

Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques

Octobre 2016 - n° 42

Mesures et sanctions suivies par les services pénitentiaires d'insertion et de probation en milieu ouvert Evolutions statistiques 1970-2014

Angélique Hazard, démographe (DAP-SDMe5)

Après la promulgation de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines qui vise à renforcer l'efficacité des sanctions pénales, ce cahier présente l'évolution statistique des personnes suivies au titre d'une mesure ou sanction en milieu ouvert ainsi que leurs principales caractéristiques démographiques et pénales. La forte croissance des effectifs observés depuis 1970¹ est principalement liée au développement des mesures de sursis avec mise à l'épreuve (SME) et, dans une moindre mesure, à la montée en charge progressive d'autres peines, comme le travail d'intérêt général (TIG). Parallèlement, depuis 25 ans, les interventions et enquêtes réalisées par les SPIP se sont considérablement développées. Cette montée en charge de l'activité des SPIP s'est accompagnée d'un changement du profil des personnes placées sous-main de justice.

Depuis plusieurs années, la politique pénitentiaire s'articule autour d'axes forts comme le développement des aménagements de peine et des alterna-

tives à la détention afin de préserver l'insertion des personnes prises en charge.

La loi de 2009 a consacré cette politique en faisant de la peine d'emprisonnement une peine d'exception en matière correctionnelle. Elle énonçait en effet, qu'en dehors des cas de récidive légale, la peine d'emprisonnement ne devait être envisagée qu'en dernier recours, si toute autre sanction s'avérait inadéquate.

Au 1er janvier 2015, près de 250 000 personnes étaient prises en charge par l'administration pénitentiaire. Parmi ces dernières, environ 70%² étaient suivies par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP)³ pour au moins une mesure de milieu ouvert⁴ (voir encadré « Sources et méthodes »), les autres personnes étant écrouées⁵ et rattachées à un établissement pénitentiaire. Les personnes faisant l'objet d'enquêtes ou de prises en charge par le secteur associatif ne sont pas comptabilisées ici.

Les « mesures alternatives à la détention »

Les personnes placées sous main de justice, prévenues ou condamnées non écrouées, suivies en milieu ouvert par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) font l'objet de différentes mesures qui peuvent être prononcées à tous les stades de la procédure judiciaire :

- lors des poursuites : composition pénale (stages de citoyenneté, travail non rémunéré) ;
- en phase pré-sentencielle : contrôle judiciaire, assignation à résidence sous surveillance électronique (ARSE) ou assignation à résidence sous surveillance électronique mobile (ARSEM) ;
- et au prononcé de la condamnation (post-sentenciel) : travail d'intérêt général (TIG) à titre de peine principale, sursis assorti de l'obligation d'accomplir un TIG, ajournement avec mise à l'épreuve, sursis avec mise à l'épreuve (SME), ... 97% des mesures suivies par les SPIP en milieu ouvert sont des mesures de nature post-sentencielles.

Sources et méthodes

Champ : France entière

- Statistiques trimestrielles de la population prise en charge en milieu ouvert à partir des données APPI (DAP/SDMe5)

Auparavant collectée sur un mode de remontées semi-manuelles (états statistiques édités par les services puis transmis aux directions interrégionales des services pénitentiaires pour compilation et consolidation au niveau national), les statistiques du nombre des personnes suivies en milieu ouvert ont ensuite été élaborées en 2008 à partir des données individuelles non nominatives issues de l'application de gestion APPI⁶ et en 2013 de son entrepôt de données. Le bureau des statistiques et des études (SDMe5) procède ensuite aux retraitements et contrôles de cohérence statistiques des saisies administratives sur la base des règles de gestion arrêtées en 2009. Ainsi, par exemple, pour pallier les non-clôtures de certaines prises en charge par les services de l'application des peines, il a été décidé de fermer celles dont les dates de fin de mesures prévisionnelles étaient dépassées de 6 mois à la date d'observation. Si ces règles de gestion ont le mérite d'uniformiser le mode de traitement des informations (règles de gestion connues et acceptées par les services), elles ne règlent toutefois pas d'autres biais tels que les mesures non suspendues dans l'application source (cas des SME non suspendus lors d'une incarcération). **Ainsi, un travail exploratoire est actuellement en cours pour poursuivre ce travail de fiabilisation des données administratives.** Ce travail permettra notamment de ne plus comptabiliser en milieu ouvert, les personnes prises en charge simultanément pour une mesure de détention.

- Statistiques trimestrielles issues de collectes manuelles auprès des SPIP (DAP-SDMe5)

Chaque trimestre, certaines données relatives au nombre d'enquêtes réalisées par les services notamment sont compilées et transmises via les directions interrégionales à l'administration centrale.

- L'infocentre APPI (DAP)

Il s'agit d'un entrepôt de données qui rassemble et traite une partie des données saisies par les services d'application des peines (SAP) et des services de probation et d'insertion et de probation (SPIP) dans l'application de gestion APPI (application des peines - probation - insertion)

● Évolution statistique depuis les années 1970

C'est à partir de la Seconde Guerre mondiale que les mesures alternatives à l'incarcération se sont développées. À partir de là, le mode de sanction doit tenir compte de la personnalité du délinquant en vue de « son amendement, de son reclassement social et sa réinsertion ». La création du sursis avec mise à l'épreuve en 1958 vient concrétiser cette approche et offrir une alternative « au tout carcéral ».

Les quarante dernières années ont été marquées par une très forte croissance du nombre de personnes placées sous la responsabilité de l'administration pénitentiaire (x6), hausse aux trois quarts imputable à l'augmentation du nombre de personnes suivies pour une ou plusieurs sanctions en milieu ouvert⁷ (+963% entre 1970 et 2015). Sur la même période, la population générale de France métropolitaine a quant à elle augmenté de 27%.

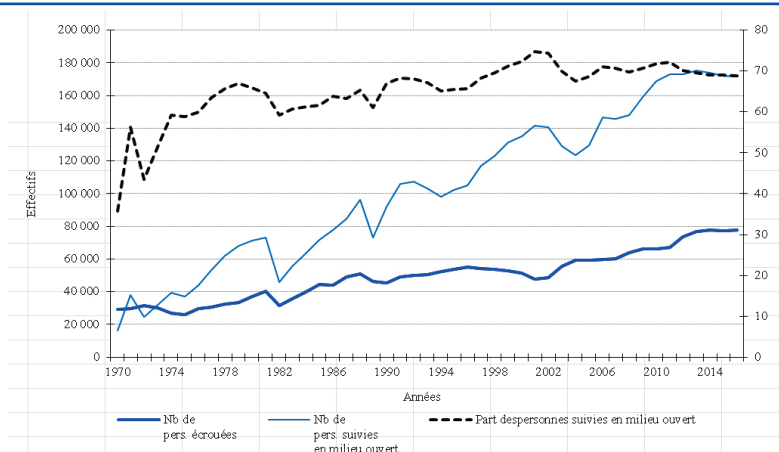


Figure 1 : Évolution du nombre de personnes suivies en milieu ouvert (stock), depuis le 1^{er} janvier 1970

Source : Statistiques mensuelles de la population écrouée et détenue en France, Statistiques trimestrielles de la population prise en charge en milieu ouvert (DAP/SDMe5)

