



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

DIRECTION DES AFFAIRES CRIMINELLES ET DES GRACES

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

Paris, le 20 mai 2020

La garde des Sceaux, ministre de la justice

A

POUR ATTRIBUTION

Mesdames et Messieurs les procureurs généraux près les cours d'appel
Monsieur le procureur de la République près le tribunal supérieur d'appel
Mesdames et Messieurs les procureurs de la République
près les tribunaux judiciaires

Mesdames et Messieurs les directeurs interrégionaux des services pénitentiaires

POUR INFORMATION

Mesdames et Messieurs les premiers présidents des cours d'appel
Monsieur le président du tribunal supérieur d'appel
Mesdames et Messieurs les présidents des tribunaux judiciaires
Monsieur le membre national d'Eurojust pour la France

N° NOR : JUSD2012602C

CIRCULAIRE : CRIM2020-15/E3- 20/05/2020

OBJET : Mise en œuvre des dispositions relatives aux peines de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de réforme pour la justice

N/REF : 2020/0039/01

MOTS CLEFS : Politique des peines – régulation carcérale – travail d'intérêt général – emprisonnement – écrou – enquête sociale rapide

Durant la crise sanitaire, la réduction de l'activité pénale et les mesures de libérations anticipées prises sur le fondement de la loi d'urgence du 23 mars 2020 ont généré une réduction très significative de la densité carcérale dans les établissements pénitentiaires. Il est essentiel que l'augmentation de l'activité juridictionnelle se conjugue avec une politique volontariste de régulation carcérale. Il est par ailleurs indispensable de pallier tout risque de rebond épidémique dans les détentions en maintenant des taux d'occupation en adéquation avec le nombre de places opérationnelles de prison. Il convient enfin de se saisir de la baisse inédite du nombre de détenus pour donner plein et entier effet aux dispositions de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de réforme pour la justice, dont le second volet relatif aux peines est entré en vigueur le 24 mars 2020.

La politique des peines doit être en adéquation avec les objectifs de la loi aussi bien au stade du prononcé de la peine que de son exécution. L'action du ministère public doit être dirigée en ce sens, à tous les stades de la procédure, tant à l'égard des majeurs que des mineurs, dans le cadre d'un dialogue renouvelé et intensifié avec les services de l'administration pénitentiaire.

Ce dialogue, qui pourra utilement être piloté au niveau de chaque cour d'appel en lien avec les directions interrégionales de l'administration pénitentiaire dans le cadre de réunions mensuelles, s'appuiera sur de nouveaux outils de pilotage qui seront prochainement mis à votre disposition. Il doit permettre d'assurer une meilleure adéquation entre les besoins exprimés en matière de réinsertion et les capacités localement offertes. Il doit également conduire à alerter l'autorité judiciaire sur l'évolution de la population carcérale, en lui offrant notamment une meilleure visibilité sur les flux entrants et sortants des établissements pénitentiaires, notamment aux fins de mise en œuvre de la procédure de mandat de dépôt à effet différé.

Enfin, les COMEX et les CRAPS demeurent des instances d'échanges pour prévenir la surpopulation carcérale et favoriser le développement des mesures alternatives à l'incarcération et des aménagements de peine ¹.

1. Le choix des peines

Une attention particulière doit être portée aux objectifs de la loi du 23 mars 2019 au stade du jugement : redonner sens et efficacité à la peine, renforcer la place du débat sur son prononcé et mettre fin aux emprisonnements de courte durée. A cet égard, il importe de donner une plus large visibilité aux juridictions de jugement sur les conditions de mise en œuvre de leurs décisions.

Au-delà des procédures de comparution immédiate et de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), le recours obligatoire à l'enquête sociale rapide (ESR) a été élargi avant toute réquisition de placement en détention provisoire lorsque la peine encourue n'excède pas cinq ans d'emprisonnement. Il s'agit d'un levier essentiel pour favoriser le prononcé de peines alternatives à l'incarcération. Il convient dès lors d'envisager un déploiement optimisé du recours aux ESR après analyse de la statistique pénale locale² permettant d'appréhender les situations conduisant au prononcé de courtes peines

¹ [Décret n° 2017-1018 du 10 mai 2017](#) relatif aux commissions d'exécution et d'application des peines et aux conférences régionales sur les aménagements de peine et les alternatives à l'incarcération.

