérêt de la préparation de la libération sous contrainte est de susciter l'adhésion de la personne condamnée afin de la rendre actrice de son parcours d'exécution de peine et de donner ainsi du sens à l'emprisonnement, y compris dans les cas où elle n'aurait pas émis le souhait d'une sortie anticipée dans le cadre d'un aménagement de peine. L'objectif est bien de mobiliser la personne détenue dans le cadre de la préparation de sa sortie.

Depuis le début de l'année 2015, 6 492 libérations sous contrainte ont été octroyées.

Poursuivant toujours l'objectif de préparation à la réinsertion et de prévention de la récidive, le législateur a également instauré une troisième modalité de suivi afin d'éviter les sorties sèches. Il s'agit du **suivi post-libération**. Il était en effet apparu indispensable que les personnes détenues n'ayant pu bénéficier d'une libération sous contrainte ni d'une libération conditionnelle puissent, à l'issue de leur privation de liberté, faire l'objet d'un suivi judiciaire pour le temps correspondant aux réductions de peine qui leur avaient été octroyées.

Cette loi a donc entendu poser les fondements d'une politique pénale novatrice, en favorisant la réinsertion des personnes condamnées et sa mise en œuvre effective, dès le 1^{er} octobre 2014, a nécessité de la part des juridictions et des services pénitentiaires, une très grande mobilisation et l'adaptation de certaines de leurs pratiques.

Le bilan dressé permet en effet de mesurer à quel point la création de la contrainte pénale, de possibilités nouvelles et multiformes d'aménagement de la peine ont induit des modifications profondes des pratiques professionnelles.

Par conséquent, une approche strictement quantitative de ces mesures novatrices ne saurait rendre compte de l'impact de la réforme votée par le Parlement.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, de nouvelles méthodologies de prise en charge des personnes placées sous-main de justice ont été élaborées, de nombreuses actions de formation ont été mises en place sur l'ensemble du territoire, des cellules de concertation et d'échanges se sont développées entre les professionnels dans certains ressorts et **il a été procédé, au sein de l'administration pénitentiaire, au recrutement de 930 effectifs** (personnels administratifs, conseillers d'insertion et de probation, personnels de surveillance, psychologues, assistants de service social et coordinateurs culturels) afin d'assurer une prise en charge efficiente et pluridisciplinaire des probationnaires.

Ainsi, l'instauration de la contrainte pénale a encouragé les parquets à étayer, en amont des audiences correctionnelles, les éléments relatifs à la personnalité, aux positionnements, aux parcours de vie et aux problématiques en lien avec la délinquance des personnes poursuivies, afin d'éclairer au mieux les juridictions de jugement.

Dans le cadre de la libération sous contrainte, la mobilisation des juridictions et de l'administration pénitentiaire a notamment porté sur la préparation des dossiers en vue de leur examen autour de trois étapes successives :

- l'identification des personnes détenues éligibles à la mesure, impliquant un important travail conjoint entre le greffe pénitentiaire, le service pénitentiaire d'insertion et de probation et les autorités judiciaires ;
- la constitution efficiente du dossier, reposant sur une circulation fluide de l'information et un travail important du service pénitentiaire d'insertion et de probation, chargé d'informer les personnes éligibles et de recueillir leur consentement, d'individualiser le plan d'accompagnement, lors d'entretiens individuels ou collectifs et de mobiliser son réseau partenarial avant de transmettre son rapport au juge d'application des peines ;
- l'organisation de la comparution éventuelle de la personne condamnée.

Dans de nombreux services, des programmes de prises en charge collectives animées par des professionnels du service pénitentiaire d'insertion et de probation ou un partenaire extérieur ont été mises en œuvre afin de répondre aux besoins éducatifs ou d'insertion des personnes dans un objectif de préparation à la sortie.

La libération sous contrainte vient donc parfaitement compléter les dispositifs existants, se centrant sur des profils de personnes détenues désocialisées et jusque-là insusceptibles de bénéficier d'un aménagement de peine par incapacité à présenter un projet d'insertion.

En élargissant le panel de décisions possibles, cette loi a donné les moyens juridiques à l'autorité judiciaire et aux acteurs des processus d'exécution des peines de prononcer des mesures toujours plus adaptées à la personnalité et à la situation individuelle des personnes condamnées. Ces mesures nouvelles trouvent donc peu à peu leur place au sein des dispositifs préexistants. Il ne s'agissait en effet pas de révolutionner le droit des peines, mais bien de le compléter.

Ce rapport témoigne de ce que l'institution est désormais en capacité d'encourager le prononcé des mesures et de les accompagner. Cet essor est souhaitable et doit être promu, puisqu'au-delà de la mise en œuvre de la loi, se joue la situation des lieux d'exécution des peines privatives de liberté. En effet, tant la contrainte pénale que la libération sous contrainte, sont des mesures susceptibles d'influer sur la surpopulation carcérale. La première parce qu'elle peut éviter le prononcé de courtes peines d'emprisonnement, la seconde car elle permet la sortie anticipée de détenus dont les profils ne correspondaient jusqu'alors à aucun aménagement de peines.

Par ailleurs, consacrant la définition de **la justice restaurative**, cette loi a également initié des réflexions importantes, consacrant un mouvement novateur, né à l'étranger, dont l'objectif est d'apporter une réponse complémentaire au procès pénal, en vue de restaurer le lien social endommagé par l'infraction, à travers la mise en œuvre de différentes mesures associant la victime, l'auteur et la société.

Cette approche donne aux victimes un rôle moteur, en les faisant participer au processus de sortie de délinquance des auteurs d'infractions pénales.

Il peut s'agir par exemple :

- de médiation auteur-victime,
- de rencontres « condamnés / victimes » consistant en un espace de parole réunissant des personnes condamnées et des victimes concernées par un même type d'infraction,
- de cercles de soutien et de responsabilité, destinés aux auteurs d'infraction à caractère sexuel et mettant en relation une personne qui a été condamnée, des représentants de la société civile qui réalisent un accompagnement et un appui moral et des professionnels,
- de conférence de groupe familial ou conférence restaurative, qui propose, en plus d'une mise en présence victime-auteur, la participation de proches et de personnes de confiance pour chacun d'entre eux, pour faire émerger une résolution du conflit consensuelle.

Ces mesures de justice restaurative, créées à tous les stades de la procédure, interrogent les pratiques préexistantes à cette réforme et obligent les professionnels à mettre en œuvre des dispositifs novateurs, indépendants, et dont le bénéfice sera tourné principalement vers les participants, sans impact immédiat sur la procédure pénale. Il s'agit donc désormais de clarifier l'articulation entre justice pénale et justice restaurative, ce qui induit de préciser le cadre normatif.

A cette fin, une circulaire est en cours d'élaboration. Elle vise à consolider les principes méthodologiques et à répondre aux interrogations des professionnels, lorsqu'un dispositif de justice restaurative est envisagé dans le cadre d'une procédure judiciaire préexistante, en précisant certains points tels que l'habilitation des formations, le contenu du contrôle de l'autorité judiciaire, les modes de financement des dispositifs.

Le présent rapport, au-delà d'un simple bilan d'application d'une loi, ambitionne donc de rendre compte de la mutation profonde en cours, vecteur d'une meilleure justice, au cœur de laquelle s'inscrit la personne, victime comme condamnée.

Contact presse – Cabinet du garde des Sceaux
01 44 77 63 15 secretariat-presse.cab@justice.gouv.fr



www.justice.gouv.fr
@justice_gouv