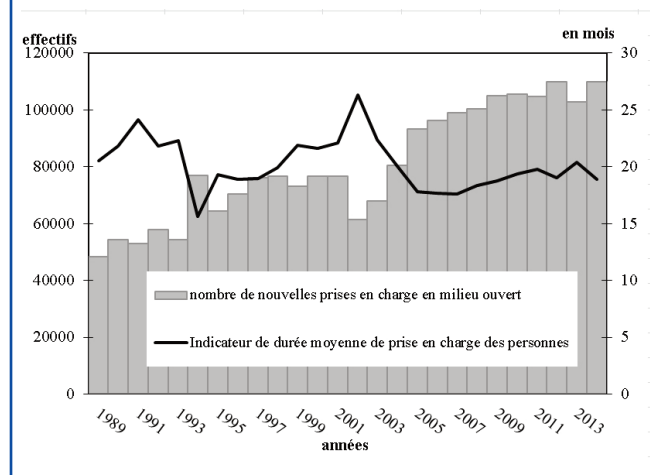
La forte croissance des effectifs suivis en milieu ouvert a toutefois été impactée, à l'instar de celle observée en milieu fermé, par les différentes lois d'amnistie intervenues dans les années 1974, 1981, 1988, 1995 et 2002 qui ont fait sensiblement ralentir l'augmentation du nombre de personnes suivies par les services des comités de probation d'assistance aux libérés (CPAL), devenus les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) en 1999.

Entre 1970 et 1990, plusieurs mesures dites « alternatives à la détention » se sont ainsi progressivement développées au côté du sursis avec mise à l'épreuve telles que la peine de travail d'intérêt général⁸ mise en place depuis le 1^{er} janvier 1984, les mesures pré-sentencielles de contrôle judiciaire et des mesures numériquement plus marginales telles que l'ajournement avec mise à l'épreuve⁹.

Depuis 2006, la hausse du nombre de personnes suivies en milieu ouvert par les SPIP semble uniquement corrélée à l'ouverture de nouvelles prises en charge, l'indicateur de durée moyenne de prise en charge¹⁰ des personnes étant resté relativement stable sur la période.

Figure 2 : Évolution du nombre de nouvelles personnes prises en charge en milieu ouvert (flux) et de l'indicateur de durée moyenne, depuis 1989

Source : Statistiques trimestrielles de la population prise en charge en milieu ouvert (DAP/SDMe5)



« Hors les murs », la problématique du sureffectif est une réalité quotidienne pour les personnels d'insertion et de probation comme le souligne Xavier de Larminat¹¹ qui décrit la situation endémique des services de probation.

Comparé au milieu fermé pour lequel il existe la notion clairement définie de « densité carcérale » (calculée en rapportant le nombre de personnes écrouées détenues à la capacité opérationnelle), le sureffectif entendu comme le dépassement d'un seuil acceptable de dossiers suivis par conseiller d'insertion et de probation reste complexe à appréhender. Dans le rapport IGF-IGSJ¹² daté de juillet 2011 sur les services pénitentiaires d'insertion et de probation publié peu après « l'affaire de Pornic », le ratio moyen

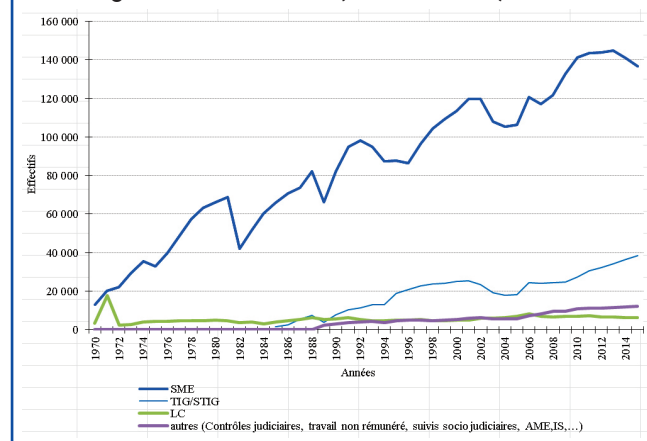
de charge d'activité était estimé à 86 personnes placées sous main de justice par personnel d'insertion et de probation en milieu ouvert. Dans de telles conditions, se pose logiquement la question de l'exécution des peines et de la qualité de la prise en charge¹³ tout comme celle de(s) l'identité(s) professionnelle(s) des agents de probation.

- Les mesures de sursis avec mises à l'épreuve (SME) ou de travaux d'intérêt général (avec ou sans sursis) représentent en volume l'essentiel des mesures suivies par les SPIP en milieu ouvert (9 mesures sur 10).

Les alternatives à la détention¹⁴ représentent la grande majorité des mesures suivies par les SPIP en milieu ouvert ; leurs effectifs ont connu une croissance importante sous l'effet du développement de la mesure de SME.

Figure 3 : Evolution du nombre de mesures suivies par les SPIP en milieu ouvert (stock), depuis le 1^{er} janvier 1970

Source : Statistiques trimestrielles de la population prise en charge en milieu ouvert (DAP/SDMe5)



Le sursis avec mise à l'épreuve¹⁵ (SME) est la peine la plus suivie par l'administration pénitentiaire en France puisqu'elle représente à elle seule plus de 70% des mesures en milieu ouvert. Elle dispense les personnes condamnées, à une peine d'emprisonnement d'une durée de 5 ans au plus en raison d'un crime ou d'un délit de droit commun, d'exécuter tout ou partie de leur peine prononcée en les soumettant à certaines obligations. Depuis la loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales (loi n°2005-1549), le SME peut toutefois être appliqué à des condamnations allant jusqu'à 10 ans d'emprisonnement lorsque la personne se trouve en état de « récidive légale » (article 132-41 code pénal).

Le fort accroissement de cette mesure, qui correspond à 7% d'augmentation en moyenne par an entre janvier 1970 (13 000 mesures) et janvier 2011 (144 000 mesures), a été favorisé par différentes dispositions législatives.

Ainsi, la mise à l'épreuve s'est fortement développée dès l'entrée en vigueur de la loi du 17 juillet 1970 tendant à renforcer la garantie des droits individuels des citoyens. La loi du 11 juillet 1975 viendra pour sa part ouvrir la possibi-

lité de prononcer un sursis avec mise à l'épreuve quel que soit le passé pénal de la personne condamnée et créera à titre de peine de substitution des peines dites « complémentaires » telles que la privation des droits civiques, civils et de famille.

Plus récemment en 2007, les lois instituant les peines minimales pour les récidivistes (dites « peines plancher »), qui pouvaient être assorties pour tout ou partie d'un SME (loi du 10 août 2007), sont venues s'ajouter à l'élargissement du SME aux condamnations allant jusqu'à 10 ans d'emprisonnement lorsque la personne se trouve en état de récidive légale (loi du 12 décembre 2005). Entre 2011 et 2013, le nombre de SME suivis s'est stabilisé autour de 144 000 avant de décroître pour avoisiner les 137 000 mesures au 1^{er} janvier 2015 (-5,6%)

