

**Note de cadrage du 26 septembre 2014 relative à la mise en œuvre de la nouvelle peine de contrainte pénale, instaurée par l'article 19 de la loi n°2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales**

**NOR : JUSK1540004N**

La directrice de l'administration pénitentiaire,

à

*Mesdames et messieurs les directeurs interrégionaux des services pénitentiaires,  
Monsieur le directeur de l'École nationale d'administration pénitentiaire*

Construite sur la base de nombreux travaux de recherche et à partir des préconisations de la conférence de consensus, la loi n°2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales crée une nouvelle peine de milieu ouvert, dénommée contrainte pénale, qui sera applicable à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2014.

La contrainte pénale s'inscrit ainsi au cœur des débats consacrés à la probation, c'est-à-dire selon le Conseil de l'Europe « *l'exécution en milieu ouvert de sanctions et mesures définies par la loi et prononcées à l'encontre d'un auteur d'infraction. 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* » (règles européennes relatives à la probation adoptées par le conseil des ministres du conseil de l'Europe le 20 janvier 2010).

La création de cette peine s'inscrit dans une perspective plus large et ambitieuse portée par la loi, qui vise à clarifier les finalités de la peine, et prône pour cela de tout mettre en œuvre pour encourager et obtenir de la part des personnes condamnées une sortie de leur parcours de délinquance. L'efficacité de la sanction pénale suppose qu'elle ait un sens tant pour la personne condamnée que pour la victime et la société.

La rénovation des méthodes d'intervention et de prise en charge des SPIP auprès des personnes confiées par les autorités judiciaires est donc un enjeu majeur. Aussi pour soutenir l'action des SPIP, un effort exceptionnel a été entrepris pour accroître de 25% les effectifs des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

Ce recrutement a d'ores et déjà commencé, 360 CPIP ayant débuté leur formation le 8 septembre 2014. Par ailleurs, la politique de formation continue sera renforcée. Parallèlement, une réflexion d'ampleur a été initiée pour consolider et améliorer les pratiques professionnelles.

Conformément à ma note du 2 mai 2014, les services de la direction de l'administration pénitentiaire, avec l'appui des services déconcentrés et de l'ENAP, procèdent aux travaux préparatoires à l'élaboration des quatre référentiels des pratiques opérationnelles des SPIP (RPO-SPIP). Ces référentiels seront élaborés dans un délai de 24 mois et auront vocation à terme à modifier la circulaire du 19 mars 2008. Le premier sera consacré aux activités du SPIP (évaluation initiale et continue des PPSMJ, méthodes de prises en charge individuelles et collectives, pluridisciplinarité, coopérations partenariales) et sera achevé avant la fin du 1<sup>er</sup> semestre 2015.

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) assureront un rôle central dans la définition des modalités d'exécution de la peine de contrainte pénale. C'est pourquoi la présente note a pour objet de fournir aux services les éléments nécessaires à sa mise en œuvre.

Parce qu'elle implique un suivi individualisé soutenu, cette nouvelle peine nécessite une prise en charge particulièrement structurée et variée. Elle constitue une opportunité pour l'administration pénitentiaire de construire un cadre d'action rénové, davantage centré sur la personne que sur le seul respect d'obligations objectives.

## **I- Cadre spécifique de la contrainte pénale**

### ***I.1 Caractéristiques***

La contrainte pénale ne se substitue pas aux peines de milieu ouvert existantes, notamment le sursis avec mise à l'épreuve.

Elle peut être prononcée pour une durée de 6 mois à 5 ans pour les délits punis d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas 5 ans, et à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour tous les délits punis d'une peine d'emprisonnement, sans distinction selon le quantum de l'emprisonnement encouru.

La durée maximale de l'emprisonnement encouru par les personnes condamnées en cas d'inobservation des obligations est fixée par la juridiction. Elle ne peut excéder deux ans ni le maximum de la peine d'emprisonnement encourue pour l'infraction concernée.

La contrainte pénale est toujours exécutoire par provision. Sa mise en œuvre doit donc intervenir dès le prononcé de la condamnation, dans les délais prévus par la loi (cf. infra).

La contrainte pénale a vocation à s'appliquer aux personnes dont la personnalité et la situation matérielle, familiale et sociale et les faits justifient un accompagnement socio-éducatif individualisé et soutenu (article 131-4-1 du Code pénal –CP).

