HAL
open science

Vers une nouvelle justice ? Analyse de la mise en œuvre des dispositions de la loi du 15 août 2015 relative à la contrainte pénale et à la libération sous contrainte

Christian Mouhanna, Jennifer Boirot, Jérôme Bossan, Hélène Colombet, Florence Fouvet, Marc Antoine, Laurence Leturmy, Yamina Meziani-Remichi, Vanessa Perrocheau, Hajer Rouidi, et al.

To cite this version:

Christian Mouhanna, Jennifer Boirot, Jérôme Bossan, Hélène Colombet, Florence Fouvet, et al.. Vers une nouvelle justice ? Analyse de la mise en œuvre des dispositions de la loi du 15 août 2015 relative à la contrainte pénale et à la libération sous contrainte. [Rapport de recherche] GIP Mission de recherche Droit et Justice. 2017. halshs-01730702

HAL Id: halshs-01730702

https://shs.hal.science/halshs-01730702

Submitted on 13 Mar 2018

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.

Vers une nouvelle justice ?

OBSERVATION DE LA MISE EN OEUVRE DES DISPOSITIONS DE LA LOI DU 15 AOUT 2014 RELATIVE A LA CONTRAINTE PENALE ET A LA LIBERATION SOUS CONTRAINTE

Recherche réalisée sous la coordination de Christian Mouhanna, avec
Jennifer Boirot, Jerôme Bossan, Hélène Colombet, Florence Fouvet, Marc Antoine Julien, Laurence Leturmy, Yamina Meziani-Remichi, Vanessa Perrocheau, Hajer Rouidi, Cécile Vigour

**Recherche réalisée avec le soutien de
la Mission de recherche Droit et Justice**

Septembre 2017

Vers une nouvelle justice ?

OBSERVATION DE LA MISE EN OEUVRE DES DISPOSITIONS DE LA LOI DU 15 AOUT 2014 RELATIVE A LA CONTRAINTE PENALE ET A LA LIBERATION SOUS CONTRAINTE

Recherche réalisée sous la direction scientifique de **Christian MOUHANNA** (CESDIP-CNRS)

Redaction :
Florence FOUVET, Maîtresse de conférences en droit privé et sciences criminelles, (Droits, Contrats, Territoire, EA 4573)
Marc Antoine JULIEN,
Laurence LETURMY, Professeur des Universités à
Christian MOUHANNA, Directeur du CESDIP (CNRS-Min de la Justice, UVSQ, UCP)
Vanessa PERROCHEAU, Maîtresse de conférences en droit privé et sciences criminelles (CERCRID)
Cécile VIGOUR, chargée de recherche CNRS (Centre Emile Durkheim-Bordeaux)

Collaboration :
Jennifer BOIROT, Chercheure associée au CESDIP
Hélène COLOMBET
Yamina MEZIANI-REMICHI
Hajer ROUIDI

Le présent document constitue le rapport scientifique d'une recherche réalisée avec le soutien du GIP Mission de recherche Droit et Justice (convention n° 215.08.31.07). Son contenu n'engage que la responsabilité de ses auteurs. Toute reproduction, même partielle, est subordonnée à l'accord de la Mission.

Table des matières

INTRODUCTION 8

Un démarrage qui tarde à se concrétiser 12

Evaluer par la recherche.....15

Un échantillon qui reflète une extrême variété des situations.....17

1- UNE LOI COMME LES AUTRES OU LES PREMISSES D'UNE LOI NOVATRICE ? 24

1-1 Genèse de la loi.....26

A. Le contexte antérieur à la conférence de consensus 26

B. Entre consensus et dissensus 28

1-2 Les conséquences du refus d'un modèle traditionnel de réforme ..36

Tableau - Caractéristiques de la mise en œuvre de la CP dans les juridictions 37

1-3 Les incertitudes suscitées par la loi 47

1.3.1. Un manque d'information 47

1.3.2. La complexité de la loi 47

1.3.3. La proximité entre le SME et la CP, et la préférence pour le premier 49

1.3.4. La place incertaine de la CP dans l'échelle des peines 52

1-4 Des moyens matériels qui ont tardé 54

1-5 Quelle mobilisation des administrations centrales ? 60

Conclusion de la Partie 1 60

2- LA CONTRAINTE PENALE EN ACTION OU EN INACTION.....62
2-1 Les promoteurs locaux de la mesure : des engagements ponctuels.....64
2-2 Savoir travailler collectivement entre magistrats.....68
2-3 Savoir travailler collectivement : les relations Magistrats-SPIP 72
2.3.1. Le prononcé des CP avec obligations, un point de tensions 74
2.3.2. Intégrer le SPIP comme un partenaire dans le collectif décisionnel : se connaître et faire confiance 84
2.3.3. Construire une crédibilité : l'engagement du SPIP 89
2.3.4. La place du DSPIP : un acteur mobilisateur, mais qui ne doit pas occulter les relations directes entre CPIP et magistrats 90
2-4 Réintroduire de l'individualisation dans un système judiciaire fondé sur le traitement de masse 92
2.4.1. Variété des outils et méthodes d'évaluation pour la CP 93
2.4.2. Une individualisation très variable selon les moyens disponibles99
2-5 La Contrainte Pénale, une remise en cause de la culture de la prison ? 105
2-6 Accords et désaccords sur les publics « cibles ».....110
2-7 Les débats autour de la sanction en cas de non-respect de la CP 116
2-8. Quel rôle pour les avocats ? 120
Conclusion de la deuxième partie 126

3- CE QUE NOUS DISENT LES DOSSIERS : ESSAI DE CARACTERISATION DE LA CONTRAINTE PENALE EN FONCTION DES SITES ..130
3-1 Ce que nous disent les dossiers de Ceflanvo… 131
3-2 Ce que nous disent les dossiers de Ouestville 144
3-3 Ce que nous disent les dossiers de Francilien 151
3-4 Les variations entre les sites : essai de compréhension 158

4- CE QUE NOUS DISENT LES JUSTICIABLES.....166

5- LA LIBÉRATION SOUS CONTRAINTE : UNE RÉFORME SIMULTANÉE, UNE RÉCEPTION DIFFÉRENTE.....177

5-1 La philosophie de la libération sous contrainte : un outil pour éviter les sorties sèches.....181

5-2 Les incertitudes juridiques entourant la libération sous contrainte 183

5-2-1 : L'incertitude principale tenant aux conditions d'octroi 183

5-2-2 Autre incertitude : la possibilité d'allonger le délai du suivi. 187

5-3 Une mobilisation importante de moyens.....189

5-3-1 Des délais contraints 191

5-3-2 L'insuffisance du personnel et des structures d'accueil 193

5-3-3 L'organisation interne du SPIP et son impact sur la LSC 195

5-4 La question des courtes peines et des faibles reliquats de peine à exécuter 197

5-5 Une procédure qui n'a pas trouvé son public.....203

5-6 La libération sous contrainte : outil de prévention de la récidive, signal de défiance à l'égard des JAP, ou instrument de gestion de la population carcérale ? 210

Conclusion sur la LSC 213

CONCLUSION : DES RÉFORMES AUX EFFETS INATTENDUS ET IMPRÉVISIBLES QUI JUSTIFIENT UN RECOURS A L'EVALUATION 215

INTRODUCTION

Parmi les sujets qui ont suscité les plus vives controverses durant le quinquennat Hollande (2012-2017), la loi du 15 août 2014 occupe une place importante. Dans un contexte général toujours sujet aux préoccupations sécuritaires et enclin à privilégier la répression, cette loi est apparue en rupture, pour plusieurs raisons. En premier lieu, elle ne répondait pas à une urgence médiatique, comme l'avaient fait plusieurs textes précédents, conçus et adoptés pour répondre à un crime particulièrement médiatisé. Bien au contraire, cette loi fut élaborée à travers un processus de réflexion et de consultation assez long, et pour le moins original dans le cas de la justice : la conférence de consensus. La réflexion y primait sur la réaction. Ensuite, elle ne suivait pas le modèle dominant de l'accélération qui a touché la justice pénale depuis le début des années 2000, avec un grand nombre de réformes qui visaient toutes à rendre des décisions plus rapides, notamment en établissant des critères permettant d'orienter les dossiers sans trop s'attarder sur les particularités de chacun d'entre eux[1]. A rebours de ce mouvement, la loi de 2014 invitait les acteurs agissant dans les filières pénales à sélectionner un certain nombre de cas qui demandaient une analyse plus approfondie afin de leur éviter, sous certaines conditions, d'être con-

[1]B. BASTARD, D. DELVAUX,C. MOUHANNA, F. SCHOENAERS, *Justice ou précipitation, l'accélération du temps dans les tribunaux*, PUR, Rennes, 2016. C Vigour, *Temps judiciaires et logique gestionnaire. Tensions autour des instruments d'action et de mesure*, rapport pour la Mission de recherche « Droit et Justice », octobre 2011.

damnés à exécuter une peine d'emprisonnement ferme. Elle encourageait donc les acteurs des filières pénales - magistrats du parquet, du siège et personnels pénitentiaires - à un « retour » vers l'individualisation des peines, qui certes faisait toujours partie -au moins formellement - des objectifs assignés aux tribunaux, mais dont la concrétisation peinait à trouver sa place dans une justice rapide devenue la norme. Autre rupture par rapport à l'ensemble des lois répressives qui l'ont précédée, la prison n'est plus, dans cette loi, la peine de référence autour de laquelle doit s'articuler la sanction. Bien au contraire, et c'est ce que retiendront les contempteurs de ce texte, prompts à le qualifier de laxiste, l'incarcération y devenait, sous certaines conditions, une orientation pénale à éviter. Soit parce que le justiciable avait déjà connu la prison, et que sa situation, loin de s'améliorer, le conduisait à récidiver. Soit parce que la personnalité de celui-ci incitait les magistrats à l'éviter. Sans entrer dès à présent dans les termes du débat sur la prison, nous retiendrons que cette image de laxisme associée à l'évitement de l'incarcération a eu un impact important sur le développement de la contrainte pénale, tant lors des débats parlementaires que durant la phase de mise en œuvre dans les juridictions. Or, il n'est nullement prouvé que la contrainte en milieu ouvert est ressentie comme nulle ou indolore par les justiciables. Bien des travaux universitaires[2] ou des expériences de terrain montrent le contraire. Nous verrons notamment que certains condamnés préfèrent purger une peine d'emprisonnement plutôt que de se soumettre à un suivi de milieu ouvert perçu comme long et pesant. Par ailleurs, d'un point de vue d'analyse des politiques publiques, et comme l'a posé la conférence de consensus qui a préludé au dépôt du projet de loi, la prison ne représente pas une solution au problème de la délinquance et de l'insécurité, en tous cas sur les petites et moyennes peines, puisque son impact sur la récidive est limité[3]. En d'autres termes, son efficacité est très peu prouvée. Néanmoins, malgré ces résultats convergents, la défense de la prison comme outil essentiel de réponse aux crimes et délits reste une croyance difficile à contrecarrer, peut-être parce qu'elle comporte des dimensions d'autres natures, comme avait pu les identifier Emile Durkheim :

La peine ne sert pas ou ne sert que très secondairement à corriger le coupable ou à intimider ses imitateurs possibles : à ce double point de vue, son efficacité est justement douteuse, et en tout cas médiocre. Sa vraie fonction est de maintenir intacte la cohésion sociale en maintenant toute sa vitalité à la conscience commune.[4]

Quels qu'en soient les fondements, le poids symbolique et émotionnel fort de la prison, tant dans le public que chez la majorité des praticiens, représente un obstacle structurel

---

[2] A. CHAUVENET F.ORLIC, (2002). « Sens de la peine et contraintes en milieu ouvert et en prison », *Déviance et Société*, vol. 26,(4), 443-461; A. CHAUVENET, C. GORGEON, C. MOUHANNA, F. ORLIC, Contraintes et possibles : les pratiques d'exécution des peines en milieu ouvert, Paris, Mission de recherche droit et justice-Acadie-EHESS, 1999 ; E. DEFACQUES, *La peine aménagée, un outil de régulation. Interroger la porosité des murs de la prison,* thèse de l'Université de Picardie Jules Verne, déc. 2014.

[3] A. KENSEY, A; BENAOUDA, *Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation,* Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques, Paris, DAP, mai 2011, n°36. A. KENSEY, *Prison et récidive*, Armand Colin, 2007.Voir aussi les travaux de la conférence de consensus et ceux de l'Observatoire de la Récidive et de la Désistance.

[4] Cité par A. CHAUVENET et F. ORLIC, « Sens de la peine et contraintes en milieu ouvert », *op. cit.*

au développement de la contrainte pénale, mesure phare de ladite loi, et plus généralement à toute réflexion sur la peine. Développer cette mesure, qui prévoit de construire une sanction et un suivi qui ne s'exercent pas en milieu fermé – la prison – ne constitue certes pas une révolution, puisqu'existent déjà de multiples voies de traitement des délits autres que l'incarcération. Le défendre politiquement, dans un contexte où dominent les préoccupations sécuritaires et une certaine démagogie à ce sujet, représente un tournant notable.

Parmi les autres innovations que l'on peut associer à la loi du 15 aout 2014, en comparaison avec d'autres textes, nous soulignerons le pragmatisme – même si pour certains praticiens, comme nous le verrons, celui-ci est limité – qui la caractérise. Deux éléments au moins, nous paraissent plaider en ce sens. D'une part, les promoteurs de la loi conviennent que celle-ci doit absolument s'accompagner du recrutement de personnels, notamment dans les SPIP – Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation –, pour que les évaluations des justiciables retenus et leur suivi se fassent dans des conditions à peu près réalistes. Une telle annonce rompt avec les directives précédentes émanant de la Chancellerie et qui, trop souvent, multipliaient les exigences envers les magistrats et fonctionnaires de justice, sans leur donner les moyens opérationnels de répondre à ces nouvelles demandes. Bien sûr, on relève un décalage dans le temps entre le moment où la loi commence à être appliquée et l'arrivée des premiers personnels issus des nouvelles promotions. Le nombre de magistrats ne progresse pas en quantité suffisante pour dégager le temps indispensable à l'examen personnalisé des dossiers. Les SPIP peinent à préserver les nouveaux arrivants pour la contrainte pénale, dans un contexte où les missions traditionnelles ne sont pas assurées avec suffisamment d'encadrement des justiciables. Il n'empêche que, dans certaines juridictions recevant ces nouveaux CIP, cela constitue un signal positif qui va participer au démarrage de l'expérimentation de la contrainte pénale.

D'autre part, une autre expression de ce pragmatisme relatif réside dans la décision de disposer d'une évaluation des conséquences concrètes de la mise en œuvre de cette loi, au bout d'un an. Que cette évaluation ait été imposée pour satisfaire des parlementaires réticents à freiner les incarcérations, ou qu'elle fasse partie intégrante de la réflexion conduite par les promoteurs de la loi, ceci représente une innovation de taille dans des politiques pénales dont la réalisation et l'impact sont encore peu interrogés. D'une manière générale, les politiques publiques en France sont peu sujettes à l'évaluation, celle-ci ayant même considérablement reflué depuis la fin des années 1990[5].

[5] Voir par exemple Rapport d'information n° 392 (2003-2004) de MM. J. BOURDIN, P. ANDRÉ, J.-P. PLANCADE, fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification, déposé le 30 juin 2004 ; V. SPENLEHAUER, *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*, Sciences de l'Homme et Société. Université Pierre Mendes-France - Grenoble II, 1998 ; C. L. FOUGERE, & P. LASCOUMES, (2013), L'évaluation: un marronnier de l'action gouvernementale?, *Revue française d'administration publique*, (4), pp. 859-875.

A divers titre, notre recherche s'intègre dans ce dispositif d'évaluation, même si celui-ci s'articule essentiellement dans un modèle plus traditionnel, avec l'Inspection Générale des Services Judiciaires ou les services statistiques de la Chancellerie comme instrument principal. L'objectif n'est pas de produire uniquement des chiffres mesurant la montée en puissance – ou non – de la contrainte pénale, ou son impact sur la récidive, difficile à mesurer sur le court terme. Il est également de comprendre comment se déploie le dispositif, quelles sont les conditions le favorisant, et quels sont les obstacles rencontrés. En ce sens, l'évaluation s'extirpe d'un modèle binaire, fondé sur le raisonnement ça marche/ça ne marche pas, pour s'orienter davantage vers un modèle incrémental, où les résultats des enquêtes menées dans les juridictions offrent l'opportunité d'apporter des correctifs ou de renforcer les personnels s'il y en a besoin. Nous verrons par exemple comment l'arrivée d'un guide méthodologique a eu un impact important pour le développement de la contrainte pénale dans certaines juridictions.

L'évaluation *in vivo* et *in situ* s'avère d'autant plus importante que, contrairement aux habitudes prises auparavant, le Ministère de la Justice ne s'est pas engagé, avec la loi du 15 aout 2014, dans une démarche dite t*op down*, contraignant les acteurs de terrain à appliquer intégralement des dispositifs conçus en administration centrale, et évaluant ensuite le degré de conformité des comportements à ce qui avait été précédemment prescrit. Dans le cas qui nous intéresse ici, la démarche est plutôt inversée, laissant les juridictions s'emparer de la contrainte pénale pour la développer en fonction des orientations locales et des moyens disponibles. C'est en tous cas ainsi que cela est ressenti sur le terrain, ce qui, là aussi, constitue une rupture avec des politiques de réformes trop contraignantes, imposant des résultats quantifiés aux responsables de services. Comme les autres mouvements décrits ici, celui-ci n'est pas total et univoque. La Garde des Sceaux continue d'en appeler, durant la même période, aux taux de réponse pénale. Les chiffres de la contrainte pénale sont suivis de près. Mais les tribunaux n'ont pas à « produire » un nombre défini de contraintes pénales.

Ce caractère souple de l'incitation à développer la contrainte pénale a pu paradoxalement envoyer un message ambivalent à des chefs de juridictions – et en particulier les procureurs – ou des directeurs de SPIP, habitués à devoir rendre des comptes sur la base d'évaluations chiffrées de leur activité. Le peu d'impératifs accompagnant la contrainte pénale a pu encourager certains d'entre eux à ne pas se mobiliser, parce qu'ils associent, plus ou moins consciemment, politique gouvernementale et objectifs professionnels. La « délégation » de la décision de s'engager ou non dans la contrainte pénale va donc reposer assez largement sur l'implication personnelle des acteurs locaux, beaucoup plus que sur un suivi d'impulsions politiques nationales.

En d'autres termes, on assiste avec la contrainte pénale, à un modèle de politique *bottom up* plus que *top down*, pour reprendre des catégories classiques d'analyse des politiques publiques, avec un développement qui ne s'appuie pas, ou pas seulement, sur les directives venues du sommet du gouvernement, mais avant tout sur l'implication, la mobilisa-

tion, des acteurs de terrain. Ce phénomène n'est pas nouveau dans l'institution judiciaire. Une grande partie des innovations qu'ont connues les tribunaux durant les années 1980-2000 et qui ont participé à la mutation profonde de l'institution a émergé grâce à l'initiative de juges ou de procureurs locaux qui se sont lancés dans des expérimentations de pratiques qui paraissent à l'époque révolutionnaires mais qui font aujourd'hui partie de l'environnement quotidien des magistrats. On peut penser par exemple aux maisons de la justice et du droit (MJD), à l'organisation du traitement en temps réel (TTR), à la création des alternatives aux poursuites. Tous ces changements ont mis très longtemps à être généralisés. Certes, dans le cas de la loi du 15 aout 2014, le schéma est quelque peu différent, puisque dans ce cas le signal de départ vient de la Chancellerie. Néanmoins, l'appropriation par les acteurs de terrain est indispensable. La figure de l'innovateur isolé dans son tribunal n'est pas non plus exclue de ce processus. Dans ce cadre, il n'est donc pas surprenant de voir la réforme tarder à porter ses fruits, et à se traduire par une hausse significative des statistiques. Toutes les autres réformes citées ont mis souvent plus de dix ans à se généraliser.

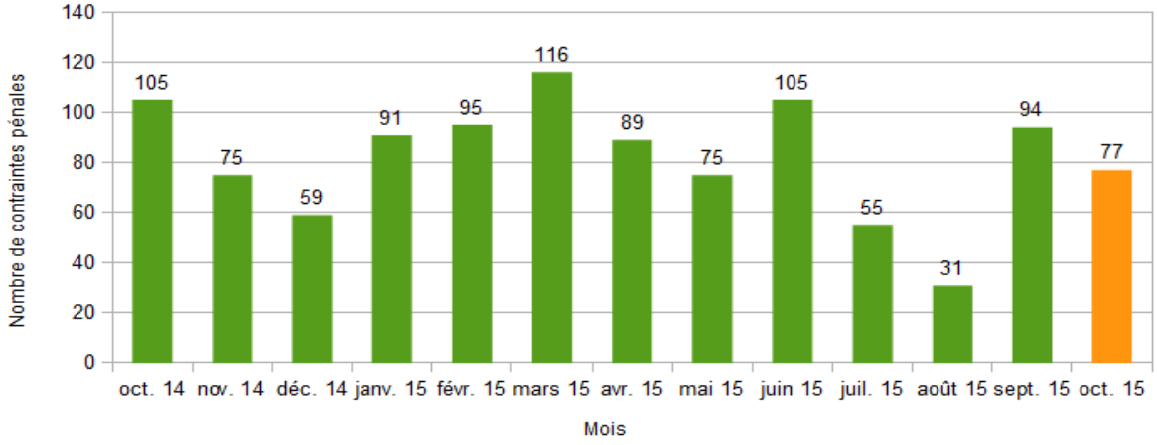
Malgré tout, pour toute une série de raisons que nous évoquerons dans le présent rapport, le très faible démarrage de la contrainte pénale a instillé des doutes quant à la pérennité de la mesure. Ne s'agissait-il que d'une parenthèse dans un mouvement plus large de pénalisation croissante et de développement de l'incarcération, ce que les discours des gardes des Sceaux qui ont succédé à Mme Taubira ont paru conforter, en annonçant la construction de nouveaux établissements pénitentiaires ? Assiste-t-on au contraire aux prémices d'un nouveau modèle de justice pénale, ou plutôt au retour vers une justice pénale plus proche de ses principes fondateurs, qui met davantage l'accent sur l'adaptation de la sanction à la personnalité du détenu ? Des facteurs matériels aux idéologies professionnelles des différents acteurs, qu'est-ce qui fait pencher la balance en faveur d'un accroissement des contraintes pénales ou au contraire freine son développement ? En analysant tout le processus ayant conduit à la mise en place de la contrainte pénale, mais aussi de la libération sous contrainte, mesure moins controversée mais tout aussi difficile à systématiser, nous essaierons de comprendre ce qui se joue autour de ces mesures, et pourquoi elles peinent tant à s'affirmer dans le système pénal actuel.

Un démarrage qui tarde à se concrétiser

Car la contrainte pénale n'a pas suscité d'enthousiasme au sein des juridictions. Dès à présent, nous devons souligner que les chiffres relevés par les services du Ministère sont loin de correspondre aux espérances de la Garde des Sceaux après l'adoption de la loi. Non seulement le nombre de contraintes pénales prononcées peine à se développer mais, de surcroît, la population carcérale, y compris pour les petites peines, ne cesse

d'augmenter durant la même période. Les contempteurs de la mesure y voient un échec, tout en continuant de dénoncer une politique qui viserait à « vider les prisons ».

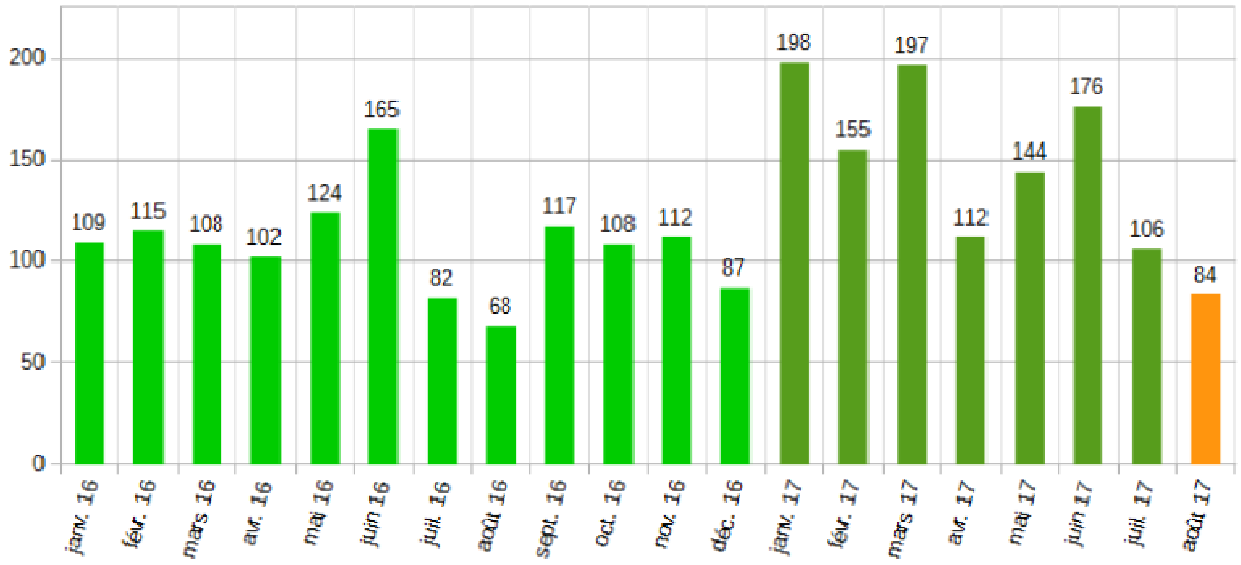
Nombre de contraintes pénales prononcées d'octobre 2014 à septembre 2015



L'examen des chiffres de la première année montre en effet un départ très lent, puis une stagnation des contraintes pénales. Celles-ci atteignent en effet un maximum de 116 par mois, avec, comme on peut le voir sur le graphique précédent, des prononcés très restreints tout au long de l'année. La contrainte pénale n'a pas suscité d'engouement. Les magistrats et personnels pénitentiaires ne se sont pas lancés dans l'orientation en masse vers ce type de mesure. Surtout, comme les services statistiques de la Chancellerie le rappellent, ces chiffres proviennent d'une petite minorité de juridictions qui sont assez mobilisées, alors qu'une majorité se contente de prononcer une ou deux mesures de contrainte pénale sur la première année.

Les années qui suivent ne montrent pas non plus de décollage massif. Même si on observe un léger accroissement à partir de janvier 2017, on ne peut parler d'une inflexion marquante qui indiquerait un véritable départ.

Graphique : Nombre de contraintes pénales prononcées par mois de janvier 2016 à juillet 2017



Source : ministère de la Justice/SG/SDSE, Cassiopée via le SID statistiques pénales)

Peut-on pour autant parler d'échec ? Comme nous l'avons signalé, l'institution judiciaire a, par le passé, toujours demandé du temps afin d'adopter des changements profonds. Puisque la contrainte pénale s'inscrit à rebours des grandes évolutions qui ont touché la justice pénale ces dernières années, il n'est donc pas surprenant que les magistrats et personnels des SPIP tardent à s'engager dans un tel mouvement qui, de surcroît, n'est pas soutenu avec force par les gardes des Sceaux qui ont succédé à la promotrice de la loi d'aout 2014. Cependant, attendre un développement spontané de la contrainte pénale comporte des risques : rien ne prouve que les acteurs du monde judiciaire s'en empareront, ni que le taux d'occupation des prisons amènera naturellement les magistrats à trouver des réponses pénales alternatives. A ce sujet, nous avons pu montrer qu'un grand nombre d'entre eux s'acclimatent d'une telle situation et ne repensent pas forcément leurs pratiques en fonction de la crise que peuvent connaître les établissements pénitentiaires[6]. Le présent rapport se veut donc aussi un outil de réflexion sur les oppositions et blocages, d'ordres divers, observés à l'occasion du lancement de la contrainte pénale, et dans une certaine mesure, de la libération sous contrainte (LSC). Si ces mesures émergent à la suite d'un débat ouvert et fondé sur la recherche d'une rationalité de la peine en suivant des principes généraux, elles se heurtent à des logiques locales qui conduisent à un rejet – par conviction ou par manque de connaissance –, à une mobilisation souvent limitée, ou bien, le plus souvent, à un attentisme prudent. Avant de s'engager plus en avant dans ces mesures couteuses en temps et en acquisition de savoir-faire, la majorité des juridictions préfère laisser les plus militants, dans d'autres TGI, expérimenter un processus qui leur semble complexe et, dans une certaine mesure, risqué. L'un des objectifs, en analysant les facteurs de blocage, est donc également de donner aux gestionnaires des politiques publiques les moyens d'agir sur ceux-ci.

Pour ce faire, il convient de ne pas se focaliser uniquement sur les mesures phares de la loi du 14 aout 2014, la contrainte pénale et la libération sous contrainte, mais bien de replacer cette loi dans un contexte plus général, celui de la transformation des processus pénaux depuis le début des années 2000, en intégrant notamment dans cette réflexion tous les facteurs d'accélération que nous avons évoqués en commençant la présente introduction à ce travail. L'effet de rupture introduit par cette loi par rapport à des politiques traditionnelles visant avant tout des gains d'efficacité en termes de temps et de nombre de dossiers traités explique en grande partie les lenteurs voire les résistances rencontrées. Les entretiens et observations menées tiennent compte de ce contexte, montrant combien le développement de la contrainte pénale suppose des mutations profondes dans les tribunaux.

[6] C. MOUHANNA, *La coordination des politiques judiciaires et pénitentiaires : Une analyse des relations entre monde judiciaire et administration pénitentiaire*, CESDIP- GIP Droit et justice, juin 2011.

La faiblesse constatée, quant au nombre de contraintes pénales, ne doit pas être considéré comme une condamnation du dispositif, mais comme un révélateur de la distance qui existe entre une politique souhaitée, et notamment le retour des questions autour de la personnalité du justiciable dans le processus pénal courant – hors assises –, et un état des lieux qui est loin de correspondre à cet idéal.

Evaluer par la recherche

Répondre à ces défis suppose la mise en place d'un dispositif de recherche évaluation ambitieux, ce qui a été le cas pour la présente recherche, grâce au soutien du GIP Mission de recherche Droit et Justice. Dès à présent, il nous faut préciser le cadre de ces travaux, et en particulier leur articulation par rapport aux autres mécanismes d'évaluation. En effet, si la loi du 15 aout 2014 prévoit un dispositif d'évaluation de l'impact des dispositions qu'elle contient[7], il est clair que le recours à la recherche ne s'impose pas comme une évidence pour les parlementaires. L'évaluation résulte d'un compromis entre les parlementaires et les promoteurs de la loi, qui vise entre autres objets à produire une mesure chiffrée qui répond en partie aux controverses nées des rumeurs ayant courues autour du texte et qui ont semé une certaine panique dans divers cercles : policiers, corps préfectoral, élus locaux. Selon ces rumeurs, la loi viserait à remettre massivement des délinquants « dehors », sans suivi conséquent. Même si rien ne vient conforter ce récit infondé, sa diffusion limite les ambitions du texte. Bien entendu, nous nous exonérons d'un tel cadre.

L'évaluation ne se réduit cependant pas à cet objectif « défensif ». Elle doit permettre une évolution du texte en offrant *« la possibilité de sanctionner certains délits d'une contrainte pénale à titre de peine principale, en supprimant la peine d'emprisonnement encourue, et en évaluant les effets possibles d'une telle évolution sur les condamnations prononcées ainsi que ses conséquences sur la procédure pénale »*[8]. Sur ce point, on pourra aussi se poser la question de la place de la recherche. Si les contacts se sont multipliés entre les auteurs du présent rapport et différentes instances relevant du Ministère de la Justice, les résultats publiés sur l'évaluation[9] montre que nos travaux apportent un regard complémentaire sur l'adoption par les juridictions de la contrainte pénale et de la LSC. Ils ambitionnent d'y apporter une distance critique et une mise en perspective qui n'ont pas forcément leur place dans un rapport officiel. La multiplication des méthodologies retenues et l'approche pluridisciplinaire – droit, sciences politiques et sociologie – ainsi que la volonté d'embrasser dans la réflexion diverses dimensions – professionnelles, organisationnelles et politiques – amènent à une analyse à la fois plus complexe et d'une autre nature que

[7] Article 56 de ladite loi.
[8] *Ibid.*
[9] J.-J. URVOAS, 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, la documentation française.

celle apportée par les instances institutionnelles classiques. Comme nous l'avons déjà dit, si cette approche vise également à produire un savoir pour l'action, elle demande au préalable une intégration de problématiques sur lesquelles les rapports administratifs passent un peu rapidement de notre point de vue. Notamment, elle cherche à expliciter les décalages entre les décisions politiques et les pratiques du terrain. C'est donc une observation « par le bas », sur le terrain, des pratiques, qui constitue la base de notre analyse. Par ailleurs, l'évaluation par la recherche, pour toutes ces raisons, demande un temps long, alors que les autres évaluations se situent davantage dans un temps court.

Afin de mener à bien ce travail, il a été décidé d'observer précisément la mise en œuvre de la contrainte pénale et de la libération sous contrainte dans plusieurs juridictions de la métropole. Sept sites ont été retenus. Ils représentent la diversité des situations rencontrées dans les TGI français. Pour des raisons de déontologie de la recherche, d'engagement auprès des professionnels, et parce que l'anonymisation permet de sortir d'un raisonnement qui se focalise trop sur les savoirs plus ou moins fondés que chacun peut avoir sur chaque juridiction, nous avons décidé de caractériser ces lieux par des pseudonymes.

Deux critères ont présidé à leur sélection : celui de la taille, et celui de leur engagement dans la contrainte pénale, mesuré à travers les statistiques du Ministère. En ce qui concerne le premier, ont été retenus un gros ressort de région parisienne, et un autre de province. Les cinq autres sont de taille moyenne, sont répartis sur l'ensemble du territoire français, mais font preuve d'un investissement très variable dans la contrainte pénale. Sur nos 7 TGI, 4 apparaissent ainsi dans les dix premiers « producteurs » de contrainte pénale, les 3 autres relevant du peloton des peu investis. Cet échantillon s'est révélé très riche, dans la mesure où les mobilisations pour ou contre l'adoption de cette mesure varient très fortement d'un site à l'autre. Ils nous ont amenés à une réflexion très approfondie sur les oppositions et les dynamiques à l'œuvre.

Sur chacun de ces sites, nous avons rencontré pour de longs échanges, souvent à plusieurs reprises, les principaux acteurs impliqués dans la contrainte pénale et la libération sous contrainte. Du côté des magistrats, les procureurs, les adjoints ou substituts en charge de l'exécution des peines, et sur certains sites leurs collègues. Au siège, les présidents de TGI, les vice-présidents du service correctionnel ainsi que bien entendu les JAP, sont intégrés dans nos séries d'entretiens. Pour les SPIP, les responsables des unités ont été rencontrés, ainsi que les personnels directement concernés par le suivi des personnes placées en contrainte pénale. Parfois, ces personnes n'ont pas pu faire l'objet d'un entretien, soit parce que la hiérarchie des SPIP a rechigné à laisser un accès libre à leurs subordonnés, soit parce que les CIP eux-mêmes ne voulaient pas se prêter à ces entretiens. Les tensions sociales qui ont traversé les SPIP durant la période où ont été menés ces travaux de terrain expliquent vraisemblablement ces blocages. D'autres personnes ont accepté notre démarche : des représentants d'associations de contrôle judiciaire et des

avocats. Au total, sur l'ensemble des sites, ce sont 158 personnes qui ont été vues en entretiens approfondis, parfois deux fois ou plus.

Dans les ressorts les plus impliqués dans la contrainte pénale, quelques condamnés ont, après discussion avec les CIP qui les suivaient, accepté, parfois longuement, d'échanger avec nous. Toutefois, les résultats qui émergent par ce contact direct doivent être pris avec énormément de précaution. D'une part, le nombre de condamnés rencontré n'est absolument pas suffisant pour en tirer des conclusions généralisables. Cela ne constituait pas une méthode prioritaire dans notre travail, car elle aurait nécessité d'autres moyens tant matériels qu'en possibilités d'accès aux justiciables. D'autre part, l'échantillon de condamnés vus n'est pas représentatif, ni au regard des juridictions, ni à celui des types de délits commis, ni en termes de sociologie de la population. Il s'agit de personnes choisies en grande partie avec – et par – les CIP. Tout cela introduit des biais méthodologiques qui empêchent une exploitation des résultats. Néanmoins, quelques pistes de réflexion sont issues des échanges menés avec ces personnes.

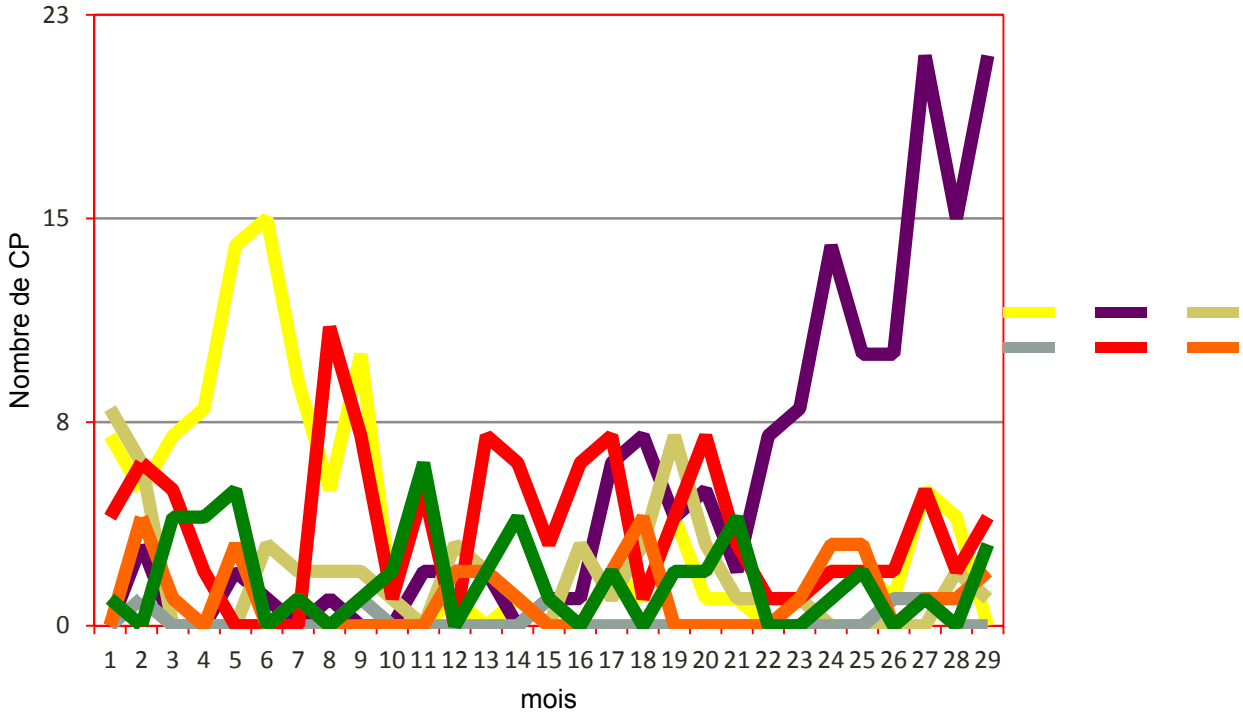
A ce travail d'entretiens avec les professionnels et les justiciables s'ajoute un examen attentif des dossiers de contrainte pénale et de LSC, là où les juridictions avaient produits suffisamment de cas pour qu'une exploitation mêlant approche quantitative et analyse qualitative puisse être conduite. Et dans tous les sites, des observations de réunions, de comités d'exécution des peines ou d'interactions entre les différents acteurs – rencontres entre CIP et justiciables – ont complété les autres sources.

De tout cela, il ressort une extrême hétérogénéité qui n'est pas seulement due à la sélection d'un échantillon varié. Habitués à mener des travaux comparatifs de ce type dans plusieurs juridictions, à l'occasion d'autres recherches, nous avons été quelque peu surpris de voir à quel point la contrainte pénale notamment suscitait des réactions très tranchées – du rejet total à l'adhésion enthousiaste – , et des modes d'engagement individuels et collectifs tout à fait différents d'un lieu à l'autre. Il est dès lors assez peu aisé de regrouper les juridictions dans une classification, tant les situations sont contrastées. Nous avons donc été contraints de faire « avec » cette variété, ce qui peut parfois perdre le lecteur. Mais il nous a paru essentiel de rendre compte de toute cette complexité, à la fois par souci de compréhension et parce que pour l'action, il convient d'intégrer celle-ci. En effet, toute politique simple ou univoque ne conviendrait pas pour développer la contrainte pénale. Une même action peut sur un site susciter un rebond et sur un autre, au contraire, inhiber les innovateurs. Nous reviendrons sur ce point.

Un échantillon qui reflète une extrême variété des situations

L'hétérogénéité se manifeste tout d'abord dans les modalités d'adoption ou de refus de la contrainte pénale. Nous n'avons pas ici affaire à un système binaire, avec une claire ligne

de partage entre des sites « contre » et des sites « pour », avec des positions comparables dans chaque camp. Parmi les juridictions qui tardent à s'engager, on trouve certes des TGI où l'opposition – ou l'attentisme – est généralisé, mais sur un autre tribunal, les individus sont plutôt favorables à la réforme, sans toutefois parvenir à créer les conditions nécessaires à un fonctionnement satisfaisant de celle-ci. Parmi les juridictions qui se mobilisent assez tôt pour « produire » des contraintes pénales, on observe également de fortes disparités. Un TGI parvient à ce résultat grâce à la mobilisation de quelques acteurs



convaincus, un autre grâce à l'investissement d'un seul magistrat. Ailleurs, c'est au contraire un véritable collectif, pensé, et mobilisant l'ensemble des partenaires, qui s'engage dans le dispositif.

A cela s'ajoute une variabilité dans le temps. Les délais qui se sont écoulés entre les débuts de cette recherche et sa conclusion nous ont permis de constater de forts changements. Ainsi, sur certains sites, la contrainte pénale a tardivement « décollé », alors que sur d'autres, elle s'est réduite, voire effondrée. L'examen du nombre de contraintes pénales prononcées, par mois, et par juridictions, donne un aperçu de cette disparité. En effet, quand on observe site par site cet indicateur, o n relève des « trajectoires » peu communes. Sur le graphique qui suit, chacune des juridictions est caractérisée par une couleur différente. En ordonnée figure le nombre de contraintes pénales prononcées par mois et en abscisse se trouvent les mois entre octobre 2014 et mars 2017.

Nombres de contraintes pénales par mois (octobre 2014-mars 2017)
Source SDSE-Ministère de la Justice

Un simple regard suffit à montrer que coexistent, au cours du temps, plusieurs modèles d'évolution de la contrainte pénale. Sur le site « gris », rien ne se passe, les prononcés restant toujours proches de zéro. Le modèle « jaune » illustre le cas des juridictions qui s'engagent tôt dans la contrainte pénale, mais s'épuisent ensuite et ont tendance à en faire de moins en moins. Le « violet » présente une évolution contraire, avec des prononcés très faibles au début de la période considérée, mais qui ne cessent d'augmenter par la suite. Le « rouge » montre une activité plus régulière mais néanmoins saccadée. Sans interpréter davantage, pour le moment, des courbes qui se fondent sur un nombre de mesures relativement limité, les constats opérés ici renforcent les remarques faites précédemment : pour l'instant, la contrainte pénale n'est ni condamnée à l'échec, ni destinée à forcément se pérenniser. Tout dépendra des incitations internes et externes qui toucheront les juridictions. Cette variabilité nous invite encore davantage à expliciter ces incitations et les freins éventuels qui existent.

Effectivement, le caractère hétérogène du développement de la contrainte pénale dans les juridictions peut quelque peu désarçonner un appareil ministériel censé conduire des politiques nationales et donc à peu près semblables sur l'ensemble du territoire national. Cependant, comme nous l'avons déjà souligné, l'appareil judiciaire français a connu de nombreuses transformations en suivant un modèle plus éclaté. La contrainte pénale peut ainsi, à l'échelle nationale, s'étendre par capillarité, depuis des sites innovants qui s'y engagent, jusqu'à gagner les autres juridictions, à condition toutefois que ces juridictions soient soutenues dans cet engagement. Or, ce que nous montre certaines de ces courbes, et en particulier le cas du site « jaune », c'est que la pérennité de l'engagement dans la contrainte pénale n'est pas nécessairement assurée. Les conditions du soutien aux juridictions les plus mobilisées seront donc également examinées.

Les analyses statistiques nationales ne permettent pas, lorsqu'elles agrègent les chiffres de l'ensemble des sites, de restituer ces évolutions différentes et parfois contradictoires. De même, à l'échelle locale, l'examen du nombre de contraintes pénales prononcées ne suffit pas à caractériser la mobilisation des acteurs, qu'elle soit individuelle ou collective. En effet, dans notre échantillon, nous relevons des situations là aussi très variables. Certes, dans beaucoup de départements, le faible nombre de prononcés correspond à un manque évident d'intérêt, voire à un rejet par principe de la mesure. Mais nous avons aussi observé des sites où des chiffres faibles renvoyaient davantage à la construction d'une mobilisation collective sur le sujet et à la mise en place d'un système satisfaisant de traitement des dossiers de contrainte pénale. Cela contrastait avec d'autres juridictions où les chiffres relativement élevés du début n'étaient pas associés à une dimension collective, et reflétaient uniquement la mobilisation individuelle et ponctuelle de quelques personnalités isolées au sein de la juridiction et qui n'étaient pas forcément soutenues par le SPIP local. Il nous faut donc distinguer les évolutions structurelles, avec la mise en place d'une véritable coopération entre les différents acteurs de la chaîne pénale, et les engagements individuels. Bien entendu, les seconds sont nécessaires pour construire les premières. Mais

le passage à la construction d'un système de coopération organisé s'avère une étape décisive pour que la contrainte pénale se maintienne sur le long terme

Les sept ressorts – rattachés à six cours d'appel – sur lesquels nous avons travaillé illustrent toutes ces différences. Nous en feront dans cette introduction une présentation très succincte, avant d'en effectuer une analyse plus détaillée au cours des chapitres suivants :

Prédair est un gros TGI de province regroupant plus d'une centaine de magistrats. Le service d'application des peines compte cinq juges d'application des peines (JAP). Très peu de CP ont été prononcées depuis la loi, en nombre et par rapport à son volume d'activités (75 en 2015 et 2016). Les entretiens font état de fortes réserves *a priori* – surtout de la part des magistrats – par rapport à la loi du 15 août 2014, d'une implication réduite des chefs de juridiction et de leurs adjoints dans la mise en œuvre de la loi[10] et de divergences d'interprétation marquées tant entre magistrats (JAP en particulier) qu'entre magistrats et SPIP quant au public cible de la loi.

Francilien est un gros TGI de la région parisienne, avec les problématiques d'engorgement que l'on retrouve dans toutes les juridictions de ce type. Une dizaine de JAP composent le service de l'application des peines. Certains d'entre eux sont très mobilisés pour développer la contrainte pénale. Les chefs de juridiction sont en revanche peu intéressés, le parquet faisant même preuve d'une franche hostilité. Quant au SPIP, il se sent « sous pression » et voit avec inquiétude l'arrivée de nouvelles mesures à gérer pour lui. Le départ rapide des JAP moteurs, après la mise en œuvre de la mesure, va rendre le recours à la contrainte pénale beaucoup moins important. Les contacts entre juges travaillant au service correctionnel et JAP tardent à se concrétiser, sans parler du parquet.

Les autres tribunaux sont de taille moindre (1 à 3 chambres) et tous situés en province.
Le TGI de ***Céflanvo*** est plutôt considéré comme un « assez bon élève » en matière de contrainte au tout début de notre recherche. Néanmoins, et alors que traditionnellement les liens y étaient assez développés entre application des peines, parquet et SPIP, de nombreux aléas sont venus perturber cette coopération. S'agissant des JAP, la recherche a débuté à un moment où il n'y avait sur place qu'un seul JAP (lequel n'était pas JAP préalablement) au lieu de trois normalement prévus, ce qui a causé beaucoup de retard et une très longue absence de contact entre JAP et SPIP.Au sein du SPIP, au commencement de la recherche, une réorganisation du service venait d'être mise en place. On a assisté au passage d'un service où tout le monde pouvait faire des mesures « milieu ouvert » ou « milieu fermé », compte tenu de la proximité de la maison d'arrêt à un service subdivisé, avec un pôle « fermé », un pôle « ouvert » et un pôle « mixte », afin que des types de mesures soient réservées à certains CPIP, compte tenu, notamment, de l'ouverture d'un nouveau centre pénitentiaire. La très grande majorité des CPIP était op-

[10] Observée à propos de la mise en œuvre de Cassiopée (cf. Ferry, 2015), cette situation de retrait renvoie peut-être à un style de management de la juridiction.

posée à cette transformation. Les craintes des opposants se sont réalisées, à savoir – notamment – que le pôle mixte allait être surchargé. Au cours de la recherche, les services ont donc été à nouveau réorganisés, ce qui traduit un malaise général et, s'agissant des mesures étudiées, cela a entraîné des changements de protagonistes et d'interlocuteurs.

Autre TGI plutôt engagé dans la contrainte pénale, ***Bosille*** est un petit TGI de province qui compte une vingtaine de magistrats (16 juges et 5 magistrats du parquet). Au début de l'enquête, Bosille accueillait un nouveau président ainsi qu'un nouveau procureur de la République. Au cours du travail de terrain, il y a eu un changement de JAP. Le parquet est composé de cinq magistrats exerçant par spécialité : un procureur qui est aussi en charge de l'exécution des peines, trois vice-procureurs et un substitut qui se partagent les mineurs, les infractions économiques, les stupéfiants et la circulation routière. Tous ont été rencontrés. En revanche, concernant les magistrats du siège, seuls ceux qui étaient susceptibles d'être concernés par la CP car siégeant dans des formations pénales ont accepté de nous voir : la JAP également JLD ; un magistrat statuant à juge unique en matière correctionnelle et la présidente des audiences correctionnelles. Bosille a connu au début de la mise en place de la CP un fort taux de prononcé qui s'est infléchi par la suite. Ceci s'explique par la mobilisation d'un seul magistrat parti à la retraite en juillet 2015. Une très timide reprise de CP prononcées semble être amorcée en 2016 et début 2017 (26 jusqu'à mars 2017 contre 80 prononcées en 2014-2015 par le même magistrat).
En général, les entretiens avec les magistrats (parquet comme siège), font état d'un faible intérêt pour la CP. Rares sont les avis farouchement hostiles, la plupart sont plutôt nuancés. Il faut également signaler un discours ouvertement favorable à la CP tenu par les nouveaux chefs de juridiction (le président et le procureur). Cependant, ce discours ne se traduit pas par un engagement concret en faveur de la CP (ex. par des directives de réquisitions au sein du parquet ou par la mise en place concrète d'une réflexion collective). L'argument avancé était l'indépendance des magistrats. Du côté du SPIP, les opinions sont plutôt favorables malgré des réserves relatives aux difficultés pratiques (manque de moyens). Les avis négatifs sont marginaux.

Le TGI d'***Ouestville***, de taille similaire au précédent, appartient également au groupe des ressorts engagés dans la contrainte pénale. Les deux chefs de juridictions sont personnellement très impliqués dans la mise en œuvre de la mesure chez eux. Pour leur part, les JAP, la substitut en charge de l'exécution des peines, et surtout la vice présidente du tribunal correctionnel, tout comme le directeur du SPIP local, se sont eux aussi fortement mobilisés. Contrairement aux autres juridictions, l'engagement dans la réflexion sur la contrainte pénale n'est pas individuel mais collectif. Des réunions rassemblant tous les acteurs, des chefs de juridictions aux CIP, sont organisées régulièrement à la fois pour définir les modalités de fonctionnement du nouveaux dispositif, mais aussi pour échanger sur les « profils » à sélectionner pour entrer dans ce dispositif, voire pour parler de cas individuels. En résumé, et sans surestimer les obstacles auquel ce groupe s'est heurté, Ouestville représente le schéma le plus avancé de coopération sur ce sujet.

Les deux derniers sites sont eux peu engagés dans la contrainte pénale, pour des raisons différentes.
Le TGI de ***Mirole*** est une petite juridiction de province, peu structurée et, lors de la recherche, souffrant d'une pénurie de magistrats. Elle est caractérisée par un faible turn over de ses magistrats qui restent en poste plusieurs années, en moyenne au minimum 3 ans. Au moment de la recherche, elle était composée d'une vingtaine de magistrats : 8 magistrats du Parquet et 13 magistrats du siège. Cette juridiction est marquée par un faible degré de spécialisation des magistrats du siège qui exercent, en grande majorité, au moins deux fonctions. Du côté des magistrats du siège, il existe néanmoins une équipe dédiée de manière informelle à la matière correctionnelle, il s'agit davantage d'une spécialisation de faits eu égard aux formations et compétences de chacun. Au Parquet, aucune politique pénale locale n'est véritablement élaborée ou formalisée, il s'agit davantage de directives transmises de manière informelle lors des commissions et réunions de rentrée. Le Procureur de la République s'attache à ne pas contraindre ses adjoints et substituts. Aucune directive particulière n'a donc été entreprise concernant la contrainte pénale qui est d'ailleurs reçue avec les plus grandes réserves tant de la part des magistrats du siège que de ceux du Parquet. Cette juridiction possède un contentieux récurrent spécifique, lié à sa situation géographique, qui a été décrit comme se prêtant particulièrement mal à une peine telle que la contrainte pénale, infractions au code de l'environnement et infractions de pêche illégale. Enfin, le Tribunal de Grande Instance de Mirole dispose d'un fort réseau associatif local avec lequel elle a noué des partenariats anciens et qui se maintiennent dans la durée notamment en matière d'hébergement, d'accompagnement des toxicomanes ainsi qu'en matière de retour à l'emploi. Lors des entretiens, il a donc été remarqué, presque paradoxalement, que la juridiction disposait du faisceau de partenaires locaux suffisants pour mettre en œuvre la contrainte pénale.

Dans une certaine mesure, le TGI de ***Savi*** a, comme celui d'Ouestville, cherché à construire une logique collective pour s'emparer du sujet de la contrainte pénale. Petite juridiction de province, il était composé au moment de la recherche de 5 magistrats du Parquet et 14 magistrats du Siège. A l'époque de nos travaux, le ressort de cette juridiction était marqué par un SPIP en crise car quasiment à mi-effectif. La Présidence du Tribunal de grande instance indiquait également être confrontée à une délinquance marquée par des incivilités et des violences urbaines de faible gravité dans un contexte de difficultés psychiatriques récurrentes. Elle indiquait également que le département était en manque de partenariats effectifs pour gérer cette problématique. Tant le président du Tribunal de grande instance que le Procureur de la République ont accueilli la contrainte pénale de manière plutôt positive. Un outil partagé, instauré avant la CP, a permis de susciter une réflexion commune rapide sur la contrainte pénale: il s'agit de la commission pénale. Elle est composée, de manière souple, des magistrats du siège, du Parquet, mais aussi d'un représentant du Barreau le cas échéant et d'un représentant du SPIP. La contrainte pénale a été rapidement prononcée par cette juridiction mais aussi requise, même en CRPC, et également plaidée. Et pourtant, le Procureur de la République a constaté un rapide essoufflement qu'il attribue aux difficultés du SPIP. Cela a conduit le Parquet à moins la re-

quérir et le Siège à moins la prononcer. Par voie de conséquence, les avocats l'ont aussi beaucoup moins plaidée au fil du temps. Le Président de la juridiction affirme : « *aujourd'hui moi je ne l'ai plus nécessairement en tête, les juridictions ne la prononcent plus, les avocats ne la plaident plus […] une mesure qu'on prononce trop rarement on finit par l'oublier et à ne plus la prononcer du tout* ». Une tension nette est exprimée par les magistrats du siège et surtout les JAP s'agissant de la qualité du travail du SPIP et notamment des délais de traitement de leurs demandes de suivi. Ils ont néanmoins conscience du manque de moyens humains qui marque le département et d'avoir un SPIP à mi-effectif.

Ce premier regard rapide jeté sur le fonctionnement des sept sites montre bien la diversité rencontrée. Nous reviendrons sur les évolutions dans le temps qu'ont pu connaître les sites, en expliquant les raisons de ces transformations. Il s'agira notamment de comprendre les logiques de tous les acteurs impliqués, et de saisir les oppositions ou au contraire les facteurs favorisant la coopération. A travers l'exploration plus systématique de chacun des cas, nous chercherons à retrouver les éléments communs qui permettront de monter en généralisation et d'offrir des pistes de réflexion utilisables à une échelle plus large.

1- **UNE LOI COMME LES AUTRES OU LES PREMISSES D'UNE LOI NOVATRICE ?**

Avant de se pencher sur la mise en œuvre concrète de la contrainte pénale dans les juridictions, il convient au préalable de replacer les réactions locales – que nous décrirons ultérieurement – dans le prolongement du processus politique d'élaboration du texte, afin de mieux appréhender l'innovation potentielle qu'a pu constituer celui-ci, mais aussi les difficultés d'appropriation que ce processus a pu susciter dans les services. En effet, les réactions recueillies sur le terrain montrent que ledit processus a parfois suscité un fort intérêt parmi les magistrats et les personnels pénitentiaires, mais qu'il a aussi pu générer du scepticisme, du désarroi ou simplement de la déception. Certains acteurs – le nombre est difficile à évaluer – laissent à penser qu'une telle démarche contrevient à une rationalité juridique « pure » qui devrait prévaloir. Plus généralement, l'impact d'un tel débat a pu participer au flou qui semble s'être installé au tout début de la mise en œuvre dans les juridictions. Celles-ci, et notamment les services au sein desquels la hiérarchisation est importante, parquet et SPIP, ont également pu être désarçonnés par le manque d'objectifs précis et mesurables, alors que d'autres mesures faisaient l'objet d'un tel encadrement.

> *« Pour la contrainte pénale, on n'a pas d'objectifs chiffrés… Pas encore… Mais bon, il y a des statistiques. On va sûrement commencer à en avoir. C'est vrai, pour l'instant, on ne nous impose rien. On tâtonne, oui, c'est vrai. Regardez la réforme*

de la garde à vue, là c'est clair, on n'a pas le choix. » (entretien réalisé avec un procureur au début de la mise en œuvre de la CP)

A rebours de politiques pénales antérieures, certes discutées ou contestées, la large ouverture des débats n'a pas débouché sur un message jugé suffisamment clair par les opérationnels. Certes, ce manque sera ultérieurement comblé, notamment pour les personnels de l'AP. Mais dans une première phase, l'impression qui domine reste le flou.

> *« Au départ, je faisais partie de ceux qui ont pensé que c'était une bonne idée. L'idée forte c'était toutes les recherches, les discussions, la conférence de consensus. Mine de rien dans nos services il y a quand même eu des discussions, des débats. On voulait retenir quand même que peut-être on allait enfin se sortir de la référence absolue à la prison et créer quelque chose de novateur. Après on a vu ce que cela a donné et comme tout le monde j'ai au fond été déçu parce que je le vois moi dans ma pratique, c'est peut-être au fond malheureusement rien d'autre qu'un super sursis mise à l'épreuve »* (CPIP)

De plus, le passage par le processus législatif va contribuer encore davantage à ce sentiment. Non seulement les compromis qui en résultent vont rendre le texte plus obscur, mais les professionnels soupçonnent les intérêts politiques d'avoir nui aux objectifs initiaux nés des consultations menées en amont.

1-1 **Genèse de la loi**

A. Le contexte antérieur à la conférence de consensus

La première décennie du XXIème siècle est marquée par une mutation de la justice pénale. Les chercheurs sont unanimes sur le fait que la justice pénale du XXIème siècle est au bord d'un nouveau paradigme. Elle s'oriente vers un postmodernisme[11] pris dans une dimension managériale[12]. On parle notamment d'un nouveau modèle de procédure pénale[13], de prolifération législative, et de gestion actuarielle[14].

S'agissant spécifiquement des orientations de politiques pénales, la lutte contre la récidive domine les discours et les volontés de réformes législatives[15].

Mais la lutte contre la récidive souffre dès l'origine d'une double carence terminologique :

- La notion de récidive est une notion susceptible de deux appréhensions. D'une part, la récidive légale qui enferme la notion dans une définition juridique fondée sur des délais précis et des qualifications déterminées. D'autre part, un sens large, englobant toutes formes de réitérations et tous les processus de marginalisation libéré donc des qualifications et des délais. Certains mettent en avant aussi le fait que la récidive n'est pas une réalité extérieure au droit et que la lutte contre la récidive oblige à s'interroger avant tout sur les catégories juridiques[16].

- La notion de lutte n'est pas non plus définie : quelle forme doit prendre cette lutte ? Sur ce point, il a été largement mis en exergue que la lutte contre la récidive était finalement menée de manière contradictoire tantôt en favorisant la réinsertion et la nécessité de privilégier le milieu ouvert[17], tantôt en privilégiant l'enfermement[18].

---

[11] M. MASSE, J.-J. J. et A. GUIDICELLI (dir.), *Un droit pénal postmoderne ? Mise en perspective des évolutions et ruptures contemporaines*, Paris, PUF, 2009.

[12] J. DANET, *La justice pénale entre rituel et management*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010.

[13] C.VIENNOT, *Le procès pénal accéléré. Etude des transformations du jugement pénal*, Dalloz, 2012.

[14] M., PHILIPPE. « Pénalité et gestion des risques : vers une justice « actuarielle » en Europe ? », *Déviance et Société*, vol. 25, n°. 1, 2001, pp. 33-51.

[15] O. RAZAC, F. GOURIOU et G. SALLE, « La « prévention de la récidive » ou les conflits de rationalités de la probation française », *Champ pénal/Penal field* [En ligne], Vol. XI | 2014, mis en ligne le 18 novembre 2014.

[16] L. AUBERT, P. MARY , « La fabrique de la récidive » , *RSC* 2014, p. 435.

[17] Loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales ; LOI n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire, *JORF* n°0273 du 25 novembre 2009 p. 20192, texte 1.

C'est dans ce contexte que la problématique de la surpopulation carcérale s'est en outre développée pour prendre une dimension préoccupante. Dès 2000, un rapport parlementaire faisait état d'un doublement de la population carcérale en l'espace de 20 ans[19] et en tirait déjà des conséquences. C'est aussi dans cette décennie que se multiplient les condamnations de la France par la CrEDH s'agissant des conditions de détention[20].

Devenue Garde des Sceaux en mai 2012, Christiane TAUBIRA fait de la lutte contre la récidive un élément majeur de son action. Elle est convaincue que cette lutte doit se faire en privilégiant la réinsertion plutôt que l'enfermement[21] et se veut en rupture avec les lois sécuritaires du gouvernement précédent.

L'idée de privilégier le milieu ouvert est aussi impulsée par le Conseil de l'Europe qui, déjà en novembre 2000, invitait les Etats à ériger la probation comme une peine indépendante[22]. En Europe, un large mouvement centré sur la gestion des courtes peines délictuelles par le milieu ouvert était en marche.

En France, cette conception de la lutte contre la récidive est particulièrement relayée par Pierre V. TOURNIER[23] et Dominique RAIMBOURG dont le rapport d'information sur les moyens de la lutte contre la surpopulation carcérale déposé le 23 janvier 2013[24] exprimait pour la première fois la notion de contrainte pénale en France, mais surtout, la nécessité de faire exécuter les courtes peines hors les murs. Il invitait alors à une « rénovation des méthodes de probation ».

Tout en assumant clairement une inspiration issue du SME, le rapport RAIMBOURG prévoyait que la contrainte pénale ne devait pas avoir seulement pour objet de contrôler la bonne exécution d'obligations mais bien de permettre d'identifier de manière individualisée les facteurs de risques de récidive dans l'environnement de la personne condamnée. Elle était donc présentée comme une mesure particulièrement individualisée.

---

[18] Loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, NOR : JUSX0755260L ; 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, NOR : JUSX0768872L.

[19] MM. J.-J. HYEST et G.-P. CABANEL, « Les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France (tome 1, rapport) », Rapport de commission d'enquête n° 449 (1999-2000) déposé le 29 juin 2000.

[20] CEDH, 5e Sect. 25 avril 2013, Canali c. France ; Cour EDH, 5e Sect. 10 novembre 2011, Plathey c. France, Req. n° 48337/09 ; Cour EDH, 5e Sect. 20 janvier 2011, El Shennawy c. France, Req. n° 51246/08 ; Cour EDH, 5e Sect. 20 janvier 2011, Payet c. France, Req. n° 19606/08.

[21] Circulaire de politique pénale, CRIM-2012-16/E-19.12.12, p. 10.

[22] Recommandation REC (2000) -22, du Comité des Ministres aux Etats membres concernant l'amélioration de la mise en œuvre des règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la Communauté, adoptée le 29 novembre 2000.

[23] Appel du 1er juin 2012, « Pour en finir avec la primauté de l'emprisonnement. Mettre au centre de l'échelle des peines la contrainte pénale communautaire (C.P.C), en ligne sur http://pierre-victortournier.blogspot.fr/ blog.

[24] D. RAIMBOURG et S. HUYGHE, Rapport d'information sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale, Enregistré le 23 janvier 2013.

C'est sur inspiration de ce mouvement que, le 18 septembre 2012, la garde des Sceaux installait le comité d'organisation de la conférence de consensus pour la prévention de la récidive présidé par Madame Maestracci, à l'époque, présidente de la Cour d'appel de ROUEN.

Ce comité d'organisation était chargé de faire un état des savoirs sur la prévention de la récidive en interrogeant l'ensemble des acteurs sociaux impliqués et de faire ressortir « les bonnes pratiques ».

B. Entre consensus et dissensus

La conférence de consensus est une méthode utilisée principalement dans le domaine de la santé. La Haute Autorité de Santé (HAS) utilise d'ailleurs l'expression *« recommandations par consensus formalisé »*. Elle la définit comme : « *une manière de synthétiser l'information et de confronter des avis contradictoires, dans le but de définir le degré de l'accord au sein d'un groupe d'individus sélectionnés* »[25].

Si cette méthode trouve son origine dans le processus décisionnel en matière de santé, elle n'est pas pour autant inconnue de la politique. En effet, des conférences citoyennes ont déjà été organisées. Par exemple, en 1998 une conférence de citoyens sur le recours aux OGM dans l'agriculture et l'alimentation est organisée par l'office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (OPECST). En 2002, une conférence de citoyen ayant pour thème « Les changements climatiques et citoyenneté » est organisée par la Commission française du développement durable. En 2003, cette méthode est aussi mise en œuvre concernant « le devenir des boues domestiques issues de station d'épuration », organisée dans le cadre du débat national sur l'eau.

La conférence de consensus se distingue pourtant de la conférence de citoyens qui est une forme d'inclusion du citoyen dans le débat public. La distinction repose sur le fait que la conférence de consensus réunit des experts et des professionnels du domaine faisant l'objet de ce dispositif. La conférence citoyenne est, quant à elle, plus largement ouverte. Une autre distinction concerne les finalités : alors que la conférence de consensus recherche le consensus pour l'élaboration de recommandations communes, la conférence

[25] Haute Autorité de Santé, *Elaboration de recommandations de bonne pratique, méthode "recommandations par consensus formalisé"*, guide méthodologique, Paris, décembre 2010, p. 5.

citoyenne laisse la possibilité de conserver des opinions dissidentes[26].

La conférence de consensus est aussi connue du monde judiciaire. En effet, la Cour de cassation l'a déjà pratiquée à l'occasion de la première conférence de consensus judiciaire sur « les bonnes pratiques judiciaires de l'expertise civile ». Elle a notamment exprimé sa propre définition de la conférence de consensus : « une « *conférence de consensus » est une méthode standardisée de conduite scientifique d'un processus de réflexion collective pour débattre de questions controversées et aboutir à des recommandations publiques* »[27].

A l'issue des auditions des acteurs sociaux qui se sont déroulées entre le 17 octobre 2012 et le 15 janvier 2013, la Conférence de consensus pour la prévention de la récidive s'est déroulée les 14 et 15 février 2013.

Concomitamment, une conférence de dissensus se déroulait le 14 février dans les locaux du centre parisien de l'Université de Chicago. Cette conférence de dissensus organisée par les professeurs Pierrette PONCELA et Bernard HARCOURT symbolise la critique qui entourait l'organisation de la conférence de consensus.

Lors des propos introductifs de cette conférence parallèle, Pierrette PONCELA démontrait, par une approche archéologique, que la conférence de consensus pouvait être vue comme une technique de communication politique qui aboutit à un produit déjà fini et ce, bien avant la conférence de consensus[28]. Cette thèse s'appuyait notamment sur un constat selon lequel le processus était beaucoup trop rapide. La constitution du comité de pilotage s'est faite le 18 septembre 2012. La conférence en elle-même a eu lieu les 14 et 15 février 2013, et le rapport a été rendu le 20 février 2013. Le processus de consensus s'est donc déroulé en moins de 6 mois. Or, la tradition de la conférence de consensus est, par nature, un processus long. Dans cette perspective, la conférence de consensus n'est plus présentée comme un outil scientifique mais comme un outil à finalité politique.

La journée de dissensus avait un objectif tout autre. D'abord, elle n'a pas eu pour ambition de mettre à jour un consensus en matière de lutte contre la récidive. La question était davantage de savoir « quelles sont les conditions d'une politique alternative de la peine ? ». Avant de produire des recommandations, encore faut-il découvrir ce qui, dans la manière actuelle de penser le droit pénal fait obstacle à une pensée alternative : l'idée même de récidive selon Bernard HARCOURT.

Cette journée n'a pas non plus eu pour ambition de produire des recommandations publiques mais davantage de « *soulever des questions sur la façon même dont nous pre-*

---

[26] Pour une analyse d'une conférence de citoyens voir: D. Boy, K. D. Donnet, P. Roqueplo ,« Un exemple de démocratie participative : la « conférence de citoyens » sur les organismes génétiquement modifiés », *in*: *Revue française de science politique*, 50e année, n°4-5, 2000. pp. 779-810.

[27] C. HUSSON-TROCHAIN B. MAUROY, "La conférence de consensus « sur les bonnes pratiques judiciaires de l'expertise civile » Une démarche originale dans le monde judiciaire, une démarche structurante pour l'expertise judiciaire", *Rev.Experts* n° 75- juin 07, p. 10.

[28] P. PONCELA, « Analyse d'une méthode : gouvernementalité, jeux de vérité et récidive », Conférence de dissensus sur la récidive, exercices critiques sur une production de vérité, University of Chicago center in Paris, 14 février 2013.

nons la décision de punir » [29] . La journée de dissensus s'est donc attachée à montrer qu'il fallait s'accorder le temps de la discussion, qu'il est important de rendre toute leur place aux discordes et elle s'inscrivait dans la démarche selon laquelle « *ce qui est taillé en sens contraire s'assemble ; de ce qui diffère naît la plus belle harmonie; tout devient par discorde* » [30] .

Et c'est bien par la discorde que s'est ouverte cette journée à la suite des interventions successives du Professeur Pierrette PONCELA et François EWALD selon lequel la conférence de consensus n'est finalement pas illégitime ni dans son objectif, ni dans son dispositif : « *on rassemble des experts dans leur pluralité […] on réunit des compétences parce qu'il n'y a pas de savoir* » [31].

Dans ce contexte, le 20 février 2013, le jury de la conférence de consensus présidé par Françoise TULKENS, rendait son rapport composé de 12 recommandations dont la création d'une nouvelle peine de probation (recommandations 3 et 4).

Ce rapport prévoyait que cette peine devrait être prononcée sans référence à la peine de prison. L'idée initiale n'est pas tant d'ajouter une nouvelle peine hors les murs que de clarifier le régime juridique des peines de milieu ouvert. Elle n'est alors pas présentée comme une peine alternative à la prison ou une peine de substitution mais comme une peine à part entière[32]. Il est clairement exprimé le fait que cette nouvelle peine a vocation à se substituer entièrement au SME total. De même, le jury de consensus préconise que le non-respect des obligations ne devrait pas entrainer une sanction couperet à la manière du SME. L'idée exprimée est de considérer que la réitération occasionnelle n'est pas synonyme d'échec total du processus de réinsertion. Le jury préconise donc que le non-respect des obligations peut caractériser un nouveau délit et la saisine du Tribunal correctionnel mais ne doit pas mettre systématiquement fin à la mesure de contrainte pénale.

C. Le cheminement parlementaire de la loi

L'exposé des motifs et l'étude d'impact

[29] B. HARCOURT, « Ouverture et introduction à la journée », Conférence de dissensus sur la récidive, exercices critiques sur une production de vérité, University of Chicago center in Paris, 14 février 2013.

[30] HERACLITE, *Traduction et Commentaire des Fragments*, A. JEANNIERE, éd. Aubier Montaigne, 1985 (1959), p. 106.

[31] F. EWALD, « les paradoxes du risque, de la justice et de la dangerosité », Conférence de dissensus sur la récidive, exercices critiques sur une production de vérité, University of Chicago center in Paris, 14 février 2013.

[32] Rapport du jury de consensus remis le 20 février 2013, p. 12.

Le projet de loi a été présenté le 9 octobre 2013. Dans l'exposé des motifs, la contrainte pénale est décrite comme un moyen de lutter contre les mécanismes qui limitent l'individualisation des peines.

Une étude d'impact en date du 7 octobre 2013 a été parallèlement déposée, laquelle prévoyait que : « *Ce sont donc environ 320 000 condamnations par an qui pourraient théoriquement relever de la peine de contrainte pénale dont 60 000 SME (16 500 SME partiels et 43 500 SME totaux). C'est principalement à ces dernières peines que la peine de contrainte pénale a vocation à se substituer pour permettre un accompagnement et un contrôle renforcé pour prévenir la récidive* »[33].

L'étude d'impact visait des domaines particuliers notamment : « *les SME pour une infraction d'atteintes aux personnes (violences, agressions sexuelles, atteintes aux biens commises avec violence)* ».

Au final l'étude d'impact concluait : « *On estime que le nombre de peines de contrainte pénale prononcées chaque année devrait s'élever entre 8 000 et 20 000 […] on peut estimer qu'entre 16 000 à 60 000 personnes seront suivies au titre de la contrainte pénale à un instant donné de manière renforcée trois ans après à l'entrée en vigueur de la réforme* »[34].

Dès l'étude d'impact, il était mis en exergue que : « *La création de la peine de contrainte pénale nécessitera de mettre en œuvre des méthodes renouvelées pour assurer un suivi renforcé des personnes condamnées à une peine de contrainte pénale* »[35].

C'est du côté du SPIP que l'étude d'impact mettait en évidence une modification profonde de la charge de travail : *« Il devrait en résulter une augmentation de la charge de travail des services pénitentiaires d'insertion et de probation équivalente à 210 emplois de conseiller pénitentiaire d'insertion pour l'hypothèse basse et à 786 emplois pour l'hypothèse haute* »[36].

L'avis de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH)

[33] Projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines NOR JUSX1322682L, Etude d'impact, p. 103.
[34] *Ibid.,* p.107.
[35] *Ibid.,* p. 109.
[36] *Ibid., p*. 113.

De son côté, la CNCDH rendait un avis sur le projet de loi, exprimant de manière générale un accueil plutôt positif notamment sur la disparition des peines planchers et l'affirmation d'un « droit à la réinsertion ». Les remarques les plus nuancées concernaient en revanche la contrainte pénale pour laquelle elle mettait en avant une certaine ambiguïté et un manque de lisibilité. Elle regrettait notamment que le projet présente la contrainte pénale comme un alternative à l'emprisonnement alors que le jury de consensus préconisait la création d'une peine à part entière[37]. Elle recommandait alors de prévoir des infractions pour lesquelles la contrainte pénale serait prévue à titre de peine principale[38] et la conserver en tant qu'alternative pour les autres délits. Elle regrettait également la référence à l'emprisonnement en cas de défaut d'exécution qui, selon elle, rapproche trop la contrainte pénale du SME : « *Alors que l'ambition gouvernementale était de créer une troisième peine de référence aux côtés de la peine d'emprisonnement et des peines pécuniaires, comme le recommandait la conférence de consensus, la CNCDH regrette que la contrainte pénale ne soit pas radicalement déconnectée de l'emprisonnement* » [39].

Le rapport fait au nom de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale

Dès le départ du processus parlementaire, le projet de réforme pénale porté par Christiane TAUBIRA sera retardé. Son audition prévue initialement le 1er avril 2014 par la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale a été reportée à l'ordre du jour de la séance du 14 avril suivant. Le premier ministre devait en outre se prononcer sur le maintien de cette audition à cette nouvelle date.

Le 28 mai 2014, Dominique RAIMBOURG déposait son rapport fait au nom de la Commission des Lois sur ce projet de loi. Ce rapport était notamment le résultat d'une réflexion proactive menée auprès de certains magistrats ayant accepté de rendre compte des affaires dans lesquels ils auraient pu prononcer une contrainte pénale. Le résultat était le suivant : « *il est peu probable que la contrainte pénale ait un impact direct sur le nombre de personnes détenues, car le public sur lequel elle « mordra » sera vraisemblablement un public qui n'est aujourd'hui pas incarcéré après l'audience. Si la contrainte pénale permet de réduire la population incarcérée, ce ne sera, plus probablement, que de façon indirecte, au travers d'un suivi plus intensif et individualisé que celui aujourd'hui assuré dans le cadre du SME, qui peut faire espérer que le taux d'échec de la contrainte pénale sera plus faible et que la proportion des personnes incarcérées pour manquement à la contrainte pénale sera plus faible que celle des personnes incarcérées à la suite d'une révocation de sursis. L'échange qu'il a eu avec les magistrats sur la contrainte pénale révèle aussi qu'une réelle attente existe dans les juridictions vis-à-vis d'une peine de milieu ouvert crédible et sans lien direct avec l'emprisonnement, à condition que son contenu et*

[37] CNCDH, Avis sur le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, Assemblée Plénière du 27 mars 2014, p. 11.
[38] *Ibid.,* p. 12
[39] *Ibid*., p.13.

l'intensité du suivi soient effectivement renforcés par rapport à ce qu'est aujourd'hui le SME »[40].

Le rapport prévoyait que la contrainte pénale soit étendue à tous les délits : « l*a Commission a étendu le champ d'application de la peine de contrainte pénale à tous les délits, quelle que soit la peine encourue. Elle a considéré que puisque la contrainte pénale a vocation à être une peine plus contraignante que le SME et que ce dernier peut être prononcé pour tous les délits, il serait paradoxal que la contrainte pénale ait un champ d'application plus limité* »[41].