4

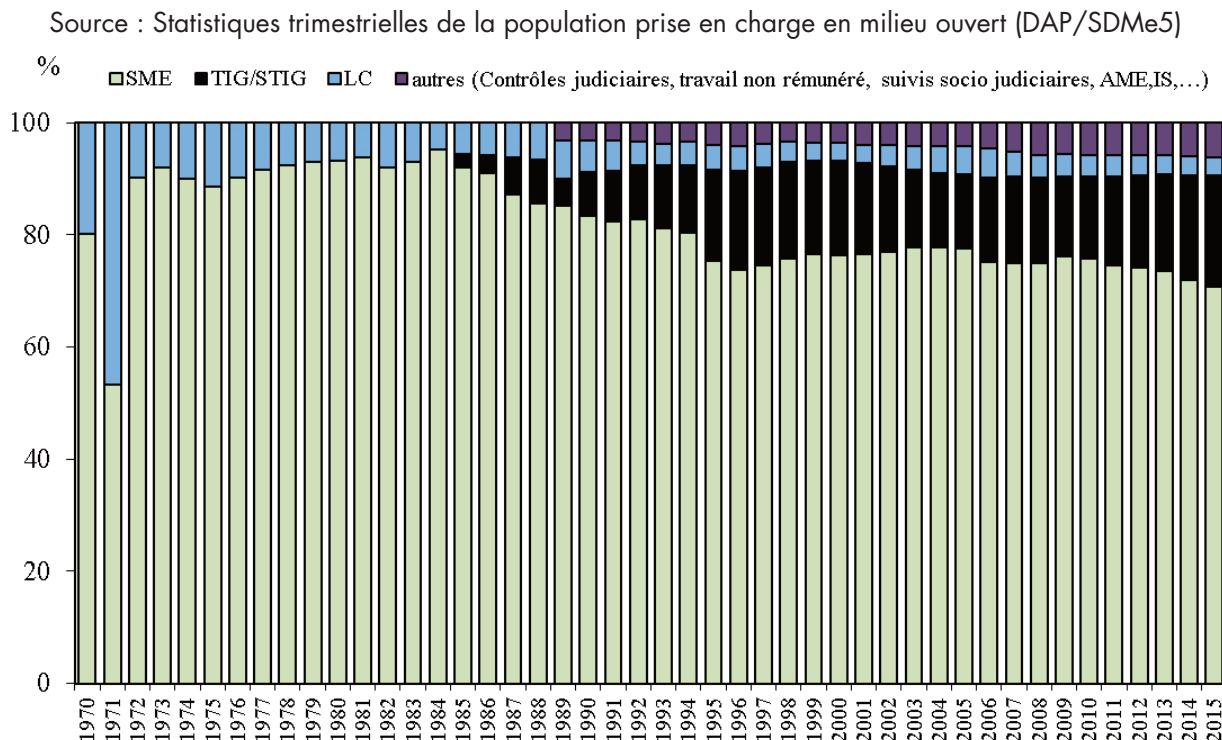
En terme de flux, le nombre total de condamnations prononcées¹⁶ avec un sursis avec mise à l'épreuve a augmenté de manière plus ou moins continue jusqu'en 2008 pour se stabiliser ensuite autour de 85 000 par an. Les années 2011 →

et 2012 marquent toutefois un recul sensible du nombre de condamnations à un SME (-9,6%) en raison essentiellement de la diminution des SME avec sursis total (-11%). Parmi les 76 821 condamnations à un SME prononcées en 2012, 27 159 comportent une peine d'emprisonnement avec sursis partiel (35%) et 49 662 une peine d'emprisonnement avec sursis total (65%).

Depuis le 1^{er} octobre 2014, les dispositions de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales sont applicables. Ces dispositions (mise en œuvre de la contrainte pénale, suppression des peines planchers) devraient diminuer le nombre de sursis avec mise à l'épreuve suivis dans les années à venir.

Outre le développement des sursis avec mise à l'épreuve, les mesures de travail d'intérêt général et de sursis TIG se sont également progressivement imposées au cours des trente dernières années.

Figure 4 : Evolution de la part de types de mesures en milieu ouvert (stock), depuis le 1^{er} janvier 1970



La peine de travail d'intérêt général (TIG) a été créée il y a trente ans, par la loi du 10 juin 1983, et mise en œuvre en 1984. En France, pour la première fois, une sanction permettait au condamné d'exercer un travail non rémunéré au profit de la société (association, collectivité territoriale ou établissement public) dans une démarche réparatrice. Cette mesure de TIG peut être prononcée à titre de peine principale (art. 131-8 du code pénal) ou à titre de peine complémentaire (art.131-17 du code pénal).

Selon les données du casier judiciaire, le nombre de condamnations à des peines de TIG a fortement augmenté

avec un doublement durant les années 1990, passant de 10 778 en 1989 à 23 357 en 1999. Au cours des années 2000, le nombre de TIG reste relativement élevé en raison notamment de la correctionnalisation de certaines infractions routières à partir de 2005 et de la mise en place du sursis TIG par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004. Le sursis TIG permet de concilier le régime du TIG avec celui du sursis avec mise à l'épreuve. Ce dernier emprunte les règles du TIG en ce qui concerne les organismes proposant le travail, le nombre d'heures de travail à effectuer, les modalités du travail et le délai pour l'accomplir. Et outre l'obliga-

tion d'accomplir un TIG, la juridiction peut imposer au condamné des obligations particulières du sursis avec mise à l'épreuve (SME), par exemple celles de suivre des soins ou d'indemniser les victimes (art. 132-54 à 132-56 du code pénal). En 2012, le nombre total de condamnations pour une mesure pour TIG ou STIG s'élève à 25 732.

En termes de prise en charge par les services pénitentiaires d'insertion et de probation, le suivi de la mesure de TIG s'est considérablement développé les vingt premières années pour atteindre 25 411 mesures en 2001 puis a sensiblement décliné entre 2002 et 2008 (-43%) avant de repartir légèrement à la hausse et de se stabiliser autour de 16 000 mesures en moyenne. A partir de 2005, les mesures d'emprisonnement avec sursis assorti de l'obligation d'accomplir un TIG (STIG) se sont considérablement développées (art. 132-54 CP) et atteignent les 21 400 mesures suivies au 1er janvier 2015.

Avec un total de 38 528 mesures de TIG et STIG saisies dans APPI au 1er janvier 2015, elles représentent désormais 20% de l'ensemble des mesures suivies par les SPIP en milieu ouvert. En 1990, les TIG représentaient 8% des effectifs.

- *Un développement des autres mesures suivies en milieu ouvert mais un poids dans l'ensemble qui reste marginal.*

Crées dans le cadre de la loi du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs, les mesures de suivi socio-judiciaire¹⁷ (SSJ) se sont également progressivement développées à partir de 2005¹⁸ (loi du 12 décembre 2005) et concernent essentiellement les meurtres, assassinats, crimes d'enlèvement ou de séquestration, tortures ou actes de barbarie... La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance avait ensuite élargi le domaine d'application de cette mesure aux infractions violentes aggravées commises dans le contexte familial. Depuis 2011, la croissance de la mise à exécution de cette mesure par les SPIP tend à se stabiliser. Au 1er janvier 2015, 6 012 mesures de SSJ étaient suivies, ce qui représente près de 3% des mesures de milieu ouvert. Selon une étude de la sous-direction des de la statistique et des études (SDSE) sur les données des condamnations prononcées entre 2005 et 2010 inscrites au casier judiciaire national¹⁹, le recours aux mesures de SSJ serait plus élevé selon la gravité de l'agression (type d'infraction, circonstances aggravantes, multiplicité des infractions dans une même affaire) et en cas de récidive.

Les mesures de contrôle judiciaire²⁰, de nature pré-sentencielle, ont été multipliées par trois depuis 1990 mais restent stables depuis plusieurs années (autour de 3600 mesures) et représentent 2% des mesures suivies.

