

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 : JUSD1113051C

Le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés

à

Pour attribution

Mesdames et Messieurs les procureurs généraux près les cours d'appel

Messieurs les procureurs de la République près les tribunaux supérieurs d'appel

Mesdames et Messieurs les procureurs de la République près les tribunaux de grande instance

Mesdames et Messieurs les premiers présidents des cours d'appel

Messieurs les présidents des tribunaux supérieurs d'appel

Mesdames et Messieurs les présidents des tribunaux de grande instance

Pour information

Mesdames et Messieurs les directeurs interrégionaux des services pénitentiaires

Monsieur le Directeur interrégional, chef de la mission des services pénitentiaires de l'outre-mer

Mesdames et Messieurs les directeurs interrégionaux de la protection judiciaire de la jeunesse

Annexes : 3

La justice n'est crédible et respectée que si ses décisions sont exécutées : au plan pénal, l'effectivité de l'exécution des peines est une composante essentielle de la politique pénale de lutte contre la délinquance et la récidive. J'ai d'ailleurs, dans mes instructions générales de politique pénale du 15 février 2011, fait de l'exécution des peines l'une de mes actions prioritaires à cette fin.

L'outil de suivi des peines d'emprisonnement ferme exécutoires en attente d'exécution, renseigné par les juridictions dans le prolongement des recommandations de l'inspection générale des services judiciaires en son rapport de mars 2009, a établi qu'au 31 décembre 2010, plus de 97.000 peines d'emprisonnement ferme exécutoires étaient en attente d'exécution au plan national, dont 96,1% de peines aménageables.

Par circulaire du 29 septembre 2009, mon prédécesseur demandait au ministère public de veiller à ce que les condamnations à des peines d'emprisonnement ferme fassent l'objet, ainsi que le prévoit l'article 707 du code de procédure pénale, d'une mise à exécution dans les meilleurs délais et que la politique d'aménagement des peines se poursuive et s'intensifie.

Je suis conscient des efforts que vous avez fournis pour améliorer les taux et les délais de mise à exécution des peines ainsi que le nombre des aménagements de peines.

Depuis l'entrée en vigueur de la procédure simplifiée d'aménagement de peine le 28 octobre 2010 et de la surveillance électronique de fin de peine le 1^{er} janvier 2011, les magistrats, greffiers, fonctionnaires de l'application et de l'exécution des peines, personnels de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse s'investissent tout particulièrement dans la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions de la loi pénitentiaire concernant les condamnés détenus.

Pour autant, et même si la procédure d'aménagement de peines concernant les condamnés libres a été peu modifiée par la loi pénitentiaire, les magistrats du siège et du parquet doivent continuer à apporter une vigilance toute particulière au traitement des condamnations prononcées à l'encontre de personnes libres.

La fluidification de la procédure d'aménagement de peine pour les condamnés libres conduira nécessairement à une diminution du nombre de peines en attente d'exécution, objectif auquel tous les acteurs de la chaîne pénale doivent être particulièrement attentifs car il préserve les intérêts de la société tout en s'assurant de la réinsertion sociale des condamnés.

Compte tenu de l'implication de nombreux acteurs dans le processus d'aménagement de peine, cet objectif doit être poursuivi au travers de la rationalisation des méthodes de travail impliquant une concertation renforcée entre

les magistrats du siège et du parquet mais également entre les autorités judiciaires, l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse.

J'entends donc donner une nouvelle impulsion en matière d'aménagements de peine pour les condamnés libres en vous rappelant l'évolution de la conception de l'aménagement de peine (1) et en vous demandant de faire de la fluidification de la procédure d'aménagement des peines des condamnés libres une priorité pour l'ensemble de la chaîne pénale de vos juridictions (2), dans le cadre d'une responsabilité partagée et d'une action concertée entre tous ses acteurs (3). Par ailleurs, je vous demande d'œuvrer en vue du développement des aménagements de peines prononcés à l'audience de jugement (4).

1. Une nouvelle conception de l'aménagement de peine

L'article 723-15 du code de procédure pénale tel qu'il résulte de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 prévoit que les personnes condamnées à une peine inférieure ou égale à 2 ans (un an en cas de récidive légale), « bénéficient, dans la mesure du possible et si leur personnalité et leur situation le permettent [...] d'une semi-liberté, d'un placement à l'extérieur, d'un placement sous surveillance électronique, d'un fractionnement ou d'une suspension de peine, d'une libération conditionnelle ou d'une conversion [...] ».

Les critères d'octroi d'un aménagement de peine sont élargis. La semi-liberté, le placement sous surveillance électronique et le placement à l'extérieur peuvent désormais être accordés si la personne justifie de l'« existence 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 » (articles 132-25, 4° et 132-26-1, 4° du code pénal) et la libération conditionnelle en cas d'« implication dans tout projet sérieux d'insertion ou de réinsertion » (article 729, 5° du code de procédure pénale).

La souplesse introduite par la loi pénitentiaire implique une nouvelle conception de la notion de projet.

Au delà d'un contrat de travail ou d'un projet de formation, de nouveaux types de projets¹, témoignant d'une démarche sérieuse de réinsertion, s'appuyant au besoin sur les partenariats associatifs doivent permettre la mise en œuvre d'un aménagement de peine.

Pour développer de tels projets, les services judiciaires et pénitentiaires ont à leur disposition des outils tels que le répertoire des structures d'aménagement de peine (RSAP) intégré dans le logiciel APPI².

Enfin, compte tenu de l'allongement de la période pendant laquelle la peine peut être aménagée, il est nécessaire d'instaurer des parcours d'aménagement de peine³.

2. La fluidification de la procédure d'aménagement des peines à l'égard des condamnés libres prévue par l'article 723-15 du code de procédure pénale :

La chancellerie a fourni de nombreux outils aux magistrats, greffiers et fonctionnaires de l'exécution et de l'application des peines pour rationaliser et optimiser les méthodes de travail en cette matière : guide pratique de l'organisation des bureaux de l'exécution des peines (BEX), guide pratique sur le BEX des mineurs de mai 2007, dépêche relative à l'harmonisation des pratiques en matière d'exécution des peines du 23 octobre 2007, et guide méthodologique de l'exécution et de l'aménagement des peines du 29 septembre 2009. Des instructions au greffe, spécifiques aux aménagements de peine destinés aux condamnés libres, ont été élaborées par la direction des services judiciaires et sont disponibles sur son site intranet.

