



MINISTÈRE
DE LA JUSTICE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Inspection générale
de la justice

Structure et durées de la détention provisoire

Rapport définitif

Avril 2024

N° 024-24

Ω N° 2023/00163

IG
Inspection générale
de la Justice
J

Synthèse

Le 16 mai 1984, Robert Badinter, garde des Sceaux, ministre de la justice, affirmait dans une interview donnée au journal Libération : *la détention provisoire ne peut être infligée qu'à titre exceptionnel, dans des conditions précises et sous le contrôle de l'autorité judiciaire [...]. C'est une atteinte grave à la liberté individuelle dont il faut user avec discernement.*

Quarante ans se sont aujourd'hui écoulés au cours desquels les débats comme les lois sur la détention provisoire se sont multipliés, tentant de concilier des impératifs, parfois contradictoires, tenant tant au respect des libertés individuelles qu'à l'exigence de sécurité, de rapidité et d'efficacité de la justice.

La mission confiée à l'inspection générale de la justice est l'illustration des difficultés rencontrées par les professionnels face à ce qu'ils nomment des injonctions paradoxales.

En effet, la détention provisoire est spécifiquement désignée comme une des causes récurrentes de la surpopulation carcérale que connaissent les établissements pénitentiaires français recevant des personnes prévenues. Un quart de la population pénale attend effectivement d'être jugée dans des conditions d'incarcération trop éloignées des exigences légales nationales ou conventionnelles.

Cette proportion a même une nette tendance à s'accroître au fil du temps pour diverses raisons identifiées par la mission, tenant tant à une hausse des flux de courte durée générée par le développement des modes de poursuites rapides qu'à une hausse des stocks consécutive à des délais de traitement des procédures de plus en plus longs.

Ainsi, depuis 2011, le nombre total d'années passées en détention provisoire avant condamnation a augmenté de l'ordre de 45 %, en majeure partie en raison de l'allongement de la durée moyenne des mesures ordonnées. En effet, celle-ci a augmenté de 35 % entre 2014 et 2022 en lien avec l'allongement des délais d'instruction, notamment en matière de criminalité organisée, et de 26 % en lien avec l'étirement des délais d'audience.

Au cours de cette même période, les détentions provisoires d'une durée inférieure à deux mois ont parallèlement augmenté de 36 % et environ une personne prévenue sur deux est désormais écrouée dans le cadre d'une comparution immédiate. En effet, la structure des orientations pénales s'est progressivement, mais substantiellement, modifiée au profit des procédures rapides, notamment dans le cadre de la lutte contre les violences intrafamiliales où le nombre de détentions provisoires a augmenté de 293 % depuis 2017.

Cette tendance n'a pu être endiguée malgré l'offre de mesures de sûreté complémentaires qui, censées compléter un dispositif allant de l'incarcération au simple contrôle judiciaire, n'ont néanmoins pas véritablement trouvé leur place dans l'éventail mis à disposition des magistrats amenés à prendre des décisions pré-sentencielles.

Ainsi seules 55 % des places offertes dans le cadre du dispositif expérimental du contrôle judiciaire avec placement probatoire étaient occupées en mai 2023 et, malgré une politique volontariste, on ne recensait que 543 personnes placées sous assignation à résidence sous surveillance électronique au 1^{er} janvier 2023.

Pour autant, ces différentes mesures ne font l'objet d'aucun suivi permettant leur réel pilotage, tant au sein des juridictions que dans le cadre de partenariats qu'il y aurait lieu de largement développer avec l'administration pénitentiaire, les forces de sécurité intérieure et les barreaux. Les outils statistiques existants ne comportent pas de modules spécifiques aux mesures de sûreté, ne permettant aucune vision globale et prospective en la matière.

Le recours aux mesures alternatives à la détention provisoire pourrait être accru sous réserve d'une évolution des pratiques professionnelles qui semblent insuffisamment axées sur la phase pré-sentencielle. En effet, celle-ci a été désinvestie progressivement par les services pénitentiaires d'insertion et de probation au profit de l'exécution des peines. La place de ces professionnels, qui bénéficient d'une expertise criminologique certaine et précieuse, doit aujourd'hui être redéfinie et adaptée aux contraintes temporelles de l'action pénale, afin qu'ils puissent éclairer les magistrats lors du choix d'une mesure de sûreté, tant au moment de la décision initiale, que lors de son éventuelle prolongation ou mainlevée, et ce tout au long de la période qui précède le jugement.

Le travail des associations socio-judiciaires, intervenant désormais majoritairement dans les juridictions, dans des conditions qui mériteraient d'être révisées, apparaît quant à lui perfectible afin d'apporter aux magistrats des informations complètes, fiables et vérifiées, permettant à ceux-ci de ne pas opter parfois pour une détention provisoire par défaut.

Outre l'amélioration du recueil de renseignements au moment des défèrements les mesures de sûreté alternatives à la détention doivent être simplifiées afin de ne pas complexifier davantage la tâche des professionnels œuvrant le plus souvent dans l'urgence. Ainsi des nouvelles modalités, alliant rapidité et efficacité, doivent être réfléchies pour permettre leur mise en œuvre en dehors des heures ouvrables classiques. Des règles doivent être également établies pour unifier et sécuriser leur gestion et la prise en compte des incidents déplorés.

Certaines expérimentations innovantes mériteraient aussi d'être menées pour offrir aux professionnels un panel de mesures alternatives susceptibles de répondre aux besoins diversifiés. Quelques juridictions ont œuvré à la création de structures permettant la prise en charge des personnes en attente de jugement mais ces dispositifs restent minoritaires dans les procédures de droit commun, hors violences intrafamiliales. Des mesures calquées sur celles mises en place dans le cadre des aménagements de peine mériteraient d'être expertisées, sous réserve des possibilités offertes par l'administration pénitentiaire.

Si le principe du possible recours à la détention provisoire n'est évidemment pas à remettre en question, les juridictions devraient cependant davantage intégrer la problématique de la liberté individuelle dans leurs choix d'organisation. Il n'est en effet pas acceptable que la détention provisoire d'une personne soit une variable dépendant directement des organisations de travail, alors que les modifications de celles-ci pourraient parfois avoir un impact certain sur le respect des libertés fondamentales.

Ainsi, les efforts de diversification des réponses pénales doivent être intensifiés au sein des juridictions des deux degrés, tant sur le plan du mode de poursuites à envisager que sur celui de la temporalité de l'action judiciaire à engager.

En effet, les audiences de comparution immédiate, à organiser toutefois en nombre suffisant au regard de l'activité pénale de chaque juridiction, ne doivent plus être la suite privilégiée d'un défèrement pour garantir une réponse rapide évitant une mesure pré-sentencielle quelle qu'elle soit.

D'autres voies rapides mériteraient d'être davantage utilisées. La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité devrait être généralisée tant en première instance qu'en appel. De même, la pratique prétorienne des ordonnances pénales sur défèrement nécessiterait d'être encadrée et les motifs du recours à la comparution à délai différé pourraient être élargis.

Enfin, pour les jugements des délits, certaines révisions procédurales pourraient conduire à modifier les compétences des formations collégiales afin d'alléger leurs rôles au profit des audiences à juge unique.

Cependant, certaines contraintes semblent difficilement dépassables, notamment dans les cabinets d'instruction et les chambres dédiées des cours d'appel, confrontés à une augmentation importante de la criminalité.

Les juges d'instruction sont aujourd'hui saisis à la marge, principalement pour des affaires de criminalité organisée nécessitant des investigations longues, souvent à l'étranger, entraînant des mises en examen multiples et générant des demandes d'actes et des recours fréquents qui allongent d'autant les procédures et engorgent les chambres de l'instruction. Les leviers apparaissent là peu nombreux et relèvent plus des moyens alloués aux services concernés.