Les autres mesures telles que l'interdiction de séjour et l'ajournement avec mise à l'épreuve²¹ qui s'étaient considé-

rament développées jusqu'en 2002 (respectivement 1 590 et 1 003 mesures suivies par les SPIP), sont depuis déclinantes (-58% et -84%), leurs parts respectives dans l'ensemble des mesures alternatives suivies restent très marginales (moins de 1%).

Dans le cadre de la composition pénale, le procureur de la République propose à l'auteur du délit d'effectuer un travail non rémunéré (TNR), au profit de la collectivité, pour une durée maximale de soixante heures et dans un délai n'excédant pas 6 mois. Cette mesure alternative aux poursuites s'est progressivement développée depuis 2005, pour atteindre 2 500 TNR suivis au 1er janvier 2011. Elle connaît depuis un recul sensible (-35%) avec 1 667 mesures et ne représente que 1% de l'ensemble des mesures.

Au 1er janvier 2015, une collecte de données statistiques réalisée auprès de chaque antenne de SPIP fait notamment état de 663 personnes suivies pour accomplir un stage de citoyenneté (SC, article 135-5-1 CP). Instaurés par la loi du 9 mars 2004, ces stages, qui s'inscrivent dans une démarche de réparation, permettent aux participants de rencontrer différents représentants institutionnels (élus, représentants de la préfecture, de la police et de la justice) et diverses associations (aide aux victimes et accès aux droits).

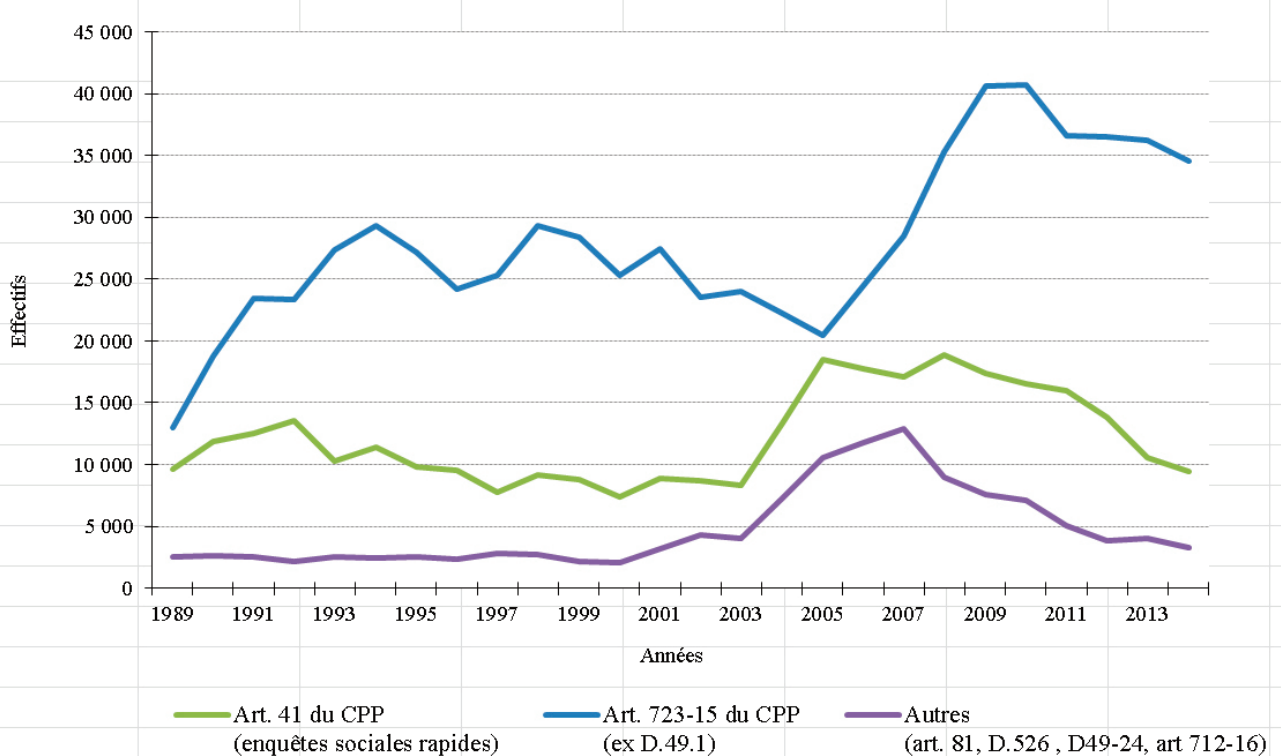
La collecte manuelle auprès des services comptabilise également 467 mesures de surveillance judiciaire (respectivement 415 et 176 au 1er janvier 2009). Instituée par la loi du 12 décembre 2005, la surveillance judiciaire, est une mesure de sûreté destinée à éviter que des personnes condamnées pour certains crimes ou délits graves et qui, du fait de leur dangerosité, présentent un risque de récidive, fassent l'objet d'une sortie sèche à la fin de leur peine.

Enfin, la libération conditionnelle constitue la plus ancienne des mesures d'individualisation de la peine (loi du 14 août 1885) et permet la remise en liberté des condamnés détenus avant la date d'expiration normale de leur peine en contrepartie d'un accompagnement social et du contrôle d'obligations pénales. Si le nombre de mesures de libération conditionnelle²² suivies (stock) a été multiplié par 2,5 au cours des trente dernières années, cette hausse n'a toutefois pas toujours été continue. Depuis 2008, le nombre de mesures de libération conditionnelle est relativement stable, oscillant entre 6 500 et 7 000 mesures. Au 1er janvier 2015, leur part dans l'ensemble reste marginale (3%).

- *Les enquêtes (flux) réalisées par les SPIP dans le cadre de la préparation et de l'exécution des décisions de justice se sont considérablement accrues au cours des 25 dernières années même si elles connaissent un léger recul ces trois dernières années.*

Figure 5: Évolution du nombre d'enquêtes réalisées par les SPIP en milieu ouvert (flux), depuis 1989

Source : Statistiques du milieu ouvert issues de collectes manuelles auprès des SPIP (DAP-SDMe5)



Les enquêtes réalisées par les SPIP dans le cadre de l'article 723-15 du CPP²³ ont fortement progressé depuis 1989 (ex D.49.1) et notamment entre 2007 et 2010 (+43%). En 2010, 40 697 enquêtes visant à déterminer les modalités d'aménagement ou d'exécution de la peine préalablement à sa mise à exécution ont été réalisées par les SPIP en milieu ouvert (contre 28 444 en 2007). Cette forte augmentation est à mettre en relation avec l'article 474 du CPP qui permet la remise au condamné d'un avis de convocation à comparaître et, plus généralement, avec le développement des aménagements des courtes peines ces dernières années. L'article 723-15, tout comme l'article 474, vise notamment à éviter les courtes incarcérations et leurs effets désocialisant sur la personne en favorisant l'exécution en milieu ouvert des courtes peines d'emprisonnement. Depuis 2011, le nombre d'enquêtes dans le cadre de l'article 723-15 semble se stabiliser autour de 36 000 par an.

Les enquêtes sociales rapides (ESR)²⁴ préalables au jugement dont les SPIP ont la charge sont quant à elles restées relativement stables entre 1989 et 2003 (-13%). Elles ont ensuite été multipliées par deux entre 2003 et 2008 pour atteindre près de 19 000 enquêtes du fait de leur systématisation par la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, mais connaissent depuis 2008 un recul certain (-44%) car elles sont principalement orientées vers le secteur associatif.