Je souhaite que les chefs de cour et les chefs de juridictions veillent à la mise en œuvre effective des recommandations figurant dans ces documents, en tenant évidemment compte des spécificités locales.

Plusieurs préconisations concrètes et pratiques du guide méthodologique de l'exécution et de l'application des

1 Fiche technique 3 de la circulaire DAP du 10 décembre 2010 (en annexe de la présente circulaire)

2 Fiche n°9 du Guide méthodologique de l'exécution et des aménagements de peine (mis à jour juillet 2010, en annexe de la présente circulaire)

3 Fiche technique 2 de la circulaire DAP du 10 décembre 2010 (en annexe de la présente circulaire)

peines, mis à jour en juillet 2010, sont notamment de nature à faciliter et accélérer le traitement des procédures d'aménagement de peines pour les condamnés libres. Elles doivent désormais être mises en place de façon systématique, selon trois axes prioritaires :

2.1. Renforcer la continuité entre le service de l'audience correctionnelle, celui de l'application des peines, le service pénitentiaire d'insertion et de probation et les services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse :

Pour que les dispositions des articles 474 et 723-15 du code de procédure pénale soient efficaces, je vous demande de vous assurer que les bureaux de l'exécution des peines et les juridictions de jugement disposent des horaires de convocation devant le juge de l'application des peines, le juge des enfants, le service pénitentiaire d'insertion et de probation et le cas échéant les services de la protection judiciaire de la jeunesse.

Je vous rappelle, comme indiqué dans mes instructions de politique pénale du 15 février 2011, qu'il convient de prévoir en concertation avec l'ensemble des acteurs, des plages horaires de convocation à bref délai pour les peines d'emprisonnement ferme prononcées sans mandat de dépôt dans le cadre des procédures rapides.

Des consignes précises doivent également être données au greffe correctionnel aux fins de mise en place d'un circuit rapide de dactylographie et de signature des décisions de condamnation contradictoire à une peine d'emprisonnement ferme aménageable. La saisie du dispositif doit intervenir dans un temps le plus proche possible de l'audience soit par le greffier du BEX, soit par le greffier correctionnel. Ainsi, les autres services de la chaîne pénale (service de l'exécution des peines, guichet unique de greffe, accueil, service de la permanence pénale...) connaissent la décision rendue par la juridiction de jugement sans délai.

Enfin, le juge de l'application des peines ou le service pénitentiaire d'insertion et de probation, ou pour les mineurs le juge des enfants ou les services de la protection judiciaire de la jeunesse, doit disposer de l'ensemble des pièces judiciaires nécessaires à l'examen exhaustif de la situation du condamné lors du premier entretien en vue d'un éventuel aménagement de peine. Je vous demande donc de veiller à ce que lui soient transmis, y compris par voie dématérialisée, sans délai, la copie de la décision ou de l'extrait de la décision pénale si la décision elle-même n'a pu encore être dactylographiée, et l'ensemble des pièces nécessaires, telles le bulletin n°1 du casier judiciaire et les expertises psychiatriques figurant au dossier.

Par ailleurs, vous veillerez, ainsi que préconisé par le guide pratique de l'organisation du BEX, à ce que chaque condamné soit invité à remettre au juge de l'application des peines, au juge des enfants ou au conseiller d'insertion et de probation ou au personnel de la protection judiciaire de la jeunesse, lors de son premier entretien, toutes les informations et pièces utiles, tels son contrat de travail, son justificatif de domicile, ses justificatifs de soins ou d'indemnisation des parties civiles. A cet égard, le guide précité fournit un modèle d'imprimé « informations sur la situation personnelle et financière » à destination du condamné.

Je vous rappelle enfin que dans un souci de célérité de l'examen des situations, l'envoi matériel d'un dossier par le BEX au juge de l'application des peines, au juge des enfants, ou au service pénitentiaire d'insertion et de probation ou au personnel de la protection judiciaire de la jeunesse dans le cadre de l'article 723-15 du code de procédure pénale doit nécessairement être considéré comme une saisine juridique de ces services, nonobstant le fait que la saisie informatique n'ait pas encore été opérée.

2.2. Renforcer la concertation et la circulation de l'information entre le parquet, le juge de l'application des peines, le juge des enfants, le service pénitentiaire d'insertion et de probation, et les services de la protection judiciaire de la jeunesse :

La détermination de l'ordre chronologique de convocation à l'issue de l'audience correctionnelle devant le juge de l'application des peines et le service pénitentiaire d'insertion et de probation doit faire l'objet d'une concertation étroite entre le juge de l'application des peines et le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation, comme le prévoit l'article D.48-2 du code de procédure pénale. En application de l'article D.49-50-1 du même code, cette convocation est systématiquement délivrée pour les mineurs en premier lieu devant le juge des enfants.

Une réflexion doit également être engagée au niveau des cours d'appel sur les moyens à mettre en œuvre afin que les services de l'application des peines et les services pénitentiaires d'insertion et de probation d'une même cour puissent échanger leurs dates de convocation, ce qui permettra la remise de convocations à l'audience aux condamnés résidant sur l'ensemble du ressort de la cour et plus seulement à ceux résidant sur le ressort de la

juridiction de condamnation. Une plage horaire déterminée dans chaque service de l'application des peines et chaque service pénitentiaire d'insertion et de probation, spécialement dédiée aux convocations remises par les juridictions extérieures, pourrait par exemple être communiquée à l'ensemble des juridictions de la cour d'appel.

Par ailleurs, les parquets et les juges de l'application des peines doivent se concerter, en lien avec le service pénitentiaire d'insertion et de probation, sur la politique de saisine de ce service par le juge de l'application des peines et le délai de réalisation des enquêtes ainsi que sur les exigences partagées quant au contenu du dossier du condamné, en termes de justificatifs, de vérifications et d'enquêtes.

La politique à l'égard des aménagements de peine hors débat contradictoire, notamment dans l'hypothèse d'une nouvelle peine à exécuter en cours d'aménagement d'une peine précédente, doit également être définie en commun, en concertation avec le parquet.

