

## NOTE DE SYNTHÈSE

# 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, Jérôme 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**



La loi du 15 août 2014 a représenté une rupture dans le mouvement législatif et réglementaire qui, depuis le début des années 2000, marque le système pénal français. Elle 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 condamnés à exécuter une peine d'emprisonnement ferme, et de les engager dans des dispositifs hors prison avec des objectifs de réinsertion, ce qu'on a appelé la Contrainte Pénale – CP. La même loi a instauré une nouvelle disposition, la Libération Sous Contrainte – LSC –, qui vise à libérer des condamnés proches de la fin de peine en évitant les sorties dites « sèches » et donc en proposant un suivi encadré de la période de libération. Le texte de loi prévoyait une évaluation des conséquences concrètes de la mise en œuvre de cette loi.

Notre recherche aborde autrement cette question de l'évaluation. 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 surtout de comprendre comment s'est déployé ce dispositif, quelles sont les conditions l'ayant favorisé, et quels ont été 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 analyses amènent à une réflexion de fond sur les dispositifs.

Les investigations ont été menées sur 7 sites, soit 7 TGI et les services pénitentiaires d'insertion et de probation –SPIP- qui travaillent avec eux. Elles combinent des méthodologies variées : rencontres des acteurs du système pénal, soit environ 160

entretiens individuels, observations de réunions, analyses de dossiers de condamnés à la CP et échanges avec des personnes insérées dans ce dispositif.

Pour différentes raisons, 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, fondé sur la construction de nouveaux établissements pénitentiaires ? Assistait-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 mettait 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 mesures de contrainte pénale ou au contraire freine leur 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 avons cherché à comprendre ce qui se joue autour de ces mesures, et pourquoi elles peinent tant à s'affirmer dans le système pénal actuel.

### ***La contrainte pénale, un démarrage lent synonyme d'ineffectivité ?***

L'examen des chiffres de la première année montre en effet un départ très lent, puis une stagnation des contraintes pénales, qui augmentent très lentement par la suite. La contrainte pénale n'a pas suscité d'engouement. Les magistrats et personnels pénitentiaires ne se sont pas lancés dans l'orientation de dossiers en masse vers ce type de mesure. Surtout, comme les services statistiques de la Chancellerie le rappellent, les chiffres proviennent d'une petite minorité de juridictions qui sont assez mobilisées, alors qu'une majorité de tribunaux se contente de prononcer quelques mesures de contrainte pénale chaque année, sans véritablement changer ses modes de fonctionnement.

Pour les acteurs de terrain, il faut gérer les conséquences de compromis nés du processus législatif, et qui ont généré de multiples incertitudes pour des raisons politiques, juridiques, organisationnelles et professionnelles. 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. 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 attendu. Sur le plan juridique, la question de la rétroactivité de la loi et l'attente de la décision de la cour de cassation à ce sujet 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 des nouvelles dispositions par les magistrats, la proximité de la CP avec le sursis avec mise à l'épreuve (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 « résister » dans un environnement aussi réticent. Nous avons examiné 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, afin de mieux comprendre ce paradoxe.

### ***Les variables qui jouent sur l'émergence ou non de la CP***

L'examen de la mise en pratique de la CP dans les juridictions étudiées montre l'extrême hétérogénéité qui caractérise notre échantillon de sites. L'examen détaillé de la situation 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 dilemmes insuffisamment évoqués et encore moins traités, qui sont lancinants 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**. 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. Au-delà de la prison, c'est également le rapport à la sanction et à la réinsertion qui demande à être explicité.

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. *A contrario*, l'écoute de ces derniers et le suivi de leur parcours deviennent une nécessité dans le processus

de contrainte pénale. Face à de telles remises en causes de leurs pratiques, 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, impliquées dans le processus pénal. 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 imposée 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 les barrières qui peuvent nuire à la coopération.

La CP, lorsque les magistrats se la sont appropriée, soulève aussi la question de **l'individualisation** de la sanction. Soumise aux logiques de flux déjà décrites, la chaîne pénale 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. A l'inverse, dans la CP, l'environnement de l'individu jugé et 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.

Ceci conduit 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. Sans reprendre les débats qui ont précédé l'adoption de la loi du 15 août 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 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 fusion 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, les interrogations et les remises en cause que suscite l'adoption de la CP, renvoient à un fonctionnement « idéal », ou en tous cas amélioré, de la justice pénale, qui ne peut s'exercer que de manière restreinte. En l'état actuel, la CP reste dans beaucoup de juridictions réservée à un nombre de cas limités, pour préserver la qualité du suivi.

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 intéressés 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. Cela freine d'autant le nombre de dossiers enregistrés dans les statistiques.