En 2014, les SPIP avaient réalisé un peu moins de 10 000 enquêtes sociales rapides permettant de dresser un portrait de la situation familiale, professionnelle et matérielle d'une

personne prévenue suite à la commission d'un acte délictuel ou criminel.

Les SPIP interviennent également pour la réalisation d'autres enquêtes de nature variée prévues aux articles 81²⁵, 526²⁶, 712-16²⁷ et D.49-24²⁸ du Code de procédure pénale qui représentent environ 8% des interventions réalisées en milieu ouvert.

Si la composition ainsi que le volume des peines suivies et enquêtes réalisées par les SPIP ont considérablement évolué depuis les années 1970, le profil des personnes suivies pour au moins une mesure de milieu ouvert s'est également sensiblement modifié sur cette période.

● Caractéristiques des personnes suivies au titre d'au moins une mesure en milieu ouvert

Les évolutions législatives dans le domaine pénal ont modifié les caractéristiques des personnes écrouées comme celui des personnes placées sous main de justice suivies en milieu ouvert au cours de ces 40 dernières années.

Ainsi, en matière démographique, et selon les données disponibles en 1970²⁹ pour les personnes en sursis avec mise à l'épreuve, le taux de féminité est passé de 9% au 1^{er} janvier 1970³⁰ à 6% au 1^{er} janvier 2015 (il est resté proche de 3% en milieu fermé). L'âge moyen des personnes suivies a considérablement augmenté pour atteindre 35 ans aujourd'hui.

Tableau 1 : Sexe et âge des personnes écrouées en établissement pénitentiaire et suivies par les SPIP en milieu ouvert au titre d'au moins une mesure de sursis avec mise à l'épreuve (SME) au 01/01/1970 et 01/01/2015

Source : Rapports annuels de l'administration pénitentiaire (1945-1991) mis en ligne sous Criminocorpus, Statistiques trimestrielles de la population prise en charge en milieu ouvert (DAP/SDMe5), Statistiques trimestrielle de la population écrouée en milieu fermé (DAP/SDMe5)

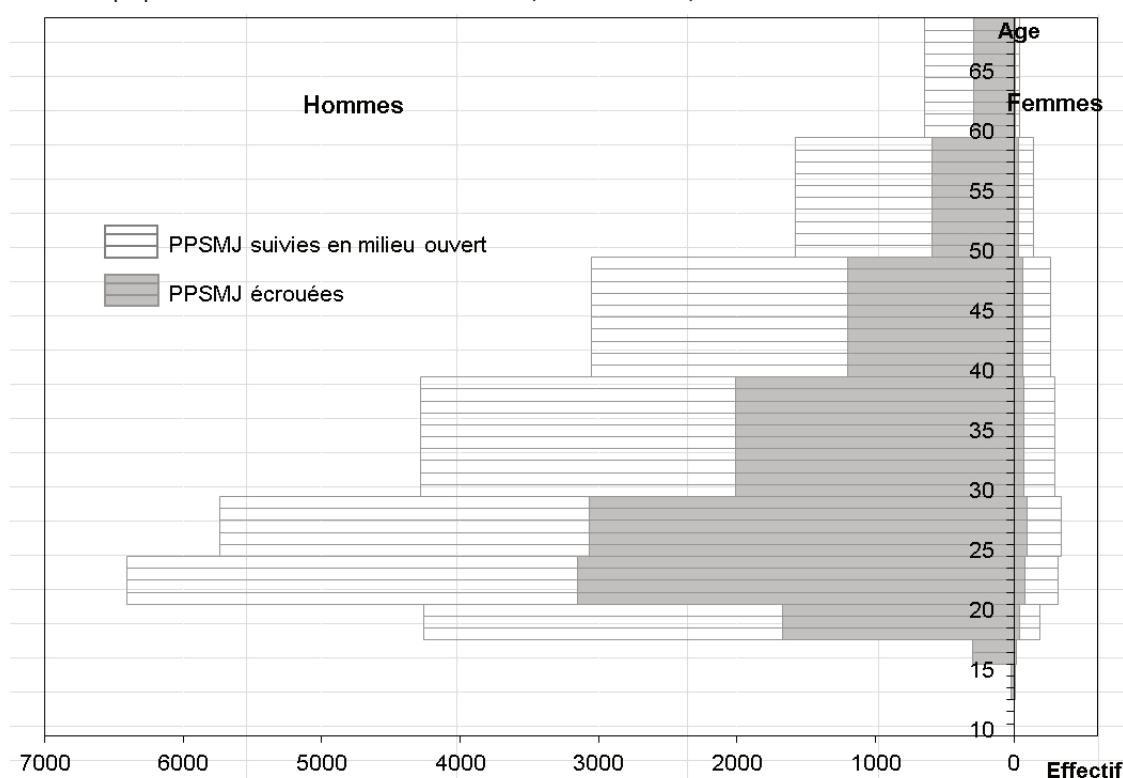
	SME suivis en milieu ouvert		Personnes écrouées	
	Probationnaires en SME pris en charge par les comités au 01/01/1970*	Personnes suivies pour au moins une mesure de SME par les SPIP au 01/01/2015	Personnes écrouées au 01/01/1970	Personnes écrouées au 01/01/2015
Hommes	11812	118756	28088	74663
Femmes	1160	7715	938	2628
Taux de féminité	9%	6%	3%	3%
Moins de 21 ans	4047	6832	4452	5841
De 21 à moins de 25 ans	3156	17941	5982	12933
De 25 à moins de 30 ans	1639	22028	5729	15821
De plus de 30 ans	4180	79566	12863	42696
Part des moins de 21 ans	31%	5%	15%	8%
Part des plus de 30 ans	32%	63%	44%	55%

*En milieu ouvert, les mineurs sont suivis par les services de la PJJ.

D'une manière plus générale, si l'on considère l'ensemble des personnes suivies en milieu ouvert au 1^{er} janvier 2015, les personnes placées sous main de justice sont à 94% des hommes dont 63% ont plus de 30 ans.

Figure 6 : Pyramide des âges des personnes écrouées et des personnes suivies en milieu ouvert au 1^{er} janvier 2015

Source : Statistiques trimestrielles de la population prise en charge en milieu ouvert (DAP/SDMe5), Statistiques trimestrielles de la population écrouée en milieu fermé (DAP/SDMe5)



La part des personnes de nationalités étrangères est de 6% au 1^{er} janvier 2015 et concerne pour les deux tiers des personnes de nationalités africaines, dont 70% d'Afrique du Nord, et pour 29% des personnes de nationalités européennes dont les deux tiers provenant de pays de l'Union.

A titre de comparaison, les personnes écrouées en milieu fermé ont en moyenne 35 ans et un taux de féminité moindre que celui observé en milieu ouvert qui avoisine les 3%. La part des personnes écrouées de nationalité étrangère est beaucoup plus élevée atteignant presque les 19%, bien que ce dernier pourcentage ait régulièrement diminué depuis 1994³¹.

1. Caractéristiques des personnes suivies par type de mesures

Les probationnaires suivis par les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) en milieu ouvert, loin d'être un groupe au profil homogène, constituent un public hétérogène. Une personne peut être suivie au titre d'une ou de plusieurs mesures. Nous avons fait le choix ici de présenter de manière descriptive les principales caractéristiques démographiques des personnes suivies par type de mesure.