Elle implique donc un suivi individualisé, qui doit être adapté aux difficultés de la personne après une analyse effectuée dans la cadre de la phase d'évaluation initiale.

Il s'agit d'adopter, après la phase d'évaluation prévue par le texte, un suivi présentant un caractère suffisamment contenant et aidant, pour qu'il soutienne efficacement les efforts demandés au justiciable.

La contrainte pénale répond en effet aux principes d'actions fixés par les règles européennes relatives à la probation (REP) qui visent la sortie de délinquance et la réintégration de l'auteur d'infraction dans la société.

### ***I.2 Contenu***

La mise en œuvre de la contrainte pénale est précédée d'une évaluation de la personnalité et de la situation matérielle, familiale et sociale.

Par ailleurs, les personnes condamnées à une contrainte pénale sont soumises à des mesures de contrôle et d'assistance ainsi qu'à des obligations et interdictions particulières destinées à prévenir la récidive en favorisant leur insertion ou réinsertion dans la société. Ces obligations sont :

- les obligations et interdictions prévues en matière de sursis avec mise à l'épreuve ;
- l'obligation d'effectuer un travail d'intérêt général ;
- l'injonction de soins.

Si elle dispose d'éléments d'information suffisants sur la personnalité du condamné et sur sa situation matérielle, familiale et sociale (notamment en cas d'ajournement), la juridiction qui prononce la contrainte pénale peut définir ces obligations et interdictions.

A défaut, ces obligations et interdictions sont fixées par le JAP, après évaluation du SPIP, le JAP pouvant également, après cette évaluation, modifier ou compléter la décision du tribunal.

## **II- Mise en œuvre de la contrainte pénale**

La prise en charge des personnes condamnées à une contrainte pénale se décline en deux phases principales :

- la prise en charge et l'évaluation initiales par le SPIP des personnes condamnées ;
- la mise en œuvre des modalités d'exécution et de suivi de la peine après décision du magistrat mandant.

### *II.1 La phase initiale de prise en charge et d'évaluation*

Lors de cette première phase, les SPIP mettent en œuvre des modalités de prise en charge spécifiques, aux fins de répondre au cadre temporel fixé par les textes et aux objectifs qu'ils poursuivent.

- Cadre temporel

La phase de prise en charge et d'évaluation initiale correspond à la phase d'observation et de diagnostic dans la circulaire relative aux missions et méthodes d'intervention des SPIP du 29 mars 2008. Elle s'étend sur une période maximale de trois mois comprise entre le prononcé de la condamnation par la juridiction de jugement et la remise d'un rapport au magistrat mandant, proposant un projet d'exécution de peine comportant des obligations spécifiques et adaptées, et informant des modalités de prise en charge liées.

La décision du JAP doit en effet intervenir dans les quatre mois du jugement de condamnation. A réception dudit rapport, le magistrat mandant doit donc pouvoir disposer d'au moins un mois pour rendre sa décision.

- Objectifs

Deux objectifs principaux doivent être recherchés lors des trois premiers mois suivant la condamnation d'une personne à une contrainte pénale :

→ l'évaluation de la situation de la personne, aux fins de proposer au magistrat mandant un projet d'exécution et de suivi de la mesure ainsi que des obligations afférentes spécifiquement adaptées. Pour cela chaque Conseiller Pénitentiaire d'Insertion et de Probation utilisera la fiche diagnostic (APPI).

→ le contrôle des obligations fixées par la juridiction, les orientations utiles vers les services compétents en cas de problème urgent repéré, et le travail sur le passage à l'acte et le sens de la peine.

La personne condamnée à l'exécution de la mesure de justice devra systématiquement être associée à son évaluation, afin qu'elle entame, dès ce stade, une réflexion sur ses interactions duelles, groupales, au sein et hors de son environnement, mais également sur ses ressources et difficultés, ses soutiens et ses axes de progrès, son rapport aux autres et aux victimes, etc., pour renforcer l'efficacité de la prise en charge (cf. REP1, REP67 et REP68).

Pour parvenir à ces objectifs dans le délai fixé, une prise en charge rapide, spécifique à la mesure, interactive et soutenue devra être mise en œuvre.

- Une prise en charge rapide

A l'issue du prononcé de la peine, il est remis à la personne condamnée, conformément à l'article 474 du CPP dûment modifié, une convocation à comparaître devant le SPIP. Il conviendra de prévoir, en lien avec la juridiction, la remise d'une convocation rapide devant le SPIP (dans les 8 jours). Si un nombre conséquent de personnes fait l'objet d'une condamnation à une contrainte pénale, et sous réserve que les conditions matérielles des services le permettent, un premier accueil collectif sera organisé.