La Commission a introduit la possibilité pour le JAP de convertir une peine d'emprisonnement d'une durée maximale d'un an en contrainte pénale.

Le texte adopté en première lecture par l'Assemblée Nationale

Après la mise en œuvre de la procédure accélérée et les séances de discussion qui se sont déroulées des 3 au 5 juin 2014, le texte a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 10 juin 2014.

La grande innovation prévue par le rapport du jury de conférence de consensus et voulue par Dominique RAIMBOURG est finalement assez vidée de sa substance. La contrainte pénale est en effet limitée aux délits punis au maximum de 5 ans d'emprisonnement avec la possibilité de l'étendre à tous les délits en janvier 2017. En définitive, l'extension à tous les délits, voulue par Dominique RAIMBOURG, n'a pas été retenue.

L'absence de référence à l'emprisonnement souhaitée par le jury de la conférence de consensus et Dominique RAIMBOURG n'est pas acceptée et le résultat est que la contrainte pénale adoptée par l'Assemblée Nationale est très proche du SME[42]. En outre, les obligations susceptibles d'être prononcées sont inspirées de celles existant pour le SME tout en ne reprenant pas l'intégralité de celles-ci.

Le passage au Sénat

Le texte finalement présenté par la Commission des Lois du Sénat, en première lecture aux sénateurs le 24 juin 2014, comportait d'importantes modifications[43].

---

[40] D. RAIMBOURG, *rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi (n° 1413) relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines*, p. 56.

[41] *Ibid*.

[42] J. Mucchielli, « La réforme pénale sous les feux de la commission de l'Assemblée nationale », *Dalloz actualité* 28 mai 2014.

[43] J. Mucchielli, « La commission des lois du Sénat remodèle la réforme pénale », *Dalloz actualité* 20 juin 2014.

La Commission avait prévu un prononcé obligatoire de la contrainte pénale pour certains délits. Tel était notamment le cas du vol, de la filouterie, de la dégradation et de la plupart des délits routiers. L'objectif affiché était de renforcer l'idée que la contrainte pénale est une peine autonome et principale. La Commission des lois du Sénat souhaitait ainsi viser un contentieux de masse, toujours dans l'optique de donner toute sa dimension à l'objectif recherché par la loi en terme de prévention de la récidive.

Cette proposition a été particulièrement mal reçue par les syndicats de magistrats et de police craignant que les moyens nécessaires à la mise en œuvre d'une telle automaticité ne suivent pas.

La Commission décidait également de permettre à la juridiction de jugement de prononcer, au titre de la contrainte pénale, l'ensemble des obligations déjà applicables en matière de SME.

Un autre amendement prévoyait une peine autonome de deux ans en cas de non-respect des obligations de la contrainte, là encore, selon une logique qui rapproche la contrainte pénale du SME.

La Commission mixte paritaire

Finalement, à l'issue des travaux de la Commission Mixte paritaire un accord sur le texte définitif sera trouvé le 8 juillet 2014.

Dans les grandes lignes, les innovations proposées par le Sénat seront abandonnées. Le Sénateur Jean-Pierre MICHEL abandonnera notamment l'idée d'un prononcé automatique de la contrainte pénale pour certaines délits : « *nous proposerons de reprendre le texte adopté par l'Assemblée nationale, car appliquer dans l'immédiat la contrainte pénale à titre de peine principale pour certains délits énumérés par la loi poserait, au regard des moyens nécessaires pour la mettre en place, des difficultés aux juges de l'application des peines et aux services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) ; une proposition de rédaction commune prévoira cependant la possibilité d'adopter cette solution à l'issue d'une période permettant l'évaluation du présent texte* ».

De même, il précisera : « *En ce qui concerne la possibilité de déléguer à des associations la mise en œuvre de certaines peines, nous prenons acte de l'hostilité du Gouvernement à cette solution adoptée par le Sénat* ».

Il ajoutera : « *Pour la sanction de l'inobservation de la contrainte pénale, nous proposons de reprendre la solution proposée par le Gouvernement au Sénat, qui rejoint le dispositif prévu pour le suivi socio-judiciaire : la juridiction fixera a priori la durée d'emprisonnement qui serait applicable en cas d'inobservation de la contrainte pénale. Enfin, l'Assemblée nationale avait souhaité que le juge de l'application des peines puisse convertir une peine d'emprisonnement d'un an au plus en contrainte pénale ; le Sénat a supprimé cette disposition et nous ne proposons pas de la rétablir* ».

Le texte définitif sera finalement adopté le 16 juillet 2014 par l'Assemblée nationale et le 17 juillet 2014 par le Sénat et sera immédiatement considéré comme n'étant pas la grande innovation prévue initialement par la conférence de consensus : « *La loi nouvelle n'est donc pas révolutionnaire, et le principal grief qu'on peut lui adresser est technique : certaines de ses dispositions, notamment celles qui concernent la procédure d'application de la contrainte pénale, sont mal coordonnées avec le droit préexistant* »[44].

La saisine du Conseil constitutionnel

Le 18 juillet 2014 le Conseil constitutionnel était saisi dans la cadre de la procédure de contrôle a priori par au moins soixante députés.

Les requérants remettaient en cause la conformité à la Constitution des articles 19 et 22 de la Loi, soit les articles instaurant la contrainte pénale.

Selon eux, ces 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.

Le Conseil Constitutionnel a rejeté en bloc ces griefs, considérant que les termes du législateur étaient suffisamment précis s'agissant de la durée de la contrainte pénale, des obligations susceptibles d'être prononcées de même que sur la durée de la peine encourue en cas d'inobservations des obligations.

Il a également considéré que la répartition des compétences entre la juridiction de jugement et la juridiction d'application de peines était respectée, rejetant ainsi l'argument de l'impartialité des juridictions et le grief lié à la séparation des autorités de jugement et de poursuite.

Il a enfin considéré que : « *ni l'existence d'une telle peine ni la circonstance que les obligations et interdictions ordonnées dans le cadre de cette peine sont destinées à prévenir la récidive en favorisant l'insertion ou la réinsertion du condamné au sein de la société ne méconnaissent les principes de nécessité et de proportionnalité des peines* »[45].

[44] J.-H. ROBERT, « Réforme Pénale. Punir Dehors. Commentaire de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 », *Droit Pénal*, Septembre 2014, p. 15.
[45] Décision n° 2014-696 DC du 7 août 2014, considérant 15.

1-2 **Les conséquences du refus d'un modèle traditionnel de réforme**

Dans une large mesure, la mise en œuvre de la loi du 15 août 2014 diffère largement, nous l'avons souligné, du modèle traditionnel d'imposition d'une réforme.

Selon un modèle « top down » classique, des circulaires de la Chancellerie imposent aux parquets la mise en œuvre d'une réforme. Ce processus est fréquemment observable en matière de politique pénale pour les alternatives aux poursuites et les procédures d'orientation pénales. Cette injonction de l'administration centrale est relayée par la hiérarchie des procureurs – éventuellement des premiers présidents. Elle s'accompagne d'une évaluation chiffrée (pourcentages attendus, moyens alloués), qui conduit à une émulation (voire une compétition) entre les TGI.

Or, ici, la Direction des Affaires Criminelles et des Grâces (DACG) - tout comme la Direction de l'Administration Pénitentiaire (DAP) - ont privilégié l'incitation et un travail de conviction. La DAP a ainsi refusé de se montrer trop directive quant à l'obligation de mettre en œuvre la CP dans des délais contraignants : la loi et les circulaires n'ont pas davantage été accompagnées d'objectifs de prononcé contraignants. Ce trait de la réforme s'explique en partie par le fait que la contrainte pénale est une peine dont l'application dépend des seuls magistrats du siège. Aucun moyen juridique ne permet de leur en imposer la mise en œuvre. De plus, que le parquet la requiert ou pas n'influence pas forcément la décision du juge, même si cela peut, éventuellement, inciter à son prononcé. (ainsi, à Bosille, alors qu'aucune suggestion n'est faite en la matière, le juge correctionnel en a néanmoins prononcé en grand nombre). Mais ce souci d'être moins directif s'observe aussi dans le fait qu'initialement, la DAP n'avait pas défini de cas particulièrement adaptés à une CP, préférant que ces choix relèvent d'une réflexion locale.

Les hiérarchies judiciaires, et notamment les cours d'appel n'ont été que peu ou pas impliquées dans le processus. Certains acteurs mobilisés en faveur de la contrainte pénale nous ont confié qu'ils attendaient que la DACG *« tape du poing sur la table »,* voire impose *« une pression statistique »,* ce qui ne s'est pas concrétisé.

Dès lors, **la mise en œuvre de la loi dépend de son appropriation par les acteurs locaux**. Elle est étroitement liée d'une part à la présence - rare - d'entrepreneurs de changement locaux qui mobilisent beaucoup la CP et s'efforcent de convaincre leurs collègues

de la pertinence et des apports de cette peine ; les innovateurs éventuels se trouvent alors relativement isolés. La mise en œuvre de loi dépend d'autre part de l'attitude des chefs de juridiction ou leurs adjoints : ces derniers sont souvent en retrait dans les juridictions étudiées, même quand ils y sont favorables (initiatives ou directives de leur part, perceptions plutôt favorables ou défavorables à la loi). Enfin, l'appropriation de la loi peut être facilitée par des habitudes et procédures de travail et de réflexion en commun (entre magistrats du siège et du parquet, entre magistrats et SPIP) ; elle peut être freinée par des désaccords ou différences de perception entre eux ; ou par le manque d'effectifs au SPIP. Si on aurait pu s'attendre à ce que les procureurs, qui ont davantage l'habitude de travailler davantage en équipe, aient un rôle incitatif et structurant, comme dans le cas du traitement en temps réel, qui impose un « rythme » aux juridictions, il semble que ce facteur ait peu joué en pratique. Le tableau 1 présente de manière synthétique les principales caractéristiques de la mise en œuvre de la CP dans les juridictions étudiées, que nous préciserons par la suite.

Tableau - Caractéristiques de la mise en œuvre de la CP dans les juridictions

	Bosille	Ceflanvo	Mirole	Prédair	Savi	Francilien	Ouestville
Chefs de juridiction	Procureur favorable, mais pas de directive. Pas de réunion avant fin 2015 « faute de temps », même si président favorable.	Procureur et vice-procureure en charge de l'exécution des peines favorables (sans définition de peine *ab initio*).	Pas de directive, mais définition collective de critères au parquet. Procureur et Président plutôt défavorables (pas novateur). Priorité donnée à la LSC.	Chefs de juridiction en retrait. Pas de directive du procureur. Vice-procureur en charge de l'exécution des peines défavorable.	Président d'abord réservé, puis favorable. Pas de directive du procureur.	Manque d'intérêt du Président et Procureur défavorable.	Fort intérêt et investissement personnel des deux chefs de cour.
Entrepreneurs de changement	Juge correctionnel (ex-JAP) qui fait « cavalier seul ».	Impulsion donnée par le SPIP, relayée par la vice-procureur (ex-JAP) en charge de l'application des peines.	Non	Non (des magistrats en charge de l'application des peines au siège et au parquet n'incitent pas à s'approprier la loi).	Substitut en charge de l'exécution des peines. →cohérence des pratiques.	JAP motivés mais sur le départ	Changement « collectif », mobilisations des chefs de cour, des JAP, des présidents de correctionnelle et du SPIP

Magis-trats	Certains magistrats du parquet très réfractaires. Autre JAP favorable à une amélioration du SME	Réunion parquet-siège pour définir les profils CP. Reprise des « commissions pour l'exécution des peines » (avril 2015).		Désaccords / publics cibles et / échelle des peines Peu de réunion greffe-magistrats. Relations difficiles magistrats-SPIP. Délégation des enquêtes pré-sentencielles au secteur associatif, et déception des magistrats par rapport à leur qualité.	Tradition de travail collectif siège-parquet. Réflexion collective immédiate lors de la « commission pénale » annuelle	Tentatives difficiles de construction d'un collectif de travail, que ce soit JAP-Parquet ou JAP-tribunal correctionnel	Implications dans des réunions régulières avec les autres partenaires
Magis-trats / SPIP	Réunions des acteurs de la chaîne pénale (SPIP inclus) plusieurs fois par an	-Peu de relations entre SPIP et magistrats (parquet, correctionnels). -JAP « non-vocationnels » -Déception des magistrats / peu d'innovation du SPIP. -CPIP ne se sentent pas assez reconnus. - Réorganisation difficile du SPIP avant la loi			Spip partenaire. Mais en grande difficulté, car moitié des effectifs. D'où un suivi de type administratif. Méconnaissance entre les JAP et les CPIP.	Fonctionnement compliqué dû aux manques de moyens affichés par le SPIP (fort turn over, manque de postes)	Fort investissement du directeur du SPIP auprès du parquet et des JAP
Conséquences	A la retraite du juge promoteur de la CP, chute des CP.	Fort investissement de départ mais essoufflement		→réticences et pas de dynamique collective. →pas d'appropriation	→CP résiduelle	Fort démarrage de la CP puis difficulté à la faire redémarrer après le départ des JAP	Après quelques difficultés de positionnement, développement de la CP

Il convient d'expliciter les mécanismes à l'œuvre dans les différentes juridictions, afin de comprendre comment, dès le départ, se construisent – ou non – des processus d'appropriation de la nouvelle mesure.

A Prédair, les entretiens font état de fortes réserves a priori à l'égard de la CP – surtout de la part des magistrats – et de difficulté à mettre en œuvre une réflexion collective dans la juridiction et avec le SPIP. Les chefs de juridiction et leurs adjoints se sont peu impliqués dans la mise en œuvre de la loi[46]. Le procureur n'a donné aucune directive pénale à propos de la CP. Les réunions hebdomadaires au parquet ne sont pas l'occasion d'une discussion collective sur la CP. Le vice-procureur en charge de l'exécution des peines depuis septembre 2015 considère qu'il s'agit d'une réforme « imposée » sans concertation avec les professionnels, au motif qu'elle ne répond ni à une demande, ni à un besoin des professionnels. Pour lui, comme pour d'autres magistrats de la juridiction, la loi est perçue comme une volonté politique de répondre à la surpopulation carcérale en réduisant le recours à l'incarcération. Or, pour eux, la prison joue un rôle dissuasif ; la justice n'aurait donc plus de sens si tous pouvaient bénéficier de la CP. Au siège, au-delà des échanges informels entre collègues, la concertation est difficile et les méthodes de travail sont très individualisées. Les réunions d'information organisées d'octobre 2014 à janvier 2015, et les formations à destination des magistrats et greffes du siège et du parquet (plutôt réservées à l'égard de la CP), ne permettent aux professionnels ni de s'approprier la loi, ni de se concerter quant aux publics cibles et aux critères communs qui pourraient être retenus[47]. En outre, aucun magistrat ne s'est vraiment saisi de cette peine, ni n'a enrôlé ses collègues. Au contraire, le changement de vice-procureur en charge de l'exécution des peines et le fait que ce dernier et le magistrat responsable du service de l'application des peines expriment leurs réticences à l'égard de la CP constituent un frein à son appropriation[48]. Enfin, les divergences d'interprétation sont marquées tant entre les magistrats (au sein du service d'application des peines en particulier) qu'entre JAP et SPIP quant aux publics cibles de la loi ; elles sont en outre amplifiées par des difficultés relationnelles entre JAP et cadres SPIP[49]. Le parquet a attendu le « feu vert » des magistrats correctionnels et des JAP pour requérir cette peine, qui ont eux-mêmes attendu que le SPIP soit prêt à prendre en charge ces mesures.

A **Bosille**, le procureur nouvellement arrivé au moment où débute la mise en place officielle de la contrainte pénale et qui est ouvertement favorable à la mesure n'a cependant

[46] A l'instar de ce qui a été observé à propos du logiciel Cassiopée [Ferry, 2015, *op. cit.*], cette situation renvoie peut-être à un style de management qui leur est propre.
[47] cf. *infra* 2.3.
[48] cf. *infra* 2.1.
[49] cf. *infra* 2.4.

pas donné de directives en la matière. Au parquet, la CP est très peu requise. Certains substituts y sont clairement réfractaires ; d'autres, plus nuancés, ne la requièrent pas ou très peu. Pour le président de la juridiction, il faudrait impulser des réflexions collectives dans le cadre de réunions organisationnelles ou thématiques, ainsi que lors des assemblées générales obligatoires. Pour lui, l'appropriation de la mesure passe par la réflexion, sans pour autant qu'il s'implique en ce sens : « *c'est à ce moment là de débattre, d'échanger et de se cultiver si je peux dire mutuellement les uns les autres […] C'est ce qui va permettre aux collègues de dire "là ça pourrait, tiens si on prononçait une CP"* » Aucune réunion de préparation, aucune concertation ni réflexion préalable n'a donc accompagné la mise en place de la CP avant fin 2015. Seul un magistrat s'est fortement investi qui a surpris par sa démarche aussi bien la juridiction que le SPIP. Mais dès son départ à la retraite, le prononcé de CP a chuté.

A **Mirole**, le Procureur considère que les directives de politiques pénales doivent surtout concerner les modalités de poursuites et il souhaite laisser libres ses substituts dans le choix de la peine à requérir. Néanmoins, une discussion a eu lieu au sein du parquet pour définir collectivement des profils qui paraissaient particulièrement adaptés à la CP :

> « *Je n'ai absolument pas donné de directives […] Je les ai laissés libre. Je leur ai dit : voilà les critères que nous avons arrêtés en réunion sur les profils […] si ça vous parait adapté requérez-la. Je ne l'ai, ni interdite, ni imposée, pas plus que je n'oblige ou interdit de prononcer un TIG ou une autre peine* […] *Je considère que les directives du procureur doivent davantage concerner les modes de poursuites […] La peine, c'est justement la liberté du parquet au vu des débats et de la personne qu'il a devant lui* » (Procureur, Mirole)

Malgré tout, le procureur a un discours assez défavorable à la contrainte pénale qu'il présente comme n'étant absolument pas novatrice *:*

> *« La LSC est beaucoup plus novatrice, puisqu'elle oblige à reconsidérer tous les dossiers, alors que nous n'avons pas vécu la CP comme quelque chose de novateur. »* (procureur, Mirole)

Le président du TGI développe également un discours assez négatif. Mais il met davantage en avant son faible pouvoir d'impulsion : « *En tant que président du siège, je ne peux pas impulser le prononcé de la contrainte pénale. Je peux sensibiliser, mais pas obliger les magistrats ».* Il reconnaît avoir surtout eu à traiter la question de la LSC lors des premières COMEX *:*

> *« Nous, on est beaucoup plus impacté par la LSC, car nous avons une centrale et cela conduit à évoquer au TAP beaucoup plus de dossiers que par le passé. L'obligation d'examiner le dossier au deux-tiers de la peine a un effet de démarche. A l'origine la Comex devait se faire sur la contrainte pénale. Le JAP m'a dit que la CP est résiduelle alors que la LSC, c'est un véritable problème pour nous* ».

La priorité est ici donnée à la LSC aussi bien par le procureur que par le président.

A **Savi**, le président du TGI, qui avait d'abord accueilli la CP avec réserves, s'est laissé convaincre de l'intérêt de cette mesure comme ultime alternative à l'emprisonnement. Il

salue aussi le rôle conféré à la personne condamnée qui, selon lui, diffère par rapport aux autres peines de milieu ouvert :

> « *C'est un principe novateur basé sur l'adhésion de la personne condamnée. L'acceptation de la personne suppose un travail très enrichi du SPIP chargé de la mettre en œuvre.* » (président TGI, Savi)

Au parquet, si, pour le procureur, les directives de politique pénale doivent surtout concerner les modalités de poursuite et non le choix de la peine, un substitut très proactif en matière d'exécution des peines, a sensibilisé les autres magistrats du parquet. Il en résulte une certaine cohérence et uniformisation des pratiques, mais pas à travers des consignes hiérarchiques. Enfin, une réflexion collective a immédiatement été mise en place dans le cadre d'une « commission pénale » qui se tient à chaque rentrée judiciaire et qui réunit les magistrats du siège et du parquet, le greffe, un représentant du Barreau :

> *« Cette commission permet d'adapter notre organisation au vu de la fluctuation du contentieux mais aussi pour la mise en œuvre des réformes. Et ça nous permet d'échanger sur comment on va mettre en œuvre ces réformes* » (président TGI, Savi)

Ce cadre préexistant facilite la discussion collective et la mise en œuvre de nouvelles mesures.

A **Ceflanvo**, c'est le SPIP qui est moteur pour la CP. La vice-procureur en charge de l'application des peines (qui était auparavant JAP dans un gros TGI), relaie cette impulsion. Le procureur arrivé en avril 2015 exprime son soutien à la CP. Plusieurs réunions ont été consacrées à sa mise en place, la première d'entre elles, en octobre 2014, était dédiée à la définition de publics cibles :

> *« Pour qu'elle puisse être efficace, qu'on ne donne pas non plus un surcroît trop important de travail aux SPIP et que cela ne se passe pas au détriment des autres probationnaires. Donc la cibler de façon correcte, dès le départ, peut-être en petites proportions au début pour la tester, évaluer ce qui marche et ce qui dysfonctionne, et avoir une montée en charge progressive après. C'était cela aussi le but de la première réunion […] qu'elle ne soit pas prononcée à tout va de façon ciblée. […] Un consensus avait émergé après discussions. Le premier [profil] qui correspondait à celui de la circulaire était des publics en rupture totale d'insertion, pour lesquels un accompagnement lourd doit favoriser la sortie de la délinquance (la fameuse désistance) et le second un public de jeunes majeurs avec des problématiques multiples et qui nécessitent un accompagnement important sans pour autant qu'on puisse cerner un ancrage déjà durable dans la délinquance. On l'identifie à une entrée dans la délinquance importante et un risque de récidive fort. »* (substitut en charge de l'application des peines, Ceflanvo)

D'autres réunions, organisées à l'initiative du parquet auxquelles le SPIP est invité, sont l'occasion de de faire plus ample connaissance. Cela a notamment été le cas au sujet de la circulaire de vigilance opérationnelle de mars 2015[50.] Si le SPIP et le Parquet coopè-

[50] La circulaire de vigilance opérationnelle vise à réformer la traçabilité des détenus, l'analyse des situations pénales, en associant les établissements pénitentiaires et les SPIP, ainsi que la remontée des informations en cas d'incident à retentissement médiatique.

rent, les relations JAP-SPIP sont plus difficiles, les seconds reprochant aux premiers leur absence de retour sur les actions qu'ils mènent auprès des condamnés[51].

A Francilien, comme cela a déjà été signalé, une nette impulsion est donnée, très tôt, à la CP, grâce à l'implication de JAP volontaristes en la matière. Du côté du parquet, selon les parquetiers eux-mêmes, la procureure ne s'intéresse pas à la mesure. Le vice procureur chargé de l'exécution des peines est fort ennuyé lorsqu'il est interrogé sur la position du parquet en la matière.

> *« Sur la CP, il y a des facteurs favorisants et des facteurs défavorisants. Ici, en octobre 2015, on a 20 CP prononcées. Mais il y a un certain déséquilibre dans le rythme. Sur ces 20 CP, 12 ont été prononcées entre le 1er octobre et le 31 décembre 2014. Après, il y a eu un coup de frein. Entre le 1er janvier et octobre 2015, il n'y en a eu que 8. Sur ces 20, 18 ont été prononcées en comparution immédiate et 2 en CRPC. »* (Parquetier, exécution des peines, Francilien)

Pourquoi une telle chute du nombre de CP prononcées ? La réponse est ici claire. Contrairement à d'autres juridictions où un travail collectif entre les différents acteurs a pu être engagé, la CP suit ici le modèle de la personnalisation que l'on retrouve dans certains TGI. Les JAP, non seulement sont très impliqués es qualité dans la CP, mais de surcroit ils sont présents en correctionnelle, ce qui leur permet de prononcer directement des mesures sans avoir à convaincre leurs collègues. La contrepartie de cet investissement très personnalisé va se manifester très rapidement puisque les magistrats en question quittent assez rapidement la juridiction pour d'autres postes. Il s'ensuit une période de « flottement », à laquelle leurs successeurs sont confrontés, sans avoir forcément les moyens d'afficher des ambitions équivalentes à leurs prédécesseurs. Car d'une part, ces successeurs tardent à arriver, ce qui diminue de facto la présence des JAP en correctionnelle, et d'autre part, ceux-ci ne sont pas aussi impliqués dans la CP.

> *« Les 3-4 premiers mois on* [les JAP] *s'est mobilisé, on a prononcé beaucoup de CP, notamment dans les formations de correctionnelle où nous étions. Mais les juges de correctionnelle ne se sont pas appropriés la mesure. Quand on a été moins présents en correctionnelle, ça a chuté. »* (JAP-Francilien)

A l'époque où débute l'enquête de terrain, les relations entre l'Application des Peines et les autres magistrats travaillant au tribunal correctionnel sont très ténues. Nous avons été invités à plusieurs reprises à des réunions JAP-correctionnelle qui ont été annulées. Quand on mesure l'importance du travail collectif dans l'instauration d'un « circuit CP », on voit bien que Francilien peine à le construire.

> *« Les obstacles à la CP ? Il y a la vision idéologique des juges correctionnels. Pour eux, le droit se dit. C'est plus important qu'exécuter pour eux.*
> *Pourtant, ça, c'est dépassé. Ça me choque et ça énerve. La CP appuie là où il faut appuyer. D'où l'idée d'une concertation avancée. Mais ici l'échange n'est pas évident. On a demandé aux juges de correctionnelle une réunion périodique depuis juillet. L'accueil était très frais. On aura peut-être une réunion en novembre. »* (JAP-Francilien)

[51] cf. *infra* partie 2.4.

« Là où on peut faire de la CP, c'est dans la seule chambre où siège un JAP dans la composition»
(JAP-Francilien)

Quatre obstacles se présentent aux JAP qui veulent développer la CP : l'opposition du parquet dans un contexte ancien de tensions entre JAP et parquet ; les difficultés d'impliquer les juges de correctionnelle ; les divisions au sein même du groupe des JAP entre anciens et nouveaux, moins convaincus de l'utilité de la CP ; des problèmes structurels au SPIP qui grèvent une coopération traditionnellement assez fructueuse avec les JAP. Sur ce dernier point,

« Depuis le départ des (JAP volontaristes), il n'y a plus la même collaboration avec les JAP, que ce soit pour les personnels du SPIP ou les établissements. Du coup, le SPIP s'est réajusté sur le fonctionnement « classique » d e l'AP. Conséquence, on assiste à un réel effondrement du nombre d'aménagements de peine prononcés en 2015, c'est très net. Du coup, il y a une nette augmentation de la population écrouée. Il y a urgence là. Pour le coup, il y a eu un coup de frein sur les LSC et les CP. » (cadre, SPIP)

On observe là un cercle vicieux qui peut se retrouver dans d'autres sites ne développant pas la CP. Plus le SPIP local est impliqué dans la gestion des détenus, moins il dispose de temps pour proposer une alternative crédible aux juges, et moins ceux-ci prononceront des mesures de milieu ouvert. Ce cercle vicieux se trouve exacerbé dans le cas de la CP.

Ouestville apparait en contrepartie comme un site où, lors de l'introduction de cette mesure, la coopération se construit de manière consensuelle entre tous les partenaires - JAP, juges de correctionnelle, parquet, SPIP. Là aussi, c'est une conjonction de facteurs, cette fois-ci positifs, qui explique ce démarrage favorable. Ont déjà été évoqués l'implication des chefs de juridiction, des juges qui s'intéressent à l'impact de leurs décisions, et un SPIP doté de moyens suffisants pour proposer une CP crédible aux yeux des précédents, créant presque un cercle vertueux, par opposition au cercle vicieux décrit précédemment.
Le procureur d'Ouestville résume bien la situation :

« Moi je suis depuis longtemps au parquet. On se pose des questions sur l'utilité, la rentabilité de notre travail. Effectivement, la Justice détecte des situations de détresse auxquelles il faudrait remédier. J'ai vécu la création des SPIP. Si, au départ, il y avait de grandes espérances, ça a calé ensuite. La déception a été forte. Les SPIP sont devenus inefficaces pour des raisons matérielles, avec l'inconséquence des magistrats qui prononcent des dispositifs voués à l'échec. Un CIP avec 140-150 dossiers, ça ne sert pas à grand chose…
On nous a proposé ce dispositif, la contrainte pénale, avec la mise à disposition de postes pour faire face. J'y ai cru, j'y crois encore. J'ai pensé, sans illusions excessives, que ça valait le coup d'essayer. Ici, on s'est réuni avec les collègues du parquet, on a discuté, on est arrivé à une forme de consensus. On a pris attache avec le SPIP, qui est très bon ici. On a eu une écoute très favorable du siège qui a commencé à prononcer, dès octobre 2014, des CP » (Procureur, Ouestville)

C'est donc bien la capacité collective de l'ensemble des acteurs judiciaires et pénitentiaires qui a permis le développement de la CP, avec la tenue de réunions périodiques regroupant l'ensemble des acteurs, et auxquelles nous avons pu assister.

Les juridictions diffèrent ainsi fortement selon l'implication des chefs de juridiction et de leurs adjoints en charge de l'application ou de l'exécution des peines, et selon leur points de vue sur ces peines ; selon qu'une réflexion collective a été engagée (immédiatement, plus tardivement ou pas) et selon qu'elle s'inscrit ou pas dans une habitude de travail en commun au siège et au parquet.

La réflexion collective revêt d'autant plus d'importance que la date d'entrée en vigueur de la loi a été immédiate et non différée. Son application impliquait pour les professionnels concernés de s'y être intéressés, d'avoir lu la loi, les décrets et circulaires, et de se les être appropriés - éventuellement de suivre des formations. Ceci impliquait du temps et de l'investissement personnel du magistrat, qui ont manifestement fait défaut chez certains. L'absence d'appropriation de la loi repose sur deux arguments : le manque de volonté et de temps. Certains magistrats utilisent des termes très négatifs à l'encontre de leurs collègues : fainéantise, incompétence, mauvaise foi…

> « *Il y a un manque de volonté de se mettre à jour… Dans le confort, on préfère rester dans ce qu'on croit connaître pour dire : « de toute façon, c'est nul ! »* (magistrat du parquet, Bosille)

D'autres regrettent le manque de temps disponible pour intégrer les nouvelles dispositions

> « *Les choses à faire s'accumulent au fur et à mesure qu'on avance dans le temps. Les lois interviennent. Mais on n'a pas le temps de se les approprier.* » (magistrat du siège, Bosille)

> « *On ne prend plus tellement ce temps de réflexion et d'analyse …Quand on a un peu de temps libre, on ne relit pas forcément les circulaires.* » (magistrat du parquet, Bosille)

Par exemple à Bosille, le président de la juridiction, qui souhaitait la mise en place d'« un travail de réflexion, d'analyse, autour de cette mesure », avance aussi cet argument pour expliquer la nécessité et la difficulté d'un travail collectif :

> « *On n'a pas le temps de réfléchir pour la beauté du geste. C'est ça qui est un peu dommage. Donc on réfléchit au fur et à mesure qu'on se pose des questions sur notre fonctionnement et le traitement de notre contentieux* » (président TGI Bosille)

C'est pourquoi les prémisses d'une réflexion collective sur la CP n'interviennent que fin 2015. Ainsi, à Bosille, une réunion dite de chaîne pénale, où il a été spécifiquement question de la CP, n'a eu lieu qu'à la fin de l'année 2015 en présence du greffe, de la JAP, du parquet, du DSPIP et de la présidente des audiences correctionnelles. Ont été évoquées les difficultés pratiques et procédurales : relativement à la nature de l'audience de révocation par la JAP (audience correctionnelle ou audience JAP) et concernant l'imprimé à utili-

ser par les greffiers. Des réunions ont aussi eu lieu entre la JAP et le SPIP, ainsi que des réunions de présentation avec les partenaires.

Au-delà de l'absence éventuelle d'implication des chefs de juridiction et du souci d'appropriation locale par les magistrats et greffiers, sur le fond, une grande marge de manœuvre a délibérément été laissée quant à la définition du public-cible de la CP. Cette indétermination - source de confusion avec le SME et d'incertitude pour les magistrats - a parfois été présentée comme un argument contre la CP (à Bosille et à Prédair[52]) . De même, l'incertitude quant à la place de la CP dans l'échelle des peines - en dernier recours avant la prison, ou comme une peine beaucoup moins sévère - n'a pas facilité l'appropriation de la loi. Les désaccords entre magistrats, et entre magistrats et SPIP, ressortent particulièrement des entretiens réalisés à Mirole et à Prédair.

Les professionnels perçoivent ainsi de manière contrastée cette stratégie de non-imposition de la réforme. Sans doute faut-il voir un certain réalisme dans le refus de la pression statistique. En même temps, dans plusieurs lieux, c'est un regret pour le SPIP que la CP n'ait pas été mise en œuvre de manière plus directive. A Bosille, un CPIP fait ainsi une comparaison avec la mise en place du bracelet électronique :

> « *Quand est arrivé le bracelet c'est pareil, personne n'en faisait, très peu. Qu'est ce qui s'est passé ? Il a fallu que le garde des Sceaux de l'époque tape sur la table : « Vous me convoquez les présidents de cour, les PG et compagnie, et vous me faîtes du bracelet ! »… Maintenant, on en fait en veux-tu en voilà* » (CPIP, Bosille)

A Prédair, la cadre des SPIP estime que davantage de CP ont été prononcées à partir du moment où « *la DGAGC a tapé du poing sur la table »* et où un JAP s'est efforcé de convaincre ses collègues et le SPIP de davantage s'investir en faveur de cette peine. Plusieurs SPIP attribuent l'augmentation (très modeste dans les faits) du nombre de CP et la très grande diversité pour laquelle elle est prononcée, à la « pression statistique » qui aurait été mise sur les magistrats du siège pour prendre davantage cette sanction (mais aucun de ces derniers ne l'a confirmée).

Enfin, la liberté laissée aux professionnels sur le terrain pour définir les profils concernés par la CP n'est pas toujours bien perçue. Certains y voient un manque de préparation de la réforme, un défaut de concertation avec les acteurs sur le terrain :

> « *Cette peine, à qui elle s'adresse ? Quel profil ? Ca n'a quand même pas été très bien défini. On voit que c'est pas très clair, parce que ça n'a pas été fait sur un travail de fond, sur un travail de terrain avant, pour la concevoir. »* (Ancienne JAP, Bosille)

Ce sont là autant d'éléments qui sont source d'incertitudes et freinent l'appropriation de la loi du 15 août 2014.

[52] cf. infra partie 1.3.2.

1-3 **Les incertitudes suscitées par la loi**

La CP a été mal comprise par les professionnels, en raison de quatre principales incertitudes suscitées par cette loi : le manque d'information, la complexité de la loi, la proximité avec le SME et la place incertaine de la CP dans l'échelle des peines.

1.3.1. Un manque d'information

Premièrement, beaucoup de magistrats et de greffiers se sentent peu informés. Ils regrettent le manque de formations locales. A Prédair, fin 2015, un certain nombre de greffières et de magistrats - même parmi ceux qui siègent en correctionnelle - ignorent encore le contenu de la loi, les modalités de mise en œuvre ou de révocation de la peine[53]. Aucun résumé synthétique n'est imprimé et mis à disposition des équipes de travail. Il leur est ainsi arrivé que des audiences doivent être suspendues pour aller chercher les informations nécessaires au prononcé de la peine. Seules les greffières du service de l'application des peines ont participé à deux formations organisées au sein du TGI. A Bosille, certaines dispositions ont été sources d'incertitude et de confusion durables. Par exemple, quelle est la nature de l'audience de révocation ? La convocation est-elle du ressort du greffe du correctionnel ou du greffe du JAP ? De manière anecdotique, des magistrats signalent la panique des greffiers confrontés à un afflux de CP prononcées : par exemple quel type d'imprimé utiliser ?

> *« J'étais en audience. Tout le monde est venu me voir pour me demander comment on fait. Il a fallu que j'interrompe tout pour gérer le truc parce que tout le monde était en panique »* (Présidente correctionnelle, Bosille)

Le manque d'information ne semble que s'être partiellement comblé deux ans et demi après la promulgation de la loi, notamment concernant les magistrats, même si le manuel rédigé par la DAP est très apprécié des SPIP et si les formations déconcentrées ont davantage été suivies que celles réalisées à Paris.

1.3.2. **La complexité de la loi**

Deuxièmement, la complexité de la loi a été source d'incertitudes. D'une part, la rétroactivité de la loi, par l'insécurité juridique qu'elle induisait, a initialement constitué un frein à la mise en œuvre de la contrainte pénale. A Mirole, les magistrats se sont dès lors mis

[53] Beaucoup ont aussi refusé les entretiens pour ce motif.

d'accord de manière informelle afin de ne l'envisager que pour des faits postérieurs à l'entrée en vigueur de la loi :

> *« Il y a aussi eu un effet de différé puisque pour éviter le problème de la rétroactivité, on a attendu que les faits soient postérieurs au 14 août 2014 et vu les délais d'audiencement, il y en a forcément eu très peu de prononcée »* (Président TGI, Mirole)

Cette interrogation sur la rétroactivité a clairement freiné certaines juridictions impliquées dans la CP :

> *« On était parti… Et puis est apparue la question de la rétroactivité. Pourtant, la circulaire de la Chancellerie avait dit que c'était bon. Mais il y a eu ce pourvoi devant la Cour de Cassation. ça a ralenti la machine. On a tout arrêté et on a attendu… La Cour de Cassation nous a donné raison. On a réattaqué en début d'année 2015, mais plus doucement. »* (procureur, Ouestville)

D'autre part, jusqu'au 1er janvier 2017, la loi limitait la possibilité de mettre en œuvre la CP aux seuls délits où la peine encourue est inférieure à 5 ans. Certains magistrats du parquet (comme à Bosille) ont regretté de ne pas pouvoir la requérir dans certaines affaires de trafic de stupéfiants, dans le cas de trafiquants intermédiaires qui conjuguent plusieurs difficultés sociales et professionnelles auxquelles la CP pourrait bien répondre. Dans d'autres juridictions, le parquet a requalifié les infractions (usage de stupéfiants au lieu de détention de stupéfiants), et parfois n'a pas tenu compte de certaines circonstances aggravantes. Quand il n'est pas ainsi possible de *« jongler par rapport à des faits qui sont qualifiés »*, les magistrats regrettent de ne pas pouvoir requérir cette peine adaptée à certaines personnes en grande difficulté d'insertion sociale :

> *« Le nombre de fois où quelqu'un qui est pris en détention de stups - peine encourue 10 ans, on requalifie en usage de stups simple et on passe à 1 ans. On est parfois obligé de jongler sur les infractions […] pour calculer plus de 5 ans, moins de 5 ans. On enlève les circonstances aggravantes, etc. Pour moi, il n'y a pas de sens franchement [à imposer ce seuil de 5 ans], car on est obligé de jongler par rapport à des faits qui sont qualifiés pour pouvoir accès à des choses. Le législateur a fait du nettoyage avec la loi de juin 2016 heureusement. Mais il y a certaines infractions qui sont punies de 7 ou 10 ans où la situation personnelle de la personne nécessiterait une contrainte pénale. On peut toujours accabler une personne des faits qu'elle a commis. Mais après c'est dommage de limiter dans ce registre de peine. Pourquoi 5 ans ? Pour dire que c'est pour les faits les moins graves ? Quand on voit comme on jongle sur le terrain par rapport à cela, il ne faut pas se leurrer. On peut basculer comme on veut, pas pour un trafic de stups évidemment, mais on peut basculer comme on veut de plus ou moins de 5 ans. On le sait tous : on correctionnalise, etc. […] Cela peut être un frein […] pour certaines situations personnelles par rapport à l'infraction qui a été commise : à partir du moment où cela est plus de 5 ans, on ne peut pas faire bénéficier […] d'une mesure qui peut être favorable pour la société. C'est un peu dommage. À ce moment-là, on a du SME c'est tout. »* (Procureur adjoint, Ceflanvo)

A Francilien, l'interprétation divergente des textes a conduit à une forme de « prudence » dans le prononcé des condamnations afin de réduire le risque d'annulation ultérieure des

décisions judiciaires prises[54]. Dans l'attente d'un éclairage jurisprudentiel, le prononcé des CP a été temporairement « suspendu » ; suspension qui a pu se traduire dans les statistiques par une chute – voire une absence – de CP prononcées entre début 2015 et fin avril 2015[55] et qui relativise la variabilité des données quantitatives sur ces périodes. En effet, 58% des CP prononcées entre le 1er octobre 2014 et le 31 mars 2015 par les juridictions l'avaient été pour des faits commis avant le 1er octobre 2014[56].

Ces deux freins renvoyant à la complexité de la loi pèsent dans les dix-huit premiers mois de mise en œuvre de la CP. Mais, comme les taux de prononcé restent toujours modestes, d'autres facteurs doivent être pris en compte.

1.3.3. **La proximité entre le SME et la CP, et la préférence pour le premier**

Troisièmement, la proximité entre le SME et la contrainte pénale est souvent un argument avancé par les magistrats pour expliquer l'absence d'adhésion à la CP, même si, dans les textes, les deux mesures se distinguent notamment par la phase d'évaluation et le diagnostic. A Prédair, rares sont les magistrats interrogés qui voient l'intérêt d'avoir recours à la CP, au motif qu'elle repose sur les mêmes mécanismes et la même logique que le SME, aussi bien pour l'exécution de la peine, qu'en cas de non-respect des obligations. La direction du SPIP et la direction interrégionale des services pénitentiaires partagent aussi le point de vue selon lequel la CP se distingue peu de l'existant. En même temps, selon ces dernières, la CP permettrait de pallier le fonctionnement de la justice trop rapide, par l'exigence d'évaluation des cas, afin de renforcer le suivi. De plus, les autres mesures (TGI, SME, aménagements de la peine, etc.) devraient être absorbées par ce seul dispositif puisqu'il est très adaptable. Ceci simplifierait la lecture des dispositifs de l'exécution des peines. En pratique, les CPIP de Prédair voient peu de différence entre le SME et la contrainte pénale, hormis la mise en place de la commission pluridisciplinaire interne (CPI), surtout lorsque les obligations sont définies dès l'audience.

A Bosille, la CP est parfois ressentie comme un « super SME » :

> *« La CP, c'est un SME […]. Ce qu'il y a en plus, c'est qu'ils voient les gens à échéance régulière, alors que dans un SME, le conseiller va voir la personne une fois par an qui va amener ses justificatifs et puis point c'est fini* » (magistrat correctionnel, Bosille)

La CP est aussi présentée comme une « redondance » :

---

[54] La question posée concernait l'applicabilité de la CP à des faits commis antérieurement au 1er octobre 2014, date d'entrée en vigueur de la réforme. Il s'agissait de savoir si la CP constituait une loi pénale plus douce et, par suite, si elle pouvait être prononcée à l'encontre de faits antérieurs (principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce).

[55] Crim. 14 avril 2015 (pourvois n°15-80.858, n°14-84.260 et n°14-84.473).

[56] Note du Ministère (DACG) en date du 16 avril 2015 qui fait suite aux décisions rendues par la Chambre criminelle de la Cour de cassation.

La CP « *n'apporte rien au dispositif des peines. Elle devait remplacer le SME, elle ne l'a pas remplacé, on n'a pas supprimé cette peine, on aurait pu complètement remanier de façon assez substantielle le SME et les possibilités de le prononcer, on aurait pu y introduire la possibilité du TGI qu'on a inclus dans les obligations de la CP* » (JAP, Bosille)

« *J'ai du mal à voir la différence franche avec le régime de la mise à l'épreuve, j'aurais aimé une peine plus originale, […] un petit plus en démarcation de la mise à l'épreuve qui est bien entrée dans les mœurs et qui fonctionne globalement bien*. » (Magistrat du parquet, Bosille)

Mais pour certains magistrats, le refus de voir les différences entre la CP et le SME relèverait de la mauvaise foi ou de la fainéantise :

« *On peut en faire une redondance du SME si on est de mauvaise foi. Mais en réalité, ce n'est pas du tout une redondance du SME, à condition qu'on veuille jouer le jeu de la CP [...] La CP a une nature juridique unique à mon avis. C'est la seule mesure pénale qui est située à mi chemin entre une peine aménagée et un aménagement de peine […] La grande différence avec le SME c'est que les mesures, pour moi, ne devraient pas être prononcées par la juridiction de jugement.* » (Magistrat correctionnel, Bosille)

Au niveau du SPIP, c'est surtout la phase de diagnostic qui fait la différence, et encore, en raison des contraintes de délais hors CP, puisque le diagnostic est également requis pour les autres mesures. Les contraintes de délais (diagnostic, bilan annuel) qui rythment la mise en œuvre de la CP, constitueraient donc le principal élément de différenciation :

« *On est sur une prise en charge comme les autres suivis. Le point de différenciation, il est vraiment dans le diagnostic de départ, cette CPI ; la possibilité après de réduire le quantum après on est sur un suivi. Les collègues intègrent ça dans leur file active avec la notion de faire aussi un bilan annuel qu'il n y a pas forcément sur les autres mesures et de le repasser en CPI. Après, ils ont les mêmes outils que pour les autres suivis, ils vont être attentifs aux mêmes choses et puis, ils vont mettre en œuvre les mêmes actions […] Quand il va falloir solliciter l'ANPA ou VRS pour le soin, ils vont solliciter ces partenaires* » (Cadre SPIP, Bosille)

« *En tant que professionnel, on est contraint par le texte, qui dit qu'on doit les voir 4 fois en 3 mois, qu'il y a un rapport, un diagnostic à l'issue de cette évaluation. Ce qu'on va faire parfois dans les SME, et parfois on le fait pas toujours parce qu'on manque de temps, parce que c'est pas contraignant. Mais moi je vois le côté positif de la contrainte, c'est que ça nous oblige à nous poser, à vraiment poser le diagnostic, de le formaliser par un écrit et puis de passer en CPI, d'en discuter, de proposer des choses au magistrat.* » (CPIP, Bosille)

Toutefois, même les professionnels qui identifient des différences entre le SME et la CP, les trouvent finalement ténues. Domine alors l'impression d'une absence de rupture. Ainsi en est-il à Bosille où on retrouve cette opinion surtout par rapport à la référence maintenue à la prison :

« *La grande différence, c'est que les obligations ne sont pas fixées par la juridiction. Elles sont fixées au terme d'une évaluation. Avec le SME, elles sont fixées ; mais, à tout moment, en théorie, on propose au magistrat de les changer. Donc finalement,*

je ne vois pas quelle est la différence. Je comprends que ce soit une occasion manquée. La vraie innovation aurait été de créer une vraie peine déconnectée de la prison, la faire un peu comme un TIG principal, c.à.d. le fait d'être défaillant constitue en soi une infraction. » (CPIP, Bosille)

A Bosille, les magistrats ayant prononcé ou requis des CP ont aussi des conceptions très contrastées du public concerné. Pour le magistrat « promoteur », cette peine correspond aux « malades délinquants » dont l'exemple topique est celui du conducteur en état alcoolique. La CP permet alors une prise en charge de l'addiction à l'origine de la délinquance. Pour la présidente des audiences correctionnelles, le profil type serait un multirécidiviste déjà condamné à l'emprisonnement y compris avec SME et qui a besoin d'un accompagnement plus dense. Pour le procureur, il n'y a pas de profil type, conformément à la lettre de la loi, il faut l'appliquer en fonction de la personnalité de l'auteur, ainsi que de sa situation matérielle et sociale[57]..

A Mirole aussi, la similarité de traitement entre le SME dit « renforcé » et la contrainte pénale est considérée comme l'obstacle le plus important à la mise en œuvre de la contrainte pénale, comme l'indique le procureur :

« *Comme les JAP font remonter au Président du Tribunal correctionnel que les SPIP, au-delà des 4 mois, ils font la même chose que des dossiers de SME sensibles, alors le tribunal continue de prononcer des SME.* » (Procureur, Mirole)

La plus-value de la CP réside dès lors dans l'évaluation et le diagnostic initial :

« *La contrainte pénale, elle a sa spécificité dans la première phase d'évaluation. Parce que là, les institutions, notamment le SPIP, jouent le jeu. Ils sont présents. Mais une fois ce délai de 4 mois passé et que les obligations sont fixées, là, on se retrouve dans le cadre d'un SME renforcé tel qu'il existe déjà.* » (procureur, Mirole)

A Ceflanvo, cette confusion se retrouve chez certains SPIP, sans être généralisée :

« *Non, ce n'est pas un super SME. […] Cette idée quand même de travailler en amont avec la personne de la définition d'un parcours visant à la non-récidive […] n'est pas dans le SME […]. Trop souvent, on a des SME avec des obligations qui sont imposées rapidement car les juridictions n'ont pas le temps de se poser sur la mesure, elles arrivent comme cela avec des obligations pas forcément adaptées. […] Là on peut exprimer des choses à travers l'évaluation et un travail avec la personne.* » (SPIP, Ceflanvo)

En outre, la confusion entre SME et CP peut être contre productive :

« *Plus encore, si la phase de suivi de la CP revient à des modalités équivalentes aux autres mesures type SME, ou n'offre pas le suivi « resserré » attendu, l'apport de la CP peut alors devenir complètement contre-productif. Je m'explique : avec la phase d'évaluation attachée à la CP, et ses entretiens resserrés avec un suivi, un soutien plus grand, pour une fois, la Justice « s'intéresse » à lui [au condamné], à son parcours passé mais surtout à venir, d'une façon plus soutenue dans le suivi ; on ne peut pas le ré-abandonner après les 4 mois d'évaluation ! Je trouve que ce serait d'une violence…C'est notre institution [institution judiciaire] qui deviendrait violente de réinstaurer de la singularité puis, au moment où l'individu*

[57] Concernant les différences d'approche entre magistrats et SPIP sur la question de la récidive, cf. *infra* 2-5.

commence à accrocher au dispositif, à adhérer au suivi rapproché, à entrevoir un espoir que cette fois-ci on ne va pas le lâcher et à s'impliquer davantage, à ce moment-là donc, après ces 4 mois, hop on le renvoie à sa situation désocialisée/dé-socialisante, on relâche l'attention, et on le lâche ! Ce serait terrible car cela voudrait dire que nous, magistrats, on se donne bonne conscience en prononçant une CP en sachant qu'au fond, il n'y aura pas plus de suivi…d'autant qu'on n'a pas grand-chose à leur offrir (vous allez mettre obligation de travail, mais vu le taux de chômage dans notre pays et les faibles places dans des structures qui acceptent d'encadrer des TIG par ex, bon, vous voyez…) donc au moins qu'on puisse les accompagner correctement jusqu'au bout ». (Magistrat, correctionnelle, Ouestville)

Outre la similitude avec le SME, certains des CPIP et des magistrats interrogés estiment qu'il y a suffisamment de peines dans l'arsenal pénal, et qu'il n'est pas nécessaire d'en ajouter une supplémentaire. Ainsi, à Ceflanvo, l'un des magistrats du parquet, résolument opposé à la CP, préfère les SME :

« Je préfère un bon SME, un gros SME que la contrainte pénale. Parce que […] le SME, cela fait des années qu'on le machine, qu'on le reprend dans tous les sens. Je comprends les collègues de l'application des peines qui informent de la lourdeur de cette contrainte pénale. […] Je n'ai jamais requis de contrainte pénale et je crois que je ne vais jamais en requérir compte tenu des arguments que je vous ai fournis ! » (Magistrat du parquet, Ceflanvo)

De même, à Bosille, l'ancienne JAP aurait préféré une amélioration du SME :

« On a des outils juridiques qui sont exceptionnels, on a tout ce qu'il faut et on pouvait réformer le SME. Moi je trouve, la mise à l'épreuve est une expression qui était bien, on pouvait l'appeler CP si on voulait changer de nom, c'est toujours à la mode de changer, et puis on pouvait le remanier mais il aurait fallu se concerter vraiment avec des JAP, des parquetiers, avec un champ, une ouverture [la plus] large possible, on peut remanier mais il faut pouvoir suivre les personnes et pas perdre du temps à tout reprendre et en méconnaissance un peu de l'historique. » (ancienne JAP, Bosille)

Un certain nombre de magistrats mettent ainsi en cause la portée des innovations présentes dans la CP, et auraient préféré un élargissement du SME.

1.3.4. **La place incertaine de la CP dans l'échelle des peines**

Enfin, l'incertitude quant à la place de la CP dans la logique de progressivité des peines divise magistrats et SPIP. A ce titre, comme l'absence de précision des profils concernés par cette peine, elle limite l'appropriation de la CP :

« *Ce qui a rebuté beaucoup les magistrats correctionnels, [c'est qu']on ne sait pas vraiment à qui elle est adressée. On nous dit : « c'est pour les récidivistes quand ça n'a pas marché. [Or] comme ça n'a pas marché, on sait que la prison ferme, ça sert pas. »* (ancienne JAP, Bosille)

A Bosille, contrairement au parquet, beaucoup de CPIP l'envisagent comme une progression en termes de contraintes et non de sévérité ; un magistrat du siège, qui partage ce point de vue, exprime des réserves quant à l'intérêt de la CP par rapport à l'échelle des peines et des sanctions. Pour autant, les divergences entre le SPIP et le parquet quant à la nature de la CP révèle chez ces mêmes SPIP la prégnance de la prison comme peine de référence et sanction possible en cas de non-respect des obligations. Concernant les incidents dans les trois premiers mois, le SPIP était favorable à une saisine de la juridiction correctionnelle plutôt qu'à un rappel d'obligations par la JAP. Se rangeant à l'avis du procureur qui estimait qu'il n'y avait aucune raison que la CP soit plus défavorable que le SME, la JAP fait depuis des rappels d'obligation. Pour le SPIP :

> « *on touche du doigt la vraie difficulté des peines en milieu libre et peut être leur côté utopique*. » (CPIP, Bosille)
> « *La vraie vie montre qu'on a un taux d'échec dans l'adhésion déjà et que ce taux d'échec, il est difficile de pas le gérer par cette menace de la prison qui reste la seule mesure de force.* » (CPIP, Bosille)

Une autre façon de tester l'impact de cette peine, suggère un CPIP, est de savoir si elle peut être dissuasive :

> « Si on veut donner de la consistance aux suivis milieu ouvert, il faut bien que ce soit dissuasif. Aujourd'hui les condamnés je pense comme l'opinion publique ne considèrent pas le suivi au milieu ouvert comme une peine en soi. *Le jour où quelqu'un dira, oh lala je dois faire attention parce que sinon je risque d'être en CP, ça va acquérir ...Personne n'a peur d'être en CP, on a peur d'aller en prison*. » (CPIP, Bosille)

Pour les avocats, la question de savoir s'il faut plaider ou pas une CP pour leur client, constitue une autre illustration de la difficulté de situer la CP dans l'échelle des peines :

> « *Comme on ne sait pas si la CP remplacerait des peines de prison ferme ou si elle remplace du SME, l'avocat, s'il plaide de la CP plutôt que du SME, il ne rend pas plus service que ça à son client, parce que la mesure est plus contraignante, au moins sur le tempo, sur le cadre.* » (Cadre SPIP, Bosille)

A Ceflanvo, les CPIP interrogés placent la contrainte pénale juste avant l'incarcération, comme s'il s'agissait de la dernière chance. Une CPIP souligne qu'au lieu d'aller plus loin dans une logique de substitution d'incarcération, cette loi ne fait qu'ajouter une mesure de plus qui ne remet pas en cause fondamentalement le processus de sanction. A Savi, le président du TGI distingue très nettement le SME et la contrainte pénale : *« on ne passe pas du sursis simple à la contrainte pénale ! »*. Il la considère donc dans la hiérarchie des peines comme le dernier recours après le SME et avant l'emprisonnement :

> *« Dans le cheminement classique de la progression, on a un sursis, un sursis TIG, un sursis avec mise à l'épreuve. Lorsque tout cela a échoué, on prononce une peine d'emprisonnement adaptée par le JAP ou on prononce une contrainte pénale, en considérant qu'il faut marquer l'autorité, mais essayer d'éviter l'incarcération. […] On arrive au bout du bout. Inévitablement, on a considéré que tout ce qui était mesure alternative à l'incarcération a échoué. La contrainte pénale permet une ultime alternative, car on a bien conscience que certaines personnes n'ont rien à faire en prison. »* (président TGI, Savi)

La pertinence d'une condamnation à une CP en cas de première infraction est contestée :

> Les CP ne *« sont pas forcément prononcées à bon escient. A N., on a eu des contraintes pénales prononcées pour des gens, pour qui c'était leur première condamnation. Quel intérêt de mettre une contrainte pénale pour quelqu'un qui venait de se faire choper, parce qu'il avait un problème d'alcool pour une première fois ? [… Au contraire, ici] les contraintes pénales sont plutôt bien prononcées, puisqu'on a des gens qui sont plutôt dans la récidive, qui sont réitérants. Donc c'est plutôt intéressant… »* (DSPIP, Ceflanvo, 1er entretien)

A Ceflanvo comme à Prédair, le SPIP estime que la CP est plus appropriée pour des réitérants ou récidivistes que pour des personnes qui ont affaire à la justice pour la première fois. Les divergences d'appréciation rendent difficile tout échange sur les bonnes pratiques, que ce soit entre les partenaires d'une même juridiction, ou entre professionnels de juridictions différentes. Ici encore, les acteurs se trouvent dans une situation ambivalente. A la fois ils peuvent se satisfaire des libertés d'interprétation offertes par le dispositif, et simultanément regretter le manque de repère qui leur permettrait de se positionner. Il aurait par exemple possible d'imaginer un projet qui invite les juridictions à tester une option, c'est-à-dire un public « cible » pour la CP, avant de l'élargir à d'autres personnes.

Mais le plus difficile peut-être est que la CP contraint les acteurs à revenir à une justice individualisée, personnalisée, qui demande davantage de temps sur chaque dossier, en rupture avec le modèle d'une justice rapide, standardisée, qui dominait jusqu'ici.

> « *Prononcer une CP est une question multifactorielle […] Il faut prendre en compte la singularité des parcours. Le propre de la Justice c'est d'appliquer une loi dans la singularité ; et c'est là toute la difficulté… Quelque part, la CP dans sa phase d'évaluation revient à une singularité de l'individu. La prise en compte de la singularité, c'est la seule efficacité que l'on puisse avoir. Il me semble difficile de faire l'impasse sur la singularité de la réponse pénale…Et c'est là que si la phase de suivi de la CP revient en réalité à l'équivalent d'un SME, on perd l'intention initiale de singularité ».* [Entretien magistrat du siège, Ouestville]

Toutes les incertitudes qui entourent la loi du 15 août 2014 constituent autant de freins à sa mise en œuvre opérationnelle, car les acteurs estiment ne pas avoir le temps de réfléchir à toute cette complexité. Ce n'est que lorsque, collectivement, ils prennent le temps de le faire, que la CP peut enfin démarrer, à condition toutefois que suivent les moyens matériels.

1-4 **Des moyens matériels qui ont tardé**

La mise en œuvre de la loi, qui accroît très sensiblement la charge de travail des SPIP, en raison d'un suivi plus précis, s'est faite dans des juridictions et des SPIP structurellement sous-dotés en personnels. D'une part, l'impossibilité d'attendre trop longtemps la formation des nouveaux CIP prévus par la Chancellerie a handicapé les SPIP qui voulaient se lancer. D'autre part, ce temps relativement court de démarrage après le vote de la loi, certainement indispensable pour que celle-ci ne fasse pas l'objet d'un « enterrement », n'a pas permis de bien préparer les équipes en amont. Du côté des greffes, les logiciels - aussi bien Cassiopée que le logiciel d'application des peines - ne sont pas adaptés et ne comportent pas les trames de décision automatisées, ce qui implique une nouvelle saisie manuelle complète :

> *« Cassiopée a grandement été amélioré depuis le début. Mais il a aussi encore… ses limites. Donc, il y a des informations préenregistrées (...) il y a des choses qui sont possibles dans la loi, mais qui sont pas intégrées dans ce système (sourire). (…) c'est un système de fusion en fait. Mais si vous n'avez pas la case qui correspond ! Contrainte pénale, maintenant ça a dû être intégré. Mais y a des choses qui… qui ne figurent pas dedans » (Magistrat correctionnel, Prédair)*

Ainsi, le logiciel leur permet de préciser qu'il s'agit d'une CP. Mais, en 2015, tout le reste doit être fait manuellement. Cela peut induire jusqu'à deux ou trois heures de travail supplémentaire pour le greffe. Anticipant ces difficultés, à Prédair, les magistrats préfèrent parfois éviter de prononcer la CP pour éviter une telle surcharge de travail, tant que les supports informatiques n'ont pas été développés.

Du côté des SPIP, cette incertitude aurait plutôt pour effet de conforter les professionnels dans leurs pratiques et habitudes antérieures. Comme le souligne un CPIP :

> *« On nous donne des objectifs nouveaux, on nous invite à nous inscrire sur des formations autour de nouvelles techniques. Mais tout cela est encore très artisanal, alors que les actions collectives qu'on voudrait essayer de mettre en place pour permettre une meilleure réflexion, c'est encore un balbutiement. En fait, on nous a demandé de le faire un peu comme si cela allait de soi, comme si on était en capacité de créer, d'innover. […* Or*] dans notre administration, on a énormément de mal à se détacher de la prison, parce que tout fait référence à la prison. Quand on parle administration pénitentiaire, tout le monde évoque la prison. Toutes les mesures en milieu ouvert sont assez dénigrées ou alors on ne leur accorde pas beaucoup d'importance. La contrainte pénale, on est persuadé qu'on arriverait facilement à convaincre si on avait un meilleur savoir-faire et de meilleurs résultats. En fait, on est un peu livré à nous-mêmes. Au fond, les gens font encore et toujours avec ce qu'ils ont toujours fait et appris. »* (SPIP, Ceflanvo)

Or, d'un point de vue pratique, l'examen des situations individuelles à l'aide des logiciels prend beaucoup de temps. En effet, les mesures de justice prononcées successivement contre un individu sont associées aux qualifications pénales (mat d'un point de vue code Natinf) et ne permettent pas de comprendre ni le contexte ni le profil criminologique du condamné, ce qui oblige à un travail manuel - faute de logiciel - pour transformer la qualification pénale en un contexte de faits :

« Nous, ce qui nous intéresse, c'est nos condamnés : un condamné peut avoir 1, 2 ou 3 condamnations. Et tout nous arrive du tribunal par condamnation et non par bonhomme. Donc ça nous demande un travail manuel. Sur un département comme ici, on va avoir à peu près 950 mesures qui concernent à peu près 730 bonhommes on va dire. Et on est obligé de reprendre tout manuellement si on veut faire une analyse un peu fine. » (Cadre SPIP, Bosille)

D'autre part, quelle que soit la juridiction, la très grande majorité des CPIP rencontrés font état d'une situation critique des services, en raison de la surcharge de travail (trop de dossiers par conseillers et des délais courts à tenir), de l'incapacité parfois à répondre aux besoins identifiés des condamnés (faute de place dans la structure concernée), et du manque de temps pour réaliser des visites à domicile. Plusieurs CPIP indiquent les difficultés qu'ils rencontrent dans l'exécution des obligations faute de partenaires : structures qui disparaissent faute de subventions, qui refusent d'accueillir ce type de public, ou qui, déjà surchargées, ne peuvent plus accueillir personne. Pour autant, il ne semble pas que ces difficultés influencent les décisions des magistrats :

« *Je crois que tout le monde fait un petit peu à l'aveugle puisqu'il faut quand même prononcer une condamnation* » (CPIP, Ceflanvo)

« L'accès aux soins par exemple, à L c'est quand même un gros, gros, gros problème. Les hôpitaux sont surchargés, les CMP [Centres Médico-Psychologiques] aussi. La plupart refusent maintenant de prendre en charge des personnes sous main de justice. De plus en plus, ils sont confrontés à des difficultés pour mener à bien des obligations de soins à L. » (Psychologue, SPIP Prédair)

Dans certains cas, la réduction du nombre des partenaires rend difficile le respect de leurs obligations par les condamnés (comme à Ceflanvo). Pour les CPIP, la CP représente donc aussi une charge de travail plus lourde :

« La CP demande un suivi très serré. Si j'avais que des CP ! Avec 130 dossiers, donc 130 rendez-vous par mois, je m'en sors plus. C'est juste impossible. Ça demande le triple du travail que je fournis pour une SME ou une autre peine [...] Il faudrait supprimer toutes les autres peines et n'avoir que des CP. Mais du coup avoir qu'un tiers de ce qu'on a comme dossiers à traiter. Sinon c'est juste impossible en termes de planning. » (CPIP, Prédair)

« *La CP change les habitudes d'abord parce qu'il faut voir les personnes quatre fois en trois mois : ce qui suppose une organisation de l'emploi du temps des CPIP car pour les autres mesures, en général on prévoit un RDV tous les 2 mois mais avec la CP, on les voit une fois par mois au moins. Sachant que nos emplois du temps sont souvent « bookés » 1 à 2 mois à l'avance, cela veut dire qu'il faut « caser » ces RDV CP et ce n'est pas toujours simple ». « Ensuite parce que les « RDV CP » durent beaucoup plus longtemps que les autres (1h en moyenne contre 45 min habituellement)* ». (Entretien CPIP Ouestville)

En conséquence, la direction du SPIP demande parfois aux magistrats de ne pas prononcer trop de CP en début d'année, pour leur laisser le temps de s'adapter. Là encore, cela a influencé les décisions prises par les magistrats, par crainte que le SPIP n'ait pas la ca-

pacité d'assurer un suivi renforcé dans le cadre de rendez-vous fréquent avec les condamnés.

A Bosille, un magistrat du siège, qui voulait savoir avant de la prononcer si le SPIP était prêt, a rapporté une expérience similaire. Le SPIP aurait alors répondu qu'ils n'étaient pas du tout prêts. La cadre SPIP, qui valorise la capacité de l'administration pénitentiaire à toujours pouvoir répondre aux demandes qui lui sont adressées, tient, elle, une toute autre version ; les magistrats auraient souhaité pouvoir tirer parti de l'incapacité du SPIP à faire face, pour ne pas mettre en œuvre la CP :

> *« Ils se sont retournés vers moi en disant : « dites-nous bien que vous ne pourrez pas y arriver ». Je les ai beaucoup déçus en disant : « Si, si ! Nous, on va y arriver, on va le faire, on est habitué à la pénitentiaire : un chef de maison d'arrêt, il a 3 places dans sa cellule ; on lui dit : « vous en accueillez 5 », il met des matelas par terre et il ne dit pas non. On est une culture d'exécutants : on sait faire, s'organiser, improviser, se débrouiller. Donc, là, ils étaient très déçus parce qu'ils comptaient beaucoup s'appuyer sur le manque de moyens. Ils attendaient que j'ai un discours de syndicaliste : « je n'ai pas reçu mes 1000 CPIP. Vous comprenez tant qu'ils ne sont pas là, qu'ils ne sont pas formés, que je n'ai pas assez de locaux, je ne peux rien faire ! » Je ne leur ai pas servi ce discours. Donc évidemment, ils étaient un peu embêtés avec ça ! »* (Cadre SPIP, Bosille)

A Ceflanvo également, le SPIP est en proie à des difficultés importantes (deux CPIP sont en arrêt non remplacés et chaque CPIP a un grand nombre de personnes à suivre), ce qui réduit sa crédibilité auprès des magistrats :

> *« La difficulté [pour augmenter le nombre de CP], c'est encore la fragilité des RH. Sur l'équipe de [Ceflanvo] on a deux absentes : une liée à des raisons de congé maternité et une autre personne liée à des problèmes de dos. […] Cela met en difficulté, forcément, parce que c'est au minimum 80, 90 personnes chacun… Cela reste des taux de prise en charge très élevés, trop élevés, ce qui évidemment fragilise toute expansion nouvelle. […* Les dossiers des absentes] *sont reportés sur les autres.* » (DSPIP, Ceflanvo, premier entretien)

Pour autant, un peu plus tard lors de cet entretien, le DSPIP s'insurge contre l'idée que le faible nombre de CP serait à mettre en lien avec les difficultés matérielles des SPIP :

> *« Il faut absolument que vous abandonniez l'idée que le SPIP est en difficulté et que c'est ce qui peut provoquer l'absence de mise en œuvre de la contrainte pénale, parce que tous les magistrats disent cela. Le SME est prononcé à tour de bras et pourtant personne ne se pose la question de savoir on est en capacité de les prendre.*
>
> Intervieweuse : Pour les SME, il y a moins de « travail » pour les CPIP ? Vous n'avez pas cet objectif de faire 4 entretiens en 3 mois ?
>
> DSPIP Ceflanvo (premier entretien) : *Si ! Cela ne date pas de la contrainte pénale [mais de 2011…]. C'est cadencé, rythmé, il y a un rapport d'évaluation. À l'époque, il avait été « prévu » pour le DAVC [Diagnostic à Visée Criminologique]. Il a quand même mis en place l'évaluation. […] Certes, on est en difficulté, on ne fait pas de la CPI pour toutes les mesures. Ce sont les CPIP qui décident que cette mesure nécessite effectivement un examen particulier. Clairement, on le fait pour toutes les contraintes pénales. »* (DSPIP Ceflanvo)

Dans les différentes juridictions étudiées, la perception qu'ont les magistrats de la situation du SPIP - qu'elle corresponde ou pas à celle de la direction du SPIP - constitue donc un frein effectif à la CP. Et l'annonce de la création de postes - d'abord de SPIP et plus tardivement de magistrats - n'a pas suffi à infléchir ce frein, en raison du temps nécessaire à leur formation et du fait qu'à l'issue de celle-ci, ces professionnels inexpérimentés vont devoir encore beaucoup apprendre, avant d'être pleinement opérationnels. C'est ainsi que la directrice adjointe du SPIP de Ceflanvo décrit par exemple l'arrivée prochaine d'un psychologue :

> *« On va se lancer dans le recrutement d'un psychologue. Mais il n'y a que des psychologues débutants qui peuvent venir. Or accompagner des travailleurs sociaux qui croient toujours tout savoir et qui sont violents entre eux… Les travailleurs sociaux ont beaucoup plus de tolérance par rapport au public suivi qu'entre eux et encore ici on est dans un service où la bienveillance a du sens. Je crains surtout qu'avec le salaire que l'administration nous donne pour payer des psychologues, on n'ait que des jeunes débutants qui vont morfler. On a quand même des CPIP qui ont une sacrée énergie, une gouaille. »* (Directrice adjointe du SPIP, Ceflanvo)

Même lorsque la confiance et la coopération sont établies, comme à Ouestville, le manque de personnels disponibles et de moyens pour organiser un partenariat « serré », risquent de nuire sur le moyen terme à la crédibilité de la mesure auprès des magistrats qui s'y sont engagés.

> « *Pour moi, il y a quand même des choses qui se passent avec la CP. Mais il ne faut pas non plus qu'ils (les pouvoirs publics, le Ministère, la DAP) s'étonnent qu'il n'y a pas de différences majeures avec le SME pour les raisons évoquées (partenariats de plus en plus difficile à obtenir avec les organismes susceptibles de proposer autres choses – et quelque chose simplement – ou encore car manque de moyens latent depuis plusieurs années et qui fait que sans personnel suffisant, moins de temps par dossier, et la CP demande du temps…)*». (CPIP Ouestville)

Les exigences sont notamment rappelées en ce qui concerne la période d'évaluation du condamné, sujet sensible pour des magistrats qui ne sont pas prêts à partager leur pouvoir de fixation de la peine sans contrepartie, c'est-à-dire un engagement sans faille du SPIP. Si celui-ci n'est pas au rendez vous, la CP se trouve de facto décrédibilisée aux yeux du siège comme du parquet. Ceci nous rappelle l'importance de garanties de fiabilité pour des magistrats placés de plus en plus au devant de la scène médiatique pour leur responsabilité. Si l'encadrement du SPIP se relâche, la CP sera condamnée, et les acteurs qui y ont participé aussi.

> « *J'ai quelque peu été « douchée » par la dernière réunion CRAP, quand j'ai compris (des échanges avec le SPIP au cours de la réunion) un point que je n'avais pas mesuré avant : il semblerait qu'après la phase d'évaluation de 4mois (3 SPIP +1 mois décision du JAP) que l'on revienne en réalité au régime du SME pour la phase d'exécution de la CP…Cette information me tracasse un peu je dois bien reconnaître…Si le suivi dans la mise en œuvre de la CP s'apparente à celui d'un SME, nous aurons plutôt tendance à « freiner » le prononcé des CP en au-*

diences correctionnelles ; on ne nous avait pas présenté les choses comme ça…[…]
La vraie difficulté c'est que les magistrats peuvent avoir une certaine idée de la CP ; le SPIP une autre ; mais on ne peut pas donner un « blanc-seing » complet au SPIP si ça ne correspond pas à ce qu'on veut. […] Je n'entends pas que la CP puisse être à court terme équivalent au SME… ». (Magistrate du siège, Vice-Présidente TGI, Ouestville).

Même s'ils ne sont pas toujours d'accord sur certains points concernant les modalités d'exécution, magistrats et SPIP partagent ainsi l'idée qu'une réforme doit être accompagnée de moyens pour être mise en œuvre :

« Et puis surtout il faut à ce moment-là [si on réforme] *qu'on ait des moyens sur le quotidien »* (Ancienne JAP, Bosille)

La CP suppose des SPIP qu'ils puissent être en mesure de mettre en place un suivi renforcé des personnes condamnées. Or, de nombreuses réserves sont émises sur les capacités matérielles et humaines des SPIP à remplir pleinement ce rôle – réserves confortées par les réalités du terrain. La situation de sous-effectif relativement récurrente depuis plusieurs années, la difficulté à fédérer de nouveaux partenaires et fidéliser les partenariats actuels (réseau associatif, collectivités locales, institutions…) limitent l'offre de formation, d'encadrement, d'accueil et de programmes divers (sensibilisation sécurité routière, groupe de parole violences familiales, etc…). Face à ces réalités pratiques, le déploiement de la CP a pu se faire de façon « modérée » afin de préserver ce qui fait l'intérêt de cette nouvelle peine par rapport aux autres mesures déjà existantes (un suivi plus dense et rapproché). Ces réserves vis-à-vis des capacités « d'absorption » des flux par les SPIP se sont traduites par une volonté de maîtriser le nombre de CP prononcées afin d'en préserver la qualité. En somme, il s'est agit 1/ de limiter les flux pour jauger de l'applicabilité matérielle de la CP par un « retour sur expériences »[58] ; 2/ de privilégier une offre de qualité à la quantité pour ne pas « dévoyer » le sens et l'essence de la CP.

Face aux difficultés et aux incertitudes que les juridictions rencontrent à l'occasion de la mise en œuvre de la loi, comment les administrations centrales s'impliquent-elles ?

[58] Notons que les premiers bilans tendent à conforter les juridictions (et les CPIP) dans leurs craintes. En effet, d'une part, la consultation de dossiers judiciaires CP a mis en évidence une certaine récurrence dans les propositions de suivi énoncées dans les rapports d'évaluation (« Fiche diagnostic ») transmis par le SPIP à l'issue de la phase d'évaluation : un suivi bimestriel ou toutes les 6 semaines…c'est-à-dire en-deçà des attentes. D'autre part, nos observations de réunions internes au TGI ainsi qu'à la CRAP et COMEX ont fait émerger cette problématique : la direction du SPIP de Bosille, interrogée sur la nature du suivi mis en œuvre pour les CP prononcées, ayant reconnu l'impossibilité pour l'heure de proposer autre chose que ce qui se fait habituellement pour les autres mesures telles que le SME.

1-5 **Quelle mobilisation des administrations centrales ?**

Sans reprendre ici les remarques sur le caractère quelque peu expérimental de la CP et sur l'autonomie laissé aux juridictions, dans une approche *« bottom up »* plutôt que *« top down »* de la mesure, ce qui a été diversement apprécié par les acteurs, ceux-ci considèrent tous que les appuis et indications venant des administrations centrales ont été dans l'ensemble manquantes, voire défaillantes. En effet, les indications, voire les explicitations de ce qu'était la CP pour la Chancellerie conservent une image de flou pour les praticiens. S'il s'avère que le Ministère et ses directions ont bien organisé une communication sur ce thème, celle-ci n'a pas fortement marqué des opérationnels a priori méfiants et distants.

A Bosille par exemple**,** un cadre SPIP explique que la mise en place de la CP a été faite de manière empirique *« parce qu'il n y avait pas le manuel de CP et on a eu les premières CP à assumer* ».

Par contraste, « le tour de France » organisé par la DACG et la DAP, ainsi que le *Manuel de la Contrainte Pénale* diffusé par cette dernière ont sans aucun doute constitué un point d'appui pour les acteurs intéressés[59].

Ces constats nous permettent d'ouvrir une réflexion sur le choix de politique pénale que représente la CP. Si le dispositif autoritaire et mesuré par les chiffres qui a prévalu avant l'adoption de celle-ci, la volonté de proposer plutôt qu'imposer ne s'est pas assez accompagné, vu du terrain, de mécanismes d'information, d'incitation, ou de formation suffisamment convaincants. A côté des acteurs convaincus et ceux totalement réticents à la CP, il existe une immense majorité de positions attentistes, qui ne cherchent pas spontanément l'information, et qui guettent d'éventuels signes de mobilisation des directions, que ces signes soient d'ordre matériel - nouveaux postes dédiés à la CP -, informatifs - textes précis, manuels, autres éléments de mobilisation ou de formation - ou bien de politique interne - quid du rôle des cours d'appel ?

Conclusion de la Partie 1

Les compromis sur lesquels la loi du 15 août 2014 ont débouché, ont généré de multiples incertitudes pour des raisons politiques, juridiques, organisationnelles et professionnelles.

[59] *Cf infra.*

D'une part, la CP et la LSC se situent au croisement de plusieurs logiques partiellement contradictoires, qui relèvent de modèles de justice contrastés du point de vue de la conception des peines, de leur individualisation et de la place de l'emprisonnement parmi celles-ci notamment. D'autre part, le choix d'un modèle de réforme moins directif que celui qui prévaut d'ordinaire en matière de politique pénale, et qui reposait sur le principe d'une appropriation locale et différenciée selon les juridictions, a accentué les incertitudes. Ces dernières ont été amplifiées par le calendrier serré de mise en œuvre, avant même la mise à jour des outils informatiques et méthodologiques (logiciels, méthode d'évaluation) et l'arrivée de nouveaux personnels dans les juridictions pour faire face au surcroît de travail. Or, sur le plan juridique, la rétroactivité de la loi et l'attente de la décision de la cour de cassation ont constitué des freins supplémentaires à l'appropriation de la loi. Enfin, d'un point de vue professionnel et organisationnel, l'implication réduite des chefs de juridiction dans la plupart des lieux étudiés, la méconnaissance associée aux réserves *a priori* relatives à la loi parmi les magistrats, la proximité de la CP avec le SME, la difficulté à situer cette peine dans l'échelle des sanctions, et le manque d'effectifs parmi les SPIP expliquent le faible recours à la CP au niveau national.