² Les données de l'observatoire des peines d'emprisonnement ferme (OPEF) actualisées trimestriellement permettent à ce titre d'identifier les modes de poursuites et contentieux conduisant aux prononcés de peines d'emprisonnement, mais également de quantifier les aménagements de peine *ab initio* prononcés par les juridictions.

d'emprisonnement, et de prioriser le recours à l'enquête sociale rapide dans les nouveaux champs que peuvent être les convocations par officier de police judiciaire et les comparutions par procès-verbal, conformément à la fiche d'application de la LPJ relative à cette [thématique](#).

A cet égard, dans l'hypothèse d'une mission partagée entre les SPIP et les partenaires associatifs, des protocoles de fonctionnement doivent être établis à l'initiative des parquets.

En outre, il devra être amplement recouru à des réquisitions aux fins de prononcé de la peine unique de stage, de celle de travail d'intérêt général ou de la peine de détention à domicile sous surveillance électronique, destinées à devenir des sanctions de référence de certains contentieux, en lieu et place de l'emprisonnement³.

L'ensemble de ces mesures doit être spécialement priorisé s'agissant des mineurs pour lesquels la détention conserve un caractère exceptionnel. Il convient de poursuivre l'effort de limitation de prononcé des mandats de dépôt, de privilégier dans les réquisitions les alternatives à l'incarcération et les aménagements de peine d'emprisonnement *ab initio*.

2. L'exécution et l'application des peines

2.1. Une nécessaire priorisation de l'exécution des peines privatives de liberté

La situation des établissements pénitentiaires devra faire l'objet d'une attention toute particulière afin que la reprise des mises à exécution des peines fermes, particulièrement celles de courte durée prononcées avant l'entrée en vigueur du « bloc peines », n'aboutisse pas à de nouveaux pics de surpopulation carcérale. De même, cette entrée en vigueur doit conduire à reconsidérer le stock des peines non encore exécutées, à l'aune des règles nouvelles qui prohibent les peines d'emprisonnement inférieures ou égales à 1 mois et imposent l'aménagement de celles inférieures ou égales à 6 mois.

Cet enjeu, qui impose un dialogue étroit entre les magistrats du siège et du parquet, trouve une place privilégiée dans le cadre plus large d'une politique de juridiction.

Dans cet objectif, il importe que les parquets conjuguent la mise en œuvre de plusieurs orientations relevant d'une politique pénale visant à une régulation carcérale et utilement inscrite dans un cadre global localement défini au sein de chaque cour d'appel.

Cette politique pénale repose notamment sur les leviers suivants :

- une **priorisation de l'exécution des peines d'emprisonnement** assorties d'une mesure de sûreté ou dont le quantum n'est pas aménageable ;

- **le maintien pendant la période de reprise progressive d'activité du report des mises à exécution des courtes peines d'emprisonnement prononcées**, à l'exception des retraits ou révocations de mesures décidés par les juridictions de l'application des peines, afin d'en assurer le respect effectif ;

- un nouvel examen des **peines d'emprisonnement en diffusion** pour exécution. En cohérence avec les dispositions de la loi de réforme de la justice qui prohibe le prononcé des peines d'emprisonnement de moins d'un mois, les écrous inférieurs ou égaux à un mois ne seront pas mis à exécution. Les peines inférieures ou égales à 6 mois d'emprisonnement

³ Comme le préconise la [circulaire du 6 mars 2020](#) de présentation des dispositions relatives aux peines et entrant en vigueur le 24 mars 2020 de la loi n°2019-222 du 23 mars 2019.

fermes dont l'aménagement n'a pu avoir lieu devront faire l'objet d'un nouvel examen en application de l'article 723-15 du code de procédure pénale. Par ailleurs, les peines d'emprisonnement ou les reliquats de peines qui sont à la fois anciens et de faible quantum pourront, en fonction de la personnalité de la personne condamnée et des faits reprochés, ne pas être ramenés à exécution. Si ce nouvel examen peut être opéré au cas par cas à l'issue de la rétention judiciaire du condamné, il peut aussi utilement être réalisé plus en amont en procédant à l'analyse des extraits pour écrou en diffusion et relatifs à de courtes peines fermes⁴.

- s'agissant du **stock des peines d'emprisonnement en attente d'aménagement**, dès lors que la situation pénale et personnelle de la personne condamnée le permettra, des réquisitions aux fins de **conversion et d'aménagement** de peine, y compris hors débat contradictoire devront être privilégiées.