L'analyse de ces dossiers montre une diversité des pratiques tant au sein d'une juridiction qu'entre différents tribunaux, même si 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. Le prononcé d'un tel type de suivi est souvent systématique en cas d'infractions relevant de la délinquance routière en lien avec l'alcoolémie, ce qui, 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.

### ***Une LSC a priori plus acceptée au départ mais qui produit des effets pervers***

Quant à la LSC, la Libération sous contrainte, elle apparaît *a priori* comme plus consensuelle et plus rationnelle peut-être que la CP. Plus contraignante car obligatoire, elle a produit une réponse plus facilement identifiable car beaucoup moins contrastée. 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 de terrain. Par contraste avec la CP, les acteurs se sont mobilisés beaucoup plus pour répondre à l'injonction de mettre en place la LSC. Mais cette mesure a suscité de vifs problèmes dans son application.

Le malaise est d'autant plus perceptible que la libération sous contrainte diffère là de sa prédécesseuse, la SEFIP (la surveillance électronique de fin de peine). Celle-ci 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.

Consciemment ou inconsciemment, les acteurs hiérarchisent les modalités de sorties accompagnées. 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. Si certaines, celles fondées sur un projet préparé et construit, paraissent « honorables », la libération sous contrainte est généralement rabaissée au rang « *du bout du bout de l'aménagement* ». Même si cela n'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 les JAP.

En théorie, la libération sous contrainte devrait 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, et même que la courte durée de la peine constitue souvent un frein, voire un obstacle à l'octroi d'une libération sous contrainte. 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.

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. 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 personnes 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.

### ***Les réformes de la justice pénale au prisme de la CP et de la LSC***

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 tout 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 œuvre 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, comparer les deux processus permet de relativiser les résultats bruts que nous avons posés 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 était 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 : il est hasardeux de conclure à son succès ou son échec. En premier lieu, les chiffres sont peu significatifs 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, 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 contacts 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 démolé par le SPIP ce matin. Ils ont dit « ce qui nous intéresse, c'est la personnalité et le parcours ». Dont acte : une des conclusions 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 » (Procureur, Oueville)*

Troisièmement, l'appropriation d'une réforme aussi complexe que celle de la CP, a été rendu très difficile parce que l'esprit du texte initial a été transformé lors de son passage au Parlement. Dès lors, il 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. L'attente de la réponse de la cour de cassation a ralenti d'autant la mise en œuvre. L'élan de départ s'est ainsi rapidement brisé, et il faut attendre pour que de nouveaux acteurs, distincts des innovateurs du départ, s'emparent du sujet. Tout cela s'est avéré long et ardu, et beaucoup d'acteurs ont préféré ignorer la mesure ou retarder leur investissement. Cette lenteur dans l'adoption des innovations n'est pas nouvelle. Des réformes telles que le traitement en temps réel ont mis près de dix ans à s'imposer dans l'ensemble des juridictions<sup>1</sup>. 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 réglementation 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 dû se justifier. Elle a également 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 comporté les 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)

*« 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)

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 loi a été suivie d'une période de « temps mort », durant laquelle quelques magistrats isolés et militants ont pu lancer les CP, pendant laquelle ailleurs quelques acteurs ont commencé 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

---

<sup>1</sup> B. Bastard, C Mouhanna, *Une justice dans l'urgence*, PUF, coll. Droit et Justice, 2007..

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 » (Procureur)*

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 œuvre depuis 15 ou 20 ans. On notera, dans le même ordre d'idées, la très faible mobilisation des cours d'appel. Alors que ces échelons intermédiaires constituent depuis les années 1990 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, 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 des implications de la CP sur leur charge de travail 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 ils 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 parmi les 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 mériterait pas d'être accompagnée d'un engagement à moyen terme des acteurs y participant. Du côté des innovateurs isolés, leur départ 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 réduit 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 intégrées, 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.

### ***Interroger les problèmes structurels de la justice pénale***

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 ;

- liée 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 récurrence 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. 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 rationaliser 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)*

Une telle tolérance ne signifie pas pour autant un désengagement des échelons hiérarchiques supérieurs, ni un laisser faire sans contrôle. Cela ouvre de nouvelles perspectives en matière d'évaluation, qui ne doivent 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. L'évaluation 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. En effet, nous avons été associé relativement tôt à ce mouvement et 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 des sept 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.

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, et enfin encensée ou condamnée, à une démarche d'accompagnement au long cours, durant laquelle les résultats de la recherche permettent de corriger au plus vite les défauts ou les effets pervers nés du décalage entre les règles et directives formalisées aux échelons centraux et leur application sur le terrain.