Lorsqu'on énonce toutes les difficultés auxquelles elle s'est heurtée, il est étonnant que la CP ait pu « survivre » dans un environnement aussi réticent. Nous allons examiner plus en détails les modalités de mise en œuvre effective de la CP dans les juridictions, en privilégiant celles où elle a concrètement pris corps, même de manière limitée.

2- LA CONTRAINTE PENALE EN ACTION OU EN INACTION

Dans cette deuxième partie, il s'agit de caractériser plus précisément les différences et similarités observées dans l'appréhension de la mesure par les différentes juridictions. Il est possible de distinguer des juridictions où la CP a été rapidement mise en œuvre, mais où les chiffres se sont ensuite effondrés, suite au départ des magistrats qui en étaient les promoteurs - témoignant des limites de l'engagement ponctuel d'entrepreneurs de changement en juridiction (Francilien, Bosille) ; des juridictions où un collectif se construit autour de la CP soit que des habitudes de travail en commun existe déjà (Savi), soit que la CP y conduise (Ceflanvo, Ouestville) ; et d'autres juridictions, beaucoup plus grandes, où la tenue de plusieurs réunions ne débouche pas pour autant sur un collectif (Prédair). Dans les premières, le problème de l'essoufflement - ponctuel ou définitif - de la CP est essentiel. Dans les secondes, se pose la question de savoir si l'élaboration d'un collectif

peut déboucher sur une appropriation plus durable de la CP. Les trois premières sections de ce chapitre s'intéressent respectivement au rôle des entrepreneurs locaux de changement, à la capacité à construire des collectifs entre magistrats, ainsi qu'à travailler collectivement entre magistrats et SPIP. Les sections suivantes portent sur l'individualisation des peines, la remise en cause de la culture de la prison, ainsi que la définition des publics cibles.

2-1 Les promoteurs locaux de la mesure : des engagements ponctuels.

En raison des multiples incertitudes identifiées dans la première partie, on n'observe ni une adhésion d'une majorité de professionnels à la CP, ni même de catégories de professionnels que l'on retrouverait partout et qui seraient les « porteurs » de la CP. Ni les JAP, ni les CPIP, ni les parquets ne sont moteurs sur l'ensemble des juridictions. On ne retrouve ainsi pas, dans la réforme, de logique de « profession », au sens sociologique. En d'autres termes, l'examen de l'ensemble des sites étudiés ne permet pas de dégager une perception homogène de la CP par catégorie d'acteurs. Si certains parquetiers ou procureurs se mobilisent sur une ou deux juridictions, ailleurs leurs homologues seront au contraire réticents. De telles lignes de partage se retrouvent parmi les JAP, dont on aurait pu attendre une position similaire, au regard de leur spécialisation. Dans les faits, il n'en est rien : non seulement des variations s'observent d'un site à l'autre, mais de surcroît dans une même juridiction, deux JAP peuvent avoir des opinions - et par contrecoup - des pratiques divergentes. Le départ d'un acteur impliqué, qu'il soit parquetier, JAP ou juge de correctionnelle, peut remettre en cause tout un dispositif de coopération avec les autres, si jamais le nouvel arrivant qui le remplace s'avère être en opposition de principe sur la CP. A côté de la figure du promoteur, ou de l'entrepreneur, qui va déclencher l'engagement d'une juridiction dans la CP, figure bienvenue sur le court terme, se pose à moyen terme la question de la persistance de l'engagement de cette juridiction dans la CP, ce que seule une certaine « institutionnalisation » des dispositifs de coopération peut garantir.

En ce qui concerne l'engagement des professions dans la CP, une nuance doit être apportée au sujet des CPIP. Par exemple, à Bosille, la plupart des CPIP conçoivent la CP comme un dispositif incitant à revenir au cœur du métier. Cette dernière valorise leur travail en leur conférant une place prépondérante pour le choix des mesures, et en leur permettant d'être force de propositions face aux magistrats. De plus, la CP donne un nouveau cadre méthodologique et une autre méthode de prise en charge où les personnes sont valorisées. La CP permet en effet d'associer davantage la personne condamnée, de travailler sur ses capacités plutôt que sur le respect et les sanctions des obligations.

Un tel enthousiasme se retrouve à Ouestville.

> « *Avec la CP, c'est une vraie individualisation, coordonnée avec l'évaluation du CPIP et l'avis du magistrat (JAP) qui orientent la peine autour et à partir de nos rapports écrits. C'est extrêmement intéressant. Surtout, la CP replace la personne au cœur du dispositif. Et cela, peut être bon signe pour lutter contre la récidive* ». (CPIP , Ouestville)

« *On est dans une inflation de réponses pénales. Toutefois, plus le panel est important, plus les chances d'accrocher quelque chose existent, me semble-t-il (…) Qu'apporte la CP dans le panel des mesures déjà existantes ? Pour nous, le plus important c'est d'avoir des capacités d'imagination : « bon, ceci ça n'a pas marché alors on essaie ça !». En ce sens, la CP est un outil supplémentaire à notre disposition »*. [Extrait entretien magistrat du siège, Ouestville]

Mais il faut souligner que dans le cas de Ouestville, l'engagement des chefs de juridiction, ainsi que des présidents de correctionnelle a servi de levier d'entraînement :

« M. le procureur nous a fortement invité à requérir des contraintes pénales. On a des présidents de correctionnelle qui sont intéressés. C'est nouveau. ils sont intéressés par les aménagements de peine ab initio. Les chefs de juridiction aussi sont très intéressés par l'exécution de la peine. Si mon procureur n'avait pas été moteur pour la CP, je n'y aurai pas pensé. Les circulaires sont formelles, on n'arrive pas à se les représenter. Le procureur est très mobilisé, le VP correctionnelle aussi, Le directeur de SPIP est assez friand de ces nouvelles dispositions. Les présidents de correctionnelle y croient… » (Substitut, exécution des peines, Ouestville)

En dehors des CPIP qui sont majoritairement intéressés, à condition que les moyens matériels suivent, les autres corps ne manifestent pas ailleurs d'enthousiasme collectif. Des individualités « militantes » se dégagent dans les juridictions où on observe que la CP est davantage mobilisée : - parmi les JAP (à Francilien), les présidents ou magistrats de correctionnelle (à Bosille et Ouestville), parfois aussi un substitut à l'exécution des peines (à Savi) ou le SPIP avec le soutien de plusieurs magistrats du parquet, particulièrement de la substitute à l'exécution des peines (à Ceflanvo).

A Bosille, la personnalité et la carrière militante du juge promoteur expliquent largement son engouement pour la CP. Il a été JAP à partir de 1990 et pendant 20 ans dans plusieurs juridictions et à différents niveaux de responsabilité. Or, avant la réforme de 1999 créant les SPIP en remplacement des CPAL, le JAP assurait la direction de ces derniers, soit le travail qu'exerce aujourd'hui le DSPIP. De ce fait, « *j'avais de bonnes relations avec le SPIP, je crois que c'est important pour la CP.* » En 2005, il pilote et encourage fortement la mise en place des bracelets électroniques dans la juridiction où il exerce, qui devient très vite à la pointe en la matière. Puis de 2005 à 2010, il est VP JAP.

A Ceflanvo, la DSPIP en charge du milieu ouvert et la substitute en charge de l'application des peines se distinguent par le rôle d'entrepreneurs de changement. Evoquant le démarrage de la CP, la première en explique ainsi l'enjeu :

« C'était vraiment : « Comment on coopère pour que cela marche ? » Ce n'était pas seulement : « Tiens, il y a cette mesure qui arrive, comment on s'organise ? ». C'était vraiment se mettre en marche pour se saisir de cette mesure, qu'elle soit prononcée avec une stratégie de communication du SPIP pour dire : « Voilà ce qu'on va essayer de mettre en place, voilà comment on va travailler » pour convaincre les autorités judiciaires.

Intervieweuse : Parce qu'il y avait besoin de convaincre les autorités judiciaires ?

DSPIP en charge du milieu ouvert : *j'ai l'impression que sur l'ensemble du territoire il y a une réticence de la part des autorités et peut-être qu'elle aurait été levée […] si ce genre de réunion avait eu lieu, s'était généralisé et s'il y a un magistrat qui avait porté cela aussi comme Madame X [substitut en charge de l'application des peines] J'ai vraiment l'impression que c'est elle, au niveau de la juridiction, qui le porte, qui relance quand elle voit qu'on en a un peu moins : « on réactive, il faut refaire une réunion, parler, faire un bilan. »* (DSPIP en charge du milieu ouvert, Ceflanvo)

Evoquant les réunions CP, cette DSPIP indique :

> *« On part presque en campagne ! Pour dire ce qu'on fait… […* et ce] *qu'on pourrait mettre en œuvre. C'est aussi le fait de montrer qu'on est mobilisé, qu'on y croit. Je pense que juste cela, c'est de nature à rassurer les autorités judiciaires. » (ibid.)*

Dans d'autres juridictions au contraire, comme à Prédair, des magistrats - vice-procureur en charge de l'exécution des peines et surtout magistrat chef du service de l'application des peines, n'incitent pas à mettre en œuvre la CP :

> *« On nous a dit clairement, la CP n'a rien d'extraordinaire, c'est du SME amélioré, rien de plus rien de moins... Alors à quoi bon l'utiliser si c'est pour changer toutes nos habitudes ! »* (off, dans les couloirs du service d'application des peines, Prédair)

A Francilien, le parquet campe résolument sur une position hostile, hésitant entre les principes et les freins matériels il ne condamne pas pour autant les efforts de rapprochement qu'esquisse le SPIP envers les magistrats, mais en montre le peu d'effet, en invoquant la charge de travail.

> *« Quand on s'engage sur cette mesure, la contrainte pénale, on ne sait pas ce qu'elle va devenir. C'est important que le SPIP vienne dire ce qu'il fait à ce sujet. Les juges correctionnels n'ont pas une vision claire de l'après de leur décision. Le débat est important. Mais la CP souffre d'une dissociation insuffisante du SME. Grosso modo, la CP est un SME tel qu'il devrait être normalement si le suivi était comme on le souhaite. C'est un peu un super SME quoi. Quand quelqu'un a déjà été condamné, on empile les couches.*
> *Pour pouvoir prononcer une CP? Il faut connaitre la personne, mais hormis quand il y a eu instruction, c'est très réduit. On peut essayer de rassembler des éléments, mais c'est lourd d'aller à la pêche aux infos. On a déjà du mal à juger. L'audiencement est très lourd. Alors renvoyer un dossier pour une enquête de personnalité, on ne le fait pas. »* (Parquetier en charge de l'exécution-Francilien)

Dans certaines juridictions, des dialogues collectifs s'ébauchent, prélude peut-être à une coopération plus intense. A Bosille, s'agissant d'une petite juridiction, les échanges sont surtout informels. Mais ils peuvent déboucher sur des collaborations qui réduisent les incertitudes. Par exemple, une magistrate correctionnelle voit régulièrement la JAP pour parler de la CP. Avec le procureur et la JAP, elle a défini une procédure en cas d'échec de la CP : la première fois, la JAP convoque le condamné et fait une sorte de rappel à l'ordre ; ensuite, au moindre souci, le dossier est transmis au parquet et la juridiction est

saisie. Mais si ces interactions entre deux acteurs, sont une condition nécessaire au développement de la coopération, elles ne constituent pas pour autant une condition suffisante au développement pérenne de la CP qui exige, comme le montre le cas d'Ouestville, la construction d'un dispositif qui engage l'ensemble des acteurs.

Face à la difficulté d'enclencher une telle coopération, la plupart des magistrats, et dans une moindre mesure les CPIP, émettent des réserves à l'égard de la CP. Sans qu'on puisse parler d'hostilité généralisée, il semble que le désintérêt ou la non-adhésion l'emportent, justifiés par les nombreux arguments mis en évidence dans la première partie. Dès lors, l'abstention et l'attentisme prédominent, que ce soit par conservatisme (refus de changer les habitudes antérieures de travail), par prudence ou « saturation » face à « une réforme de plus ». Certains souhaiteraient disposer de retours d'expérience et d'un bilan, afin de voir comment d'autres juridictions se saisissent de la CP :

> « *Il n'y a pas de réticences. Mais il y a du tâtonnement. On regarde un peu ce que font les uns et les autres. Le jour où il y a une vraie étude avec des bilans positifs négatifs il y aura peut-être plus de réflexe d'aller vers cette sanction-là.* » (magistrat du parquet, Bosille)

D'autres reconnaissent ne pas penser à prononcer des CP, comme si le manque d'engagement au départ signifiait l'extinction de la mesure à plus ou moins long terme. Dans tous les cas, la CP ne peut se penser isolément de toute une série de réflexions : on observe des questionnements plus généraux et plus profonds chez de nombreux magistrats, relativement au sens de la peine, à l'efficacité des peines prononcées, aux modes d'action les plus adaptés aux multirécidivistes, aux limites du TTR et de la justice de masse.

2-2 **Savoir travailler collectivement entre magistrats**

D'un point de vue organisationnel et professionnel, la CP apparaît comme un révélateur de l'état de la coopération interne à la juridiction et plus généralement du fonctionnement de la chaîne pénale. Au-delà des considérations philosophiques, idéologiques ou professionnelles qui peuvent animer individuellement chacun des acteurs susceptible d'intervenir dans le processus, c'est leur adhésion - ou non - à une réflexion collective sur la peine qui va constituer l'un des éléments essentiels de la concrétisation de ce dispositif dans les juridictions. La capacité et le souhait de travailler collectivement est un facteur clé pour une appropriation de la loi sur le long terme. Plus exactement, si l'engagement individuel d'un juge de correctionnelle ou d'un JAP - *a fortiori* s'il siège en correctionnelle - constitue dans plusieurs de nos cas une source de « production » de CP, la mise en œuvre de la CP de manière plus systématique requiert un préalable indispensable, à savoir des relations régulières et suivies entre tous les acteurs judiciaires et pénitentiaires.

Dans les petites juridictions, les échanges sont surtout informels, mais réguliers[60]. Ainsi, à Bosille, des réunions régulières rassemblent tous les professionnels de la chaîne pénale, en incluant le SPIP, au moins une fois par an, et de manière ponctuelle pour faire face à une difficulté ou à un problème particulier. Au tout début de la mise en œuvre de la CP, le prononcé massif de cette peine par l'un des magistrats correctionnels a conduit la présidente des audiences correctionnelles à organiser une réunion « hyper rapide » (un vendredi soir à 17 heures avant les vacances) avec la JAP et le DSPIP « *pour essayer de caler les choses* ». Mais si, dans les petites juridictions, le dialogue est structurellement rendu plus facile par la proximité, cela n'empêche pas les difficultés d'échanges du type de ceux qu'exigent la CP. En effet, la réussite collective sur la CP nécessite que chacun sorte d'une vision égocentrée du travail, et accepte le regard des autres, et notamment celui des intervenants qui le suivent dans la chaîne pénale. Concrètement, il faut qu'un juge accepte d'entendre les considérations d'un JAP ou d'un CPIP sur ses choix de sanctions, ce qui constitue à plusieurs endroits une véritable révolution.

Dans les plus grandes juridictions, la tenue de plusieurs réunions d'information par an ne suffit pas à impulser une dynamique collective. Par exemple, à Prédair, les réunions d'information (octobre 2014, janvier 2015), qui associent magistrats et greffes du siège et du parquet (à la tonalité toutefois plutôt réservée à l'égard de la CP), la formation organi-

[60] Cf supra 2.1

sée par le vice-président en octobre 2015 et qui réunit JAP, président de correctionnel et greffières (suivie d'une réunion greffe-SPIP), ne permettent aux professionnels de s'approprier la loi. Elles ne débouchent pas non plus sur une concertation quant aux publics cibles et aux critères communs qui pourraient être retenus. La décision de requérir ou de prononcer la CP est prise par les magistrats au cas par cas. Au sein du service d'application des peines, il n'y a pas davantage de consensus. Certains JAP sont plutôt dans l'indifférence et la neutralité. Mentionnant les avantages et les inconvénients de cette mesure, ils se mettent dans la position d'acteurs qui se contentent d'appliquer les directives. D'autres JAP, notamment le chef de service rencontré au début de l'enquête (et qui a changé depuis), expriment leurs réticences à l'égard de la CP au sein de l'équipe de travail sur laquelle il a de l'influence, et tentent *mezza vocce* de convaincre leurs collègues de ne pas mettre en œuvre la CP.

Que des CP soient non seulement prononcées, mais mises en œuvre, implique que chaque acteur s'intéresse à ce qui se passe après lui dans le processus pénal. La CP requiert ainsi de rompre avec une culture de la décision produite isolément et avec une organisation cloisonnée. Or, les enquêtes montrent que la prise en compte des interdépendances et du fonctionnement global de la juridiction - notamment entre le prononcé de la peine et son exécution - ne va pas de soi. Ainsi, à Bosille, qui représente de ce point de vue un cas extrême, la majorité des CP prononcées l'ont été par un seul magistrat qui a fait « cavalier seul ». Sa position reflète son idée de l'indépendance du magistrat qui, d'une part, doit appliquer la loi quel que soit son point de vue à son égard :

> *« Mais attendez ! Un magistrat, ça n'a pas à lui plaire ou pas plaire !* » (Magistrat correctionnel, Bosille)

D'autre part, selon ce magistrat, le juge n'aurait pas à tenir compte des moyens disponibles dans la juridiction quand il prend une décision, ce qui est une position que l'on retrouve fréquemment dans d'autres sites[61] :

> *« Le texte est applicable. Je l'applique point barre. « Y a pas les moyens ! » « Bah, trouvez-les ! C'est pas mon problème ! De toute façon, si le ministère a créé un texte, c'est qu'il a estimé qu'il y avait les moyens. S'il a pas les moyens, tant pis pour lui ! Il se débrouille. C'est pas mon problème ! »* (Magistrat correctionnel, Bosille)

> *« Les raisons de l'insuccès de la contrainte pénale chez nous, c'est la non prise en compte de l'idée que la peine est quelque chose d'évolutif et de continu, qu'il faut aller jusqu'au bout de la peine. Ce n'est pas intégré par les présidents de correctionnelle. Eux, ils font du droit, ils ne s'intéressent qu'au prononcé, seulement à ça. Or, on sait que les gens évoluent et que par conséquent les peines doivent évoluer. Pour nous, les JAP, c'est évident. Pour les juges du fond, ça ne l'est pas. En plus, ils ont un sentiment de dépossession »* (JAP; Francilien)

[61] C. Mouhanna, *La coordination des politiques judiciaires et pénitentiaires : Une analyse des relations entre monde judiciaire et administration pénitentiaire*, CESDIP- GIP droit et justice, juin 2011.

Cette position n'est toutefois pas partagée par l'ensemble des magistrats de ce tribunal. Ainsi, un autre magistrat correctionnel affirme au contraire tenir compte dans sa pratique des autres services, notamment en vue d'une plus grande efficacité collective :

> « *On essaye de tous travailler dans le même sens. On ne rend pas la justice entre nous, on la rend au nom du peuple français. A partir de là, il faut qu'on puisse aussi avoir une logique de fonctionnement, de cheminement* » (Magistrat correctionnel, Bosille)

A cet égard, les concertations, même ponctuelles, entre les présidents de correctionnelle et les JAP sont cruciales afin de s'assurer que les peines prononcées puissent être exécutées. A Bosille, des échanges existent, sans être formalisés ; la présidente des correctionnelles et l'ancienne JAP se voyaient régulièrement :

> « *pour dire là où on en est*. Si on prononce des TIG, il faut savoir s'il y a des lieux TIG, car *ça sert à rien de prononcer des peines et finalement ça va pas, il faut qu'elle reconvertisse derrière* »

L'engagement du procureur et du président du TGI, ou de leurs adjoints en charge de l'application des peines, peut faciliter une réflexion collective sur les attendus et les effets de la CP. La Commission d'exécution des peines, créée par la loi pénitentiaire de 2009, pourrait être un outil pertinent pour dynamiser la réflexion collective au sein de la chaîne pénale. Cette instance, qui vise à favoriser le dialogue autour de la politique pénale du parquet, rassemble deux fois par an la gendarmerie, la police, les services de sécurité publique, et le SPIP. A Ceflanvo, le procureur arrivé en avril 2015 témoigne de sa volonté d'impulser une dynamique collective dans la chaîne pénale, en réactivant la Commission d'exécution des peines. De manière plus ordinaire, à Bosille, le nouveau procureur a instauré une réunion hebdomadaire au sein du parquet (tous les lundis matin), où différentes questions sont abordées :

> *« Ce ne sont pas des réunions où sont menés des travaux de réflexion. C'est plutôt de mutualiser les connaissances de chacun, [les] problématiques locales, des phénomènes de délinquance ponctuels, des circulaires »* (Magistrat du parquet, Bosille)

Ces réunions peuvent fournir le cadre pour impulser une réflexion sur la CP. Mais ce n'est pas toujours le cas. Ainsi, à Prédair, si des réunions hebdomadaires réunissent les magistrats du parquet, le procureur adjoint en charge de l'exécution des peines (qui est très réservé sur la CP) explique qu'ils ont d'autres urgences à traiter que de se concerter sur la manière de mettre en œuvre la loi du 15 août 2014, en raison du manque d'effectifs (Au sein du parquet de cette juridiction, le total des arrêts-maladie et congés maternité non remplacés représente 10 à 15% d'ETPT). Il reconnaît le peu de communications avec les magistrats correctionnels, les JAP et le SPIP à ce propos. Il considère aussi qu'il faut attendre des bilans pour savoir si cette mesure est vraiment intéressante et efficace.

Deux autres exemples, totalement opposés l'un à l'autre, viennent illustrer la variété des situations en matière de coopération. Ainsi, comme nous l'avons déjà souligné, à Francilien, le juge responsable de l'application des peines rencontre des réticences pour organi-

ser des réunions avec ses collègues de correctionnelle sur le suivi de la peine. Quant à imaginer une coopération de ces magistrats avec le SPIP, cela reste de l'ordre du souhait. A l'inverse, à Ouestville, l'engagement des chefs de juridiction puis, dans leur sillage, des différents professionnels, débouche sur la construction d'un cadre collectif dans lequel chacun cherche à comprendre ce qui se passe suite à son intervention et réfléchit avec les autres aux conséquences de celle-ci, ou au choix des profils qui méritent une CP. On voit, par exemple, des magistrats s'emparer du vocabulaire d'analyse des CPIP, et réintroduire ainsi les problématiques liées à la personnalité des auteurs dans leur décision, ce que leurs collègues « non coopératifs » ne font pas :

> « *La CP s'adresse plus à un profil, une* personnalité *que par rapport à un type d'infraction. L'inverse reviendrait à « enfermer » les gens dans une « infraction CP ». Même si les réitérants et toxicomanes oui quand même, ce sont des « profils d'infractions » pour une CP. Car par leur nature, ces infractions sont suffisamment signifiantes sur un plan psychosocial pour être travaillées dans un suivi rapproché par une CP* ». (Juge en correctionnel, Ouestville).

2-3 **Savoir travailler collectivement : les relations Magistrats-SPIP**

L'un des postulats phares de la CP est de faire du « sur-mesure » en termes de peine et, pour cela, de définir les obligations du condamné à l'issue de la période d'évaluation de 3 mois et du diagnostic « pré-décisionnel » du SPIP :

> *« Habituellement, quand on prononce des mesures de milieu ouvert, le siège édite les interdictions et obligations de la mesure. Là, dans la philosophie de la loi, l'idée c'est de laisser dans l'évaluation pour le diagnostic du SPIP et donc que cela soit édicté à 4 mois par le juge d'application des peines sur la base du rapport. »* (Substitute en charge de l'application des peines, Ceflanvo)

La pratique montre les réticences d'une majorité de magistrats (du parquet, en correctionnelle comme d'une partie des JAP) à s'en remettre au SPIP. Pour certains personnels, c'est une évidence : le fait que certaines attributions antérieures du JAP soient confiées au SPIP, freinerait la mise en œuvre de la loi du 15 août 2014, d'autant plus que c'est la Direction de l'Administration Pénitentiaire qui porte à titre principal cette mesure :

> *« Si les magistrats ne prononcent pas la contrainte pénale, c'est parce que c'est le SPIP qui prend la main. Ça leur échappe. Ça les dérange ! »* (CPIP, Ceflanvo)

> *« Surtout que la contrainte pénale, c'est vraiment une mesure qui a été portée par l'administration pénitentiaire, après un certain nombre de réflexions, de maturation des services, et qui a tendance un peu, à inverser les rôles. C'est-à-dire que c'est l'administration pénitentiaire qui propose aux magistrats un plan de suivi, émaillé d'obligations particulières, qu'il valide ou pas et que l'administration peut mettre en place, avant même que le magistrat les ait validées. Du coup ça, ça bouge un peu les lignes. »* (DSPIP, Prédair)

Requérir et prononcer des CP sans obligation nécessite une relation de confiance entre magistrats et SPIP. Or, l'histoire des relations SPIP-JAP ne plaide pas en ce sens, tout comme les tensions récurrentes entre la DAP et les autres directions du ministère sur « l'administration de l'exécution de la peine ». Nos travaux, comme d'autres enquêtes, mettent dans l'ensemble en évidence une méconnaissance profonde entre ces acteurs, amplifiée dans les cas où les JAP ont changé au moment ou depuis la promulgation de la loi. La CP implique aussi, pour les magistrats comme pour les SPIP, d'accepter une redéfinition des rôles, voire de certaines composantes des identités professionnelles. Le travail partenarial, qui vise à élargir le rôle des CPIP, semble susciter chez certains JAP des craintes en termes d'autonomie professionnelle, mais aussi d'indépendance au niveau de

leurs décisions et pratiques professionnelles. Les réticences sont fortes - à l'exception d'une juridiction où un trinôme de confiance s'est établi entre une substitute en charge de l'exécution des peines, une JAP et des personnels du SPIP (à Ceflanvo) ou de celle de Ouestville où l'implication des chefs de juridictions et du directeur du SPIP a permis de créer un espace de dialogue. Toutefois, même dans ces cas, la personnalisation de ces relations qui a présidé à l'établissement de la confiance rend fragile le maintien de la dynamique qui s'est instituée lorsque l'un des acteurs part. Cela pose à nouveau la question de l'institutionalisation des relations qui devrait succéder à la phase de construction sur un mode personnalisé. Etablir ou conforter une relation de confiance avec les magistrats requiert de la part du SPIP qu'il renforce sa crédibilité en matière de CP. Enfin, dans l'organisation de ce travail collectif, la DSPIP et l'encadrement SPIP jouent un rôle très variable selon les juridictions. Tous ces points méritent un développement.

La contrainte pénale a souvent été bien accueillie dans les SPIP constituant notre échantillonnage. Cela a particulièrement été le cas à Bosille où la contrainte pénale est plébiscitée en théorie comme en pratique grâce aux choix stratégiques de la direction du SPIP qui s'est engagée dans cette voie[62]. L'objectif y est même d'encourager les magistrats à en prononcer et de leur montrer qu'ils peuvent avoir confiance dans le travail et l'expertise accomplis par le SPIP. La réception de la cette nouvelle peine a également été particulièrement favorable à Ceflanvo où la direction du SPIP considère que cette réforme donne du sens à leur travail et marque une reconnaissance de l'expertise des SPIP en matière de connaissance des publics.

Certes la contrainte pénale est une mesure lourde à mettre en place mais la direction du SPIP a affiché une réelle volonté de le faire. A Bosille comme à Ceflanvo ou à Ouestville, la direction du SPIP considère en outre que cela permet aux conseillers de s'interroger sur leur travail, de « *repenser les pratiques professionnelles* », de « *dépasser leurs limites* », d'aller sur des terrains où ils n'osaient pas aller. L'opportunité est aussi pour chaque SPIP de montrer qu'il est « *force de proposition* », formule utilisée à plusieurs reprises par nos interlocuteurs. Une directrice adjointe de SPIP estime ainsi que la contrainte pénale :

> « *est une très bonne mesure qui s'inscrit dans un contexte particulier pour les SPIP c'est-à-dire que, pour nous, c'est une opportunité de se mettre en mouvement pour montrer nos méthodes de travail, notre expertise, essayer d'être innovant et cela s'articule vraiment avec toute la refonte de notre méthodologie d'intervention* ».

Les SPIP peuvent effectivement montrer qu'ils sont en mesure de créer leurs propres outils de suivi en créant par exemple des stages adaptés à leurs différents publics. C'est ainsi que dans certains sites sont créés des stages de citoyenneté, de conduite routière, de préparation à la réussite du code de la route, d'accompagnement vers l'emploi ou bien encore des modules de théâtre. C'est l'occasion de faire du sur-mesure, d'apporter la réponse qui convient en fonction des besoins de la personne et plus globalement des spéci-

[62] cf *supra 2-4*

ficités de la délinquance locale. Une directrice adjointe SPIP est très enthousiaste à ce propos :

> *« En même temps que l'on prononce une contrainte, cela nous oblige dans les SPIP à expérimenter de nouvelles techniques de travail. (…) on a les moyens qui sont en train de se débloquer pour créer de nouvelles formes de prise en charge qu'elle soit individuelle ou collective. (…) je crois que cela n'aurait pas eu de succès tant qu'on ne voyait pas les profils des gens. Je crois très fort qu'on va créer des outils en fonction des publics que l'on a et qui seront prononcés en contrainte pénale. Sur la région de Nantes ou de Lille, on va avoir des profils très différents des nôtres et donc les solutions, il ne fallait pas que cela soit des modèles tout fait. Quand on nous dit les cercles de parrainage, de bénévoles autour des justiciables, quand on nous dit créez des stages, oui : ici on va créer des stages sur tout ce qui est conduite routière parce qu'on a plus de 20 % des gens qui sont là pour des délits routiers ; ailleurs on fera d'abord des stages conduite addictive. Je pense à la région de Lille, Valenciennes. C'est évident : ils ont plus de 50 % de gens qui sont condamnés là-haut pour des problèmes d'alcool. Vraiment je crois que cela laisse l'initiative à chaque SPIP de créer vraiment ses outils en fonction de la réalité des publics ».*

Sans en être la cause exclusive, plusieurs cadres de SPIP estiment que la contrainte pénale « *a donné un élan* » à cette réflexion sur l'individualisation de la peine, qu'elle est à l'origine de la création d'une « *véritable boîte à outils riche, diversifiée pour aider les professionnels à accompagner la personne au mieux* ». La contrainte pénale est ainsi perçue comme un véritable levier à l'individualisation des peines qui devrait, à terme, aussi profiter aux personnes suivies dans le cadre d'autres mesures : « *C'est cela le grand intérêt de la contrainte pénale : ce qu'elle entraine, tout ce qu'elle insuffle et qu'elle peut disperser autour d'elle et, au-delà d'elle, sur d'autres mesures* ». En définitive donc la contrainte pénale est considérée par certains comme « *un levier de progression dans les pratiques* » des SPIP.

Certains CPIP partagent cette opinion favorable à l'égard de la contrainte pénale. Ils ont aussi pu dire que c'était effectivement une mesure qui donnait l'occasion de sensibiliser les magistrats sur leur travail, sur leur capacité. Des choses que les magistrats ne voient pas avec le SME seraient mises en exergue avec la contrainte pénale. Plus encore, l'encadrement prévu avec la contrainte pénale est perçu par certains comme « *la pratique idéale* ». « *Il faudrait pouvoir faire cela pour tous les suivis* ». « *C'est le mieux pour tout le monde* ». Selon eux, avec cette mesure, on peut prendre le temps avec les condamnés, ce qui n'est pas le cas avec les autres peines. L'accompagnement est estimé meilleur, plus individualisé. Cela permet de ne pas infantiliser les gens, de dégager, avec eux, les pistes qui vont leur permettre de s'en sortir.

2.3.1. Le prononcé des CP avec obligations, un point de tensions

Dans toutes les juridictions étudiées, la question controversée de prononcer une CP avec ou sans obligation *ab initio* révèle des divergences de position, qui portent sur le sens de la peine et le rôle respectif des magistrats et du SPIP :

> « *Certains pensaient que le fait de les édicter [les obligations] dès le début était quelque chose de solennel qui était consubstantiel à la peine. D'autres estimaient que si on voulait vraiment donner vie à la phase d'évaluation de diagnostic, il fallait se priver de leur définition.* […] *C'est vraiment quelque chose en travail et qui demande aussi un renouvellement des habitudes, judiciaires notamment.* » (substitute en charge de l'application des peines, Ceflanvo)

Ces différences de points de vue relèvent aussi de positionnements professionnels contrastés.

Du côté des magistrats, la position dominante est plutôt favorable à la fixation des obligations dès le prononcé de la peine, quitte à les ajuster après. Trois principaux arguments sont avancés pour le justifier. Un argument pédagogique d'une part : il faut pouvoir expliquer au condamné le contenu et le sens de sa peine dès l'audience :

> « *Je ne me vois pas prononcer à l'audience une contrainte coquille vide. Le prévenu vient à l'audience, il est condamné, il faut qu'on lui explique. C'est compliqué en tout cas pour moi dans la démarche de lui expliquer : « Monsieur, ça va être une CP. Je ne sais pas ce que c'est. Vous verrez avec le SPIP plus tard ! » Lui, il ressort de l'audience ; il n'a rien compris. Moi, je n'ai même pas été capable de lui expliquer, parce que j'en sais rien moi-même.* » (Magistrat correctionnelle, Bosille)

D'autre part, des magistrats du parquet estiment de leur devoir d'indiquer les peines qui leur semblent les plus appropriées pour protéger la société :

> *« Le rôle du ministère public est de requérir un certain nombre de choses et d'expliquer. A quoi cela sert de demander une contrainte pénale si on ne dit pas quel est l'objectif au niveau du parquet ? Si on demande la contrainte pénale, c'est qu'on souhaiterait atteindre tel ou tel objectif. [Pour cela…], il faudrait dire a minima les obligations qu'on va requérir. Si la personne est en difficulté avec l'alcool, c'est bien évident que je vais requérir une obligation de soins. Si c'est un problème relationnel ou de protection de la victime, bien évidemment, je vais requérir une protection. Cela me paraît une évidence. Le JAP fait ce qu'il veut après. Chacun son rôle. Le rôle du Ministère public est de proposer une peine, d'expliquer pourquoi il propose cette peine, quels sont les objectifs pour atteindre ce qui lui semble justice. Le tribunal fait ce qu'il veut : il prend, il prend pas ; il va lui aussi donner des obligations. »* (Procureur adjoint, Ceflanvo)

Des magistrats avancent aussi un argument de responsabilité professionnelle :

> « *Il faut que chacun prenne ses responsabilités. Si on prononce une peine, il faut qu'on aille jusqu'au bout de la logique… Juger, c'est aussi le service après-vente.* » (Magistrat correctionnelle, Bosille)

Mais ces arguments ne sont pas partagés par l'ensemble des magistrats. Certains estiment au contraire que la CP permet justement de ne pas se précipiter et acceptent de prononcer une CP sans obligation *ab initio.* Pourquoi y sont-ils favorables ?

A Ouestville comme à Bosille et à Ceflanvo, où plusieurs magistrats se sont investis pour promouvoir la CP, deux arguments reviennent avec insistance : le SPIP dispose de plus de recul et d'éléments plus précis pour définir les obligations à l'issue des quatre entretiens d'évaluation ; surtout, le fait que la personne condamnée s'investisse elle-même dans l'évaluation du suivi et dans la définition des engagements, leur paraît être un meilleur gage de réinsertion. A Ouestville, le SPIP a su convaincre les magistrats que l'évaluation réalisée par ses soins apporte une réelle *plus-value* dans le mécanisme de décision :

> « *La plus-value de la CP c'est la phase d'évaluation qui permet de faire un parallèle avec les juridictions des mineurs : je pense aux « mesures d'investigations et d'orientations éducatives » (les IOE). C'était un bilan de vie complet et quand on inscrit quelque chose dans l'histoire familial par exemple on comprend mieux le parcours, et donc on est plus susceptible de trouver des alternatives et pistes de travail adaptées*». [Entretien magistrat du siège, Ouestville]

A Bosille, pour le magistrat qui en est le promoteur, l'apport et l'originalité de la CP résident justement dans cette possibilité de prononcer la CP sans fixer les obligations :

> « *Ce qui m'a tout de suite séduit, c'est le fait qu'on permettait au SPIP et aux conseillers de définir les obligations après un entretien avec la personne. […] Si vous faites une CP en prononçant les obligations, vous faites une redondance du SME.* » (Magistrat correctionnel - ancien JAP, Bosille)

Cela lui paraît révélateur d'un changement dans les rôles respectifs des magistrats et des CPIP. Au lieu d'être celui qui applique une mesure imposée « *par le grand magistrat du haut de sa chaise qui sait tout, parce qu'il a fait l'ENM* », le CPIP devient « l'artisan d'une réinsertion » : « *il n'est plus le bras armé du magistrat, il va être celui qui va tendre la main à quelqu'un pour essayer de l'aider à s'en sortir* ». Cette position, très minoritaire, s'explique par le parcours de ce magistrat qui a été JAP pendant plus de 20 ans, et par sa connaissance profonde du travail du SPIP[63] .

A Ceflanvo, un trinôme substitute (ancienne JAP) - JAP - SPIP fonctionnait de manière assez innovante, soit en l'absence d'obligations *ab initio*, soit en redéfinissant les obligations en fonction des propositions du SPIP :

> *« On avait une JAP qui était proche vraiment, un super binôme avec Madame N. [substitut en charge de l'application des peines]. Chacune bien dans leur rôle : la société civile et le juge. Cela fonctionnait très bien dès lors que nous avions aussi une qualité de rapports argumentés. »* (Directrice adjointe SPIP, Ceflanvo)

> *« Substitute en charge de l'application des peines, je suis plutôt pour que les mesures soient décidées après l'évaluation mais c'est un avis strictement personnel. C'est aussi la conception de la loi qui fait dire qu'il faut dynamiser cette phase d'évaluation et aussi… Là, c'est peut-être un peu ambitieux, mais renouveler aussi carrément la conception de la peine avec davantage de responsabilités de la part de la personne. Le SPIP nous l'expliquait : dans cette phase d'évaluation, si on*

[63] cf. *supra* 2.1

n'édicte pas les obligations, si on laisse faire et c'est ce qui se fait notamment en termes de contrainte pénale à [Céflanvo], si on laisse le condamné réfléchir à ce dont il aurait besoin, on s'inspire des méthodes extérieures des autres pays etc. c'est lui qui est à l'origine. Donc, est-ce qu'on n'aura pas in fine davantage d'adhésion de la part du condamné, une démarche plus positive ? C'est la conception de la loi. Je ne sais si elle est miraculeuse ou pas. Mais je pense que cela va de pair avec la conception de la contrainte pénale.
Procureur : *Oui. Et c'est aussi en raison de l'état du dossier tel qu'on l'a. Le défaut d'éléments sur la personnalité, cela peut nous mettre en situation de ne pas pouvoir se positionner ; je ne suis pas sûr que, sur les comparutions immédiates, les enquêtes d'orientation pénale prennent tous les éléments qui nous permettraient de déterminer véritablement des aménagements. »* (Parquet, Ceflanvo)

Un tel engagement des magistrats demande cependant une confiance dans les CPIP, afin que cette évaluation soit réalisée dans le temps imparti et qu'elle apporte de surcroît une véritable avancée en termes d'analyse de la situation du condamné. Ne pas prononcer d'obligations *ab initio* requiert donc une capacité d'adaptation de la part du CPIP, afin de permettre au condamné de réaliser une auto-évaluation de sa situation et d'être force de propositions afin d'y remédier[64]. Loin d'une certaine normalisation des pratiques qui tend à s'instaurer dans les SPIP, les CPIP sont invités, dans la CP, à une réelle évaluation et à une réelle adaptation à la situation de l'individu. C'est donc le rôle « social » du CPIP qui est souligné par les magistrats, à rebours d'une certaine normalisation des pratiques par la DAP qui a tendance à insister sur d'autres dimensions de ce travail, plus psychologiques et relevant davantage du contrôle[65]. L'exigence des magistrats qui acceptent ainsi de soumettre une partie de leur pouvoir de décision, renvoie donc à une individualisation, ou à une ré-individualisation de l'évaluation faite par les SPIP, et plus généralement à une ré-individualisation de la décision judiciaire, face à un système pénal qui n'a cessé de s'engager dans des logiques d'accélération.

« *Prononcer une CP est une question multifactorielle […] Il faut prendre en compte la singularité des parcours. Le propre de la Justice c'est d'appliquer une loi dans la singularité ; et c'est là toute la difficulté… Quelque part, la CP dans sa phase d'évaluation revient à une singularité de l'individu. La prise en compte de la singularité, c'est la seule efficacité que l'on puisse avoir. Il me semble difficile de faire l'impasse sur la singularité de la réponse pénale…Et c'est là que si la phase de suivi de la CP revient en réalité à l'équivalent d'un SME, on perd l'intention initiale de singularité ».* [Entretien magistrat du siège, Ouestville]

Du côté des CPIP, l'engagement dans une telle logique, quand ils en ont les moyens matériels, suppose un certain nombre de conditions. Tout d'abord, ceux qui coopèrent avec les magistrats adhèrent à cette volonté d'extraire du système pénal automatisé et systématisé les dossiers particuliers qui « méritent » un suivi par la CP. Ce faisant, ils réaffirment aussi leur savoir-faire face à un droit particulièrement complexe :

---

[64] Cf *Infra* 2.4

[65] X. de Larminat, « La probation en quête d'approbation : du consensus politique à l'aveuglement positiviste », *Archives de politique criminelle*, 2013/1, n°35.

« *Il n'y a pas d'obligations spécifiques pour la CP. Avant, il y avait 19 obligations pour le SME. Désormais avec la réforme il y en a 21. Donc on connaît bien ce qui est pertinent ou non comme obligations. Avec le SME par exemple, on a acquis une « expertise » sur la pratique de l'exécution des peines. Donc dans le cadre de la CP on se sert de cette expérience pratique du SME pour évaluer le condamné. A travers l'évaluation et les propositions finales faites aux magistrats, l'idée pour nous est de produire une certaine « prise de conscience » de la part des magistrats et faire cesser certains systématismes du SME en signifiant et expliquant pourquoi telle ou telle obligation n'est pas pertinente. Par exemple, s'il s'agit d'une conduite sous l'emprise d'un état alcoolique, quasi automatiquement il y aura une obligation de soins de prononcée. Mais ces automatismes habituels sont-ils pertinent pour cette situation X ? C'est toute la question qui est posée dans la phase d'évaluation CP (puis ensuite plus tard dans le suivi dans le « rapport d'étape », dans le bilan intermédiaire qui doit être fait* ». (CPIP, Francilien)

Dans ce cadre, pour les SPIP, afin que la relation de confiance s'établisse et perdure, le magistrat ne doit pas fixer les obligations à l'avance. Selon les CPIP engagés, cela dévoie l'esprit de la CP, et vide de son sens le diagnostic et les propositions des conseillers qui ont alors le sentiment de n'être pas entendus :

« En théorie, c'était censé quand même […] donner plus de pouvoir aux SPIP dans le sens où, dans la contrainte pénale, les juges ne sont pas obligés de mettre les obligations. Or en pratique c'est un peu moitié moitié. Moi je n'ai eu que deux contraintes pénales ; et dans les 2, les obligations étaient déjà notées par la juridiction. […] Cela vide un petit peu de son sens. » (SPIP, Ceflanvo)

Au contraire, la phase de diagnostic pré-décisionnel est perçue comme une reconnaissance de leur métier et une valorisation de leurs compétences :

« *Cette phase est intéressante, parce que, du coup, elle permet de prendre un petit peu de hauteur par rapport au suivi, d'être un petit peu moins sur du contrôle classique.* » (CPIP, Bosille)

Au SPIP de Ceflanvo, la mesure a été présentée comme une occasion pour les CPIP de montrer toute leur expertise, leur capacité à faire de l'évaluation et de l'accompagnement, afin de définir, avec le justiciable, le contenu des obligations les plus adaptées à sa situation[66]:

« Cela nous a quand même été présenté sous un mode de quelque chose qui nous permettait de pouvoir être davantage entendu sur ce qui serait approprié pour telle personne, plutôt que de devoir mettre en place des obligations qui ont été décidées par le magistrat un peu à vue de nez. Cela nous a quand même été présenté comme quelque chose qui nous donnait une marge de manœuvre, de pouvoir être […] force de proposition » (SPIP, Ceflanvo)

« Dans les texte, on nous redonne un rôle d'acteur un peu. On leur signifie [aux magistrats] que la contrainte pénale, ce n'est pas qu'une vérification des obligations, comme pour les sursis mise à l'épreuve. » (CPIP, Ceflanvo)

[66] cf. aussi *infra* 2-4

Outre cet enjeu professionnel (valorisation des compétences des CPIP), l'enjeu de la CP est d'impliquer davantage la personne condamnée dans la définition des obligations, ou en d'autres termes, de ne plus la considérer comme un « dossier » à évaluer, mais comme un acteur de sa situation :

> *« Ce qui était intéressant dans la contrainte pénale, [c']était justement de faire adhérer la personne à la mesure […] Sur le principe, cela serait mieux qu'il n'y ait pas d'obligation et que l'on voit avec la personne : « Voyez, vous avez besoin, on va demander cette obligation : qu'est-ce que vous en pensez ? » Cela permet l'adhésion de la personne à la mesure »* (CPIP, Ceflanvo)

Or, cet apport de la CP est réduit à néant lorsque le juge prononce la contrainte pénale en l'assortissant d'obligations au moment de la décision judiciaire initiale, avant d'attendre l'évaluation du SPIP et ses propositions. Pour illustrer cette nécessité, un CPIP emploie vis-à-vis des obligations déjà posées les qualificatifs *« polluantes », « gênantes »*. Les cadres comme les conseillers SPIP interprètent les obligations fixées *ab initio* comme une atteinte à leur pouvoir et comme un manque de reconnaissance à l'égard de leur profession :

> « [Il y a] *une difficulté pour les magistrats d'envisager que quelqu'un d'autre puisse leur amener une expertise*. […C'est leur manière] *de s'accrocher, de résister* » (Cadre SPIP, Bosille)

> « *Ce qui est entre guillemet une perte de pouvoir pour les magistrats, pour nous, c'est une vraie plus-value. Pour la personne c'est aussi une plus-value parce qu'on peut affiner. Ce qui est vu dans une audience en 10 minutes, nous, on a quand même trois mois pour le voir. On peut pointer les bonnes obligations et ne pas en mettre juste pour la forme. Si une obligation de soins n'est pas nécessaire, on peut ne pas la proposer.* » (Cadre SPIP, Bosille)

D'autres CPIP pointent ainsi les réflexes professionnels des magistrats, qui iraient à l'encontre de cette position :

> *« Je suis plus à me questionner : est-ce que cela leur pose problème de demander conseil [au SPIP] pour les obligations ou est-ce par habitude ? C'est vraiment plaqué : à telle condamnation correspondent telles obligations en général. Est-ce que le Tribunal Correctionnel se dit : « c'est comme le SME et on met les mêmes obligations » ? Ou il se dit : « On ne va pas laisser le SPIP nous dire quelles obligations il faut ? » Je ne sais pas »* (CPIP, Ceflanvo)

A Prédair aussi, les SPIP critiquent les obligations réflexes prononcées par les magistrats -JAP compris -, dont l'analyse de la situation en reste au facteur explicatif du délit le plus évident, et donc à la réponse pénale la plus systématique - par exemple, la conduite en état d'alcoolémie est presque systématiquement assortie d'une obligation de soins ou de stage, quelles que soient les circonstances de l'interpellation et l'addiction réelle du condamné. Au contraire, le SPIP et la direction interrégionale attachent une grande importance au fait d'identifier les besoins primaires qui créent la récidive : par exemple, si un individu a commis une infraction routière sous état alcoolique, le CPIP cherchera à évaluer si l'alcool est le premier besoin à traiter et la source de la délinquance commise, ou si la principale préoccupation est autre : violence, chômage ou précarité ?

D'autres encore estiment que cette volonté de « garder la main » est un moyen pour les magistrats de se rassurer. C'est ainsi que les CPIP de Bosille interprètent le fait qu'une JAP opposée à la CP, mais la pratiquant néanmoins, ajoutait quasi systématiquement l'obligation de résidence ou l'obligation de soins à celles proposées par le SPIP. Certes il y a des raisons à cela, et notamment l'envie de se protéger de critiques ultérieures en cas de récidive du condamné. Mais une telle pratique irrite les CPIP. En effet, les SPIP, du moins ceux engagés dans la CP, sont « *friands des CP coquille vide* » selon l'expression d'une magistrate correctionnelle. Pour autant, cette façon de faire interpelle certains CPIP qui préfèrent assumer moins de responsabilités en se reposant sur le JAP :

> « *Dans les premiers temps, la JAP ajoutait systématiquement l'obligation de fixer sa résidence. On le fait pas dans le SME […] Dans un dossier CEA où je n'avais pas préconisé l'obligation de soins, j'ai pas été suivi, et elle a prononcé l'obligation de soins. (….) Ça rassure, c'est un cadre.* » (CPIP, Ceflanvo)

> « *La juge, à chaque fois, propose obligation de travail et de soins […] Finalement, on se rend compte que le magistrat va faire un petit peu comme avec le SME quand il est devant le tribunal […] La coquille vide, finalement, elle est déviée, parce que la juge d'application des peines va avoir tendance à rajouter des choses, même si, nous, on considère que c'est pas utile […] C'est aussi peut-être une manière de se rassurer. De garder la main sur la mesure.* » (CPIP, Ceflanvo)

Au contraire, les cadres SPIP, comme les CPIP plus volontaristes, apprécient les JAP qui prennent en compte les propositions des CPIP, comme à Ceflanvo :

> *« Sur certaines CP et parce qu'on avait une juge assez fantastique aussi, on a pu dire telle obligation prononcée par le Tribunal ne nous paraît pas adéquate, pas nécessaire en termes d'obligations étant donné que la personne adhère déjà à l'ensemble mais nous proposerions telle ou telle modalité de contrôle ou autre approche ou telle priorité où, si on ne le met pas en termes d'obligations, la personne ne le fera pas. Je pense à une des premières : le Monsieur se faisait suivre pour ses problèmes d'alcool ; on a demandé une obligation de passer son permis de conduire car il était en permanence alcool au volant mais il n'avait pas le permis de conduire non plus. Il continuait de ne pas le passer, alors qu'il avait commencé un programme de soin anti-alcool. On a dit que le problème d'alcool, on ne le met pas en obligation, on lui fait confiance sur sa volonté d'aller au bout de ses soins, puisqu'il a été capable de le mettre en œuvre ; en revanche, nous proposons en obligation qu'il passe son permis de conduire. [Et la JAP a accepté]. Le condamné lui-même avait écrit ses vœux et ses engagements. »* (Directrice adjointe SPIP, Ceflanvo)

A Ouestville, l'instauration des réunions avec les magistrats et les CPIP permet d'aller plus loin. On assiste ainsi à de vrais échanges, argumentés, entre tous les intervenants afin de fixer au mieux les obligations incombant à l'accusé. Plus généralement, la CP participerait donc à une revalorisation d'un métier de CPIP en souffrance :

> *« L'étude que vous faites sur la contrainte pénale ça vient pointer du doigt une mesure judiciaire mais j'ai envie de dire que plus globalement, j'espère, ça va permettre de mieux connaître le métier de CPIP. Parce qu'à travers cette mesure judi-*

ciaire, c'est aussi la profession qui va être étudiée. Et malheureusement la profession de CPIP dans les SPIP elle est méconnue. » (CPIP)

Cependant, certains SPIP sont dubitatifs quant à la revalorisation de leur métier vis-à-vis des magistrats, qui résulterait de la CP. Ainsi, à Ceflanvo, un CPIP pense qu'il « *collabore* », mais que la décision revient *in fine* aux magistrats. Ce point de vue rejoint de celui de CPIP dans d'autres juridictions :

> *« On nous demande d'être des petits juges [...] C'est un gadget politique de... je sais plus qui, la ministre de la Justice »* (CPIP, milieu ouvert Prédair)

En outre, nous avons jusqu'ici surtout fait état de juridictions où les moyens avaient été mis à la disposition des SPIP afin d'élaborer une politique locale en faveur de la CP. Or, c'est loin d'être le cas partout, comme nous allons le voir. Ainsi, à l'image de ce qui s'est passé pour d'autres réformes, les SPIP sont juridiquement en position de revendiquer un rôle plus important, mais se heurtent à un manque de moyens opérationnels qui leur permettent de répondre effectivement au besoin ainsi créé par leurs soins. La situation de plusieurs juridictions montre combien ce positionnement, interprété parfois comme un jeu de dupes, nuit à la coopération.

Les configurations dans les juridictions vont ainsi impacter la construction de la confiance et donc l'engagement collectif dans la CP. En pratique, à Bosille, le magistrat qui mobilise le plus la CP ne prononce pas ou peu d'obligations *ab initio*, contrairement à ces collègues, très réticents sur ce principe, mais qui prononcent beaucoup moins de CP. Il s'inscrit donc pleinement dans les attentes du SPIP. A Ceflanvo, la question fait débat. Lors de la réunion de lancement de la CP qui réunissait le SPIP, les magistrats du siège et du parquet qui le souhaitaient, sans que les présents soient parvenus à un consensus, il avait été convenu que les obligations ne seraient pas définies *ab initio*. Pour la substitute en charge de l'exécution des peines qui porte le plus la CP dans la juridiction, cela implique de repenser la peine, et donc aussi les pratiques professionnelles :

> *« C'est peut-être une des pierres d'achoppement, là ! Au bon sens du terme aussi ! […* Les réunions ont montré qu'il y avait] des avis assez divers [au siège comme au parquet]. […] . Il y a quand même un effort de certains magistrats qui les édictent le moins possible, c'est-à-dire qui se bornent à indiquer l'injonction de soins, parce qu'il y a quand même besoin de soins sans aller plus avant dans la définition. »* (substitute en charge de l'application des peines, Ceflanvo)

Cette préconisation n'a pas été suivie par tous les magistrats, faute d'être connue ou partagée. Par exemple, le procureur adjoint de Céflanvo tombe des nues en apprenant que la moitié des CP prononcées par le tribunal le sont sans obligation ; et plus encore, que les réunions de la commission d'exécution des peines, qui montrent l'absence de consensus, vont aussi dans ce sens :

> « Procureur adjoint : *Je ne connais pas de tribunal qui n'ait pas donné d'obligations particulières !*

Intervieweuse : Ici, dans la moitié des décisions de contrainte pénale… [les juges ne mettent pas d'obligations particulières]
Procureur adjoint : *Cela ne me paraît pas cohérent ! A la personne à la barre, on va lui dire : « Vous allez voir des obligations » et il part de l'audience ?… Ensuite, le juge d'application peut en rajouter. Lui, par contre, aura une relation interpersonnelle avec la personne dans son cabinet. Il pourra apprécier beaucoup mieux que nous dans une audience s'il faut affiner, enlever etc. L'audience est un instant T. A l'issue d'un dossier, d'une poursuite etc. et à cet instant T, j'estime qu'il y a besoin de cela. Le Tribunal fait ce qu'il veut et le JAP fera ce qu'il voudra aussi.*
Intervieweuse : J'ai assisté à la dernière Comex et cette question a été beaucoup abordée. L'idée lancée en Comex, était qu'il ne fallait pas prononcer d'obligations à l'audience.
Procureur adjoint : *Jamais ! Même si on m'avait donné ce type de consigne, la seule chose qui fait de nous des magistrats du parquet, de vrais magistrats, c'est notre liberté de parole ! Si on perd cela, on n'est plus des magistrats, c'est terminé. […] On n'a pas eu d'instructions de ce type-là. Si on en avait eu, je pense que j'aurais fait mon job en conscience : c'est tout ce qui compte ; sinon, ce n'est pas la peine de faire ce boulot ! »* (procureur adjoint, Ceflanvo)

A Prédair, la DSPIP arrive en avril 2015, alors que les premières CP ont été mises en œuvre en octobre 2014. Il lui a été remonté les difficultés initiales des magistrats à accepter le principe que le SPIP propose les obligations :

« *Y a eu quand même des réticences, un peu notamment de la part des magistrats [de Prédair] vis-à-vis de cette mesure qui était pour eux finalement, un super SME. Ils comprenaient pas… enfin, ils voulaient pas comprendre l'intérêt que ça pouvait avoir. […] Autant les personnels [du SPIP] étaient prêts, parce que ça mettait en avant leurs capacités d'évaluation et leurs capacités de proposer aux magistrats, un plan adapté à la personne, autant, du côté des magistrats, ça remettait en question un peu, leur positionnement vis-à-vis du service où il mandate le service, pour exécuter une mesure qu'ils ont prononcée. Pour en avoir discuté avec les magistrats, tout au long du processus, ce qui nous avait été renvoyé, c'était : « nous, on veut pas condamner une personne à une coquille vide. On fixe des obligations, charge à vous après une évaluation, de nous proposer une modulation de ces obligations ». Donc on s'est retrouvé avec des mesures qui arrivaient au compte-gouttes et, en fonction de la juridiction qui avait prononcé la contrainte pénale, certaines avec des obligations qui étaient fixées, d'autres sans obligation. […] On s'inscrivait dans le cadre proposé, quitte à demander à le moduler. Mais systématiquement, on a modulé en fonction de l'évaluation. On n'a pas modulé pour moduler quoi. Et à chaque fois qu'on a demandé la modulation, ça a été accepté. »* (DSPIP, Prédair)

A Francilien, la CP a pu permettre au SPIP de mieux se faire connaître de certains magistrats, hors JAP, qui n'avaient qu'une vision parcellaire de leur travail :

« En février 2015, on a organisé une rencontre avec le SPIP, qui est venu présenter ce qu'il faisait quand le TGI prononçait une CP. Le fait, pour les magistrats, de voir ce qu'il advenait de leur décision, c'est fondamental… Même si le calendrier et les chiffres me donnent tort : cette rencontre n'a pas relancé le processus de CP. Mais le débat était important » (Vice procureur, exécution des peines, Francilien)

Dans une certaine mesure, l'arrivée de la CP a ouvert un débat sur le suivi des décisions pénales et sur le rôle que pourraient y jouer les CPIP. Mais, parallèlement, on retrouve ici la crainte de voir le SPIP ne pas pouvoir faire face :

> *« S'il y a une nouvelle forme de peine, avec la CP, on la met en œuvre. Mais il faut que le SPIP consente à s'impliquer, qu'il réponde présent. Ici, on a peur qu'il réponde à la CP mais qu'il sacrifie le reste. Combien de Cp peuvent-ils prendre, on n'en a aucune idée. »* (Vice procureur, exécution des peines, Francilien)

Du côté des JAP, la confiance avec le SPIP existait de par l'implantation historique de magistrats très impliqués dans ce domaine, et s'investissant dans les aménagements de peine. Mais le départ de ces derniers a quelque peu désarçonné le SPIP, qui a été contraint de se remobiliser pour convaincre les nouveaux juges de son investissement. Les tensions avec le parquet et les juges de correctionnelle, qui n'ont pas été apaisées par les trop rares rencontres organisées, suscitent l'agacement. Le SPIP n'apprécie pas que ses manques de moyens potentiels soient invoqués par d'autres pour justifier du peu d'engagement dans la CP par la juridiction.

> *« Les magistrats peuvent nous bercer d'illusions en nous disant qu'ils ne prononcent pas de mesures car le SPIP n'est pas prêt et qu'il n'y a pas de garanties d'accompagnement suffisantes. Pour moi, c'est du pipeau. Quand ils disent « c'est de la faute des SPIP », c'est de la mauvaise foi. A l'AP, nous, on est très obéissant, on nous a dit de mettre le paquet sur la CP, que c'était la priorité. Et ici, les personnels sont convaincus que le milieu ouvert, c'est mieux que le milieu fermé. Il peut y avoir des réticences, mais ce n'est pas le cas ici. On a eu les moyens donnés et on a fait un travail préparatoire avec les magistrats impliqués dans la CP. Mais ça n'a pas décollé. »* (SPIP-Francilien)

Les JAP qui restent, et surtout les nouveaux arrivants, s'ils reconnaissent les compétences du SPIP, et les défendent, relancent néanmoins cet argument de la suractivité des SPIP pour expliquer la faiblesse du nombre de CP prononcées sur leur juridiction :

> « *Un autre aspect positif : le regard pluridisciplinaire posé par la Commission pluridisciplinaire interne ou CPI (différents CPIP + assistant social ici car pas encore de psychologue au SPIP). Ceci donne une plus-value intéressante car avec la pluridisciplinarité (psycho/assistant social), ce n'est pas que le contrôle des obligations mais une recherche du mieux-être ; je veux dire que c'est aussi ça la prévention de la récidive : s'intéresser – et s'interroger – sur l'aspect social, la dimension sociale d'une personne condamnée, d'un parcours délinquant…L'approche est différente et les CPIP également voient différemment leur travail : cela peut être un élément de changement durable s'il y avait les moyens pour les autres dossiers…Mais l'on connaît les problèmes de moyens et de temps pour l'ensemble des autres mesures* ». [Entretien JAP Francilien, Novembre 2015]

A Ouestville, magistrats et SPIP se sont accordés sur la nécessité de ne pas prendre trop de CP afin de préserver la qualité du suivi. La question des moyens se pose donc. Il est nécessaire pour les SPIP de trouver un juste équilibre entre d'une part, la crédibilité du suivi, surtout lors de la phase d'observation initiale après le prononcé, et les moyens dont ils disposent, le tout sans « sacrifier » d'autres mesures de milieu ouvert.

Les avis et pratiques sont ainsi très divers. Mais partout se pose la question de la construction de la confiance, qui ne peut se bâtir qu'à travers des échanges entre magistrats et CPIP, où les premiers acceptent une mise en cause de leur pouvoir décisionnel, et où les seconds ont pour enjeu de montrer leur savoir-faire afin de rendre leur plus-value évidente.

2.3.2. Intégrer le SPIP comme un partenaire dans le collectif décisionnel : se connaître et faire confiance

Intégrer le SPIP comme un partenaire dans le collectif décisionnel est une condition nécessaire pour que la CP soit mise en œuvre conformément à l'esprit de la loi. Pour autant, cela ne va pas de soi, car, dans nombre des juridictions étudiées, les magistrats et les cadres ou personnels des SPIP se connaissent peu. Dès lors, établir des relations de confiance entre magistrats et SPIP est un exercice des plus difficile. Des réunions entre magistrats et SPIP apparaissent indispensables, surtout au début, pour construire la confiance.

A Ouestville, le procureur s'est engagé dans la CP malgré une certaine méfiance, au départ, vis-à-vis de la capacité des SPIP à répondre, mais également vis-à-vis des limites de ses propres pratiques :

> *« J'ai vécu la création des SPIP. Si au départ, cela avait créé des espérances, ça a vite calé et la déception a été forte. Les CPAL sont devenus des SPIP dans l'inefficacité, pour des raisons matérielles. C'est l'inconséquence des magistrats, ils prononcent des peines vouées à l'échec. Les SME au tribunal ne servent pas à grand chose, car un CIP avec 140-150 dossiers, voire 200 dans certaines juridictions, c'est purement administratif. Il n'y a rien sur une réelle réinsertion. »* (Procureur, Ouestville)

A Bosille, tous les magistrats n'ont pas de relation directe avec le SPIP. Seul le vice-procureur en charge de l'exécution des peines, et exceptionnellement un autre parquetier, ancien JAP, assistent aux CAP. Les autres n'ont aucun rapport avec le SPIP :

> *« Les relations avec le SPIP sont inexistantes pour les autres magistrats. Donc forcément, c'est moins impliquant quand vous n'avez pas de relation avec quelqu'un de venir dire j'aimerais bien mener un travail de réflexion, même si je ne vous connais pas ! »* (Magistrat du parquet, Bosille)

La présidente des audiences correctionnelles rencontre le SPIP une fois par an. En revanche, elle lui reproche son manque d'initiative et l'absence de proposition innovante :

> *« Tous les ans, on fait une réunion avec le SPIP. Mais le SPIP à Bosille ne propose pas mieux qu'un SME […] Quand je les ai revus au mois de novembre [2015], j'ai pris l'initiative d'une réunion avec le parquet, le SPIP et le JAP, et je leur ai dit : « La CP a plus d'un an. Est ce qu'on propose de nouvelles choses ? » On me dit : « Non. En même temps, qu'est-ce que vous voudrez qu'on propose d'autres ? » Je veux bien être force de proposition. Mais ce n'est pas forcément ma place. Ils m'ont dit : « on fait déjà des stages collectifs pour la problématique liée à l'alcool, sur les violences, notamment conjugales. Moi, je trouve ça très pauvre. C'est pas en tout cas ce qu'on attend de la CP avec un vrai étayage. »* (Présidente correctionnelles, Bosille)

La direction du SPIP reconnaît ces limites, tout en indiquant ne pas vouloir promettre aux magistrats qu'ils vont pouvoir suivre « à la loupe », 24h sur 24, la personne condamnée à une CP. Plusieurs des conseillers évoquent le manque de confiance des magistrats, de reconnaissance et de visibilité de leur travail :

> *« L'étude que vous faites, j'espère, ça va permettre de mieux connaître le métier de CPIP. Et malheureusement, la profession de CPIP, elle est méconnue. »* (CPIP, Bosille)

> « *Partout en France, au SPIP on fait quand même du boulot et on donne des infos que les magistrats n'ont pas le temps [d'approfondir]. Certains n'y croient pas [à la CP], parce que ça leur enlève une certaine responsabilité. C'est aussi reconnaitre qu'on existe et qu'on fait partie de la chaine et que, sans nous, ça fonctionne pas »* (CPIP, Bosille)

A Savi, le SPIP est un véritable partenaire des magistrats, il est présent dans les commissions pénales et est impliqué dans le cadre d'une réflexion collective. Mais, paradoxalement, il constitue un frein à la CP, car le SPIP ne dispose que de la moitié de ses effectifs :

> *« La difficulté résulte du fait que le SPIP localement est en situation de crise. Ils sont à mi effectif. Donc on n'a pas pu en prononcer davantage. […] En les sollicitant trop sur la contrainte pénale, on ne voulait pas les mettre encore plus en difficulté. C'est eux qui nous disent le nombre de contraintes pénales qu'ils peuvent prendre en charge. »* (Président TGI, Savi)

Le fait que le SPIP définisse le rythme du nombre de contraintes pénales prononçables a eu tendance à restreindre son prononcé. Cette tendance a été amplifiée par le fait que le SPIP se contente d'un suivi de type administratif, comme pour le SME - ce qui n'est pas du tout la philosophie de la mesure de contrainte pénale, selon le procureur. Pour les magistrats de Savi, le bilan du SPIP influencera la mise en œuvre ultérieure de la contrainte pénale, mais le bilan sera faible, justement à cause de ce manque de disponibilité du SPIP :

> *« Si, à l'issue de notre réunion, on voit un vrai bonus sur cette peine, alors, nous, on fera un travail didactique auprès des collègues pour qu'elle soit à nouveau pro-*

noncée. Si on s'aperçoit que les mesures n'ont pas été prises en compte de manière plus approfondie que ne le sont les SME et les sursis TIG, le prononcé de la contrainte pénale restera résiduel. » (Procureur, Savi)

De son côté, les CPIP du département de Savi regrettent l'absence de communication entre les acteurs de la chaîne pénale et notamment l'absence de réunion avec les JAP, ainsi qu'avec leur propre hiérarchie. Ils souhaiteraient notamment que les JAP participent aux CPI, afin de mieux se comprendre :

« On imaginait des constructions de partenariats renforcés et des dispositifs types. Et on se retrouve en réalité à improviser avec les moyens du bord. » (CPIP, Savi)

En conséquence, les CPIP admettent mettre en œuvre les mêmes partenariats que pour le suivi des SME, à défaut d'autres initiatives des magistrats et/ou du DSPIP. Confrontés à de véritables difficultés en termes de moyens humains et à des carences de partenariats, ils mettent en avant le fait que la priorité est de maintenir l'existant et non de créer du nouveau. Les CPIP considèrent aussi qu'ils n'ont pas la même conception de l'échec que les JAP. En effet, pour eux, un rapport peut faire état d'un non-respect d'une ou plusieurs obligations sans être un échec total. Ils estiment que les JAP n'ont pas une vision globale des progrès du justiciable.

A Savi, notre recherche met donc surtout en lumière des attentes réciproques frustrées et un manque global de communication. Les CPIP considèrent que c'est à leur hiérarchie, voire aux magistrats, de donner l'impulsion et de mettre en place des partenariats dédiés. Les magistrats de leur côté ne voient pas l'intérêt de prononcer des contraintes pénales tant que le SPIP ne propose pas un suivi renforcé par rapport au SME. Il s'ensuit une situation de blocage.

A Prédair, les habitudes de travail en commun entre JAP et SPIP ont été perturbées par la modification des rapports de pouvoir induite par l'arrivée d'une nouvelle directrice SPIP, par le repositionnement des SPIP au niveau régional, ainsi que par des divergences dans l'interprétation de la contrainte pénale. Il s'ensuit l'absence de ligne commune au service d'application des peines et au SPIP.

Des habitudes de coopération et de concertation entre les JAP et les CPIP préexistaient à la mise en œuvre de la loi, car ces derniers se retrouvaient régulièrement pour examiner les dossiers. Mais il n'y a pas eu de réunions de concertation entre JAP et CPIP exclusivement dédiées à la CP avant ou après la mise en œuvre de la loi. Le travail collectif prend forme dans les échanges quant aux interprétations de la loi et aux avis sur les cas présentés lors des CAP. Cependant, cette dynamique collective est mise à mal par des conflits individuels et de personnalité, depuis l'arrivée en 2014 de la nouvelle directrice du SPIP, qui se confronte à un JAP, homme expérimenté de plus de 50 ans. Les rapports de pouvoir et d'affirmation de soi dans les relations sont si forts qu'ils se traduisent par des difficultés récurrentes, ainsi qu'en témoignent les intéressés et leurs collègues. Le travail

collectif est aussi rendu plus complexe depuis 2012 par le repositionnement du SPIP sur l'évaluation sentencielle et post-sentencielle, et la délégation des enquêtes pré-sentencielles au secteur associatif :

> *« Les magistrats disent que l'associatif est moins bon que le SPIP. En fait, on ne peut pas être partout : en pré-sentenciel et en sentenciel, surtout si on nous demande d'être meilleur sur le post-sentenciel, et avec des mesures qui sont plus prenantes »* (Direction interrégionale SPIP)

Le fait que les attentes des magistrats ne correspondent pas aux priorités du SPIP définies au niveau régional complexifie la dynamique collective. Du fait de l'absence de concertation, les CPIP ne comprennent pas toujours les raisons ayant amené des JAP à prononcer une CP. Plusieurs d'entre eux avancent l'idée d'un quota de contraintes pénales qui n'aurait pas été atteint, et qui aurait conduit les juges à en prononcer beaucoup pendant une période, sans que ces décisions leur paraissent adaptées aux délits et aux problématiques des individus :

> *« On a l'impression que c'est pour les dossiers de merde »*, donnant l'exemple d'une conduite sans permis (CPIP de milieu ouvert SPIP Prédair)

> « *A Prédair, y a eu une vague de contraintes pénales ; mais elles sont pas toujours adaptées.* » (Psychologue SPIP Prédair)

A l'aide d'un tableau récapitulatif des suivis de CP, la chef d'antenne de milieu ouvert montre que la mesure s'est mise en place « doucement » depuis août 2014 et « explose » (sic) en janvier 2016 (on passe de 12 CP en 2015 à 75 fin 2016) lorsque « la DAGC a tapé du poing sur la table » et que le JAP, chef de service, a « vendu la mesure ». Mais le fait que les JAP et SPIP n'ont pas les mêmes profils de public cible, non plus que la même manière de penser les peines, amplifie l'incompréhension (cf. infra 2.5).

A Ceflanvo, la DSPIP est très motivée par la CP et le SPIP s'est réorganisé avec un pôle dédié à l'évaluation, et notamment aux CP. Mais les nouveaux JAP, arrivés après plusieurs mois de vacance de deux des trois postes, ce qui a généré un important retard dans le traitement de tous les dossiers, s'impliquent très peu. La DSPIP attribue cette distance au fait qu'ils n'ont pas choisi cette fonction - ce que, pour résumer dans le tableau supra 1.3. nous avons qualifié de JAP « non-vocationnels » :

> « *Bien souvent, ce n'est pas un reproche, les JAP sont là pour des raisons de carrière. […] On n'a pas forcément des gens qui sont en capacité, car ils n'ont pas voulu ; ils ont d'énormes difficultés, car c'est un poste qui nécessite aussi une capacité d'écoute, un peu comme celle des CIP. Ils ne font pas forcément l'entretien motivationnel. C'est lié aussi à leur personnalité, leur capacité de dialoguer. Soit on est dans un ton de reproches et d'admonestation, ce n'est pas cela qui va faire parler les gens ; soit on est capable d'écouter et on va prendre des notes et la personne va vous seriner qu'il a des problèmes etc. Cela ne permet pas non plus de rentrer… Encore une fois, j'en suis convaincue : rentrer dans un entretien, cela veut dire aussi avoir du temps pour le faire et ce n'est pas nécessairement, au-delà de ce positionnement personnel, ce qu'ils peuvent faire, s'y consacrer. »* (DSPIP, Ceflanvo)

A l'exception du binôme originel de magistrates formé par une JAP (aujourd'hui partie de la juridiction) et de la substitute en charge de l'exécution des peines, la DSPIP décrit ses relations avec les autres magistrats comme *« totalement inexistantes ! Alors, là, pour le coup, rien ! »* Aucun retour sur les rapports, même d'incident, ne lui parviennent :

> *« Notre incompréhension est de constater qu'on ne les a pas encore rencontrés [les JAP]. […] Le Président a nommé l'un des deux comme coordonnateur, ce qui aurait pu en faire un interlocuteur privilégié. Mais non ! On n'a pas réussi à organiser une rencontre, ce que j'ai fait par contre en A. Cela a été très rapide : on a eu 3 réunions dont une première entre le cadre, le JAP et moi de façon à définir aussi nos relations, ce qu'on attend les uns des autres. [… En plus des commissions d'application des peines] il faut une réunion ciblée autour de la façon dont on va travailler, les modalités de travail. La Commission d'application des peines, c'est un échange autour de situations individuelles et bien souvent rythmée aussi par l'organisation de travail des autres participants car il n'y a pas que le SPIP, il y a aussi des Directeurs d'établissement etc. Il faut vraiment au moins une rencontre polie et après des rencontres de travail… »* (DSPIP, Ceflanvo)

Les CPIP partagent cette incompréhension :

> *« Je ne les connais pas, je n'ai jamais vu cela. […] On les connaît à peine physiquement. Ils se comportent comme des magistrats du siège [sic], c'est-à-dire qu'ils sont très loin ! Un JAP, ce n'est pas une fonction comme une autre. Donc je pense qu'il est temps pour eux aussi de faire le contact avec cette position particulière. […] Avant, avec les JAP, dès qu'ils arrivaient, il y avait une réunion pour se connaître mutuellement etc. C'est la première fois qu'on attend six mois ! »* (CPIP, Ceflanvo)

Face aux difficultés à créer du lien et de la confiance entre magistrats et SPIP, une solution envisagée pourrait être de dédier certains CPIP au suivi des CP et à la participation au réseau avec les magistrats, à l'image de ce qui a été fait dans d'autres sites. A contrario, on observe qu'un parti pris inverse à cette spécialisation a été adopté dans plusieurs juridictions, comme à Prédair, où chaque CPIP suit deux condamnés à une CP. A Ceflanvo, les agents du SPIP débattent de l'opportunité d'attribuer le suivi de la contrainte pénale à un autre CPIP que celui qui s'occupe déjà de la personne dans le cadre d'une autre mesure. D'un côté, certains font valoir que ce changement d'interlocuteur au SPIP peut permettre de trouver de nouveaux leviers pour aider la personne. Mais d'autres avancent que c'est très déroutant pour la personne suivie, qui avait construit un rapport de confiance avec le premier CPIP rencontré, à qui elle avait déjà raconté son histoire… Est invoqué en outre le risque que le collègue passe à côté d'un élément important.

Comme on le voit, les priorités internes au SPIP et les directives avancées par la DAP au sujet de leur fonctionnement ou de stratégies à développer au sujet de la CP ne conviennent pas toujours au contexte local de la juridiction. Ce qui est certain, c'est que l'arrivée de la CP met à jour très clairement la question plus générale de la coopération entre SPIP et magistrature, et révèle des manques peu identifiés jusque-là. L'un des enjeux essentiels de toute réflexion sur la procédure pénale et le sens de la peine est de poser la question de cette coopération, indispensable pour sortir d'un mode de traitement uniformisé et désindividualisé des procédures.