Il en est de même lors de la phase d'audience de ces dossiers d'information. En effet, beaucoup d'entre eux relèvent des cours criminelles départementales ou des cours d'assises, juridictions devant lesquelles l'oralité de la procédure requiert des ressources humaines et immobilières importantes. Pour autant, pour limiter les détentions provisoires pendant cette phase souvent longue, une modification du régime du mandat de dépôt criminel au moment du règlement de l'information apparaît opportune. Pour les dossiers qui relèvent des tribunaux correctionnels, un pilotage par anticipation est seul susceptible de réduire un recours à des audiences relais, facteur d'accroissement important de la durée de détention provisoire.

La surpopulation carcérale, jusqu'alors exclusivement abordée sous l'angle de l'exécution des peines, doit aujourd'hui être appréhendée à tous les stades de la procédure. Des marges de manœuvre, certes tenues, existent et méritent d'être toutes explorées pour réduire, autant que faire se peut, les décisions de placement ou de maintien en détention provisoire rendues faute d'autres solutions satisfaisantes.

Si en termes de libertés individuelles, dont l'autorité judiciaire est instituée gardienne par la Constitution, et de réponse rapide à un comportement infractionnel, la substitution de la détention provisoire par une peine d'emprisonnement ferme est satisfaisante, l'effet final sur la surpopulation carcérale restera à mesurer.

Liste des recommandations

Recommandation n° 1. À l'attention du secrétariat général et de la direction des services judiciaires : envisager la création d'un module de suivi statistique et de gestion des mesures pré-sentencielles accessible à l'ensemble des magistrats des chaînes pénales dans les juridictions du premier et du deuxième degré..... 34

Recommandation n° 2. À l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces, de la direction des services judiciaires, de la direction de l'administration pénitentiaire, de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse : élargir le champ de compétences et la composition des conférences régionales sur les aménagements de peine et alternatives à l'incarcération et des commissions de l'exécution et de l'application des peines pour en faire des instances stratégiques de pilotage de la phase pré-sentencielle. 37

Recommandation n° 3. À l'attention du secrétariat général, de la direction des affaires criminelles et des grâces, de la direction des services judiciaires et de la direction de l'administration pénitentiaire : créer une trame d'enquête sociale dématérialisée alimentée automatiquement tout au long de la phase pré-sentencielle. 41

Recommandation n° 4. À l'attention du secrétariat général, de la direction des affaires criminelles et des grâces, de la direction des services judiciaires et de la direction de l'administration pénitentiaire : expérimenter la mise en place d'un dossier unique de personnalité pour les personnes majeures. 41

Recommandation n° 5. À l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : déterminer des modalités d'évolution de la doctrine d'emploi des services pénitentiaires d'insertion et de probation visant à accroître leur intervention au bénéfice des personnes placées sous-main de justice au cours de la phase pré-sentencielle..... 43

Recommandation n° 6. À l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces, de la direction des services judiciaires et de la direction de l'administration pénitentiaire : rappeler le principe de la délégation au service pénitentiaire d'insertion et de probation des modifications horaires et de la gestion des incidents en matière d'assignation à résidence sous surveillance électronique et en préconiser le périmètre. 46

Recommandation n° 7. À l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : expérimenter des modalités dérogatoires de pose du dispositif d'assignation à résidence sous surveillance électronique en dehors des heures ouvrables et les fins de semaine. 46

Recommandation n° 8. À l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces, de la direction des services judiciaires et de la direction de l'administration pénitentiaire : organiser l'expérimentation de dispositifs de semi-liberté, de placements extérieurs provisoires ou de toute autre mesure permettant un hébergement et une prise en charge pluridisciplinaire de personnes en attente de jugement. 49

Recommandation n° 9. À l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction des services judiciaires : sensibiliser les juridictions de groupes

<i>un et deux à l'intérêt de tenir à minima trois audiences de comparution immédiate par semaine.</i>	52
<i>Recommandation n° 10. À l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : revoir la charte des temps des services pénitentiaires d'insertion et de probation afin d'assurer son adéquation avec les horaires de fonctionnement des services pénaux des juridictions.</i>	56
<i>Recommandation n° 11. À l'attention de la direction des services judiciaires, de la direction de l'administration pénitentiaire et de la direction des affaires criminelles et des grâces : mener une concertation associant les juridictions, les services pénitentiaires et l'ensemble des personnes habilitées en vue d'harmoniser et rationaliser les conditions d'habilitation, d'intervention, d'évaluation et de financement des personnes morales et physiques intervenant en matière pré-sentencielle.</i>	58
<i>Recommandation n° 12. À l'attention du secrétariat général, de la direction des affaires criminelles et des grâces, de la direction de l'administration pénitentiaire et de la direction des services judiciaires : favoriser la possibilité, pour les juridictions, d'ordonner l'exécution de mesures de contrôle pré-sentencielles dans les pays membres de l'Union européenne dont les mis en examen ont la nationalité ou dans lesquels ils ont leur résidence permanente.</i>	63
<i>Recommandation n° 13. À l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces : expertiser l'opportunité d'aligner le régime du mandat de dépôt criminel sur celui du mandat de dépôt correctionnel concernant tant la périodicité de sa prolongation que l'obligation de motivation lors de la mise en accusation devant la juridiction criminelle.</i>	66
<i>Recommandation n° 14. À l'attention de la direction des services judiciaires : apporter une attention particulière aux demandes de renfort des chambres de l'instruction, des cours d'assises et des cours criminelles départementales, présentées par les chefs de cour, motivées par la réduction des délais de traitement des procédures.</i>	68
<i>Recommandation n° 15. À l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction des services judiciaires : réévaluer et simplifier les critères de répartition des délits entre audiences à juge unique et audiences collégiales.</i>	70
<i>Recommandation n° 16. À l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction des services judiciaires : encadrer la pratique des notifications d'ordonnance pénale sur défèrement.</i>	72
<i>Recommandation n° 17. À l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction des services judiciaires : élargir les motifs du recours à la comparution à délai différé.</i>	72
<i>Recommandation n° 18. À l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction des services judiciaires : mettre en place une politique volontariste favorisant le recours à la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité tant en première instance qu'en appel.</i>	73

Sommaire

SYNTHÈSE	3
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	7
SOMMAIRE	10
INTRODUCTION	13
1. UNE ÉVOLUTION MULTIFACTORIELLE DE LA DÉTENTION PROVISOIRE	20
1.1 Un accroissement significatif du nombre total d'années de détention provisoire.....	20
1.1.1 Une hausse des flux de courte durée induite par l'essor des procédures rapides	20
1.1.2 Une hausse des stocks consécutive à l'allongement des délais de traitement des affaires	23
1.1.2.1 Un allongement des durées dans le cadre des informations judiciaires	24
1.1.2.2 Un étirement des délais de jugement.....	26
1.2 Une hausse contrastée des autres mesures de sûreté.....	28
1.2.1 Un contrôle judiciaire très utilisé dont les obligations se sont enrichies	28
1.2.2 Une assignation à résidence avec surveillance électronique peu ordonnée.....	29
1.2.3 De nouvelles alternatives encore limitées aux violences conjugales	30
2. DES PRATIQUES PROFESSIONNELLES À FAIRE ÉVOLUER POUR FAVORISER LE RECOURS AUX ALTERNATIVES À LA DÉTENTION PROVISOIRE	31
2.1 Un pilotage et des partenariats à consolider au sein des juridictions ...	32
2.1.1 Un dialogue encore perfectible.....	32
2.1.1.1 Un traitement limité des informations relatives aux mesures de sûreté	32
2.1.1.2 Un manque d'échanges spécialisés au cours de la période pré-sentencielle	35
2.1.2 Un partage institutionnel nécessaire.....	36
2.2 Une phase pré-sentencielle à réinvestir	38
2.2.1 Des mesures d'investigations à parfaire.....	38
2.2.1.1 Les faiblesses relevées	38
2.2.1.2 Des améliorations à mettre en œuvre.....	39
2.2.2 La place des acteurs à redéfinir	42
2.3 Une offre de mesures de sûreté à renforcer	43