Tableau 2 : Caractéristiques démographiques des personnes suivies au 1^{er} janvier 2015 ayant au moins une mesure de sursis mise à l'épreuve (SME), travail d'intérêt général (TIG), sursis TIG (STIG), travail non rémunéré (TNR), contrôle judiciaire (CJ) ou suivi socio judiciaire (SSJ)

Source : Infocentre APPI (DAP/SDMe5)

Caractéristiques démographiques	SME	TIG-STIG-TNR	LC	CJ	SSJ
	126 471	39 250	6 269	3 529	5 894
Sexe	%	%	%	%	%
Hommes	94%	93%	92%	92%	98%
femmes	6%	7%	8%	8%	2%
Age					
18 à moins de 21 ans	5%	18%	1%	10%	1%
21 à moins de 24 ans	14%	25%	11%	19%	4%
25 à moins de 30 ans	17%	19%	21%	17%	8%
30 à moins de 35 ans	15%	13%	19%	14%	10%
35 à moins de 40 ans	12%	8%	12%	10%	10%
40 à moins de 50 ans	21%	11%	17%	15%	28%
50 à moins de 60 ans	11%	4%	11%	7%	20%
60 ans et plus	4%	1%	8%	4%	14%
Indéterminé	0%	0%	0%	3%	4%
Age médian	34 ans	26 ans	34 ans	30 ans	46 ans
Nationalité					
Français	93%	94%	90%	91%	96%
Etrangers	6%	5%	9%	7%	3%
Inconnue, Apatride, Indéterminée	1%	1%	1%	2%	1%
<i>dont détail des principales nationalités étrangères</i>					
Union Européenne	19%	15%	17%	16%	27%
Autres pays d'Europe	10%	11%	11%	15%	7%
Afrique du Nord	45%	41%	35%	37%	38%
Autres pays d'Afrique	18%	26%	19%	27%	22%

L'observation du tableau 2 révèle que les mesures de travail d'intérêt général (TIG), les mesures de sursis TIG ainsi que le travail non rémunéré, pour les alternatives aux poursuites, s'adressent plutôt à un public jeune, dont l'âge médian est de 26 ans. 2 personnes sur 10 bénéficiant de ces dispositifs ont moins de 21 ans et 6 sur 10 moins de 30 ans. Notons toutefois que l'âge médian des personnes suivies pour au moins une mesure de TIG ou de TNR (24 ans) est inférieur à celui des personnes suivies pour une mesure du sursis TIG (28 ans).

A l'inverse, les personnes qui sont en suivi socio-judiciaire se révèlent nettement plus âgées puisque la moitié de cette population est âgée de plus de 46 ans.

Les personnes suivies pour au moins une mesure de sursis avec mise à l'épreuve, tout comme celles qui bénéficient d'une libération conditionnelle, ont un âge médian de 34 ans avec une répartition relativement homogène selon les classes d'âge.

Les mesures pré-sentencielles de type contrôle judiciaire regroupent un public comparativement un peu plus jeune, puisque la moitié de la population est âgée de moins de 30 ans.

Il est également important de noter une part d'étrangers suivis en milieu ouvert plus importante pour les mesures de contrôle judiciaire (8%) ou les libérations conditionnelles (9%) que pour l'ensemble des personnes suivies pour au moins une mesure de milieu ouvert (5%).

2. Type d'obligations suivies par type de mesures

Dans le cadre de la mise à exécution de leur condamnation, comme dans le domaine pré-sentenciel, les personnes suivies en milieu ouvert font l'objet d'un ou de plusieurs types de mesures ou obligations qu'elles doivent respecter. Comme le rappelle la circulaire de la DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation, le suivi par les personnels d'insertion et de probation doit notamment permettre de « contrôler de manière régulière le respect par les personnes placées sous main de justice des obligations imposées ». Ce contrôle des obligations et incidents a pour finalité de permettre au magistrat d'adapter le suivi en modifiant par exemple les obligations fixées ou en proposant des fins de mesures anticipées.

Dans sa chronique sur l'exécution des peines³², Pierrette Poncela note que dans la continuité d'une politique pénale initiée en 1990 « les contrôles, obligations et interdictions sont toujours plus nombreux et créent une sorte de prison hors les murs ou le condamné évolue sous surveillance ».

Le probationnaire doit ainsi répondre à différents types de mesures d'ordre général (par exemple, pour le sursis avec mise à l'épreuve, les mesures de contrôle de l'article 132-44 du code pénal) et d'obligations particulières liées plus spécifiquement aux mesures prononcées et aux infractions sanctionnées (dans l'exemple du SME, il s'agira de mesures liées à l'article 132-45 du code pénal).

S'il n'est actuellement pas possible de produire des données fiabilisées sur le contrôle par les SPIP du respect des obligations en raison de l'hétérogénéité des pratiques de saisie des personnels pénitentiaires sur le logiciel de gestion application des peines de probation (APPI), la description simple du nombre et des types d'obligations suivies à un moment donné selon les principales mesures se révèle instructive puisque le nombre et le type d'obligation varie en fonction des mesures.

9

Tableau 3: Effectifs et type d'obligations par mesures au 1^{er} janvier 2015

Source : Statistiques trimestrielles de la population prise en charge en milieu ouvert (DAP/SDMe5)

	SME	Sursis TIG	LC	CJ	SSJ
Nombre de mesures suivies	136 871	21 413	6 272	3 562	6 012
Nombre d'obligations rattachées aux mesures	333 951	10 274	3 970	14 301	17 013
Nombre d'obligations par mesures suivies	2,4	0,5	0,6	4,0	2,8
<i>Part de chaque obligation dans l'ensemble des obligations saisies dans APPI (%)</i>					
Interdictions (d'entrer en relation avec certaines personnes, de fréquenter certains lieux,...)	14,9	6,4	44,7	48,3	42,6
Mesures de contrôle, de surveillance ou de sureté *	13,4	19,3	0,9	38,3	0,2
Mesures éducatives**	25,0	27,4	20,5	0,0	7,5
Mesures financières***	15,8	19,8	18,7	0,6	12,0
Obligations de soins ****	30,8	27,0	14,7	12,7	37,8
Autres *****	0,1	0,1	0,5	0,0	0,0

*Obligation d'informer ou d'obtenir l'autorisation pour des déplacements, ou pour un changement de résidence ou d'emploi ; obligation de remettre certains documents (CNI, passeport, permis,...) ; obligation de répondre aux convocations, de se présenter aux services désignés ; placement sous surveillance électronique fixe ou mobile.

** Exercer une activité scolaire ou professionnelle ou suivre une formation professionnelle, obligation d'accomplir un stage civique, de citoyenneté, de responsabilité parentale, de sensibilisation à la sécurité routière, ou de lutte contre les violences au sein du couple,...

*** Mesures financières-Trésor public, obligation de réparation des dommages-Indemnisation-Séquestre, Pensions-Charges familiales.

**** Se soumettre à des mesures d'examen médical, de traitement ou de soins ; être hospitalisé ; injonction thérapeutique

***** Avoir satisfait à une épreuve de semi-liberté, de placement à l'extérieur ou avoir bénéficié d'une permission de sortie ; expulsion, reconduite à la frontière, ordre de quitter le territoire national.

- *Les mesures de contrôle judiciaire et les mesures de suivis socio judiciaire impliquent des mesures de précaution plus étroites et donc un nombre d'obligations suivies plus important.*

A la lecture du tableau 3, 14 301 obligations étaient suivies au 1^{er} janvier 2015 dans le cadre de 3 562 mesures pré-sentencielles de type contrôle judiciaire, ce qui équivaut à quasiment quatre obligations suivies par mesure.