2.2. Le suivi des mesures de milieu ouvert

L'exécution des **peines de travail d'intérêt général** a été, en très grande partie, suspendue à compter du 16 mars 2020, et il conviendra de s'assurer, auprès des organismes du ressort, de la reprise de leurs capacités d'accueil. A ce titre, un travail est en cours entre les services pénitentiaires et les référents et conseillers territoriaux de l'agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous-main de justice (ATIGIP) de sorte que les SPIP puissent informer l'autorité judiciaire des possibilités de prise en charge. Une note fixant les modalités pratiques favorisant la gestion des mesures un temps suspendues et la reprise des activités permettant le développement de la mesure de TIG sera réalisée par l'ATIGIP, en appui de la présente circulaire.

Les propositions de constat de fin de mesure pour les peines de travail d'intérêt général qui étaient en fin d'exécution avant l'entrée en vigueur de l'état d'urgence sanitaire, seront favorablement accueillies par le ministère public, dès lors que le TIG a été correctement commencé et que le reliquat du nombre d'heures à effectuer est résiduel. La durée moyenne d'un TIG étant de 105 heures, un seuil de reliquat inférieur à 35 heures, correspondant à une semaine de travail, paraît pouvoir être retenu à cet égard.

Il pourra en aller de même s'agissant des peines impliquant un suivi en milieu ouvert dont l'exécution aurait été suspendue du fait de la crise sanitaire, dans les hypothèses où ces peines auraient été largement exécutées dans des conditions satisfaisantes.

S'agissant des mesures de surveillance électronique, les SPIP vont devoir faire face aux mesures nouvelles issues de la reprise d'activité des tribunaux judiciaires mais également à l'exécution des mesures décidées avant la crise sanitaire et qui n'ont pu être mises en œuvre. Ainsi, un échange devra intervenir entre l'autorité judiciaire et les SPIP, d'une part afin de connaître le nombre de mesures en attente de pose et d'autre part pour déterminer un calendrier, compatible avec une reprise progressive d'activité imposée par le respect des mesures sanitaires.

A cet égard, seront priorisées la mise en œuvre des mesures de surveillance électronique mobile (PSEM, ARSEM), des ARSE et celles relatives à l'exécution des détentions à domicile sous surveillance électronique (DDSE) en fonction des critères fixés en concertation avec l'autorité judiciaire.

⁴ A ce titre, le service gestionnaire du fichier des personnes recherchées pourra, le cas échéant, procéder à une extraction des données sous réserve que soit défini avec précision le périmètre des peines visées (durée, type de peine, motif d'inscription, code de la fiche).

2.3. Une mobilisation soutenue en faveur des aménagements de peine à la sortie de détention

Le recours à la mesure de libération sous contrainte a fait l'objet de mises en œuvre plus ou moins larges selon les ressorts, nonobstant son application de principe dans le parcours d'exécution des peines inférieures ou égales à 5 ans. Aussi des réquisitions favorables à ces mesures devront être privilégiées, sauf impossibilité strictement entendue au regard de l'article 707 du code de procédure pénale et nonobstant l'absence de projet de réinsertion, ainsi que le prévoit l'article 720 du même code, dans le double objectif de réguler la population carcérale et d'éviter les sorties sans suivi.

Comme indiqué par dépêche électronique du 14 mai, **l'assignation à domicile de fin de peine** ne peut plus être prononcée depuis le 11 mai ⁵. Il conviendra toutefois de poursuivre l'accompagnement des fins de peine en prévoyant des sorties encadrées et en systématisant des réquisitions aux fins de prononcé de la libération sous contrainte. Des réquisitions aux fins de prononcé des autres mesures favorisées par l'ordonnance du 25 mars 2020 telles que la conversion de peine et la réduction de peine pour circonstances exceptionnelles seront également opportunément développées.

Par ailleurs, vous apprécierez de même favorablement les demandes d'aménagement de reliquat de peine, en tenant compte de la nature des faits (atteintes aux biens) et du comportement de la personne détenue. A cette fin, il est rappelé que vos réquisitions peuvent être assorties d'un accord aux fins d'examen de la demande sans débat contradictoire et que les peines dont le reliquat est inférieur à six mois peuvent également être converties.

3. Les outils mis en œuvre

3.1. La poursuite des évolutions informatiques dédiées à la mise en œuvre de la loi du 23 mars 2019

Parallèlement, les évolutions informatiques rendues nécessaires par l'adoption de la loi du 23 mars 2019 se poursuivent afin d'en faciliter sa mise en œuvre.