2.3.1 Améliorer l'existant.....	43
2.3.1.1 Une assignation à résidence trouvant difficilement sa place.....	43
2.3.1.2 Un contrôle judiciaire à fiabiliser davantage.....	46
2.3.2 Étoffer l'offre.....	47
3. DES ORGANISATIONS A AMÉLIORER POUR LIMITER LE RECOURS À LA DÉTENTION PROVISOIRE	49
3.1 Des limites inhérentes au fonctionnement des services à dépasser.....	49
3.1.1 Les contraintes pesant sur les juridictions.....	49
3.1.1.1 Des pics de tension le week-end.....	49
3.1.1.2 Le délicat point d'équilibre des ressources humaines et immobilières	51
3.1.1.3 Des solutions locales trouvées à effectifs constants.....	52
3.1.2 Les contraintes pesant sur les partenaires.....	54
3.1.2.1 Une impulsion nouvelle à donner aux services pénitentiaires d'insertion et de probation.....	54
3.1.2.2 Les modalités d'intervention du secteur privé à réévaluer.....	56
3.2 Des perspectives limitées pour réduire la durée de la détention provisoire au stade de l'instruction	58
3.2.1 Une réduction des délais de traitement difficile à envisager.....	58
3.2.1.1 Des contraintes systémiques pesant sur les juges d'instruction ...	58
3.2.1.2 Une durée préoccupante de la procédure devant les chambres de l'instruction.....	60
3.2.2 Une limitation du recours à la détention provisoire difficile à mettre en œuvre.....	62
3.2.2.1 Des propositions de réforme inabouties	62
3.2.2.2 Des incitations opportunes quant aux mesures alternatives	63
3.3 Des voies de réduction de la détention provisoire au stade du jugement à emprunter.....	64
3.3.1 Un resserrement des délais de jugement criminel à assurer.....	64
3.3.1.1 Une augmentation peu maîtrisable de la durée de détention provisoire devant les juridictions criminelles.....	64
3.3.1.2 Des leviers organisationnels limités pour accroître la capacité de jugement criminel	66
3.3.2 Des possibilités de resserrement des délais de jugement correctionnel à exploiter	68
3.3.2.1 Une nécessaire réduction des délais de jugement correctionnel des dossiers d'instruction.....	68
3.3.2.2 Un recours à la collégialité à réévaluer.....	69
3.3.2.3 Des modalités de poursuites rapides à diversifier	70
3.3.2.4 Une capacité de jugement en appel à améliorer.....	72

Introduction

Par lettre du 7 novembre 2023¹, le garde des Sceaux, ministre de la justice, a confié à l'inspection générale de la justice (IGJ) une mission portant sur la structure et les durées de la détention provisoire (DP).

Après avoir rappelé que, selon les données disponibles, le nombre de personnes détenues à titre provisoire représente un peu moins de 30 % du nombre total des personnes incarcérées sur le territoire national², que ce taux élevé reste stable depuis plusieurs années et que la durée moyenne de la DP est de trois mois toutes procédures confondues, la lettre de mission souligne que les situations sont extrêmement différentes, tant en termes de nature de la détention que de cadre procédural ou de degré des juridictions saisies. Toutefois, les statistiques disponibles ne permettent pas de rendre compte précisément de la ventilation du nombre de personnes détenues provisoirement par degré de juridiction, par nature de contentieux ou par étape de la procédure.

Il est en conséquence demandé à l'IGJ d'analyser la structure des DP, puis d'identifier les leviers qui permettraient, dans un contexte de surpopulation carcérale, d'en réduire le nombre ou la durée.

Dans ces objectifs, il est prescrit de recueillir, à l'échelle nationale, mais également à celle des ressorts des juridictions de première instance et d'appel des groupes un et deux ainsi que des ressorts dans lesquels le taux des personnes en DP serait particulièrement élevé les données suivantes :

- le nombre et le taux de personnes placées en DP ;
- la durée moyenne de ces détentions à la fois de manière globale, mais également en distinguant le nombre et la durée moyenne de ces mesures en fonction de la nature criminelle ou correctionnelle de la procédure et le nombre et la durée moyenne de ces mesures en fonction de l'orientation et du stade de la procédure :
 - au cours de la phase d'instruction, depuis le placement initial en DP jusqu'à l'ordonnance de règlement, en précisant également le nombre de ces mesures consécutives à la révocation d'un contrôle judiciaire (CJ) ou à l'exécution d'un mandat ;
 - au cours de la phase d'audiencement, hors instruction (procédures de comparution à délai différé (CDD) / de comparution immédiate (CI) / de comparution sur procès-verbal (CPPV) après révocation de CJ) ;

¹ Cf. annexe n° 1 : lettre de mission du 7 novembre 2023.

² Statistiques des établissements et des personnes écrouées en France, DAP/SDEX/EX3 : au 1er janvier 2024, le nombre de personnes détenues s'élevait à 75 897, chiffre le plus élevé jamais enregistré et la densité carcérale moyenne atteignant 123 %, tous types d'établissement confondus.

- au cours de de la phase d'audience correctionnel, entre l'ordonnance de renvoi du juge d'instruction (JI) et le premier jugement au fond, et, en cas de renvoi ou d'appel, entre la première audience de jugement et le jugement définitif ou arrêt de cour d'appel (CA) rendu au fond ;
- au cours de la phase d'audience criminel, entre l'ordonnance de mise en accusation (OMA) et la première audience de la cour d'assises (CDA) ou de la cour criminelle départementale (CCD), ainsi que, en cas de renvoi ou d'appel, entre la première audience de ces cours et la décision finalement rendue en appel.

Dans ces perspectives, la mission a engagé ses travaux sur trois axes principaux :

- la réalisation d'un état des lieux précis et objectif au moyen d'un recueil exhaustif de statistiques auprès des sources existantes³, ne répondant néanmoins pas au même mode de construction et de dénomination des personnes prévenues⁴ ;
- une analyse fine et détaillée des situations procédurales et des contextes de recours à la DP en perspective des autres mesures de sûreté proposées ;
- une réflexion prospective sur une potentielle limitation de l'usage de la DP s'inscrivant dans les nécessités judiciaires et pénitentiaires.

Après avoir recueilli une base statistique et documentaire très complète, la mission s'est entretenue⁵ avec les directeurs des services de l'administration centrale du ministère de la justice et leurs collaborateurs⁶, les conférences nationales⁷, et a échangé avec les directeurs et les représentants nationaux des principales structures socio-judiciaires⁸.

³ Traitement de l'infocentre pénitentiaire sous les logiciels Gide et Genesis, dénombrement issu du casier judiciaire national et statistiques extraites du logiciel Cassiopée.

⁴ Pour les services statistiques de la direction de l'administration pénitentiaire *est prévenue toute personne non condamnée définitivement au moment du comptage ou de l'écrou* tandis que pour ceux du secrétariat général et de la direction des affaires criminelles et des grâces *est prévenue toute personne non condamnée définitivement jusqu'à expiration du délai de recours*.

⁵ Cf. annexe n° 2 : liste des personnes entendues.

⁶ Secrétariat général, direction des affaires criminelles et des grâces, direction des services judiciaires, direction de l'administration pénitentiaire et direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

⁷ Conférence nationale des premiers présidents, conférence nationale des procureurs généraux, conférence nationale des présidents de tribunaux judiciaires, conférence nationale des procureurs de la République et conférence nationale des directeurs de greffe.