L'accueil collectif, déjà mis en œuvre dans de nombreux services, a pour objectif d'expliquer la décision judiciaire prononcée, le déroulement de la mesure et la prise en charge par le SPIP. Libéré des explications générales, l'entretien individuel qui suit immédiatement l'accueil collectif, pourra ainsi utilement être consacré à la situation spécifique de la personne et à ce qu'elle a retenu et compris de cette présentation en groupe.

Ainsi, chaque peine de contrainte pénale doit faire l'objet d'une affectation systématique et nominative dans un délai qui ne saurait dépasser 8 jours, à compter de la saisine du SPIP par la juridiction. L'affectation du suivi de la personne à deux CPIP pourra être décidée par le DFSP/IP ou son représentant si l'évaluation initiale et/ou continue le justifie. De façon plus générale, le DFSP/IP est garant de la continuité du suivi. Le service doit être organisé en conséquence, particulièrement lorsque les fréquences de rendez-vous fixées seront élevées.

- Des modalités d'intervention spécifiques, soutenues et interactives

Lors de la phase initiale, la conception et l'organisation des modalités de prise en charge visent à recueillir, analyser de manière coordonnée et interactive les données relatives aux risques et facteurs de commission de nouvelles infractions, aux besoins des personnes, à leurs ressources internes et externes. A cette fin, et pour permettre une analyse la plus fine possible, les interventions nécessitent d'être diversifiées.

Ainsi, au-delà de l'examen des pièces judiciaires et de l'échange avec les partenaires ou organismes cités par le justiciable, il convient d'articuler de manière réfléchie les modalités de suivi individuel et collectif permettant la

mise en situation et l'observation des personnes condamnées, dans leur contexte familial et hors ce contexte.

Parce que la contrainte pénale est principalement destinée à des personnes nécessitant une prise en charge intensive, au moins quatre entretiens individuels devront avoir lieu durant cette première phase d'évaluation, afin notamment de permettre :

- d'associer l'intéressé à l'évaluation de sa situation, la définition de ses problématiques et à l'élaboration d'un projet d'exécution de sa peine et d'un plan de suivi par le SPIP ;
- d'entamer un travail sur le passage à l'acte, le sens de la peine, le rapport à la loi et la prise en compte des victimes ;
- de procéder au contrôle du respect de ses obligations.

Dans ce cadre, les services qui assureront le suivi d'un nombre suffisant de personnes condamnées à une contrainte pénale, pourront avantageusement organiser des prises en charge collectives structurées, aux fins de compléter les observations analysées et produites dans le cadre de la phase d'évaluation initiale. Les personnes seront en effet, dans ce cadre, confrontées à des règles et objectifs à atteindre. Leurs comportements dans un cadre collectif, notamment leurs interactions avec les autres membres du groupe, pourront donc utilement faire l'objet d'une observation participative par les personnels du SPIP. L'analyse de ces observations sera alors discutée avec les intéressés à l'issue de ces séances et reprise à l'occasion des entretiens individuels

Aux fins d'associer la famille et les proches des personnes condamnées à l'élaboration de leur projet de sortie de délinquance, et d'affiner l'évaluation de leurs éventuels soutiens au-delà du discours tenu, les contacts avec l'entourage des intéressés devront être favorisés, aux moyens notamment d'échanges téléphoniques, de visites à domicile, voire d'entretiens organisés au SPIP.

- Une phase d'aide à la décision judiciaire inscrite dans une dynamique pluridisciplinaire

La phase d'évaluation fonde la prise en charge que doit en propre développer le SPIP. Cette prise en charge impose de croiser les regards, les approches et les analyses et de déterminer collégalement un plan de suivi adapté aux besoins et potentialités du justiciable. C'est pourquoi, la phase d'évaluation sera suivie d'un examen, au sein d'une commission pluridisciplinaire interne au SPIP (CPI), du projet d'exécution de la peine qui sera proposée au magistrat. Animée par un cadre du service, elle sera composée du CPIP référent, du psychologue et *a minima* d'un autre CPIP. Sa réunion précèdera la transmission d'un rapport, validé par le cadre du SPIP, au magistrat mandant.