Ainsi, de nouvelles versions des applications nécessaires à la mise en œuvre du « bloc peines », gelées au début de la crise pour des raisons de sécurité, ont été mises en service. La mise à jour du SRJ⁶ a permis une première évolution de Cassiopée début avril. Celle-ci a été renforcée par la mise en production d'une nouvelle version dédiée le 6 mai. Depuis lors, toutes les mesures du bloc peines sont gérées dans Cassiopée. L'offre éditique fait l'objet d'un traitement particulier. Ainsi, courant juin 2020, de premières trames seront intégrées dans Cassiopée avant de nouvelles livraisons en septembre puis en fin d'année. Dans l'attente, un nouveau système permettra l'intégration automatisée des trames de la DACG dans les logiciels de traitement de texte utilisés par les magistrats et greffiers.

⁵ Toutefois, il résulte de l'[ordonnance n° 2020-557 du 13 mai 2020](#) publiée au *Journal officiel* du 14 mai que si l'évolution de la crise sanitaire le justifie et alors même qu'aucune interdiction n'aurait été édictée en application du 2° de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, un décret peut prévoir, dans les conditions qu'il précise, que le régime de l'exécution du reliquat de la peine sous forme d'une assignation à domicile défini à l'article 28 est applicable sur tout ou partie du territoire.

Les mesures d'**assignation à domicile de fin de peine en cours après le 10 mai 2020** continuent à s'imposer : les personnes condamnées demeurent tenues de respecter les interdictions et obligations édictées à la date de leur libération, y compris l'interdiction de sortir de leur domicile. La violation de ces interdictions et obligations peut conduire au retrait de la mesure et à leur réincarcération.

⁶ Système de référence Justice

En matière d'application des peines, le logiciel APPI a été mis à jour du « bloc peines » le 24 avril avec l'éditique associée. En l'absence de mise à jour du logiciel Wineur, les juges des enfants, statuant en matière d'application des peines, pourront utiliser les trames disponibles sur le [site intranet de la DACG](#).

3.2. L'accompagnement des juridictions

De nouveaux outils de pilotage dématérialisés sont en cours d'élaboration pour offrir aux juridictions et aux services pénitentiaires une déclinaison locale de données relatives notamment à la population détenue, aux mesures prononcées, en particulier celles relatives aux aménagements de peines, et aux nombres d'éligibles à ces mesures.

Le guide pratique rassemblant l'ensemble des fiches techniques relatives aux peines et mesures nouvelles, présenté en format classeur et annoncé par la secrétaire générale dans un courriel aux chefs de cour et de juridiction ainsi qu'aux directeurs interrégionaux des services pénitentiaires du 23 mars dernier, sera adressé aux juridictions et aux services judiciaires et pénitentiaires dans les prochains jours.

Le dispositif d'accompagnement des 17 sites pilotes est maintenu ; les déplacements initialement prévus en mars et avril dernier seront réorganisés dans le cadre d'échanges en visio-conférence à compter du mois de juin 2020.

En complément de la mise à disposition des fiches synthétiques de présentation de la nouvelle échelle des peines et des modalités d'aménagement *ab initio* des peines d'emprisonnement ferme et afin d'enrichir le débat à l'audience sur le choix des peines et les conditions juridiques de leur prononcé, la DACG rendra prochainement disponible des fiches thématiques présentant le régime et les conditions d'application des différentes peines.

S'agissant de la justice des mineurs et afin d'accompagner les professionnels des services de la PJJ dans la mise en œuvre des alternatives à la détention et des aménagements de peine, la [note de la DPJJ du 17 avril 2020](#) portant instructions quant à la mise en œuvre des dispositions relatives aux peines de la LPJ est accompagnée de [fiches annexes](#) portant, entre autres, sur la DDSE, le sursis probatoire, la peine de stage, la conversion de peine et la libération sous contrainte.

Nous vous saurons gré de bien vouloir nous tenir informés, sous le timbre du bureau de l'exécution des peines et des grâces, pour la direction des affaires criminelles et des grâces, et, dans leurs champs d'attribution respectifs, le département des parcours de peine et le bureau de l'expertise juridique pour la direction de l'administration pénitentiaire de toute difficulté qui pourrait survenir dans la mise en œuvre de la présente circulaire

La directrice des affaires criminelles
et des grâces

Catherine PIGNON



Le directeur de l'administration
pénitentiaire

Stéphane BREDIN