⁸ Association de politique criminelle appliquée et de réinsertion sociale (APCARS) et membres de la fédération Citoyens et Justice.

Elle a rencontré les directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP)⁹, ainsi que les chefs et magistrats de plusieurs juridictions du premier et du deuxième degré¹⁰ choisies en fonction de différents indicateurs statistiques¹¹.

La mission a par ailleurs élaboré, puis exploité, les réponses à des questionnaires en ligne¹² adressés à l'ensemble des chefs de juridictions¹³ et des services pénitentiaires concernés¹⁴ et a procédé à une étude comparative de la législation et de l'usage de la DP au sein de plusieurs pays européens¹⁵.

En principe, toute personne mise en examen, présumée innocente, demeure libre¹⁶.

La DP ne devrait ainsi être prononcée qu'en dernier recours, et son usage, rester exceptionnel. Pourtant, 23 683 personnes étaient détenues sous le statut de *prévenu* au 1^{er} mars 2024¹⁷.

Ce nombre est tendanciellement en hausse depuis 2015 puisque le taux de personnes prévenues a augmenté de façon continue entre 2014¹⁸ et 2022¹⁹, l'année 2020 restant une exception²⁰. Au 1^{er} janvier 2024, ce taux représentait plus du quart de la population écrouée hébergée²¹.

⁹ Bordeaux, Dijon, Lille, Lyon, Marseille, Paris, Rennes, Strasbourg, Toulouse et Outre-mer.

¹⁰ Cours d'appel d'Aix en Provence, Bordeaux, Douai Nîmes, Paris, Rennes, Toulouse et Versailles ; tribunaux judiciaires d'Angers, Bayonne, Bobigny, Bordeaux, Dijon, Fort de France, Grenoble, Lille, Marseille, Montpellier, Nancy, Nanterre, Nîmes, Paris, Rennes, Toulon et Toulouse.

¹¹ Évolution du taux d'occupation pénitentiaire, évolution des mesures de sûreté pré-sentencielles, ventilation par le parquet des affaires poursuivables, orientation des poursuites, évolution et répartition, des poursuites devant le TC, activité des cabinets d'instruction, activité pénale des juges de la liberté et de la détention, activité du TC, audiencement criminel.

¹² Enquêtes sphinx.

¹³ Cf. annexe n° 3 et n°4 : réponses aux questionnaires sphinx destinés aux chefs de cours d'appel et de tribunaux judiciaires. 34 cours d'appel et 134 tribunaux judiciaires y ont répondu soit des taux de réponse respectivement de 92 % et de 81 %.

¹⁴ Cf. annexe n° 5 et 6 : réponses aux questionnaires sphinx destinés aux chefs de maisons d'arrêt ou de centres pénitentiaires disposant d'un quartier maison d'arrêt et aux directeurs de services pénitentiaires d'insertion et de probation. 78 chefs d'établissements pénitentiaires concernés et 55 directeurs y ont répondu soit des taux de réponse égaux de 55 %.

¹⁵ Cf. annexe n° 7 : étude de droit comparé réalisée par la délégation des affaires européennes et internationales (SG) concernant l'Allemagne, la Belgique, la Bulgarie, l'Espagne, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays Bas et la Roumanie.

¹⁶ Article 137 du code de procédure pénale.

¹⁷ 20 220 personnes *prévenues* et 3463 personnes *condamnées-prévenues*.

¹⁸ 21,3 % au 1^{er} janvier 2014.

¹⁹ 25,9 % au 1^{er} janvier 2022.

²⁰ Entre le 1^{er} janvier 2014 et le 1^{er} janvier 2020, le nombre de personnes prévenues a augmenté de 10,3 % contre 12,7 % pour les personnes condamnées non détenues et 3,9% pour celles condamnées détenues. Après une diminution observée en 2020, le nombre de prévenus a de nouveau augmenté, de l'ordre de 13,8 % entre le 1^{er} janvier 2021 et le 1^{er} janvier 2024, contre 27,6 % pour la population condamnée non détenue et 24,6 % pour la population condamnée détenue.

²¹ 25,2 % au 1^{er} janvier 2024.

En comparaison, en 2019, au sein de l'Union européenne²², le taux moyen de personnes détenues à titre provisoire s'établissait à 25,9 % quand celui de la France s'élevait à 29 %²³. Dans plusieurs pays européens²⁴, sous réserve de la présence de conditions de fond cumulatives²⁵, il est en effet possible d'incarcérer un individu, présumé innocent, qui n'a pas encore été condamné²⁶.

Des durées maximales de DP sont souvent imposées²⁷ et à défaut, cette absence de limite est tempérée par des garanties procédurales, de proportionnalité de la mesure ainsi que de délais raisonnables de la procédure²⁸.

En France, si le législateur rappelle que la DP doit être exceptionnelle, il multiplie néanmoins les possibilités de la prononcer.

En pénalisant plus de comportements, en créant plus de circonstances aggravantes, en réhaussant les peines encourues, les gouvernements successifs ont étendu le champ des infractions susceptibles de donner lieu au prononcé d'une telle mesure.

²² Cf. rapport SPACE (Statistiques Pénales Annuelles du Conseil de l'Europe) 2019 : le taux français n'est pas le plus élevé au sein de l'Union européenne, puisqu'il s'élève à 31 % en Croatie, 30 % à Chypre, 38,2 % au Danemark, 31,1 % en Grèce, 32 % en Italie, 48,6 % au Luxembourg et 42,6 % aux Pays-Bas. Le taux de la France est proche du taux de 28,1 % relevé en Suède. Au sein des États membres du Conseil de l'Europe, nombre de pays ont des taux qui dépassent de loin celui de la France, notamment la Suisse.

²³ Dont 80 % sont en attente de jugement.

²⁴ Allemagne, Belgique, Espagne, Irlande, Italie, Pays-Bas, Bulgarie, Luxembourg, Roumanie.

²⁵ La plupart des législations requièrent des indices particuliers de commission d'une infraction pénale, certaines exigeant un principe de proportionnalité par rapport à la gravité de l'infraction et listant plusieurs motifs permettant de justifier la mesure.

²⁶ Cf. annexe n°7.

²⁷ En Bulgarie : deux mois, huit mois en cas d'infraction intentionnelle grave ou 18 mois si l'infraction est punissable d'au moins quinze ans d'emprisonnement. En Espagne : six mois si le motif est le risque de déperdition des preuves, un an si la peine encourue est inférieure ou égale à trois ans, deux ans si la peine encourue est supérieure à trois ans avec deux hypothèses de prolongations exceptionnelles si l'affaire n'est pas en état d'être jugée. En Italie : nombreux délais variant selon la peine d'emprisonnement encourue. En Roumanie : 30 jours prolongeable de 30 jours pour un maximum de 180 jours au stade de l'enquête. Pour ce dernier pays, au stade du jugement, de nouveaux délais courent avec des réexamens imposés pour un délai maximum équivalent à la moitié de la peine encourue en première instance et cinq ans maximum.

²⁸ En Allemagne : la DP est appréciée en vertu du principe de célérité des procédures interprété de manière restrictive avec un contrôle juridictionnel obligatoire par le tribunal régional supérieur au terme de six mois puis tous les trois mois si des motifs particuliers nouveaux sont démontrés. Il existe une seule exception à cette absence de durée maximale, soit un délai d'un an, lorsque la DP repose uniquement sur le risque de récidive. En Belgique : aucune limitation au renouvellement de la DP qui doit avoir lieu tous les mois puis, à compter du troisième renouvellement, tous les deux mois, sauf à considérer le délai déraisonnable de la procédure. En Irlande : alors même que le pourcentage de détenus provisoires est particulièrement faible, aucune disposition législative n'impose une durée maximum de DP qui doit être réexaminée tous les 30 jours. Aux Pays-Bas : la DP se décompose en deux phases, la première d'une durée maximale de 14 jours puis la seconde d'une durée maximale de 90 jours (deux ans en cas d'infractions terroristes). Si l'affaire n'est pas en état d'être jugée, des audiences relais sont programmées pour prolonger la DP pour une durée maximale de 90 jours sans limite au nombre d'audiences relais.