2.3.3. Construire une crédibilité : l'engagement du SPIP

Même quand le SPIP s'investit dans la relation avec les magistrats, rien ne lui garantit un retour durable. Ainsi, à Bosille, malgré une première période difficile due paradoxalement à une arrivée massive de CP, de laquelle il n'avait pas été averti et à laquelle il n'a donc pas pu suffisamment se préparer, le SPIP s'est mobilisé autour de la CP : délais respectés, rapports soignés, propositions argumentées, etc… Il y avait une volonté de bien faire. La direction en témoigne :

> *« On a des collègues assez vigilants sur les pièces qu'on peut recevoir. Il y a des coups de téléphone passés aux familles. Il y a des contacts avec les partenaires. On essaye de faire quelque chose d'assez construit. Le souci, c'est aussi d'éclairer le juge, pour qu'il puisse prendre la bonne décision. Après, il a toute liberté de suivre ou de pondérer, accentuer… »*
> *« Tout le monde aussi a joué le jeu de cette nouvelle mesure et y a trouvé de l'intérêt »* (Cadre SPIP, Bosille)

Les magistrats ont reconnu cet engagement :

> *« Les rapports sont de qualité. Vraiment, c'est un travail de qualité qui est fait »* (Magistrat du parquet, Bosille)

> *« D'après les échos que j'ai eus, il semblerait que le SPIP, malgré l'afflux, ça a permis de réfléchir, de faire des propositions »* (Magistrat du siège, Bosille)

Mais ceci n'a pas suffit à pérenniser la mesure. En raison du départ à la retraite du magistrat promoteur de la CP, qui en prononçait beaucoup, voire qui était le seul à le faire, les nouveaux prononcés se sont faits rares. Ceci a généré une certaine frustration au niveau du SPIP qui s'était engagé en faveur de cette peine et qui ne peut plus la pratiquer :

> *« La difficulté majeure, c'est que, nous, on fait vivre les mesures qu'on nous confie. Mais le tribunal ne nous en confie pas plus […] On est très favorable à cette mesure, le département aussi, les collègues aussi. On a voulu la dynamiser. Après, nous, on fait ce qui est à notre étage de la fusée. C'est vrai que si c'est un président de juridiction qui dynamise la mesure, ça aura pas le même impact. Si c'est un procureur qui dynamise, on le voit pour le TIG, on a nos postes, etc. Et quand le tribunal s'en mêle et provoque une réunion à l'occasion de l'anniversaire du TIG, tout de suite, ça dynamise, parce que il y a les maires qui rappliquent, la préfecture, les directeurs d'hôpitaux… Nous, on arrive à dynamiser à notre étage, à l'échelle départementale. »* (Cadre SPIP, Bosille)

On observe un désarroi similaire à Francilien où les JAP militants de la CP, présents lors de la mise en place de la mesure, sont partis, laissant en quelque sorte le SPIP local, investi lui aussi, « orphelin ». Le départ de JAP mobilisés autour de la CP, même s'il est suivi de l'arrivée d'un nouveau titulaire, produit aussi une certaine lassitude lorsqu'il change les règles du jeu avec le SPIP. Plus généralement, les CPIP ressentent une lassitude face

aux injonctions à se mobiliser autour d'une mesure ou d'une méthode, mobilisation qui ne perdure pas dans le temps :

> *« Puis on est habitué aussi. Moi, avec mes quelques années de pratique, il y a eu plusieurs fois, comme ça, des épiphénomènes où il fallait faire, il fallait faire, il fallait faire. Je pense au DAVC - c'était un diagnostic à visée criminologique. Le DAVC pendant des années, il fallait écrire, il fallait écrire, il fallait écrire, tout, tout, tout, tout, et puis un jour, il a été urgent de l'abandonner. Alors on est habitué aussi à ça, c'est-à-dire à des moments on nous dit : « et faites, et faites, et faites » et puis, après, ben non, finalement. »* (CPIP, Bosille)

Asseoir sa crédibilité est donc un enjeu crucial pour le SPIP, mais une pratique délicate vu les rapports de pouvoir que l'on observe, en pratique, entre magistrats et SPIP. Là encore, ce n'est pas la CP qui cause les tensions observées çà et là, ce sont au contraire ces tensions qui préexistent et peuvent nuire à son développement. Au mieux observe-t-on des cas où le SPIP peut se reconstruire une légitimité auprès des juridictions à l'occasion de l'arrivée de la CP.

Nous avons jusqu'ici examiné les SPIP comme des entités relativement homogènes. Or, si l'on examine les situations plus en détail, on relève que la hiérarchie des SPIP a un rôle particulier à jouer.

2.3.4. La place du DSPIP : un acteur mobilisateur, mais qui ne doit pas occulter les relations directes entre CPIP et magistrats

Pour construire confiance et crédibilité dans les relations entre magistrats et SPIP, le DSPIP et les cadres SPIP ont un rôle d'importance variable. Dans certaines juridictions, l'encadrement SPIP contribue à l'adhésion des magistrats, comme à Ceflanvo ou Ouestville. La qualité de leurs relations avec les magistrats - essentiellement les JAP et les substituts chargés de l'exécution des peines - facilite de manière indéniable la mise en œuvre de la CP. Mais la situation contraire s'observe également à Prédair, voire, dans une certaine mesure, à Francilien.

Plusieurs acteurs mettent en perspective sur la longue durée, c'est-à-dire bien avant la création de la CP, ces difficultés de relations entre SPIP et magistrats (notamment JAP).
Historiquement, la hiérarchie des SPIP s'est construite en concurrence avec l'autorité autrefois assurée totalement par les JAP, au moins sur le plan formel. Si certains magistrats se sont réjouis de cet abandon d'une gestion administrative des CIP, d'autres regrettent les interférences que créent parfois la présence d'une hiérarchie entre eux et les personnels de terrain chargés du suivi de leurs décisions. Le fait que les DSPIP soient enchâssés dans une hiérarchie assez prégnante, celle de l'AP, et soumis à des politiques nationales est critiqué par des JAP qui souhaiteraient avoir des politiques autonomes. Cela a pu nuire au développement initial de la CP. Par ailleurs, tout cela se déroule dans un contexte général de tensions structurelles entre la magistrature et une partie de la DAP qui

revendique depuis longtemps l'administration totale de la peine, à l'image de ce qui se fait dans d'autres pays. L'ANJAP, l'association nationale des juges d'application des peines, aurait contesté la création des SPIP en 1999 « pour des motifs essentiellement juridiques liés au contrôle des libertés. » Les réticences des JAP à l'égard de la CP proviendraient d'une crainte que leur fonction disparaisse :

> *« Il y a forcément cette histoire très compliquée entre nous et eux [les DSPIP et les magistrats]. Cette autonomie était nécessaire à la fois tant dans l'affirmation d'un encadrement spécifique que dans la mise en œuvre. Elle trouve aujourd'hui peut-être cette difficulté sachant que les intentions, avant Taubira, étaient clairement de les faire disparaître [les JAP]. Potier, l'actuel Directeur de l'ENAP, avait conclu un colloque en 2010 ou 2011, à l'ENAP en disant que la dernière marche, c'est la fin des JAP. […] La plupart du temps, les JAP souhaitent rencontrer les équipes, mais ne souhaitent pas rencontrer les cadres ; ils veulent avoir un interlocuteur privilégié, le CPIP… Par exemple, Madame B, le dialogue qu'elle avait avec le JAP : peu de choses étaient inscrites dans le dossier, peu d'éléments de ce qui ressortait de l'entretien. Pourquoi pas, l'idée étant quand même que APPI soit parfaitement renseigné dans le cadre de cette prise en charge. Ce n'était pas très bien renseigné : par exemple, la chronologie des rendez-vous n'y apparaissait pas, mais surtout ce que l'on constatait c'était le dialogue direct entre le CPIP et le JAP par notes partagées sans validation du cadre. […] Je ne vois pas d'inconvénient à ce qu'il y ait un lien direct entre le JAP et le CPIP, au contraire même. Parfois il y a des conversations en off qui sont nécessaires au-delà de la relation écrite qu'ils doivent avoir ; cette relation off ne doit pas faire oublier que la traçabilité exigée dans APPI soit respectée et donc la validation par le cadre est absolument nécessaire. »* (DSPIP, Ceflanvo)

Ainsi, les relations directes qui s'établissent entre les CPIP et les JAP se font parfois en « court-circuitant » l'encadrement SPIP. En tous cas, il est clair que l'option la plus féconde pour le développement de la CP est l'établissement de relations directes entre le CPIP chargé de la phase d'analyse du dossier, voire de son suivi, et des magistrats - JAP, parquet ou correctionnelle - impliqués dans la mesure, ce qui n'est pas acquis partout. En effet, certains directeurs de SPIP restent attachés à leurs prérogatives et ne veulent pas laisser le jeu d'établir sans eux.

2-4 **Réintroduire de l'individualisation dans un système judiciaire fondé sur le traitement de masse**

Dans un environnement marqué par une logique de traitement de masse, qui s'effectue parfois au détriment de l'individualisation[67], la CP propose une vraie rupture. Pour la plupart des professionnels mobilisés par cette mesure - magistrats et SPIP -, l'un des apports essentiel de la CP est de permettre une plus grande individualisation des peines et d'éviter la gestion normalisée de la réponse pénale, à travers des décisions « réflexes ». Ainsi, à Prédair, le SPIP - encadrement, CPIP et psychologue - apprécie le principe d'une progressivité dans le parcours pénal ; le fait que les modalités précises de la peine soient définies à l'issue d'une phase d'évaluation de 3 mois, d'une discussion collective et pluridisciplinaire, et en fonction des besoins et problématiques propres du condamné ; et que le suivi s'adapte aux évolutions de la personne[68]. Sur tous les sites, les CPIP estiment que cela permet d'éviter les peines « réflexes » prononcées par les juges dès que certaines infractions sont commises, alors que ces peines ne correspondent pas à la situation du condamné. Selon eux, la personne est parfois tellement loin d'une réinsertion quelconque - en terme de logement, de travail, de solitude sociale - que les obligations qui lui seraient imposées - les soins par exemple - ne fourniront aucun levier pour lui permettre de faire évoluer sa situation. Tout l'intérêt de la contrainte pénale est de permettre au SPIP de faire du « *sur-mesure* » :

> *« La contrainte pénale a ce mérite d'élargir un petit peu l'environnement de la personne, de prendre un peu de temps. Cerner un peu au plus près, c'est vraiment du sur-mesure ». L'idée est « d'apporter une réponse la plus individualisée possible. »* (CPIP Ceflanvo)*« Cette période d'évaluation paraît assez nécessaire pour pouvoir fixer des obligations. L'obligation de soins, c'est quand même quelque chose d'assez lourd. Quand c'est fixé sur quelqu'un qu'a pas vraiment de problématique importante, est-ce que c'est bien nécessaire ? L'évaluation a son intérêt à ce moment-là. »* (CPIP, Bosille)

> « *Pour moi, c'est un intérêt important de la CP. On le voit, il y a régulièrement des condamnations incompréhensibles prononcées avec notamment la CRPC (où un substitut du procureur en cabinet émet une proposition de peine puis validation par le magistrat). Et on se rend compte que les procureurs – et magistrats hors applica-*

[67] Cf. rapport IGSJ sur le traitement en temps réel, juin 2014

[68] En même temps, selon une des CPIP en milieu ouvert rencontrées à Prédair, les condamnés ne comprennent pas toujours que le SPIP puisse changer et proposer les obligations.

tion des peines – ne sont en réalité pas trop formés à l'application des peines et on se retrouve avec des peines prononcées dépourvues de bon sens et affolantes parfois, avec des obligations et/ou décisions d'un « sursis TIG » par exemple envers une personne qui travaille déjà ! …Ou de voir un TIG prononcé pour une personne malade en incapacité de travail !...Donc on fait remonter que la peine ne peut être exécutée ! Ce que je veux dire c'est que si on veut être efficace et cohérent en matière d'application des peines, il faut se donner les moyens de faire bien les choses et la CP, même dans le cadre de la CRPC, permet de donner ce temps nécessaire à une évaluation de la situation. Et ensuite, cela permet d'ajuster le contenu de la contrainte en fonction de la personne concernée ; la CP permet de remettre de l'individualisation de la peine y compris dans les procédures de CRPC qui sont davantage « dépersonnalisées. On le sait que la CRPC c'est du travail « à la chaîne », sans cohérence. Et la CP redonne ce temps indispensable à une évaluation plus fine». (CPIP, Ouestville]

Ce point de vue est aussi largement partagé par les CPIP de Prédair. L'un d'eux cite cet exemple : certains prévenus expliquent au tribunal qu'ils sont consommateurs de drogue pour « *adoucir* » leur peine, ce qui entraine des obligations de soins non seulement inutiles, mais à la « *place de ceux qui ont vraiment besoin de soin* ».

Objectif explicite de la loi du 15 août 2014, cette individualisation s'appuie sur une pluralité d'outils et de méthodes d'évaluation. On en revient là à une nouvelle difficulté pratique dans la mise en œuvre de la CP : doit-on à cette occasion créer une nouvelle méthodologie de travail ou s'agit-il de renforcer l'appropriation des méthodes existantes ? La réponse à cette question dépend aussi des moyens disponibles.

2.4.1. Variété des outils et méthodes d'évaluation pour la CP

L'évaluation formalisée et adaptée à la personne est perçue de manière positive par les SPIP, parce qu'ils la perçoivent comme une reconnaissance du travail personnalisé qu'ils effectuent auprès du condamné :

« Ça change pas la face du monde. C'est juste là pour une fois par écrit. C'est bien précisé qu'on a une phase d'évaluation et que, nous, on fait du travail. C'est reconnu. On pose des obligations en fonction des personnes. » (CPIP, Bosille)

Les évaluations sont décrites comme plus approfondies et se déroulant à un rythme beaucoup plus soutenu que pour les autres peines, et notamment le SME :

« Déjà on est saisi très vite par la juridiction, c'est dans les 8 jours alors que pour les autres mesures, c'est dans les 30 jours. Après on a 3 mois maximum pour rencontrer les gens 4 fois […] Dans les autres mesures, on doit aussi rendre un rapport d'évaluation, normalement à 3 mois. Mais, […] en général, on se laisse facilement déborder sur 4, 5 mois. Là, c'est vraiment un délai assez précis, parce qu'après, le juge a 4 mois pour rendre sa décision et il faut au moins qu'il ait 1 mois, après avoir vu notre rapport. Cela change déjà notre pratique. Les entretiens sont vachement

plus longs, c'est quasiment des entretiens comme pour les aménagements de peine : des entretiens d'une heure à chaque fois. Ce qui change aussi, il y a une Commission pluridisciplinaire interne (CPI) qui est obligatoire. On va étudier les dossiers avec d'autres collègues, la Direction ; des psychologues. Cela reste en interne au service mais du coup de pouvoir évoquer ces situations à plusieurs, c'est toujours mieux… La Commission valide des propositions que cela soit par rapport aux obligations ou… les objectifs de suivi pour l'année à venir. Après, c'est réétudié toutes les années en CPI. » (CPIP, Ceflanvo)

L'évaluation doit être centrée sur les facteurs qui aident à sortir de la délinquance, et les besoins de la personne - si possible, ceux que cette dernière identifie elle-même. Si les Règles européennes de probation insistaient déjà sur ces principes, la CP les inscrit dans un dispositif pratique qui donne plus de prise au SPIP. Pour les CPIP, la CP favorise donc l'ouverture pour le CPIP à de nouvelles méthodologies telles que les entretiens « motivationnels ». Elle conduit à développer la pluridisciplinarité dans l'exercice de leurs fonctions avec notamment la restitution du projet envisagé lors de la Commission (CPI). L'échange entre collègues, avec un CPIP « extérieur » au dossier, le cadre dirigeant du SPIP, un.e psychologue et/ou assistant.e social.e est une étape de la procédure très appréciée. Elle permet la confrontation des opinions, l'échange sur l'opportunité de telle ou telle proposition et la possibilité d'entrevoir des pistes qui avaient pu échapper au CPIP travaillant seul. On observe, selon les témoignages recueillis, un rapprochement du CPIP vers un aspect davantage « social » de sa fonction et non plus seulement de « contrôleur » judiciaire : les CPIP rencontrés estiment qu'en ce sens l'impact de la CP sur leurs méthodes de travail constitue un aspect valorisant, les CPIP ayant le sentiment de se rapprocher de leur « cœur de métier ». L'individualisation du traitement se traduirait par un « partenariat » avec la personne suivie :

« Sur l'évaluation même, on a plein de données : à part la situation sociale, familiale, professionnelle, quels sont les facteurs de risque statique ? Les besoins en matière de délinquance ? Tout est décrit, les facteurs qui aident à sortir de la délinquance, comment la personne est réceptive, qu'est-ce qu'elle en dit aussi, de quoi elle a besoin. La personne est plus associée. C'est prévu par les règles européennes de probation : l'adhésion de la personne,… qu'elle soit plus partie prenante, tout cela. Mais, avec la contrainte pénale, les choses sont actées et qui permettent de s'en saisir pour autre chose. Par contre, les évaluations, le temps que cela prend, ce n'est pas possible de faire cela pour tous les autres dossiers. C'est aussi parce que c'est nouveau et on n'a pas forcément en tête tous les facteurs de récidive, de protection, etc. Je pense qu'une fois que la pratique sera bien mise en place. Si cela perdure, cela permettra aussi d'avoir ces aspects-là en tête ». (CPIP, Ceflanvo)

« *L'évaluation doit servir à mettre en évidence les fragilités et potentiels de quelqu'un, et mettre en face les outils qui permettent d'avancer. Tout en rappelant leur responsabilité.* » (autre CPIP, Ceflanvo)

S'il existe un accord de principe sur les objectifs à poursuivre à travers l'évaluation dans le cadre de la CP, les outils sur lesquels elle repose, et donc aussi l'individualisation, varient

grandement selon les SPIP et selon les conseillers. Dans certains SPIP (Bosille), aucune consigne n'a été donnée sur les modalités d'évaluation à mettre en œuvre dans le cas de la CP. Chaque conseiller procède alors à sa façon en s'appuyant sur les outils mobilisés pour le suivi des autres condamnés. Dans d'autres (Ceflanvo, Prédair, Ouestville, Francilien), des méthodes particulières, valorisant l'implication de la personne, ont été définies. Néanmoins, dans les deux cas, les décrets et la circulaire de 2011[69] définissant ce en quoi consiste un rapport d'évaluation et une fiche diagnostic dans le logiciel de l'application des peines APPI, servent de support à cette évaluation :

> *« Le rapport d'évaluation, c'est la circulaire de 2011, les décrets de 2011. C'est la contrainte pénale qui a relancé clairement l'évaluation.* [Depuis 2011] *On avait aussi un outil que l'on appelle fiche diagnostic dans APPI qui permettait cette évaluation. Les CPIP ici travaillent sur cette trame quand ils font leur rapport de contrainte pénale. On a déjà quelque chose qui permet de travailler l'évaluation. »* (DSPIP, Ceflanvo)

A Bosille, en l'absence de méthode d'évaluation ou de consignes de la direction sur la manière d'évaluer, les pratiques diffèrent selon l'expérience, les compétences, les préférences, les parcours et les formations de chacun des CPIP :

> « *Pour toute mesure, pour tout travail, on n'a pas d'outil d'évaluation. Et ça, c'est dommage. Alors on essaye de faire avec nos pratiques, de savoir à l'instant T, en début de l'évaluation, il se positionnait comme ça ; à la fin, on essaye de voir comment il se positionne, voir s'il y a eu une évolution. Mais on n'a pas d'outil.* » (CPIP)

> « *Pour l'instant, on utilise vraiment ce qu'on sait faire.* » (CPIP, Bosille)

> « *Le contenu des entretiens individuels, chacun fait en fonction de sa fibre, de sa manière de faire.* » (CPIP, Bosille)

Sur ce plan, les CPIP et les DSPIP rencontrés soulignent toutefois, sur la plupart des sites - mais pas tous - l'appui important qu'a représenté pour eux l'arrivée d'un Manuel sur la contrainte pénale édité par la DAP et diffusé en janvier 2016[70]. Celui-ci a constitué un repère utile pour beaucoup de personnes « perdues » face à la complexité perçue de la CP. Mais cela n'a pas aboli les interprétations variées des conditions de mise en œuvre. Ces différences, voire divergences de pratiques renvoient aux tensions qui traversent les SPIP depuis de nombreuses années, entre partisans d'une conservation de la mission sociale et de réinsertion, défenseurs d'une approche plus axée sur le contrôle, et adhérents à des méthodes nouvelles, fondées sur des grilles d'évaluations rénovées. A nouveau, la CP ne vient pas ici apporter une nouveauté, mais révéler des tensions latentes, parfois anciennes et jamais résolues. L'inadaptabilité de certaines pratiques prescrites ou plus exac-

[69] Décret du 7 novembre 2011 portant création d'un traitement automatisé des données à caractère personnel dénommé application des peines, probation et insertion » (APPI), *JORF* n° 0259 du 8 novembre 2011, p. 18747 ; Circulaire du 8 novembre 2011 relative au diagnostic à visée criminologique (DAVC), NOR JUSK1140051C, *BOMJL* n° 2011-11 du 30 novembre 2011.

[70] Un peu plus tard, soit dix-huit mois après les débuts de la CP, la DACG diffusera un « Focus » sur le sujet, avec apparemment moins d'échos dans les juridictions qui ont toutes construit auparavant leur vision de la CP.

tement les contradictions qu'elles portent en elles se révèlent aussi plus clairement dans le cadre de la contrainte pénale.

Par exemple, certains CPIP ont suivi la formation sur les entretiens motivationnels[71] et essayent de les mettre en œuvre. Mais *« c'est pas forcément évident »*, disent-ils, car les réponses élaborées dépendent de la personne, ce qui nous amène à un retour de l'individualisation. C'est donc *« au feeling »* que s'élaborent certaines réponses, car« on ne peut pas faire tout le temps » une analyse poussée de la personnalité :

> *« On ne peut pas faire que ça, parce que des fois on a des personnalités qui ne sont pas accessibles à ça et que à un moment donné, on a aussi notre rôle de poser des limites. Mais, en termes de posture, c'est quand même différent, on travaille avec la personne et on la met au travail de manière différente. »* (CPIP, Bosille)

A Ceflanvo, le diagnostic s'appuie à la fois sur des outils comme le RBR (Risques-Besoins-Réceptivités), et sur la capacité du condamné à s'autoévaluer et à être force de propositions. :

> *« C'est douloureux en ce moment parce qu'on a totalement réorganisé le service en partie en fonction de la CP. On a créé un pôle dit d'évaluation qui font en milieu fermé les évaluations très courtes et en milieu ouvert la phase évaluation en contrainte pénale en s'appuyant sur le RBR, tous ces vieux outils de l'outre-Atlantique qui sont en train d'être mis en question complètement de l'autre côté. On ne les reproduit pas à l'identique non plus. Ces grilles de perception pour mener ces entretiens nous servent d'appui pour vérifier que l'on n'a pas oublié un certain nombre de domaines, mais on n'applique pas le FACILE-RX à la lettre. »* (DSPIP adjointe, Ceflanvo)

> *« Un des CPIP avait vraiment envie d'expérimenter la CP : le condamné lui-même écrit ses vœux et ses engagements. Cela fait partie de ce qu'on leur demande de faire : « Votre autoévaluation, c'est : pourquoi vous êtes arrivé là ? Qu'est-ce que vous pourriez mettre en place prioritairement, deuxièmement, troisièmement ? Pourquoi, comment ? Qu'est-ce que vous êtes prêt à faire ? Est-ce que vous pouvez m'écrire une lettre d'engagement que l'on mette dans votre rapport et que l'on soumet au juge ? » Quand ils le font, c'est déjà énorme. Cela veut dire aussi une pédagogie, une proximité. L'autoévaluation peut se faire : « On vous prépare, Monsieur, une grille d'autoévaluation. Vous y réfléchissez chez vous. Vous avez 8 jours, on se revoit dans 8 jours et vous revenez avec. On la lit ensemble. » Soit : « Monsieur, vous ne savez pas lire, on va peut-être le faire ensemble. » On change de posture de nouveau comme CPIP. On se met à côté de la personne et on écrit à la place de l'autre. Ce changement-là, vous aurez un CPIP sur cent qui va être capable de le faire, de dire : « On y va, on change notre attitude ». Je suis peut-être*

[71] Conceptualisé par William R. Miller et Stephen Rollnick aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, l'entretien motivationnel est une méthode ayant pour but d'aider les personnes condamnées à trouver et renforcer leur propre « motivation au changement ». La méthode comporte des éléments de posture professionnelle (respect du principe d'autodétermination de la personne, approche «explorative » à partir des représentations et valeurs de la personne, principe de collaboration, de non-jugement...) et des techniques d'entretien (questions ouvertes, écoute réflexive, valorisation, utilisation de la balance décisionnelle (les pour et les contre), soutien au renforcement de l'engagement, etc.). Conférence de consensus de prévention de la récidive, contribution de l'OIP, audition du 21 novembre 2012.

un peu dure quand je dis un sur cent. Mais ici j'en ai peut-être deux qui acceptent d'expérimenter cela. À L., ils ont fait des choses en réunion d'équipe. Puis ils ont travaillé sur une autoévaluation qui nécessitait de s'asseoir à côté de la personne ». (Directrice adjointe SPIP, Ceflanvo)

Une telle approche requiert des compétences particulières des CPIP, qu'ils ne partagent pas tous, puisqu'ils doivent se faire en un sens plus proche de la personne suivie - presque un savoir-faire de maïeuticien, même si aucun enquêté n'utilise cette expression. La CP pose donc clairement la question des pratiques des CPIP et de leur évolution. Elle les invite à quitter, comme les magistrats, le modèle « productiviste » dans lequel ils sont plongés depuis assez longtemps pour revenir, en quelque sorte, aux fondements historiques de leur métier.

A Prédair, un « décalage culturel » semble installé entre les CPIP et les JAP selon deux responsables de la direction interrégionale des SPIP. D'après l'un d'eux, l'administration pénitentiaire et la formation des CPIP s'orienteraient vers l'analyse de l'acte de déviance en tant que « besoin criminogène » ou non, conformément aux Règles européennes de la probation :

> *« Le décalage [entre les magistrats et l'administration pénitentiaire] aussi, il devient culturel. (…) Nous, on est vraiment dans… aussi cette démarche de recherche-action. On accompagne nos personnels dans une administration qui se dirige vraiment sur l'appropriation d'une culture, on va dire criminologique, dans le sens noble du terme (...) Y a pas d'opposition à accompagner et contrôler et évaluer le risque en fait. Nous, on est en train de prendre ce virage-là, de s'acculturer à toutes les théories scientifiques sous l'influence des Règles européennes de la probation, avec la théorie du risque, de la réceptivité, tout ce qui est criminogène. Les magistrats, quand on leur dit sur une évaluation (…) d'accord, il y a peut-être un problème d'alcool, mais c'est pas un besoin criminogène, parce que l'alcool, il est pas forcément lié à son passage à l'acte. On va peut-être pas commencer par travailler par ça, donc y a peut-être pas besoin d'une obligation de soins (...) Les magistrats en faits, ils voient alcool, c'est obligation de soins et puis voilà.*
>
> *L'administration pénitentiaire vit une sorte d'acculturation de ses propres compétences. En tout cas, l'analyse de leurs propres évaluations évolue avec les nouvelles théories en criminologie, alors que les magistrats en pratique restent sur des anciennes bases sur lesquelles ils fondent leurs décisions (telles que l'obligation de soins, ou autre). Le référentiel des pratiques opérationnelles se distingue de plus en plus entre les deux services ».*

Or la contrainte pénale nécessite un travail en commun pour appliquer de manière efficace cette nouvelle loi. De la confrontation entre de fortes personnalités résulterait une forte inertie et une résistance marquée au « changement culturel » qu'amorcerait la réforme pénale. Un fossé se creuserait ainsi entre, d'un côté, le SPIP (en incluant la Direction Interrégionale), et le TGI et le service de l'application des peines de l'autre - amplifié par la mise en œuvre de la CP

Parmi les thèmes déjà anciens dans les débats sur l'intervention des CPIP, et qui resurgissent à l'occasion de l'arrivée de la CP, l'intégration de l'environnement du justiciable redevient une question prise en compte. Son environnement proche est également sollicité (comme à Bosille) pour faciliter le respect des obligations par le condamné :

> *« Dans le cadre de la contrainte pénale, c'est important de faire le lien avec l'environnement proche. On se permet aussi plus … de prendre contact avec la famille, de rencontrer les autres membres de la famille pour mieux comprendre à la fois sa situation à lui et bien composer l'interdit, parce qu'il a une interdiction d'entrer en relation avec sa maman et son grand-père, interdiction qui n'est pas respectée ni par lui ni par sa maman parce que la maman est beaucoup dans la culpabilité. Cela va permettre en même temps de reposer le cadre formel d'une interdiction d'entrer en relation, pas qu'à lui, mais aussi aux membres de la famille qui l'aident à respecter cela et en même temps mieux comprendre la situation. »* (CPIP, Ceflanvo)

En outre, l'évaluation peut être enrichie par la pluridisciplinarité, en prenant aussi en compte le point de vue d'un psychologue ou/et d'un.e assistant.e sociale. Au lieu de ne se faire que dans des lieux « institués », comme les CAP ou autres lieux d'échanges formalisés, cette interdisciplinarité se concrétise dans des échanges directs, sur des dossiers précis, entre CPIP aux compétences complémentaires, avec un psychologue, ou un autre partenaire apte à comprendre les problématiques dans lesquelles le justiciable est inséré. L'important, d'ailleurs, n'est pas seulement la compétence intrinsèque de chacun, mais la possibilité de débattre de cas lourds lors d'échanges avec d'autres intervenants. Cela nécessite du temps, mais les décisions apparaissent plus mûres, plus circonstanciées

> *« Tout ça permet de donner une réelle évaluation pluridisciplinaire. Moi, j'avais l'habitude de travailler de façon pluridisciplinaire et dans les SPIP, y a un peu moins cette culture-là. Ça se développe de plus en plus et je trouve ça très bien qu'il y ait le cadre, des CPIP ou autres, extérieur plus psychologue. À une époque, on avait une assistante sociale aussi. Ça donne une plus-value […] ; ça donne surtout un moment où on va se poser et discuter réellement du cas et que le SPIP soit pas seul dans sa prise en charge non plus. »* (Psychologue, CPIP Prédair)

> *« Le SPIP maintenant va au domicile, il fait des réunions avec les assistantes sociales. Ils ont développé les moyens pour la CP. Ils reviennent sur leur cœur de métier. Ils amènent le condamné à revenir sur son délit »* (Substitut, exécution des peines, Ouestville)

Parmi ces bénéfices évoqués de la contrainte pénale figure également, peut-être au tout premier rang, les Commissions pluridisciplinaires internes (CPI). Les CPIP rencontrés soulignent l'intérêt de ces réunions permettant une réflexion collective sur les dossiers. Pour eux, c'est un rendez-vous qui leur manquait auparavant. Ils trouvent l'exercice vraiment très utile, au point d'y présenter des dossiers autres que de contrainte pénale quand ils se trouvent dans une impasse. Cela permet d'avoir des suggestions de collègues et d'explorer des pistes que le CPIP n'avait pas lui-même envisagées. La présence d'un psychologue dans ces CPI accroitrait encore ces bienfaits alloués à ces commissions en ai-

dant les CPIP y participant à trouver une nouvelle posture dans leur dossier. Ainsi selon un CPIP ces CIP:

> « *c'est intéressant : déjà cela force l'exercice de présenter une situation et après les gens voient des pistes de travail que l'on n'avait pas forcément explorées tout seul* ».

Cette opinion est partagée par des cadres du SPIP : « *quand on est en CPI, c'est un vrai plaisir professionnel : l'échange entre pairs sur des dossiers, la confrontation. Certes ils peuvent l'avoir chacun avec ceux avec qui ils ont plus d'affinités mais la CPI donne une dimension forte à cet échange* ».

Mais la pluridisciplinarité souhaitée dans le CPIP, n'est pas effective dans tous les SPIP, même en 2017, ce qui constitue là aussi, indiscutablement, un frein, à une mise en œuvre de la CP :

> *« La pluridisciplinarité annoncée depuis 3 ans n'est pas encore effective [en l'absence de psychologues dans les équipes]. »* (Directrice adjointe du SPIP, Ceflanvo)

2.4.2. Une individualisation très variable selon les moyens disponibles

Nous l'avons vu, la CP est associée partout à une réaffirmation de l'individualisation de la décision qui s'applique au justiciable, tant du côté des magistrats intervenants dans la chaîne pénale que de celui des CPIP. Mais l'effectivité de l'individualisation dépend surtout des moyens effectivement disponibles - en termes de méthodes et de personnels :

> « *La difficulté, c'est de se donner les moyens de pouvoir l'exercer cette individualisation de la peine dont on parle beaucoup. Mais on a peu d'outils en fait à disposition.* » (Magistrat du parquet, Bosille)

Au-delà du manque de personnels et d'outils, des CPIP regrettent l'écart entre la capacité à cerner les problèmes que leur permet le travail d'investigation, d'évaluation et de diagnostic dans le cadre de la CP, et l'incapacité à répondre aux problèmes identifiés, faute de places dans les structures concernées :

> *« Je suis gênée finalement d'avoir ce recueil d'information et ne toujours pas être en mesure d'y donner réponse. Par exemple, il était évident que le gars avait besoin de soins [mais] il n'y avait pas de place au CMP. On n'a pas trouvé de solution par rapport aux soins. Donc c'est très gênant comme situation professionnellement, je trouve que c'est incohérent. »* (CPIP, Ceflanvo)

Mais d'autres obstacles sont également signalés par nos interlocuteurs, et menacent la chaîne de confiance qui doit s'établir tout au long du processus pénale. L'une des difficultés les plus fréquemment mentionnées, porte sur l'absence ou la non-fiabilité des informations sur la personnalité, en amont du jugement, ce qui rend difficile le questionnement autour de :

> « *C'est très déclaratif : on ne vérifie rien, y a pas d'enquête préalable sur la personnalité des gens. Donc c'est un peu compliqué, parce que c'est une espèce de pari.* » (Magistrat du parquet, Bosille)

« *On se fie à ce que les gens nous disent, parce qu'on n'a pas les moyens de vérifier. Il suffirait d'un enquêteur sur le ressort, avec un profil adapté, pour faire un certain nombre de vérifications.* » (JAP, Bosille)

En même temps, et paradoxalement quand on considère tout le discours sur l'individualisation, d'autres professionnels considèrent aussi la CP comme un outil dans la gestion des flux et des stocks - c'est le cas à Prédair. En effet, la proposition d'aménagement de peine diminue les pressions qui s'exercent sur les établissements pénitentiaires du fait du débat omniprésent sur la surpopulation carcérale. Cette controverse n'est pas seulement évoquée dans les médias ; elle revient dans les discussions dans les divers services de l'administration pénitentiaire. Néanmoins, on peut avancer que, vu le faible nombre de CP prononcées, cet enjeu de flux reste pour l'instant de l'ordre de la spéculation.

L'accueil favorable, voire enthousiaste, de la contrainte pénale au sein des SPIP, ne peut néanmoins cacher des difficultés d'ordre pratique. Certains d'entre eux ont, au contraire, pensé d'emblée que la contrainte pénale était « *une chimère* » et que « *ça n'allait pas changer grand-chose* ». Pour d'autres, la désillusion est intervenue dans un second temps. Ainsi un CPIP de Ceflanvo estime que « *c'est toujours très frustant : à chaque fois qu'on nous parle de ces nouvelles méthodes, des formations qu'on nous donne, on en ressort enrichi, motivé, on s'aperçoit en effet qu'il y a des tas de trucs qu'on a pu faire qui étaient plutôt stériles. On sent bien qu'il faut améliorer les choses ; après on est rattrapé par ce principe de réalité. Il y a un côté très décourageant* ». Certains CPIP évoquent même un côté culpabilisant et jugeant sur les pratiques passées qui étaient alors présentées comme n'étant pas bonnes. Une cadre SPIP explicite ainsi cette réaction de certains CPIP : « *qu'est-ce qu'on entend souvent ? « Mais tu te figures qu'on ne la faisait pas avant l'évaluation ? » Ils sont toujours très sûrs d'eux. Il n'y a pas de véritable remise en question du fond de leurs pratiques ou de la forme de leurs pratiques. Effectivement pour entendre à travers tout cela « vous ne faisiez pas de l'évaluation » c'est douloureux ; ils pensent qu'ils le faisaient alors qu'ils ne le faisaient pas. C'était archi superficiel.* ».

Il y a sur ce point une divergence entre les CPIP et la direction du SPIP de Ceflanvo. Pour la direction, la contrainte pénale est l'occasion pour les CPIP de dépasser leurs limites, d'aller sur des terrains qu'ils s'interdisaient auparavant, en résumé, de renouveler leurs pratiques professionnelles. Mais, les CPIP resteraient sur leur fonctionnement. Selon une cadre de SPIP, les CPIP seraient réservés « *sur leur potentiel à innover, notamment quand ils connaissent déjà le condamné ; ils n'arrivent pas à changer de posture et à rentrer en relation pour une nouvelle peine d'une façon différente de celle qu'ils utilisaient précédemment* ». Les CPIP confirment qu'il leur est difficile de trouver une nouvelle dynamique dans le suivi, particulièrement lorsqu'ils connaissent déjà la personne. Selon un CPIP, « *ce n'est pas facile de faire du neuf avec du vieux surtout quand en plus beaucoup de gens ont déjà parallèlement en cours un sursis avec mise à l'épreuve, un travail*

d'intérêt général ou sont même ressortis et rentrés en prison ». Ils ont l'impression d'assurer le même suivi, de la même manière. Parfois ils ont aussi le sentiment d'avoir déjà ouvert toutes les portes. Donc que faire de plus ? Comment apporter un souffle nouveau à l'accompagnement ? Comment changer de posture ?

Face à ces difficultés le choix a finalement été fait à Ceflanvo de changer le CPIP référent quand un condamné est trop connu du SPIP. Certes cette solution a l'avantage de permettre un regard neuf mais elle n'est pas sans inconvénient. Il est ainsi évoqué le fait que les condamnés sont des personnes fragiles. Garder le même CPIP référent donne alors un certain confort dans l'approche. « *Il ne faut pas susciter chez les personnes suivies un sentiment d'abandon* ». Un rapport de confiance existe avec le CPIP, ce peut être inopportun de « *casser* » cette relation. Enfin certains CPIP ne souhaitent pas passer la main estimant qu'il s'agit de « *leur dossier* ». La solution pourrait alors résider dans le fait de réserver la contrainte pénale à des personnes n'ayant plus de suivi SPIP en cours au jour de leur condamnation. C'est ce qui est préconisé par certains CPIP estimant que la contrainte pénale ne devrait pas être prononcée à l'égard de « *personnes engluées dans plein de mesures* » mais, comme nous l'avons précédemment développé, ce critère initialement retenu dans le profilage de Ceflanvo n'a pas perduré.

Ainsi, la très grande majorité des CPIP font part de problèmes de surcharge de travail (« *on a trop de mesures* »), de manque de moyens et de temps, ce qui leur donne un sentiment d'impuissance. Les CPIP expliquent le rythme de travail : le traitement des dossiers dans des délais impartis parfois trop courts / la nécessité de libérer à l'heure les box dans lesquels ils rencontrent les justiciables afin de ne pas pénaliser le collègue qui suit, alors pourtant qu'il aurait été utile de poursuivre l'entretien / les déplacements et le temps passé pour assurer des permanences / le temps nécessaire pour procéder aux évaluations, avec, au besoin, des déplacements, etc. Cette question du manque de temps est récurrente dans les propos des CPIP ce qui peut amener certains d'entre eux à remettre en cause la pertinence de la réforme :

> *« Ce qui est bien c'est pas la contrainte pénale, c'est le fait qu'on ait du temps à consacrer aux gens, et ce temps-là on l'aurait si on avait une charge de travail moins importante avec la mise à l'épreuve et on l'aura plus avec la contrainte pénale si la contrainte pénale se généralise, donc on confond la mesure et le contexte. La mesure en soi n'est ni nécessaire, le SME avec du temps ça suffit, ni suffisante parce que sans le temps ça sert à rien du tout. Tant qu'on ne mettra pas de moyens pour faire vivre les dossiers, les suivis, le reste c'est du flan; ce qu'il faut c'est pas des outils c'est du temps ».*

Cet avis est partagé par un autre CPIP *: la contrainte pénale « demande effectivement des moyens humains et matériels importants. Avant tout elle demande aussi du temps, du temps à la fois pour le professionnel, pour le condamné, lui faire comprendre effectivement à quoi va servir ce temps, pourquoi ».*

Les CPIP se disent à bout de souffle. Ils sont lassés des mesures nouvelles, des nouvelles tâches qui s'ajoutent. De ce point de vue, si la contrainte pénale est d'abord apparue comme un idéal, très vite, des CPIP se sont sentis découragés :

> *« La contrainte pénale s'inscrit un peu dans ce contexte difficile au niveau des SPIP. Une mesure qui était attendue par les personnels du terrain qui se voit un peu freinée justement par les difficultés du terrain, cette multiplicité de missions, de tâches et par les conditions matérielles »*.

Les difficultés matérielles sont récurrentes. Ainsi un CPIP, convaincu de l'utilité des visites au domicile du condamné afin de produire un travail d'évaluation pertinent explique que le temps lui manque pour ces visites mais aussi qu'il y a *« un problème de voiture tout bête. Il nous a été demandé de rationaliser. On a 3 voitures […] Donc voilà ! C'est vrai que pour les permanences on peut éventuellement y aller en train même si on perd du temps tout cela mais quand on va au domicile il faut avoir un véhicule ».*

La direction de Bosille partage ce constat selon lequel l'un des principaux écueils à la contrainte pénale est le manque de temps et de moyens. Elle évoque aussi des besoins en personnels :

> *« il y a besoin d'AS, d'un psychologue, de personnel quoi, mais on a mis en place un outil de la contrainte pénale à moyens constants, nous on arrive à l'assumer sur un petit service parce que tout le monde en a pris un petit peu, tout le monde aussi a joué le jeu de cette nouvelle mesure et y a trouvé de l'intérêt, maintenant c'est vrai il faut aussi que le service puisse s'étoffer, il faut aussi qu'il y ait des cadres dans le service, nous on n'est que deux cadres, moi j'arrive à être présent pour faire toutes les CP mais ça peut aller très vite... il y a besoin de personnel »*.

Une autre difficulté a trait aux partenariats indispensables pour atteindre l'objectif d'individualisation porté par la contrainte pénale et permettre l'exécution par le condamné de ses obligations. Comme le déclare un CPIP, « *Oui, on peut développer des outils en interne, mais ça ne suffit pas. Les gens doivent être réinsérés, et ça, ne peut pas se faire que dans le SPIP* ». Or, selon de nombreux interlocuteurs, c'est là que réside une difficulté majeure. A Ceflanvo notamment il est même fait état d'un appauvrissement des relations avec les partenaires auprès desquels les obligations peuvent être remplies. Parmi les raisons évoquées figure le manque de temps, tant des CPIP que des partenaires eux-mêmes. Cette situation est déplorée par un CPIP déclarant à propos de la contrainte pénale :

> *« Aujourd'hui on est dans l'utopie. Si on arrive à avoir un téléphone dix minutes ou une structure c'est déjà très bien. On aimerait. Moi franchement si je pouvais faire une journée j'adorerais passer le matin avec tel partenaire et l'après-midi avec tel partenaire, faire le lien avec les structures de soins, pouvoir discuter de certains dossiers. Quand on téléphone pour aller voir telle structure c'est : « Je suis désolé c'est impossible » et cela peut se comprendre, leur agenda est tellement débordé. Aujourd'hui, je crois que c'est ce qui a le plus pénalisé parfois notre travail. Il y a eu un appauvrissement de la relation avec les partenaires faute de temps. On est submergé par d'autres missions ».*

Ce constat est partagé par un autre CPIP :

> *« On n'a pas le temps d'aller chercher les partenaires. Le réseau partenarial est une richesse infinie. Mais il y a des dispositifs ou des réseaux qu'on ne va pas chercher car on ne connaît pas ou on n'a pas le temps d'y aller. Ces relais manquent. […] Travailler sur l'insertion des personnes, avec des personnes très fragiles, avec des carences éducatives ou autres, dans le fonctionnement de la société, si on ne travaille pas avec le réseau partenarial, on se plante ».*

Et même lorsque, comme à Bosille, la direction du SPIP déclare chercher de nouveaux partenariats, celle-ci avoue que l'arrivée de la contrainte pénale n'a pas démultiplié le réseau partenarial du département, ce sont les mêmes partenaires que ceux mobilisés pour d'autres formes de suivi en milieu ouvert : « *on a nos partenaires habituels du soin, de l'hébergement, de l'emploi, etc., on va toujours travailler avec les mêmes gens* ». Elle déplore donc un manque d'outils spécifiques et renouvelés pour mettre en place le suivi post évaluation.

Comme on le voit, la CP suscite des sentiments mitigés chez les CPIP. Beaucoup y sont favorables, y trouvant la ressource pour un renouvellement des réflexions autour de leur métier, des méthodes de travail, de leur place dans l'institution judiciaire, et de leur rapport au justiciable. Qu'ils soient attachés au caractère innovant de la CP, ou qu'ils y voient un « super SME », ils espèrent en tirer parti pour faire évoluer leur métier vers une approche plus personnalisée et intégrant davantage de rapports avec les justiciables. Ce qui est rejeté, ce sont les incitations à la productivité qui les ont conduit à une perte de sens dans leur profession. Mais, même plébiscitée, la CP pose problème, dans la mesure où toutes les évolutions souhaitées ne pourront se faire qu'avec des moyens en personnels supplémentaires. A cet égard, l'annonce, simultanément au lancement de la CP, de recrutements massifs de CPIP a encouragé les bonnes volontés. Dans les SPIP, il est aisé de mesurer le poids de l'arrivée de nouveaux agents. Là où se sont réalisées des affectations, le SPIP est généralement moteur pour lancer la CP, et le démarrage effectif dépendra de l'écoute des magistrats. A l'inverse, même sur certains sites comme Francilien où l'engagement théorique en faveur de la CP était assez général, le manque de signes en matière de recrutement a eu des effets néfastes en termes d'engagement. Comme les échos en provenance du parquet ou du siège se sont affaiblis simultanément, on comprend que les prononcés stagnent, voire régressent après une toute première période plus positive.

Quand toutes les conditions favorables sont réunies, les limites en matière de personnel CPIP disponible jouent également, et finalement assez rapidement. Si les magistrats sont convaincus par les engagements du SPIP, ils attendent des garanties de suivi. Ils sont donc sensibles à la qualité, à l'intensité et à la fréquence de celui-ci. Dès lors, tout message en provenance du SPIP indiquant une incapacité à recevoir de nouveaux condamnés à la CP est reçu immédiatement par les magistrats et les conduit à freiner ou arrêter le prononcé.

Une autre question qui s'impose dans certains SPIP où la CP fonctionne, plus ou moins bien, et qui renvoie également à toute une série de réflexions sur le métier, est celle de l'égalité de traitement, aussi bien des CPIP que des justiciables. Si la CP parvient à représenter une forme de suivi plus proche de l'idéal professionnel des CPIP, ceux-ci se demandent alors pourquoi toutes les personnes placées sous leur responsabilité ne peuvent pas bénéficier d'un tel suivi, dénonçant une forme d'inégalité pour eux choquante. Certains posent la même question au sujet des CPIP : pourquoi les plus chanceux bénéficieraient-ils de meilleures conditions de travail en exerçant dans le cadre de la CP - modèle de la spécialisation - alors que les autres continuent à crouler sous les dossiers de SME ? Cela a conduit d'ailleurs des SPIP à « distribuer » les CP entre plusieurs CPIP.

La CP, alors même qu'elle reste marginale dans l'ensemble des condamnations, révèle encore une fois des problématiques qui préexistaient à son adoption. Elle pose de manière accrue des interrogations restées trop longtemps sans réponse satisfaisante.

2-5 La Contrainte Pénale, une remise en cause de la culture de la prison ?

Si la justice est depuis longtemps exhortée à être punitive et sévère, le principe de « tolérance zéro », mis en œuvre par le maire de New-York dans les années 1990 et réappropriée par la droite française dès la fin de cette décennie, a accompagné l'élaboration et la mise en œuvre de politiques pénales fondées sur le principe de la systématicité et de la graduation de la réponse pénale. L'enjeu est que la moindre infraction portée à la connaissance des forces de l'ordre ou de l'institution judiciaire, et dont l'auteur est connu, donne lieu à une réponse judiciaire. Le déploiement des alternatives aux poursuites, la diversification des voies procédurales et des peines a permis de répondre à cette injonction sans pour autant allonger excessivement les délais (Danet, 2013). Néanmoins, le traitement judiciaire de faits qui n'étaient auparavant pas poursuivis a mécaniquement contribué à augmenter le nombre de réitérations et de récidives constatées, induisant une logique de répression accrue.

Comme nous l'avons vu en première partie, l'un des enjeux de la création de la contrainte pénale est de remettre en cause ce que d'aucun ont qualifié de « culture de la prison », c'est-à-dire la référence systématique à la prison comme peine repère, comme si les autres sanctions relevaient de la clémence ou de la simple substitution, comme l'évoque par exemple le terme d' »aménagement de peine ». *A contrario*, l'approche développée « sur le terrain », du moins dans la juridictions où elle était pratiquée et pour les rares affaires qui en étaient jugées digne, place en arrière-plan la question de la prison. L'individualisation et la concertation autour de la situation du condamné, ainsi que sur les meilleures réponses à y apporter font que la question de l'incarcération ne se pose plus en priorité, comme « solution facile » lorsque les problématiques du justiciable sont trop complexes. Néanmoins, avant que ce mode de fonctionnement ne s'impose, il faut que les acteurs du processus pénal ne placent plus la prison en tête de leur arsenal de réponse. Un nouvel obstacle, d'ordre philosophique et qui renvoie aussi bien aux engagements des magistrats qu'aux pratiques - l'accélération des procédures contribue bien à faire de la prison une réponse « réflexe » face à des situations où manquent les moyens d'évaluation et d'orientation sociale.

Dans ce contexte et dans le cadre d'une loi adoptée sous un gouvernement de gauche, la CP contribue-t-elle à remettre en cause la culture de la prison, qui est si ancrée dans la

magistrature et les SPIP ? Une réponse en deux temps peut être apportée. Premièrement, la question de savoir si la CP devrait être totalement déconnectée de la peine d'emprisonnement, ou, au contraire, comment les deux devraient s'articuler, divise profondément magistrats et CPIP. D'un côté, certains magistrats et cadres SPIP expriment leur déception quant au maintien d'une référence à l'emprisonnement en cas d'échec. Ainsi, à Bosille, un magistrat du parquet explique l'incongruité de dire au condamné :

> *« Je ne prends pas de réquisitions de prison tout de suite. Mais je te rappelle que de toute façon, t'es bien obligé d'être d'accord avec moi, parce que sinon, tu iras en prison. »* (Magistrat du parquet, Bosille)

Dans cette juridiction, une magistrate correctionnelle explique qu'elle ne prononce pas de CP, car cette dernière se situe entre deux peines qui se réfèrent à la prison - le SME et l'emprisonnement, alors qu'initialement, les deux notions de prison et de contrainte étaient déconnectées. De même, à Ceflanvo, la directrice adjointe du SPIP regrette que les juges adossent systématiquement la CP à la prison, en cas d'échec :

> *« La contrainte pénale – telle qu'elle était espérée à l'origine par Madame Taubira et présentée dans le cadre des conférences de consensus, c'était sans aucune épée de Damoclès liée à l'incarcération. Dans ses fondements mêmes, c'était un véritable challenge et projet de société que d'arrêter de penser prison ferme et incarcération. Je trouve dommage que l'on n'ait pas pu aller au bout de cette pensée-là qui, idéologiquement, était extrêmement forte et innovante. [… Or] actuellement, chaque fois qu'elles sont prononcées, elles sont toujours avec une peine de prison en cas d'échec. La prison reste toujours la référence de la sanction. Il y a d'autres formes de sanction, il y a d'autres formes de mises en œuvre. Les juges, parce qu'il y a encore la prison derrière, ne s'autorisent à rien – ou trop peu. Ils s'autorisent à comparer la contrainte pénale avec un SME. C'est ce que j'entends dans le discours de pas mal de juges. Donc je regrette… S'il n'y avait pas eu la prison, peut-être que les juges en auraient encore moins prononcées. »* (Directrice adjointe SPIP, Ceflanvo)

De l'autre, des magistrats contestent le principe que tout condamné puisse a priori bénéficier de mesure alternative à l'incarcération, s'il en remplit les conditions. A Prédair, selon le vice-procureur en charge de l'exécution des peines, il s'agit de requérir la CP pour les condamnés qui témoignent d'une volonté de s'en sortir ; cette peine se mérite. Il faut que ce soit un contrat « donnant-donnant » selon une logique de récompenses/punitions. Selon lui, la justice n'aurait plus aucun sens si les mesures alternatives à l'incarcération étaient systématiques, au motif que, si la justice ne faisait plus peur, elle serait moins efficace quant à la prévention de la récidive :

> *« Il faut qu'on soit dans le cadre d'un contrat donnant-donnant : y a des droits et des obligations. Les obligations, c'est les contreparties des droits et nos prévenus, nos condamnés, doivent faire des efforts pour mériter des mesures bienveillantes. Si on leur accorde des mesures bienveillantes, sans attendre d'eux des efforts, et si en cas de violation, on continue de leur dire « attention monsieur, la prochaine fois je vais vous sanctionner », sauf que c'est déjà vingt fois qu'on lui dit « la prochaine fois je vais vous sanctionner », on n'est plus du tout crédible, on ne fait plus peur à personne. »* (Vice-procureur, Prédair)

Mais d'autres magistrats bien que se déclarant favorable à la prison, s'interrogent sur son efficacité et notamment sur son impact en terme de réinsertion, même s'il semble que cette position soit peu exprimée :

> *« Je suis ferme sur la sanction, je défends la prison, mais je me pose la question sur la réponse pénale. Nous ne savons pas trop ce que nous produisons. Les résultats de l'incarcération, en matière de réinsertion, ne semblent pas probants. La contrainte pénale nous invite à poser cette question de l'évaluation ».* (Procureur, Ouestville)

A Predair, on observe plus largement une corrélation entre la conception que le magistrat se fait de la prison et son avis sur la CP. Ainsi, les juges qui soulignent les effets négatifs de l'incarcération et qui considèrent que la prison ne doit être utilisée qu'en dernier ressort, ont un avis plutôt favorable sur la CP. Au contraire, les magistrats qui insistent sur le fait que la prison met hors d'état de nuire certaines personnes, et assurent ainsi la tranquillité publique, émettent un avis a priori défavorable à l'égard de la CP. Ils ne la considèrent pas comme une solution et l'ignorent.

Deuxièmement, ces deux positions montrent à quel point la prison reste la sanction de référence dans les pratiques professionnelles, comme dans l'imaginaire collectif en général et celui de la population pénale en particulier. A Bosille, le président de la juridiction regrette que la prison corresponde dans l'esprit des gens à une réponse, tout en avouant être :

> *« très étonné du manque d'imagination qu'on a globalement tous lors du délibéré correctionnel. C'est-à-dire tout ce qu'on a dit sur les peines, les stages, tout ce qu'a été fait, quand on délibère, nos premiers réflexes, nous-mêmes, c'est l'emprisonnement! »* (Président TGI, Bosille)

Du côté du parquet, il y aurait même une certaine honte à envisager une autre peine, eu égard aux réquisitions professionnelles qui paraissent légitimes dans ce groupe professionnel :

> *« Vous ne pouvez pas vous permettre de requérir autre chose que de la prison. Sinon, vous passez pour un faible. »* (Magistrat du parquet, Bosille)

> *« Je ne suis pas sûre que la contrainte pénale « mord » sur les peines fermes. Ce n'est pas la même chose. Quand on demande du ferme, on veut dire «stop » à la personne. »* (Vice procureure, Ouestville)

> *« Attention, la CP ne veut pas dire que nous soyons une juridiction laxiste ! Certains condamnés sont plus emmerdés par la CP que d'aller en prison et se laisser vivre devant la télé ! On les talonne. La peine, c'est d'abord punir et ensuite éviter la récidive. Et je crois dans les vertus de la prison »* (Substitut exécution des peines, Ouestville)

L'engagement dans la CP est ainsi freiné par cette culture de la peine fondée sur le recours à l'emprisonnement comme repère.

Au niveau du SPIP, la force de cette culture où la prison est la sanction reine, est aussi ressentie. L'une des explications avancées serait l'inaptitude à concevoir le condamné comme acteur de son propre changement vers la sortie de la délinquance :

> *« C'est vraiment la prison qui reste le schéma, l'enfermement. Il faut que la personne fasse sa pénitence, qu'elle morfle ! Les barreaux, on a du mal à se dégager de ce schéma pour une peine où la personne elle sera proactive. »* (Cadre SPIP, Bosille)

Cependant, des magistrats et des CPIP soulignent la nécessité de développer d'autres peines que l'emprisonnement. Ainsi, à Bosille, les deux chefs de juridiction et d'autres magistrats considèrent la CP comme une véritable alternative à l'emprisonnement :

> *« C'est une bonne idée parce qu'elle vient renforcer une palette de réponses qui fait reculer plus la prison dans l'échelle des peines. Moi je trouve que c'est bien parce que la prison ne peut pas être toujours le référentiel des magistrats du parquet, du siège, qui s'occupent du pénal. Il faut qu'on se ressaisisse des instruments qui sont à notre disposition pour avoir une réponse adaptée (et quand, à court de réflexion, on retient toujours de l'emprisonnement, je trouve que c'est débile).* » (Magistrat du parquet, Bosille)

Pour certains SPIP, même si, contrairement aux intentions initiales, la prison reste la sanction de référence en cas d'échec de la CP, d'une part, le condamné - en étant placé en position d'acteur - peut saisir cette dernière chance qui lui est proposée :

> *« C'est une étape intéressante avant l'incarcération, c'est sûr. C'est celle qui donne les moyens à une personne de se saisir des choses. C'est une vraie chance. Si la mesure fonctionne vraiment dans les objectifs qu'elle a, c'est vraiment un moyen pour la personne de se réconcilier avec la justice, de devenir acteur dans un cadre judiciaire d'un parcours, de s'impliquer, de réparer, mais en étant dans quelque chose de valorisant où elle est acteur, ne subit pas et a vraiment un moyen de travailler. On voit vraiment des changements. »* (CPIP, Ceflanvo)

C'est une peine qui, en théorie au moins, serait plus respectueuse « de la personne » :

> *« Cela permet d'ajuster, d'avoir un regard plus juste et surtout peut-être d'ajuster le temps judiciaire à la personne. Parfois la réalité du quotidien, les difficultés que l'on peut connaître c'est parfois complètement en décalage avec le temps judiciaire et c'est pour cela que parfois les réponses ne sont pas adaptées.* » (CPIP, Ceflanvo)

D'autre part, le manuel rédigé par la DAP peut à terme transformer les méthodes de travail des SPIP en définissant l'esprit dans lequel celui-ci est assuré en vue de prévenir la récidive :

> *« Au départ, [la CP] était censée remplacer toutes les peines demi ouvertes pour qu'on donne vraiment une grande place à la probation et que la peine de prison ne soit plus la référence. Finalement, cela a été une mesure qui se rajoute aux autres. Il y a quand même une référence à la prison, parce qu'il y a toujours le nombre d'emprisonnements à préciser. Pour autant, ce qui est quand même révolutionnaire, […] c'est… comment on peut s'en saisir. Et par rapport à nos méthodes d'intervention, cela change quand même des choses, notamment le fait qu'il y ait un manuel. C'est la première fois qu'il y a un truc écrit, un référentiel à part pour le programme de prévention de la récidive. Il dit quelles sont nos méthodes*

d'intervention. Ce manuel est très complet. Il est censé servir de… bases [pour] ce qui va être le référentiel des pratiques opérationnelles qui va arriver en 2016. À travers cette mesure de contrainte pénale, cela permet de dire ce que l'on fait en général au niveau de l'évaluation, ce que l'on avait beaucoup de mal à poser, mettre des mots sur ce que l'on faisait ; on peut s'appuyer [dessus]. » (CPIP, Ceflanvo)

Plus fondamentalement, la CP pourrait être l'occasion de réfléchir collectivement aux moyens de prévenir la récidive :

« On n'est pas dans des métiers où l'on peut se résigner. C'est la prévention de la récidive ! On ne peut pas se dire qu'on va cheminer pendant quarante ans avec des gens qui ont une mise à l'épreuve, les voir toujours derrière les barreaux. Je pense que la contrainte pénale a aussi été pensée dans ce sens, pour essayer d'amener une réflexion, une implication mutuelle des institutions. Mais il faut que tout le monde joue le jeu. C'est le rôle du magistrat, de l'avocat aussi de la relayer. » (CPIP, Ceflanvo)

Ainsi, immergés dans une culture professionnelle où la prison reste la sanction phare, et dans une société, où les médias et une partie de la classe politique s'insurgent contre l'insuffisance des sanctions à l'égard des délinquants, magistrats et CPIP peinent à s'en dégager, quand bien même, intellectuellement et sur le principe, ils ne sont convaincus ni de la pertinence, ni de l'efficacité de la prison. Pour autant, certains CPIP pensent que le référentiel des pratiques opérationnelles pourrait être porteur d'innovations.

2-6 Accords et désaccords sur les publics « cibles »

Dans la plupart des sites composant notre échantillonnage s'est posée, souvent très tôt, la question du public cible de la contrainte pénale. Ainsi à Mirole comme à Ceflanvo, cette question a été discutée dans le cadre des Comex. Dès octobre 2014 s'est tenue à Ceflanvo une Comex ayant spécialement pour objet de réfléchir aux types de publics pour lesquels la contrainte pénale paraissait particulièrement adaptée. L'objectif affiché de cette réunion réunissant magistrats et SPIP était véritablement de cibler les contraintes pénales afin qu'elles soient le plus efficace possible tout en ne donnant pas au SPIP un surcroit de travail qu'il n'aurait pu absorber. L'idée était aussi, comme l'explique la magistrate du parquet en charge de l'exécution des peines, que le prononcé de contraintes pénales « *ne se fasse pas au détriment des autres probationnaires donc la cibler quand même de façon correcte, dès le départ, peut-être en petites proportions au début pour la tester, évaluer ce qui marche et ce qui dysfonctionne et pouvoir avoir une montée en charge progressive après. C'était cela aussi le but du jeu de la première réunion, que l'on ne fasse pas tout et n'importe* ».

Dans d'autres sites, la définition du profil, plus ou moins précise, s'est faite de manière plus informelle et sans concertation véritable entre magistrats et SPIP. A Savi par exemple, un profilage a aussi été tenté assez tôt sur impulsion du parquet mais sans que les magistrats ne se sentent « enfermés » dans le profil ainsi ébauché.

A Ouestville, site où la coopération entre les acteurs de la filière pénale a été poussée le plus loin, la définition des publics est l'objet essentiel des échanges qui ont lieu dans les réunions régulières du groupe. Plus exactement, les acteurs cherchent à trouver le juste équilibre entre moyens en personnels dont disposent les SPIP, les délits commis, les possibilités envisagées de réinsertion, et la prise de conscience ou l'engagement des justiciables, plus des engagements en matière d'encadrement pour rassurer les magistrats. Plus généralement, tous les facteurs évoqués précédemment entrent en compte dans la discussion. Il s'ensuit des dialogues très riches, dont il est difficile de relater la teneur exacte ici. Mais une fois la confiance créée, il s'agit de faire des « paris » à partir des informations obtenues par les uns et les autres :

> « Juge correctionnel : *« sur le primo, là, on a raté. Mais on doit s'autorier l'expérimentation, l'imperfection, sinon on ne fera rien. Si on cherche trop le raffinement, on va se paralyser*
>
> Autre juge : *Oui, il faut réfléchir par rapport aux stups, savoir si ce sont pour vous, au SPIP des cibles adaptées*
>
> Procureur *: Pour moi, s'il y a des violences conjugales, il faut une CPV, un contrôle judiciaire et voir si on peut faire une contrainte pénale ensuite*

CPIP : *Pour nous, c'est plus le parcours de vie et la personnalité qui comptent, pas le délit*

DSPIP : *Quelqu'un avec plusieurs mesures qui ont échouées, un multicondamné avec trop d'échecs, des gens avec 7 rappels d'obligations comme on en a, ce n'est pas bon. La Contrainte pénale n'aura pas d'impact, ils ne viendront pas aux convocations. Il faut détecter une adhésion. »* (extrait de réunion, Ouestville)

Plus que le résultat des débats, ce qui nous intéresse ici, ce sont la teneur du débat et la possibilité même de créer des espaces d'échanges entre ces acteurs. On y relèvera que les politiques pénales « normées », élaborées en fonction de critères « objectifs » d'un point de vue légal, par exemple le type de délit commis, ou la récidive, passent au second plan par rapport au questionnement sur la personnalité de l'individu. D'où le recours nécessaire à des enquêtes sociales ou des analyses poussées sur le justiciable pour savoir s'il « entre » ou non dans la catégorie des bénéficiaires potentiels de la CP.

A Ceflanvo, on retrouve, dans une moindre mesure, des pratiques similaires, même si c'est à une échelle plus modeste. Un CPIP explique que localement, les magistrats ont surtout ciblé les gens pour qui la situation sociale est la plus problématique :

« avec peut-être cette idée à tort que nous les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation on serait des supers travailleurs sociaux capables de prendre en charge socialement parlant des gens en très grande difficulté. De fait ce n'est pas vrai, ce n'est pas notre mission première. […] je pense qu'on est plus là pour éveiller la réflexion et remettre la personne dans un certain questionnement, qu'elle essaye elle-même de définir ses objectifs. » (CPIP, Ceflanvo déçu que les magistrats prononcent des obligations ab initio)

Si le contexte ayant présidé à la définition de publics cibles diffère selon les juridictions, il en est de même des profils adoptés. Les trois profils types ci-dessous exposés ont toutefois été retrouvés dans plusieurs juridictions :

- Le premier « profilage » discrimine en fonction de l'âge. Sont ciblés les jeunes majeurs ayant déjà un casier judiciaire mineur. Ce profil a été adopté à Mirole ainsi qu'à Ceflanvo. Il a été précisé lors de la Comex de Ceflanvo qu'il n'est pas besoin que le jeune majeur soit déjà fortement ancré dans la délinquance. Pour le président du TGI de Mirole, la contrainte pénale est perçue comme le relais des mesures et sanctions éducatives : *« Pour nous ça s'adressait plutôt à une fourchette entre 18 et 25 ans parce qu'il y avait un registre éducatif renforcé. On avait donc eu cette réflexion, on était sur ce registre ».*
- La seconde catégorie de public ciblé repose sur les antécédents judiciaires. Les multiréitérants et récidivistes sont particulièrement visés à Mirole et à Bosille avec cette exigence supplémentaire pour Bosille que le prévenu soit en voie de marginalisation, critère renvoyant à la troisième catégorie de profils. C'est aussi le profil qui se dégage des discussions à Ouestville.
- -Cette autre catégorie cible en effet les individus avec de lourdes problématiques sociales ou psychologiques, ou en rupture d'insertion nécessitant un suivi approfondi. Ce

dernier critère tenant à la nécessité d'un suivi intensif n'est en réalité que l'application de ce qui est expressément prévu dans le code pénal[72]. Ce type de public cible est évoqué par un JAP et le directeur du SPIP de Prédair. Il a aussi été retenu lors de la Comex de Ceflanvo avec cette exigence particulière néanmoins que le condamné à la contrainte pénale ne doit plus avoir de suivi SPIP en cours au jour du prononcé de la peine.

Les juridictions ayant retenu ces deux dernières catégories se conforment en réalité aux préconisations de la circulaire d'application du 26 septembre 2014. Y sont en effet visées les *« personnes présentant des problématiques multiples, nécessitant une prise en charge pluridisciplinaire et un contrôle rigoureux* ». Le texte précise que « *la contrainte pénale pourra utilement être prononcée envers des personnes désinsérées socialement, des personnes non encore installées entièrement dans la délinquance mais pour lesquelles un risque important de récidive a été constaté, ou encore des personnes multirécidivistes à l'encontre desquelles de nombreuses réponses pénales, dont des peines d'emprisonnement avec mises à l'épreuve, ont d'ores et déjà été prononcées* ». Il est donc logique que ces profils se retrouvent dans certaines des juridictions visitées. Pourtant, un profil contraire a été retenu par d'autres magistrats de Prédair. Pour certains JAP et magistrats correctionnels de cette juridiction, la contrainte pénale serait particulièrement adaptée à un public ayant peu de mentions au casier judiciaire et nécessitant peu de moyens et de suivi. Il s'agit là assurément d'une interprétation *contra legem* s'expliquant par le regard porté par ces professionnels sur la contrainte pénale. Pour eux en effet, cette sanction est moins stigmatisante que ne l'est le SME. Par conséquent, elle ne serait efficace qu'en cas d'acte de délinquance peu grave ou ponctuel.

Ainsi au sein de la même juridiction – Prédair – deux profilages antagonistes, l'un ciblant des personnes ayant besoin d'un suivi lourd, l'autre des personnes ne nécessitant pas un suivi de ce type, sont retenus. De tels désaccords sur le public cible entre les acteurs d'une même juridiction ne sont pas rares, même s'ils ne présentent pas toujours un tel degré de contradiction. Ainsi à Bosille où les magistrats ont plutôt fait le choix de cibler les multirédicivistes, un décalage peut être constaté entre leur vision et celle du SPIP pour qui la contrainte pénale peut être adaptée également aux primo-délinquants. Ainsi selon un CPIP de Bosille « *un jeune quelque part qui a une vie de galère depuis toujours, ça serait très utile* ».

Le fait que le profilage ait été défini en commun entre parquet, siège et SPIP dans le cadre d'une Comex lui confère une plus grande visibilité dans la juridiction mais ne garantit pas pour autant une adhésion de tous les acteurs aux critères retenus. Même à Ouestville où la concertation et très développée, certains juges mais aussi certains parquetiers se désolidarisent de ce qui a été arrêté en réunion. A Ceflanvo, des différences sont notables

[72] Art. 134-4-1 CP : « Lorsque la personnalité et la situation matérielle, familiale et sociale de l'auteur d'un délit puni d'une peine d'emprisonnement et les faits de l'espèce justifient un accompagnement socio-éducatif individualisé et soutenu, la juridiction peut prononcer la peine de contrainte pénale ».

entre les magistrats du parquet et ce, alors même que le parquet a été moteur dans la mise en place de la contrainte pénale. Alors même qu'en Comex ont été définis deux publics cibles – les personnes en rupture d'insertion nécessitant un accompagnement lourd et les jeunes ayant une problématique multiple mais sans ancrage dans la délinquance – un magistrat du parquet considère qu'il n'y a pas de profil type. La contrainte pénale peut, selon lui, être pertinente pour une personne condamnée à plusieurs reprises « *qui se trouve à un moment de sa vie où on a le sentiment qu'[elle] peut rebondir (…) c'est une chance qu'on peut lui donner même pour quelqu'un qui a eu un SME, qui a déjà fait de la prison, cela se joue pas mal à l'audience. Le discours qu'il va avoir en face de nous, s'il nous paraît sincère, paraît donner des garanties de prise de conscience de vouloir arrêter le chemin dans lequel il est, cela peut être un critère.* » . Mais selon ce magistrat, le bénéficiaire d'une contrainte pénale peut être aussi « *quelqu'un qui n'a jamais été condamné (…) qui a besoin d'une prise en charge très rapide style, peut-être, violences au sein d'un couple avec une interdiction de rencontrer la victime mais une prise en charge personnelle rapide* ». Ainsi pour ce parquetier, les impressions d'audience peuvent l'amener plus sûrement à requérir une contrainte pénale que les critères collectivement définis lors de la Comex. Il est vrai qu'à Céflanvo, le profilage initialement défini en Comex ne semble pas avoir tenu très longtemps, tout au moins est-il devenu de moins en moins précis. Ainsi la directrice adjointe du SPIP de Ceflanvo constate que si les trois premières contraintes pénales ont respecté le profilage, c'est-à-dire des personnes qui avaient déjà été suivies au SPIP mais n'avaient plus de suivi en cours, ce critère a totalement disparu par la suite, seule a été retenue la qualité de multiréitérant. Cet abandon est regretté dans la mesure où cette rupture dans le suivi par le SPIP permettait au condamné de revenir dans le service « *plus ou moins en confiance* » et aux CPIP de « *l'aborder d'une façon différente* ». Concernant le second public ciblé, celui des jeunes, il est loin de constituer la majorité des cas dans lesquels une contrainte pénale est prononcée à Céflanvo. Ainsi, les profils initialement définis ont évolué pour ne garder que le critère de la réitération multiple. Plus précisément, selon une autre cadre du SPIP de Ceflanvo si l'idée était au départ de réserver la contrainte pénale aux multirécidivistes et aux jeunes :

> « *au final, multirécidivistes oui et des jeunes, en fait, non, ce n'est pas l'écrasante majorité. On a plus des gens vraiment cassés par la vie avec un parcours déjà conséquent d'addiction, d'errance, dans la délinquance ou les trois ensemble* ».

Pour certains magistrats, c'est ce type de profilage, tel qu'il a été déterminé *ab initio*, qui est la cause de ce qu'ils présentent comme un échec des premières contraintes pénales dans leur juridiction. Ainsi, le procureur de la République de Mirole explique :

> « *Pour les profils on avait posé lors de la première Comex : les jeunes majeurs déjà condamnés par le TPE, en voie de marginalisation, pour retarder la première incarcération. Les multiréitérants en voie de marginalisation aussi notamment les SDF avec des problématiques de vol. Mais à force de cibler sur les marginaux on a des échecs parce qu'ils ne respectent pas les obligations* ».

Selon lui,

« *On peut penser que le SDF qui a besoin d'un suivi et d'être sociabilisé peut rentrer dans le profil idéal de la contrainte pénale, en pratique pour la justice c'est un cauchemar puisque c'est un SDF et qu'on lui court après. Le SDF va toujours plus vite que nos ressort territoriaux* ».

Le fait de bénéficier d'un logement est justement un critère ajouté par un substitut de Ceflanvo au profilage défini dans sa juridiction.

« *On peut prononcer une contrainte pénale dès lors que la personne a un domicile fixe ; si elle n'en a pas, on ne peut pas prononcer de contrainte pénale* ».

Dans d'autres juridictions, le profilage a été totalement abandonné. C'est le cas à Savi, où la tentative du parquet de définir des publics et des contentieux n'a pas perduré. Au final, ce ne sont pas les profils du public mais les raisons d'éviter une dernière fois l'incarcération qui commandent ou non de requérir ou prononcer une contrainte pénale. Un magistrat correctionnel affirme ainsi que la contrainte pénale peut trouver sa place lorsqu'il faut éviter l'incarcération :

« *La personne a un travail et on sait qu'elle va perdre son travail, la personne a la garde d'enfant et ça va générer tout un tas de problèmes pour les enfants, ou on perçoit que la personne n'a pas sa place en prison. C'est typiquement le cas du type qui conduit sans permis et qui ne peux pas s'en passer parce qu'il est obligé de prendre son véhicule pour aller au travail* ».

Un autre magistrat ayant prononcé une contrainte pénale en matière de récidive de non représentation d'enfant remarque que :

« *Elle avait toute une famille à s'occuper, je ne me voyais pas la mettre en prison. Cela permet de répondre à la fois à la sauvegarde de l'autorité du juge et en même temps de trouver une solution suffisamment forte pour combiner la sanction et la nécessité d'une alternative à l'emprisonnement* ».

Dans ces exemples sont en définitive aussi pris en considération la situation sociale et familiale du prévenu. Mais il s'agit cette fois de ne pas fragiliser cette situation par une incarcération. En définitive, le critère qui va souvent émerger tient à l'engagement du SPIP par rapport à une personne et à la qualité du suivi qu'il peut d'abord garantir a priori et ensuite assurer durant le temps de la mesure. A nouveau s'affirme le thème de la confiance et sa préservation au cours du temps :

«*Ceci rejoint ce que nous disions toute à l'heure sur la notion d' « échec » d'une mesure de suivi socio-judiciaire et de la difficulté pour certains individus à effectuer des démarches « de base ». La notion du temps n'est pas la même pour vous et moi et pour une personne désinsérée ; ça n'a rien à voir. Donc il est bien évident qu'il faut relancer la balle. Si vous lui dites : « Prochain RDV dans 6 semaines », c'est pas la même chose que : « À dans 15 jours ! ». C'est pour cela qu'on ne peut pas faire des espoirs déchus. La phase de suivi de la CP a été présentée par le législateur, la DAP et les SPIP, comme une peine aux modalités plus « contraignantes » pour le condamné que ce qui existait déjà : il ne va pas falloir « louper ce créneau » !* ». (Juge de correctionnelle, Ouestville)

« *Et il faut bien dire que pour le moment, cette tournure que prend le suivi de la CP [équivalence SME] constitue un fort bémol et nous « refroidit » dans notre élan et*

notre allant à proposer des CP pour cette raison car je trouve cela contre-productif et même assez terrible si par le travail d'évaluation, des entretiens multiples en 3 mois avec les CPIP, les moyens engagés par le SPIP (contacts avec la famille, réseaux d'associations locales etc…) bref, si cette phase d'évaluation qui équivaut à une prise en charge plus humaine, plus importante, plus « resserrée », peut permettre au SPIP, aux CPIP, de trouver des points d'ancrage, des portes d'entrées pour susciter une adhésion plus grande de la personne condamnée, si on arrive ainsi à « accrocher » et « raccrocher » cette personne et qu'elle adhère et qu'on recréé un lien de confiance entre l'Institution et l'individu, c'est terrible ensuite de « relâcher » l'intensité du suivi. Car il faut bien garder à l'esprit le type de « public » auquel on s'adresse : beaucoup sont des individus au parcours chaotique et ont besoin d'être remobilisés, d'avoir des « piqûres de rappel » régulières et avec un suivi toutes les six semaines, c'est un temps beaucoup trop long. En six semaines, on peut perdre le bénéfice du rendez-vous précédent, perdre la motivation, l'adhésion de l'individu au suivi par une sorte d' « essoufflement »… ». (Parquet, Ouestville)

Plus que de catégories, on peut donc parler de logique de « processus ». Chaque acteur, et en particulier le SPIP, s'engage dans un « contrat » moral avec les autres, et s'engage à effectuer le maximum pour obtenir la réinsertion de la personne jugée. Aux yeux des autres, il faut qu'il donne des garanties montrant que le justiciable est « contenu » dans le dispositif qui a été élaboré pour lui.

2-7 Les débats autour de la sanction en cas de non-respect de la CP

Le législateur a prévu une réponse graduée en cas d'inexécution de ses obligations par le condamné ou lorsque celui-ci est condamné pour une nouvelle infraction commise pendant le délai d'épreuve. Le JAP a ainsi la possibilité soit de rappeler au condamné la teneur de ses obligations, soit de les modifier[73]. Ces réponses, modérées, relèvent de la compétence du JAP. Mais l'inexécution de la contrainte pénale peut être sanctionnée beaucoup plus lourdement. Il est ainsi possible de mettre à exécution tout ou partie de la peine d'emprisonnement prononcée *ab initio* par la juridiction de jugement.

Ce principe même de révocation de la contrainte pénale est apprécié diversement par les acteurs interviewés. Certains en effet, notamment des membres de la direction du SPIP de Ceflanvo, considèrent que cette épée de Damoclès au-dessus de la tête du condamné n'a pas lieu d'être. Pour eux il s'agit d'une illustration du fait que le législateur n'est pas allé assez loin dans la logique de rupture avec l'emprisonnement. Pour d'autres en revanche, principalement des magistrats, cette possibilité de mettre à exécution une peine d'emprisonnement est une bonne chose, voire une nécessité. Seule la menace d'un emprisonnement serait à même de garantir un minimum de respect de la contrainte pénale. Une magistrate estime ainsi que :

> « si on n'a aucun levier pour *faire respecter les obligations et amener la personne à participer à sa peine, cela va être compliqué. À mon avis, on est face à des gens qui n'aiment pas trop les contraintes. Si derrière on ne peut pas dire : « Attention vous risquez de vous retrouver avec un bracelet à la cheville ou en détention » c'est vide de sens*. ».