La politique du parquet à l'issue du délai de quatre mois suivant la transmission de la décision à aménager au juge de l'application des peines en application de l'article 723-15 du code de procédure pénale, doit être clairement établie et connue tant du service de l'application des peines que du service pénitentiaire d'insertion et de probation en amont de leur saisine. Le ministère public peut en effet, dans le cadre d'une politique concertée, donner son accord tacite à une certaine prolongation du délai ou au contraire procéder à une mise à exécution d'office de la peine en application de l'article 723-15-2 du code de procédure pénale.

Je rappelle que le bulletin n°1 du casier judiciaire et les expertises psychiatriques des personnes condamnées à une mesure s'exécutant en milieu ouvert ou à une peine d'emprisonnement ferme aménageable par le juge de l'application des peines doivent être systématiquement communiqués aux services pénitentiaires d'insertion et de probation. Une dépêche rappelant ces dispositions a d'ailleurs été adressée le 16 février 2011 par la direction des affaires criminelles et des grâces aux procureurs généraux et aux procureurs de la République. De même, il convient que ces pièces soient transmises aux services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse dès lors qu'un mineur est condamné à une peine s'exécutant en milieu ouvert ou à une peine d'emprisonnement ferme aménageable.

Enfin, j'invite les parquets des mineurs à se saisir de l'occasion que présentent les aménagements de peines, trop peu prononcés à l'encontre des condamnés mineurs, pour individualiser les peines privatives de liberté et en faire de véritables leviers d'insertion. L'intensification du recours aux aménagements de peine pour les mineurs suppose une concertation avec les juges des enfants et les services de la protection judiciaire de la jeunesse, ces derniers étant aux termes de l'article D. 49-55 alinéa 2 du code de procédure pénale, chargés de rechercher les moyens propres à l'élaboration d'un projet d'aménagement de peine en cas de condamnation à une peine privative de liberté.

2.3. Veiller à l'effectivité de la mise à jour des situations pénales des condamnés avant la saisine du juge de l'application des peines :

Ainsi que je l'ai souligné dans la circulaire de politique pénale générale du 15 février 2011, le recensement de l'ensemble des décisions susceptibles d'être ramenées à exécution à l'encontre d'une même personne condamnée à une peine d'emprisonnement ferme constitue un élément essentiel de la qualité du processus d'exécution des peines.

Ces diligences permettent également d'éviter au juge de l'application des peines et au service pénitentiaire d'insertion et de probation d'être saisis successivement de plusieurs peines d'emprisonnement, ce qui peut conduire à devoir rendre plusieurs décisions concernant le même condamné.

Elles tendent également à éviter de saisir le juge de l'application des peines de la situation de condamnés à des peines dont le cumul dépasse les quantas fixés par l'article 723-15 du code de procédure pénale.

Dans le même objectif, il importe, dans l'hypothèse où la peine d'emprisonnement ferme considérée entraîne la révocation de sursis antérieurs, que les avis de révocation soient systématiquement délivrés par les BEX ou les services de l'exécution des peines avant l'envoi du dossier au service de l'application des peines ou au service pénitentiaire d'insertion et de probation.

3. Les acteurs et les structures de la concertation :

3.1. Une responsabilité partagée du siège et du parquet :

La mise en œuvre des préconisations du guide méthodologique de l'exécution et de l'aménagement des peines nécessite une implication des magistrats du siège et du parquet mais également des services d'insertion et de probation et des services de la protection judiciaire de la jeunesse.

Dans son rapport de mars 2009⁴, l'inspection générale des services judiciaires a déploré que dans de nombreuses juridictions, « il n'existe pas de magistrat du siège responsable du service pénal dans son ensemble, de sorte que le service correctionnel œuvre dans une logique qui lui est propre, souvent sans ou avec très peu de concertation avec le service de l'application des peines » alors que l'efficacité de l'investissement des magistrats du siège dans le pilotage de la chaîne pénale est indéniable dans la gestion des flux de condamnations à traiter.

Pour cette raison, il m'apparaît indispensable que les présidents des tribunaux de grande instance désignent systématiquement un magistrat du siège responsable du service pénal, qui sera l'interlocuteur du magistrat du parquet responsable de l'exécution des peines.

En application des dispositions de l'article D.49-1-1 du code de procédure pénale, un magistrat coordonnateur au sein du service de l'application des peines doit également être désigné pour être l'interlocuteur privilégié du service pénitentiaire d'insertion et de probation.

Dans les tribunaux pour enfants dotés d'au moins deux magistrats, le magistrat coordonnateur des juridictions pour mineurs doit assurer la coordination avec le parquet et avec les services de la protection judiciaire de la jeunesse.

L'ensemble de ces acteurs, au-delà des contacts informels quotidiens que leur activité implique nécessairement, devra de façon plus institutionnelle se réunir régulièrement au sein d'instances consacrées aux questions de l'exécution des peines.

3.2. Une instance opérationnelle au niveau des TGI, la commission d'exécution des peines :

La commission d'exécution des peines (CEP) restreinte du tribunal de grande instance, préconisée par le guide méthodologique précité dans le prolongement des recommandations de l'IGSJ, est une instance opérationnelle adéquate pour la mise en œuvre concertée des mesures nécessaires à l'amélioration du fonctionnement de la chaîne pénale de la juridiction, dont je viens de rappeler l'importance.

Dans ce cadre, les référents du service pénal, magistrats du siège, du parquet, greffier en chef responsable du service pénal, magistrats et fonctionnaires du greffe correctionnel, tribunal pour enfants, du service de l'exécution des peines et du service de l'application des peines, doivent :

- veiller aux stocks des décisions en attente de dactylographie, de celles en attente de mise à exécution et d'exécution et de celles en cours de signification,
- dresser un état des lieux du fonctionnement des services du greffe correctionnel, du service de l'exécution des peines, du BEX, du greffe de l'application des peines et des tribunaux pour enfants sur les éventuelles difficultés d'exécution,
- proposer des solutions d'amélioration du circuit de transmission des pièces.