La quasi-totalité des obligations recensées (87%) sont liées à des mesures de contrôle, de surveillance ou de sûreté parmi lesquelles 48% consistent en des mesures d'interdiction de paraître dans certains lieux, d'entrer en relation avec les victimes ou de fréquenter les co-auteurs ou certaines personnes et 38% des mesures de surveillance administrative (répondre aux convocations, se présenter périodiquement aux services ou autorités désignés,...).

Les 13% d'obligations restantes sont liées à des obligations de soins comme celles de se soumettre à des mesures d'examen médical, de traitement ou de soins.

En moyenne, les mesures de suivi socio-judiciaire concernent près de trois obligations parmi lesquelles se répartissent à part quasiment égales les obligations de soins (38%) à travers les injonctions de soins et l'obligation de se soumettre à des mesures d'examen médical, de traitement ou de soins et les mesures de contrôle, de surveillance ou de sûreté (43%) visant notamment à protéger les victimes (« Interdiction d'entrer en relation avec la victime de l'infraction », « Interdiction d'exercer une activité professionnelle »). Rappelons que le suivi socio-judiciaire a notamment pour finalité d'encadrer le traitement médical de condamnés auteurs d'infractions à caractère sexuel. A noter que 12% des obligations rattachées à la mesure de suivi socio-judiciaire sont liées à des mesures de réparation des dommages ou d'indemnisation des victimes.

- *Un panel d'obligations plus varié alliant mesures générales et obligations particulières pour les mesures de sursis avec mise à l'épreuve*

Rappelons qu'il n'est pour l'instant pas possible de distinguer les sursis avec mise à l'épreuve selon qu'ils sont assortis d'un sursis partiel ou d'un sursis total, ce qui limite l'analyse.

Au 1^{er} janvier 2015, 333 951 obligations étaient suivies dans le cadre de 136 871 mesures de sursis avec mise à l'épreuve (SME), ce qui représente un peu plus de deux obligations par mesure. Les obligations rattachées aux mesures de SME (mesures de contrôle, éducatives, financières ou encore obligations de soins) se répartissent en deux types principaux.

En premier lieu, environ un tiers (31%) des obligations rattachées aux mesures de SME concernent l'obligation de se soumettre à des mesures d'examen médical, de traitement ou de soins même sous le régime de l'hospitalisation. L'exercice d'une activité professionnelle, d'un enseignement

ou d'une formation professionnelle arrive en deuxième position puisqu'ils totalisent 25% des obligations recensées.

Ensuite, à part quasiment égales, viennent les obligations particulières qui consistent en interdictions de paraître dans certains lieux, d'entrer en relation avec les victimes ou de fréquenter les co-auteurs ou certaines personnes,... (15%), en mesures de contrôle, de surveillance ou de sûreté (13 %) comme celles de répondre aux convocations du juge de l'application des peines (JAP) ou du conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation (CPIP), de se présenter périodiquement aux services ou autorités désignés, de prévenir le CPIP de ses changements d'emploi, de résidence, ou de faire l'objet d'un placement sous surveillance électronique fixe ou mobile... et enfin celles destinées à réparer les dommages causés par l'infraction (16%).

Dans son étude sur le sursis avec mise à l'épreuve³³ réalisée pour la direction de l'administration pénitentiaire en 2011, Sarah Dindo rappelle le risque du prononcé des obligations à la hâte dans le cadre d'audiences correctionnelles qui ne tiendraient compte que de la dimension de l'infraction.

Il n'est pas possible ici d'analyser ces données en tenant compte de l'infraction. On estime aujourd'hui à environ 30% les mesures qui ne sont pas reliées à une infraction dans la mesure où elles ne sont pas saisies dans l'application de gestion APPI.

Lorsque les obligations liées aux 21 413 mesures de sursis TIG sont saisies, elles se répartissent en obligations d'exercer une activité professionnelle ou une formation (27%), en obligations de soins (27%) et en mesures destinées à réparer les dommages causés par l'infraction (20%).

En conclusion, les quarante dernières années ont été marquées par une forte augmentation du nombre de personnes suivies en milieu ouvert par les services pénitentiaires caractérisé par une diversification du panel des mesures alternatives à la disposition des magistrats (et conséquemment les caractéristiques des justiciables), même si la mesure de sursis avec mise à l'épreuve reste pour le moment la peine la plus suivie par les services. Cette tendance à la généralisation des alternatives à l'emprisonnement en matière délictuelle à partir de la loi du 11 juillet 1975 instituant les premières peines de substitution puis le développement des aménagements de peine, par la juridictionnalisation de l'application des peines (loi du 15 juin 2000) puis via la loi pénitentiaire de 2009, participent au souci d'éviter les peines d'emprisonnement et leurs effets pour les personnes concernées. Notons néanmoins que, sur cette période et plus précisément à partir des années 2000, la population détenue a globalement poursuivi sa croissance³⁴.

La loi du 15 août 2014 qui s'est inspirée du rapport du jury de la conférence de consensus³⁵ sur la prévention de la récidive des 14 et 15 février 2013, devrait permettre une intervention à deux niveaux dans le domaine du prononcé et de l'exécution des peines. En amont tout d'abord en proposant une toute nouvelle mesure : la contrainte pénale qui permettra un suivi individualisé suite à une évaluation de la personnalité et de la situation matérielle, familiale et sociale et un contrôle renforcé par le SPIP afin de prévenir une répétition et accompagner la réinsertion du condamné. En aval ensuite, puisque cette loi rappelle la nécessité d'assortir, autant qu'il est possible, l'exécution des fins de peine d'emprisonnement d'une phase de retour progressif à la liberté, dans l'objectif de préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne condamnée et de prévenir la commission de

nouvelles infractions. Ainsi l'article 707 du CPP vient-il rappeler que « toute personne incarcérée en exécution d'une peine privative de liberté bénéficie, chaque fois que cela est possible, d'un retour progressif à la liberté en tenant compte des conditions matérielles de détention et du taux d'occupation de l'établissement, dans le cadre d'une mesure de semi-liberté, de placement à l'extérieur, de placement sous surveillance électronique, de libération conditionnelle ou d'une libération sous contrainte, afin d'éviter une remise en liberté sans aucune forme de suivi judiciaire ».

Ces évolutions présagent d'une modification à venir de la structure des peines suivies ainsi que des méthodes de travail des personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

NOTES

1. Les statistiques produites par l'administration pénitentiaire permettent de connaître depuis 1970 le nombre de personnes suivies en milieu ouvert.

2. Source : Statistiques issues des saisies de l'Application des Peines, Probation et Insertion (APPI), traitements DAP (cf. Encadré « Sources et méthodes »).

3. Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) exercent une triple mission d'aide à la décision judiciaire, de suivi et d'insertion des personnes placées sous main de justice (circulaire du 19 mars 2008 relative à leurs missions et méthodes d'intervention). Les missions dévolues au SPIP sont définies par les articles D460 à D465 et D572 et suivants du CPP.

4. Personnes non écrouées prises en charge par les services pénitentiaires d'insertion et de probation faisant l'objet d'une mesure alternative à l'incarcération.

5. Personnes en détention, personnes placés à l'extérieur sans hébergement ou sous surveillance électronique (aménagement de peine, surveillance électronique de fin de peine).