L'analyse des statistiques du ministère de la justice laisse d'ailleurs transparaître un accroissement des poursuites pénales au cours des dernières années et révèle une sévérité croissante des juridictions ainsi qu'un recours à la DP plus significatif²⁹.

Sans compter les coûts induits pour l'administration pénitentiaire (AP)³⁰, cette situation génère régulièrement³¹ des demandes de réparations³² émanant de personnes placées initialement en DP au cours d'une procédure terminée par une décision de non-lieu³³, de relaxe³⁴ ou d'acquiescement³⁵, le montant d'indemnités accordées en 2022 étant de 11,2 millions d'euros³⁶.

Que ce soit par leur nombre ou par leur durée, les placements en DP jouent un rôle considérable dans l'état de surpeuplement des maisons d'arrêt (MA)³⁷. Ainsi, au cours des dix dernières années, le taux moyen d'occupation de ces établissements³⁸ a été systématiquement³⁹ supérieur à 129 %⁴⁰.

Paradoxalement, ces milliers de personnes présumées innocentes subissent des conditions de détention plus strictes que les personnes condamnées sur lesquelles une attention particulière est portée pour préparer leur sortie et leur réinsertion. En effet, les réformes intervenues ces dernières années ont notamment eu pour objectif d'agir sur les alternatives aux peines d'emprisonnement et les aménagements de peine.

²⁹ Cf. Rapport du comité des États généraux de la justice, octobre 2021 - avril 2022.

³⁰ Une incarcération coûte 110 euros par jour à l'AP qui investit environ 400 000 euros pour chaque place en détention. Le coût total de la DP pour les personnes majeures est passé de 660 millions d'euros en 2018 à 844 millions d'euros en 2022, soit une augmentation de 28 %.

³¹ En 2022, 547 demandes de réparation pour DP ont été recensées par les CA ou la commission nationale de réparation des détentions, soit un chiffre en baisse de 10% par rapport à 2021. Le nombre de demandes en 2022 se situe proche de la moyenne observée sur la période 2012-2022 (513 demandes). En 2022, la relaxe est à l'origine de 52% des demandes reçues contre 31% sur le fondement d'un non-lieu et 17% sur celui d'un acquiescement.

³² Système d'indemnisation mis en place par la loi n° 70-643 du 17 juillet 1970.

³³ Abandon de l'action judiciaire à l'issue d'une information.

³⁴ Mise hors de cause pour un délit.

³⁵ Mise hors de cause pour un crime.

³⁶ Soit 25 900 euros en moyenne par dossier avec une moyenne annuelle de 9,2 millions d'euros sur la période 2012-2022.

³⁷ Les personnes prévenues sont incarcérées dans les maisons d'arrêt ou dans les quartiers maison d'arrêt des centres pénitentiaires. Pour la fluidité de la lecture, le présent rapport visera ces deux catégories d'établissements dans la seule désignation de *maison d'arrêt*.

³⁸ La tranche d'âge des 18-39 ans représente 70 % des personnes écrouées dans ces établissements et la proportion des hommes y est toujours supérieure à 95%.

³⁹ À l'exception de l'année 2020 où il s'établissait néanmoins à presque 120 %.

⁴⁰ À noter que les établissements pénitentiaires pour mineurs connaissent des taux moyens d'occupation toujours inférieurs à 85 %, en baisse constante depuis le 1^{er} janvier 2020 avec un taux historiquement bas de 61 % enregistré au 1^{er} janvier 2023. Les mineurs représentent toujours moins de 3,5 % du total de la population écrouée.

Par ailleurs, il n'est pas contesté que le statut *libre* ou *détenu* de la personne au moment de son jugement est susceptible de peser sur la peine prononcée. Des études statistiques⁴¹ établissent qu'à faits égaux et toutes choses égales par ailleurs, un placement en DP multiplie par huit le risque d'être condamné à un emprisonnement ferme et que les personnes ayant été incarcérées avant leur jugement sont neuf fois sur dix condamnées à une peine de prison ferme contre 38 % des auteurs laissés libres, et pour des durées deux fois plus longues que ces derniers.

De nombreux rapports d'enquêtes publiés depuis les années 2000 ont constaté que ce problème de surpopulation n'a jamais été résolu, la population pénitentiaire ayant même doublé en une vingtaine d'années. Le phénomène est toujours imputable aux mêmes causes : multiplication de la DP, augmentation de la durée des peines, lenteur des procédures judiciaires. La surpopulation concerne essentiellement les MA utilisées comme variable d'ajustement du système pénitentiaire, en accueillant les personnes prévenues, les personnes condamnées à des courtes peines mais aussi celles en transfert attendant une place en établissement pour peines⁴².

Cette surpopulation empêche de respecter le principe légal de l'encellulement individuel⁴³.

En outre, même si les prévenus sont séparés en cellule des condamnés, la promiscuité est aggravée, dans nombre d'établissements, par l'absence de quartiers séparés selon la nature de l'infraction délictuelle ou criminelle, les personnes détenues étant principalement affectées en fonction de l'âge, de leur comportement voire de leur nationalité ou de leur origine ethnique, ce qui rend les conditions de prévention de la récidive et réinsertion sous-optimales.

⁴¹ V. Gautron, J-N Retiere : *Des destinées judiciaires pénalement et socialement marquées*, 2013 ; J. Danet : *La réponse pénale, 10 ans de traitement des délits*, presses universitaires de Rennes 2013 ; G. Vaney : *La détention provisoire des personnes jugées en 2014*, Infostat justice n° 146, décembre 2016.

⁴² Toutefois, l'article L211-2 du code pénitentiaire permet d'incarcérer des prévenus à titre exceptionnel dans un établissement pour peine *lorsque cette décision apparaît nécessaire à la prévention des évasions ou au maintien de la sécurité et du bon ordre des établissements pénitentiaires*. De même, *les personnes [...] ayant interjeté appel ou formé un pourvoi en cassation contre leur condamnation peuvent être détenues dans un établissement pour peines lorsque cet établissement offre des conditions de détention plus satisfaisantes eu égard à la capacité d'accueil de la maison d'arrêt [...]*.

⁴³ Cf. annexe n° 5 : pour les répondants, le taux moyen d'encellulement individuel est de 15,3 % et 97,4 % d'entre eux ne disposent pas de quartiers spécifiques pour les personnes prévenues (92 % n'en ont pas la capacité).

Cette situation de surpopulation est ainsi chroniquement dénoncée par plusieurs organismes indépendants⁴⁴, fait l'objet d'une attention particulière permanente de la représentation nationale⁴⁵ et a conduit la France à être plusieurs fois condamnée par la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH)⁴⁶ et même rappelée à l'ordre par le Conseil constitutionnel⁴⁷. La chambre criminelle de la Cour de cassation s'est également prononcée sur les manières d'examiner les conditions de détention en cas de surpopulation carcérale⁴⁸.

L'objectif parlementaire affiché est de réduire progressivement la surpopulation carcérale d'ici 2027, afin de pouvoir alors mettre en œuvre un mécanisme de régulation durable qui permettrait de maintenir les MA sous une densité de 100 %⁴⁹.