Je vous prie de bien vouloir veiller à la réunion régulière, a minima trimestrielle, de cette commission d'exécution des peines, qui doit également préparer les réunions de la commission d'exécution des peines dans sa formation élargie.

Dans sa formation élargie aux autres partenaires de l'institution judiciaire, la commission d'exécution des peines doit également s'attacher, en concertation avec le service pénitentiaire d'insertion et de probation et les services de la protection judiciaire de la jeunesse, à faciliter le traitement des peines aménageables à exécuter. Je vous demande de la réunir au moins une fois par semestre.

La concertation et les échanges d'informations sur ce sujet avec les services de l'administration pénitentiaire et

les services de la protection judiciaire de la jeunesse sont en effet essentiels pour améliorer les circuits de transmission et accélérer l'exécution des peines d'emprisonnement ferme. Il convient donc de veiller à ce que les directeurs des établissements pénitentiaires et du service pénitentiaire d'insertion et de probation et les directeurs des services de la protection judiciaire de la jeunesse, situés ou compétents sur le ressort du tribunal de grande instance, soient associés à ces travaux en formation élargie. Le partage d'informations peut utilement porter sur le taux d'occupation des établissements pénitentiaires du ressort, le taux d'aménagement de peines, la disponibilité des postes de travail d'intérêt général, la quantité et la localisation, dans le circuit de l'exécution des peines, des peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution ou encore le délai de réalisation des enquêtes en aménagement de peine par le service pénitentiaire d'insertion et de probation et les services de la protection judiciaire de la jeunesse.

Lorsqu'il y aura nécessité d'envisager de ramener un nombre important de peines à exécution, il est nécessaire d'aborder la situation lors de ces réunions afin d'en informer l'administration pénitentiaire et de le faire de manière maîtrisée, afin d'éviter qu'un brusque afflux d'incarcérations ne vienne déstabiliser des établissements pénitentiaires. Je vous demande donc que ce point soit inscrit à l'ordre du jour des commissions d'exécution des peines élargies.

Ces réunions doivent également être l'occasion d'échanger sur le rapport d'activité du service de l'application des peines établi conformément à l'article D.176 du code de procédure pénale, le rapport annuel du procureur de la République sur l'état et les délais de l'exécution des peines prévu à l'article A.38-2 du code de procédure pénale ainsi que sur le rapport d'activité du directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation de l'article D.584. Ce point devra également figurer à l'ordre du jour de ces commissions élargies.

Par ailleurs, je vous invite à convier des représentants du barreau à une ou plusieurs réunions relatives à la procédure de l'article 723-15 du code de procédure pénale afin de les informer notamment des pièces justificatives nécessaires au juge de l'application des peines dès son premier entretien avec le condamné, pour qu'il soit, lorsque la situation le permet, en capacité de prononcer rapidement un aménagement de la peine de leur client, sans saisine du service pénitentiaire d'insertion et de probation pour enquête préalable.

Les services de police et de gendarmerie pourront, à l'occasion de ces réunions, être utilement sensibilisés à l'importance que revêt pour une exécution rapide des décisions de justice, les enquêtes sollicitées par les autorités judiciaires pour vérifier les renseignements communiqués par un condamné à l'occasion d'une demande d'aménagement de peine (vérification d'adresse, de la réalité d'une promesse d'embauche...). En effet, tout retard dans le traitement de ces demandes entraîne inéluctablement une exécution moins rapide de la condamnation pénale.

3.3. Une instance de concertation au niveau de la cour d'appel, la conférence régionale semestrielle sur les aménagements de peine et alternatives à l'incarcération :

Les conférences régionales semestrielles sur les aménagements de peine et alternatives à l'incarcération (CRS) constituent un lieu d'échanges et de concertation privilégié. Les comptes-rendus qui sont adressés à la direction des affaires criminelles et des grâces et à la direction de l'administration pénitentiaire, et qu'il conviendra désormais d'adresser en outre à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, permettent de constater combien les échanges y sont riches et bénéfiques à la meilleure coordination des différents acteurs de l'exécution et de l'application des peines. Coprésidées par les premiers présidents et les procureurs généraux, ces instances doivent donc continuer à se réunir selon la même périodicité, en favorisant, lorsque cela s'avère nécessaire, la constitution de groupes de travail sur l'une ou l'autre thématique particulière.

Ces conférences doivent avant tout être un véritable lieu d'échange entre les participants tant sur les pratiques professionnelles, que sur les difficultés ponctuelles rencontrées par un service par exemple. Elles constituent également le cadre privilégié pour mettre en place une coordination entre les différentes juridictions et services de chaque cour d'appel.

Ainsi pourra-t-il être utilement abordée à cette occasion, l'harmonisation au niveau des cours d'appel de l'ensemble des mesures destinées à améliorer le traitement des flux de condamnations prononcées à l'encontre de personnes libres, qui peuvent prétendre à un aménagement de peine sur le fondement des dispositions de l'article 723-15 du code de procédure pénale.

L'objectif est bien évidemment d'éviter toute situation de blocage pour parvenir chaque fois que nécessaire à un retour progressif au délai de 4 mois prévu par l'article 723-15 du code de procédure pénale, et plus

généralement à respecter le principe de l'article 707 selon lequel les peines doivent être, sauf circonstances insurmontables, mises à exécution de façon effective et dans les meilleurs délais.

4. Le développement des aménagements de peines prononcés à l'audience de jugement :

La loi pénitentiaire a affirmé à l'article 132-24 du code pénal qu'en matière correctionnelle, en dehors du champ d'application des peines-plancher, la peine d'emprisonnement sans sursis ne peut être prononcée qu'en dernier recours. Dans ce cas, elle doit être assortie d'une mesure d'aménagement de peine sous écrou si la personnalité et la situation du condamné le permettent, et sauf impossibilité matérielle. Le principe de l'aménagement de la peine à l'audience de jugement est ainsi clairement posé. Il est bien sûr applicable devant les juridictions des mineurs.

La Cour de cassation, dans un arrêt de la chambre criminelle du 10 novembre 2010 qui a fait l'objet d'une dépêche spécifique de la direction des affaires criminelles et des grâces le 16 décembre 2010, a rappelé qu'il appartenait à chaque juridiction d'examiner systématiquement, lorsqu'une peine d'emprisonnement était prononcée, l'opportunité d'ordonner son aménagement, et au tribunal de motiver spécialement l'absence d'aménagement de la peine.