Une autre ajoute :

> « *Il est utopique de croire qu'une simple mesure de probation sans bâton derrière, sans sanction plus forte… Les délinquants, ils ne connaissent qu'une* chose, c'est l'emprisonnement. Tout ce qui est autre que l'emprisonnement, ils ont *l'impression qu'ils nous ont eu en quelque sorte. Je caricature mais c'est quand même ça* ».

Ailleurs, nos interlocuteurs insistent sur les difficultés à faire peser des obligations sur des publics désinsérés, tout en soulignant le fait qu'on ne peut pas, sous peine de décrédibiliser la mesure, ne pas révoquer :

> *« On a déjà saisi le juge délégué pour révocation, pour non présentation à la convocation du SPIP dans les 8 jours. Mais bon, pour les SDF ou les personnes avec*

[73] Art. 713-47 CPP

troubles psychiatriques, c'est difficile la contrainte pénale : ils sont défaillants, ils ne viennent pas… » (Vice procureur, chef de l'exécution des peines, Francilien)

Au-delà de la contestation ou de l'adhésion à cette possibilité de sanctionner par l'emprisonnement l'irrespect de la contrainte pénale, ce sont les modalités de mise en œuvre de cette sanction qui suscitent la critique. Ainsi, pour certains magistrats, cette procédure de révocation est trop complexe. Rappelons que, contrairement à ce que le code de procédure pénale prévoit pour d'autres peines, le TIG notamment, le JAP n'est pas compétent pour mettre à exécution la peine d'emprisonnement en cas de non exécution de la contrainte pénale. Cette compétence a été confiée au président du TGI ou à un juge par lui désigné. Selon l'art. 713-47 CPP, il appartient en effet au JAP de saisir par requête motivée, d'office ou sur réquisitions du parquet, ce magistrat afin qu'il décide de prononcer ou non la révocation de tout ou partie de l'emprisonnement prononcé *ab initio* et ce à la suite d'un débat contradictoire. Cette procédure est jugée à ce point compliquée par certains magistrats et CPIP qu'elle empêcherait d'être réactif lorsque le condamné ne respecte pas ses obligations.

Le fait d'ôter aux juridictions d'application des peines cette compétence et de la confier aux juridictions de jugement a été source d'incertitudes : à quel greffe confier cette procédure ? Si finalement il a été décidé, notamment à Bosille, de confier cette compétence au greffe correctionnel, ceci n'a pas été, là encore, sans susciter des difficultés. Ainsi un magistrat correctionnel de Bosille explique que :

« la difficulté c'est que ça rebascule sur le greffe correctionnel qui n'est pas greffe application des peines alors qu'on tient un débat qui est en la forme un débat qui se passe devant le JAP et ça les filles ne savent pas faire, c'est pas très compliqué mais ça implique que des agents forment d'autres parce que ce n'est pas dans leur méthode de travail habituel ».

En plus de ces questions de compétence et de formation dues à l'intervention de nouveaux acteurs dans la procédure de révocation de la contrainte pénale, s'est aussi présentée une difficulté d'ordre logistique. Ainsi selon un magistrat du parquet de Bosille,

« la révocation par le président ou son délégué d'une CP ça posait problème, parce que c'était pas prévu dans le logiciel donc à la limite on ne pouvait pas le faire…donc il a fallu bidouiller un truc ».

Ces difficultés liées au bouleversement des habitudes de chacun, sont appréhendées diversement par les acteurs de la CP. Ainsi selon un magistrat correctionnel

« on n'est pas dans nos systèmes habituels, et ça entraine des contraintes, je ne suis pas sûre qu'elle nous bloque, en tout cas moi, pour le prononcé d'une CP, mais n'empêche on n'est pas dans des schémas qui sont classiques pour nous, même en termes de greffe, de suivi, la coordination n'est pas lisse ».

Mais pour d'autres magistrats, de Ceflanvo notamment, cette procédure est si complexe qu'elle est évoquée comme une des raisons les dissuadant de prononcer des contraintes pénales.

Le faible nombre de contrainte pénale fait que la question de la complexité matérielle est encore limitée. Ainsi dans certaines juridictions, à Ceflanvo par exemple, il semblerait qu'aucun magistrat en charge de la révocation des contraintes pénales n'avait été désigné par le Président du TGI[74]. Certes plusieurs contraintes pénales y avaient été révoquées mais en recourant non pas à la procédure précitée de l'art. 713-47 mais à celle de l'art. 713-48 CPP[75]. Cette dernière disposition donne la compétence de ramener à exécution tout ou partie de la peine d'emprisonnement fixée *ab initio* à la juridiction de jugement amenée à sanctionner le condamné à une contrainte pénale pour une autre infraction commise pendant la durée d'exécution de cette contrainte.

Au-delà même des difficultés matérielles que suscite déjà ou, le cas échéant, sera susceptible de susciter cette mobilisation de nouveaux acteurs dans la révocation de la contrainte pénale en cas de développement de cette peine, c'est la perception de cette procédure par les magistrats, singulièrement les JAP, qui indéniablement ajoute à l'hostilité dont certains magistrats peuvent faire preuve à l'égard de la contrainte pénale. Est en effet également mis en avant un argument d'ordre plus symbolique. Le fait de leur avoir ôter cette compétence en matière de révocation est ressenti comme une marque de défiance à l'égard des JAP. Ce sentiment est accentué par l'incompréhension des raisons ayant amené le législateur à opter pour cette procédure spécifique à la contrainte pénale alors que le JAP est compétent pour révoquer d'autres peines telles que le SME. Cette sensation d'exclusion est clairement exprimée par une ancienne JAP de Bosille:

> *« on n'a pas l'explication de ce qui est passé par la tête du législateur pour décider que cette seule mesure parmi toutes peines/mesures prononcées est exclue du circuit de l'application des peines, et ça c'est une impopularité certaine chez les magistrats JAP on se dit pourquoi on nous fait pas confiance sur cette mesure là ».*

Cette exclusion est également ressentie par un magistrat du parquet qui dit être *« choqué »* par la *« défiance à l'égard des juges, spécifiquement à l'égard des JAP »*. Il s'étonne en outre que la circulaire justifie l'éviction du JAP pour donner plus de « crédibilité » à la mesure.

Interpellés sur l'avis rendu par le conseil d'Etat en 2013[76] lequel a estimé que la multiplicité des rôles joués par le JAP concernant la contrainte pénale n'était pas satisfaisante au regard de la séparation des fonctions de poursuites et de sanction, certaines magistrats ne

---

[74] Un magistrat pensait néanmoins que cette compétence avait été confiée à un JAF.

[75] Art. 713-48 CPP : Si le condamné commet, pendant la durée d'exécution de la contrainte pénale, un crime ou un délit de droit commun suivi d'une condamnation à une peine privative de liberté sans sursis, la juridiction de jugement peut, après avis du juge de l'application des peines, ordonner la mise à exécution de tout ou partie de l'emprisonnement fixé par la juridiction en application du dixième alinéa de l'article 131-4-1 du code pénal.

[76] Conseil d'Etat, Avis n° 387947 du 30 octobre 2013 sur le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines.

se disent pas convaincus. *« L'idée de renforcer l'impartialité objective »* est, selon un JAP, *« un faux prétexte dans la mesure où la séparation des fonctions est moins stricte à l'égard de la fonction d'exécution des peines qu'elle ne l'est pour les autres fonctions pénales ».* En définitive donc, au-delà même des difficultés pratiques susceptibles de s'accroitre proportionnellement au développement du nombre de contraintes pénales, ce sont des raisons d'ordre symbolique qui expliquent en grande partie les réticences de certains magistrats, notamment des JAP, à l'encontre de cette procédure de sanction en cas d'inexécution de la contrainte pénale.

2-8. Quel rôle pour les avocats ?

L'observation et l'analyse de la mise en œuvre de la contrainte pénale ne pouvaient s'opérer sans considération des pratiques des avocats. Premiers estimateurs de l'opportunité de solliciter une telle mesure (tenant compte de la situation de la personne qu'ils défendent et de l'infraction commise), les avocats peuvent être amenés à convaincre les magistrats de prononcer cette peine, parfois pour éviter l'emprisonnement. Ils sont en position d'œuvrer pour la promotion et le développement de la contrainte pénale. C'est pourquoi le rôle de ces auxiliaires de justice devait être examiné.

Pour cela, une série d'entretiens avec les avocats eux-mêmes s'est ajoutée aux entretiens réalisés avec les justiciables et avec les autres acteurs (au cours desquels la question du rôle de l'avocat a pu être soulevée) ainsi qu'à l'analyse des dossiers.

Un site en particulier, celui de Céflanvo, retiendra notre attention quant aux résultats obtenus puisqu'il présente deux spécificités. La première tient du nombre significatif d'entretiens qui a pu être mené par rapport aux autres sites. Alors que nous avions sollicité tous les avocats ayant représenté une personne condamnée à une contrainte pénale, près de la moitié ont accepté de nous recevoir sur ce site. La seconde spécificité relève de la tenue d'une rencontre entre le Barreau et le SPIP. Son organisation comme l'attrait qu'elle a pu exercer sont notables. En effet, c'est le Centre Départemental d'Accès au Droit qui, lors de son Assemblée Générale, a décidé de demander au SPIP du département de faire une présentation générale de son fonctionnement et de ses actions devant le Barreau. Le SPIP ayant accepté cette sollicitation, une première date avait été définie. Mais le jour de sa tenue, aucun avocat n'était présent, faute de la part du Barreau d'avoir transmis l'information. Une nouvelle rencontre a donc été fixée. Au cours de celle-ci la Direction du SPIP a fait une présentation de ses services devant seulement deux Juges de l'application des peines, le Bâtonnier et cinq avocats. Cette rencontre n'en a pas moins donné lieu à des échanges sur la contrainte pénale et sur l'opportunité d'améliorer la communication entre ces différents acteurs.

À partir des éléments recueillis sur tous les sites, un premier constat s'impose : aujourd'hui, les avocats ne se sont pas saisis de cette nouvelle peine (a). Pourtant, il existe plusieurs raisons pour lesquelles ils seraient en mesure de jouer un rôle important et pluriel (b). À cette fin, plusieurs moyens pourraient être mobilisés (c).

A) **Etat des lieux : aujourd'hui, les avocats ne se sont pas saisis de cette nouvelle peine. Ils ne la plaident pas**.

Le constat ne souffre d'aucune ambiguïté : le dispositif de la contrainte pénale est passé totalement inaperçu auprès des avocats. Ils ne plaident pas la mesure et la connaissent mal. Plusieurs éléments l'attestent. Tout d'abord, sur le site que nous prenons ici en référence, seuls 17 % des contraintes pénales qui ont été prononcées au cours de la période observée l'ont été après que l'avocat en ait fait la demande. Compte tenu du nombre déjà très faible de contraintes pénales prononcées, le phénomène apparaît tout à fait marginal.

Les avocats sont d'ailleurs parfaitement conscients de ce déficit. Au moment où nous les contactions, tous – qu'ils aient refusé ou accepté nos demandes d'entretiens – nous ont immédiatement mis en garde sur leur très faible connaissance et expérience de la mesure. Quant à ceux qui nous ont accordé un entretien, ils ont tous spontanément affirmé que le dispositif de la contrainte pénale était totalement passé inaperçu et que la plupart des confrères n'y faisaient jamais référence. Par ailleurs, au cours de nos interviews, nous nous sommes aperçus d'un défaut de maîtrise de la mesure. Par exemple, plusieurs ignoraient que les magistrats pouvaient prononcer la peine sans l'assortir immédiatement d'obligations ou que le SPIP assurait une évaluation dans le cadre d'une procédure très encadrée.

Face à ce constat de *désertion* et de *méconnaissance* du dispositif par les avocats, plusieurs éléments d'explications peuvent être avancés :

- Certains sont très circonstanciés. C'est ainsi que certains avocats se prévalent, dans le cadre d'une comparution immédiate, de ne pas être en mesure de recueillir un nombre d'informations suffisants sur la personne afin d'apprécier la pertinence d'une demande de contrainte pénale et d'emporter la conviction du juge en ce sens. Comme dans le cas des juges qui se plaignent d'un manque équivalent, cela pose, au-delà de la CP, la question du format des audiences et des éléments, notamment de personnalité, dont disposent les différentes parties avant de débattre sur le cas qui leur est soumis.

- Par ailleurs, et plus généralement, il ressort des entretiens menés que les avocats perçoivent davantage la contrainte pénale comme une mesure d'exécution, de sorte qu'ils s'y intéressent peu. Les remarques sur ce point vont alors du simple aveu d'une *« défaillance de la profession sur l'application des peines »* à une authentique remise en cause de la mesure. Un avocat nous indique ainsi qu'il ne voit pas pourquoi il aurait un intérêt à demander une contrainte pénale plutôt qu'un sursis avec mise à l'épreuve dans la mesure où, selon lui, le niveau de suivi est le même. Il ajoute *« à partir du moment où les obligations sont les mêmes, je ne crois absolument pas au travail du SPIP »*. Ici aussi, la crédibilité du SPIP est en question.

- Les avocats peinent également à cerner les profils et les situations dans lesquelles il serait particulièrement pertinent de plaider la contrainte pénale. Pour certains,

la mesure serait seulement pensée pour des personnes en situation marginale, dont il faut favoriser l'insertion. Pour d'autres, au contraire, la mesure ne peut fonctionner qu'à l'égard de personnes déjà insérées afin que la peine ne les place pas dans une situation plus difficile encore. Ces différentes interprétations ont en commun de freiner les plaideurs. Spontanément, ils vont écarter certaines situations du dispositif, ce qui réduit le nombre d'occasions de le solliciter et, partant, ne favorise pas l'instauration de certains réflexes.

▪ Car le principal élément d'explication est d'ordre culturel. Si les avocats ne suggèrent pas la contrainte pénale, c'est surtout par un manque d'habitude généralisé. *« Il y a la force de l'habitude »,* nous disent-ils. En ce sens, il ne s'agit pas seulement de souligner l'absence de réflexe des plaideurs, mais aussi celui des magistrats. Le comportement de l'ensemble des acteurs judiciaires est alors en cause. Sur ce point, tous les avocats rencontrés avancent les mêmes arguments. Cherchant à « *viser juste* », ils ne proposent que ce qui sera accueilli. Or, dans la mesure où la contrainte pénale n'est entrée ni dans les mœurs des magistrats du siège, ni dans ceux du Parquet, l'avocat estime qu'il pourrait prendre un risque en demandant cette mesure.

« On fait ce qui marche et la contrainte pénale ne marche pas ».(Avocat)

« On essaye de trouver une réponse qui va plaire d'une certaine manière aux juges ». (Avocat)

De plus, plusieurs avocats nous expliquent qu'ils adaptent leur défense en fonction des réquisitions du Parquet. Par exemple, si le parquet propose un sursis avec mise à l'épreuve, l'avocat va plaider pour en alléger les modalités. Ou, si le Parquet demande une peine de prison ferme, l'avocat demandera du sursis. Mais, en tout état de cause, les avocats indiquent que dans la plupart des situations, si le Parquet ne demande pas la contrainte pénale, ils n'ont aucune raison de le faire. Encore une fois, on voit fonctionner, ou plutôt ne pas fonctionner une dynamique collective, chacun se réglant sur les comportements attendus des autres.

« Quand on est en audience, on voit bien ce qui est prononcé, on prend la température ». (Avocat)

Un magistrat nous a pourtant exprimé ses regrets de ne pas avoir entendu plaider la contrainte pénale. Confrontés à ses propres doutes sur la nécessité d'une telle peine dans certaines situations, ils auraient aimé avoir l'avis de l'avocat et aurait pu se laisser convaincre par une bonne plaidoirie en ce sens.

« Je n'entends quasiment pas les avocats dire : il faudrait une contrainte pénale. Je ne sais pas si les avocats savent ce que c'est ». (Juge de correctionnelle)

S'instaure alors un cercle vicieux : le Parquet ne requiert pas la contrainte pénale, l'avocat ne la demande pas, le juge ne la prononce pas. Il apparaît ainsi encore plus clairement un

problème déjà évoqué ici, celui de la culture de l'ensemble des acteurs judiciaires. Tandis que le sursis mise à l'épreuve continue d'être prononcé, la contrainte pénale n'est un réflexe pour aucun des acteurs du procès. En définitive, l'avocat ne pourrait avoir d'intérêt à demander une contrainte pénale que lorsque la palette des peines alternatives à l'emprisonnement se réduit. Ainsi, lorsque la voie du sursis avec mise à l'épreuve est fermée ou lorsque le suivi socio-judiciaire n'est pas prévu pour l'infraction, la contrainte pénale peut-elle être intéressante à plaider.

b) **Pourquoi les avocats sont-ils pourtant en mesure de jouer un rôle important** ?

Les avocats sont pourtant en mesure de jouer un rôle important dans la promotion de la contrainte pénale et dans son succès. Deux aspects doivent ici être soulignés : l'enjeu de l'évaluation de la personne jugée et l'importance de l'accompagnement. La prévention de la récidive est un des objectifs de la contrainte pénale, faisant de la connaissance et de l'appréciation de la situation de la personne un paramètre crucial. En effet, selon un avocat, *« La peine ne doit pas mettre la personne dans une position plus difficile qu'elle n'était ».* L'adéquation de la mesure – en particulier, de la contrainte pénale - est donc, au moins en théorie, un enjeu majeur. A cet égard, l'avocat est le premier à pouvoir recueillir des informations et opérer une évaluation. Il est donc dans une situation privilégiée pour apprécier l'opportunité de cette mesure et convaincre de celle-ci.

Avant même que la personne condamnée soit prise en charge par les services pénitentiaires d'insertion et de probation, son avocat est le premier interlocuteur qui puisse lui présenter la mesure, lui préciser ses conséquences et ses enjeux. C'est encore à l'avocat de fournir ces mêmes informations à la victime dont il a défendu les intérêts. Effectivement réalisé, ce travail d'accompagnement et de clarification devrait favoriser une forme d'adhésion à la mesure en levant certaines craintes ou incompréhensions. En effet, lorsque l'on interroge les différents acteurs de la mesure sur la possibilité offerte aux magistrats de prononcer une contrainte pénale sans l'assortir immédiatement d'obligations, laissant au SPIP la faculté de formuler des propositions, certains considèrent que de telles pratiques pourraient laisser penser que l'auteur de l'infraction n'est finalement pas puni. Le message envoyé à ce dernier, comme aux victimes de l'infraction, serait alors trouble. En expliquant le sens et les conséquences du prononcé de la contrainte pénale, l'avocat peut, au premier chef, clarifier ces différents éléments auprès des parties au procès et atténuer les réticences des juges.

De même, il nous a été expliqué à plusieurs reprises que les justiciables ne comprenaient pas la différence entre un sursis avec mise à l'épreuve et une contrainte pénale - confusion qui existe aussi auprès de certains des acteurs de la mise en œuvre de cette mesure. Là encore, les éclaircissements fournis par les avocats participent d'une meilleure compréhension et d'une plus forte adhésion à la mesure. Par leur capacité d'évaluation et

d'accompagnement, les avocats sont en mesure de jouer un rôle particulièrement important dans le déploiement de la contrainte pénale. Reste à définir les leviers pouvant être actionnés pour que cette profession remplisse cet office.

c) **Des pistes évoquées par les acteurs eux-mêmes quant aux moyens qui pourraient être actionnés pour qu'ils participent du succès de la mesure.**

Interrogés sur ce point et conscients du rôle qu'ils pourraient jouer à l'égard de la promotion de cette mesure, les avocats rencontrés ont eux-mêmes avancé certaines pistes. Deux ont principalement été proposées. La première tient de l'information et de la formation des avocats. A cet égard, le Barreau du site ici référent, Céflanvo, n'a pris aucune initiative en sollicitant, par exemple, des universitaires pour proposer une formation des avocats. C'est également ce qui semble émerger des autres sites où les avocats n'ont pas répondu à nos sollicitations, estimant qu'ils ne connaissaient pas la CP, ou que celle-ci n'apportait rien de neuf dans leurs stratégies professionnelles.

Or, sans une meilleure connaissance de la mesure, ces derniers estiment n'avoir ni l'intérêt ni la capacité de la promouvoir. Pour que la contrainte pénale entre dans les mœurs, les avocats souhaitent donc qu'il y ait plus d'informations de la part de la Chancellerie, du Parquet ou du Juge de l'application des peines. Ce point renvoie alors au second, relatif à la coopération entre les acteurs.

En l'état actuel des choses, aucune coopération entre les avocats et les autres acteurs n'existe. Est symptomatique, l'absence de rôle de l'avocat au stade de l'exécution de la peine. À cet égard, la question des rapports entre les avocats et le SPIP a fait l'objet de réflexions spécifiques, notamment dans le cadre de la rencontre « Barreau-SPIP » ayant eu lieu sur le site ici référent. Qu'il s'agisse des avocats ou des agents du SPIP, tous constatent une absence de communication - par exemple, des avocats regrettent de ne jamais être destinataire des rapports du SPIP lorsqu'ils sont à l'origine d'une demande d'aménagement de la peine de leur client -, une absence de collaboration - par exemple, aucun avocat n'a jamais accompagné son client lors d'une convocation au SPIP - et une parfaite ignorance de l'action de chacun des acteurs - par exemple, les CPIP ignorent quelles explications a reçues la personne condamnée sur sa peine, par son avocat, tandis que les avocats ignorent tout du déroulement de l'exécution de la peine.

Une meilleure coopération entre les acteurs pourrait permettre une meilleure circulation des informations, un meilleur suivi et la perspective, peut-être, de permettre à terme certaines actions comme la rencontre entre la personne condamnée et sa victime.

Conclusion de la deuxième partie

Malgré l'extrême hétérogénéité qui caractérise notre échantillon de sites, l'examen détaillé des situations complexes de chacun d'entre eux laisse entrevoir plusieurs résultats convergents qui concernent certes la Contrainte Pénale, mais plus généralement l'ensemble du fonctionnement de ce qu'on appelle depuis plusieurs années la chaîne pénale. En effet, la CP n'est pas une révolution *per se*. Mais elle sert de révélateur de toute une série de questions insuffisamment évoquées et encore moins traitées, qui sont lancinantes depuis plusieurs années dans les juridictions.

Une première série d'interrogations porte bien entendu sur **la place de la prison dans la structuration du métier de magistrat**, en déclinant ce thème dans les différentes fonctions. La prison, ou la menace de l'incarcération restent toujours la peine repère, celles qui fondent pour beaucoup de nos interlocuteurs le pouvoir du juge pénal ou du parquetier, voire, dans une moindre mesure, celle du JAP à travers la révocation. La CP ne doit pas pour eux apparaître comme un signe de faiblesse ou de laxisme. De ce point de vue, il est probable que le rejet de la contrainte pénale aurait été encore plus manifeste si celle-ci avait été érigée en peine autonome, dénuée de toute référence à la prison, même en cas d'échec. Ceci étant, les magistrats sont en majorité réticents à adopter une nouvelle mesure qui porte en elle une image de refus de la prison, même si cette représentation est erronée. Il est d'ailleurs intéressant de constater que de nombreux magistrats ont retenu cette image, ce qui interroge sur la manière dont se construit leur identité professionnelle. Le pouvoir d'incarcérer semble rester un attribut important pour ceux-ci. Seuls les magistrats ayant réfléchi à leurs pratiques, et cherchant à comprendre l'impact ex post de leurs décisions s'intéressent à cette nouvelle peine. On notera que ces magistrats moteurs peuvent se trouver aussi bien au parquet, qu'en correctionnelle ou à l'application des peines.

Bien entendu, au-delà de la prison, c'est également le rapport à la sanction et à la réinsertion qui demande à être explicité. Dès lors, les CPIP se trouvent eux aussi sommés d'éclaircir leurs positions : sont-ils encore impliqués dans les problématiques d'insertion ou bien leur identité professionnelle a-t-elle totalement mué vers l'administration de la sanction et le suivi des obligations. Il semble bien que la CP constitue pour beaucoup une chance de réintroduire l'aspect « social » dans leur travail. Comme pour les magistrats, la CP suscite des demandes d'éclaircissement des fonctions et des pratiques de chacun.

Lié à ce premier thème, le questionnement sur la décision et sur la manière dont elle s'élabore émerge, ou réemerge, à travers les débats sur la contrainte pénale lorsque celle-

ci est discutée dans les juridictions. Loin d'une évolution continue depuis la fin des années 1990 où les échanges sur la rapidité et la productivité éclipsaient tous les autres, entraînant une mise à l'écart de réflexions sur la qualité de la décision, la CP rompt avec cette tendance pour mettre les magistrats face aux conséquences de leurs choix, ce qui peut être particulièrement désagréable quand cela les contraint à rompre avec des idées préconçues et des pratiques peu adaptées aux justiciables. L'écoute de ces derniers s'inscrit en filigrane dans les discussions qui ont lieu autour de la construction du processus de contrainte pénale dans les juridictions. Face à de telles remises en causes, certains préfèrent s'en détourner, en discréditant au passage la CP.

Une deuxième série d'interrogations, ou de remises en causes, renvoie au fonctionnement des organisations, et entre les organisations. Nous avons souligné **l'importance de la construction d'un collectif**, regroupant non seulement juges et parquetiers, mais aussi les SPIP, voire des associations de contrôle judiciaire ou les avocats, comme préalable essentiel non seulement pour l'adoption de la CP, mais également par la suite afin de « construire » le processus de traitement de la CP. Tant la définition des publics cibles que le choix des obligations ou des orientations sont élaborés par un mouvement d'échange et d' « allers-retours » entre tous les acteurs intervenants. A nul endroit ne s'est imposé une définition précise et simple des objectifs et des priorités de la CP. Partout où celle-ci fonctionne, elle se fonde sur des interactions fréquentes au sujet des dossiers retenus et de l'évolution des condamnés. Cela demande une grande mobilisation des différents interlocuteurs, qui s'ajoute au temps de travail « normal », une grande ouverture d'esprit pour accepter les remarques des autres, et une confiance en ceux-ci. Bref, il s'agit de passer d'un fonctionnement cloisonné, individualiste, à un fonctionnement en réseau.

A ce titre, les difficultés constatées pour bâtir cette coopération préexistent à l'arrivée de la CP. Encore une fois, celle-ci fonctionne comme révélateur de problèmes structurels non résolus antérieurement. A titre d'exemple, les difficultés pour organiser de simples réunions d'information sur la CP entre juges correctionnels et JAP illustrent bien les barrières qui peuvent nuire à la coopération. Et nous n'évoquerons que rapidement les relations SPIP-JAP ou CPIP-JAP qui depuis la réforme de 1999, voire avant, sont loin d'être simples et fluides dans nombre de juridictions. Or, la CP exige de telles qualités tout au long du processus pénal, depuis le parquet jusqu'au SPIP. Là encore, celle-ci demande une rupture avec un modèle d'intervention ponctuelle d'acteurs qui s'intéressent peu aux étapes postérieures à leur intervention. Dans le cadre de la CP, tout le monde doit se préoccuper des conséquences de sa décision et si possible en tenir compte dans son action. La césure entre le prononcé de la culpabilité puis de la CP d'une part et la définition des obligations 3 mois après d'autre part, sont un exemple de la nécessité d'avoir des retours d'expérience afin d'ajuster ses pratiques. En aval du processus ou de la chaîne pénale, les CPIP s'engagent auprès des magistrats qui leur font confiance. Ils (re)gagnent en légitimité mais aussi en responsabilité : ils sont ainsi plus liés que dans le cadre d'un SME

classique où le regard porté sur leurs résultats est forcément beaucoup moins intensif de la part des magistrats.

Autre série de préoccupations à prendre en compte en cas d'adoption de la CP, celles portant sur **l'individualisation** de la sanction dans la chaîne pénale. Soumis aux logiques de flux déjà décrites, celle-ci a eu tendance à produire des décisions normalisées, fondées sur des critères simples - type de délit, niveau de consommation, récidive - et qui n'étaient pas forcément adaptées à l'individu. La multiplication des décisions hors audience (CRPC, composition pénale, ordonnance pénale) d'une part, et le développement des comparutions immédiates d'autre part, ont eu tendance à rendre secondaires les informations sociales contenues dans les dossiers - quand elles existaient. De même, la parole du justiciable et l'écoute de ses arguments ont pu devenir inaudibles dans ces processus accélérés. A l'inverse, dans la CP, on voit bien que de facto l'environnement de l'individu jugé, ses problématiques personnelles, entrent en ligne de compte afin de construire une CP « sur mesure » intégrant toutes les opportunités de réinsertion et tous les obstacles à celle-ci. Le traitement est devenu plus différencié, avec des pratiques différentes d'un TGI à l'autre.

Ici à nouveau, nous sommes dans une rupture par rapport aux pratiques ancrées depuis une vingtaine d'années. La CP va à l'encontre des logiques gestionnaires qui se sont imposées dans les juridictions. Elle demande du temps et ne peut pas augmenter trop rapidement, sous peine d'être dénaturée. De ce fait, elle tranche avec toutes les autres orientations pénales qui relèvent du traitement de masse.

Ceci amène naturellement à examiner **la notion de SME de luxe**, accolée à la CP, et qu'utilisent aussi bien les défenseurs que les contempteurs de cette mesure. Face à l'inconnu et aux incompréhensions qu'a suscitée la CP au début de sa mise en œuvre, une telle appellation a pu servir de repère aux innovateurs soucieux de bien faire mais quelque peu désemparés par la complexité des textes produits par le processus de concertation[77]. Les SPIP aussi ont pu utiliser cet argument pour convaincre les magistrats du caractère non révolutionnaire de la CP et ainsi les amadouer.

Au-delà de l'utilisation pratique de cette notion, il convient d'en examiner le fond. Sans reprendre les débats qui ont précédé l'adoption de la loi du 15 aout 2014, la principale innovation concerne la prise en compte de la personnalité du condamné ainsi que la phase d'évaluation postérieure à l'audience. Beaucoup de CPIP et de magistrats regrettent toutefois que les SME ne fassent pas l'objet d'un traitement similaire à ce qui se passe dans la CP lorsque celle-ci correspond aux attentes du législateur. Dans une large mesure, la fu-

[77] Voir partie 1

sion de la CP et du SME est envisageable pour les acteurs concernés, mais à la condition que les moyens matériels suivent et permettent un suivi des SME « correct », c'est-à-dire qui ne soit pas essentiellement administratif comme c'est le cas aujourd'hui. Si cette condition n'était pas remplie, ce qui semble illusoire vu le nombre de SME traités actuellement dans les tribunaux, il vaut mieux que les deux mesures continuent de se côtoyer, même si les différences de fond sont peu flagrantes. En effet, nous avons énoncé toutes les interrogations et les remises en cause que suscitait l'adoption de la CP, renvoyant à un fonctionnement « idéal », ou en tous cas amélioré, de la justice pénale. La fusion des deux mesures sans les moyens afférents amènerait à un recul sur ce point. Vu les difficultés que rencontre la CP à servir de levier pour changer les modes de fonctionnement, notamment dans le sens d'une plus grande individualisation, il serait dommage d'abandonner celle-ci.

Enfin, et cela a déjà été souligné à maintes reprises, il faut souligner combien **les moyens matériels** pèsent sur le processus d'adoption ou de rejet de la CP, et sur l'ampleur de son déploiement. Même si les magistrats et les CPIP sont très intéressé par la mesure, ils ne s'y engageront pas sans les recrutements de personnel qu'ils estiment indispensables pour le faire sérieusement. Dans les sites où la CP fonctionne, on voit qu'émerge très vite le souci de ne pas surcharger les CPIP en charge du suivi et que des limites, en nombre de dossiers, sont posées.

3- CE QUE NOUS DISENT LES DOSSIERS : ESSAI DE CARACTERISATION DE LA CONTRAINTE PENALE EN FONCTION DES SITES

Loin de nous contenter d'interviewer et d'observer les acteurs potentiellement impliqués dans la CP, nous avons voulu constater ce que ces systèmes sociaux complexes produisaient, dans le but de faire émerger des éléments d'appréciation plus détaillés de ce que produit celle-ci. Dans le cas de Prédair, Savi et Mirole, le nombre de dossiers CP étant nul ou très faible au moment de nos investigations, l'exploitation quantitative s'avérait inutile. Ailleurs, l'accès aux dossiers n'a pas toujours été aisé, pour des raisons de logistique parfois - les dossiers CP restaient noyés au sein de la masse des SME ou autres mesures-, ou par manque de coopération de la part de CPIP ou de DSPIP -un mouvement social a traversé plusieurs sites au moment de nos travaux. Nous avons donc retenu trois juridictions pour y exploiter les dossiers de CP. Il faut souligner que le nombre relativement faible d'affaires concernées ne permet pas réellement de faire des statistiques exhausti-

vement explicatives. Néanmoins, à travers les dossiers, nous cherchons à visualiser des logiques générales dans les sites, voire entre les sites. Pour cela, les trois sites seront détaillés, avant de tenter une synthèse.

3-1 Ce que nous disent les dossiers de Ceflanvo…

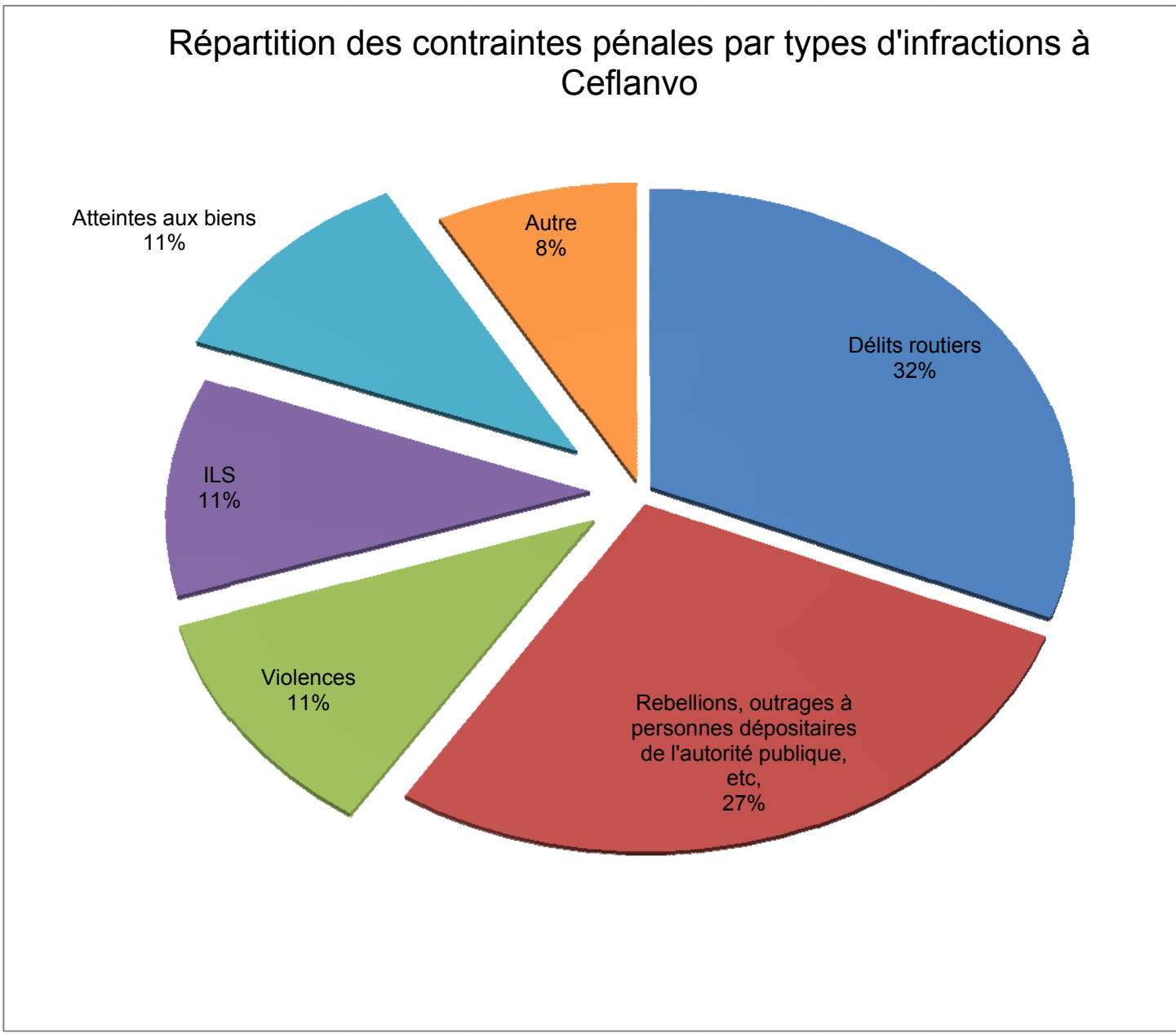
A Ceflanvo, l'intégralité des dossiers de contrainte pénale prononcées entre 2014 et 2016 a été analysées, soit un total de 35 dossiers. La première contrainte pénale a été prononcée le 24 octobre 2014. La dernière prise en compte dans le cadre de cette recherche date de juillet 2016. Ces dossiers, récupérés aux services des JAP de Ceflanvo, contiennent, sauf omission, et *a minima* : le jugement correctionnel, l'ordonnance de saisine du SPIP, le procès-verbal de notification des obligations de la contrainte pénale, les notes d'audience et le casier judiciaire du condamné. Le cas échéant s'y trouvent aussi les comptes-rendus d'incidents et les rapports du SPIP. Les informations collectées dans les dossiers ont été complétées par des informations fournies par le SPIP de Céflanvo, notamment un tableau de suivi des contraintes pénales lequel nous a renseignés sur les antécédents des condamnés en terme de suivi par le SPIP. Que nous disent ces dossiers?

Concernant les infractions, il convient en premier lieu de préciser que si la contrainte pénale n'a été prononcée que dans 35 dossiers, ce sont au total 73 incriminations qui ont été sanctionnées par cette peine, la plupart des prévenus étant poursuivis pour plusieurs infractions.

L'analyse de ces dossiers nous apprend que la contrainte pénale sanctionne principalement des délits routiers (32%), comme l'illustre le graphique ci-dessous. Viennent ensuite les atteintes à l'autorité de l'Etat (outrages à une personne dépositaire de l'autorité publique, rébellion, menaces, etc.) puis les violences (aggravées ou non, sur conjoint, etc.), les infractions à la législation sur les stupéfiants et les atteintes aux biens. Dans la catégorie « autre », les infractions sont aussi diverses que le non-respect d'une assignation à résidence, le transport d'armes, la remise irrégulière de correspondance à un détenu ou bien encore les mauvais traitements à animaux.

Cette surreprésentation des délits routiers dans les dossiers sanctionnés par une CP ne s'explique pas par le fait que, fréquemment lesdélinquant routiers sont poursuivis et condamnés pour plusieurs infractions– CEA et conduite sans assurance par exemple – alors que pour d'autres infractions, les poursuites multiples dans une même procédure sont plus rares. En effet, lorsqu'on ne prend en compte que l'infraction principale de chaque dossier, c'est-à-dire l'infraction la plus sévèrement réprimée, on retrouve un pourcentage de délits routiers toujours supérieur aux autres (15 dossiers sur 35 soit 42%).

Concernant les atteintes à l'autorité de l'Etat, ces infractions font aussi souvent l'objet de poursuites multiples, tel est le cas notamment de la rébellion et de l'outrage. Lorsqu'est



retenue la seule catégorie juridique d'infractions à l'autorité de l'Etat pour un dossier, quel que soit le nombre d'incriminations retenues, le pourcentage de ces infractions passe de 25 à 20% (7 dossiers sur 35 concernent des atteintes à l'autorité de l'Etat), se rapprochant alors des violences (6 dossiers sur 35 soit environ 17%).

En résumé donc, à Ceflanvo, la contrainte pénale sanctionne principalement trois catégories de délits, les atteintes à la personne, les atteintes à l'autorité de l'Etat et les délits routiers, ce qui, pour ce dernier type d'infractions n'est pas étonnant compte tenu de

l'ampleur de cette délinquance représentant environ un tiers des délits sanctionnés par l'ensemble des tribunaux correctionnels[78].

L'étude des dossiers de contrainte pénale nous donne également des informations sur le profil des condamnés à une contrainte pénale. Rappelons que différents critères ont été posés au cours des réunions parquet-siège-SPIP de Ceflanvo quant au profil des délinquants pour lesquels la contrainte pénale serait plus particulièrement adaptée[79]. Ainsi devaient être particulièrement ciblés des individus jeunes pas nécessairement ancrés dans la délinquance d'une part et des multiréitérants d'autre part. Qu'en a-t-il été en réalité ? L'analyse des dossiers en notre possession conjuguée avec les informations complémentaires données par le SPIP de Ceflanvo nous permettent de relever les caractéristiques suivantes :

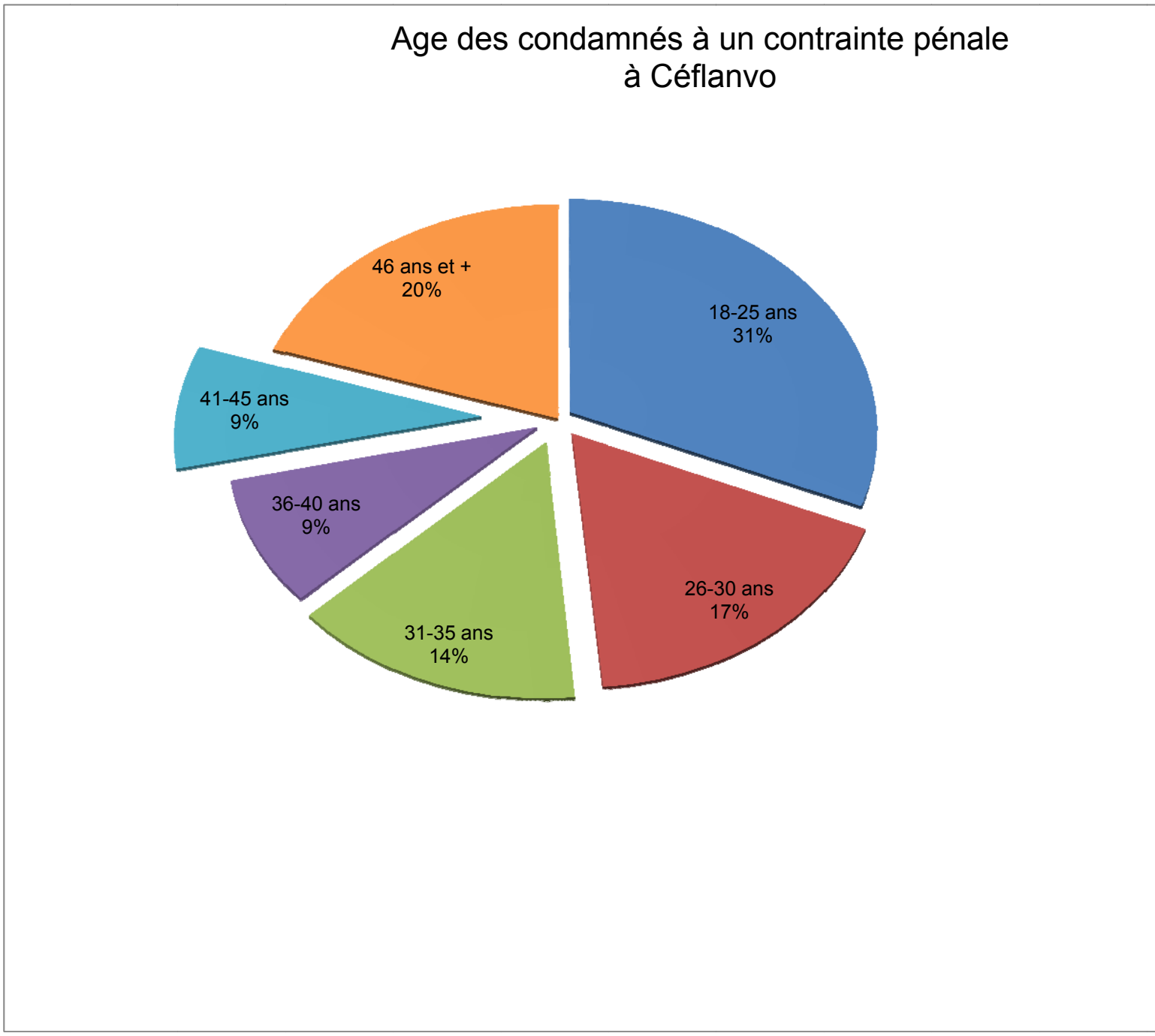
- Seuls des hommes ont été condamnés à une contrainte pénale.
- Les 35 contraintes pénales ont été prononcées pour des délinquants âgés de 19 à 70 ans. La moyenne d'âge de ces condamnés est d'un peu plus de 33 ans (33.514). On note une légère surreprésentation des 18-25 ans qui représentent un peu moins d'un tiers des condamnés à une contrainte pénale. La grande majorité des condamnés, 62%, se situe dans la tranche 18-35 ans. L'objectif affiché au démarrage de la contrainte pénale d'appliquer prioritairement cette peine aux 18-35 ans, public qui, selon le directeur du SPIP de Céflanvo, est le plus difficile avec des besoins particuliers, semble donc atteint.

[78] Au niveau national, en 2015, les délits routiers représentaient 33.6% des infractions correctionnelles. Source : Les condamnations inscrites au casier judiciaire en 2015, publication du Ministère de la Justice, déc. 2016.

[79] Voir infra point 2.5

Il n'en demeure pas moins que, pour certains magistrats du siège, la considération de l'âge n'est pas déterminante. Ce ne serait pas parce que les personnes sont jeunes que la contrainte pénale serait prononcée mais parce que les actes délinquants se répètent. Il existe bien un lien entre l'âge et le prononcé de cette mesure mais ce serait dû au fait que les personnes réitérant les actes délinquants sont souvent jeunes :

« *Jeune, pas jeune, il faut voir que quand cela se répète vraiment, souvent le fait est qu'ils sont jeunes mais c'est aussi ce que nous apprend la criminologie et que*



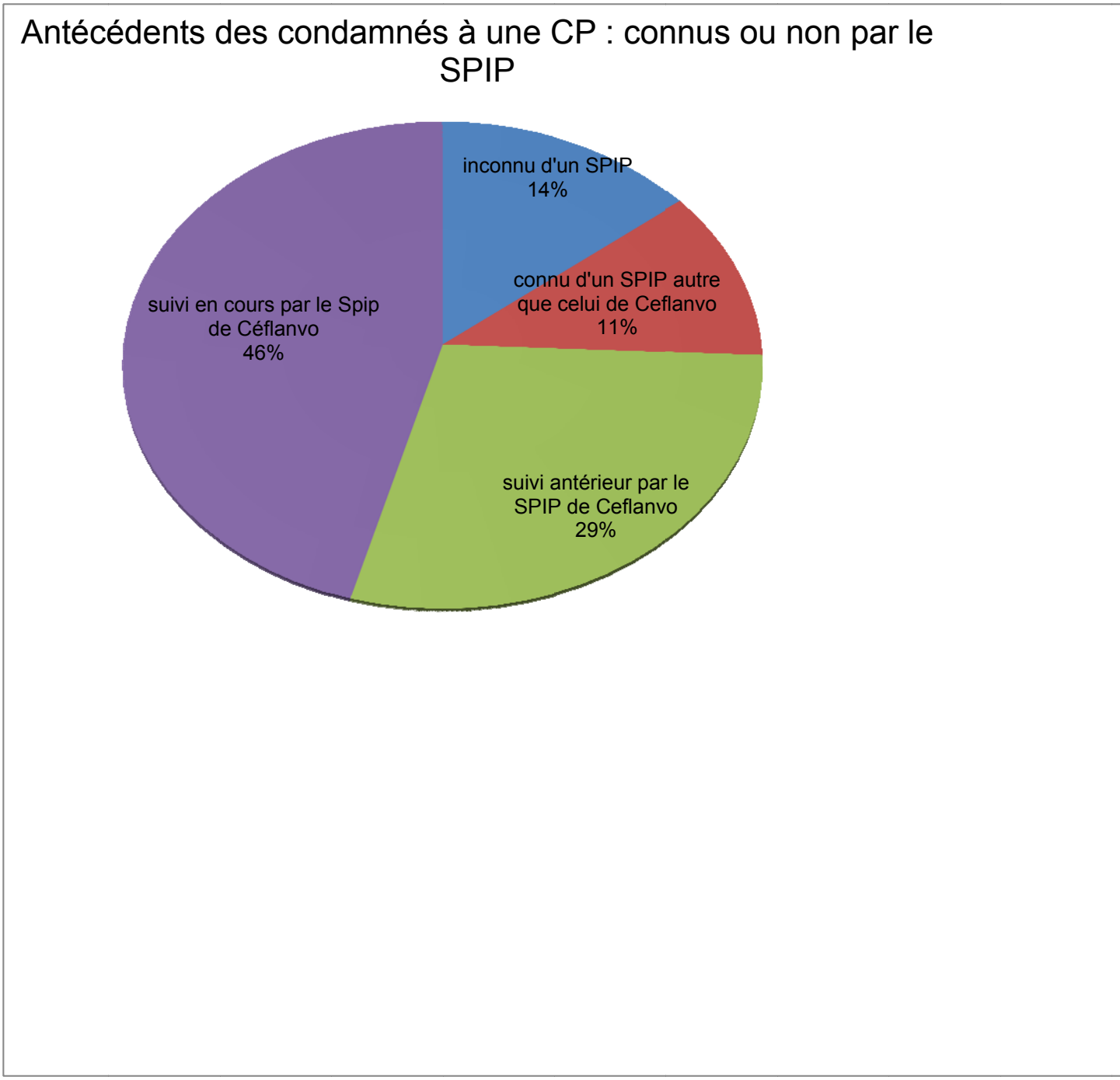
l'on retrouve sur le terrain. » (SPIP, Ceflanvo)

La question des antécédents judiciaires, plus précisément de personnes précédemment suivies par le SPIP, est particulièrement importante dans la mesure où, nous l'avons vu[80], le fait que le condamné à une contrainte pénale soit déjà suivi par le SPIP, dans le cadre d'autres mesures de milieu ouvert, peut s'avérer problématique. C'est vrai notamment pour les CPIP qui ont des difficultés à renouveler leur approche face à une personne qu'ils connaissent déjà de manière approfondie depuis fort longtemps. Afin de pallier à cette difficulté, le profilage défini *ab initio* à Ceflanvo prévoyait d'ailleurs d'écarter du prononcé d'une contrainte pénale les personnes ayant déjà un suivi en cours au SPIP.

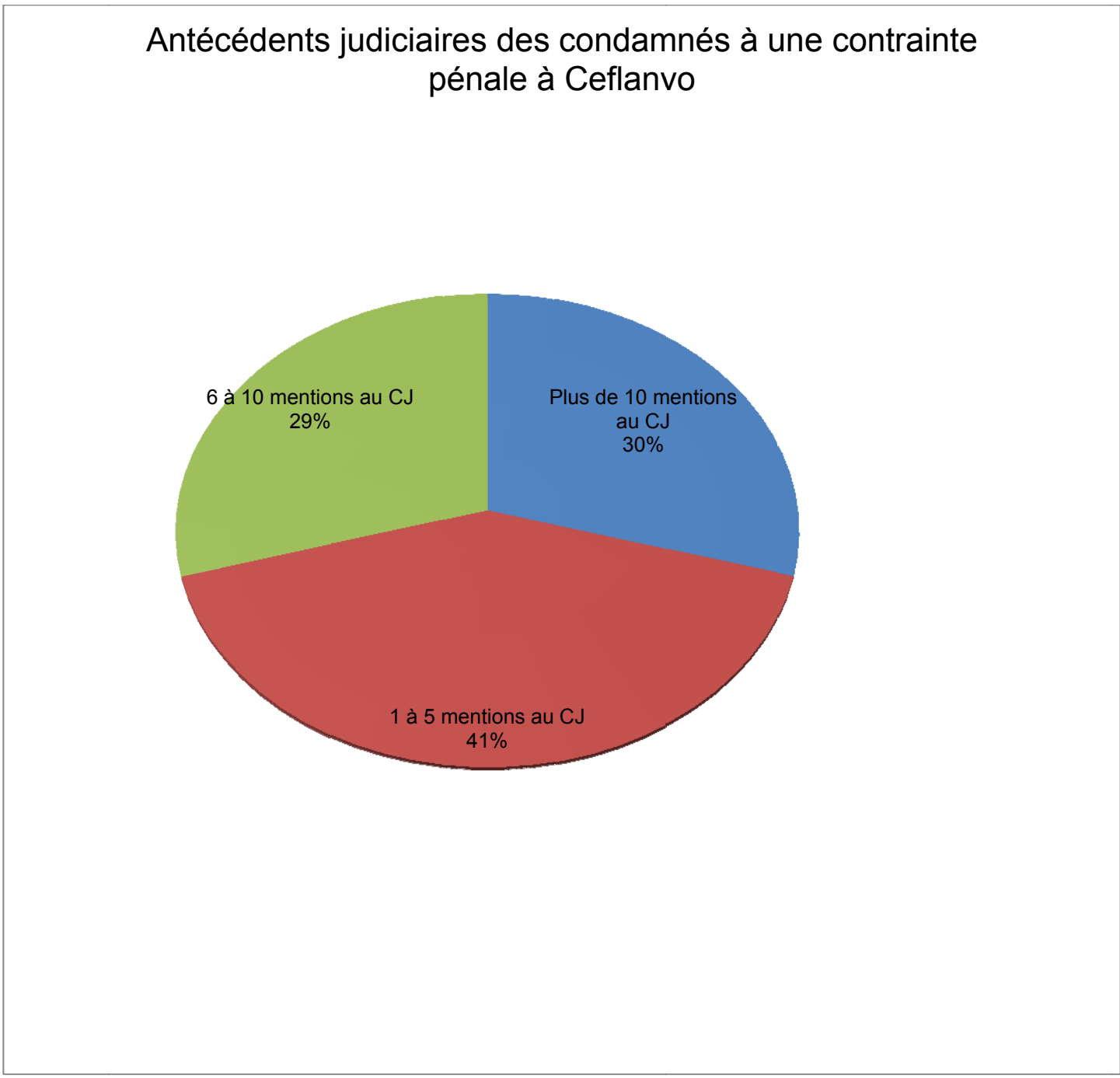
Qu'en est-il en pratique ? Sur les 35 contraintes pénales, seuls 5 condamnés n'avaient jamais été suivis par un SPIP, 4 autres avaient été suivis par un autre SPIP que celui de Ceflanvo. Tous les autres condamnés, soit 26 personnes, étaient déjà connues du SPIP de Ceflanvo avant la condamnation à la contrainte pénale, soit que leur suivi était achevé (10 personnes), soit qu'ils avaient un suivi SPIP en cours (16). Il est donc effectivement possible de constater que l'un des critères essentiels initialement retenu à Ceflanvo, à savoir la sélection de personnes qui n'étaient pas en cours de suivi au SPIP lors du prononcé de la contrainte pénale, a très vite été abandonné puisque, dans les faits, et dans 46 % des cas, le condamné à une contrainte pénale est déjà suivi par le SPIP dans le cadre d'une autre mesure, souvent un SME. Au total 75% des condamnés à une contrainte pénale à Céflanvo sont déjà connus du SPIP pour y avoir été ou y être encore suivis dans le cadre d'une autre mesure.

Les négociations entre le parquet et le SPIP ont donc débouché sur des pratiques qui ne respectaient pas les critères pré établis. Bien entendu, cela n'a rien de surprenant ni de choquant, puisque le profil des condamnés correspond à celui défini par la loi. Les personnes visées par les textes sur la CP sont bien prises en compte, au moins une partie d'entre elles.

[80] Voir *supra* point 2.5



Car les récidivistes et réitérants ou multiréiterants constituent bien le public ciblé à Céflanvo. Sur les 35 dossiers de contrainte pénale, aucun des condamnés n'avait un casier judiciaire vierge. Les profils sont néanmoins variés puisque le nombre de mentions va de 1 à 27 mentions. La majorité des condamnés a entre 1 et 5 mentions inscrites sur son casier judiciaire. Mais près de 60 des personnes suivies ont plus de 5 mentions, et 30% plus de 10.

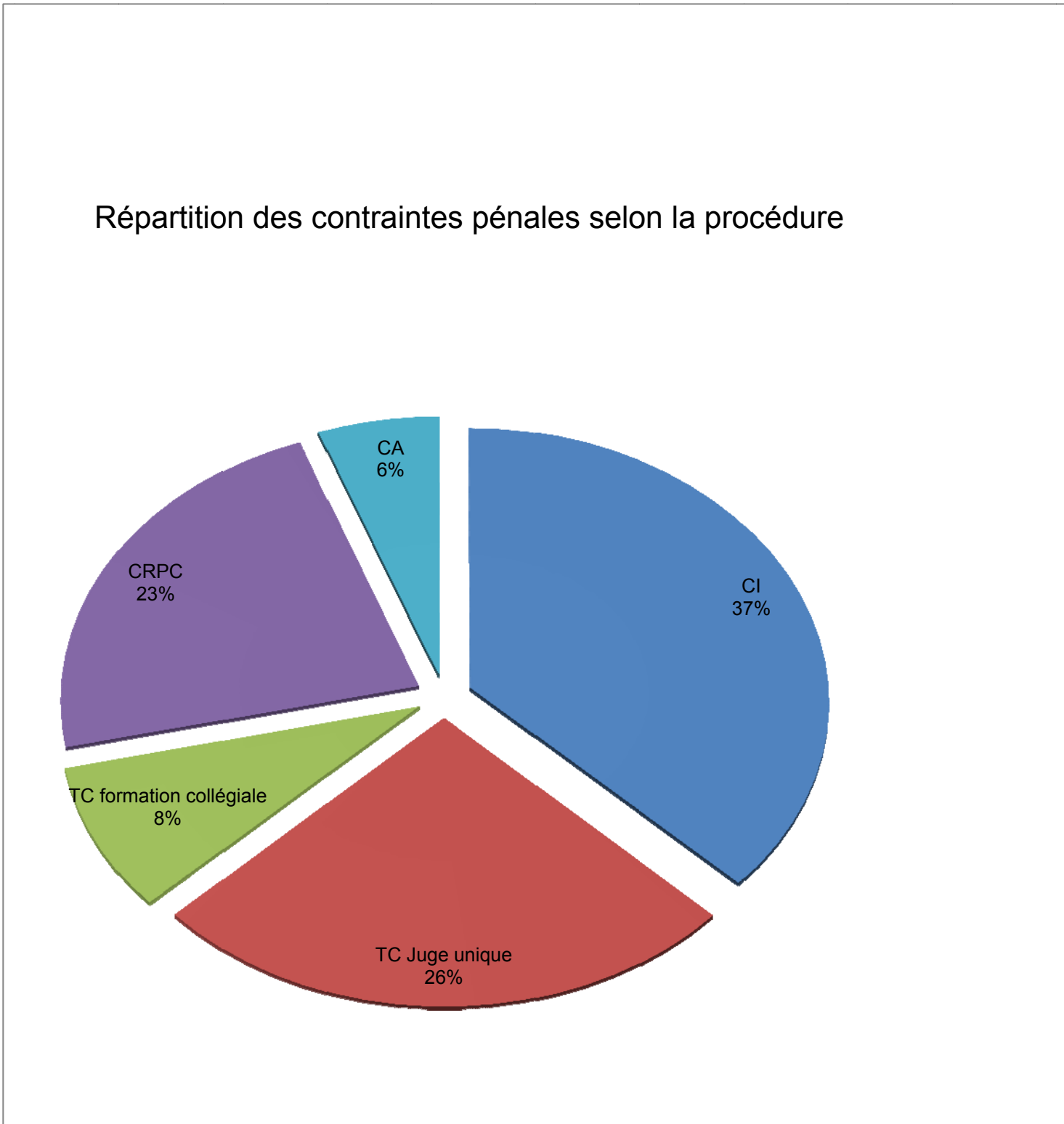


Les dossiers de contrainte pénale nous renseignent également sur les procédures dans le cadre desquelles cette peine a été prononcée.

On note à Ceflanvo une **surreprésentation des comparutions immédiates** dans les procédures ayant débouché sur le prononcé d'une contrainte pénale. Ce constat peut surprendre dans la mesure où, dans d'autres juridictions, le choix a été fait de ne pas prononcer de contrainte pénale en comparution immédiate. Ainsi à Mirole, le Président du TGI exclut totalement la contrainte pénale dans le cadre des comparutions immédiates car cette peine ne serait pas assez lourde alors que pour lui, la CI se justifie par la recherche d'une peine d'emprisonnement ferme :

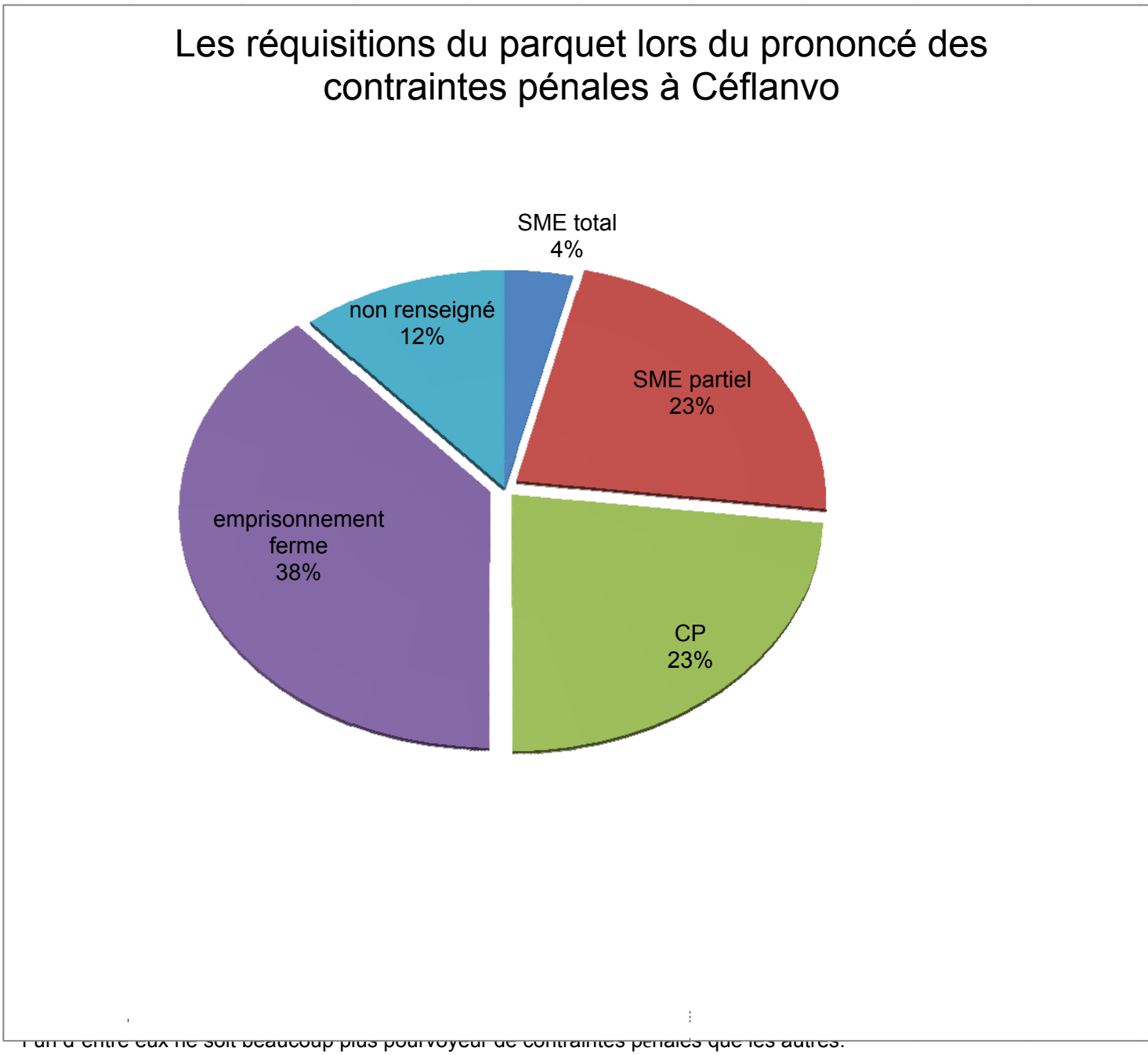
« Nous on considérait que pour les comparutions immédiates c'était totalement inadapté. Ce n'est pas une réponse qui peut être apportée. Pour le siège la comparution immédiate est appliquée pour des faits graves et pour lesquels le Parquet requiert du ferme ».

Un autre argument parfois invoqué réside dans le fait que prononcer une contrainte pénale nécessite que le tribunal ait à sa disposition suffisamment d'éléments sur la situation familiale et sociale du prévenu, ce qui ferait souvent défaut dans le cadre de cette procédure de CI, compte tenu de la brièveté des délais en amont de l'audience. Mais tous ces arguments ne semblent pas constituer un obstacle à Ceflanvo où 37% des contraintes pénales sont prononcées en comparution immédiate. Précisons également que le prononcé de ces contraintes pénales en comparution immédiate n'est pas le fait d'un magistrat



isolé puisque 6 magistrats différents siégeant en audience de comparution immédiate ont prononcé une telle mesure[81]. On constate à l'inverse une sous-représentation de la contrainte pénale devant la formation collégiale du tribunal correctionnel (hors comparution immédiate) qui peut s'expliquer aisément par la compétence de cette formation de plus en plus concurrencée par le juge unique[82]. Il est également important de souligner que 23 % des contraintes pénales sont prononcées dans le cadre de la procédure de CRPC, c'est-à-dire sur proposition du parquet.

Le parquet n'est pas seulement prescripteur de contraintes pénales dans le cadre de la procédure de CRPC, il peut également jouer un rôle dans le développement de cette nou-



l'un d'entre eux ne soit beaucoup plus pourvoyeur de contraintes pénales que les autres.

[82] Pour la compétence du tribunal correctionnel statuant à juge unique cf art. 398-1 CPP.

velle peine en la suggérant dans ses réquisitions. Le graphique ci-dessous renseigne sur la teneur des réquisitions du parquet dans les audiences à l'issue desquelles une contrainte pénale a été prononcée.

Sur les 35 contraintes pénales prononcées à Céflanvo, 27 sont issues d'une audience au cours de laquelle le parquet a présenté des réquisitions (8 contraintes pénales ont été proposées dans la cadre d'une CRPC). Sur ces 27 dossiers, à 6 reprises le parquet avait requis une contrainte pénale. En définitive donc, dans 14 dossiers sur 35, soit 40% des contraintes pénales prononcées, le parquet a joué un rôle primordial en étant lui-même prescripteur ou force de proposition de la contrainte pénale. Il s'inscrit ainsi dans la lignée des préconisations de la circulaire de la chancellerie du 26 septembre 2014.

Force est pourtant de constater que ces réquisitions de contrainte pénale sont intervenues dans les premiers temps de la mise en place de cette peine, 2014 et 2015. Plus aucune contrainte pénale n'a par la suite été requise par le parquet, ce qui coïncide avec l'essoufflement constaté de la contrainte à Céflanvo ainsi qu'avec les propos recueillis auprès de parquetiers de cette juridiction déclarant qu'ils ne « *pensent plus à requérir de contraintes pénales* ».

Il est également remarquable que dans la grande majorité des hypothèses, 61% des cas, la contrainte pénale est prononcée alors que le parquet avait requis une peine d'emprisonnement ferme assortie ou non d'un SME partiel. Ce n'est que dans de rares dossiers, 4% des cas seulement, que le parquet avait requis un SME total. On ne peut en déduire avec certitude que la contrainte pénale s'est substituée dans tous ces cas à une peine d'emprisonnement ferme dans la mesure où, bien entendu, les magistrats du siège ne sont pas tenus de suivre les réquisitions du ministère public mais il n'est pas interdit de prendre ces résultats comme un indice en ce sens. Pour les magistrats du parquet en tout cas, une peine d'emprisonnement était envisagée pour ces dossiers et les juges ont préféré opter pour une contrainte pénale.

Lorsque la contrainte pénale est prononcée, quelles sont ses caractéristiques ?

Quant aux obligations particulières en premier lieu, il apparaît que dans la majorité des hypothèses (20 cas sur 35 soit 57 %) le tribunal n'a pas prononcé d'obligations *ab initio*. Certains magistrats du siège sont convaincus de la pertinence de cette manière de procéder :

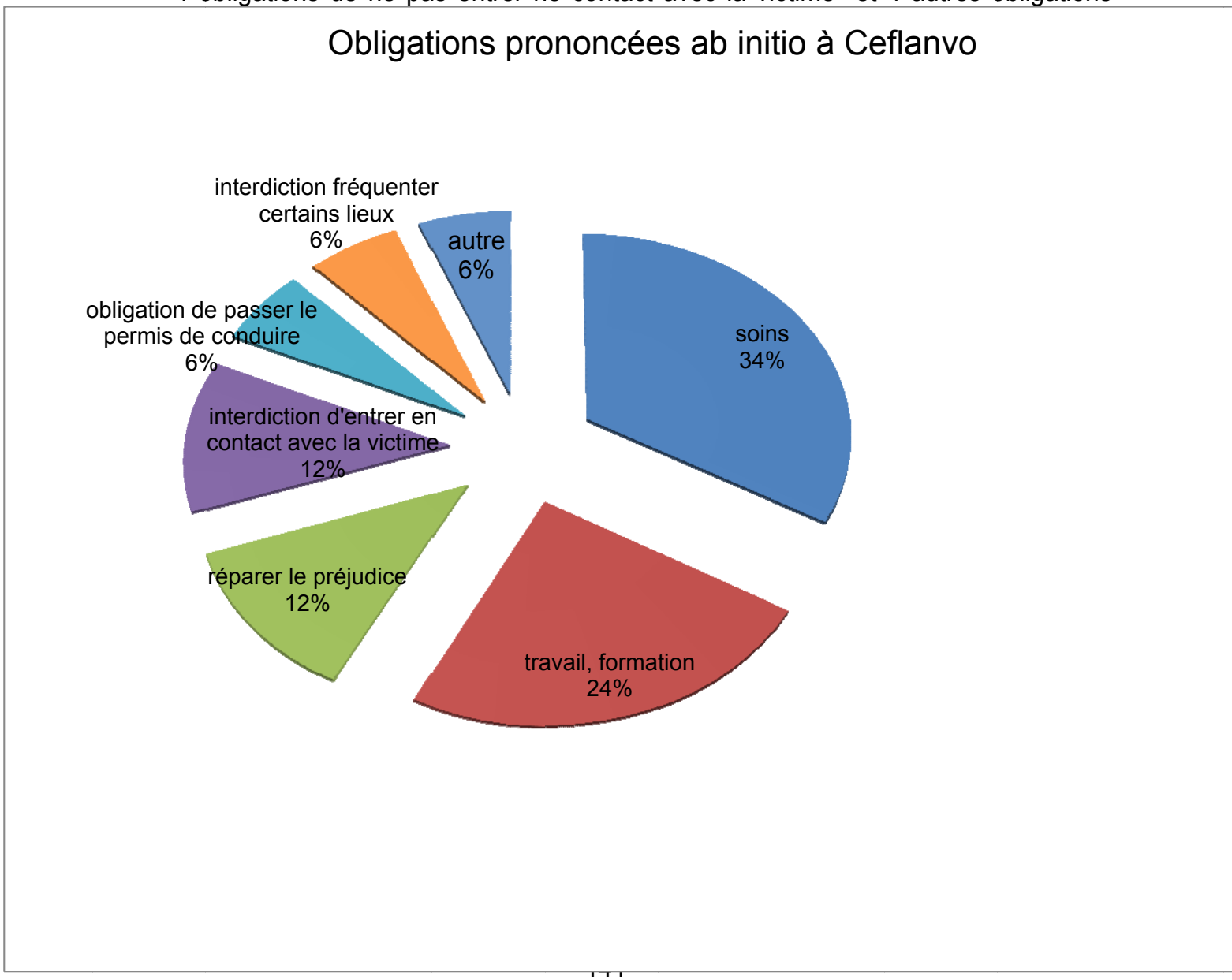
> « *quand je prononce une contrainte pénale, je ne mets jamais rien dedans parce que de mon point de vue c'est cela aussi l'esprit de cette peine. J'accepte de dire : « Ok, une contrainte, on vous suit » et j'accepte de laisser le contenu de la peine être défini après un temps d'évaluation de 3 mois et une évaluation complète par le SPIP en lien avec le JAP*. (…) *Ce n'est pas à l'audience après avoir instruit le dossier pendant un quart d'heure ou une demi-heure et avoir entendu une plaidoirie, vu*

deux pièces, que je suis mieux à même que le SPIP après trois mois d'évaluation de fixer tout cela. » (Juge correctionnel, Ceflanvo)

Mais, *a contrario*, dans 15 affaires, des obligations ont été prononcées par la juridiction de jugement, ce alors même que lors de la Comex ayant réuni à Ceflanvo, parquet, siège et SPIP, il avait été convenu de laisser les JAP déterminer ces obligations après évaluation et avis du SPIP. Comme on le voit, même localement, il est difficile de s'assurer que les pratiques suivent les politiques décidées en commun.

Dans les 15 dossiers où cette préconisation n'a pas été suivie par la juridiction de jugement, celle-ci a en général fait le choix de prononcer plusieurs obligations. C'est seulement dans 5 dossiers qu'une seule obligation a été imposée au condamné. Dans tous les autres cas, les obligations sont multiples. Parmi les obligations les plus fréquemment prononcées, on retrouve de manière très classique :

- 11 obligations de soins
- 8 obligations d'exercer une activité professionnelle ou suivre une formation
- 4 obligations de ne pas entrer ne contact avec la victime et 4 autres obligations

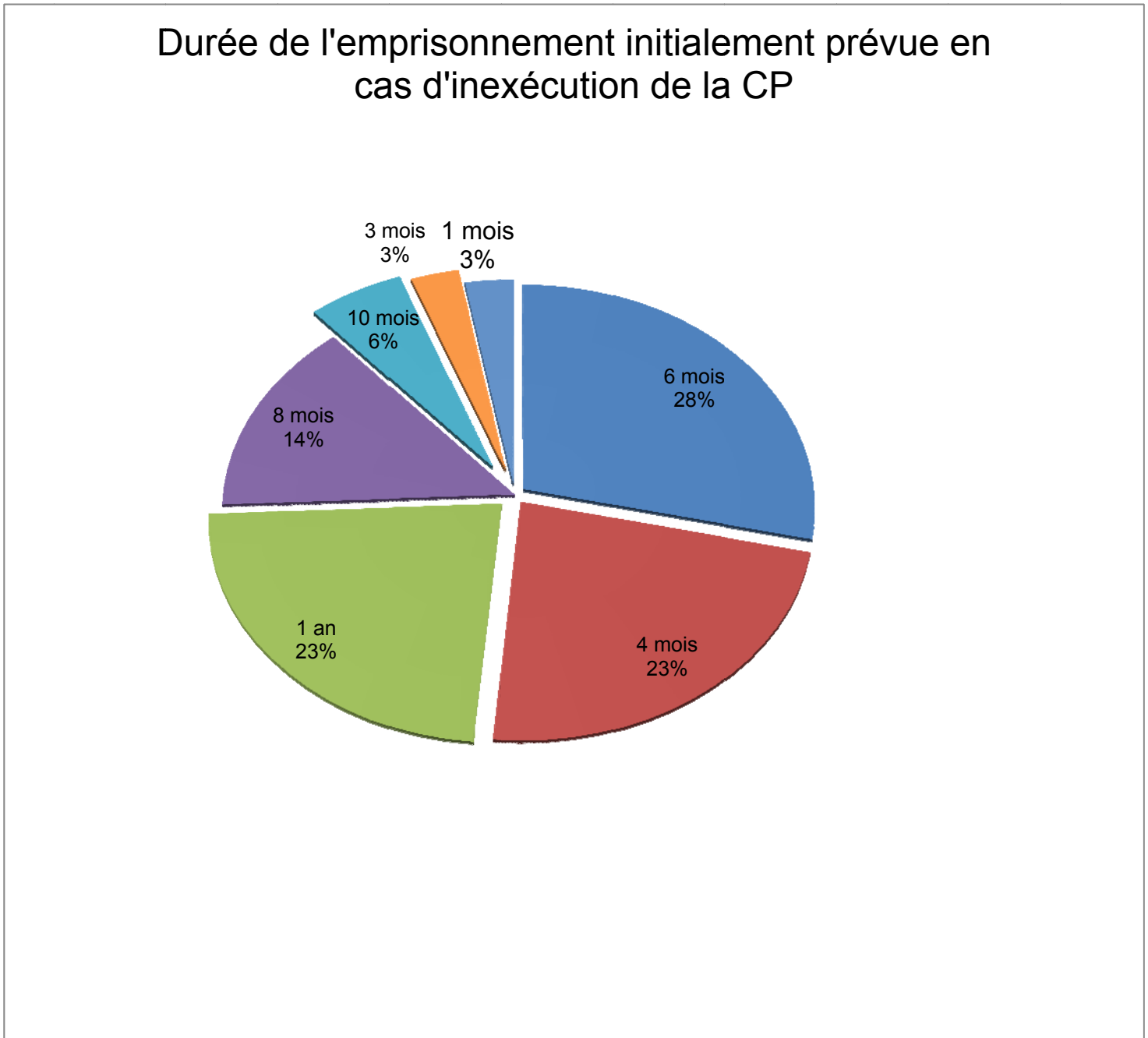


d’indemniser la victime.

- Viennent ensuite des obligations moins fréquemment prononcées comme celle de passer le permis de conduire ou de ne pas fréquenter certains lieux et, encore plus rare, l’obligation de fixer sa résidence et l’interdiction de détenir une arme.

Il est notable que dans aucun de ces dossiers suivis par le SPIP de Ceflanvo n’a été prononcé un TIG. D’ailleurs la question de savoir si le TIG est ou non prononçable dans le cadre d’une contrainte pénale a été plusieurs fois posée par des CPIP ou des magistrats lors des entretiens que nous avons eu avec eux. Cette possibilité de la contrainte pénale est mal connue des intervenants.

Quant à la peine prononcée par la juridiction de jugement en cas d’inobservation des obligations particulières, elle se situe entre 1 mois et 1 an d’emprisonnement. On est donc bien en deçà du premier plafond de 2 ans fixé par l’article 131-4-1 du Code pénal (le second plafond étant la moitié de la peine encourue). Les 3 quanta de peine d’emprisonnement le plus souvent prononcés à Ceflanvo sont 6 mois puis, à égale fréquence 4 mois et 1 an.