Les travaux de la mission ont été sans cesse interrogés au regard de ce que les professionnels ont considéré être des injonctions paradoxales, s'agissant pour eux de juger plus rapidement, plus efficacement, parfois plus sévèrement, tout en préservant les prisons d'une surpopulation croissante.

L'analyse de la structure et des durées de la DP permet de constater que malgré un encadrement législatif attentif et un développement volontariste d'offres de mesures de sûreté alternatives, la DP connaît une évolution significative qu'il semble difficile d'endiguer, tant les causes en sont multiples (I). Les travaux effectués par la mission ont néanmoins permis d'identifier des pistes d'amélioration possibles tenant tant aux pratiques professionnelles (II) qu'aux organisations de travail (III).

⁴⁴ Cf. Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, 26^{ème} rapport publié en 2017 ; Contrôleur général des lieux de privation de liberté : rapports annuels, avis du 25 juillet 2023 relatif à *la surpopulation carcérale et à la régulation carcérale*, journal officiel du 14 septembre 2023 – NOR :CPLX2324077V, *Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale*, éditions Dalloz 2018, *Les violences interpersonnelles dans les lieux de privation de liberté*, édition Dalloz 2020, *L'intimité au risque de la privation de liberté* éditions Dalloz 2022, *Incarcérations de longue durée et atteintes aux droits*, éditions Dalloz 2023; Défenseur des droits : avis n° 23-04 du 9 juin 2023 ; Conseil économique, social et environnemental : avis sur *le sens de la peine* du 13 septembre 2023- NOR CESL1100022X ; Cour des comptes : *Les partenariats public-privé*, 6 juillet 2011, *Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question*, octobre 2023.

⁴⁵ Cf. Assemblée nationale : rapport n° 4906 déposé le 12 janvier 2022 *visant à identifier les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française* ; rapport d'information n°1283 déposé le 25 mai 2023 *la planification de la construction des prisons : une inexorable procrastination* ; rapport d'information n° 1539 déposé le 19 juillet 2023 *les alternatives à la détention et l'éventuelle création d'un mécanisme de régulation carcérale* ; rapport du garde des Sceaux au parlement sur l'encellulement individuel *En finir avec la surpopulation carcérale* du 20 septembre 2016.

⁴⁶ Voir en ce sens : CEDH, 21 mai 2015, n° 50494/12 Yengo contre France ; CEDH, 30 avril 2020, n° 967/15 J.M.B et autres contre France ; CEDH, 25 avril 2023, n° 40119 Canali contre France.

⁴⁷ Cf. Conseil constitutionnel, 2 octobre 2020, n° 2020-858/859, QPC.

⁴⁸ Cf. Crim, 14 octobre 2020, pourvoi n° 20-82.961 ; Crim 15 décembre 2020, n° 20-85.461.

⁴⁹ Assemblée Nationale, rapport d'information n° 1539 précité, recommandation n°7 : *atteindre 100 % de densité carcérale à l'horizon 2027, date prévue d'achèvement du plan immobilier carcéral de 15 000 places et fin du moratoire sur le respect de l'encellulement individuel*.

1. UNE ÉVOLUTION MULTIFACTORIELLE DE LA DÉTENTION PROVISOIRE

Les réformes successives n'ont eu de cesse de vouloir affirmer le caractère exceptionnel de la DP. Parallèlement se sont cependant profilées des injonctions contradictoires venant répondre à une demande toujours plus prégnante de sûreté et de réduction des risques de réitération⁵⁰. Force est désormais de constater, depuis 2014, une inexorable augmentation du nombre des entrées en détention de personnes non condamnées définitivement⁵¹ et un accroissement de la durée de la DP avant jugement⁵².

1.1 Un accroissement significatif du nombre total d'années de détention provisoire

1.1.1 Une hausse des flux de courte durée induite par l'essor des procédures rapides

En 2022, les personnes prévenues représentent 83 % des entrées en détention, contre un peu plus de 60 % en 2014⁵³.

On observe parallèlement une augmentation significative du nombre des courtes DP, de l'ordre de 36 % pour celles inférieures à deux mois, entre 2011 et 2019⁵⁴. Plus la période de DP est courte, plus la hausse est marquée : le nombre de personnes prévenues ayant une levée d'écroû *libération* dans l'année a augmenté, entre 2017 et 2022, de 32 % pour les DP dont la durée est comprise entre 20 et 100 jours, de 42 % pour celles entre dix et 20 jours et de 65 % pour celles de moins de dix jours⁵⁵.

⁵⁰ Cf. annexe 7 bis : l'encadrement de l'usage de la détention provisoire.

⁵¹ Cf. annexe n° 8 : note DACG/PEPP du 19 septembre 2023 ; graphique 3 : évolution des flux annuels d'incarcération (détention) selon la catégorie pénale, source DAP/EX3, statistiques trimestrielles de la population pénale, traitement DACG/PEPP.

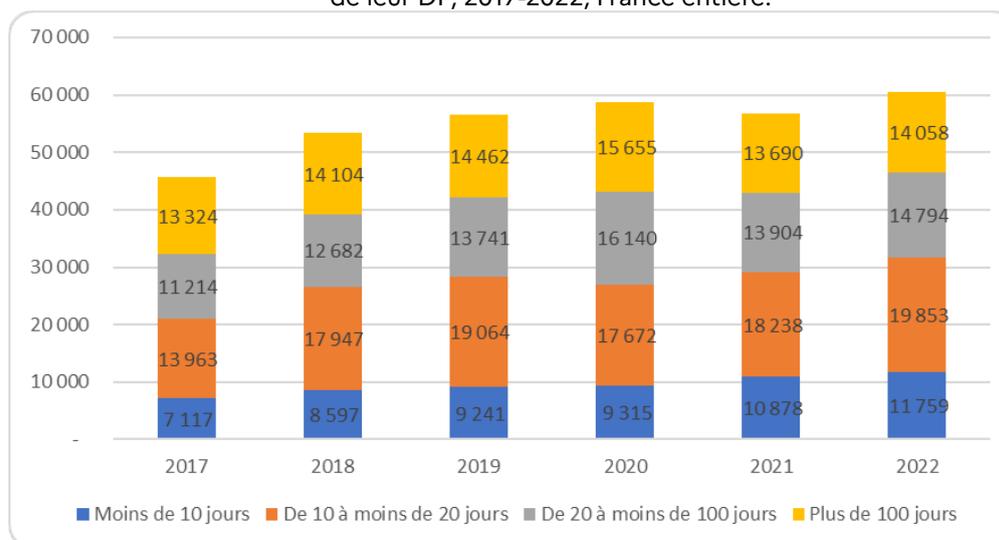
⁵² Cf. annexe n° 8 : tableau 2, personnes jugées par les TC et juridictions pour enfants après DP ordonnée dans le cadre d'une information judiciaire, durée de DP et délais de procédure, source SDSE-SID/CASSIOPEE, traitement DACG/PEPP.

⁵³ Source : DAP/EX3. Cf. annexe n°8.

⁵⁴ Source : CJN. Cf. annexe n°12. Note statistique sur la détention provisoire du 6 octobre 2021 élaborée par le pôle d'évaluation des politiques pénales de la DACG.

⁵⁵ Source : DAP/EX3. Cf. annexe n°13 : La détention provisoire en chiffres.

Nombre de personnes en DP ayant eu une levée d'écrou libération dans l'année selon la durée de leur DP, 2017-2022, France entière.



Source : Ministère de la Justice/DAP/ SDEX - EX3 – Infocentre pénitentiaire (Traitement DAP-EX3)

Cette évolution en termes de flux a cependant un impact très limité sur l'accroissement de la population des personnes prévenues, s'agissant de périodes très courtes, d'une durée moyenne de 15 jours.