Les aménagements de peines prononcés à l'audience de jugement répondent de plus à l'objectif d'amélioration des délais d'exécution des peines d'emprisonnement ferme. Aménagées dès leur prononcé, ces peines d'emprisonnement ferme s'exécutent en effet beaucoup plus rapidement.

L'aménagement de la peine d'emprisonnement dès son prononcé est par ailleurs plus lisible pour le condamné et pour la victime et permet une meilleure individualisation de la sanction pénale.

Pour l'ensemble de ces raisons, il me paraît donc essentiel de développer les aménagements de peines prononcés à l'audience de jugement auxquels il est actuellement très insuffisamment fait recours. Les difficultés pratiques susceptibles de limiter le recours à de telles dispositions pourront utilement être discutées à l'occasion des commissions d'exécution des peines.

Je demande aux magistrats du ministère public de requérir des peines d'emprisonnement ferme aménagées dès que les conditions légales en sont réunies et que la personnalité du prévenu le permet.

Enfin, j'invite les magistrats du parquet et, selon les modalités qui leur paraîtront adéquates, ceux du siège pénal, à sensibiliser les avocats à ces nouvelles dispositions du code pénal. Vous devez faire connaître au barreau les informations et pièces justificatives que vous estimez indispensables de voir produites à l'audience pour éclairer la décision quant à l'opportunité et à la faisabilité d'un aménagement de peine.

Le développement des aménagements de peine pour les condamnés libres constitue un enjeu pour une exécution des peines plus rapide et plus individualisée. La réalisation de cet objectif ambitieux passe nécessairement par une mobilisation de l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale, un décloisement des pratiques professionnelles de chacun et une rationalisation des méthodes de travail que j'appelle de mes vœux.

Je vous demande donc de vous mobiliser pour faire en sorte que par une action concertée les peines d'emprisonnement des condamnés libres soient aménagées en plus grand nombre et plus rapidement.

A cette fin, les instructions au greffe susmentionnées sont à votre disposition sur le site intranet de la direction des services judiciaires, onglet « organisation et méthodes », rubrique « Exécution et aménagement des peines » à l'adresse suivante :

<http://intranet.justice.gouv.fr/site/dsj/index.php?rubrique=7910&ssrubrique=8122>

Vous voudrez bien rendre compte sous le timbre de la direction des affaires criminelles et des grâces – bureau de l'exécution des peines et des grâces – de toute difficulté que vous rencontreriez à l'occasion de la mise en œuvre de la présente circulaire.

Michel MERCIER

Annexe 1

FICHE TECHNIQUE 3 - La notion de projet d'insertion ou de réinsertion

Références

Les articles 65 et 66 de la loi du 24 novembre 2009 modifient les articles 132-25 et 132-26-1 du code pénal en élargissant la notion de projet d'insertion ou de réinsertion. Désormais, un aménagement de peine sous écrou peut être octroyé à une personne condamnée qui justifie :

- 1° Soit de l'exercice d'une activité professionnelle, même temporaire, du suivi d'un stage ou de son assiduité à un enseignement, à une formation professionnelle ou à la **recherche d'un emploi** ;
- 2° Soit de sa participation essentielle à la vie de sa famille ;
- 3° Soit de la nécessité de suivre un traitement médical ;
- 4° **Soit de l'existence 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.**

Dans le même esprit, la libération conditionnelle peut être octroyée si les personnes condamnées justifient (art 729 du code de procédure pénale) :

- 1° Soit de l'exercice d'une activité professionnelle, d'un stage ou d'un emploi temporaire ou de leur assiduité à un enseignement ou à une formation professionnelle ;
- 2° Soit de leur participation essentielle à la vie de leur famille ;
- 3° Soit de la nécessité de suivre un traitement médical ;
- 4° Soit de leurs efforts en vue d'indemniser leurs victimes ;
- 5° **Soit de leur implication dans tout autre projet sérieux d'insertion ou de réinsertion.**

Analyse

Jusqu'à présent, l'aménagement de peine était très majoritairement conditionné par l'existence d'un contrat de travail dont la durée couvrirait au minimum le reste de la peine à effectuer.

Cette exigence s'est avérée de plus en plus difficile à satisfaire. En effet, le critère de l'existence d'une activité professionnelle au sens strict n'est plus adapté compte tenu notamment d'un contexte socio-économique défavorable, de l'augmentation du chômage, du faible niveau de qualification de la majorité des personnes placées sous main de justice et de la difficulté pour les personnes incarcérées de s'investir activement dans la recherche d'un emploi.

Un aménagement de peine peut désormais être accordé à une personne afin qu'elle prépare son avenir professionnel. Le projet peut consister en :

- Une recherche d'emploi. Des pratiques locales ont été mises en place comme la semi-liberté dite « recherche d'emploi ». Pour adapter les projets d'aménagements de peine aux réalités économiques, celle-ci peut s'inscrire dans un dispositif proposé par le pôle emploi mais aussi par la mission locale ;
- Un travail sur la mise en place d'un projet professionnel ;
- Une évaluation professionnelle afin de confirmer les projets de la personnes placée sous main de justice ou de cibler les domaines dans lesquels la personne a besoin de formation (bilan de compétences, ...).

Par ailleurs, les notions d'« *implication dans tout projet sérieux d'insertion ou de réinsertion* » et d'« *existence 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* » permettent de considérer qu'un

aménagement de peine peut être octroyé en dehors de toute démarche d'ordre professionnel.

La réinsertion dans le cadre d'un aménagement de peine peut désormais se concevoir de plusieurs manières ce qui ouvre des perspectives pour proposer de nouveaux types de projets.

La souplesse introduite par la loi pénitentiaire implique que les personnels d'insertion et de probation ne se censurent pas lorsqu'ils élaborent des projets avec les personnes placées sous main de justice. Il est donc possible d'être inventif et innovant quant à la notion de projet.

Il suffit désormais que la personne condamnée puisse avoir les moyens de subvenir à ses besoins dans le cadre de son aménagement de peine, que le projet soit cadré, réaliste, structurant voire resocialisant, pour que celui-ci puisse être proposé.