Certains magistrats du siège revendiquent une tendance à fixer des peines lourdes :

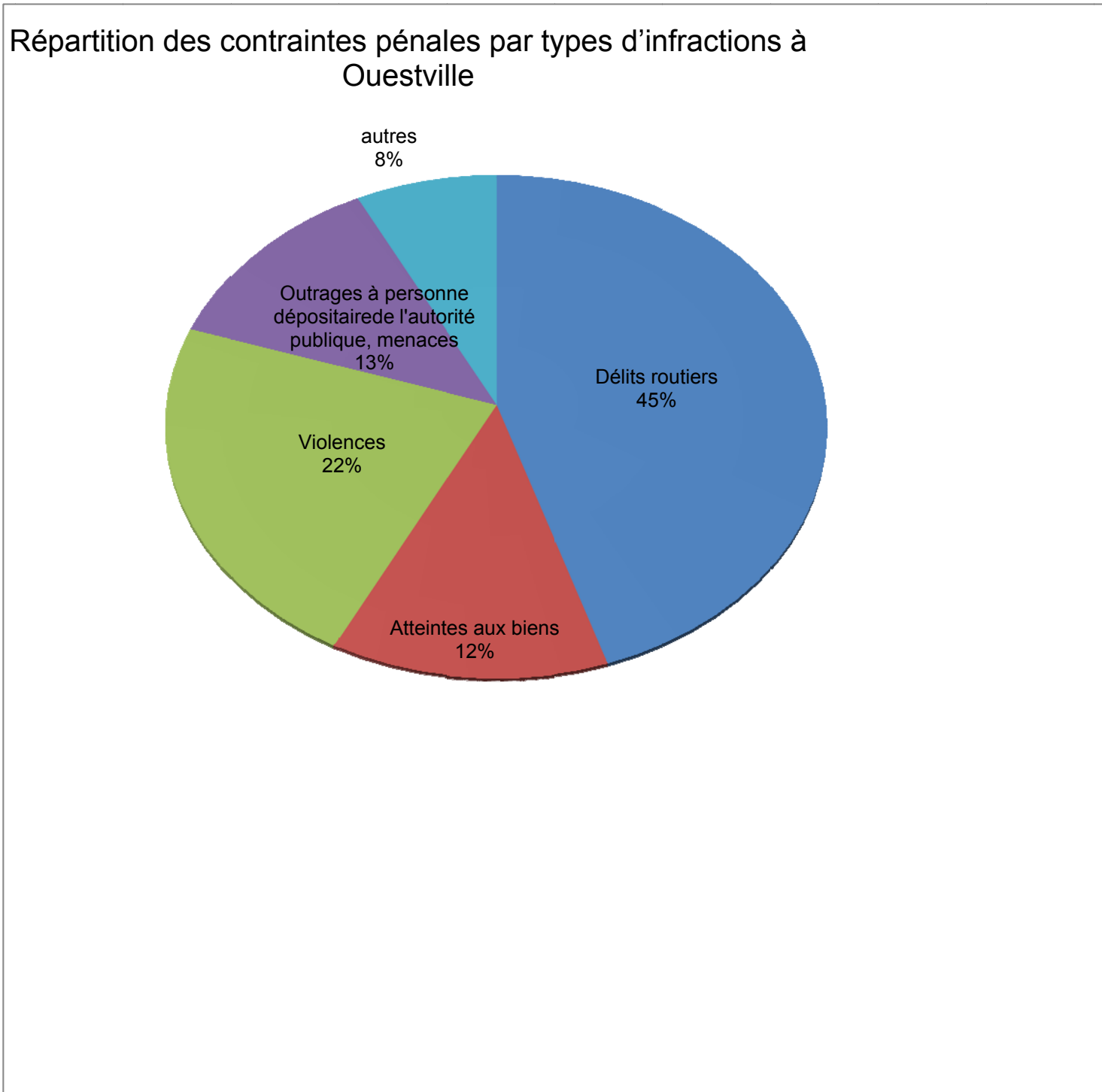
> « *Je peux aller facilement à un an d'emprisonnement encouru en cas de non-respect parce que je les prononce dans un parcours pénal qui est déjà important. Forcément pour que cela ait du sens il faut qu'il y ait une peine encourue forte de mon point de vue* ».

Quant à la durée de la contrainte pénale, elle est, dans la très grande majorité des cas, fixée à 2 ans (22 cas sur 35), dans de plus rares hypothèses à 18 mois ou, plus rare encore à 3 ans.

3-2 Ce que nous disent les dossiers de Ouestville

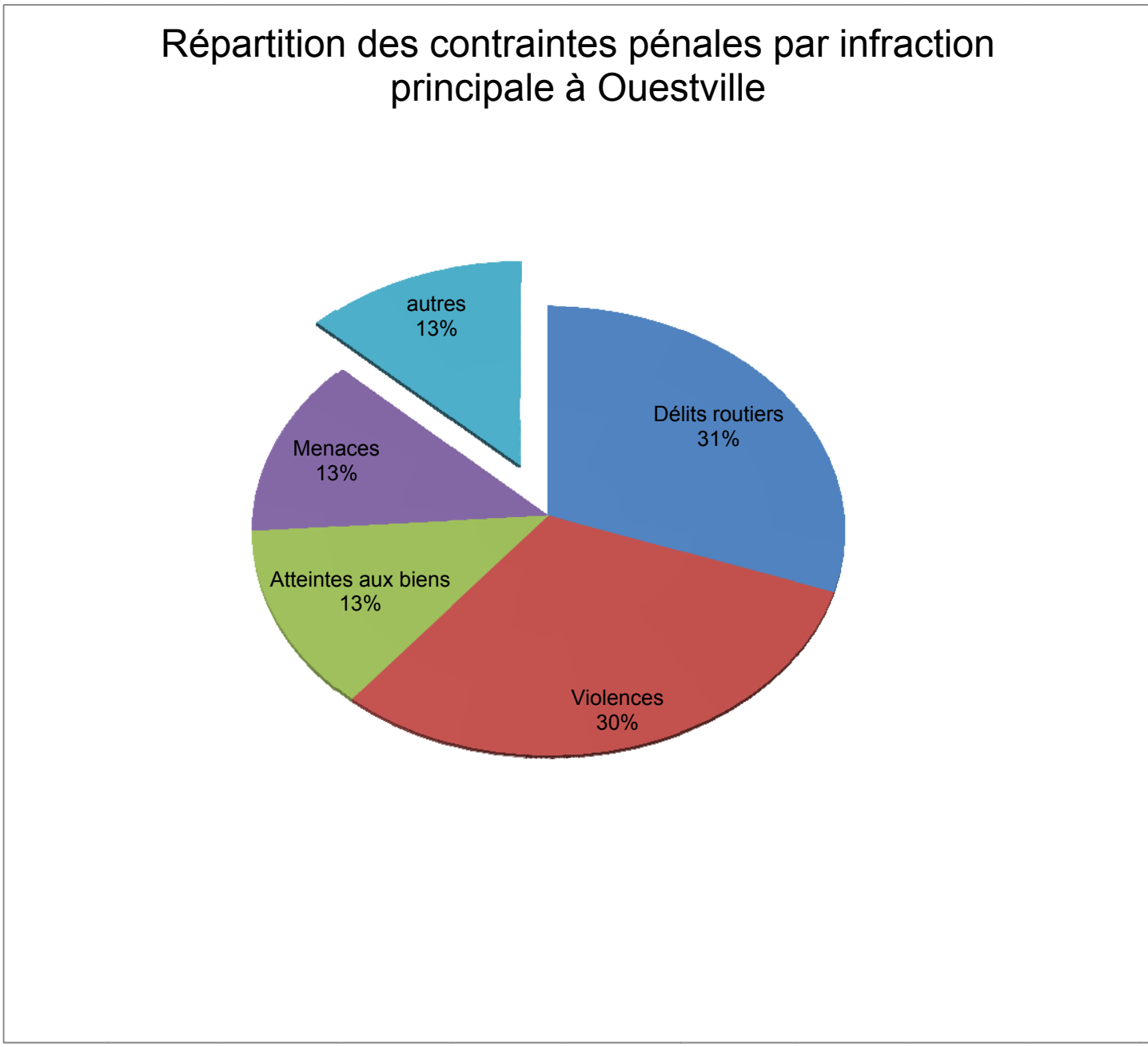
24 dossiers ont été analysés à Ouestville, juridiction dans laquelle la concertation entre les différents acteurs a été poussée le plus loin. Le plus ancien concerne une contrainte pénale prononcée le 29 octobre 2014, le plus récent du 6 juillet 2016.

Concernant les infractions, il convient en premier lieu de préciser que la contrainte pénale a été prononcée à 80 reprises, mais nous n'avons eu accès qu'à 24 dossiers, qui



concernaient au total 40 incriminations qui ont été sanctionnées par cette peine, 10 prévenus sur 24 ayant été condamnés pour plusieurs infractions.

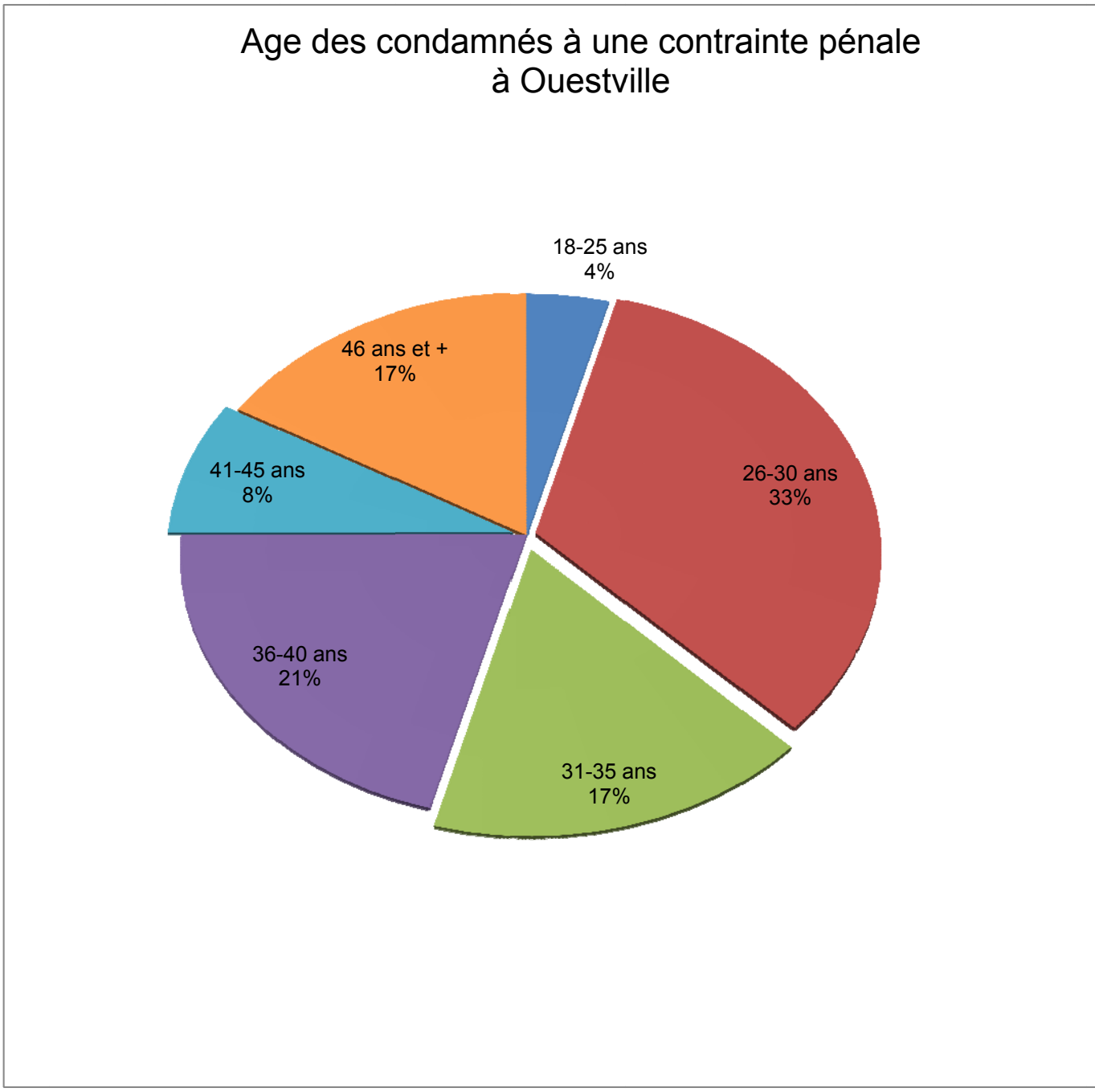
Plus encore qu'à Ceflanvo, l'analyse de ces dossiers nous apprend que la contrainte pénale sanctionne principalement des délits routiers (45%) comme l'illustre le graphique ci-dessus. Viennent ensuite les violences (aggravées ou non, sur conjoint, etc.) puis les atteintes aux biens (vols, recel, dégradations) et les outrages et menaces. Il est remarquable qu'à Ouestville aucune infraction à la législation sur les stupéfiants n'est sanctionnée par une contrainte pénale.



Lorsque qu'est prise en compte uniquement la principale infraction sanctionnée par dossier, les résultats sont sensiblement différents comme l'illustre le graphique ci-dessous.

On constate alors une surreprésentation non seulement des délits routiers mais aussi des violences, lesquels constituent chacun 30% des infractions principales sanctionnées par une contrainte pénale. Les délinquants routiers sont en effet très fréquemment poursuivis et condamnés pour plusieurs infractions, conduite sans permis et sans assurance, etc.

Concernant le **profil des condamnés** à une contrainte pénale à Ouestville, l'étude des



dossiers nous permet de relever les caractéristiques suivantes :

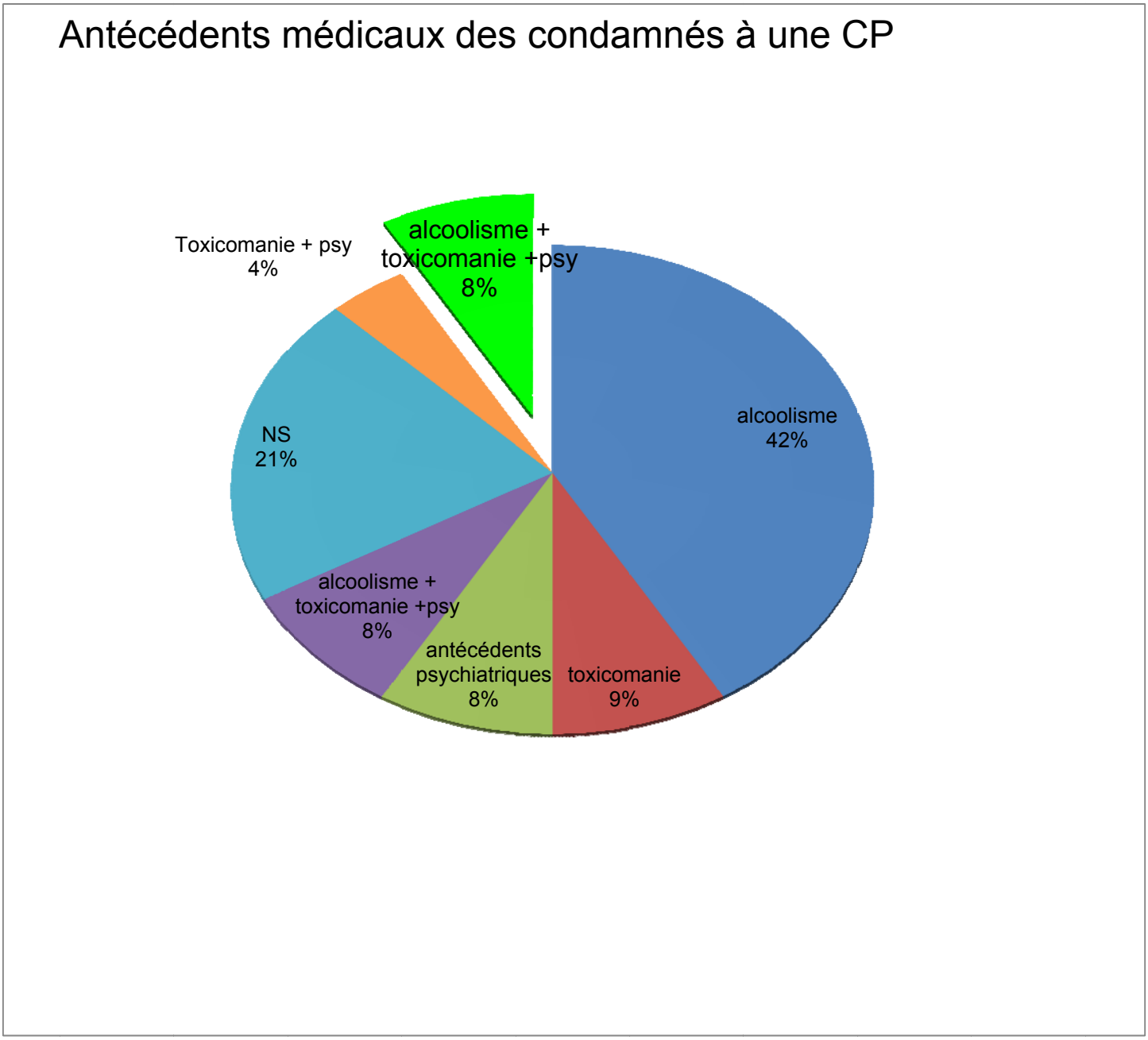
- On note la présence d'une femme condamnée dans un dossier de délinquance routière, les 23 autres condamnés étant des hommes.

- Les 24 contraintes pénales ont été prononcées pour des délinquants âgés de 22 à 55 ans, soit une amplitude d'âge moins importante qu'à Ceflanvo où le plus jeune condamné a 19 ans et le plus âgé 70. La moyenne d'âge des condamnés est de 36 ans (36.375). On note une surreprésentation des 26-30 ans, catégorie qui représente un tiers des condamnés à une contrainte pénale. Les 18-35 ans représentent un peu plus de la moitié des condamnés.

- Les dossiers de Ouestville nous renseignent également sur la situation professionnelle des condamnés. Sur ces 24 condamnés, 18 sont sans emploi, 4 employés et une personne travaille en intérim.

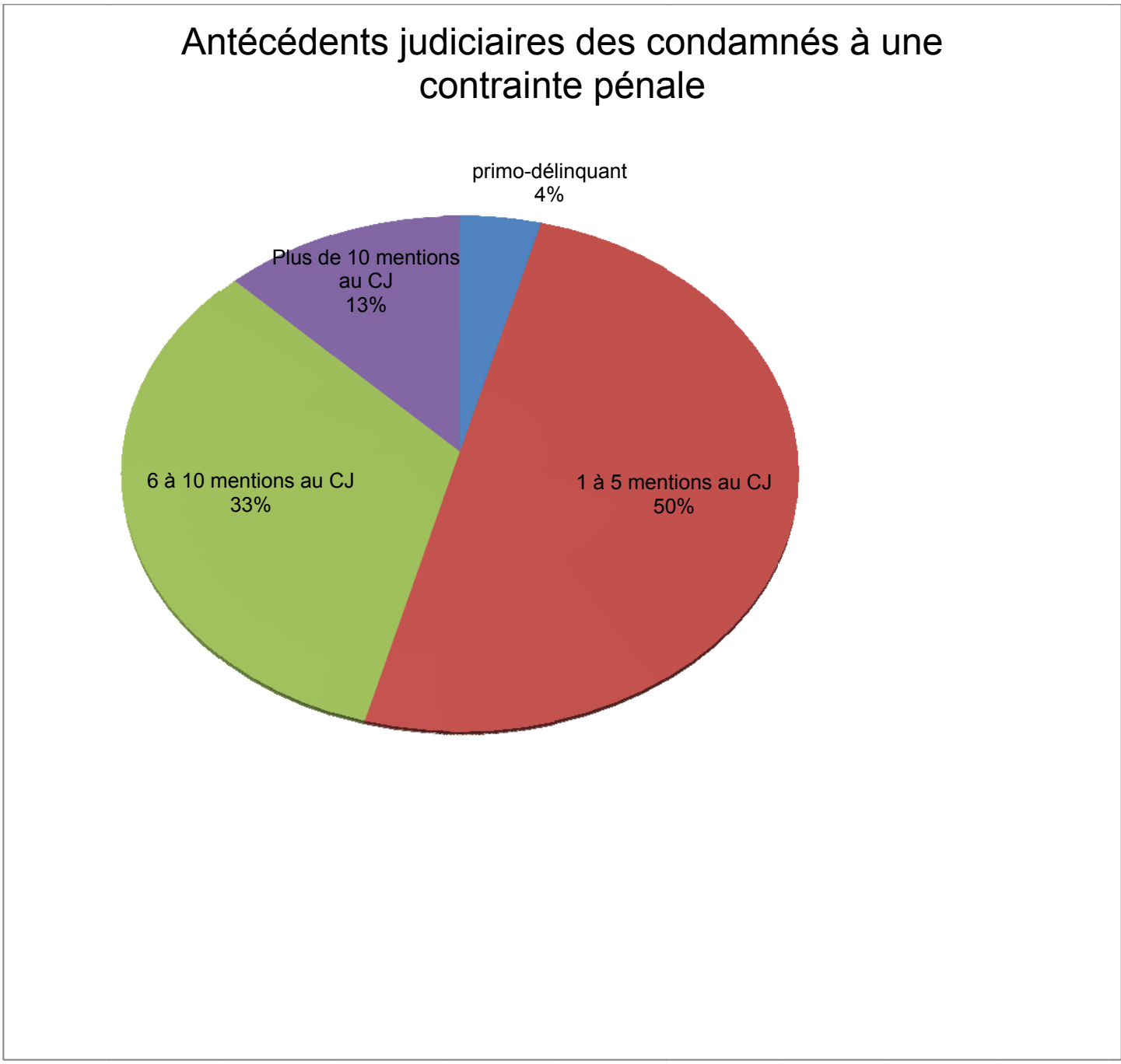
- Il apparaît également qu'une très grande majorité des condamnés présente des antécédents médicaux. Plus précisément 19 de ces condamnés sont identifiés comme ayant de tels antécédents, cette information n'étant pas renseignée pour les 5 autres.

La problématique alcoolique est très largement surreprésentée, soit seule (10 dossiers), soit associée à d'autres problématiques comme la toxicomanie ou les antécédents psychiatriques (4 dossiers).



Les récidivistes et réitérants ou multiréiterants constituent bien le public ciblé à Ouestville. Sur les 24 dossiers analysés, seul un condamné avait un casier judiciaire vierge. Il

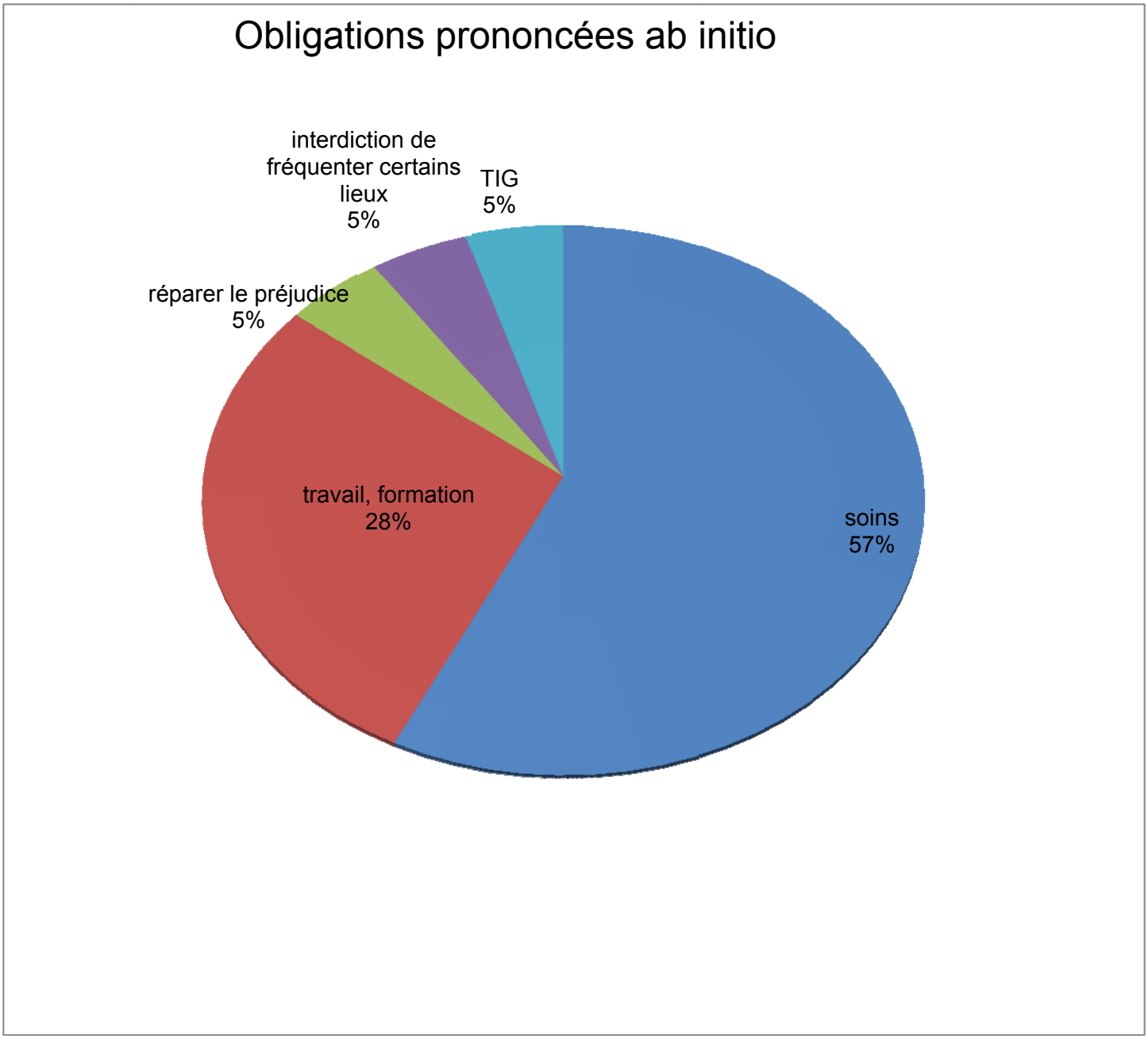
s'agissait en l'espèce d'une personne condamnée pour violences aggravées sur conjoint. Tous les autres condamnés étaient réitérants ou multiréitérants. Les profils sont ici aussi variés puisque, comme l'illustre le graphique ci-dessous, le nombre de mentions va de 1 à 18 étant précisé que la moitié des condamnés ont entre 1 et 5 mentions inscrites à leur casier judiciaire.



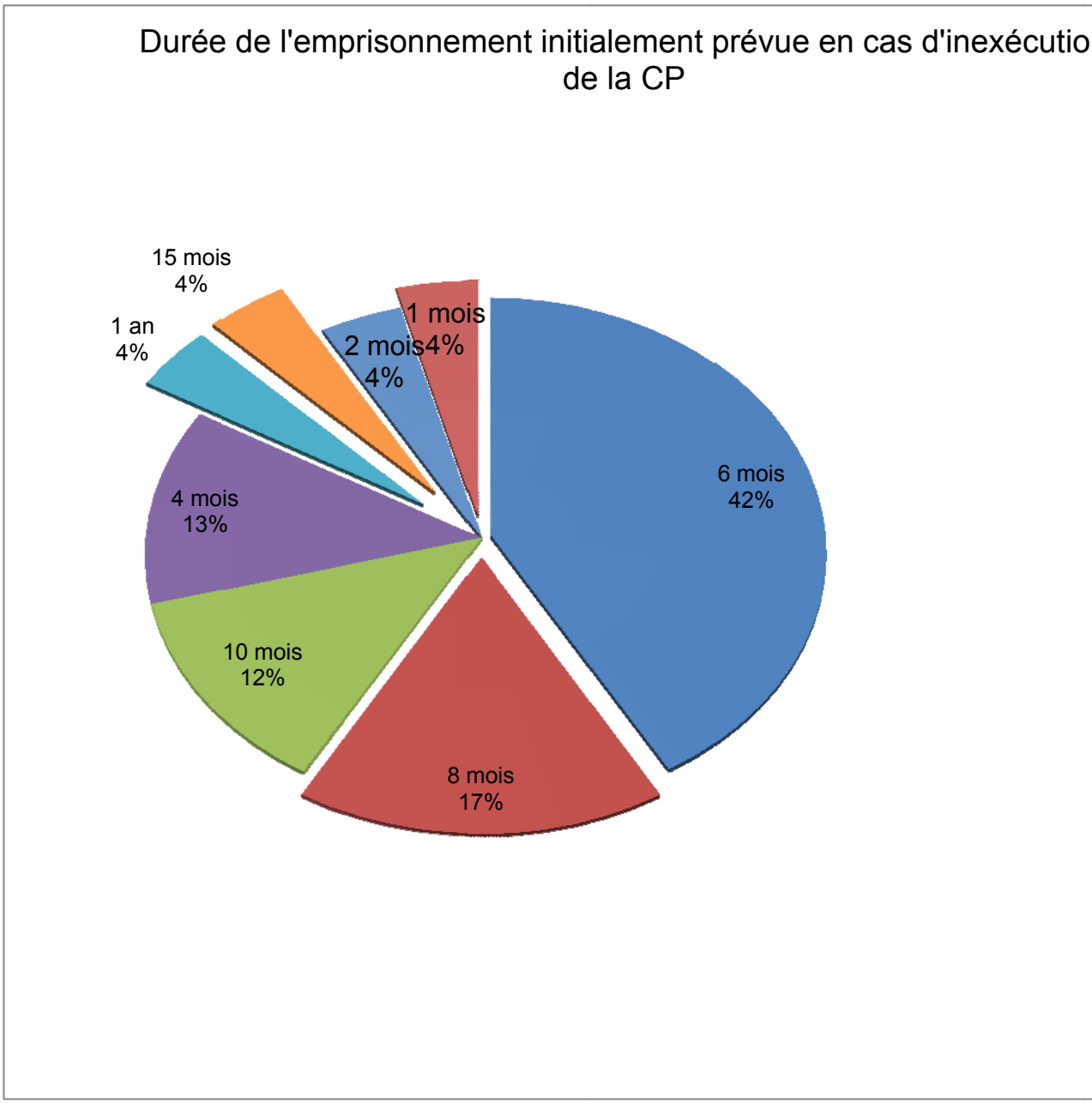
Lorsque la contrainte pénale est prononcée, quelles sont ses caractéristiques ?

Quant aux obligations particulières en premier lieu, il apparaît que dans un peu moins de la moitié des hypothèses (11 cas sur 24 soit 45 %) le tribunal n'a pas prononcé d'obligations *ab initio*. Mais a contrario, dans 13 dossiers, des obligations ont été prononcées par la juridiction de jugement.

Le nombre des obligations particulières prononcées *ab initio* dans ces 13 dossiers varie



d'une affaire à l'autre. Dans 7 dossiers une seule obligation a été imposée au condamné alors qu'elles sont multiples dans les 6 autres dossiers. En revanche, la variété est moindre quant à la teneur de ces obligations puisque, dans la majorité des cas, c'est l'obligation de soins qui est prononcée (à 12 reprises soit la quasi-totalité des dossiers dans lesquels les obligations sont fixées ab initio par la juridiction de jugement). Viennent ensuite l'obligation de travailler ou suivre une formation (à 6 reprises) et enfin, mais dans un dossier seulement, l'obligation de réparer le préjudice causé à la victime ou



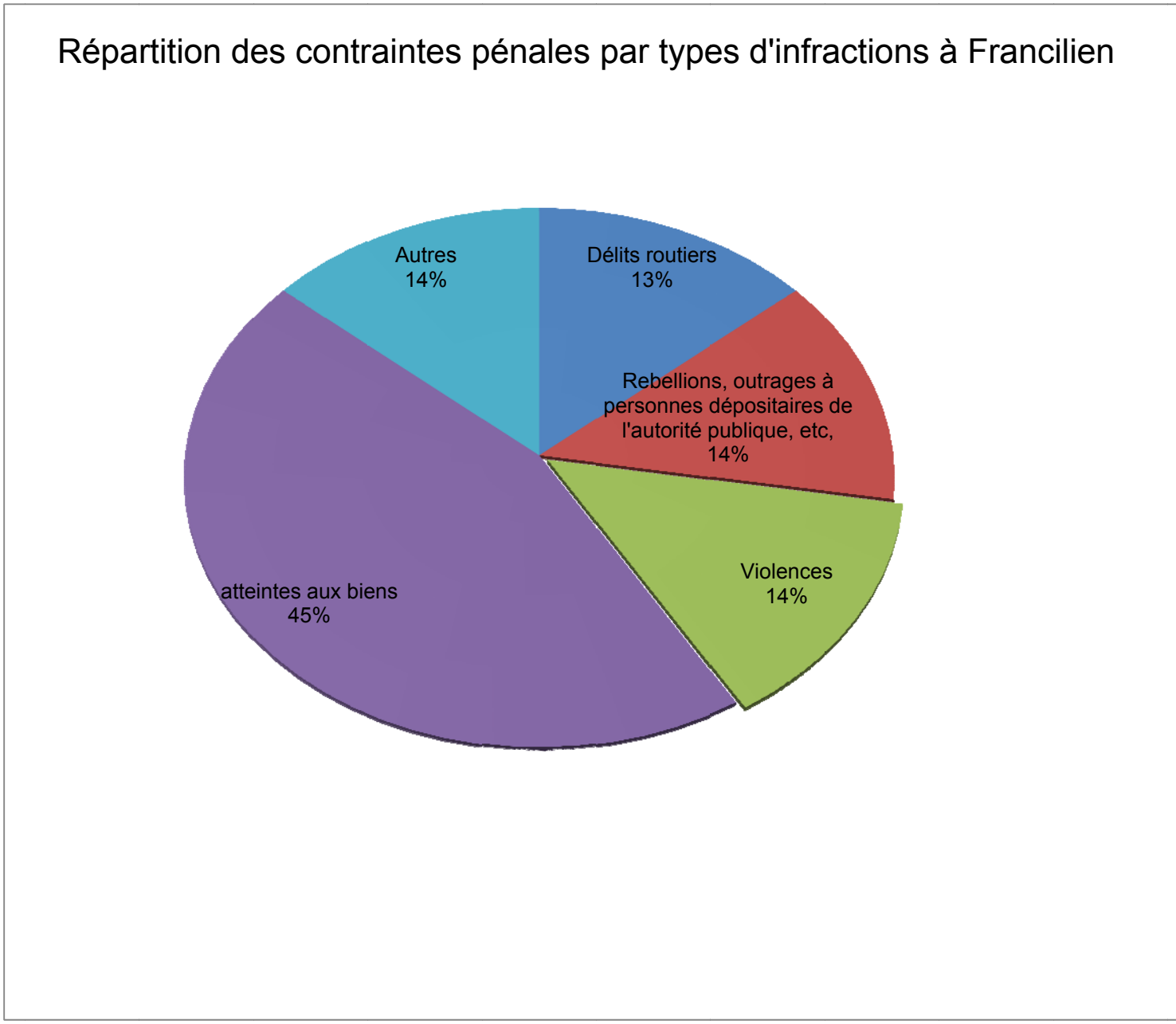
l'interdiction de paraître dans certaines lieux. Il est remarquable que, dans un dossier, un TIG de 160h a été prononcé parmi d'autres obligations

Quant à la peine prononcée par la juridiction de jugement en cas d'inobservation des obligations particulières et plus généralement de la contrainte pénale, elle se situe entre 1 mois et 15 mois d'emprisonnement. Le quantum de peine d'emprisonnement le plus souvent prononcé est 6 mois.

3-3 Ce que nous disent les dossiers de Francilien

Concernant les infractions, Si seulement 25 contraintes pénales ont été prononcées à Francilien, nous n'avons pu retrouver et exploiter que 19 dossier concernant au total 39 infractions qui ont été sanctionnées par cette peine, dans 8 dossiers les prévenus étaient en effet poursuivis pour plusieurs infractions.

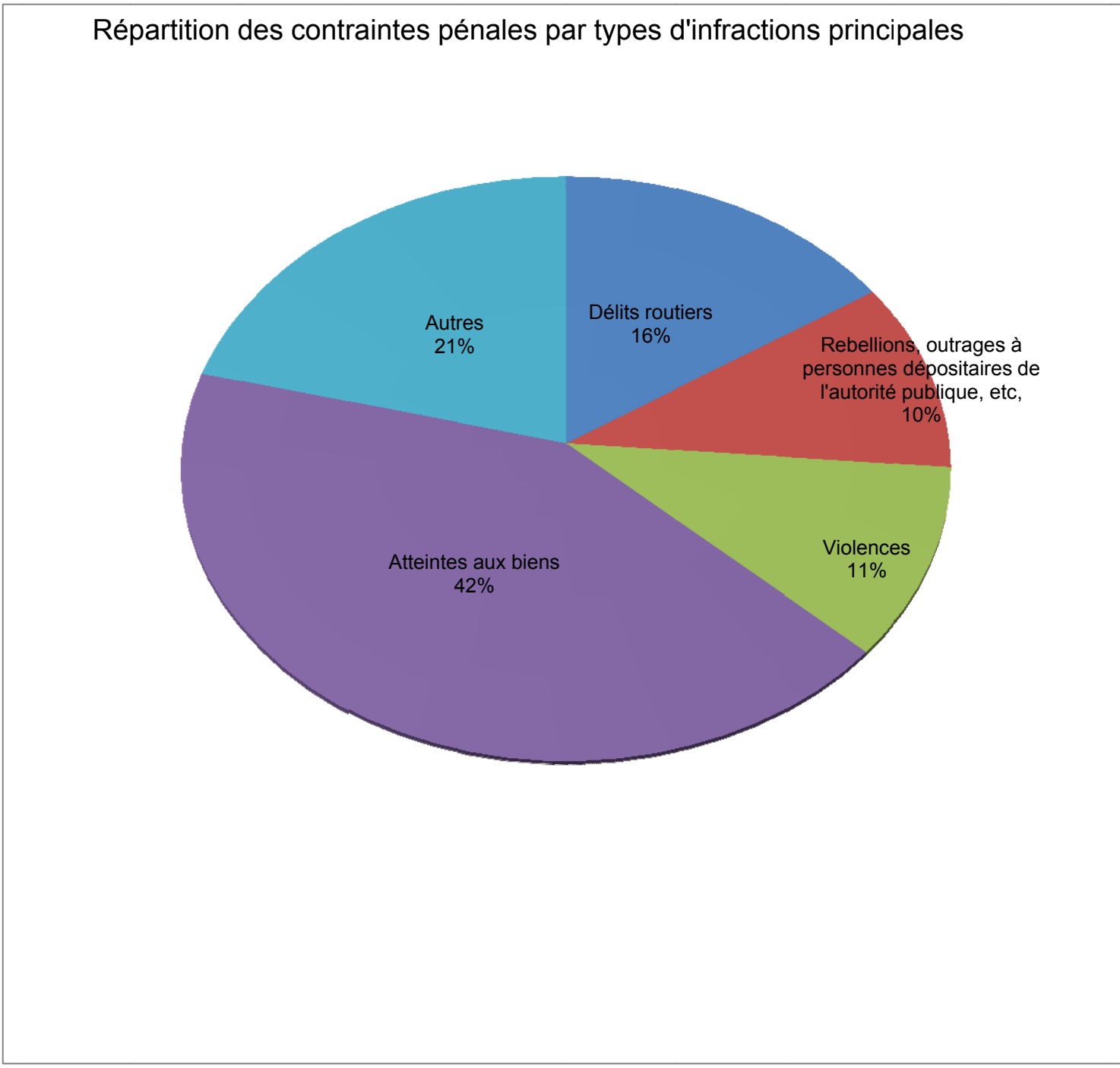
Il est remarquable qu'à Francilien, près de la moitié des infractions sanctionnées par une contrainte pénale sont des atteintes aux biens, caractéristique qui diffère sensiblement



des autres sites.

Lorsqu'est retenue, pour chaque dossier sanctionné par une contrainte pénale uniquement l'infraction principale, les proportions restent similaires (voir graphique ci-dessous).

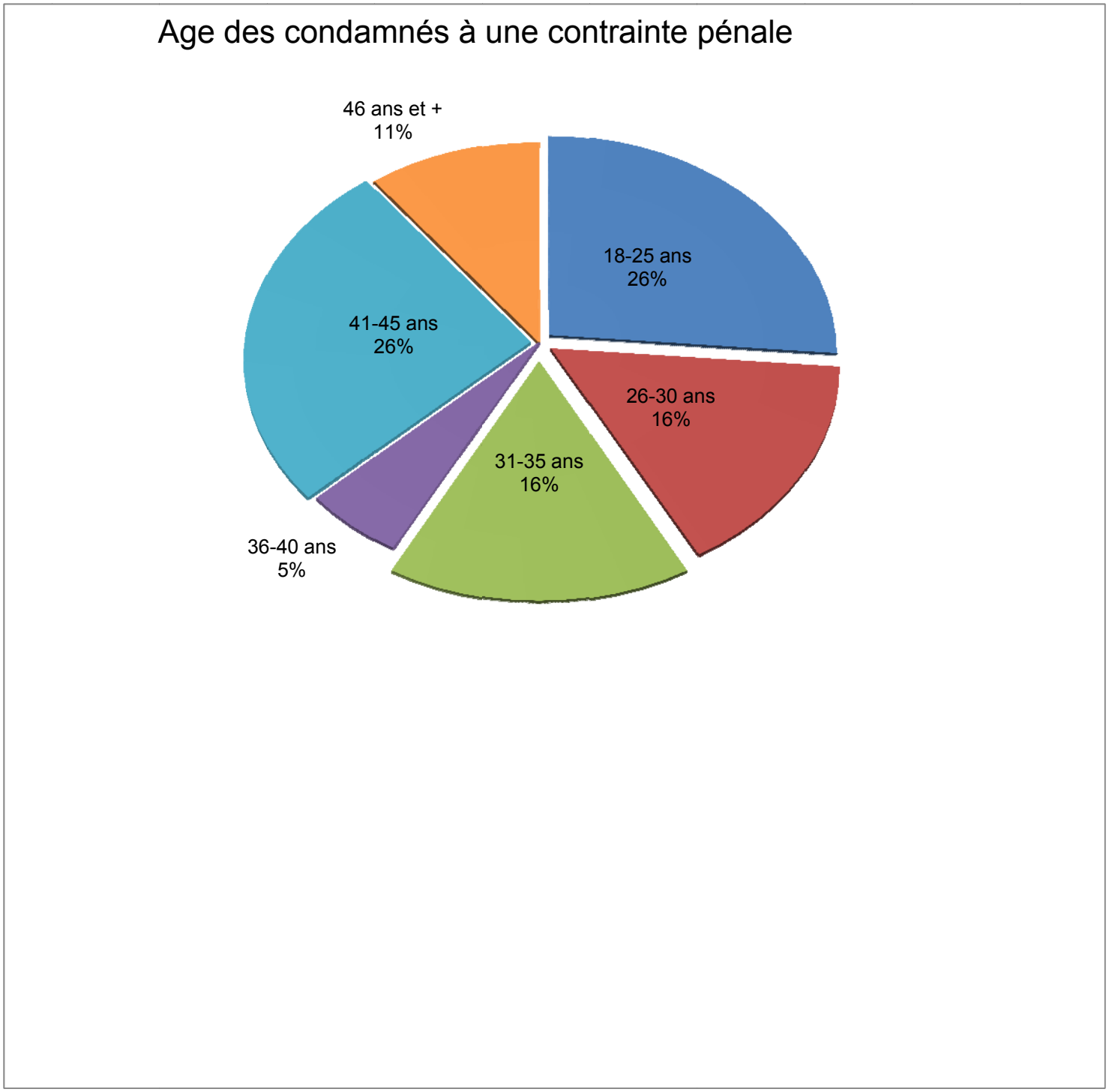
Les délits routiers ne représentent qu'une faible proportion des infractions sanctionnées par une contrainte pénale.



Quant au **profil des condamnés** à une contrainte pénale :

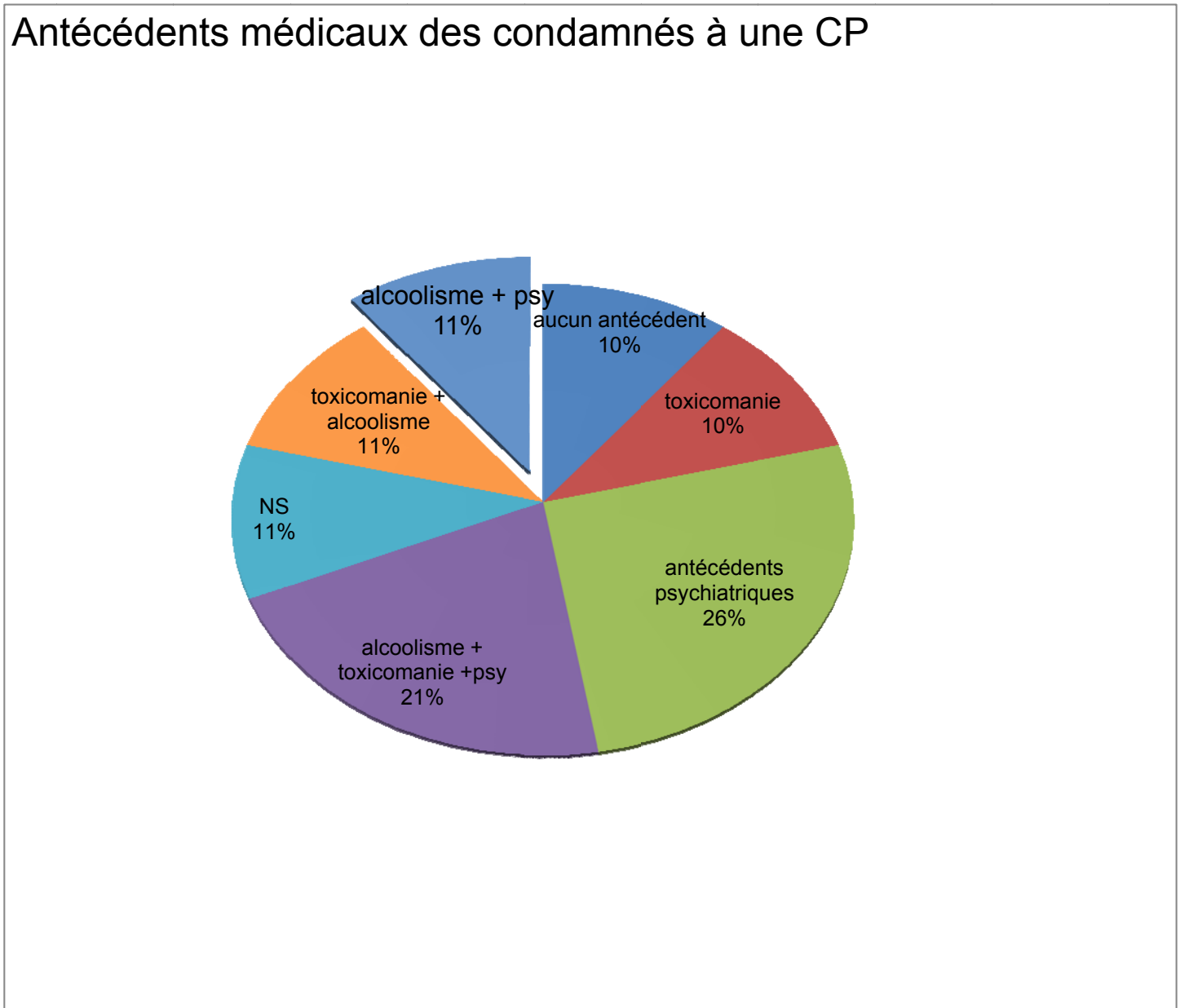
- 17 hommes et 2 femmes ont été condamnés à une contrainte pénale.

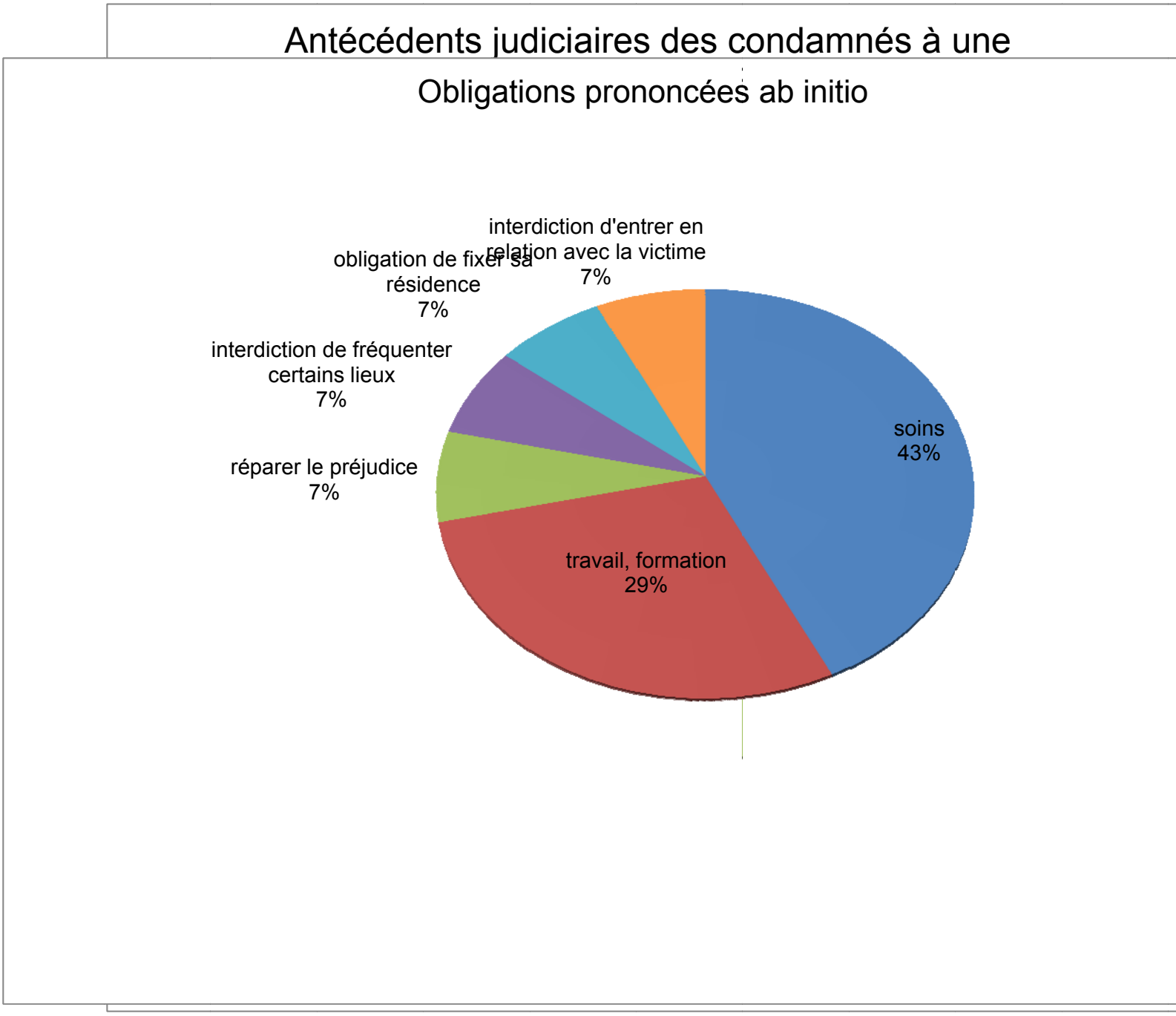
- Les 19 contraintes pénales ont été prononcées pour des délinquants âgés de 18 à 52 ans. On note une légère surreprésentation des moins de 25 ans et des 41-45 ans qui représentent un peu plus de la moitié des condamnés. La moyenne d'âge de ces condamnés à une contrainte pénale est de 34 ans.



- Les dossiers de Francilien nous renseignent également sur la situation professionnelle des condamnés. Sur ces 24 condamnés, 18 sont sans emploi, 4 employés et une personne travaille en intérim.
- Il apparaît également qu'une très grande majorité des condamnés présente des antécédents médicaux. Plus précisément 15 de ces condamnés sont identifiés comme ayant de tels antécédents, cette information n'étant pas renseignée pour 2 personnes et seulement 2 condamnés n'ont aucun antécédent d'ordre médical.

On note une surreprésentation de personnes présentant des antécédents psychiatriques, parmi lesquels deux condamnés sont identifiés en tant que kleptomanes. Au total 58% des condamnés présentent des troubles psychiatriques ou psychologiques, symptômes uniques ou associés à des addictions, comme l'illustre le graphique ci-dessous. L'alcoolisme est également fortement représenté avec 43% des condamnés.





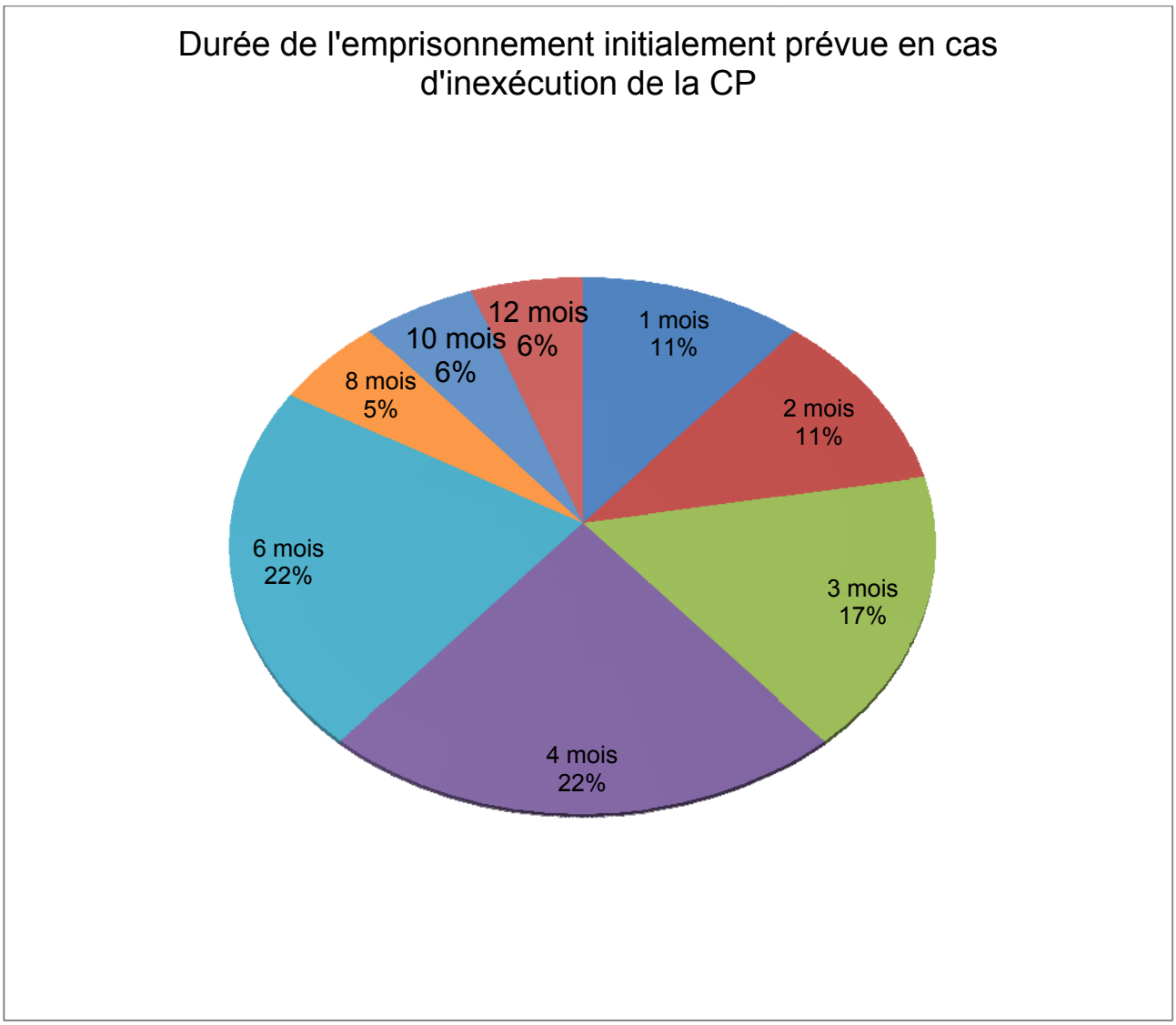
Quant aux antécédents judiciaires des condamnés à une contrainte pénale, la plupart ont déjà été condamnés. Seules deux personnes, en l'occurrence deux femmes, étaient primo-délinquantes. Les autres avaient déjà tous des mentions au casier judiciaire. On remarque en outre que la moitié de ces condamnés avaient plus de 10 mentions, le maximum constaté étant de 40 mentions.

Lorsque la contrainte pénale est prononcée, quelles sont ses caractéristiques ?

Quant aux obligations particulières en premier lieu, il apparaît que les pratiques concernant la détermination *ab initio* du régime d'épreuve dans cette juridiction sont variées. Sur les 19 dossiers, à 11 reprises des obligations ou interdictions ont été prévues par la juridiction de jugement. A 8 reprises, seul le principe de la contrainte pénale a été prononcé à l'issue de l'audience, laissant le soin au JAP, après évaluation par le SPIP, de fixer les obligations particulières.

Lorsque les obligations sont prévues *ab initio*, elles consistent dans la majorité des cas en une obligation de soins (43%) ou de travail (29%). On notera que, comme à Ceflanvo, aucune obligation d'effectuer un TIG n'a été prononcée *ab initio*.

Quant à la peine prononcée par la juridiction de jugement en cas d'inobservation des obligations particulières et plus généralement de la contrainte pénale, elle se situe entre 1 mois (pour des menaces de mort) et 12 mois d'emprisonnement (pour des vols). La durée de ces peines d'emprisonnement est variée même si on note une légère surreprésentation du quantum de 4 mois et 6 mois. La moyenne des peines prévues en cas d'inexécution est de 5.1 mois d'emprisonnement.

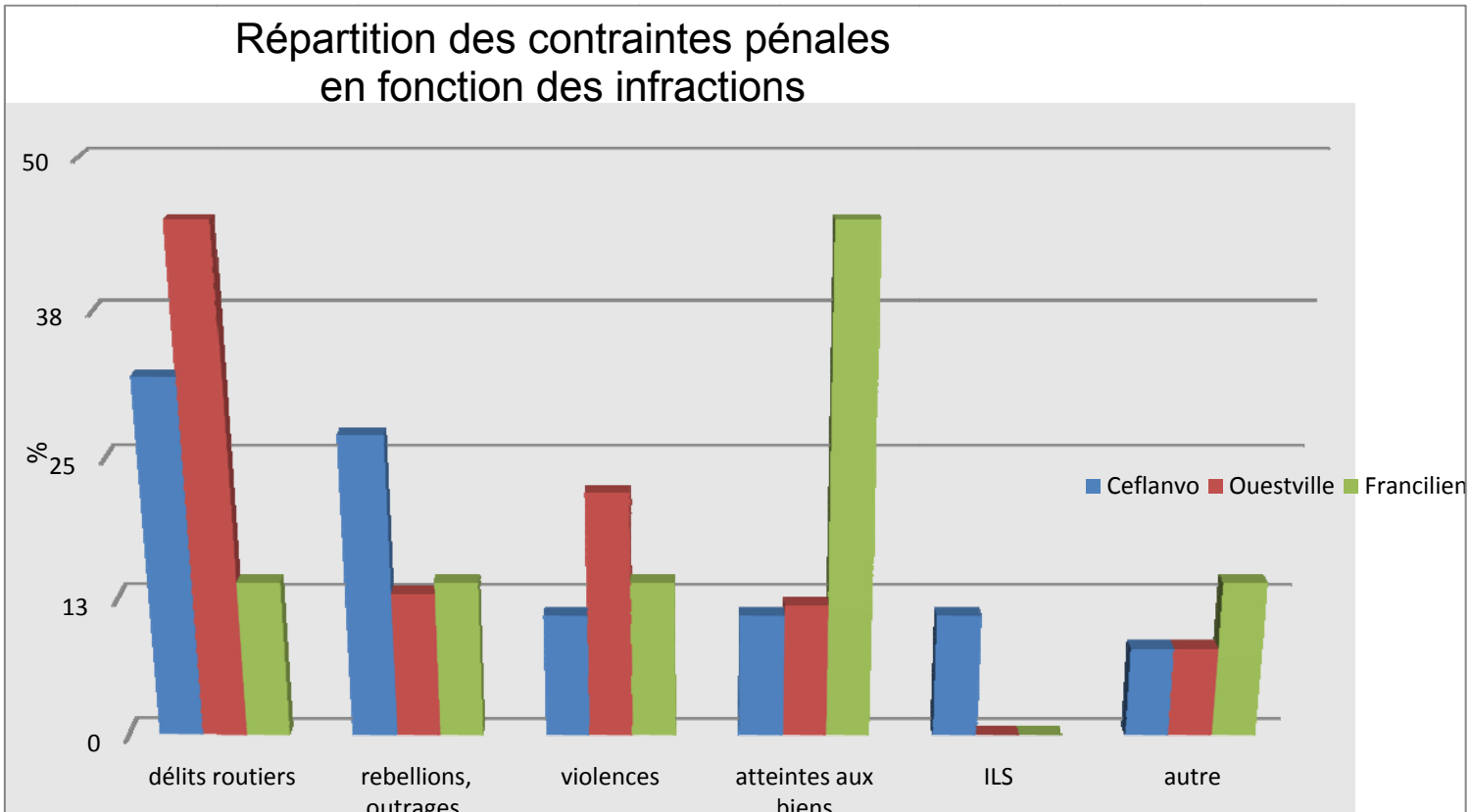


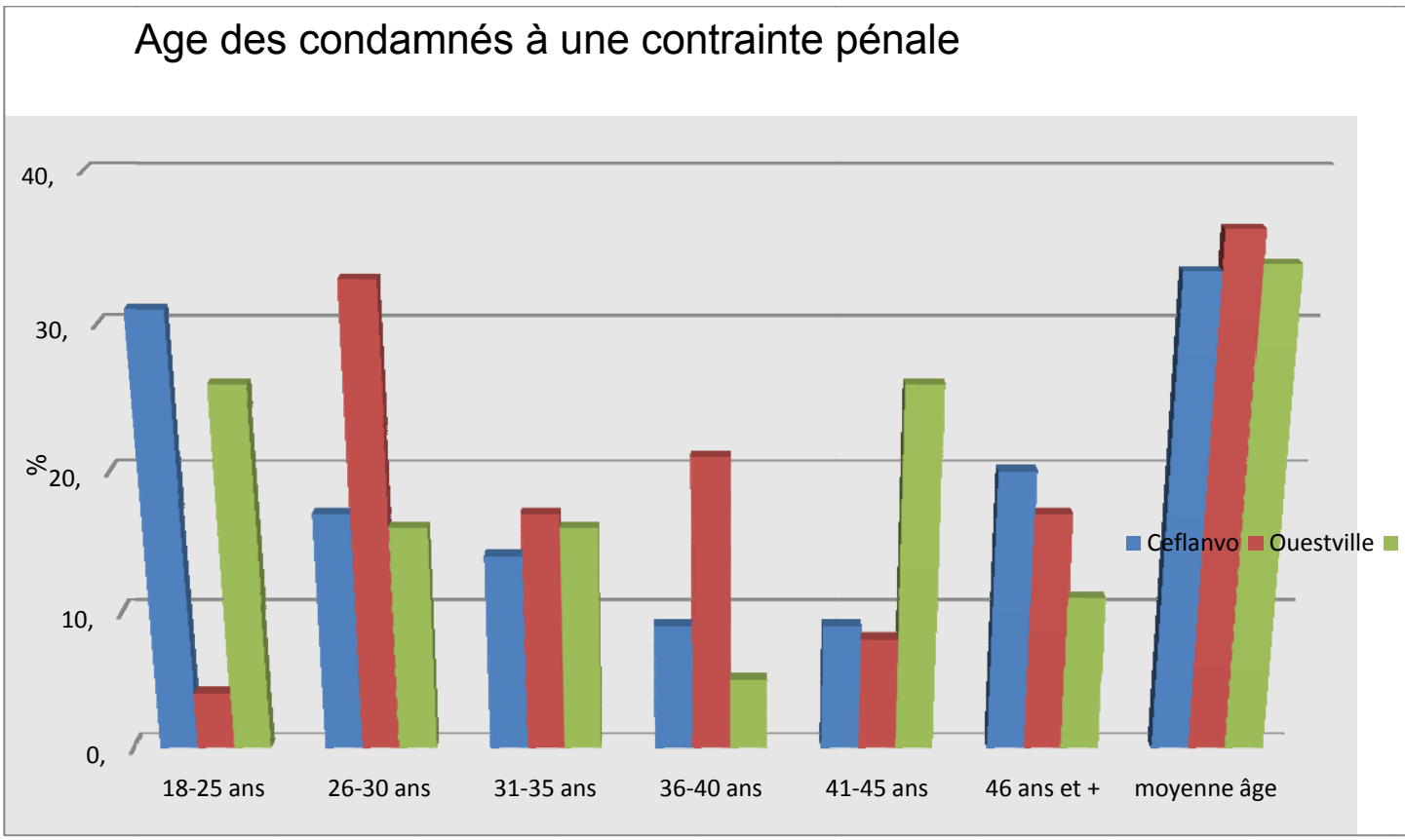
3-4 Les variations entre les sites : essai de compréhension

Concernant les infractions sanctionnées par une contrainte pénale, l'histogramme ci-dessous illustre les disparités existant au sein des trois juridictions dont les dossiers de contrainte pénale ont fait l'objet d'une analyse.

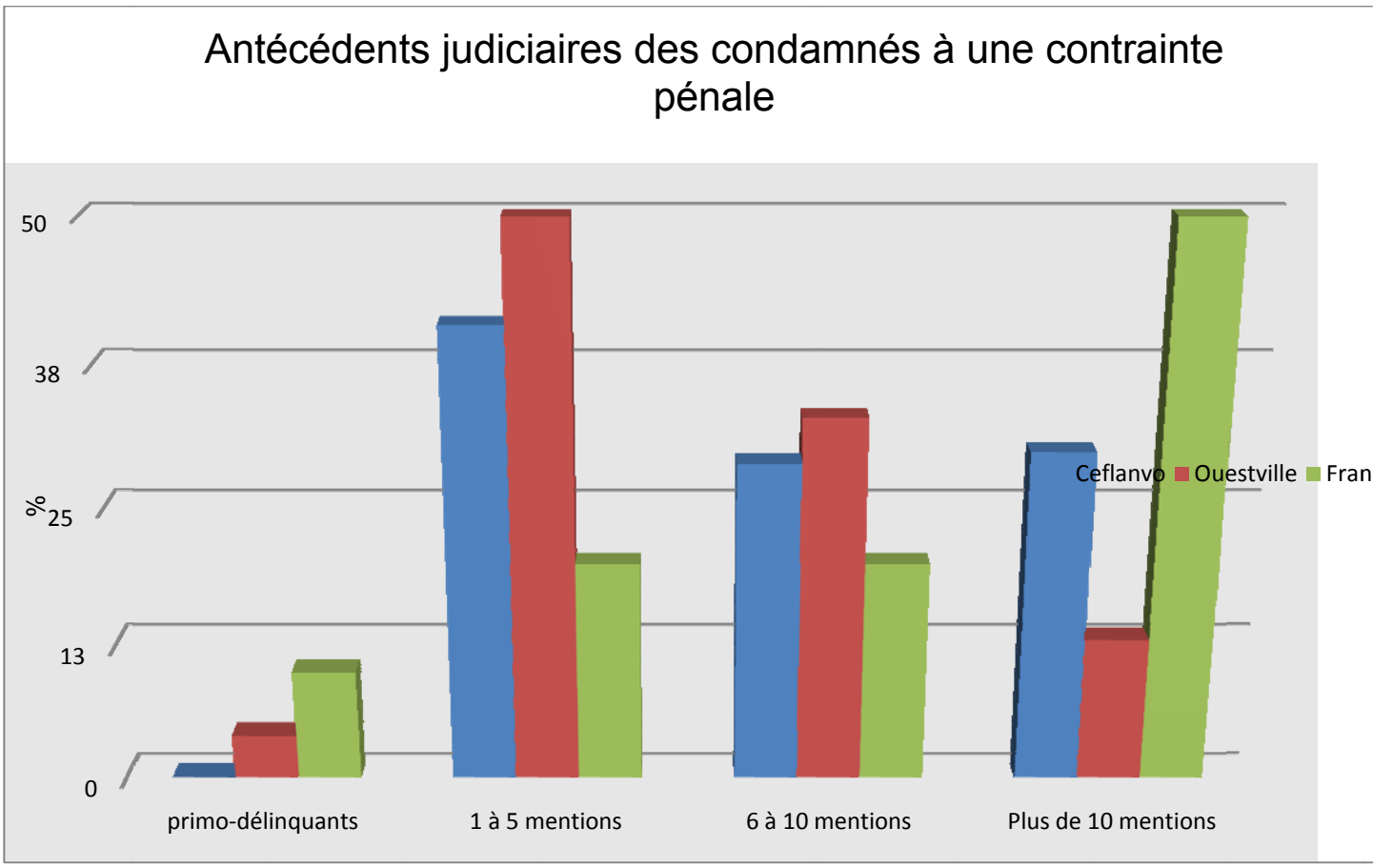
On constate ainsi que la contrainte pénale sanctionne principalement des délits routiers à Ouestville (45% des infractions sanctionnées par une contrainte pénale) alors qu'elle sanctionne principalement des atteintes aux biens (des vols dans la plupart des cas) à Francilien. Il est également remarquable que seul Céflanvo a eu recours à la contrainte pénale pour des infractions en matière de stupéfiants (ILS). Le fait que les juridictions de Ouestville et de Francilien excluent les ILS du champ de la contrainte pénale peut sans doute s'expliquer par le fait que jusqu'au 1er janvier 2017, seules les infractions punies au maximum de 5 ans d'emprisonnement pouvaient être sanctionnées d'une contrainte pénale, or ce quantum est aisément dépassé en matière d'ILS (à Ceflanvo a été recensé un dossier d'ILS dans lequel le prononcé de la contrainte pénale était illégal).

Quant au profil des condamnés à une contrainte pénale, on relève une similitude d'une juridiction à l'autre quant à leur âge moyen allant de 33.5 à 36 ans. Quelques différences sont néanmoins perceptibles, notamment à Ouestville, où les 18-25 ans sont sous-représentés par rapport aux deux autres juridictions, alors qu'au contraire la catégorie des 26-30 ans y est surreprésentée. Les 41-45 ans sont également surreprésentés à Francilien par rapport à Ouestville et Céflanvo.

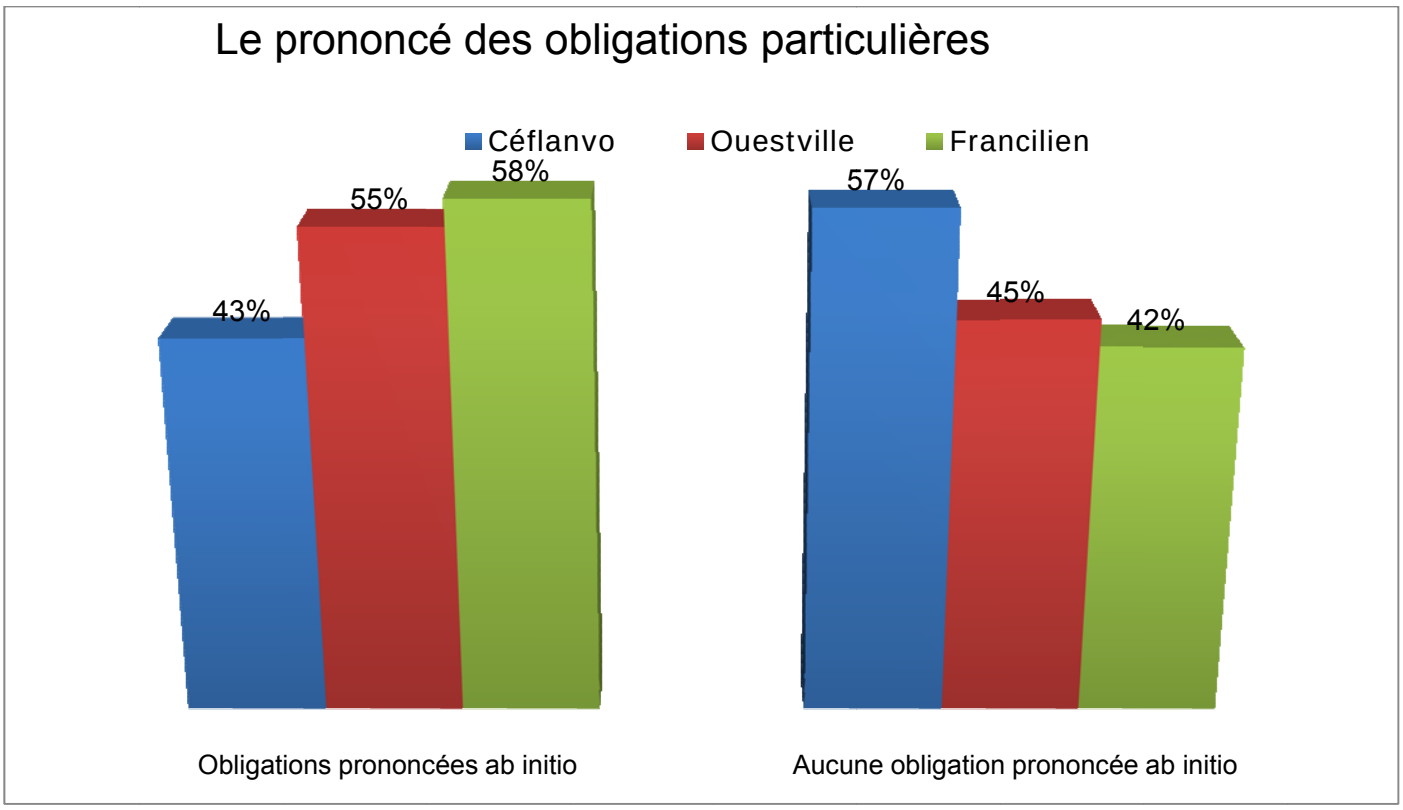




Concernant les antécédents judiciaires des condamnés à une contrainte, quelle que soit la juridiction, la contrainte pénale est très majoritairement voire exclusivement prononcée à l'encontre de personnes ayant déjà été condamnées. « L'épaisseur » du casier judiciaire diffère néanmoins à Francilien où sont largement ciblés les multiréitérants ayant plus de 10 mentions inscrites à leur casier judiciaire, ce qu'illustre l'histogramme ci-dessous.

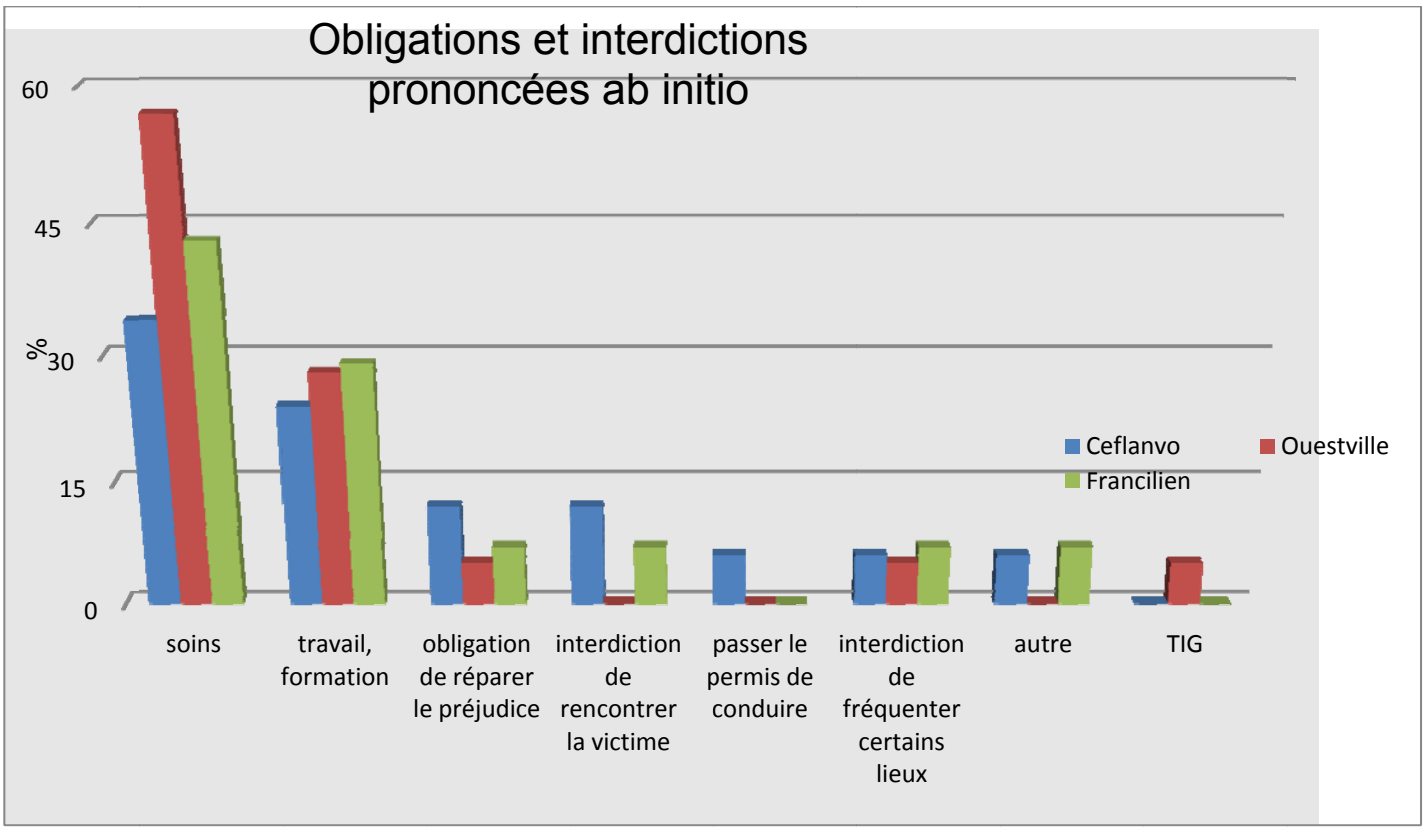


Quant au prononcé des obligations et interdictions particulières, dans aucune de ces trois juridictions il n'est possible de relever une pratique constante. Si à Ceflanvo il est légèrement moins fréquent que dans les deux autres juridictions de prononcer *ab initio* ces obligations ou interdictions particulières, il n'en demeure pas moins que les deux pratiques – prononcé du seul principe de la contrainte pénale par la juridiction de jugement ou détermination par cette juridiction des obligations *ab initio* – coexistent dans chacune de ces juridictions et ce dans des proportions relativement similaires. Ceci correspondrait bien à l'idée de « peine » sur mesure défendue par plusieurs de nos interlocuteurs particulièrement impliqués dans la CP.