Le rapport faisant suite à l'évaluation initiale se conformera à l'article D. 575 du CPP et aux REP 69 et 70. Il sera davantage ciblé sur l'exécution de la mesure et une attention particulière sera apportée à l'ajout ou la suppression d'obligations. Il comportera des propositions relatives au contenu et aux modalités de mise en œuvre des mesures de contrôle et d'assistance, des obligations et interdictions mentionnées à l'article 131-4-1 du CP (Titre 1er Bis de la loi). Il comprendra ainsi deux axes principaux :

- les propositions de modalité d'exécution de la peine (obligations, stage(s), TIG, etc.), soumises à décision du JAP ;
- le plan de suivi par le SPIP comportant les actions individualisées et les programmes collectifs envisagés.

Il est à noter que la transmission du rapport au magistrat mandant ne suspend pas la prise en charge par le SPIP, qui se poursuit selon les modalités définies initialement, jusqu'à la décision du magistrat.

## ***II.2 Mise en œuvre des modalités d'exécution et de suivi de la peine***

- Des modalités de suivi particulièrement individualisées

Au vu du rapport du SPIP, le magistrat mandant détermine les obligations et interdictions auxquelles seront soumis les condamnés, et les mesures d'aide dont ils bénéficieront (nouvel article 713-43 du CPP créé par la loi). A l'issue de sa décision, le SPIP met en place des modalités de suivi particulièrement individualisées qui devront permettre :

- d'inscrire l'exécution de cette peine au sein de la communauté en travaillant à l'identification et à la résolution des problématiques de la personne, avec l'ensemble des professionnels du service (psychologues, assistants de service social, équipe d'encadrement...), avec les organismes compétents partenaires du SPIP, ainsi qu'avec le réseau relationnel et familial de la personne suivie ;

- de développer une relation positive avec la personne suivie, c'est-à-dire de rechercher son consentement éclairé et sa coopération, en tenant compte de ses aspirations et en l'associant autant que possible à l'ensemble des interventions qui la concernent, conformément aux REP (Cf. REP6) ;
- de mettre en place un suivi soutenu au moyen d'une fréquence rapprochée des entretiens individuels et collectifs (au service, au sein d'une permanence délocalisée ou si nécessaire à son domicile) et d'une orientation vers les partenaires susceptibles de prendre en charge les besoins identifiés. Le SPIP, lorsque la situation et la personnalité de la personne condamnée le requièrent, pourra être amené, dès le début et/ou tout au long de la contrainte pénale, à renforcer encore d'avantage l'intensité du suivi. Cette modalité pourra participer à la nécessaire recherche d'adhésion à la mesure de la personne condamnée. Un suivi hebdomadaire ou bihebdomadaire, si nécessaire, sera alors mis en place. Les interventions du SPIP intègrent le principe d'une prise en charge très individualisée, proportionnée aux besoins de la personne, à la sanction et à la mesure prononcée. Aussi, un tel suivi ne peut être instauré que pour une durée limitée. A l'issue d'une cette période, la contrainte pénale s'exercera dans le cadre d'une rencontre mensuelle ou bi mensuelle. Le plan de suivi, constamment actualisé, procède de l'évaluation du SPIP dont l'analyse doit être confrontée à celles des partenaires associés à la prise en charge : l'ensemble de ces éléments seront synthétisés dans un rapport d'évaluation circonstancié transmis au magistrat mandant. »
- de développer les programmes d'insertion et de prévention de la récidive aux fins de renforcer le capital humain et social de la personne condamnée ;
- d'orienter la prise en charge vers des programmes spécifiques adaptés aux problématiques et aux besoins des personnes suivies (ces programmes pourront notamment relever de la justice restaurative). La prise en compte et en charge des publics sous main de justice ne pouvant uniquement reposer sur l'administration pénitentiaire, le SPIP s'appuie utilement sur son réseau partenarial (institutionnel ou associatif), aux fins de développer des programmes adaptés (REP 79).
- de favoriser par la mise en relation de la personne condamnée (pour des faits sur une victime physique, y compris lorsque celle-ci ne s'est pas constituée partie civile), avec une association d'aide aux victimes, la nécessaire réflexion sur les faits.

Ainsi, après la phase d'évaluation initiale, la commission pluridisciplinaire interne devra s'attacher régulièrement à actualiser le plan de suivi individualisé de la personne condamnée.