A titre d'exemples, de façon non exhaustive, il peut s'agir de bénévolat, d'une activité sportive ou culturelle (théâtre...), de la préparation de l'examen d'obtention du permis de conduire, de la régularisation du titre de séjour (notamment quand la situation familiale ou sanitaire permet de penser que la régularisation est imminente, et/ou qu'une assignation à résidence a d'ores et déjà été délivrée).

Lorsque la personne placée sous main de justice n'a pas de projet, le personnel d'insertion et de probation doit l'orienter vers des actions qui lui sont adaptées afin de l'inscrire dans une dynamique de projet. On peut citer à titre d'exemples :

- les conventions avec des associations d'insertion organisant l'accueil des personnes en PSE - le guide pratique *Pour l'accueil en association des personnes placées sous surveillance électronique* réalisé conjointement par la direction de l'administration pénitentiaire et la FNARS, accessible sur l'intranet justice,

http://intranet.justice.gouv.fr/site/apnet/art_pix/guide_pse_fnars_dap.pdf

- les conventions avec des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) spécialisés à Reims et Saint-Dizier qui assurent un accompagnement socio-éducatif approfondi pour les femmes sous placement sous surveillance électronique (PSE) seules avec enfant,

- la création de modules en partenariat notamment avec d'autres organismes publics, comme le conseil général qui crée un certain nombre de modules pour les personnes en grandes difficultés (stage savoir être/savoir faire...) ou dans le cadre du plan local d'insertion (PLI), ou encore avec pôle emploi et les missions locales (plateforme de mobilisation...). Le partenariat de proximité doit être privilégié pour la mise en œuvre de tels modules.

- les prestations d'orientation professionnelle spécialisée (POPS).

Il apparaît alors de première nécessité de développer fortement les partenariats locaux, afin de pouvoir investir les possibilités offertes par la loi au travers de l'élargissement de la notion de projet.

La notion de projet d'insertion peut être discutée localement dans le cadre de la commission d'exécution de peines qui réunit les juges d'application des peines, le Parquet et le SPIP et où est définie la politique pénale post-sentencielle.

Le personnel d'insertion et de probation peut aussi orienter la personne placée sous main de justice vers un programme de prévention de la récidive dans le cadre d'un projet plus global d'insertion. Cette orientation pourra s'appuyer sur les éléments issus d'une évaluation à visée criminologique lorsque cet outil aura été intégré dans APPI.

La compétence des personnels d'insertion et de probation, leur connaissance de la personne suivie, leur capacité d'évaluation permettent d'avoir une analyse de l'ensemble de ces données et d'évaluer si le contexte dans lequel la personne évolue est structurant et constitue un levier d'insertion suffisant pour proposer un aménagement de peine ne couvrant pas toute la durée de la peine ou du reliquat de peine à exécuter.

Concernant les critères de prononcé d'aménagement de peine déjà existants, il convient d'en avoir une acception large, notamment s'agissant de la nécessité de suivre un traitement médical qui peut recouper des situations très variées allant, au-delà d'une hospitalisation, de la post-cure à une prise en charge d'ordre psychologique ou psychiatrique.

Notion de projet et TIG

La dernière phrase de l'alinéa 1 de l'article 131-22 du code pénal prévoit désormais qu'un travail d'intérêt général (TIG) peut être exécuté en même temps qu'un aménagement de peine sous écrou ou une assignation à résidence avec surveillance électronique.

Il doit être apprécié au cas par cas la possibilité de considérer le TIG comme élément sérieux d'un projet d'insertion de nature à permettre l'octroi d'un aménagement de peine.

Ainsi, s'il s'inscrit dans une dynamique plus générale d'adhésion de la personne condamnée à un projet d'insertion qui va au-delà de la simple exécution du TIG (inscription au pôle emploi, soins, rétablissement de liens familiaux, etc.), il ne faut pas exclure de le présenter comme un élément important de l'aménagement de peine. L'exécution du TIG pendant l'aménagement de peine est une souplesse introduite par la loi pénitentiaire qui peut ainsi permettre un retour à l'emploi de la personne condamnée, une purge de sa situation pénale, le rétablissement de liens sociaux et les contacts avec des associations ou des collectivités locales de nature à favoriser d'éventuels contrats de travail.

En revanche, si le TIG constitue le seul élément du projet d'insertion, que l'adhésion à la mesure est fragile, et que la personne condamnée n'entend pas se mobiliser autour d'un projet plus large de nature à favoriser durablement sa réinsertion et à prévenir la récidive, le TIG ne saurait exclusivement fonder une mesure d'aménagement de peine.

Le TIG est une condamnation pénale. Les services pénitentiaires doivent donc mener un travail de pédagogie auprès de la personne condamnée pour éviter une confusion sur le sens de la peine et rechercher une adhésion à un projet comportant d'autres aspects de nature à assurer la réussite de la mesure. Il est important que le TIG ne soit pas totalement confondu avec la notion de projet d'insertion justifiant l'octroi d'un aménagement de peine.

Annexe 2

Poursuivre une politique diversifiée de l'offre d'écrou sans hébergement

Intégration du répertoire des structures d'aménagement de peine dans APPI (9)

Le placement sous surveillance électronique est l'aménagement de peine qui a connu la plus forte progression ces dernières années.

Afin néanmoins de permettre au plus grand nombre de condamnés, y compris ceux présentant des personnalités complexes, de bénéficier de la mesure d'aménagement la mieux adaptée, il apparaît important de poursuivre le développement de la semi-liberté, du placement extérieur ou de la libération conditionnelle.

La diversité des aménagements de peine doit répondre également à l'évolution possible de la situation du condamné (sur le plan familial, professionnel ou de l'hébergement par exemple) et permettre une évolution progressive vers la liberté.

Un condamné pourrait ainsi bénéficier d'une semi-liberté, puis d'un placement sous surveillance électronique et terminer l'exécution de sa peine en libération conditionnelle.

Dans cette perspective, il est apparu nécessaire de mettre à la disposition des acteurs judiciaires et pénitentiaires un outil permettant une bonne connaissance des moyens concrets dont ils disposent dans leur ressort afin de diversifier et d'accroître les possibilités d'aménagements de peine.