Dans les hypothèses où une ou plusieurs obligations sont prononcées par la juridiction de jugement, il est constant, dans ces trois juridictions, que l'obligation de soins est la plus fréquemment prononcée. Vient ensuite, également de manière constante, l'obligation de travail ou de formation.

De ce point de vue des obligations prévues dans le cadre de la contrainte pénale, on ne relève donc en définitive que peu de différences au sein de ces trois juridictions.


Obligations et interdictions prononcées ab initio
60
45
%30
15
0
Ceflanvo
Ouestville
Francilien
soins
travail, formation
obligation de réparer le préjudice
interdiction de rencontrer la victime
passer le permis de conduire
interdiction de fréquenter certains lieux
autre
TIG

Conclusion de la troisième partie

Les résultats ci-dessus exposés doivent être pris avec circonspection, dans la mesure où, comme nous l'avons précisé, il ne nous a pas été possible d'accéder à l'intégralité des dossiers de CP sur l'ensemble des sites composant notre échantillonnage. Là où elle a été possible, cette analyse des dossiers nous a néanmoins permis d'aller au-delà des discours des acteurs de la CP pour voir comment elle était appliquée en pratique. Il apparaît ainsi que même dans les sites où il y a eu une réflexion sur la CP, sur son public cible ou bien encore sur la question du moment de la détermination des obligations, force est de constater qu'il y a une différence entre le discours des promoteurs de la CP et la réalité des dossiers. C'est particulièrement le cas à Ceflanvo où alors qu'était affirmée la volonté de laisser les JAP et le SPIP définir les obligations et interdictions accompagnant la CP, il apparait en définitive que, dans près de la moitié des procédures, les obligations sont définies dès l'audience. Mauvaise circulation de l'information au sein de la juridiction ou résistance avérée de certains magistrats à la CP ? Quelles qu'en soient les raisons, les orientations décidées localement quant à la mise en œuvre de la CP peinent à se concrétiser et encore plus à se pérenniser autour d'une pratique uniforme.

Si l'analyse de ces dossiers montre une diversité des pratiques tant au sein d'une même juridiction qu'entre différents tribunaux, des points de convergences ont aussi été relevés. Le premier a trait à certaines caractéristiques des profils des condamnés à une CP qui, pour la très grande majorité d'entre eux, ont déjà un casier judiciaire conséquent ; un autre porte sur les obligations prononcées qui, particulièrement lorsqu'elles le sont à l'audience, diffèrent peu de celles du SME avec une prépondérance de l'obligation de soins, dont le prononcé est souvent systématique en cas d'infractions relevant de la délinquance routière en lien avec l'alcoolémie, ce qui pourtant, selon certains SPIP n'est pas forcément utile. Même lorsque des juges prononcent une CP, ils reprennent, pour certains, les habitudes qui sont les leurs en matière de SME.

Cette plongée dans les dossiers de CP a permis également de mettre en exergue l'influence directe que peut avoir le parquet sur son prononcé. Il apparaît ainsi, à Ceflanvo où une analyse exhaustive des dossiers de CP a pu être réalisée, que le parquet, promoteur sur ce site de la CP, au moins dans un premier temps, a joué un rôle conséquent dans son prononcé soit en proposant des CP dans le cadre des procédures de CRPC soit en la préconisant dans ses réquisitions. Le moindre investissement du parquet intervenu dans un second temps a coïncidé avec l'essoufflement de la CP sur ce site à partir de

2016. Il est possible d’en déduire que le parquet est un levier qui, s’il est actionné et soutenu sur la durée, peut être un facteur efficace en termes de développement de la CP.

4- CE QUE NOUS DISENT LES JUSTICIABLES

Si les dossiers nous apportent des éléments de confirmation par rapport à ce qui a été analysé dans les parties précédentes, tant en termes d'hétérogénéité des pratiques que de difficulté à appliquer une politique pénale dans le cas de la CP, y compris lorsque des consultations antérieures ont cherché à la faire, l'analyse des entretiens conduits avec les justiciables est à manier avec encore plus de prudence. En effet, contrairement aux entretiens menés avec les professionnels, qui ne se sentent pas menacés, une enquête auprès des justiciables dans le cas qui nous occupe pose un certain nombre de limites méthodologiques. D'une part, l'accès aux condamnés s'est révélé un exercice assez compliqué, dans la mesure où ils ne sont pas très nombreux, ils n'ont pu être contactés qu'au moment de leurs passages aux SPIP, et où ils n'ont pas toujours compris ce que nous voulions d'eux. D'autre part, au-delà de ces considérations pratiques, une telle approche pose des ques-

tions éthiques : demander à des personnes leur avis sur la peine à laquelle ils ont été condamnés, alors qu'ils sont encore sous main de justice, peut biaiser les propos tenus en entretien, puisqu'une partie des justiciables peuvent le faire en vue de répondre aux attentes supposées du SPIP. Le fait de les rencontrer dans un lieu qui n'est pas neutre, de ce point de vue, ajoute encore à la confusion qu'ils peuvent ressentir. Surtout que les contacts qui ont été établis l'ont été par l'intermédiaire de leur CPIP référent. Cet intermédiaire institutionnel a pu influencer les motivations d'acceptation et le discours recueilli, même si les entretiens ont été réalisés en tête-à-tête, sans la présence des CPIP. L'un des condamnés a d'ailleurs indiqué qu'il avait accepté la demande d'entretien pour *« faire le bon élève »*. En outre, un plus grand nombre d'entretiens avec les condamnés étaient prévus, mais plusieurs ne sont finalement pas présentés à leur rendez-vous avec le SPIP. De ce fait, le corpus d'entretiens est relativement faible, ce qui ajoute aux autres limites celles de la représentativité. Nous ne disposions pas, en effet, du temps et des moyens nécessaires pour interroger un grand nombre de ces condamnés.

Une certaine méfiance peut être ressentie chez certains condamnés, comme le montre notamment le refus d'être enregistré de la part d'un des enquêtés libéré sous contrainte. Si elle peut entrainer un discours peu développé et biaisé, notamment concernant les aspects relatifs à leur vie privée et la relation établie avec le CPIP, les enquêtés ne se gênent toutefois pas pour critiquer la peine prononcée à leur égard (CP ou LSC).

Il est cependant intéressant de faire parler directement les justiciables plutôt que de laisser parler les professionnels à leur place. On mesure ainsi les décalages qui peuvent exister entre les projections que font les seconds sur les attentes et opinions des premiers, et sur ce que ces derniers ressentent. L'aspect qualitatif, même éclaté, recueilli à travers ces entretiens, apporte ainsi de nouveaux questionnements.

L'un des premiers concerne d'ailleurs l'accès à ces intéressés. Sur tous les sites, le contact s'est fait, nous l'avons dit, par les SPIP. Or, partout, il nous a fallu insister assez fortement afin d'obtenir des rendez-vous. Outre les difficultés matérielles réelles qui existent, en raison notamment du faible nombre de personnes concernées - il faut être présent le jour où la personne se présente, qu'elle aie le temps et l'envie de répondre aux questions d'un inconnu, qu'elle soit dans un état d'esprit propice, qu'elle soit présente au rendez vous fixé, et à l'heure -, on ressent une certaine réticence de la part des CPIP. Ceci peut se comprendre : ils rechignent à rompre la relation privilégiée qu'ils ont bâtie avec le condamné en « ouvrant » ce contact à des intervenants extérieurs dont ils visualisent mal les attentes. On peut aussi se demander si les CPIP en question, et certains directeurs de SPIP, ne voyaient pas avec inquiétude se profiler, à travers ces entretiens, une évaluation voire une inspection de leurs pratiques. Ils ont d'ailleurs choisi les personnes rencontrées. Sur l'ensemble des sites, nous n'avons pu réaliser qu'une dizaine d'entretiens, ce qui est loin de constituer un corpus exhaustif. Un tel exercice serait très utile pour mesurer l'impact de la CP sur l'ensemble des justiciables, mais dans des conditions de travail qui en feraient l'axe principal d'une autre recherche.

Toutes ces précautions ayant été avancées, nous présenterons ici quelques résultats, source d'interrogations futures plus que de réponses définitives.

Par exemple, s'agissant de la seule personne rencontrée sur l'un de nos sites, le CPIP qui la suivait nous a assuré que la mesure de la contrainte pénale lui avait bien été expliquée. Par conséquent, la personne devait en théorie parfaitement savoir de quoi il en retournait. Pourtant à notre première question « *pouvez-vous m'expliquer ce qu'est la contrainte pénale ?* », le justiciable répondait « *la contrainte pénale … on est bien par rapport au bracelet ?* ».

Au fil de la discussion, elle nous disait cependant que c'était « *pour avoir un suivi de près* » mais que « *entre la mise à l'épreuve, la contrainte pénale, c'est un peu mélangé* ». Ce mélange s'explique par le fait que cette personne est à la fois suivie dans le cadre d'un SME (assortie d'une obligation de soin) et d'une CP par le même CPIP : « *en fait, on fait d'une pierre deux coups* ». La confusion est donc normale. Mais le même justiciable ajoute qu'il ne sent pas en quoi le suivi dans le cadre de la contrainte pénale est plus rapproché, alors même qu'il est en mesure – normalement – de comparer les deux types de suivi.

Nous avons également eu un échange avec cette personne au sujet de la menace de l'emprisonnement qui accompagne la CP :

> « Intervieweuse 2 : Quand on vous a condamné à la contrainte pénale, est-ce que vous avez eu l'impression que vous aviez échappé à l'emprisonnement ou pas du tout ?
> *INTERVIEWÉ : Oui, d'une certaine façon oui quand même.*
> Intervieweuse : Le juge prévoit des fois que le non respect des obligations pourra conduire à des sanctions qui pourront conduire des fois à l'emprisonnement. C'est le cas pour vous ?
> *INTERVIEWÉ : Si je ne respecte pas mon suivi, oui et c'est le cas de tout le monde je pense. Si la mesure n'est pas suivie, forcément le juge va être là. Je lui ai dit de faire cela, il ne respecte pas.*
> Intervieweuse : Et vous le vivez comment cette sanction du non respect des règles de droit ? Vous voyez vraiment cela comme une épée de Damoclès ?
> *INTERVIEWÉ : Oui mais quelque part, on en a besoin ; c'est cela aussi qui nous fait tenir, qui nous aide aussi. Il y a le suivi d'un côté mais on sait que d'un autre, si on ne respecte pas, on sait ce qui nous attend. Ce n'est pas une surprise. »*

Si l'on en croit cet échange – mais, encore une fois, il est difficile de ne se fonder que sur un seul cas pour l'ériger en résultat -, la menace de la prison jouerait comme un moteur pour contraindre cette personne à suivre ses obligations, sans que l'on sache réellement, dans ce cas précis, si la personne dit cela pour se conformer à une attitude prescrite qu'on attendrait d'elle ou si elle le pense vraiment.

Des extraits d'entretiens, réalisés avec d'autres condamnés sur d'autres sites, nous montrent un ressenti tout aussi ambigu à l'égard de la CP, et surtout des différences qu'il peut y avoir avec un SME :

> Intervieweuse : Quelle est votre avis général sur cette mesure, la CP et sur le suivi par rapport au SME par exemple :
> INTERVIEWÉ : *« J'ai le sentiment que l'on est un peu plus suivi et un peu mieux ».*
> Intervieweuse : Et sur la fréquence des convocations au SPIP ?
> INTERVIEWÉ : *« Non là-dessus il y a pas trop de différences en fait… La fréquence des convocations c'est les mêmes (…) En fait, dans la prise en charge globale il y a plus de suivi car avec le SME, vous allez à info-drogue faire tamponner votre papier et c'est tout ! L'obligation de soins ça s'arrête-là. Donc bon, au final on n'y va pas plus que ça. Il y a un « laxisme » avec ça c'est clair ».*
> Intervieweuse : Et donc cette fois-ci, vous diriez que c'est le cadre de la CP qui vous conduit à être plus rigoureux dans le soin ? *:*
> INTERVIEWÉ : *« Oui et non, là sur la prise en charge pour ma conso de matière, c'est moi qui a eu cette démarche de soins, que j'avais déjà entreprise avant d'être recondamné à cette CP. Je fais cette démarche de soins parce que c'est mon souhait ».* […M.X nous précise qu'il a été condamné à cette C.P pour ne pas avoir respecté le suivi du SME].
> Intervieweuse : La CP n'a donc pas eu d'incidence sur votre choix de suivre ce parcours de soins ? :
> INTERVIEWÉ : *« Non non…Aucune incidence non…Sur l'arrêt des produits, aucun rapport !* […sourire ironique/narquois)

Ce condamné a l'impression, c'est du moins ce qu'il affirme, avoir été acteur de la CP :

> Intervieweuse : Comment avez-vous vécu cette « phase d'évaluation » de 3 mois en début de mesure ? Est-ce que vous avez le sentiment d'avoir été écouté ? Entendu ? D'avoir été « acteur » de la construction de la mesure ? C.à.d est-ce que vous avez le sentiment qu'on vous a demandé votre opinion ? Que votre avis et idée/opinion ont été pris en compte ?
> INTERVIEWÉ : *« Oui j'ai eu le sentiment qu'on m'a demandé mon avis ; enfin je veux dire je suis là pour assumer mes responsabilités et effectuer ma peine mais je trouve que le CPIP a été plus à l'écoute et qu'on a réfléchi ensemble au suivi. Après, ça n'a pas été trop compliqué non plus car le soin ça a été ma démarche, j'avais déjà commencé un suivi avec info-drogues comme je le disais avec la CPIP, et donc j'étais pas opposé à une obligation de soins. Après le CPIP s'assure que l'on assiste bien aux convocations avec le médecin ».*

Mais le même relativise, lorsqu'on le relance, les différences de pratiques avec le SME :

> *« Non en fait il n'y a pas vraiment de différences avec le SME par exemple que j'ai eu 2 fois. Après c'est normal je veux dire c'est pas le but qu'ils nous aident, je veux dire c'est pas leurs rôles non plus de faire les démarches pour nous, un moment ils peuvent nous orienter mais après voilà, leurs boulots c'est de vérifier qu'on fournit les justificatifs. Par exemple, là avec la CP pour l'obligation de travail bon, c'est comme pour le SME : on me demande de justifier de quelques démarches d'inscription, de montrer que je fais bien quelques petits boulots de temps en temps mais voilà, c'est pas une obligation de faire ; enfin, je veux dire c'est pas une obligation de trouver un travail… »*

Quant aux rapports avec le JAP, il est circonspect, voire critique sur son apport :

> *« Pour la CP en elle-même, j'ai eu deux RDV pour le moment : un premier RDV après le rapport du SPIP [= fin « phase d'évaluation pour notification des obligations/interdictions] pour me dire les obligations qu'il avait décidé et puis un RDV au bout d'un an où il voulait « faire un point[83] » sur comment ça se passait. Mais bon, au final, j'ai eu le sentiment que c'était les mêmes RDV, qu'il n'avait rien de plus à me dire, moi non plus donc bon…Je me dis que c'est un peu une perte de temps ; aucune information nouvelle etc…Ce que je me demande c'est : « Est-ce que ça fait perdre du temps au juge ou pas ?...Est-ce que c'est inutile pour lui ce RDV ? » ! Car en fait, le JAP a fait quoi : il m'a lu le rapport du CPIP ; sauf que le CPIP me l'avait déjà lu de toute façon quand on s'était vu. Donc moi je n'ai rien appris ! Et le JAP l'avait lu aussi donc ! Et en plus, je trouve que le JAP a la lecture de quoi, une page de rapport ? Et avec ça, il a quoi ? « Genre » 20 min pour étudier le dossier avant la convocation donc bon ! Là il m'a dit voilà, la fin de mesure interviendra en mars/avril 2017. J'aurais pensé avoir un RDV plus sur la fin de mesure. Après, c'est mon avis, par rapport à ma situation perso ; peut-être que pour d'autres ça a un intérêt, je sais pas ».*

Enfin, sur l'influence de la CP sur la récidive, il émet des doutes :

> *« Franchement ? Je sais pas…Je veux dire, si la « dérive » est prise à temps, pour certaines personnes oui, peut-être que la CP peut servir…Mais sur les multirécidivistes[84] je pense que ça ne change pas grand-chose en fait…Sur des 1ères ou 2ème condamnations, oui, ça pourrait aider car il y a cette période où on fait l'évaluation, donc on voit le CPIP vite et plusieurs fois rapidement, et tout ; mais sur des personnes qui ont déjà eu plusieurs condamnations, pfff, franchement, je vois pas trop la différence. Après, c'est vrai que si ça peut venir remplacer les petites peines de prison, pourquoi pas au fond, ça peut être plus utile que la prison. Car vous savez, l'expérience en prison, c'est très formatrice…On y rentre en connaissant personne ou souvent peu de monde dans le milieu quand c'est la 1ère fois…Et on se fait des connaissances, c'est obligé ; donc quand on sort, bah on a tel ou tel contact ! Moi j'ai peu témoigné de cette réalité avec mes condamnations pour trafics et transports de stup, trafic en bande organisée, etc. J'avais surtout eu du sursis avant car les faits s'étaient passés quand j'étais mineur et tout ; et puis pour récidive de possession en grosse quantité j'ai eu un SME avant la CP. Et c'est pour ça, franchement, la prison ça a pas aidé pour ça…Après, est-ce que la CP peut vous sortir de là ? Je sais pas ».*

Un autre entretien réalisé sur le même site montre aussi des signes positifs, même le condamné est en attente de la décision du JAP, 6 mois après l'audience de jugement :

---

[83] Rappelons que la CP impose une évaluation annuelle par le SPIP qui fait l'objet d'un rapport transmis au JAP. Le JAP n'a pas l'obligation légale de convoquer la personne condamnée mais peut le faire. Certains magistrats nous ont indiqués en entretien se saisir de cette opportunité pour convoquer l'intéressé afin de procéder à une évaluation annuelle ; ce qui permet de faire un point sur la situation, de rappeler le sens de la mesure, et de garder un « lien » avec la PPSMJ et de se « replonger dans le dossier » de façon plus régulière que pour les autres mesures où le JAP reçoit le plus souvent simplement un rapport de fin d'étape pour archivage de la mesure et ne revoit pas la PPSMJ de toute la mesure (sauf si incidents).

[84] Rappelons que M.X peut-être qualifié de « multirécidiviste » : plusieurs condamnations au B1, avec diverses peines dont SME, emprisonnements avec sursis et fermes.

« En fait, je suis déjà suivi par le SPIP pour d'autres mesures en cours. Pour un SME j'ai déjà une obligation de travail. C'est pour ça aussi que dans l'évaluation, avec ma CPIP on a dit que c'était peut-être pas nécessaire de me remettre une obligation de travail vu que j'en ai déjà une ».

« Comme je vous disais, j'ai déjà tout eu avant la CP : prison, SME, PSE etc. Donc là, on me redonne une chance avec la CP. C'est la 1ère fois que je trouve que c'est adapté selon le profil. C'est pas mal ça ». [M.X nous explique en effet qu'il prend cette CP comme une vraie chance d'échapper à la prison car cela faisait 2ans qu'il « s'était calmé », il a aujourd'hui un bébé et un travail, et donc la prison aurait coupé cette réinsertion].

« Pour moi, c'est la 1ère fois qu'il y a cette confiance avec une CPIP. Je sais pas si c'est la CP qui permet ça mais en tous cas, c'est bénéfique, cette confiance. Car on peut avoir des discussions, des vraies discussions qui me soulagent ; je me sens plus apaisé quand je sors de mon RDV avec la CPIP »

« Là, par exemple, je suis sous CP car j'ai fait du bruit dans mon appartement ! Et voilà, 2 ans de CP, à cause de mon casier judiciaire ça. J'avais bu ce soir-là, et j'ai pas pensé à mon fils. Il était pas là, je l'avais pas ce soir-là ; j'ai consommé de l'alcool fort (ce que je fais jamais car je sais ce qui passe si je bois ça) ; mais voilà, j'étais chez ma mère, elle n'avait pas de bière, du whisky, alors j'ai bu 2 ou 3 verres et on s'est engueulé et voilà, les voisins ont appelé les flics. Mais je dis pas ça pour ne pas assumer : j'ai toujours assumé ce que j'ai fait. A chaque condamnation, j'ai jamais cherché à fuir mes responsabilités. Je déconne ; j'assume. C'est pour ça que le suivi avec la psy, ça me fait du bien et que je veux continuer et en trouver un bien. Car je veux plus perdre mes moyens ».

Son expérience antérieure de la prison l'amène à un rejet, contrairement à la personne entendu sur le premier site :

« C'était il y a 10 ans la prison. J'ai fait 2 ans. Franchement, la prison, ça sert à rien ! D'abord, ce qui compte, c'est son intégration. Comme dans tous milieux violents, faut se protéger, faut se faire accepter, faut trouver « les bonnes personnes »…Et ça, ça prend le pas sur tout le reste. Vous pensez qu'à ça : faut survivre et se créer des relations. Alors le reste, vous avez pas le temps d'y penser. La prison ça n'a pas été bénéfique non, c'est clair. En sortant, j'avais le sentiment de savoir encore plus de choses… »

Dans ce cadre, la CP équivaut à éviter la prison, ce qui est un soulagement :

« Je me suis senti soulagé de ne pas retourner en prison : c'était perdre ce que j'avais fait de bien pour me réinsérer. Après, j'avais le souvenir du CPIP qui lisait votre dossier, vous jugeait à partir de votre casier et se contentait de jeter un œil sur vos justificatifs. Là, c'est différent car la CPIP sent que vous avez envie de vous en sortir. C'est pas que parce que tu vas pas en prison que la CP c'est bien. Par exemple, avec le PSE non plus tu vas pas en prison mais tes problèmes vont pas se régler parce que tu restes chez toi. Là, ça s'adapte à toi ; pendant 2 ans tu as la même CPIP. Il y a un vrai suivi. C'est le point positif ».

Mais il insiste aussi sur la qualité de l'écoute, et le temps que la CPIP chargée de son dossier prend avec lui :

« Bon, ma CP c'est pour 2 ans. Sur le coup, ça m'a paru long au début car j'ai fait le parallèle avec le SME que j'avais déjà eu…Tu te dis la CP c'est quoi en fait ? Tu lis le compte-rendu sur la CP qu'on te donne et là tu vois que tu vas avoir des RDV fréquents…On se dit que ça va être un RDV par semaine ! Alors tu te dis que 2 ans, ça va être long ! Mais ensuite on m'a bien expliqué ce que c'était que la CP et peut-être aussi que ça se passe bien avec ma CPIP. Donc une fois expliqué, j'ai pas trouvé que c'était plus contraignant qu'autre chose et j'ai été conforté dans cette idée parce que mes RDV avec ma CPIP sont intéressants, on a une bonne discussion ».

« En plus, moi j'ai eu 2 PSE et j'ai aussi eu des SME : franchement, la CP c'est axé sur les « vrais » problèmes. C'est facile d'aller se soigner : il suffit de dire ce que la personne pense, ce qu'elle a envie d'entendre et voilà. Là, avec la CP, on m'écoute. La CPIP ne regarde pas sa montre. J'ai l'impression de me dire qu'elle m'écoute. Avant dans les autres trucs je trouvais que les CPIP étaient un peu « blasés »…Là c'est de l'énergie mutuelle, de la motivation…De voir qu'on s'intéresse vraiment à votre situation ça créé de la motivation réciproque quoi…Avant, dans les autres mesures, c'était très court les RDV ; c'était formel ».

Un troisième condamné émet lui aussi, comme les deux premiers, un avis positif

Sur la « *phase d'évaluation* » : *« Oui, j'ai trouvé ça bien. Ca permet de poser les problèmes sur la table ; ça permet d'évaluer les difficultés ; de mettre en place des objectifs pour l'avenir, du travail et d'entreprendre des soins aussi…et puis voilà quoi ».*

« C'est une bonne chose la contrainte pénale. C'est une alternative à la prison. Le JAP a des garanties ; il voit en face de lui que la personne est bien suivie. Bon, à mon avis c'est pas pour des délits graves de toute façon qu'on vous condamne à une CP, mais quand une personne a un logement et présente les garanties nécessaires et tout ça, la CP est bien faite. Ca permet d'être suivi, de devoir faire plus d'efforts. Vous savez, quand vous avez une peine de prison, bah vous faites votre peine et vous devez plus rien. Là, la Justice vous demande des comptes, vous convoque, vous suit, vous lâche pas. Chacun y gagne à mettre du sien dans l'histoire ».

« Pour moi c'est différent qu'avec les autres mesures. Il y a plus de suivi, socialement je veux dire. Avant, j'avais plutôt l'impression que la Justice donne une peine et qu'elle ne connaît pas le prénom de la personne qu'elle condamne ; qu'elle cherchait pas à comprendre son histoire, son parcours de vie…Bon, le JAP oui, je l'ai vu que 2 fois pour le moment mais il est au moins en lien avec la CPIP ; faut que je prouve à la CPIP que j'ai fait les choses. Il y a comme une « épée de Damoclès » : il y a 8 mois d'emprisonnement au-dessus de ma tête ! Alors la CP c'est un peu la carotte…J'ai besoin de ne pas être seul ».

A entendre ces témoignages, sur ce second site, la CP fonctionnerait assez bien selon les condamnés. On relèvera que ce site est celui d'Ouestville, où la coopération entre les acteurs judiciaires et pénitentiaires fonctionne le mieux. Toutefois, et l'on touche là aux limites de l'exercice dans le cadre qui a été le nôtre, nous disposons de trop peu d'éléments pour en conclure à un fonctionnement idéal de la CP. D'autres témoignages sont un peu moins laudateurs, sans que l'on sache si ceci est dû à l'organisation ou au

justiciable lui-même, car celui-ci n'est pas dans un « état d'esprit » équivalent aux précédents :

> Intervieweuse : Pour vous, il y a une différence entre CP et SME ?
> INTERVIEWÉ : « Je ne trouve pas vraiment. Pour être honnête, je trouve que c'est pareil ».
>
> Intervieweuse : « Y compris pour ce qui concerne les 3 premiers mois que l'on appelle cette « phase d'évaluation » ?
>
> INTERVIEWÉ : *« Pour moi, c'était pareil que pour le SME. J'étais suivi autant sauf* que comme *j'avais déjà un SME quand j'ai été condamné à la CP, j'avais 2 CPIP au début donc*[85] *ça, ça me « cassait la tête » (…) « Bah ils m'ont mis un CPIP que je ne connaissais pas du tout. J'avais l'impression d'un « retour en arrière », de devoir repartir depuis le début quand je suis arrivé ici pour la première fois ; et de devoir tout redéballer, pourquoi si, pourquoi ça, et votre enfance et votre passé et tout, je sais pas, pour moi c'était une perte de temps ! Avec Mme X [CPIP qui le suit depuis un moment], c'est différent ; elle me connaît ; elle m'a connu quand j'étais en détention ! Donc je peux lui parler ; elle sait qui je suis et m'encourage. Avec le nouveau, il a fallu « re-raconter » tout, le passé etc. Ca fait pas avancer ! ».*
>
> *« J'ai été suivi au début tous les mois puis tous les 2 mois. Après sur la différence, la CP a pas plus de contraintes que la détention ou les suivis en SME pour moi.*
>
> *« Moi ça me va. Je m'attendais à pire que ça ! A devoir venir toutes les semaines ! En plus, c'est plus long car c'est sur 3 ans là cette CP, alors que pour mes sursis c'était sur quelques mois…*
>
> Intervieweuse : Et cela vous aurait « dérangé » si dans le cadre de la CP vous deviez venir toutes les semaines en réalité ? :
>
> INTERVIEWÉ : *« J'aurais dit « prison tout de suite » ! A l'époque de ma condamnation en tous cas c'est clair ! En prison, on fait sa peine et voilà, on n'est pas obligé d'avoir des RDV, après il y a plus rien, c'est fait, c'est tout. Et y'en a qui le font d'ailleurs, qui font ce qu'il faut pour faire tomber le sursis et faire leur peine de prison au moins après ça t'es tranquille ! ».*

Si l'on voit, à travers les entretiens avec les condamnés, l'intérêt de les écouter pour comprendre comment ils vivent ou ont vécu la CP, une approche plus complexe serait nécessaire, qui intègrerait d'une part un volume plus important de rencontres, et d'autre part une classification, à partir de cet « échantillon », des justiciables concernés, des rapports à la

---

[85] Pour rappel, dans ce SPIP, lorsqu'une personne est déjà suivie pour une autre mesure par le SPIP, ce n'est pas le CPIP référent de la mesure Y qui effectue les entretiens et le rapport lors de la phase d'évaluation de la CP. Le CPIP référent de la CP sera ensuite celui qui suivait déjà la personne pour une mesure Y en cours.
Il s'agit, par cette organisation, de favoriser un diagnostic plus neutre et peut-être plus complet que ce qui pourrait être obtenu par un CPIP qui a l'habitude de suivre la personne. C'est un moyen de poser un regard plus neuf sur la situation de l'intéressé.
Pour plus de cohérence d'ensemble dans le suivi des PPSMJ, le dossier est ensuite transmis au CPIP déjà en charge d'un suivi.

justice et aux soins - entre autres. Ceci serait nécessaire dans le cadre d'une évaluation de l'impact de la CP sur les personnes qu'elle a réellement touchées. A la lecture des entretiens réalisés par nos soins, il apparaît cependant que ces condamnés n'ont pas forcément perçu les différences entre SME et CP, ce qui n'est pas surprenant, puisque les magistrats ou CPIP eux-mêmes sont dans le même cas. La distinction qui se dessine concerne l'opposition entre prison et mesures empêchant la prison. C'est sur ce point, et lorsque le condamné veut échapper à l'incarcération, que ses interlocuteurs vont pouvoir construire une démarche. Des témoignages de CPIP montrent combien certains d'entre eux se sentent mal à l'aise quant ils présentent la CP, surtout à des récidivistes déjà suivis dans d'autres dispositifs, ce qui est fréquent :

> « (le condamné) *il ne savait pas pourquoi il était condamné à une contrainte pénale. […] Lorsque je l'ai pris en charge personne ne lui a expliqué ce qu'était la contrainte pénale. Il m'a dit "Tiens ils m'ont condamné au nouveau truc, l'important est que je n'aille pas en prison puisque j'ai déjà cette peine de PSE à gérer" ».* (CPIP)

> *« Ce que j'ai regretté c'est que peut-être localement pour vendre la contrainte pénale, on a laissé entendre que c'était une mesure nouvelle, qu'il y aurait un savoir-faire nouveau et que cela allait peut-être résoudre le problème pour des gens pour qui on ne savait plus quoi faire, des gens qui ont été déjà condamnés plein de fois. La difficulté c'est qu'en effet ce n'est pas facile de faire du neuf avec du vieux surtout quand, en plus, beaucoup de gens ont déjà parallèlement en cours un sursis avec mise à l'épreuve, un travail d'intérêt général ou sont même ressortis et rentrés en prison. […] Tout devient complètement artificiel pour les gens. Pour eux ils ne voient pas du tout de différence avec le sursis mise à l'épreuve ».* (CPIP)

> *« Dans la mise en œuvre de la CP, c'est un suivi similaire à ce qui se fait habituellement pour les autres mesures comme le SME par ex. A (Ouestville), nous avons la chance d'avoir des partenaires et des propositions offertes aux condamnés. Car l'idée de la CP c'est quand même de proposer des « programmes d'insertion » mais pour le moment ce n'est pas tout à fait défini. Mais nous en avons d'autres en place pour le SME qui peuvent être utilisés pour la CP. Donc jusqu'ici ça ne change pas : la prise en charge est globalement similaire ».*(CPIP)

CPIP et condamnés se rejoignent donc pour considérer que dans le suivi pratique, et surtout pour tout ce qui relève des programmes d'insertion, ils sont rarement en mesure de proposer un programme suffisamment ambitieux pour se distinguer du SME. Tout au plus conviennent-ils que le suivi est plus intense, et donc la pression sur le condamné plus forte, que dans le cadre habituel du SME. Ici encore, ce constat ne vaut pas condamnation de la CP, mais plutôt regret eu égard aux manques de moyens concrets qui sont disponibles pour rendre opérationnel le suivi par CP. De nombreux CPIP identifient clairement ces manques :

> *« Si on améliore la prise en charge et si vraiment on arrive à repérer quelles sont les vraies difficultés des gens, qu'on arrive à mieux les traiter, oui on évite l'incarcération. Je le vois dans le cadre des entretiens qu'on a. Quand même*

quand on essaye de vraiment faire participer la personne, on voit bien que là tout à coup eux-mêmes ont un nouveau regard sur la justice et n'ont pas le sentiment d'être juste enfermés dans une case ; ils peuvent essayer de tirer le meilleur d'eux-mêmes ». (CPIP)

Parmi les avancées plébiscitées, plusieurs CIP parlent de la Commission pluridisciplinaire interne (CPI), qui offre l'opportunité de se sortir d'un tête-à-tête parfois « bloqué » en termes de parcours, pour offrir de nouvelles possibilités au condamné :

« *C'est aussi beaucoup plus facile pour la personne concernée d'entendre qu'il y a plusieurs professionnels qui vont se réunir et qui vont évoquer sa situation. Je ne l'ai jamais fait mais sur le papier la personne placée sous main de justice peut même venir à la CPI. On ne l'a pas encore expérimenté dans notre service je crois. Là aussi c'est peut-être trop novateur et on n'est peut-être pas encore nous-mêmes complètement à l'aise avec cela ».*

Un CPIP nous explique, pour sa part, que la mesure n'aura pas le même impact selon la personne. S'il s'agit d'un primo délinquant, la contrainte pénale aura un impact, notamment pédagogique. Pour le récidiviste, c'est plus dur, car il faut faire tomber les préjugés et lui montrer qu'on attend autre chose. On retrouve une telle attente chez les magistrats « impliqués » :

« *Il ne faut pas réserver la CP au « profil idéal » qui vous « vend du rêve » ; il ne faut pas être dupe ; et s'il n'y a pas de prise de conscience [de l'individu sur les faits qu'il a commis] un SME est suffisant. Toutefois, la CP elle a un intérêt pour quelqu'un qui reconnaît qu'il est dans une situation « à la dérive » et en désinsertion. Elle n'est pas pour une personne qui se place dans une opposition institutionnelle complète* ». (Magistrate du siège, Ouestville)

Ces quelques extraits d'échanges nous montrent combien serait riche une exploitation à grande échelle de ce type d'entretiens, en les raccrochant d'une part aux environnements dans lesquels ils se situent - il n'est pas très utile, par exemple, de les mener dans des sites où la contrainte pénale n'a pas véritablement démarré, et d'autre part aux parcours desdits condamnés. Ceci permettrait d'aller plus loin que les résultats avancés ici, qui se focalisent essentiellement sur l'aspect professionnel et organisationnel du problème. Or, nous l'avons vu, l'un des enjeux essentiels de la CP, difficilement « visible » à travers des instruments de mesure « quantitatifs », vise à « construire » une réponse pénale personnalisée et adaptée à chaque profil de condamné - vision plus « qualitative ». Dans un tel cadre, il paraîtrait quelque peu irréaliste d'écarter de l'évaluation des effets de la contrainte pénale une source aussi prometteuse que celle de l'écoute des premiers concernés, c'est-à-dire les justiciables. Certes, nous disposons de la parole des professionnels, mais cela ne suffit pas à comprendre ce que « produit » la CP. D'ailleurs, de la même façon, la seule parole des condamnés, si elle n'est pas mise en contexte et rapportée aux évaluations émises par les personnes qui les suivent, n'a qu'une valeur toute relative.

Ce rapport, dont ce n'était pas l'objet principal, ne fait qu'ouvrir des pistes pour tous ces travaux ultérieurs.

5- LA LIBÉRATION SOUS CONTRAINTE : UNE RÉFORME SIMULTANÉE, UNE RÉCEPTION DIFFÉRENTE

Si la contrainte pénale a suscité des débats assez vifs, en sa faveur ou sa défaveur, générant une hétérogénéité des opinions, des pratiques et des coopérations, la Libération sous contrainte - LSC -, bien qu'elle apparaisse *a priori* comme plus consensuelle et plus rationnelle peut-être que la CP, bien qu'elle soit plus contraignante car obligatoire, a produit une réponse plus facilement identifiable car beaucoup moins contrastée. De ce point de vue, les résultats sont plus clairs et amènent plus facilement à des conclusions.

La libération sous contrainte est volontairement traitée dans des développements distincts de ceux de la contrainte pénale car ce sont là deux mécanismes juridiques différents. Tandis que celle-ci est une peine, celle-là est une procédure permettant un accès simplifié à un aménagement de la peine privative de liberté. Si leur nature diffère, elles partagent

néanmoins une même finalité, celle de donner la priorité au milieu ouvert en favorisant l'exécution de la sanction pénale hors le cadre carcéral. Au-delà, la mise en œuvre de la libération sous contrainte montre des problématiques communes avec la contrainte pénale. Si les intentions législatives de départ sont souvent approuvées, voire partagées, la complexité juridique du dispositif, sa lourdeur et les difficultés de traduction concrète dans le quotidien judiciaire sont fréquemment dénoncées par les acteurs.

L'une de ces difficultés a tenu aux dispositions transitoires liées au passage de la surveillance électronique de fin de peine (la SEFIP) à la libération sous contrainte. La SEFIP, créée par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, obéissait déjà à la même préoccupation en permettant que le reliquat de la peine privative soit exécuté à l'extérieur sous le régime d'un placement sous surveillance électronique. Mise en œuvre par le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation (DSPIP) sous l'autorité du procureur de la République, cette procédure profitait à deux catégories de détenus : d'une part, ceux soumis à une peine inférieure ou égale à cinq ans et auxquels il restait quatre mois à exécuter alors qu'aucune mesure d'aménagement de leur peine n'avait été ordonnée dans les six mois précédant la fin d'exécution de la peine ; d'autre part, ceux condamnés une peine inférieure ou égale à six mois ayant un reliquat de peine à effectuer égal aux deux tiers. Fort logiquement, la création de la libération sous contrainte a conduit à l'abrogation de la SEFIP et à la prévision de dispositions transitoires pour les personnes condamnées ayant déjà accompli les deux tiers de leur peine au 1er janvier 2015, date d'entrée en vigueur de la nouvelle mesure. Pour elles, la loi de 2014 a prévu que la libération sous contrainte devait être mise en œuvre dans un délai d'un an.

Ainsi qu'en témoigne un CPIP de Ceflanvo, cette transition de procédures associée à l'exigence temporelle d'une année pour apurer les dossiers a été source de difficultés pour les services. Elle peut expliquer, au moins pour partie, les errements des premiers temps de la mise en œuvre de la libération sous contrainte et les « résistances » à son développement :

> « *La spécificité de la LSC par rapport à la contrainte pénale c'est qu'il y a toute une action au démarrage où il a fallu apuré la liste des éligibles sur une année où l'ensemble de la population pénale devait être étudiée puis une autre procédure qui visait les personnes qui étaient éligibles à l'issue de la loi etc. Je pense que cela a été vraiment quelque chose qui a alourdi l'appropriation de la mesure et la mise en place de la procédure qui a vraiment embolisé le développement des choses et la mise en place de la mesure avec cette liste apurée, les gens à voir obligatoirement, les autres personnes qui n'étaient pas à voir obligatoirement. Je pense que cela peut être un point intéressant à voir si cela n'a pas eu un impact sur l'appropriation et le développement de la mesure ; là quand même on était sur quelque chose d'assez particulier à l'inverse de la contrainte pénale qui était une mesure un peu neuve, prononcée, qui débutait. On avait vraiment cette phase où on avait deux procédures distinctes, deux situations différentes, deux cases de personnes différentes avec des personnes qui étaient éligibles avant, qui pouvaient être dans la même situation que quelqu'un qui venait d'être condamné mais vu qu'il était condamné avant la loi finalement on avait un an pour l'étudier. L'autre devait être étudié tout de suite et dans la foulée, une commission devait se mettre en place. Cela a quand même créé une situation où on avait pour une même personne en fonction de la date de condamnation*

deux situations différentes. Cela amenait aussi à des gens qui auraient pu passer en SEFIP et ce n'est pas passé au bon moment donc il y a eu une modification du système, un nouveau dispositif à mettre en place. Je pense que c'est vraiment quelque chose qui a eu vraiment des impacts importants sur la mise en œuvre de la LSC et son développement en établissement.»

Les regrets par rapport à la SEFIP s'expriment aussi à Ouestville :

« *La SEFIP marchait mieux mais elle a été abrogée en décembre 2014. D'une part, sur les dossiers présentés pour une SEFIP, j'en avais disons 1 sur 2 d'accordé. Là, avec la LSC, on est à peine à 2 ou 3 par CAP (et pour l'ensemble du SPIP)! C'est rien ! C'est même un peu du gâchis car :*

1) ce n'est pas dans l'intérêt du détenu (il faut aussi prendre en compte celui de la société on est d'accord) mais la LSC remplissait justement ces objectifs : elle a pour but de permettre de ne pas sortir sans rien, en « sortie sèche » ;

2) dans l'interface entre le juge et le détenu, il y a les CPIP qui se prennent la frustration des détenus qu'il faut gérer car avec le passage automatique en CAP, la LSC créé de l'espoir et quand elle est refusée (et comme il y a beaucoup de refus pour LSC), il faut expliquer au détenu, et ça, ce n'est pas facile ! ;

3) la LSC avantage en réalité les personnes « feignantes » avec son examen automatique aux 2/3 de peines et conditions plus souples (cf. absence de projet) : elle offre une « option de sortie » alors que la personne ne s'est pas investie dans l'exécution de sa peine ni dans un projet de vie ;

4) la LSC devient même frustrante pour le CPIP : lorsqu'une personne est inscrite sur la liste CAP LSC, ce pourrait être l'occasion de faire le point sur le projet de sortie, dans une problématique moins pénale mais plus sociale…même si certains diront que ce n'est pas notre travail mais personne d'autre le fait donc c'est nous qui le faisons…Sauf qu'en matière de procédure de la LSC, on a peu – ou pas ! – la possibilité de le faire (contraintes délais en particulier)».

Par contraste avec ce que nous avons vu sur la CP, les acteurs se sont mobilisés beaucoup plus pour répondre à l'injonction de mettre en place la LSC. Ainsi, à Francilien, où les réunions au sujet de la CP ont peiné à se mettre en place, la LSC n'a pas fait l'objet d'une telle mise à l'écart, bien au contraire :

« La LSC, ça nous a mobilisé ici. On a préparé la réforme, on a fait une série de réunions en interne, avec le JAP, avec le SPIP, avec la détention. La crainte qui a été la notre, c'est d'être submergé par la vague. La loi prescrit un examen systématique de la situation de toutes les personnes à 2/3 de la peine. Ici, en maison d'arrêt, on a des milliers d'entrants par an. On avait peur, on n'avait pas assez de magistrats, ni de greffe. On a du chercher comment fonctionner. Par exemple, toutes les peines de moins de 6 mois, on ne les examine pas, il y a un rejet systématique. Pourquoi ? Les 2/3 de la peine sont trop proches de la fin de la peine. Une mesure de LSC qui s'appliquerait sur un temps trop court, ça n'a pas de sens. De toute façon, les gens à qui il reste un mois à faire, ils attendent la libération, ils n'ont rien à faire de la LSC. » (Vice procureur exécution, Francilien))

Nous allons voir pourquoi ces regrets et comment la LSC a suscité, malgré ses bonnes intentions de départ, un scepticisme puis un rejet de la quasi totalité des acteurs, y compris les détenus concernés.

5-1 La philosophie de la libération sous contrainte : un outil pour éviter les sorties sèches

S'appuyant sur de nombreux travaux de recherche et rapports parlementaires dénonçant les sorties sèches comme facteurs d'un taux plus élevé de récidive, la loi de 2014 inscrit très clairement la libération sous contrainte dans l'ensemble des dispositifs qui, aux côtés des aménagements de peine « classiques », doit permettre une sortie accompagnée de détention. A cet égard, la circulaire du 26 décembre 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 précise que la libération sous contrainte a été conçue par le législateur comme « *une étape normale et nécessaire de l'exécution d'une peine destinée à encadrer et accompagner une personne condamnée à une courte et moyenne peine sortant de détention.»*

A cette fin, l'article 720 du code de procédure pénale (CPP), siège de ce nouveau dispositif, prévoit un examen obligatoire de la situation de toutes les personnes détenues, exécutant une ou plusieurs peines privatives de liberté d'une durée totale inférieure ou égale à cinq ans et ayant atteint les deux-tiers de leur peine, qui n'ont pas bénéficié d'un aménagement de celle-ci. Cet examen est l'occasion pour le juge de l'application des peines d'apprécier s'il y a lieu qu'elles bénéficient d'une mesure de sortie encadrée dite de libération sous contrainte.

L'imposition de cet examen obligatoire de tous les détenus qui répondent aux conditions posées – lesquelles n'ont trait qu'à la durée de la peine prononcée et exécutée -, met parfaitement en exergue la préoccupation première du législateur. Il s'agit d'éviter l'isolement carcéral et de laisser hors de tout dispositif d'aménagement de la peine les condamnés qui ne se manifesteraient pas auprès de l'administration. Ainsi, ce n'est plus au condamné de saisir le juge mais à l'administration d'établir la liste des détenus éligibles à la mesure.

Cette inversion des rôles, qualifiée de « *petite révolution procédurale* » par un juge de l'application des peines (JAP), est en soi plutôt bien perçue :

> « *Qu'un examen automatique soit fait aux 2/3 de la peine, c'est toujours intéressant parce que les choses peuvent toujours évoluer ; on peut être tombé sur quelqu'un qui ne s'est jamais manifesté, c'est très rare, mais ça peut arriver.»* (CPIP, Ceflanvo)

Néanmoins les professionnels, dans leur majorité, déplorent la lourdeur inhérente à tout mécanisme qui procède par systématicité. Ils ne cachent pas par ailleurs leur scepticisme quant à l'effectivité réelle, en termes de lutte contre la récidive, de cette nouvelle procé-

dure qui ne trouve que difficilement sa place au sein d'un ensemble législatif déjà très touffu. Les imprécisions des textes qui fixent le régime juridique de la libération sous contrainte et le manque de moyens ne facilitent pas la mise en œuvre de cette nouvelle procédure qui, par voie de conséquence, peine à rassembler des défenseurs au sein des acteurs judiciaires tout autant qu'à trouver, parmi les condamnés détenus, ceux pour lesquels elle pourrait apparaître comme la voie idoine de sortie de prison.

5-2 Les incertitudes juridiques entourant la libération sous contrainte

5-2-1 : L'incertitude principale tenant aux conditions d'octroi

Si la SEFIP se traduisait nécessairement par un placement sous surveillance électronique, la libération sous contrainte conduit à ce que le reliquat de la peine soit exécuté par le biais de l'une des modalités suivantes : semi-liberté, placement à l'extérieur, placement sous surveillance électronique ou libération conditionnelle. Ce sont là quatre aménagements de peine, aujourd'hui fréquemment qualifiés de « classiques » en raison de l'ancienneté de leur existence et des règles de leur mise en œuvre - compétence du juge de l'application des peines qui statue sur la base d'un projet construit et présenté par le condamné. Le code de procédure pénale fixe, pour chacun d'eux, leurs conditions d'octroi, de déroulement et de fin.

L'article 720 du CPP indique clairement qu'une fois la libération sous contrainte octroyée, l'aménagement de peine consenti s'exécute selon son régime de droit commun - s'agissant par exemple des modifications d'obligations, des conséquences de leur violation, de la suspension de le la mesure. En revanche, il ne dit rien explicitement des conditions d'octroi de la mesure de libération.

Sur ce point, l'alinéa 2 du texte apporte pour seule indication qu'*« à l'issue de cet examen en commission de l'application des peines, le juge de l'application des peines décide, par ordonnance motivée, soit de prononcer une mesure de libération sous contrainte, dans le respect des exigences prévues à l'article 707, soit, s'il estime qu'une telle mesure n'est pas possible ou si la personne condamnée n'a pas fait préalablement connaître son accord, de ne pas la prononcer* ». Ce renvoi exprès à l'article 707 impose au juge de se déterminer en référence aux fonctions de la peine : protection des intérêts de la société, prévention de la récidive et réinsertion du condamné, et en tenant compte « *de l'évolution de la personnalité et de la situation matérielle, familiale et sociale de la personne détenue* ».

Doit-il aller au-delà et exiger que les conditions propres à chacun des aménagements de peine susceptible d'être ordonné soient réunies ? En d'autres termes, les critères d'octroi

de la libération sous contrainte doivent-ils être apparentés à ceux auxquels sont soumis, selon le régime de droit commun, les aménagements de la peine auxquels elle donne droit ?

A cette question, la circulaire d'application du 26 décembre 2014 précitée apporte une réponse négative.» *Les critères autorisant le juge de l'application des peines 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 élaboré par la personne concernée (exercice ou recherche d'une activité professionnelle, participation essentielle à la vie de famille, etc.) et d'efforts sérieux de réadaptation sociale de la personne détenue. Ainsi la présentation d'un projet d'insertion ou de réinsertion n'est-elle pas une condition préalable au prononcé d'une libération sous contrainte.»*

Cette différenciation des régimes est ainsi motivée : « *Aligner les critères présidant au prononcé d'une libération sous contrainte sur ceux encadrant l'octroi des aménagements de peine actuels aurait conduit à laisser subsister de nombreuses « sorties sèches », aux dépens principalement des personnes condamnées à de courtes peines d'emprisonnement.»*

Selon la circulaire toujours : « *L'absence de projet de sortie ou d'efforts de réinsertion n'est pas un obstacle à l'octroi d'une libération sous contrainte La libération sous contrainte 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. Elle pourra viser les personnes les plus fragiles socialement, le cas échéant incapables de disposer d'un logement, de trouver facilement un emploi ou une formation*.» A lire cette circulaire, ce sont donc bien deux procédures distinctes qui doivent coexister. D'un côté, les aménagements « classiques » de la peine qui supposent un projet de sortie et de l'autre, la libération sous contrainte qui ne requiert pas une telle exigence.

Cette distinction est bien comprise des personnels des SPIP qui, pour la retranscrire plus nettement, opposent, dans le vocable, « aménagements de la peine » et « exécution de fin de peine ».

> « *Il faut faire la distinction entre l'aménagement de peine et l'exécution de fin de peine. L'exécution de fin de peine dehors est très clairement énoncée dans le texte, on ne demande plus que la personne ait un projet de travail, mais ça les magistrats ne veulent pas l'entendre, ils disent oui oui mais quand on arrive cas par cas ils disent bah lui il n'a pas de projet c'est non.»* (DSPIP, Bosille)

Mais, de ce témoignage comme de nombreux autres, on perçoit le malaise des magistrats face au silence du texte sur les conditions d'octroi de la libération sous contrainte alors que parallèlement

> « *les critères particulièrement larges de l'article 707 sont peu éclairants.»* (JAP Ceflanvo).

Le malaise est d'autant plus perceptible que la libération sous contrainte diffère là de sa prédécesseure. La SEFIP opérait par automaticité. Au contraire, comme la circulaire le rappelle, la libération sous contrainte ne répond à aucun automatisme de sorte que le juge de l'application des peines garde son pouvoir d'appréciation tant sur la décision de libérer ou non le condamné que sur les modalités de cette libération. Comment en décider ? Sur quels critères ? Selon quelles exigences ? Quelle politique adopter pour préserver une cohérence entre l'admission à un aménagement de peine classique et l'octroi d'une libération sous contrainte ? Qui assume les responsabilités en cas d'échec ?

En appeler au seul pouvoir d'appréciation du juge, chacun le ressent, c'est laisser place à une part importante de subjectivité. Celle-ci explique, sans la justifier, l'importante disparité des pratiques constatée, parfois même au sein d'une même juridiction. Certains juges disent privilégier une certaine forme de souplesse en n'exigeant qu'un minimum :

> « *Le juge de l'application des peines garde son pouvoir d'appréciation quant à la décision de libérer ou non le condamné. En fait c'est plutôt négativement c'est-à-dire qu'on ne libère pas quelqu'un de dangereux, quelqu'un dont on est certain quasiment qu'il va récidiver. C'est cela mais tout le reste en fait on libère du moment qu'il y a un minimum en fait. Par exemple pour le placement sous surveillance électronique s'il y a un logement, on va libérer avec obligation de rechercher un emploi. C'est beaucoup plus large en fait.»* (un JAP, Ceflanvo)

> « *Ce n'est pas parce qu'on est sur des exigences qui sont censées être moindres qu'en aménagement de peine que pour autant le juge de l'application des peines n'a pas d'exigence. J'exige un minimum d'éléments, je n'exige pas un contrat de travail évidemment, mais un minimum qui laisse penser qu'on ne va pas partir sur un risque de récidive dès qu'il sort. Notamment un type qui n'a pas arrêté de commettre des incidents en détention ou le type qui a déjà eu plein d'aménagements qui ne l'ont pas empêché de recommencer. Si sa situation n'a pas évolué par rapport à ce qu'il a donné à voir en détention, je prends pas le risque.»* (JAP, Bosille)

D'autres au contraire, et parfois sur le même site, ne cachent pas attendre des garanties qui semblent comparables à celles imposées pour un aménagement de peine « classique » :

> *« Pour qu'une demande de libération sous contrainte soit acceptée, il faut que le détenu ait au moins un projet professionnel bien ficelé et un logement. A défaut, la demande sera rejetée. Pourquoi ? Le reliquat de la peine étant trop court, il n'est pas envisageable de voir sortir des personnes sans emploi et sans logement, car elles n'auront pas le temps d'être prises en charge.»* (autre JAP, Ceflanvo)

Le positionnement des magistrats n'est évidemment pas sans interférence sur l'investissement des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation dans la mise en œuvre de la libération sous contrainte. A Ceflanvo notamment, l'impact est nettement perceptible entre ceux qui, prenant acte de la politique de rejet des libérations sous contrainte à l'égard des personnes sans logement et sans projet professionnel, « baissent les bras » :

« On va être clair : pour tous ceux qui n'ont pas d'hébergement on leur dit de ne pas consentir car on sait qu'on économise du temps. De toute façon on sait que sans hébergement, en l'absence de centre de semi-liberté… » (CPIP, Ceflanvo)

et ceux qui essaient de « continuer à y croire » :

« C'est très compliqué. Par exemple je bataille beaucoup avec les magistrats quand j'ai « rejet pas de projet professionnel concret ». Il y a 6 millions de chômeurs dehors, le Monsieur a rencontré 10 fois Pôle Emploi, il a remis son CV à jour, il postule dans des offres, […] et là je sens que cela bloque : « Oui mais il n'a pas de travail » il n'en avait pas en rentrant il ne va pas en trouver un ici ! » (autre CPIP, Ceflanvo)

Mais surtout, la dissociation légale des conditions d'octroi des aménagements de la peine classiques et de la libération sous contrainte conduit les professionnels à opposer « les vrais » et les « faux » aménagements.

« *Nous on en est à la 3ème expérience, puisque on a eu la NPAP dans les années 2004, nouvelle procédure d'aménagement de peine, qui a été balayée par la SEFIP, surveillance électronique de fin de peine et puis la libération sous contrainte arrive comme un 3ème dispositif qui faisant sortir quasiment tout le monde avant la fin de la peine et se voulant être la voiture balai de l'aménagement de peine, du vrai aménagement de peine avec un projet où le détenu comparaît avec son avocat, qui lui peut se décider à la mi peine.»* (DSPIP, Bosille).

« *En commission d'application des peines, avec la juge on partage le fait qu'on n'est pas fun car on ne peut pas à la fois dire on refuse l'aménagement et on t'accorde une libération sous contrainte, c'est vraiment le truc au rabais.»* (Proc. Rép., Bosille)

Consciemment ou inconsciemment, les acteurs hiérarchisent les modalités de sortie accompagnées. Si certaines, celles fondées sur un projet préparé et construit, paraissent « honorables », la libération sous contrainte est rabaissée au rang « *du bout du bout de l'aménagement*.» (un JAP, Ceflanvo), et comparée à « une session de rattrapage » ou à « *un tour de manège gratuit* » :

« *On a droit à un tour gratuit comme au manège parce qu'on peut faire une première demande d'aménagement qui est examinée qui est rejetée ou acceptée. Si elle est rejetée, la personne peut faire appel à ce moment-là et alors c'est un nouveau tour, on revoit son dossier. Si elle ne fait pas appel, elle refait une demande devant le même juge de l'application des peines. Si c'est encore rejeté, à ce moment-là, elle a le tour gratuit de la libération sous contrainte. C'est comme cela que j'ai vu des personnes se faire examiner trois fois.»* (autre JAP, Ceflanvo)

Pour autant, aucun des sites visités n'a établi, de manière collective, de critères ni élaboré de barèmes qui pourraient servir de ligne de conduite. Une tentative en ce sens a pourtant été menée dans l'un d'eux, à Prédair. La chef d'antenne du SPIP avait ainsi souhaité établir une grille de lecture commune, définie collectivement, pour déterminer les critères devant conduire à un avis favorable à la libération sous contrainte. Mais cette initiative s'est heurtée au refus des CPIP qui s'y sont opposés pour deux raisons. L'une reposait sur un argument juridique, de fond : ils invoquaient qu'un tel barème remettrait en cause le principe d'individualisation et la personnalisation de l'évaluation dès lors que des personnes

détenues pour un même délit peuvent n'avoir ni les mêmes besoins, ni la même autonomie. L'autre, au parfum corporatiste, défendait les identités professionnelles : les CPIP percevaient dans l'édiction, impulsée par la direction, de critères précis une atteinte à leur autonomie et à leur savoir-faire professionnels.

Même si cela ne s'est ressorti que très marginalement des entretiens menés, la mise en place de la libération sous contrainte a, à l'égal de la contrainte pénale, engendré, dans certains sites, des conflits de personnes et/ou des rapports de force entre les services qui ont nui à la concertation ; Conflits entre les CPIP et leur hiérarchie mais également conflits entre la direction du SPIP et le JAP.

Le passage de la SEFIP à la libération sous contrainte n'est sans doute pas étranger à ce climat. La première érigeait en effet le DSPIP comme l'ordonnateur de la sortie anticipée auquel il appartenait, sous l'autorité du procureur de la République, d'apprécier les conditions d'octroi. La seconde replace le juge de l'application des peines au cœur du système et lui redonne la place prépondérante d'ordonner ou non la libération.

> *« Sa hantise [celle de la directrice d'antenne du SPIP] clairement, c'était que je prenne sa place et que je donne mes directives au CPIP. Donc ça a été une querelle institutionnelle qui a fait que, à part le cas par cas, on n'a pas pu mettre en place une politique intelligente sur la libération sous contrainte.»* (JAP, Prédair)

> *« Avec la LSC, on redonne le pouvoir à l'autorité judiciaire, avant c'était le DSPIP qui signait pour la SEFIP. Et qui va prendre la responsabilité en cas d'échec ?»* (DSPIP, francilien)

Comme pour la contrainte pénale, l'arrivée de la LSC est l'occasion de raviver de vieilles plaies non cautérisées, et notamment les tensions structurelles JAP-DSPIP, qui datent de la création des SPIP, voire auparavant. Cette tension recoupe d'ailleurs largement les oppositions DAP-DACG pour savoir si l'application des peines doit toujours relever de la magistrature ou au contraire passer sous gestion « administrative » des services pénitentiaires, avec l'argument de la responsabilité comme enjeu.

5-2-2 Autre incertitude : la possibilité d'allonger le délai du suivi.

La question se pose en effet de savoir si le temps de la probation de la libération conditionnelle prononcée au titre d'une libération sous contrainte peut ou non être prorogé d'une année comme le permet, selon le droit commun, l'article 732 du code de procédure pénale. Cette question renvoie au questionnement précédent sur la qualification de la libération sous contrainte : est-elle un aménagement de peine, auquel cas, elle devrait logiquement épouser l'intégralité du régime juridique de l'aménagement de la peine qu'elle permet ? Est-elle une modalité d'exécution de fin de peine, auquel cas le régime de l'aménagement prononcé ne peut s'appliquer que le temps du reliquat de la peine ? Dans

le premier cas, le prolongement du temps de probation serait permis, dans le second il ne peut l'être.

Le débat est réel entre les JAP. Les uns sont partisans de la première thèse, considérant que l'on bascule entièrement dans le régime de l'aménagement de peine choisi, lequel doit dès lors être appliqué dans sa globalité. Les autres adhèrent plus volontiers à la seconde analyse et soutiennent que la fin de la libération conditionnelle ne peut que coïncider avec le terme de la peine prévu de la mise sous écrou. C'est ce dernier point de vue que la circulaire du 26 décembre 2014 adopte. Très claire sur ce sujet, elle énonce : « *La durée de la libération sous contrainte sera déterminée au regard du reliquat de la peine restant à subir selon les mêmes modalités. Il convient ainsi de noter qu'il n'est pas possible de prolonger cette durée d'un an comme le prévoit le deuxième alinéa de l'article 732 du code de procédure pénale pour la libération conditionnelle dans la mesure où le nouvel article 720 de ce code précise que c'est le reliquat de peine et uniquement celui-ci qui est exécuté sous le régime de la libération sous contrainte*.»

Le débat, sur le terrain, n'en est pas pour autant tranché et les pratiques observées persistent dans leur diversité. C'est que l'impossibilité de prolonger le temps de la probation est perçue comme un frein important au prononcé d'une libération sous contrainte sous le régime de la libération conditionnelle, singulièrement, nous y reviendrons, lorsqu'il s'agit de l'appliquer à des courtes peines privatives de liberté.

5-3 Une mobilisation importante de moyens

La mise en œuvre de la libération sous contrainte emporte une forte demande de disponibilités de la part des personnels pénitentiaires et judiciaires, qu'il s'agisse du greffe pénitentiaire, du greffe de l'application des peines ou du SPIP. L'établissement de la liste des condamnés éligibles à la mesure par le greffe pénitentiaire, la préparation du dossier en amont de la commission de l'application des peines (CAP) par le SPIP puis la tenue de cette commission impliquent en effet un effort d'anticipation important de chacun des acteurs et une organisation bien huilée entre les différents services comme au sein de chacun d'eux.

Lorsque professionnalisme personnel et communications interpersonnelles se conjuguent, les rouages sont évidemment facilités.

> *« Oui en fait le SPIP, dès qu'une personne est incarcérée, le dossier est attribué à un conseiller SPIP d'abord à l'équipe d'évaluation et après à l'équipe de projet, ce ne sont pas les mêmes. L'équipe de projet en fait ce sont des juristes pour beaucoup, notamment la directrice du milieu fermé ; elle maîtrise parfaitement les peines, mi-peine, 2/3 de peine, tous les critères d'attribution elle les sait, PSE etc. Donc elle est tout le temps sur son ordinateur. Elle prépare le projet tout de suite en fait. Elle anticipe. Quand le rôle est édité par le greffe pénitentiaire, elle n'est jamais surprise des gens qui sont dessus parce qu'elle a déjà vu qui serait au 2/3 de peine à tel ou tel moment. Il y a beaucoup de communication entre la directrice, Madame B. qui est la directrice des quartiers des deux maisons d'arrêt, Madame T. qui est la directrice du SPIP milieu fermé et Madame V. qui est greffier pénitentiaire. En fait elles passent leur temps à communiquer donc personne ne passe à travers les mailles du filet.»* (JAP, Ceflanvo).

> ***«*** *Entre la JAP et le SPIP, il n'y a pas de problème particulier de fonctionnement. Il est vrai qu'on est aux petits soins de nos magistrats puisqu'on leur envoie les rapports à l'avance, on scanne tout, on envoie tout le dossier numérisé, alors que dans les textes c'est pour la procédure débat, mais on l'a étendue à la CAP. Alors que logiquement dans la procédure CAP c'est une instance où le juge se déplace à l'établissement et ne va découvrir les dossiers qu'au moment de l'instance. Donc nous on lui envoie tout numérisé 3 jours avant. On seconde le greffe du JAP pour que vraiment tout soit bien ficelé. Ça a une intelligence parce que dans l'autre sens ça permet au magistrat d'aller questionner le parquet, le bureau d'ordre, pour savoir s'il y a une autre peine en attente d'exécution.»* (DSPIP, Bosille).

Mais l'appropriation de cette nouvelle mesure a pu être compliquée par des difficultés relationnelles entre services et/ou par le défaut de communication sur les modalités du travail

collectif qu'implique la libération sous contrainte. A Prédair par exemple, même si plusieurs réunions entre représentants des services concernés ont eu lieu avant la mise en place de la libération sous contrainte pour discuter des modalités de transmission du dossier, du contenu des rapports d'évaluation, de la fréquence des réunions de la CAP, etc., les tensions mettent en scène des incompréhensions des CPIP sur ce qui est attendu d'eux :

> *« Pour la libération sous contrainte, ils [les CPIP] font des rapports un peu trop exhaustifs, avec des éléments qui à mon sens sont inutiles, de savoir que le grand frère vit au Canada et qu'il a plus de contact avec lui depuis 10 ans, à part si c'est la victime des faits, sinon le magistrat s'en fout et ça impactera pas la décision de la libération sous contrainte. L'idée, c'est de retravailler une trame de rapports hyper concise. On va le faire en équipe. Je sais vers quoi je veux les emmener. J'aimerais qu'on démarre le rapport, en disant… dès le début… qu'on prenne le rapport à l'envers. En général, on fait tout l'exposé de la situation et on met notre avis à la fin.»* (Directrice Maison d'arrêt, Prédair).

Tout autant qu'elles révèlent des enjeux de pouvoir entre CPIP et JAP auquel les premiers ne sont pas toujours en mesure de rendre leur rapport en temps voulu (à Prédair, il a été décidé cinq jours avant) avant la CAP :

> *« Y a eu des problèmes d'intendance vraiment difficiles et puis surtout, j'ai eu une très mauvaise relation [avec certains CPIP] ».» Ça a été vite un affrontement sur [le mode] « mais vous me demandez de faire ceci, mais moi j'ai pas les moyens de faire ceci.»* (JAP, Prédair).

Tout cela devient encore plus complexe dans les grandes juridictions comme Francilien, où le nombre de personnes incarcérées est si élevé que tout suivi personnalisé est illusoire. Plus qu'ailleurs, la question des moyens devient ici primordiale. Paradoxalement, la LSC mène à moins d'individualisation et d'accompagnement post-incarcération :

> *« Ici, les JAP se sont investis pour que la LSC ne soit pas une mesure « vide » . Bon, ça c'est la théorie. En pratique, c'est plus compliqué car en maison d'arrêt, on a beaucoup de flux avec des personnes qui ne restent pas là longtemps. Dans ces gros établissements, la gestion des flux devient la préoccupation centrale par rapport aux décisions rendues. On bascule de la gestion de la personne à la gestion de masse. On décide à la CAP sans comparution du détenu : on n'en a pas les moyens. »* (JAP, Francilien)

> *« La LSC c'est très chronophage, surtout à la maison d'arrêt ici, c'est un truc de grand malade, c'est de l'abattage. Sur la LSC, JAP et parquet de l'exécution ne sont pas prêts et certains CPIP aussi ne sont pas prêts à faire sortir les gens sans projet d'aménagement. La LSC s'adresse aux courtes peines multirécidivistes, mais c'est compliqué de se dire, on va le faire sortir sans accompagnement intensif. » (DSPIP, francilien)*

Au-delà de ces tensions interpersonnelles contingentes, les visites sur les sites et les entretiens menés ont permis de révéler des écueils structurels rencontrés par les professionnels. Certains sont communs à tous, d'autres résultent de spécificités locales.

5-3-1 Des délais contraints

Comme l'indique la circulaire d'application, « *il est important que l'examen obligatoire ait lieu dans les meilleurs délais à compter de l'éligibilité de la personne condamnée à la libération sous contrainte*.» Tout en appelant à cette exigence de célérité, la circulaire prohibe toutefois expressément l'examen des situations avant l'exécution des deux tiers de la peine. Pour autant, c'est bien cette pratique par anticipation qui a été mise en place à Bosille dans les premiers temps de son application. Aux dires du directeur du SPIP :

> *« L'ancienne JAP avait accepté d'étudier les dossiers en CAP avant les deux tiers de la peine et, pour être dans les délais, elle mettait sa décision en délibéré et la prononçait le jour où personne rentrait dans les délais et donc on avait comme ça gardé la même souplesse de timing que la SEFIP. Par contre elle s'est rétractée au bout de quelques mois ou un an au vu des pratiques de ses collègues des autres départements, elle est revenue dans les clous du texte. Mme D. la nouvelle JAP a fait pareil, elle a repris la procédure, je lui avais proposé, je lui ai expliqué ce qui entravait, malgré tout elle voulait rester dans le respect des textes, ce qui fait que maintenant il y en a beaucoup qui, pour des questions de délais, on découvre au moment de la CAP qu'il n y a plus que quatre jours à faire et donc on dit bah…»*

Ce directeur explique que la procédure antérieure de SEFIP favorisait une plus grande effectivité des sorties accompagnées de fin de peine grâce à la souplesse de son mécanisme qui permettait une plus grande réactivité des acteurs : d'une part, le dialogue s'établissait directement entre le SPIP et le procureur ; d'autre part, non contraint par les dates de réunion de la commission de l'application des peines, l'examen de la situation des condamnés intervenait « au fil de l'eau », c'est-à-dire dès que les condamnés arrivaient à l'échéance des quatre derniers mois de leur détention.

> *« La SEFIP est le dispositif qu'on avait fait fonctionner le mieux parce qu'il était direct entre nous et le procureur, le JAP intervenant toujours dans l'aménagement de peine classique celui qui se fait à la mi-peine, mais pour les fins de peine on ne passait pas par la JAP. On a eu un taux de rendement relativement intéressant et avec un taux d'incidents pas plus important que dans les aménagements de peine classiques. L'intérêt aussi c'était que c'était une procédure écrite à flux tendu, c'est-à-dire que nous toutes les semaines on envoyait des dossiers et on n'attendait pas la CAP, parce que la CAP vous ne l'avez qu'une fois par mois. Le fait de ramener ce dispositif-là sous l'égide d'une CAP avec le JAP qui la préside et qui est le décideur a bloqué le système ou au moins a fait perdre à peu près 50 % de son efficacité ; pas tellement sur la question du fond mais plus tout simplement sur la forme puisque nous notre public incarcéré en maison d'arrêt c'est un public qui en moyenne fait que 5 moins, beaucoup sont là pour purger un mois, deux mois, trois mois et donc si on veut que le dernier temps de la peine se fasse en dehors de manière aménagée il*

faut effectivement que le dispositif d'octroi soit automatique, soit très léger en termes de procédure.»

Selon lui, la procédure de libération sous contrainte n'a pu fonctionner avec la même efficacité que la SEFIP que pendant le temps où la magistrate avait accepté de travailler par anticipation de l'échéance des deux tiers de la peine. Depuis que tel n'est plus le cas, les résultats lui paraissent beaucoup moins probants.

Ce passage imposé par la CAP dans la procédure de libération sous contrainte a impliqué, dans plusieurs sites, d'ajouter des réunions au calendrier de la commission pour pouvoir statuer au plus près de la date d'éligibilité et selon une temporalité qui permette que la sortie aménagée garde un sens. Ainsi à Prédair, de réunions mensuelles, la commission est passée à un rythme hebdomadaire pour pouvoir traiter, dans le délai d'un an requis, le maximum des dossiers éligibles avant la fin octobre 2015. Depuis, la commission se réunit deux fois par mois et consacre en moyenne deux à trois minutes à chaque dossier.

Du coté des juges de l'application des peines, les délais contraints se traduisent par une faible, sinon très faible utilisation de la possibilité de faire comparaître le condamné devant la commission de l'application des peines. Cette faculté leur paraît intéressante, utile même mais ils reconnaissent ne s'en saisir qu'assez rarement car elle suppose une étude des dossiers préalablement à la tenue de la commission. Or, le temps dont ils disposent ne leur permet pas cette anticipation.

« Oui il faudrait que je vois les dossiers avant la CAP, je n'ai pas beaucoup de temps ; il faudrait que j'anticipe. Comme je viens d'arriver, je prends connaissance des dossiers au fur et à mesure qu'ils sont sur les rôles. Je n'aurai plus besoin de le faire dans un an mais pour l'instant je regarde un peu au dernier moment et j'avoue que c'est un peu de la précipitation donc je m'appuie beaucoup sur le SPIP.[…]
Oui j'ai la possibilité de faire comparaître le condamné, mais pour l'instant je ne l'ai jamais fait parce que je n'ai pas assez anticipé le dossier où j'aurais besoin. Il y a des dossiers où il faudrait effectivement faire comparaître les gens. Surtout quand ils n'ont jamais vu le juge. La plupart n'ont jamais vu de JAP. Ils n'ont pas eu le temps parce qu'ils sont envoyés pour une courte peine d'emprisonnement. Ils ont vu le tribunal correctionnel. Ils ont été incarcérés en mandat de dépôt à l'audience. Ils n'ont jamais vu le JAP. Même si le SPIP leur explique, cela serait bien que le JAP explique ce qu'est un placement sous surveillance électronique par exemple. Cela vaudrait le coup pour les gens qui en ont pour 2, 3 mois ; pour ceux qui en ont pour quinze jours, trois semaines ce n'est pas la peine. C'est de l'énergie pour rien mais pour ceux qui doivent tenir un placement sous surveillance électronique pour deux, trois mois cela vaudrait le coup qu'on les voit.» (JAP, Ceflanvo)

Cette situation est d'autant plus regrettable que, comme l'explique une CPIP, des détenus prennent eux-mêmes parfois l'initiative d'une demande de comparution auprès du juge dans l'espoir d'être entendus :

« Ils ont reçu un courrier comme quoi elle ne les recevrait pas pour telle et telle raison. C'est dommage car je trouve que même pour quelqu'un à qui on a refusé des demandes d'aménagement de peine avant il y a toujours quelque chose qui peut ressortir dans l'entretien. Des fois on a aussi des personnes qui, entre deux refus d'aménagement de peines, ont pu avoir d'autres pistes. Je trouve cela toujours important qu'ils puissent s'exprimer et en plus pour eux entendre ce que le juge a à leur répondre. Quand c'est un refus au débat contradictoire, 9 fois sur 10 ils ressortent du débat ils savent déjà que cela va être refusé parce que cela ne s'est pas bien passé, parce que la question qu'elle leur a posée les a gênés. Je trouve cela très important parce qu'on peut retravailler dessus : « Monsieur vous avez bien vu lors du débat il a été noté que » s'ils étaient vus à la CAP libération sous contrainte je pense que cela se passerait mieux aussi quitte à s'entendre dire : « Écoutez Monsieur je vous ai déjà refusé deux aménagements de peine pour telle et telle raison. Vous me représentez votre libération sous contrainte sauf que dans les faits cela n'a pas changé donc je ne peux que vous redire non » pédagogiquement il y a des choses qui passent beaucoup mieux.» (CPIP, Ceflanvo)

Par ailleurs, les juges de l'application dénoncent la perte de temps et d'énergie inhérente à l'obligation de statuer même lorsque le condamné ne consent pas à sa libération sous contrainte. Cette exigence procédurale ajoute à la lourdeur d'ensemble du dispositif qui, du fait de la systématicité de l'examen, oblige le SPIP à s'entretenir avec tous les condamnés dès lors qu'ils ont accompli les deux tiers de leur peine (seuls sont exclus ceux qui bénéficient d'un aménagement de peine sous écrou) et le juge à rendre une décision pour chacun d'eux quand bien même ils auraient, en amont, fait connaître leur refus de sortir de façon anticipée de prison. Pour les juges de l'application des peines, rien ne justifie cette obligation qu'ils espèrent voir disparaître.

« *Le refus opposé du condamné ne devrait pas entrainer une décision judiciaire. C'est une débauche de travail pour rien*.» (JAP, Bosille)

5-3-2 L'insuffisance du personnel et des structures d'accueil

Le manque de personnels au niveau des SPIP est souvent rappelé, et pas seulement dans les grosses juridictions comme Francilien. Plus encore, le nombre très limité des structures susceptibles d'accueillir des condamnés en sorties aménagées est dénoncé. Comment mettre en œuvre la libération sous contrainte lorsque les places de semi-liberté et en placement à l'extérieur sont insuffisantes pour répondre aux besoins ?