Cet accroissement de la part des personnes prévenues à l'entrée en détention est en lien avec l'essor des procédures d'urgence, supposant le défèrement, dans le cadre de l'orientation pénale choisie par les parquets.

Entre 2014 et 2022, le nombre d'auteurs jugés chaque année dans le cadre d'une CI et ayant été placés en DP a augmenté de 66 %, alors que celui des auteurs placés en DP dont l'affaire avait fait l'objet d'une instruction est resté relativement stable⁵⁶. Les flux d'écrou montrent également qu'environ une personne prévenue sur deux écrouée l'est dans le cadre d'une procédure de CI⁵⁷.

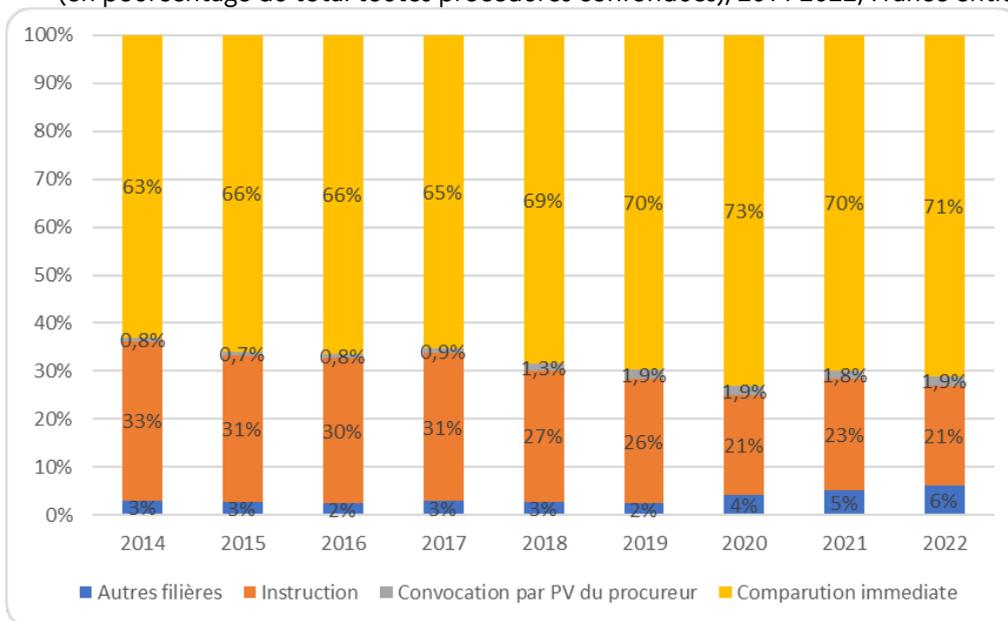
Entre 2013 et 2022, la structure des orientations données aux poursuites s'est substantiellement modifiée⁵⁸. Au cours de cette période, le nombre d'auteurs poursuivis a augmenté de 19 % dans le cadre d'une CI, de 38 % dans le cadre d'une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC). À l'inverse, les COPJ et les citations directes (CD) ont diminué, respectivement de 37 % et 77 %.

⁵⁶ Source : Cassiopée. Cf. annexe n°12.

⁵⁷ Cf. annexe n°12.

⁵⁸ Cf. annexe n°13.

Distribution des auteurs placés en DP avant jugement selon la procédure (en pourcentage du total toutes procédures confondues), 2014-2022, France entière.



Source : Ministère de la Justice/SDSE/Cassiopée (extraction de décembre 2023).

Comme le souligne la DACG, *la gravité de certains comportements infractionnels et l'actualité rendent [...] nécessaire, de manière croissante, la diffusion de directives de politique pénale sollicitant que soient mises en œuvre des réponses pénales rapides, fermes et systématiques*. Tel fut inévitablement le cas lors de la circulaire du 30 juin 2023 relative au traitement judiciaire des violences urbaines ou plus récemment lors de la circulaire du 10 octobre 2023 relative à la lutte contre les infractions susceptibles d'être commises en lien avec les attaques terroristes subies par Israël depuis le 7 octobre 2023.

En outre, parmi les politiques pénales prioritaires fixées par le garde des Sceaux, notamment dans le cadre de sa circulaire de politique pénale générale du 20 septembre 2022, figurent les VIF qui représentent une part croissante des affaires poursuivies et des DP prononcées⁵⁹.

C'est en effet pour les affaires de violences par conjoint ou concubin que le nombre de DP ordonnées dès le début de la procédure a le plus augmenté entre 2017 et 2022 : + 293 %. En 2022, ce type d'affaires représentait 9,3 % des DP décidées dès le début de la procédure, contre 2,9 % en 2017⁶⁰.

1.1.2 Une hausse des stocks consécutive à l'allongement des délais de traitement des affaires

En 2019, le nombre total d'années passées en DP avant condamnation définitive s'élevait à 17 878, contre 12 648 en 2011, soit une augmentation de 43 %⁶¹. L'accroissement du nombre de courtes DP, inférieures à deux mois, explique seulement 4 % de cette hausse, alors que celui des longues DP en explique 96 %⁶².

Entre 2011 et 2019, on enregistre un accroissement de 8 % du nombre des longues DP, supérieures à deux mois. Il s'accompagne d'une hausse plus marquée de leur durée moyenne (+ 32 %), qui atteint 14 mois en 2019 contre 11 mois en 2011⁶³, en lien avec l'allongement des délais d'instruction et d'audience.

⁵⁹ Plusieurs lois et décrets ont renforcé les outils de lutte contre les VIF, relayés par les circulaires du garde des Sceaux : circulaire du 28 janvier 2020 présentant les dispositions de la loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille et instructions de politique pénale issues des travaux du Grenelle contre les violences conjugales ; circulaire du 3 août 2020 présentant les dispositions de droit pénal immédiatement applicables de la loi n° 2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales ; circulaire du 23 septembre 2020 relative à la politique pénale en matière de lutte contre les violences conjugales ; dépêche du 2 février 2021 présentant les dispositions du décret n° 2020-1640 du 21 décembre 2020 renforçant l'efficacité des procédures pénales et les droits des victimes ; dépêche du 19 mai 2021 appelant à une vigilance accrue en matière de traitement des violences conjugales ; circulaire du 7 septembre 2021 présentant la circulaire du premier ministre du 3 septembre 2021 relative à la gouvernance territoriale en matière de lutte contre les violences conjugales ; dépêche du 24 septembre 2021 synthétisant les instructions et les bonnes pratiques en matière de lutte contre les violences conjugales ; circulaire du 28 février 2022, d'application du décret n° 2021-1516 du 23 novembre 2021 tendant à renforcer l'effectivité des droits des personnes victimes d'infractions commises au sein du couple ou de la famille et du décret n° 2021-1820 du 24 décembre 2021 relatif aux mesures de surveillance applicables lors de leur libération aux auteurs d'infractions commises au sein du couple.

⁶⁰ Source : Cassiopée. Cf. annexe n°13.

⁶¹ Source : CJN. Statistique de flux, le CJN permet d'identifier les condamnations précédées d'une période de DP et permet également de mesurer la durée de cette période. Cf. annexe n°11.