6. L'application APPI est une application intranet généralisée en 2005 qui nécessite une transversalité effective des échanges entre les services de l'application des peines et les services pénitentiaires d'insertion et de probation.

7. Publications antérieures sur le sujet : (1) Annie Kensey, Jean-Luc Le Tocqueux, *Vingt ans d'activité des comités de probation et d'assistance aux libérés*, Infostat justice, numéro 20, mars 1991.

(2) Maud Guillonnet, « Sanctions et mesures en milieu ouvert », *Cahier de démographie pénitentiaire*, numéro 8, juin 2000.

(3) Annie Kensey, Françoise Lombard, Pierre V. Tournier avec la collaboration de France Line Mary Portas, *Sanctions alternatives à l'emprisonnement et « récidive »*, Collection travaux et documents, DAP, n°70, octobre 2005, DAP.

8. Le TIG est une peine alternative à l'incarcération, créée par la loi du 10 juin 1983, qui consiste en un travail non rémunéré au profit d'une personne morale de droit public, d'une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public ou d'une association habilitée.

9. Mis en place en 1980.

10. En mois : (Nombre moyen de personnes suivies à une date donnée/entrées annuelles)*12.

11. Larminat (de) (X.), *Hors les murs. L'exécution des peines en milieu ouvert*, Paris, PUF, 2014.

12. Inspection Générale des Finances – Inspection Générales des Services Judiciaires

13. Sarah Dindo, *Sursis avec mise à l'épreuve, une analyse des pratiques de probation en France*, Collection travaux et documents, DAP, mai 2011.

14. Sursis avec mise à l'épreuve (SME), travail d'intérêt général et sursis TIG (TIG et sursis TIG), contrôle judiciaire (CJ), suivi socio-judiciaire (SSJ), ajournement avec mise à l'épreuve (AME), interdiction de séjour (IS).

15. Instituée par l'ordonnance n°58-1296 du 23 décembre 1958.

16. Les condamnations, SG, SDSE (données issues du casier judiciaire national).

17. Cette mesure permet un suivi judiciaire, et médical si nécessaire, après l'exécution de la peine de prison. Elle contraint le condamné à se soumettre, sous le contrôle du juge de l'application des peines, à des mesures de surveillance et d'assistance ainsi qu'à certaines obligations, comme l'interdiction de se rendre dans certains lieux, de fréquenter des mineurs, ou d'exercer une activité professionnelle ou sociale en contact avec des mineurs. S'il ne respecte pas ses obligations, le condamné est passible d'emprisonnement.

18. Loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales.

19. Rémi Josnin, « Le recours au suivi socio-judiciaire », *Bulletin d'information statistique Infostat justice*, février 2013, n°121.

20. Le contrôle judiciaire (prononcé par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention) peut être ordonné contre toute personne mise en examen pour un crime ou un délit, dès lors qu'une peine d'emprisonnement est encourue. Cette personne est alors soumise à



NOTES suite

certaines obligations (présentation périodique auprès d'un service, non fréquentation de certains lieux ou de certaines personnes, ...).

21. L'ajournement avec mise à l'épreuve consiste en un renvoi du prononcé de la peine à une date ultérieure, lorsque le tribunal estime que le reclassement de la personne est en voie d'être acquis, que le dommage causé est en voie d'être réparé ou que le trouble résultant de l'infraction va cesser.

22. La libération conditionnelle est une mesure d'aménagement de peine permettant la mise en liberté d'un condamné avant la date d'expiration normale de sa peine d'emprisonnement ou de réclusion, sous condition de respect, pendant un délai d'épreuve, d'un certain nombre d'obligations.

23. L'article 723-15 alinéa 1 du CPP (anciennement art D. 49-1) dispose que « préalablement à la mise à exécution à l'encontre d'une personne non incarcérée d'une condamnation à une peine égale ou inférieure à un an d'emprisonnement ou pour laquelle la durée de la détention à subir est inférieure ou égale à 1 an, ou, en cas de cumul de condamnations concernant la même personne si le total des peines prononcées ou restant à subir est inférieur ou égal à 1 an, le ministère public communique au juge de l'application des peines, afin de déterminer les modalités d'exécution de la peine, un extrait de la décision accompagné, le cas échéant, de toutes informations utiles. »

24. Art 41 du CPP ou enquêtes sociales rapides (ex POP): le procureur de la République peut requérir suivant les cas, le SPIP pour vérifier la situation matérielle, familiale et sociale d'une personne faisant l'objet d'une enquête et l'informer sur les mesures propres à favoriser l'insertion sociale de l'intéressé.

25. Article 81 : Le juge d'instruction procède, conformément à la loi, à tous les actes d'information qu'il juge utiles à la manifestation de la vérité. Il instruit à charge et à décharge. Il est établi une copie de ces actes ainsi que de toutes les pièces de la procédure ; chaque copie est certifiée conforme par le greffier ou l'officier de police judiciaire. Toutes les pièces du dossier sont cotées par le greffier au fur et à mesure de leur rédaction ou de leur réception par le juge d'instruction.

26. Article 526 : L'ordonnance contient les noms, prénoms, date et lieu de naissance et domicile du prévenu, la qualification légale, la date et le lieu du fait imputé, la mention des textes applicables et, en cas de condamnation, le montant de l'amende et des frais de poursuite et la durée de la contrainte judiciaire. Le juge n'est pas tenu de motiver l'ordonnance pénale.

27. Article 712-16 : Préalablement à toute décision entraînant la cessation temporaire ou définitive de l'incarcération d'une personne condamnée à une peine privative de liberté avant la date d'échéance de cette peine, les juridictions de l'application des peines prennent en considération les intérêts de la victime ou de la partie civile au regard des conséquences pour celle-ci de cette décision. Les mesures prévues à l'article 712-16 peuvent porter sur les conséquences des décisions d'individualisation de la peine au regard de la situation de la victime ou de la partie civile, et notamment le risque que le condamné puisse se trouver en présence de celle-ci.

28. Article D.49-24 : Sans préjudice de l'obligation de procéder à une expertise des condamnés relevant des dispositions de l'article 712-21, le juge ou le tribunal de l'application des peines peut, conformément aux dispositions de l'article D. 574, demander au service pénitentiaire d'insertion et de probation de procéder à une synthèse socio-éducative du condamné détenu avant sa libération, afin d'apprécier sa dangerosité et le risque de récidive.

29. Source: Rapports annuels de l'administration pénitentiaire (1945-1991) mis en ligne sous Criminocorpus.

30. Statistiques des probationnaires en SME pris en charge par les comités au 1^{er} janvier 1970. Source: Rapport annuel de l'administration pénitentiaire (1969).

31. Angélique Hazard, « Etrangers incarcérés », *Cahiers de démographie pénitentiaires et criminologiques*, DAP, 2008, n°25.

32. Pierrette Poncela, « Les peines extensibles de la loi du 15 août 2014 », *RSC*, juillet-septembre 2014.

33. Sarah Dindo, *Sursis avec mise à l'épreuve : la peine méconnue : Une analyse des pratiques de probation en France*, Etude réalisée pour la DAP, mai 2011.

34. Florence de Bruyn, Annie Kensey, « Durées de détention plus longues, personnes détenues en plus grand nombre (2007-2013) », *Cahiers de démographie pénitentiaires et criminologiques*, DAP, septembre 2014, n°40.

35. Rapport remis le 20 février 2013 au Premier Ministre intitulé *Pour une nouvelle politique publique de prévention de la récidive*.

12