- Une coordination renforcée entre les magistrats mandants et les SPIP

Aux fins d'assurer une coordination effective et efficace entre les différents acteurs, les services de l'application des peines et les SPIP pourront porter une attention spécifique à leur intervention commune auprès des personnes condamnées à une peine de contrainte pénale. Cette vigilance pourra notamment se traduire par l'organisation de deux types réguliers d'échanges :

- des échanges centrés sur le suivi individualisé de chaque personne condamnée à une contrainte pénale ;
- et des échanges consacrés à l'évaluation partagée de la mise en œuvre conjointe de la contrainte pénale.

De surcroît, l'examen de la situation des personnes condamnées à une peine de contrainte pénale interviendra chaque fois que nécessaire au cours de l'exécution de la peine, et, selon l'article 713-44 CPP (nouvel article créé par la loi), au moins une fois par an, par le SPIP et le JAP.

### **III- Actions coordonnées des SPIP avec les autres acteurs de la mise en œuvre de la contrainte pénale**

Pour permettre la réactivité de la prise en charge, le suivi soutenu très individualisé et l'articulation effective entre l'ensemble des acteurs, vous veillerez à ce que, au-delà de l'information et de l'organisation de l'appropriation nécessaires par leurs équipes pluridisciplinaires du texte de loi, les directeurs fonctionnels des SPIP :

- **organisent leur service, tant sur le plan pratique que sur celui des ressources humaines**, aux fins d'assurer la mise en œuvre des différentes phases ;

- **se rapprochent des chefs de la/des juridiction(s) du ressort** pour :
  - optimiser le suivi de la contrainte pénale en fonction des particularités locales dans lesquelles exerce le SPIP et ainsi encourager son prononcé ;
  - assurer l'articulation entre le BEX et le SPIP ;
  - organiser l'information du barreau de chaque juridiction.
- **se rapprochent du service de l'application des peines** pour :
  - informer les magistrats mandants de l'organisation humaine et pratique, ainsi que des modalités d'intervention spécifiques, définies par le DFSPIP dans le cadre de la contrainte pénale ;
  - optimiser et formaliser l'articulation entre les deux services, notamment dans le cadre de la transmission rapide des pièces judiciaires et de la phase décisionnelle.
- **se rapprochent des partenaires existants**, et développent les coopérations partenariales, s'inscrivant ainsi dans le cadre :
  - de la transversalité accrue entre services de l'Etat, collectivités et associations, définie par l'article 30 de la loi), aux fins d'être en mesure d'assurer la prise en charge très individualisée de la contrainte pénale (associations d'aide aux victimes, fonds interministériel de prévention de la délinquance-FIPD- ; mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives –MILDECA-, associations, conseils généraux, mairies, collectivités territoriales).
  - des échanges organisés par la direction de l'administration pénitentiaire avec ses partenaires, représentants nationaux des associations sur la mise en œuvre de la contrainte pénale. Dans ce cadre, les associations et fédérations d'associations partenaires de l'administration pénitentiaire (principalement l'ANVP, CLIP, Auxilia, la FARAPEJ et la FNARS) se sont déclarées particulièrement intéressées pour accompagner les SPIP dans la mise en œuvre de la contrainte pénale, en participant notamment, dans le respect des compétences de chacun, aux réflexions sur les modalités de prise en charge.

\* \* \*

Les circulaires d'application de la loi du 15 août 2014, dont celle consacrée à la mise en œuvre de la contrainte pénale, ont été diffusées aux services déconcentrés de l'administration pénitentiaire et aux services judiciaires par la chancellerie et précisent les dispositions de la présente note.

Par ailleurs, dans les prochaines semaines, des fiches techniques compléteront les outils des directions interrégionales et des DFSPIP. Enfin, en lien avec l'ENAP, l'administration pénitentiaire met en œuvre une recherche-action sur les outils et les modalités d'évaluation initiale des personnes prises en charge par les SPIP. Les directions interrégionales de Bordeaux (SPIP de la Charente, de la Corrèze et des Landes) et de Paris (SPIP de Paris, du Val-d'Oise et des Yvelines) participent à cette recherche-action, accompagnées par l'université Rennes-2 et l'université de Montréal.

Je vous adresserai au cours de l'année 2015 une seconde note qui s'appuiera sur les premiers retours d'expérience et sur les travaux menés par le groupe de travail national sur les métiers des SPIP, pilotés prochainement par M. Le Roy, chef du bureau PM1 qui sera nommé directeur de projet chargé des SPIP.

*La directrice de l'administration pénitentiaire,*

**Isabelle GORCE**