C'est pour répondre à cet objectif que la DAP a créé un Répertoire des Structures d'Aménagement de Peine (RSAP), accessible sous APPI depuis le 22 juillet 2009.

* Ce répertoire a vocation à :

- Contribuer au développement des aménagements de peines,
- Favoriser l'individualisation de l'aménagement de la peine en augmentant les choix à disposition du CIP et en améliorant la qualité de l'échange avec le condamné,
- Faire gagner du temps au CIP dans sa recherche d'informations en lui permettant, à n'importe quel moment, de connaître l'ensemble des structures existant sur le territoire et correspondant aux critères de son dossier,
- Améliorer la communication sur les structures existantes non utilisées ; par conséquent développer des mesures non prononcées par manque d'information et utiliser de manière efficace et économique les ressources de l'AP.

* Le Répertoire se veut simple d'utilisation :

- Intégration du RSAP dans le logiciel APPI sous la forme d'une fonctionnalité permettant à un personnel d'insertion et de probation en charge d'une mesure de trouver une structure au niveau national correspondant au profil de la personne prise en charge dans le cadre d'un aménagement de peine de type :

- placement à l'extérieur,
- placement sous surveillance électronique (PSE),
- semi-liberté (SL).

- Consultation et alimentation du RSAP

La consultation est ouverte pour tout utilisateur du module SPIP (administration pénitentiaire) ou du module JAP (Services judiciaires) disposant de ce droit. L'alimentation et la mise à jour du RSAP sont réservées à l'administration pénitentiaire.

- Fonctionnalités d'assistance à la mise à jour du répertoire : des alertes spécifiques sont prévues dans le but de contribuer à faire vivre la base de données du RSAP :

- Modification de la structure : en cas de modification d'une structure par un personnel différent de celui désigné comme étant le référent, au sein du même SPIP, une alerte lui est adressée pour vérification. Toutes les données modifiées sont consultables en vue de faciliter le suivi et le contrôle,

- Vérification annuelle de chaque structure du RSAP : à la date anniversaire de la dernière modification

d'une structure, une alerte est générée pour le personnel référent,

- Modification du référent d'une structure : lorsque le référent d'une structure est modifié, une alerte est générée. Elle est adressée à l'ancien référent et au nouveau,
- Création d'un tableau de bord « liste des structures non mises à jour depuis 1 an au moins ».

A partir de ce répertoire, il apparaît nécessaire de réaliser localement un recensement des structures existantes afin d'identifier les besoins, tant qualitatifs (éléments de prise en charge : médical, foyers, etc.) que quantitatifs. Ce travail pourrait être lancé lors des conférences régionales semestrielles sur les aménagements de peine et les alternatives à l'incarcération.

Annexe 3

FICHE TECHNIQUE 2 - La notion de parcours d'aménagement de peine

Références

Dans la perspective du développement des aménagements de peine, les critères d'octroi d'un aménagement de peine ont été élargis et assouplis. Ainsi, les articles 132-25, 132-26, pour la semi-liberté et le placement à l'extérieur (PE), 132-26-1 pour le placement sous surveillance électronique (PSE) et 132-27 pour le fractionnement, du code pénal prévoient un relèvement du seuil d'octroi d'un aménagement de peine à deux ans (un an pour les récidivistes).

L'allongement de la période pendant laquelle la personne détenue est susceptible d'obtenir un aménagement de peine implique des évolutions dans le choix et l'articulation des mesures.

L'élaboration d'un parcours d'aménagement de peine va permettre d'envisager la situation de la personne détenue sur le long terme, en recherchant une progressivité indispensable à la dynamique de ce parcours.

Ce parcours s'inscrit dans la prolongation du parcours d'exécution de peine (PEP).

Cadre juridique

Une succession de différentes mesures sous écrou peuvent être envisagées. Ces mesures peuvent éventuellement être préalables à une libération conditionnelle. Ainsi, une personne détenue pourrait être placée six mois en semi-liberté, puis six mois en placement à l'extérieur, avant de bénéficier d'une libération conditionnelle pendant un an.

Ces deux situations doivent être précisées.

Dans le cadre d'une libération conditionnelle

Les dispositions du code de procédure pénale ne prévoient pas la succession de deux mesures probatoires à la libération conditionnelle. Ainsi, le jugement octroyant une semi-liberté ou un placement sous surveillance électronique probatoire à une libération conditionnelle fixe définitivement les délais d'exécution, tant de la mesure probatoire que de la libération conditionnelle.

Il est cependant possible, en cours d'aménagement de peine, de substituer une mesure probatoire à une autre, conformément à l'article 712-6 du code de procédure pénale.

- **Une première solution** consiste à réexaminer, au cours d'un débat contradictoire, la situation de la personne condamnée qui s'est vue accorder le bénéfice de la libération conditionnelle.

- **Une seconde solution** permet d'alléger cette procédure. En effet, conformément aux dispositions du troisième alinéa de l'article 712-6 du code de procédure pénale, le juge de l'application des peines peut, avec l'accord du ministère public et de la personne condamnée ou de son avocat, octroyer une nouvelle mesure sans débat contradictoire. Cette solution pourrait être retenue pour les situations dans lesquelles le magistrat dispose d'éléments suffisamment étayés pour prendre une décision éclairée, sans qu'il soit nécessaire d'entendre l'intéressé.

Succession de mesures, hors libération conditionnelle

Même si un parcours d'aménagement de peine a été envisagé en amont, le jugement initial ou la décision d'homologation ne peuvent porter que sur une des trois mesures d'aménagement de peine sous écrou.

Il est également possible, en cours d'aménagement de peine, de substituer une mesure à une autre, conformément à l'article 712-6 du code de procédure pénale.

Si la première mesure accordée se déroule sans difficulté, le juge de l'application des peines peut décider, avec l'accord du parquet et de la personne condamnée ou de son avocat, de lui substituer une nouvelle mesure sans débat contradictoire, conformément aux dispositions du troisième alinéa de l'article 712-6 du code de procédure pénale.

Dans le cas contraire, le changement de mesure pourra être examiné dans le cadre d'un débat contradictoire, qui sera l'occasion de faire le point sur le déroulement de l'aménagement de la peine.