« La libération sous contrainte ne pourra pas fonctionner tant qu'on n'aura pas plus de moyens […] on est un service où on ne fait pas péter les compteurs à 100, 110 dossiers donc on rame. [Les moyens,] c'est du personnel, des places de semi, du boulot à l'extérieur, des chantiers d'insertion. Ce n'est pas parce qu'on a chacun 10 dossiers, tant que la situation économique sera telle qu'elle est, tant que les structures de soins auront des listes d'attente parce qu'engorgées, tant que la SIAO aura des listes d'attente parce que pas assez de places d'hébergement, on ne parlera pas de réinsertion en fait. Cela ne dépend pas que de nous. Cela ne dépend pas non plus que d'eux. Il y en a qui ont envie de changer, de se réinsérer, de passer à autre

chose mais il y en a avec qui concrètement on va avoir du mal à le faire parce qu'il n'y a pas de boulot, pas de logement, parce qu'aujourd'hui avoir un logement social c'est la croix et la bannière, parce qu'il y a des gens qui sont dans des logements sociaux et qui n'ont rien à y faire, parce que dans le privé si on n'a pas de garanties on n'a pas d'hébergement… » (CPIP, Ceflanvo)

En conséquence, les aménagements décidés au titre de la libération sous contrainte sont eux aussi contraints, matériellement parlant. Le choix de l'aménagement par le juge, entre placement sous surveillance électronique, semi-liberté, placement à l'extérieur et libération conditionnelle, résulte souvent moins de la situation du condamné que des possibilités d'accueil offertes localement. Plusieurs témoignages traduisent une « situation de crise » ressentie partout et par tous. C'est le cas pour les CPIP à Ceflanvo :

« De prime abord quand la loi est sortie, je trouvais que c'était une très bonne chose car cela contraignait à se pencher sur la situation des gens quelle qu'elle soit. (…) Le problème en France est qu'on a tellement peu de centres de semi-liberté, tellement peu de places de semi-liberté, tellement peu de places de placements extérieurs que finalement la libération sous contrainte ce n'est quasiment que du placement sous surveillance électronique ou la libération conditionnelle ; cela veut dire des gens qui ont un logement. Finalement même s'ils sortent en sortie sèche, il y aurait un appui derrière. La libération sous contrainte serait d'autant plus efficace s'il y avait beaucoup plus de places en semi.» (autre CPIP, Ceflanvo)

« *En tout cas pour [Ceflanvo] le lien entre libération sous contrainte et semi-liberté c'est ce que cela ferme une porte pour moi. C'est facilement compréhensible : sur un endroit où il y a un quartier de semi-liberté si le magistrat veut quelque chose d'assez rapide il a le choix entre la libération conditionnelle et la semi-liberté puisqu'il n'y a pas le délai de pause à prévoir comme pour un placement sous surveillance électronique. Si on enlève la semi-liberté, le magistrat se retrouve à devoir choisir uniquement entre la libération conditionnelle et le placement sous surveillance électronique. Si on est sur les délais d'un placement sous surveillance électronique, le délai de pause complexifie la procédure car il faut avoir une date de pause, que cela puisse se faire rapidement ; il faut que la personne soit disponible, qu'elle ait un hébergement. Peut-être que cela restreint le champ d'application sur le magistrat s'il ne réoriente pas sa politique derrière vers que des libérations conditionnelles.»* (autre CPIP, Ceflanvo)

Les échanges avec un JAP à Ceflanvo montrent la même inquiétude :

« Intervieweuse : Quelle est la mesure que vous prononcez le plus dans le cadre de cette libération sous contrainte ?
JAP : *Les placements sous surveillance électronique, beaucoup.*
Intervieweuse : Donc très peu de semi-liberté je présume parce qu'il n'y a pas de centre.
JAP : *Alors uniquement quand il y a un projet ailleurs : ils sont originaires de l'Ardèche ou de Marseille et ils retournent là-bas, ou ils acceptent de quitter leur région.*
Intervieweuse : Le fait qu'il n'y ait pas de centre de semi-liberté pose un souci ?
JAP : *C'est une catastrophe pour les gens d'ici. Ce Monsieur que j'ai à 11h, j'ai dû l'incarcérer parce qu'il s'est fait mettre à la porte de chez sa copine. Sinon, il respectait les obligations. Le seul motif qui fait qu'il est incarcéré est qu'il n'a plus de logement ; je ne sais pas ce que je vais faire à 11h mais s'il n'a pas de solution, j'envisage une suspension de peine. Je ne vais*

pas laisser quelqu'un en prison parce que l'Etat n'est pas capable de nous fournir ce que la loi impose.»
« JAP : *il n'y a pas beaucoup de places en placement extérieur ; on travaille avec deux associations. À ma connaissance, il n'y a pas de placement extérieur sous contrôle de l'administration pénitentiaire donc ce sont des placements extérieurs hors surveillance administration pénitentiaire. C'est la sauvegarde de l'enfance et le diaconat protestant. Il n'y a pas beaucoup de places ; je crois que j'en ai six en cours. Pour le placement sous surveillance électronique, tant qu'il y a du matériel, il n'y a pas de numerus clausus. Comme on a du matériel…*
Intervieweuse : Et la libération conditionnelle, cela vous arrive ? Cela doit être compliqué ? Vous avez principalement des courtes peines ?
JAP : *Oui cela m'arrive d'en prononcer, oui forcément si elle est aux 2/3 elle est forcément à mi-peine. Cela ne m'est pas trop proposé en fait : comme les critères ne sont pas les mêmes, on est plus exigeant en libération conditionnelle. Il faut que la personne offre des garanties de réinsertion particulières. Du coup on est plus dans des critères de placement sous surveillance électronique. Quand la personne a un emploi prenant, par exemple dans la restauration, et que la surveillance électronique serait trop rigide, je m'oriente plus vers la libération conditionnelle. C'est vrai que lorsque je sors quelqu'un en libération sous contrainte qui n'a pas d'emploi si je lui mets un placement sous surveillance électronique recherche d'emploi je ne vais pas en plus le mettre en libération conditionnelle alors qu'en fait les garanties de réinsertion sont loin d'être acquises.»*

La politique de construction des établissements pénitentiaires menée jusqu'à présent n'a semble-t-il pas pris en considération (ou pas suffisamment) les besoins supplémentaires générés par la libération sous contrainte. Aux détours des entretiens, la remarque est glissée que même à Ceflanvo, où un nouveau centre pénitentiaire a été ouvert récemment, il n'y a ni centre ni quartier semi-liberté. Sur le terrain, la LSC apparait donc comme une nouvelle réforme certes fondée sur de bonnes intentions, mais complètement déconnectée des réalités opérationnelles et matérielles du terrain.

5-3-3 L'organisation interne du SPIP et son impact sur la LSC

L'organisation interne du SPIP n'est pas non plus sans impact sur la fluidité de la mise en œuvre de la libération sous contrainte.

Ainsi, à Ceflanvo, les CPIP intervenaient auparavant dans un pôle mixte mêlant milieu fermé et milieu ouvert. Dans ce cadre, le même CPIP prenait en charge le condamné détenu tout au long de la procédure. Il l'accompagnait dans la constitution de son dossier, et assurait son suivi une fois la libération sous contrainte accordée. Désormais, les services se sont spécialisés, distinguant le milieu fermé du milieu ouvert. Par voie de conséquence le détenu est pris en charge par deux CPIP. Le premier, du milieu fermé, assure la préparation du dossier. Un second, du milieu ouvert, prend en charge le suivi du condamné lorsque la libération sous contrainte est octroyée. Or, entre les deux professionnels, la communication, si elle existe, n'est qu'informelle et ne s'opère qu'à l'heure

venue de la libération. Ce faisant, le CPIP milieu ouvert, qui découvre le dossier au dernier moment, n'a aucune marge pour anticiper la sortie du détenu et planifier les rendez-vous nécessaires à son suivi. De l'aveu même des CPIP, de nombreux éléments sont ainsi perdus.

Toutes ces difficultés générées par la mobilisation importante de moyens que suppose la libération sous contraintes sont rendues plus aigües encore lorsque la mesure concerne des condamnés à une courte voire très courte peine de prison.

5-4 La question des courtes peines et des faibles reliquats de peine à exécuter

En application de l'article 720 du code de procédure pénale, la libération sous contrainte s'adresse aux personnes condamnées exécutant une ou plusieurs peines privatives de liberté d'une durée totale inférieure ou égale à cinq ans lorsque la durée de la peine accomplie est au moins égale au double de la durée de la peine restant à subir. La loi ne fixe, s'agissant de la peine prononcée, qu'un maximum, de cinq ans. En revanche elle ne fait référence à aucun minimum, rendant la libération sous contrainte applicable aux courtes, voire très courtes peines. La circulaire d'application précitée précise que « *ce sont d'ailleurs prioritairement celles-ci, dont la durée rend rarement possible l'élaboration d'un projet de sortie tel que la libération conditionnelle, la semi-liberté, le placement à l'extérieur et le placement sous surveillance électronique que la libération sous contrainte a vocation à concerner*.»

En théorie, la libération sous contrainte devrait donc rencontrer un vif succès au regard du nombre très élevé des personnes condamnées à une courte peine, même une très courte peine (moins de six mois) sur le territoire en général, et dans les établissements pénitentiaires visés par cette étude en particulier. Sur le terrain, la pratique montre toutefois que ce n'est pas aussi simple que cela, et même que la courte durée de la peine constitue souvent un frein, voire un obstacle à l'octroi d'une libération sous contrainte.

5-4-1 Premier écueil : un temps de préparation compté en amont

La contrainte, déjà évoquée, tenant à l'impératif de statuer dans les meilleurs délais à compter de la date d'éligibilité est très logiquement démultipliée par la courte ou très courte durée de la peine. Le temps de préparation de la libération sous contrainte est en effet d'autant plus limité que la peine prononcée est de brève durée ou que la peine à exécuter, après déduction du temps passé en détention provisoire, est extrêmement réduite.

> *« Je trouve que c'est très bien sur le principe, d'instaurer comme règle qu'il n'y ait pas de sortie sèche. C'est l'application qui est compliquée surtout en maison d'arrêt. Pour répondre à votre question, je m'occupe du milieu fermé maison d'arrêt, la centrale c'est mon collègue. Comme la définition des peines de maison d'arrêt ce sont des courtes peines, on arrive très vite aux 2/3 ; entre les 2/3 et la fin de peine des fois il n'y a que 15 jours, trois semaines. Si on loupe le coche de la libération sous contrainte, la personne sort en sortie sèche.»* (JAP, Ceflanvo)

Comme l'explique un DSPIP, il arrive même que la libération sous contrainte ne puisse, pour une simple question temporelle, être proposée à un condamné qui, du fait de la brièveté de sa peine, ne peut voir sa situation examinée par la CAP en raison du planning de ces réunions :

> « *Et il y en a qui peuvent passer à travers les mailles : s'ils sont condamnés le lendemain de la CAP de janvier et qui sortent avant celle de février.»* (DSPIP, Bosille)

La très courte durée de la peine est ainsi, en soi, difficilement conciliable avec le mécanisme de la libération sous contrainte. Mais les praticiens attirent l'attention sur deux autres difficultés, issues des textes, dont les effets sont d'autant prégnants que la peine est brève. La première tient au télescopage des délais attenants aux aménagements de peine classiques et à l'exécution de fin de peine.

> *« Les aménagements de peine, c'est un autre canal pour sortir. On va dire, c'est le canal royal, c'est celui où il va y avoir le débat contradictoire et évidemment dans un centre de détention avec des peines de 6, 8, ou 10 ans, là, la perspective de passer en débat à mi-peine elle arrive beaucoup plus tôt que la libération sous contrainte. Mais dans les courtes peines tous ces délais-là se télescopent, c'est-à-dire que l'on est dans les délais du débat en même temps que dans la libération sous contrainte, si bien que ce double canal est peu compréhensible par les détenus. Pour que le système soit fonctionnel, il aurait fallu donner un critère : à un stade on est dans l'aménagement de peine, après ça ferme et on bascule en libération sous contrainte, projet pas projet on a ce dispositif. Là on maintient jusqu'au bout les deux canaux, c'est une espèce d'usine à gaz. Ce qui fait que le gars va passer en débat contradictoire et il va être examiné par la CAP qui suit pour la libération sous contrainte. Il aurait fallu dire qu'à un certain moment on vous barre des aménagements de peine et vous passez par la libération sous contrainte, et comme la juge a l'occasion de le voir au débat, elle peut le voir, poser des questions, etc.»* (DSPIP, Bosille)

La seconde résulte du phénomène d'érosion de la peine lié, principalement, aux mécanismes des réductions de peine. Selon les praticiens, ce n'est pas le crédit de réduction de peine, tel qu'issu de la loi de 2000, qui est en cause mais les réductions de peine supplémentaires. Accordées non pas de droit dès le jour de l'entrée en prison mais au fil du déroulement de la détention pour récompenser les efforts sérieux de réinsertion sociale, les réductions de peine supplémentaires rendent la préparation de la libération sous contrainte peu aisée dans la mesure où elles sont susceptibles de modifier la date de sortie du condamné. Les CPIP sont ainsi amenés à travailler sur la situation de personnes dont le nom disparaît ou au contraire apparaît très tardivement sur le rôle des éligibles à la mesure.

> *« Ce qu'il faut comprendre c'est que notre mécanique d'érosion de la peine il est compliqué et on a créé des mesures sans simplifier le reste, c'est-à-dire que la personne a toujours des remises de peine supplémentaires qui lui sont accordées à la fin et qui du coup viennent avancer la date de sortie. La libération sous contrainte vient comme un énième dispositif se plaquer là, elle a un mal fou à trouver sa place parce qu'elle est perturbée par cet octroi de remise de peine supplémentaire. Rien que ce système là il coupe l'herbe sous les pieds de la LSC quasiment à tous les coups ; parce que avant qu'on passe en CAP RPS [Réductions de peine supplémen-*

taires] il n'est pas dans les délais, et une fois que la CAP RPS l'a étudié, il est trop tard.»

La complexité de l'articulation des réductions de peine supplémentaires et de la libération sous contrainte a parfois amené les acteurs à reconsidérer l'organisation de leur travail pour éviter de donner le sentiment aux détenus de rendre des décisions contradictoires. Ainsi à Bosille, le choix premier avait été de faire se suivre, sur une même journée, le débat contradictoire sur les aménagements de peine et la commission de l'application des peines sur les réductions de peine et la libération sous contrainte.

> *« On avait les deux le même jour, on commençait par le débat et il fallait dire oui tout à l'heure à la CAP on va lui accorder deux mois. C'était complètement schizophrénique on pouvait dire à l'avocat « non vous demandez à ce que votre client sorte c'est beaucoup trop tôt il lui reste quatre mois à faire » et une heure après on lui enlevait trois mois, une heure après on pouvait même lui dire c'est trop tard (rires).»* (DSPIP, Bosille)

Désormais, les dates sont clairement dissociées. Pour autant le cumul possible des deux mécanismes ne convainc pas et certains appellent à une modification des dispositions.

> *« La seule solution pour qu'elle* [la libération sous contrainte] *soit fonctionnelle ça serait même de supprimer ce dispositif de RPS et d'en tenir compte lors du moment d'octroi de la LSC, de n'avoir plus qu'un seul dispositif d'érosion de la peine, parce que là il y en a deux dont l'un va forcément squeezer l'autre.»* (DSPIP, Bosille)

Le scepticisme des acteurs judiciaires, pour une part dû au sentiment de participer au rendu d'une justice parée de contradictoire, est accru par le fait que, en opposition avec la philosophie de la loi, la libération sous contrainte peut se révéler être « le degré zéro » de l'investissement pour le condamné.

5-4-2. Second écueil : le temps réduit du suivi en aval

S'agissant des condamnés à une (très) courte peine d'emprisonnement, le temps de suivi en libération sous contrainte est, *de facto*, très réduit.

> *« En maison d'arrêt, les peines sont courtes déjà. Comme les libérations sous contrainte c'est à 2/3 de peine, il m'arrive de sortir les personnes pour quinze jours ou trois semaines, s'ils ont quatre mois à faire, cela vient très vite.»* (JAP, Ceflanvo)

Un travail d'accompagnement par le SPIP est-il alors raisonnablement envisageable ? Les CPIP, au plus près du terrain, disent la complexité de la mission qui leur est dévolue alors que le temps donné ne leur permet un suivi régulier, sur la durée.

> *« Ça s'est quand même bien amélioré ici […] Parce qu'au début, on était assez démuni face à la libération sous contrainte parce que les personnes arrivaient ici dans le cadre de la semi-liberté, quinze jours avant leur sortie définitive. Donc, pour envi-*

sager une préparation à la sortie sereine, c'est-à-dire recherche de logement ou… enfin, des situations très précaires, là on pouvait pas faire face.» (CPIP, Prédair)

« Ce que je trouve compliqué, c'est qu'on a des mesures très courtes. En moyenne, c'est trois semaines, un mois. Donc il suffit que des fois… tu les aies, t'es en plein dans ta session, c'est ta semaine de vacances ou x, y, voilà, ça devient vite compliqué pour les voir. Tu vas les voir une fois, t'essaies deux fois. Moi je trouve que c'est compliqué, de donner un sens à une mesure, quand elle est si courte.» (autre CPIP, Prédair)

« Lorsque la libération sous contrainte intervient sur de petites peines de 2/3, il ne reste pas grand-chose. Il n'y a pas de temps suffisant derrière pour travailler des choses. Par exemple une peine de six mois quand on enlève les CRP et qu'on se retrouve à 2/3 de peine la libération sous contrainte peut potentiellement intervenir à trois, trois mois et demi. Il reste trois semaines, un mois. Pour les longues peines oui parce que c'est différent. À mon sens pour les petites peines c'est contreproductif. […] Sur de petites peines, pour quelqu'un qui a six mois, qu'il sorte un mois avant ou après, cela n'a pas d'incidence. À partir d'un an cela peut commencer à devenir intéressant et encore cela dépend. En dessous cela n'a aucun intérêt à mon sens à part faire sortir les gens plus vite.» (CPIP, Ceflanvo)

La mesure se résume alors à une période où il est seulement question « *d'amorcer un début de réflexion sur leur projet et de montrer les différents partenariats possibles*». (CPIP, Prédair)

Au lendemain de l'entrée en vigueur de la loi, la doctrine s'interrogeait sur le nouvel oxymore juridique que constitue la libération - rendre la liberté à une personne ; la délivrer, l'affranchir de toute contrainte - sous contrainte - forcer quelqu'un à agir contre sa volonté. La pratique montre que l'oxymore a laissé place au paradoxe : une libération sous contrainte affranchie, de fait, de toute astreinte et qui, face à l'impossibilité temporelle de mettre en œuvre un suivi effectif lorsque la mesure est prononcée pour deux ou trois semaines, s'apparente, au quotidien, à une sortie sèche.

« *Un suivi d'une semaine ne veut rien dire, sur le papier c'est pas une sortie sèche mais en réalité cela en est bien une.»* (JAP, Autre ville)

C'est pourquoi des refus de libération sous contrainte sont parfois motivés par le caractère trop proche de la fin de peine, les juges considérant qu'il est trop tard pour que la mesure ait (encore) une portée pour le condamné.

Pour ces acteurs de terrain, se pose en effet inévitablement la question du temps minimum incompressible à partir duquel la libération sous contrainte permettrait la mise en œuvre d'un suivi effectif du condamné, seul à même de donner du sens à la mesure de milieu ouvert ? S'il est délicat d'avancer avec certitude un chiffre – lequel est intrinsèquement lié à la subjectivité de chacun en même temps qu'aux réalités locales du travail des SPIP et de leurs partenariats –, celui de deux mois revient fréquemment dans les entretiens. C'est d'ailleurs ce seuil qui a été retenu par le SPIP de Ceflanvo, porteur d'un

projet innovant concernant ces libérations sous contrainte de courte durée. Il y est proposé la création d'un module spécifique qui aurait lieu tous les deux mois durant une semaine intensive où il y aurait à la fois un travail sur l'estime de soi à travers des ateliers de photo langage, un travail sur la recherche d'emploi, de la découverte de la mobilité et environnement social ainsi qu'un travail sur les démarches administratives (carte nationale d'identité, réglementation du permis de conduire avec un représentant de la préfecture).

> « *Pour les personnes qui sortent en libération sous contrainte, on a des délais extrêmement courts parfois ; on n'a pas le temps de capter toute leur attention sur toutes les démarches. Là pour ainsi dire systématiquement pour quelqu'un qui aurait une libération de deux mois il serait obligé de passer par ce stage car ils sortent, ce n'est pas un aménagement de peine mais une modalité d'exécution de la peine. Donc toutes les personnes sortantes, sauf pour moins d'un mois, devraient passer par ce module. On est dans une recherche financière parce que cela nous en fait une dizaine de modules dans l'année. L'idée c'est un minimum tous les deux mois, si possible un par mois ; cela ne va être qu'une question de budget. On a les partenaires pour le faire. On espère vraiment y arriver.»* (DSPIP adjointe, Ceflanvo)

En deçà, il semble difficile de s'engager dans un processus réel de suivi à l'extérieur et de mettre en place des obligations. Au mieux, le SPIP est en mesure de rencontrer les condamnés, une fois, deux fois.

> Intervieweuse **:** Pour vous, la libération sous contrainte a une utilité à partir de quel reliquat de peine en fait ?
> JAP, Ceflanvo *: Je n'ai pas assez de recul pour me prononcer mais c'est sûr que 3 semaines, cela permet au SPIP de… au moins de les voir une fois ou deux ; d'ailleurs je ne sais pas combien de fois ils les voient. Je pense que cela dépend des personnes mais cela permet de leur mettre le pied à l'étrier, de contrôler qu'ils ne sont pas complètement livrés à eux-mêmes comme une sortie sèche. Il y a déjà cela. C'est une utilité plus grande s'il y a deux, trois mois. Cela permet d'avoir plusieurs rendez-vous à la mission locale, au Pôle Emploi […].»*

Cette « mise à l'étrier » est bien, de l'avis d'autres acteurs plus éloignés du quotidien par leurs fonctions de direction au niveau interrégional, l'enjeu de la mesure dont l'atout reste réel même appliquée aux très courtes peines. L'essentiel, selon eux, est que la libération sous contrainte permette une rencontre entre le CPIP et le condamné, même si le temps manque pour mettre en place une action. Ils reconnaissent qu'il leur appartient, dans leurs missions d'impulsion des pratiques et d'accompagnement des équipes, de porter ce message pour que la libération sous contrainte prenne du sens, même à l'égard des condamnés à de très courtes peines :

> *« Alors cela vous savez, l'administration, la DACG et la DSJ quand ils se rencontrent ils ont plein de choses à nous dire ! La première c'est déterminer les personnes éligibles à la LSC, la seconde est inscrire la LSC dans le parcours d'exécution de peines, la troisième c'est préparer la CAP, la quatrième c'est examiner et enfin mettre en œuvre les mesures de LSC. La note de cadrage annonçait rapidement que c'était une mesure de milieu ouvert et tout l'enjeu était la capacité des SPIP à convoquer les personnes plutôt, au moins une fois par semaine. On a essayé ! Toutes les quatre premières parties, on sait bien faire, plus ou moins bien. Il y a des choses qui*

accrochent : établir une liste, l'épurer, se réunir en CAP, examiner ; on sait faire […] Ce qu'on ne sait pas faire c'est rencontrer les personnes quand elles sortent de détention, si possible pourquoi pas le jour-même – certains pourraient dire cela – et leur proposer un suivi intensif à ce moment-là puisque je crois que la notion de récidive instantanée de Rémi Josnin montre que 60 % des personnes récidivent dans les six premiers mois. C'est là qu'il faut que l'on intervienne : en dehors des propensions de la personne à résoudre ou braver ses difficultés quand elle sort de prison, structurellement cette période est problématique et c'est à ce moment-là que les gens commettent à nouveau des délits. C'est bien la capacité des SPIP à convoquer très rapidement en sortant de prison même pour quinze jours, les freins que l'on identifie sont ceux-là : les SPIP, les DSPIP aussi nous disent : « Non cela ne sert à rien. Pourquoi voulez-vous que l'on reçoive quelqu'un alors qu'on n'aura pas le temps de travailler avec ? » Le frein c'est bien d'inverser… la question n'est pas que le SPIP ait le temps mais que la personne, même si elle n'a qu'un entretien, que cela lui permette de faire le point sur ce qui s'est passé, identifier les services ou les interlocuteurs de ses ressources pour essayer d'amortir un peu cette période qui est complexe. L'enjeu pour les SPIP est comprendre que la libération sous contrainte est bien une mesure de milieu ouvert et qu'il faut les recevoir même si c'est un peu trop au moins une fois par semaine dans le premier mois. Après il faut individualiser si la personne est en difficulté. Voilà pour la libération sous contrainte mais je crois que le message n'est pas bien passé.» (Cadre de la direction régionale de l'AP dont relève Ceflanvo)

Une autre cadre de la même direction régionale ajoute : « *Certains acteurs de terrain voient la libération sous contrainte plus comme une charge de travail supplémentaire pour le milieu ouvert, une mesure qui relèvera du contrôle et ils ne mettent pas l'accompagnement attendu. Tout notre travail de communication auprès des acteurs de terrain sera justement de permettre de proposer cet accompagnement à la personne alors qu'elle vient de sortir de détention, qu'elle est dans une période de fragilité par rapport à un risque de récidive. Justement si on a cette possibilité de rencontrer dans la société cette personne et lui proposer un accompagnement avec un travail, une continuité du travail d'évaluation de prise en charge en lien avec les professionnels qui l'ont accompagnée en milieu fermé, tant mieux, mais à nous de communiquer pour que les acteurs de terrain puissent donner du sens à cette mesure*.»

Pour la plupart des condamnés, ce temps de suivi est consacré à ce qu'une CPIP de Prédair nomme les « *besoins primaires* ». Elle entend par là un accompagnement dans les démarches administratives (droits sociaux, papiers d'identité, etc.) pour ce « *nouveau public* ». Selon elle, en effet, les libérés sous contrainte, dans une situation de plus grande précarité, ne présentent pas le même type de profil que ceux qui bénéficient des aménagements de peine.

5-5 Une procédure qui n’a pas trouvé son public

La libération sous contrainte n’ayant aucun caractère de systématicité, les juges gardent, nous l’avons déjà souligné, un pouvoir d’appréciation pour l’accorder ou non. Les chiffres qui nous ont été transmis montrent que tous les condamnés éligibles n’en bénéficient pas. Comme il nous a été confié, même si tous les détenus consentaient, il n’y aurait pas 100 % de libération sous contrainte. C’est que, au-delà des interrogations déjà soulignées sur les conditions d’octroi de la mesure, tous n’ont pas « le profil » qui permette une sortie avant terme. Et parmi ceux qui l’ont, tous ne donnent pas leur accord de principe à la mesure.

5-5-1 La libération sous contrainte : pour quel condamné ?

Pour les professionnels, beaucoup de questions restent en suspens depuis l’entrée en application de la libération sous contrainte. Parmi elles, une concerne spécifiquement les juges de l’application des peines : celle de savoir quel public privilégier. Une JAP de Bosille nous confiait :

> « *La libération sous contrainte, je suis quand même très perplexe. Car nous, on n’a pas un établissement énorme. […] Sur un établissement de la taille d’ici, faut être honnête, je ne vois pas ce que l’on peut faire de plus pour vider. On aménage déjà tout ce que l’on peut aménager.*»

La magistrate pointe là, indirectement, une des explications probables du faible nombre des libérations sous contrainte accordées. Ces mesures peinent à trouver leur place dans l’empilement législatif des mécanismes d’aménagement de la peine privative de liberté. C’est que, en effet, le juge disposait déjà de deux autres leviers pour éviter les sorties sèches : d’une part les « aménagements de milieu ouvert » fondés sur l’article 723-15 du code de procédure pénale à l’adresse des condamnés à une peine inférieure à deux ans, à un an pour les récidivistes, aux fins d’éviter leur incarcération ; d’autre part, les « aménagements en milieu fermé » qui offrent aux condamnés incarcérés l’opportunité d’une libération anticipée dès lors qu’ils présentent un projet de sortie. Or, ces aménagements de peine interviennent, chronologiquement, avant l’heure à laquelle le juge est amené à se prononcer sur une libération sous contrainte.

Le site de Bosille, auquel est rattachée une maison d’arrêt, est particulièrement éclairant pour comprendre que la libération sous contrainte ne peut dès lors concerner qu’une part résiduelle des condamnés. Le taux d’aménagement des peines de milieu ouvert y est de 96 % ; celui des aménagements en milieu ouvert de 75 %.

« *S'ils ne sont pas aménagés, c'est que vraiment, vu la patience qu'on a, ils n'ont rien fait. N'arrivent en détention que ceux pour lesquels ça n'a pas marché. C'est vraiment qu'on a tout essayé, et qu'ils ont tout fait pour que ça ne marche pas. Quant à ceux qui sont incarcérés, vu notre taux d'aménagement, à 75 %, ça signifie que celui qui veut sortir il va sortir si il fait ce qu'il faut.»* (JAP, Bosille)

Dans cette maison d'arrêt, 164 personnes sont écrouées, 44 en aménagement de peine et 120 détenues. Parmi ces dernières, 65, placées sous le régime de la détention provisoire, sont par définition étrangères au dispositif de la libération sous contrainte.

« *Il reste donc seulement 55 détenus sur lesquels j'ai une prise car les autres sont déjà en aménagement. Mais sur ces 55, tous ne sont pas aménageables.»* (JAP, Bosille)

D'abord, parce que tous ne remplissent pas la condition posée par l'article 720 du code de procédure pénale tenant à l'exécution des deux tiers de la peine. Ensuite, et principalement, parce que « *tous n'ont pas le profil* ». La juge de l'application des peines nous livre quelques explications. A Bosille, la détention, mis à part ceux qui sont en attente pour être affectés dans un établissement pour peines, concerne deux types de condamnés : ceux qui sont passés en comparution immédiate et ceux auxquels un aménagement de leur peine a été refusé. Les premiers répondent à trois caractéristiques décrites par la magistrate : les faits commis sont très récents, le risque de récidive est élevé – ce sont souvent des personnes qui ont un long casier judiciaire - et la peine à exécuter est relativement courte.

« *Pour eux, le moment où il faut se prononcer sur la libération sous contrainte arrive très vite, un mois ou deux après, de sorte que entre le jour du jugement et celui où j'examine en libération sous contrainte, la situation de l'intéressé n'a pas changé. Donc, là, je vais dire non car le risque de récidive est là, surtout si en détention il n'a rien fait. Les comparutions immédiates, j'accorde assez peu finalement de libération sous contrainte pour ce motif-là. Sauf si c'est la première incarcération car là je fais une distinction. Je suis convaincue qu'il ne faut pas qu'elle dure trop, il faut lui donner le goût de l'incarcération, la saveur mais qu'il ne s'y habitue pas.»*

Les seconds sont

« *les non aménagés parce qu'ils n'ont rien fait, pour ceux-là, y'a pas de raison. Vous comprenez bien, vu la durée des peines, que si je viens de refuser un aménagement de peine, je vais refuser une libération sous contrainte puisque moi je mets des exigences à peu près similaires puisque mes exigences en aménagement de peine ne sont quand même pas hyper élevées.»*

Elle conclut :

« *La libération sous contrainte, c'est pour ça que je suis perplexe. Car nous, on n'a pas un établissement énorme. En plus sur la part de nos détenus on a énormément de détention provisoire, donc au final il ne me reste que les condamnés à moi. Sur les condamnés à moi, si vous enlevez les comparutions immédiates où il y a un risque de récidive, si vous enlevez les rejets d'aménagements de peine parce que soit dedans, soit dehors, ils ont rien fait, bin, il en reste vraiment pas beaucoup.»*

Cette part résiduelle, « *le fond du panier* » pour reprendre ses propres mots, correspond à ceux qui n'ont rien demandé.

> « *C'est plus là, pour eux, à la rigueur, que je suis amenée à en accorder. A condition qu'ils n'aient pas causé d'incidents en détention.»*

A condition également qu'ils donnent leur consentement à la mesure. Car les refus opposés par les détenus participent aussi à expliquer que la libération sous contrainte ait du mal à trouver son public.

5-5-2 Le refus opposé par les condamnés éligibles

La libération sous contrainte suscite aussi des réticences chez les condamnés. Selon les sites, le pourcentage de ceux qui ne consentent pas à la mesure est certes très variable. Evalué entre 10 à 13% à Prédair, autour de 25/30 % à Ceflanvo, il avoisine les 65 % à Bosille. Ce grand écart s'explique par le profil des condamnés, entre longues et courtes peines, la mesure recevant un accueil plus favorable par ceux qui, incarcérés dans des établissements pour peine, voient leur temps d'incarcération significativement réduit.

Mais les motifs du refus opposé à la libération sous contrainte sont récurrents. La libération sous contrainte peut d'abord être perçue par les condamnés comme une provocation. Une CPIP nous l'explique :

> « *C'est une mesure que je trouve dévoyée. Cela n'est pas issu d'une demande du détenu, c'est nous qui la présentons. Du coup cela crée des incohérences : on se retrouve avec des gens qui n'ont rien initié avant ou qui n'ont eu que des refus avant et à qui on représente sur un plateau la possibilité d'avoir une libération anticipée dans un cadre très strict. Cela peut créer de grosses tensions en entretien, des fois cela ne rime à rien parce qu'on a dit non pendant 1,5 ans et on lui représente quelque chose. [Cela crée] le sentiment de : « Mais vous vous foutez de ma gueule ? Cela fait quatre fois que je demande on me dit non et là vous me dites que je suis éligible ; cela sort d'où ? » Et des fois aussi de donner de faux espoirs à quelqu'un qui n'a rien pu avoir non pas parce qu'il était en échec mais parce qu'il n'a pas de réseau ou n'a pas pu préparer quelque chose de concret et à qui on arrive en disant : « Il y a cette possibilité donc on ouvre le champ des possibles mais vous n'avez rien donc de toute façon cela sera de nouveau un rejet » c'est compliqué aussi cela.»* (CPIP, Ceflanvo)

La mesure peut ensuite souffrir du défaut, déjà évoqué, de prévisibilité de la date de sortie :

> *« Je pense que la force de la SEFIP c'est qu'on avait un critère de lecture qui était assez simple, c'était 4 mois à la fin de peine. Là on se retrouve dans une situation où ce sont les 2/3 de la peine non accessible à la mesure. Cela se combine avec les RPS. En fait on n'a plus du tout de facilités et de possibilités à la personne de dire : « Vous allez passer telle date » en plus en fonction des autres lieux il y a des gens qui font des CAP spécifiques. Il y a des endroits où c'est mis au fur et à mesure des CAP. Il y a vraiment des spécificités locales qui amènent à un manque de visibilité. Cela aurait pu avoir un vrai intérêt si on était sur une automaticité : aux 2/3 de la peine vous allez sortir. Là aux 2/3 de la peine vous allez être étudié mais finalement*

je ne peux pas vous dire quand vous allez sortir. Je pense que cela amène aussi les gens à se dire : « Écoutez je ne vais pas dire à ma famille que je vais sortir si c'est pour ne pas sortir, si cela ne va pas marcher, ce n'est pas la peine » À mon avis c'est pour cela l'augmentation assez significative des non consentements.» (CPIP, Dir. Reg AP dont dépend Ceflanvo)

Elle pâtit plus encore de l'éventualité qu'à l'issue du processus le juge de l'application n'accorde pas le droit de sortir :

« Les CPIP depuis la NPAP savent travailler le non consentement ! (Rires) *On avait vite appris à présenter la nouvelle procédure d'aménagement de peine qui date de PERBEN II je crois. Cela dépend qui vous explique comment fonctionne l'aspirateur pour l'acheter !* (Rires) *Si je vous dis qu'il va faire beaucoup de bruit, il est lourd, il vous faudra beaucoup de temps pour le passer et que je vous vante cet objet miraculeux silencieux qui travaille tout seul, il y a des chances pour que vous choisissiez le deuxième. La NPAP on avait vite expliqué aux gens. Je l'ai fait pour le coup avec certains : il était plus facile de dire que la NPAP allait être compliquée dans son cas, qu'il n'allait pas y gagner grand-chose parce que je savais bien que monter le dossier ne servait à rien et qu'il allait se faire bouler. Il y a ce facteur je pense. Il y a radio coursive aussi : les gars expliquent un certain nombre de choses. En réalité pour les CPIP et les condamnés, il y a un effet de gabegie monumentale avec les LSC. Les personnes s'investissent et se projettent peut-être un peu même si cela reste le jeu de la détention cela ouvre des perspectives ; quand ils en parlent cela crée un peu de dépression, cela ne marche pas. Ce n'est pas très agréable de croire à un truc de 3 semaines puis de se faire rétamer à 90 % des cas.[…] Je fais exprès de titiller nos amis les CPIP mais ils n'ont pas tort : à quoi cela sert de dire à quelqu'un : « Si, si, vous pouvez sortir » quand on sait pour le coup qu'à 95% cela est rejeté ? On peut avoir un discours de vérité avec le condamné et leur dire. En général si le CPIP dit : « Je veux bien travailler avec vous mais il y a quand même de fortes chances pour que vous ne l'ayez pas » la personne va comprendre que ce n'est pas la peine de se faire un espoir pour rien.»* (Cadre, Dir reg AP dont dépend Ceflanvo).

Enfin, pour une large part, les refus semblent procéder d'un calcul cout/bénéfice pour les détenus proches de sa fin de peine. Ils préfèrent achever leur temps de détention plutôt que de devoir accepter de nouveaux contrôles une fois à l'extérieur.

« *Alors il y a les gens qui refusent, on ne peut pas leur imposer ; ils préfèrent faire 15 jours de plus et ne plus avoir de comptes à rendre à la justice.» (*JAP, Ceflanvo)

« *Je pense que le nombre important de refus s'explique tant sur la difficulté pour les personnes qui sont suivies de pouvoir projeter, appréhender une date claire – ce qui est très difficile humainement je pense. Je suis à 2/3 de ma peine c'est quand ? Si j'ai des RPS cela fait tomber. Si le juge dit d'accord et qu'il y a un délibéré de 2 semaines cela fait quoi comme date ? Il y a un moment où les gens baissent les bras et se disent : « Je préfère aller jusqu'au bout » Cette question des 2/3 de la peine c'est quand même très long sur ce qu'il reste à faire, à exécuter derrière. Il y a des gens qui préfèrent sortir sans suivi qu'avec ce suivi-là.»* (CPIP, Dir. Reg AP dont dépend Ceflanvo)

« Il y a beaucoup de personnes qui refusent de bénéficier de la libération sous contrainte parce qu'ils ne veulent pas s'engager. Soit ils s'engagent dans un vrai projet d'aménagement auquel cas ça passe avant, dans le cadre du débat contradictoire, le mec présente sa demande en détention, elle est sérieuse pas sérieuse. On pourrait se dire même si la demande est rejetée au débat, elle pourrait être acceptée en libération sous contrainte, qu'il vaut mieux un suivi même léger que rien du tout. Mais les mecs ne sont pas fous, ils se disent « j'ai pas eu mon aménagement, maintenant j'attends que ça se finisse et au moins je n'aurais de compte à rendre à personne », c'est un peu ça l'idée.» (Proc. Rép., Bosille)

« *C'est un peu le fait d'arriver en fin de peine, du coup avec le jeu des réductions de peine supplémentaires ils se retrouvent libres sans contrainte, il n y a plus d'intérêt, l'intérêt quand même c'est d'être dans une période de 15 jours 3 semaines durant lesquelles la personne fait des démarches, là du coup ça a perdu son impact.»* (DSPIP, Bosille)

La libération sous contrainte remet en cause, plus encore peut-être que les aménagements de peine classiques, l'attrait que le milieu ouvert est présumé exercer, comme une évidence, sur ceux qui ont été enfermés. Le milieu ouvert, surtout s'il est contraignant, fait peur : peur de ne pas parvenir à respecter les obligations définies, peur par voie de conséquence d'être à nouveau incarcéré, ce qui est vécu plus durement encore que de rester en détention jusqu'au terme de sa peine.

« Contrairement à ce que les gens s'imaginent, avoir une peine en milieu libre pour notre public c'est souvent compliqué, ils ont tellement de difficultés à respecter une peine dehors ce qui est normal parce qu'ils sont leur propre surveillant. On a une part de public un peu limité qui se dit la prison c'est finalement c'est une bonne mère, c'est comme l'hôpital psychiatrique une fois qu'on est dedans on est porté, c'est le surveillant qui ouvre qui ferme la porte. L'aménagement de peine leur fait peur. C'est là que ça serait à nous et aux magistrats d'être incitatifs pour qu'ils tentent ce challenge, alors que dans la réalité c'est un peu l'inverse, le magistrat est lui-même un peu bloquant, les CPIP se disent à quoi bon et puis parfois le même avis est partagé : c'est bien qu'ils finissent sa peine comme ça. On n'arrive pas à enclencher un élan, moi je le dis depuis toujours un homme normalement constitué devrait saisir la première occasion pour sortir, moi c'est le discours que je tiens aux probationnaires d'abord. Je dirai toujours aux gars « Expliquez-moi pourquoi vous ne voulez pas, ce n'est pas normal », alors que il y a un peu cette habitude « Monsieur vous pouvez signez là, vous ne consentez pas, bon on est d'accord, signez c'est bon ». Nous dans nos services on a du mal à faire que ce consentement soit un objectif, ça fait écho à une politique de magistrat aussi, le magistrat pourrait dire aussi « Attendez, il n y a que 20% qui consentent, allez me sortir les autres de la détention.» (DSPIP, Beltoise).

A Prédair aussi, comme d'ailleurs à Francilien, nombre de condamnés refusent la LSC qui leur est proposée, préférant être quittes vis-à-vis de l'administration pénitentiaire à l'issue de leur peine de prison, plutôt que de voir les contrôles sur leur vie se poursuivre à l'issue de celle-ci. Mais - et ce phénomène se retrouve dans d'autres sites - contrairement à la CP, le consentement ou la participation du condamné ne sont pas attendus par les pro-

fessionnels. Dans une large mesure, la course après le temps qui s'est enclenchée suite à l'adoption de la loi a conduit à exclure encore les justiciables de leur parcours pénal. Non seulement ils ne sont pas demandeurs de la LSC, ce qui rompt avec le statut d'acteur auquel par ailleurs les intervenants prétendent vouloir les conduire, mais en plus ils ne sont pas entendus par les instances de décision. Le condamné est vraiment passif, alors que les principes de fonctionnement voudraient qu'il ait un rôle moteur. Ainsi, aucun condamné à qui une LSC est proposée, n'a participé à une CPI, alors que c'est un droit. Un condamné soutient même qu'il a demandé si c'était possible, et que la SPIP lui aurait indiqué que cela ne l'était pas. Ceci nous amène à deux hypothèses : soit les professionnels - SPIP et magistrats notamment - préfèrent « rester entre eux » pour débattre des cas des condamnés ; soit c'est pour eux un moyen de conserver un contrôle accru sur la destinée des condamnés.

Plus généralement, les condamnés interrogés disent qu'ils ont reçu peu d'informations sur ces mesures de la part des différents acteurs du milieu judiciaire. C'est par exemple le cas en détention pour les LSC, comme l'illustre l'extrait d'un entretien réalisé auprès d'une CPIP :

> *« Quand on leur notifie leur détention, on leur donne pas le jugement. On leur lit vraiment… ? Ça m'étonnerait bien qu'on leur lise en entier ! On leur dit : « tiens, tu passes en LSC tel jour ». On va vaguement peut-être lui dire quelles obligations il a mais je pense pas. Et après ici, pprrtt, ils en ont rien à foutre. C'est-à-dire que là, le surveillant va lui dire « tu sors lundi, mardi, telle heure », ok, on va lui donner le jugement, mais après, il s'en fout, il le lit pas. Y en a très peu qui le lisent. En plus, y a des fois c'est vrai, il est bien rédigé mais alors, y a des fois… une chatte, elle, retrouverait pas ses chatons quoi. Des fois je trouve, des jugements qui sont hyper compliqués pour des détenus un peu… pareil, un peu limités ou qui ne parlent pas bien le français. Y a des fois, faut y aller, c'est pour ça, la première fois que je les vois, entre guillemets, je reprends toujours. Et puis y en a plein qui savent pas »* (CPIP B, quartier de semi-liberté Prédair)

Les propos de cette CPIP font écho à ceux d'un condamné, exprimant le fait que les acteurs judiciaires et pénitentiaires n'ont aucun intérêt à expliquer les mesures dans une logique de contrôle :

> *« Ce qu'on vous dit, officiellement, c'est : 'si tu fais pas ça, tu sais ce qui va tomber'. Il faut que tu fasses ça et ça et c'est tout. Pas besoin de t'expliquer comment ça marche' »*(T, 23 ans, CP depuis six mois, Prédair)

Les condamnés sont peu renseignés sur les différentes étapes du processus, mais aussi sur leur rôle dans celui-ci. La plupart d'entre eux sont, comme nous l'avons dit, persuadés de ne pas pouvoir assister à la CPI prévue dans les textes de loi :

> « Intervieweuse : Et vous avez assisté à la commission ?
> INTERVIEWÉ : *Non. Non, c'est un truc qui se fait sans nous.*
> Intervieweuse : On ne vous a pas informé que vous pouviez y aller ?
> INTERVIEWÉ : *Non, ben, on nous a surtout dit que c'était pas un truc qui se faisait…Je sais pas, vous avez une information comme quoi normalement on peut y aller ?*

Intervieweuse : C'était juste pour savoir si quelqu'un vous a dit si vous ne pouviez pas ou si vous pouviez y aller.
INTERVIEWÉ : *Ah non mais c'était clair depuis le début. C'est une commission qui se réunit sans les condamnés et c'est juste la conseillère, avec le juge de l'application des peines et je sais pas, sûrement deux-trois autres personnes, trois autres personnes du SPIP.*
Intervieweuse : Et c'était le juge qui vous avait dit ça ?
INTERVIEWÉ : *Non, c'est ma conseillère qui m'a expliqué ça ». (T, 23 ans, CP depuis six mois)*

Pourtant, selon la directrice du milieu ouvert de Prédair, les condamnés peuvent bien participer à cette commission, mais aucun d'entre eux n'a encore fait la demande. Quant au psychologue, il pense que la présence du condamné dans les CPI réduirait la liberté de parole des professionnels :

« Intervieweuse : Est-ce que le condamné peut assister à ces CPI ?
Psychologue : *Nous ici on l'a jamais fait, mais a priori, dans les textes c'est prévu mais on l'a jamais fait.*
Intervieweuse : Vous l'avez jamais fait, vous savez pourquoi ?
Psychologue : *Ça, il faut voir avec les cadres de l'antenne. Après, je pense que c'est un peu lourd, vu que l'intérêt de la CPI, c'est d'avoir plusieurs avis et d'être assez libre dans la parole. Le fait qu'il y ait une personne condamnée, pourrait, je pense, nuire à ça, c'est-à-dire on pourrait faire un retour de CPI à la personne condamnée, mais de là à ce qu'il assiste à la CPI, je suis pas sûr qu'il ait… je suis pas sûr que ça soit intéressant.*
Intervieweuse : *V*ous pensez que c'est pas intéressant, et pour le condamné, et pour les professionnels ?
Psychologue : *Si c'est juste de l'information, autant que ce soit le CPIP qui le fasse. Si c'est juste pour que la personne soit informée de ce qui se dit à la CPI, ça peut être fait ailleurs. Si c'est pour participer aux débats, je suis pas sûr que ça soit intéressant. Voilà, parce que si on touche à des choses que la perso… enfin, on peut voir certains aspects de la personne, que la personne ne reconnaît pas. Mais justement, l'intérêt de la CPI, c'est de dire « il faudrait que cette personne reconnaisse que cet aspect est problématique, parce que vu notre évaluation, on l'a jugée comme problématique. Donc si la personne est là, est-ce qu'on pourra se permettre ce type d'échange en CPI, j'en suis pas sûr » (Psychologue, SPIP Prédair)*

Se dévoile là l'ambiguïté de la libération sous contrainte, entre le message des textes, la pratique des acteurs judiciaires et le vécu des condamnés. Derrière l'objectif affiché de lutte contre la récidive que chacun ne peut, en théorie, qu'approuver, les professionnels identifient d'autres finalités tenant à l'impératif, moins facilement avouable par les pouvoirs publics, de désengorgement des prisons.

5-6 La libération sous contrainte : outil de prévention de la récidive, signal de défiance à l'égard des JAP, ou instrument de gestion de la population carcérale ?

D'une manière générale, les acteurs semblent avoir du mal à se persuader que la libération sous contrainte soit un outil de prévention de la récidive. L'écart entre les textes et la pratique est ici très marqué. Si la circulaire d'application du 26 décembre 2014 la présente comme « *une étape normale et nécessaire dans l'exécution d'une peine destinée à encadrer et accompagner une personne condamnée à une courte ou moyenne peine sortant de détention* », les professionnels invités à faire part de leur expérience n'en parlent jamais en ces termes.

Leur perception de la mesure est en effet beaucoup plus négative que cela. Elle est vécue comme une obligation et une contrainte dans un ensemble déjà très contraignant. Elle implique une disponibilité importante pour des détenus qui, de leur côté, n'ont pas nécessairement envie de se mobiliser pour profiter d'une sortie anticipée. Elle suppose de consacrer du temps pour des détenus qui, faute de ne pas toujours s'approprier la mesure, ne sont pas acteurs de changement. Dans ces conditions, dire que la libération sous contrainte participe, de manière effective, à la lutte contre la récidive leur paraît illusoire.

Ils ont ainsi le sentiment que les pouvoirs publics méconnaissent la population délinquante des courtes peines, peu encline ou insuffisamment armée pour s'inscrire dans un projet de sortie, et le quotidien du travail de terrain des SPIP qui, faute de moyens et de temps pour un accompagnement effectif, ne cessent, de leur côté, de s'interroger :

> *« Qu'est-ce qu'on mobilise avec cette personne sur ce temps si réduit ? »* (CPIP, Ceflanvo)

Face à l'angélisme des textes qui prônent la libération sous contrainte au profit des détenus exclus des aménagements de peine, faute d'être en capacité de se mobiliser dans la construction d'un projet de sortie supposant logement, emploi ou formation, les professionnels opposent le réalité de leur quotidien : des dossiers de détenus qui, pendant leur détention, n'ont pas pu, n'ont pas su ou n'ont pas voulu s'inscrire dans un parcours d'insertion qui puisse servir de support et de gage à la décision de sortie anticipée.

Dans cette droite ligne, ils regrettent que la mesure de leur responsabilité inhérente à toute décision judiciaire, *a fortiori* lorsqu'il s'agit d'une décision de libération anticipée soit, sinon niée, du moins méconnue par ce dispositif qui, par définition, permet une libération avant l'heure sans reposer sur un projet fiable du condamné. Leur réticence voire résistance résulte du sentiment que la législation les oblige, s'ils devaient la suivre à la lettre, à

prendre des risques : le risque d'un nouveau passage à l'acte du condamné et le risque, pour eux, de se « faire piéger » en cas de problème :

> « *Je trouve que cette systématisation de l'aménagement des peines est aussi préjudiciable à l'aménagement des peines dans le sens où la libération sous contrainte c'est des condamnés détenus. L'aspect positif c'est qu'il est vrai qu'il y a des problèmes de délai d'audiencement en maison d'arrêt avec des peines courtes et un turnover important. C'est positif parce qu'au moins la situation de chacun va être évoquée. Maintenant de rendre cela systématique et ne pas vraiment… c'est la vision que j'en ai, de ne pas associer le condamné à la construction de son aménagement de peine, aller à l'audience et le soutenir devant le magistrat, se battre un peu pour l'obtenir – en tout cas faire semblant – cela a aussi… en fait cela devient dû comme le 723.15. Les gens arrivent et « c'est où le bracelet ? » Le 723.15 c'est cela, on arrive et « je suis aménagé quand ? » donc il faut rappeler que non ce n'est pas forcément automatique. Cette automatisation, cette systématisation pour moi c'est aussi enlever de la valeur à l'aménagement et du coup peut-être aller vers des aménagements à risques, moins appropriés par le condamné. Je suis un peu sceptique.»* (Juge d'instruction présidant des audiences correctionnelles, Ceflanvo)

> « *Ce n'est pas parce qu'on est sur des exigences qui sont censées être moindres qu'en aménagement de peine que pour autant le juge de l'application des peines n'a pas d'exigence. J'exige un minimum d'éléments […] qui laisse penser qu'on ne va pas partir sur un risque de récidive dès qu'il sort. Notamment un type qui n'a pas arrêté de commettre des incidents en détention ou le type qui a déjà eu plein d'aménagements qui ne l'ont pas empêché de recommencer. Si sa situation n'a pas évolué par rapport à ce qu'il a donné à voir en détention, je prends pas le risque.»* (JAP, Bosille)

> « *A la limite, ce sont ces personnes-là, effectivement, qui sont les plus inquiétantes en terme de prévention de la récidive ; ces individus qui entendent « échapper » à toutes mesures de suivi, d'accompagnement et de contrôle à leur sortie. Les « sorties sèches » dans ce contexte me paraissent bien plus préoccupantes. Mais à ce moment-là, il faut aller au bout de ses idées et les repérer puis les contraindre à un suivi après la sortie mais pas sur la base d'un « consentement » ! Evidement, cela pose différentes questions en termes de respect des droits fondamentaux car une fois la peine exécutée, sur quel(s) fondement(s) les contraindre à un suivi s'il n'a pas été prononcé dans le jugement et que le détenu refuse tout aménagement de peine ? En l'état actuel du droit, il nous faut accepter que la « justice est passée, point »* » (JAP, Ouestville)

Le paradoxe législatif leur apparaît flagrant : pour (soi-disant) lutter contre la récidive, ils sont invités à statuer sur la situation de condamnés qui peuvent ne présenter aucune garantie en termes de réinsertion sociale simplement parce que le terme de la peine est proche. Finalement, ils ont la conviction que la libération sous contrainte transforme davantage encore les juges de l'application des peines en gestionnaires de flux. Cela est parfois dit à mots couverts :

> *« Je ne vois pas ce que l'on peut faire de plus pour vider. On aménage déjà tout ce que l'on peut aménager.»* (JAP, Bosille)

Parfois beaucoup plus ouvertement :

« Je pense que c'est plutôt une mesure de gestion de flux que véritablement une mesure d'aménagement de peine, parce que si c'était ça, l'aménagement interviendrait avant.» (Proc. Rép., Bosille)

« C'est un moyen de faire sortir un maximum de personnes de prison, même si rien n'est mis en place, c'est pour désengorger. C'est pour faire sortir tous ceux qui n'ont pas pu sortir par un autre moyen.» (JAP, Ceflanvo)

"C'est un instrument de gestion des stocks, des flux.» (autre JAP, Ceflanvo)

« *La procédure de la LSC, c'est plus un examen « administratif » des dossiers ; la personne (peut) mais n'est pas auditionnée. Pour les dossiers de non consentement (absence de consentement ou refus), on prend acte et c'est un rejet ; point. C'est du traitement « à la chaîne ». Pour les dossiers « potentiellement acceptables », ça va assez vite : 10-15 minutes par dossier et c'est plié* » (CPIP, Ouestville)

Au-delà des interrogations sur la finalité réelle ou cachée de la libération sous contrainte, d'autres se questionnent sur son possible effet pervers qui inciterait les juges correctionnels à prononcer des peines d'emprisonnement plus lourdes, anticipant ainsi sur le prononcé futur d'une libération sous contrainte. Si un tel effet se confirmait, l'efficacité de la libération sous contrainte comme outil régulateur de la (sur)population carcérale en serait d'autant relativisée.

« Je me demande si cela n'a pas un effet pervers aussi. Finalement avec le 723.15, avec ces peines qui restent aménageables jusqu'à deux ans pour les non récidivistes, je me demande s'il n'y a pas eu un effet pervers ; on prononce l'emprisonnement ferme tellement plus facilement quand on sait que cela va être aménagé. Du coup est-ce qu'il ne va pas y avoir un effet pervers aussi d'allongement des peines prononcées parce qu'on sait qu'aux deux tiers de peine ils sont dehors ? Je me dis qu'il ne faut pas en tenir compte mais inconsciemment on sait qu'il y a les CRP, les RPS, et en plus la LSC. Est-ce qu'il n'y a pas un effet pervers ? C'est la question que je me pose. Prononcer un emprisonnement ferme sur un condamné libre aujourd'hui, quand j'entends un Président dire : «Vous verrez avec le JAP pour être aménagé.» (Juge d'instruction président des audiences correctionnelles, Ceflanvo)

Finalement, les propos d'une CPIP résument parfaitement, en quelques mots, la lassitude des professionnels, astreints d'adapter leurs pratiques professionnelles aux changements pluriels de la législation sans que les moyens nécessaires pour parvenir aux résultats escomptés ne leur soient donnés :

« De toute façon il va bientôt y avoir de nouvelles élections présidentielles, bientôt il va y avoir plein de choses donc la libération sous contrainte va probablement disparaître, on va probablement nous inventer une nouvelle mesure révolutionnaire sans nous donner les moyens qui vont avec ! On a quand même un métier qui est très fluctuant en fonction des Ministres de la justice que l'on a eus. Je suis rentrée en 2009, j'ai déjà connu pas mal d'évolutions en peu de temps. On a vu du grand n'importe quoi.» (CPIP, Ceflanvo)

Conclusion sur la LSC

On voit donc que la LSC s'avère dans son application pratique une réforme qui présente toutes les caractéristiques du système produisant des effets pervers, totalement en contradiction avec ce qui était attendu par les promoteurs de la loi de 2014. C'est principalement l'inadéquation totale entre les moyens humains nécessaires pour mettre en oeuvre ladite mesure et les nouvelles règles imposées par ce texte qui ont conduit à générer une réponse si paradoxale. Faute de personnels suffisant, cette réponse a été essentiellement fondée sur une accélération des flux - ce qui permet de respecter les textes formellement -, sans que les dossiers des personnes soient traitées de manière plus approfondie. Bien au contraire, nous avons bien montré comment ce temps passé en LSC, avec des condamnés parfois -voire souvent- non demandeurs, rejaillissait sur l'ensemble de la filière et rendait plus difficile la gestion des filières de sortie plus « classiques ». De plus, la gestion par les flux amène à dépersonnaliser encore davantage le condamné. Loin de prendre en compte sa situation concrète et les éventuelles possibilités de réinsertion, les mécanismes à l'oeuvre entraînent une bureaucratisation de la gestion des sorties.

De surcroît, la LSC n'a aucunement fait progresser la question lancinante des courtes peines. Alors même que la loi de 2014 avait été critiquée, dans sa composante CP, comme un texte favorisant la sanction hors prison - ce qui s'est avéré largement illusoire dans les faits -, on peut avancer qu'elle n'a ni accru les sorties, ni renforcé le contrôle sur les sortants. On peut donc s'interroger sur son impact sur la récidive, très vraisemblablement faible vu ces conditions d'application.

Il n'est même pas sûr, d'après ce que nous avons observé, que la LSC ait pu servir à « désencombrer » les maisons d'arrêt. De ce point de vue, son impact parait nul ou très faible.

Moins de garanties pour les magistrats et les CPIP lors de la sortie, plus de bureaucratie, moins d'individualisation -ou en tous cas pas plus-. Et des intervenants, notamment les JAP qui ont l'impression, à tort ou à raison, que l'on se méfie d'eux et qu'ils maîtrisent de toutes façons moins bien les dispositifs de sortie. Quand tout cela s'ajoute aux perturbations engendrées par la contrainte pénale, on comprend que loin de remobiliser des JAP et des CPIP, ceux-ci se sentent encore davantage « pressés » et que cela engendre du découragement supplémentaire. Cela s'est manifesté par des mouvements sociaux qui ont perturbé plusieurs SPIP durant nos investigations.

La réforme de la LSC nous montre comment la non prise en compte de la question des moyens matériels et surtout humains, dans une matière comme celle-ci et l'imposition de

règles de droit imposées sans tenir compte des réalités du terrain, non seulement ne résout pas les problèmes mais peut les accentuer. Comme dans le cas de la CP, on pense que les acteurs de terrain se débrouilleront pour appliquer la loi. Mais, pour ce qui concerne la LSC, la différence réside dans son caractère obligatoire. Si ces acteurs estiment que, en l'état de leurs moyens, ils ne peuvent pas appliquer correctement les textes, ils s'abstiennent lorsque cela est possible, ce qu'illustre le cas de la CP. Si, a contrario, la loi les contraint, alors c'est la qualité, et la nature même de la réforme qui est remise en cause, comme on le voit dans le cas de la LSC. Puisqu'ils doivent appliquer la loi, les acteurs l'appliquent, mais mal, générant tous les effets pervers décrits.

CONCLUSION : DES RÉFORMES AUX EFFETS INATTENDUS ET IMPRÉVISIBLES QUI JUSTIFIENT UN RECOURS A L'EVALUATION

La comparaison entre CP et LSC permet, dans une perspective plus large, de porter un regard sur les réformes, ou tentatives de réforme, qui touchent le Ministère de la Justice. Bien sûr, ces deux mesures, CP et LSC, n'ont pas la même ambition, ni la même complexité *a priori*. La contrainte pénale se veut, surtout avant son passage devant l'Assemblée Nationale, le moteur d'un véritable changement de paradigme dans la justice pénale : la prison ne doit plus être le repère principal autour duquel s'articule tous le système de sanctions. Comme nous l'avons vu, elle suppose une véritable révolution dans les modes de fonctionnement des magistrats du parquet, de correctionnelle, et de l'application des peines, entre eux et avec les SPIP. Elle contraint à repenser le processus

pénal en incitant les acteurs à réintroduire davantage d'individualisation, à écouter et comprendre davantage l'environnement du justiciable, à passer d'une gestion de flux à une réponse « sur mesure » afin non plus seulement de punir l'individu en question, mais de bâtir une stratégie de réinsertion crédible et adaptée. *A contrario*, dans son processus, la Libération sous contrainte, qui vise aussi une meilleure réinsertion dans un cadre contraignant, donne avant sa mise en oeuvre l'impression d'un changement relativement simple, fondé sur un raisonnement très rationnel : éviter les sorties « sèches », sans dispositif d'insertion. Autre différence, la LSC s'inscrit dans un cadre contraint, auquel les acteurs ne peuvent pas déroger, alors que la CP se construit hors dispositions contraignantes, à l'initiative des acteurs les plus motivés.

Malgré ces différences, ou plus exactement en intégrant ces différences, il est tout à fait intéressant de comparer les deux processus, afin de relativiser les résultats bruts que nous avons posé dès l'introduction du présent rapport de recherche. En effet, si l'on se contente de regarder les chiffres concernant le déploiement de la CP, celle-ci suscite peu d'enthousiasme, se caractérise par un démarrage très lent, et des arrêts brusques dans certains des lieux où elle est déployée plus intensément. A l'inverse, la LSC s'est appliquée presque immédiatement dans l'ensemble des établissements pénitentiaires. Or, on le voit bien, peser l'efficacité - voire le succès - d'un changement en ne se fondant que sur ce type de mesure quantitative débouche sur des contresens, car on ne peut pas parler de succès s'agissant de la LSC.

En ce qui concerne la CP, il est impossible, en l'état actuel, de trancher de manière manichéenne pour estimer s'il s'agit d'une « bonne » réforme ou non, ou même qu'il est hasardeux de conclure à son succès ou son échec. En premier lieu, les chiffres sont peu significatif en ce domaine, puisque les acteurs eux-mêmes disent vouloir préserver le caractère rare de la CP. Les raisons de ce positionnement sont claires : il s'agit de préserver des moyens pour que le suivi, lorsqu'il est enclenché, reste toujours de qualité. Cela conduit naturellement à une politique malthusienne qui freine le développement quantitatif de la CP. Le mouvement qu'a connu la LSC ne peut que conduire à encourager ce choix, car le traitement qualitatif des dossiers de sortie traités dans ce second cadre a pâti de la massification des flux traités.

Deuxièmement, nous avons souligné combien la mise en place de la CP exigeait la réalisation d'un certain nombre de conditions, indispensables, afin que le dispositif puisse se déployer autrement que par des « coups » imposés par des magistrats solitaires. Les réorganisations et les remises en cause des modes de pensée des uns et des autres, et surtout la fin du fonctionnement individualiste qui caractérise trop de magistrats, demandent du temps. La construction de la confiance entre acteurs qui jusque là s'ignoraient ou coopéraient *a minima*, ne peut se réaliser qu'après une période d'essai forcément assez longue, surtout qu'elle intervient souvent après des années de contact réduits.

> *« Pour la CP, on est parti à l'aveuglette. On a essayé de définir des « profils » à partir des infractions : CEA; , route, violences conjugales, et ça a été démoli par le*

SPIP ce matin. Ils ont dit « ce qui nous intéresse, c'et la personnalité et le parcours ». Dont acte : une des conclusion est que lors des audiences, nous n'avons pas assez de renseignements sur la personnalité de l'auteur. On en fait déjà des enquêtes, on va en faire plus » (proc, Ouestville)

Troisièmement, « digérer » une réforme aussi complexe que celle de la CP, avec un texte dont l'esprit a été transformé lors de son passage au Parlement, qui est apparu peu compréhensible pour une majorité de magistrats plus occupés à gérer le quotidien et les flux qu'à s'arrêter sur les cas méritant une CP, qui a dû subir un passages devant la cour de cassation, tout cela s'est avéré un exercice long et ardu, que beaucoup d'acteurs ont préféré ignorer ou retarder. On rappellera ici que des réformes telles que le traitement en temps réel ont mis près de dix ans à s'imposer dans l'ensemble des juridictions[86]. Il n'est pas impossible que la CP s'impose, à long terme, comme une nouvelle filière pénale indispensable dans la panoplie des réponses pénales.

Quatrièmement, et ce point est lié au précédent, si la CP n'a pas fait l'objet d'une règlementation contraignante pour son application, ni même d'un contrôle gestionnaire à travers la remontée d'objectifs chiffrés - du type par exemple de ce qui s'était passé pour les peines planchers où les parquets avaient du se justifier -, elle a néanmoins manqué d'un mode d'emploi ou d'un soutien clair de la part des instances nationales. Certes, une imposition de force, avec des « scores » à atteindre aurait pu être déployée, mais avec des risques que la LSC nous laisse entrevoir, c'est-à-dire essentiellement une « production » sans recherche d'efficacité. Dans le cadre de la CP, il aurait été facile à plusieurs acteurs de réaliser des CP « artificielles », sans s'y impliquer et sans tenter d'élaborer une démarche coopérative débouchant sur des pistes intéressantes pour les condamnés. Il faut donc constater que, *volens nolens*, la CP est devenue une démarche « par le bas » : la Chancellerie a dû se résigner à attendre que les juridictions - ou plutôt des juridictions - s'emparent de la CP et s'engagent dans une action collective pour la faire perdurer.

« C'est vrai, l'élan vient de la juridiction, sinon ce serait déjà terminé » (procureur, Ouestville)

« Il nous a fallu réfléchir au cadre légal. on sait que les juges ne sont pas habitués à fonctionner comme ça. On y va doucement, il ne faut pas se rater, il ne faut pas nous mettre en difficulté » (Substitut, Ouestville)

Si ce modèle a été courant dans l'institution judiciaire, comme le montrent toutes les réformes des années 1980-1990, nées d'un investissement « du bas », des acteurs de terrain - que ce soient les maisons de la justice, la médiation pénale, ou le traitement en temps réel des procédures pénales -, il rompt néanmoins avec les pratiques les plus récentes, le Ministère de la Justice s'étant tourné vers des pratiques plus autoritaires. Dès lors, l'adoption de la CP s'est suivie d'une période de « temps mort », durant laquelle

[86] B. Bastard, C Mouhanna, Une justice dans l'urgence, op. cité

quelques magistrats isolés et militant ont pu lancer les CP, pendant laquelle ailleurs quelques acteurs ont commencé à réfléchir à bâtir un collectif, et qui a débouché dans la majorité des juridictions sur un attentisme prudent ou une ignorance totale. Aucun message fort, ou suffisamment clair, n'a joué le rôle de catalyseur. La formation est restée relativement modeste eu égard aux enjeux. Les juridictions mobilisées se sont senties peu soutenues :

> *« Il a fallu un emballement médiatique, que des médias nationaux viennent voir chez nous pour que la Garde s'intéresse à nous »* (proc Ouestville)

Les juridictions, quel que soit leur degré d'implication, ont clairement manqué de signes d'engagement - voire d'encouragement - forts de la Chancellerie. Il faut attendre plusieurs mois avant que la Direction de l'Administration Pénitentiaire distribue un guide méthodologique qui constitue pour beaucoup un premier repère, et qui montre bien combien les acteurs se sentaient perdus face à cette CP, si différente, tant sur le fond que dans la forme, des réformes qu'ils ont l'habitude de mettre en oeuvre depuis 15 ou 20 ans. On notera, dans le même ordre d'idées, la très faible mobilisation des cours d'appel. Alors que le Ministère a décidé depuis un certain temps de faire de ces échelons intermédiaires une courroie de transmission des directives et d'évaluation des résultats, bien peu d'incitations ou de tentatives de mobilisation les ont visées. Certains chefs de cour ont ainsi critiqué ouvertement la CP, ou même ponctuellement freiné les plus engagés dans le dispositif en interprétant le texte de manière très restrictive.

Les acteurs opérationnels ont ainsi pu se sentir, de bonne ou de mauvaise foi, peu éclairés sur la direction à prendre et sur les méthodes à mobiliser pour y parvenir. Certes, on pourra invoquer la conférence de consensus et les débats qui l'ont accompagnée. Mais il apparaît que, sur le terrain, cet événement a peu marqué les acteurs, ou seulement une minorité d'entre eux. Pris dans des habitudes de production et de répression, la plupart des magistrats n'ont pas mesuré les conséquences que pouvait impliquer la CP sur leur travail. Quant aux CPIP, préoccupés par les évolutions de leur profession, inquiets pour certain d'entre eux, des implications que pouvait impliquer la CP et, au moins pour certains d'entre eux, irrités par la place prise par certaines méthodologies discutées en interne, ils ont bien reçu l'annonce de l'augmentation globale de leurs effectifs, mais dans plusieurs sites ont aussi constaté que cette augmentation ne les concernait pas.

Nous avons aussi pu relever que, sur le moyen terme, aucune politique n'avait été pensée pour assurer la pérennité du dispositif. Aussi bien dans la phase « innovatrice » ou « militante », celle des débuts, qui se caractérisait par l'engagement isolé de certains magistrats et CPIP, que dans la phase ultérieure de la construction collective du dispositif CP, on observe des départs des personnes les plus engagées. Bien entendu, il n'était pas question que la CP bloque les promotions, les mutations ou les départs en retraite, mais on peut se demander dans quelle mesure une telle transformation des pratiques et de la philosophie pénale ne mériteraient pas d'être accompagnée d'un engagement à moyen terme des acteurs y participant. Du côté des innovateurs isolés, leur départ, comme à Bosille ou Franci-

lien, a coïncidé avec un écroulement des CP, que leurs successeurs n'ont pas pu, ou pas voulu, faire redémarrer à une échelle équivalente. Du côté des personnes impliquées dans l'engagement et la réflexion collective, fondée sur la confiance, le départ d'un juge de correctionnelle avec lequel elles étaient parvenues à construire une relation tout à fait nouvelle, a parfois fait baisser l'engagement général. Les changements de JAP ou de parquetiers en charge de l'exécution ont fragilisé les coopérations autour de la CP.

Plus globalement, et cela constitue un cinquième point, la mobilité forte des magistrats suppose une réflexion sur la politique de ressources humaines à construire pour accompagner et pérenniser une politique prioritaire. Certes, nous touchons là un point à la fois sensible et très complexe que nous n'approfondirons pas ici. Mais il est structurellement difficile de construire des politiques locales et de la coopération dans des sites où les magistrats changent rapidement. Cela renforce au contraire l'individualisme et la dérive purement gestionnaire dans lesquels s'enfoncent beaucoup de juridictions. Bien sûr, lorsque les réformes ont été « digérées », lorsque les dispositifs innovants se sont institutionnalisés, la question de la mobilité des acteurs se pose moins. Mais dans des phases de déploiement telles que celles que nous avons étudié, cette question s'avère essentielle.

Sixièmement, et cette réflexion aurait pu intervenir plus tôt tant elle est importante sur le terrain, une anticipation des moyens matériels et surtout humains nécessaire à l'application des changements prévus est indispensable. De ce point de vue, la CP a été l'objet d'une telle anticipation, au moins pour les CPIP. Mais celle-ci s'est avérée très en deçà des attentes, suscitant le dilemme augmentation du nombre de CP avec baisse de la qualité ou bien priorité accordée au maintien d'une certaine qualité, pour ne pas suivre le modèle SME et son suivi purement « administratif » dans trop de juridictions. Outre le nombre limité de CPIP, il nous semble qu'une réflexion sur le temps que les magistrats devaient consacrer sinon au fonctionnement de la CP, du moins à sa mise en place, n'a pas véritablement été menée.

Autre point essentiel, la CP, plus que d'autres réformes certainement, a mis en lumière toute une série de problèmes lancinants que les gestionnaires ont, faute de temps et de moyens, longtemps préféré ignorer. Sans reprendre intégralement ce qui est dit dans les pages qui précèdent, on pourrait citer :

- les contradictions entre accélération de la justice pénale et maintien d'une qualité minimale dans le processus d'orientation et de décision ;
- la question de l'individualisation de la sanction et de la prise en compte des problématiques de l'individu et de son environnement face à une décision qui a tendance à se normaliser, notamment à travers les barèmes des parquets par exemple ;
- lié à celle-ci, la question de l'écoute du justiciable, et de sa participation active au processus de sanction et de réinsertion, thème rappelé à de nombreuses reprises par les acteurs les plus engagés dans la CP ;

- la question des conséquences de la décision prise par les magistrats, qu'ils relèvent du parquet ou du siège. Trop pris dans des logiques productivistes, beaucoup d'entre eux ne prennent pas le temps de voir ce que donnent leurs décisions, ni sur le parcours de l'individu, ni sur sa récidive ou sa résilience. Pour d'autres magistrats, leur autorité ne peut pas être remise en cause par des considérations matérielles - conditions de détention, promiscuité, disponibilité des structures d'accueil et d'encadrement. Une telle position, que l'on peut espérer se réduire à l'avenir, repose sur des idées reçues qui n'ont jamais reçu de validation scientifique ou même empirique. Un abandon de ce type de position suppose une capacité de suivi et d'évaluation de l'impact des décisions dont les juridictions manquent cruellement aujourd'hui ;

- la question de la sanction et de l'insertion. Comment ces deux notions doivent-elles se conjuguer dans le système pénal actuel ? Reste-t-il encore une place pour la seconde dans le métier de juge ou de parquetier ? Sont-ils au contraire limités à la première, quitte à laisser à d'autres la seconde – CPIP ou partenaires extérieurs ? ;

- la question de la prison et de l'administration de la peine. La référence à la prison comme peine repère pose problème alors que les maisons d'arrêts sont surencombrées et que, de l'aveu même des personnels pénitentiaires, la mission de réinsertion se fait mal dans ces établissements où dominent les courtes peines ;

- les relations JAP-CPIP et JAP-SPIP. Depuis la réforme de 1999, le lien qui reliait JAP et CPIP a été distendu, voire parfois rompu dans certains sites. Certains DSPIP s'interposent systématiquement entre les deux, imposant des impératifs d'origine administrative à la gestion des dossiers. La nature de ces relations doit aujourd'hui être interrogée, dans la perspective de bâtir – ou redéfinir – une relation indispensable au suivi de la contrainte pénale, et plus généralement à l'implication dans le suivi des décisions des magistrats, JAP en premier lieu, mais aussi juge de correctionnelle ;

- la définition du métier de CPIP reste également au cœur des problématiques à creuser, à la fois dans sa dimension sanction-social mais aussi dans ses méthodes d'écoute des justiciables et de leur rapport à ces derniers ;

- la répartition des peines et sanctions. L'équilibre entre SME et CP demande réflexion. Fusionner les deux amènerait certainement à dégrader la qualité des CP, vues actuellement *a minima* comme des « SME de luxe » destinés à des profils particuliers. Si rien ne distingue les deux mesures, le risque est grand de voir s'effacer ce suivi particulier qui, en l'état actuel des moyens disponibles, ne peut s'étendre à tous les condamnés, ni même à une majorité d'entre eux. Laisser les juridictions élaborer leur politique pénale, voire utiliser la CP au coup par coup, en fonction du profil des condamnés, semble la solution la plus souhaitable ;

D'autres questionnements de fond aideraient certainement à mieux définir la place de la CP dans le système pénal actuel. Face à l'hétérogénéité des pratiques constatées sur nos sites, et certainement à l'échelle du territoire national, la tentation pourrait être de rationali-

ser et de structurer nationalement la réponse, voire d'en désigner les publics cibles. Nous pensons que cela serait plus générateur de problèmes que de solutions. Actuellement, vus les moyens disponibles, la CP ne peut rester qu'une réponse rare, voire exceptionnelle eu égard aux masses de dossiers traités, qui demande une analyse approfondie de la situation économique, sociale, médicale et familiale du condamné. Comme nous l'avons vu sur plusieurs sites, c'est davantage l'agrégation de plusieurs facteurs, et y compris l'engagement de la personne, qui amènent à enclencher une mesure aussi couteuse en temps et en investissement des acteurs. Le moment auquel intervient la proposition d'une CP est aussi important, voire davantage, que le profil-type d'un condamné potentiellement éligible. Garder la CP, c'est donc accepter à la fois la variété des politiques locales et des pratiques, la souplesse de l'accorder ou non à un moment donné, la prise de responsabilité par le collectif d'acteurs qui prend la personne en charge. Dans l'espace ainsi libéré, le magistrat comme le CPIP retrouvent une certaine marge d'action que le traitement de flux leur accorde rarement. Ils redonnent un sens à leur action et sont amenés à réfléchir sur leurs pratiques et sur les conséquences de leurs décisions. Ils retrouvent un certain pouvoir, tout en étant limité par les contraintes qui naissent de la coopération avec d'autres acteurs, magistrats ou non.

Plus globalement, la CP peut ainsi être un levier pour amener les uns et les autres à penser davantage à ce que produit le système pénal. D'une vision ponctuelle, limitée à un moment de la chaîne pénale, chacun doit être invité à une vision plus large, intégrant les étapes ultérieures de ce processus.

> *« Moi, la contrainte pénale m'oblige à me remettre en cause sur la conception de la peine »* (Substitut, Ouestville)

Une telle tolérance ne signifie pas pour autant, comme nous l'avons déjà signalé, un désengagement des échelons hiérarchiques supérieurs, ni un laisser faire sans contrôle. Cela ouvre de nouvelles perspectives en matière d'évaluation, qui ne doit pas se contenter de mesurer le taux de production, ni de vérifier la conformité des pratiques aux règles en relativisant la question des moyens matériels. Elle doit se transformer en activité d'appui et de soutien, en privilégiant le contrôle *a posteriori*.

En filigrane de ces réflexions émerge une préoccupation légitime quant à l'utilité du suivi réalisé par notre équipe tout au long du processus d'accompagnement de la CP. Rappelons en effet que nous avons été associé relativement tôt à ce mouvement et que nous avons présenté à diverses autorités relevant de la Chancellerie – groupe de travail sur la CP, DAP, DACG, GIP, IGSJ, cabinet de la Ministre -, au fur et à mesure de l'avancée de nos travaux, les résultats remontant du terrain, c'est-à-dire de nos sites. Il est difficile d'évaluer l'impact de notre participation sur les orientations prises. Cela demanderait de recueillir l'opinion de tous nos interlocuteurs. Si ces échanges ont été très riches pour nous et ont accompagné nos réflexions, il n'est pas aisé de conclure à la réciproque.

L’utilisation de la recherche dans l’accompagnement des réformes ou le déploiement de nouveaux textes aux impacts lourds, mérite une réflexion approfondie, dans la perspective d’une meilleure intégration et d’une évaluation renouvelée. Une fois l’objectif politique posé, il est nécessaire de disposer au plus tôt des moyens de suivi des dispositifs sur le terrain et de « retour » vers les autorités centrales. Il s’agit de passer d’un modèle linéaire où la politique est décidée, lancée sur le terrain, puis éventuellement évaluée après une période plus ou moins longue, puis encensée ou condamné, à une démarche d’accompagnement au long cours, durant laquelle les résultats de la recherche permette de corriger au plus vite les défauts ou les effets pervers nés du décalage entre les règles et directives formalisée aux échelons centraux et leur application sur le terrain.