Lorsqu'il n'apparaît pas possible d'anticiper l'évolution de la personne placée sous main de justice, le parcours peut également être appréhendé au fur et à mesure du déroulement de la mesure.

Dans les deux hypothèses, l'exhaustivité et la précision des éléments transmis par le SPIP au magistrat mandant sont essentielles, en ce qu'elles permettront de privilégier la solution procédurale la mieux adaptée.

Le rôle du SPIP dans l'élaboration de l'aménagement de peine

Du fait de l'allongement de la durée de l'aménagement de peine, en s'appuyant sur la diversité des mesures, le SPIP dispose de nouvelles possibilités pour construire avec la personne condamnée un projet dynamique adapté à sa situation, dans le cadre d'une libération conditionnelle avec mesures probatoires ou d'une succession de mesures sous écrou.

Que l'on envisage un parcours intégralement élaboré en amont de la décision d'aménagement de peine, ou un parcours évolutif en cours d'exécution des mesures, celui-ci doit être construit avec le condamné pour qu'il soit compris et investi. Il revient au SPIP d'accompagner et d'évaluer l'évolution du projet, pour l'ajuster en fonction des problématiques et des besoins du condamné.

Construction d'un parcours en amont de la décision d'aménagement de peine

Le SPIP, **dès le début de la prise en charge**, lorsque la personne condamnée relève d'un aménagement de peine, peut proposer un projet de parcours en cohérence avec sa situation et sa personnalité ainsi que la durée prévisible de chaque mesure, au besoin en proposant un calendrier précis de leur enchaînement. Ainsi les éléments du parcours seront exposés dès le début, soit dans le cadre d'un débat contradictoire (article 712-6 du code de procédure pénale) soit dans la proposition d'aménagement de peine (article 723-20 du code de procédure pénale).

La prévision d'un parcours présente l'avantage de mettre en perspective la mesure sur le long terme et de créer une dynamique avec la personne condamnée. Elle permet aussi d'appréhender clairement le contexte dans lequel la demande a été présentée, et de permettre au juge de l'application des peines et au parquet de disposer des éléments pertinents pour prendre des décisions sur de futures demandes de modifications. Elle offre enfin une lisibilité sur le déroulement de la mesure.

Construction progressive du parcours

Il peut aussi être décidé de construire ce parcours selon les évolutions de la personne placée sous main de justice en tenant compte des éléments recueillis dans le cadre de l'évaluation faite par le SPIP.

Progresser par étape peut constituer une solution pour les projets les plus précaires ou pour limiter les risques d'échec.

Lorsque le parcours se construit au fur et à mesure de l'aménagement de peine, le personnel d'insertion et de probation est fondamental. Il doit s'assurer de l'adéquation permanente entre la mesure et le projet de la personne placée sous main de justice. Il peut, à tout moment, proposer la substitution d'une mesure à une autre.

Ces demandes de modification peuvent aussi permettre d'anticiper, de répondre et de rebondir sur une difficulté ou une évolution positive du projet.

La notion de projet d'insertion ou de réinsertion (voir fiche technique n° 3) doit être appréhendée au regard de l'allongement de la durée de l'aménagement de peine.

Un projet sur une durée inférieure ne doit pas être rédhibitoire à l'octroi d'un aménagement de peine compte tenu de l'absence de garantie sur la pérennité d'un projet sur deux ans (même un contrat à durée indéterminée n'offre pas cette garantie).

Le changement de projet tout comme le changement de la mesure ne doit pas nécessairement être analysé comme élément négatif.

La notion de temps revêt donc une importance particulière. Elle permet, d'une part, à la personne placée sous main de justice de s'inscrire dans une dynamique positive et, d'autre part, au SPIP, au travers des actions qu'il met

en œuvre, de travailler sur les problématiques et les besoins dans un objectif de prévention de la récidive. Cette conception dynamique de l'aménagement de peine implique, pour les SPIP, souplesse, adaptabilité et réactivité.

Un outil au service du parcours d'aménagement de peine et du projet d'insertion : le Répertoire des structures d'aménagement de peine (RSAP).

Le répertoire des structures d'aménagement de peine est un outil destiné à faciliter la construction du projet et à aider le personnel d'insertion et de probation à prendre en considération l'ensemble des éléments.

Cet outil, accessible sous APPI, a été créé en juillet 2009 pour permettre au plus grand nombre de condamnés, y compris ceux présentant des problématiques complexes, de bénéficier de la mesure d'aménagement la plus adaptée à leur situation.

Il favorise l'individualisation de l'aménagement de la peine en augmentant les choix à disposition du personnel d'insertion et de probation et en améliorant la qualité de l'échange avec le condamné. En effet, cet outil permet au personnel d'insertion et de probation de ne pas utiliser comme seul critère la proximité géographique en lui offrant un accès direct aux activités proposées par chaque structure.

Le Répertoire se veut simple d'utilisation : il est intégré dans le logiciel APPI sous la forme d'une fonctionnalité permettant de trouver une structure au niveau national correspondant au profil de la personne prise en charge dans le cadre d'un aménagement de peine de type :

- placement à l'extérieur,
- placement sous surveillance électronique (PSE),
- semi-liberté (SL).

Il existe en outre un moteur de recherche au sein du RSAP pour trouver des structures en fonction de thématiques (travail, santé, activité particulière...).

A partir de ce répertoire, il apparaît nécessaire que le SPIP réalise localement un recensement des structures existantes et des activités qu'elles proposent afin d'identifier les besoins, tant qualitatifs (éléments de prise en charge : médical, foyers, etc.) que quantitatifs.

Ce travail pourrait également être lancé lors des conférences régionales semestrielles sur les aménagements de peine et les alternatives à l'incarcération.

Le rôle des DISP est important sur la communication, tant auprès des autorités judiciaires qu'auprès des SPIP, sur cet outil (cf. notes DAP n° 153 du 10 octobre et fiche 9 du guide méthodologique de l'exécution et de l'application des peines accessible sur le site intranet :

http://intranet.justice.gouv.fr/site/apnet/art_pix/Guide_methodologique_de_execution_et_de_amenagement_de_s_peines_juillet_2010.pdf.