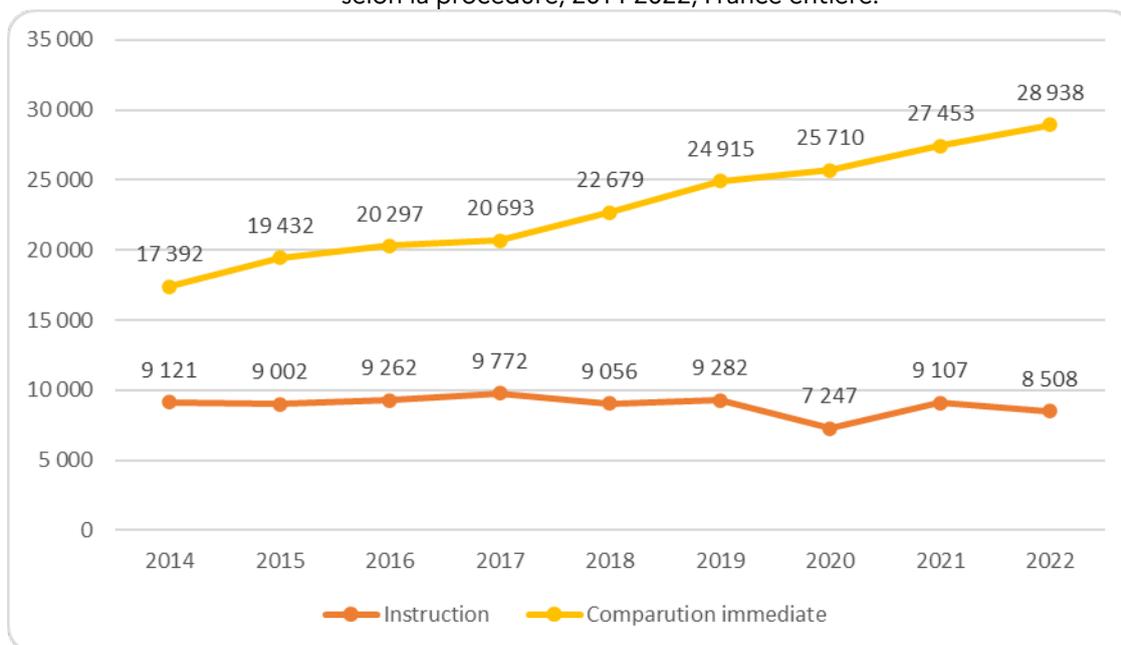
⁶² Source : CJN. Cf annexe n°12.

⁶³ Source : CJN. Cf annexe n°12.

1.1.2.1 Un allongement des durées dans le cadre des informations judiciaires

Le nombre d'auteurs jugés devant un tribunal correctionnel (TC) dont l'affaire a fait l'objet d'une instruction et qui ont été placés en DP est relativement stable entre 2014 et 2021⁶⁴, autour de 10 000⁶⁵. En 2022, il marque une diminution de l'ordre de 6,6 % par rapport à 2021, pour s'établir à 8 508 personnes.

Nombre d'auteurs jugés en matière correctionnelle placés en DP (dont la condamnation a été prononcée dans l'année en question) selon la procédure, 2014-2022, France entière.



Source : Ministère de la Justice/SDSE/Cassiopée

En revanche, entre 2014 et 2022, la durée de la DP exécutée dans ce cadre s'est accrue de 23 % (7 500 années en 2014, plus de 9 000 en 2022), la durée moyenne de la DP effectuée avant jugement passant de moins de neuf mois en 2014 à 11,5 mois en 2022, soit une augmentation de 35 %⁶⁶.

Plusieurs facteurs explicatifs à cet accroissement de la durée de la DP à l'instruction, au premier rang desquels figurent l'allongement des délais d'instruction et ses sous-jacents⁶⁷, peuvent être avancés, sans que les statistiques disponibles ne permettent d'établir strictement un effet de causalité, ni d'en mesurer précisément l'importance.

⁶⁴ A l'exception de l'année 2020, en raison de la pandémie de la COVID et de la grève des avocats.

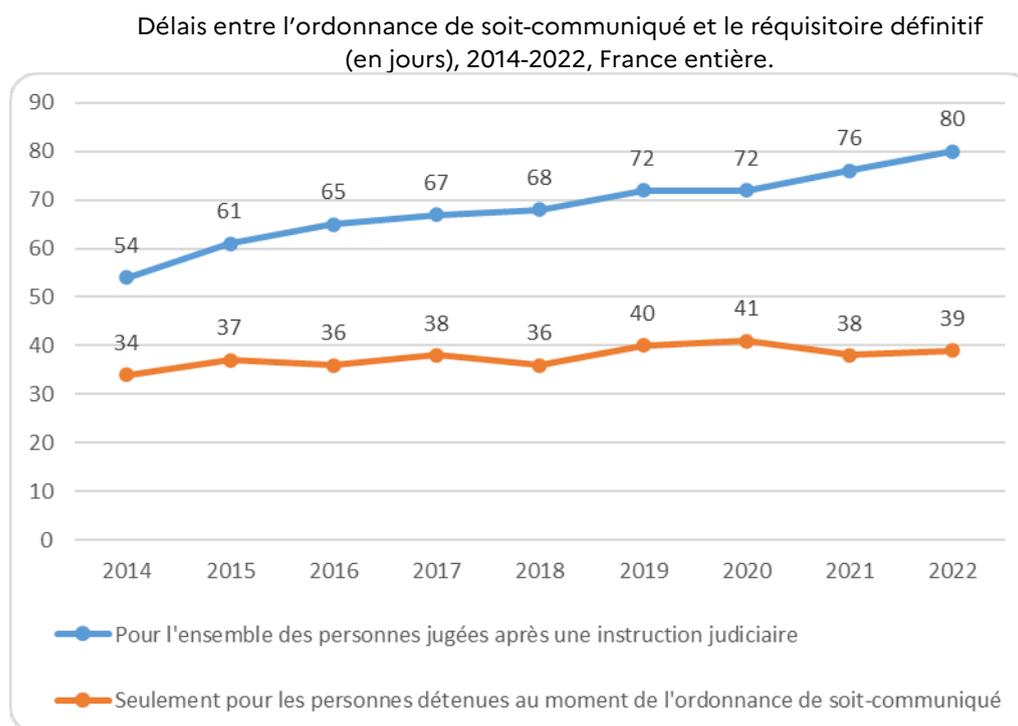
⁶⁵ Source : Cassiopée. Cf. annexe n°13.

⁶⁶ Source : Cassiopée. Cf. annexe n°12.

⁶⁷ Cf. *infra* 3.3.

Pour les personnes jugées après une information judiciaire les ayant conduites à effectuer une période de DP, la durée moyenne de la procédure, entre l'arrivée de l'affaire au parquet et la condamnation, est passée de 2,4 années en 2014 à trois ans en 2022, soit une augmentation de 26 %⁶⁸.

Alors qu'en 2014, on comptait 54 jours entre une ordonnance de soit-communiqué et un réquisitoire définitif, on en compte 80 en 2022 (+ 46 %). Lorsque la personne est détenue au moment de l'ordonnance de soit-communiqué, ce délai moyen de 34 jours en 2014 est désormais de près de 40 jours⁶⁹ en 2022 (+ 15 %)⁷⁰.



Source : Ministère de la justice/SDSE-SID/CASSIOPEE (traitement DACG/PEPP)

Plusieurs explications⁷¹ à cet allongement des délais d'instruction ont été rapportées à la mission par les chefs de juridiction⁷². Par ailleurs, comme le rappelle la DACG, les investigations en matière de criminalité organisée et de terrorisme présentent une complexité d'ordre structurel qui explique la durée souvent relativement longue des informations judiciaires. En effet, ces enquêtes sont notamment affectées par la multitude de mis en cause impliquant de nombreux interrogatoires et confrontations, l'exploitation des nombreuses données issues du recours à des techniques d'enquête spéciales, des investigations patrimoniales poussées.

⁶⁸ Source : Cassiopée. Cf. annexe n°12.

⁶⁹ Alors que le PR dispose d'un délai d'un mois dans ce cas.

⁷⁰ Source : Cassiopée. Cf. annexe n°12.

⁷¹ Cf. *infra* 3.2.1.1.

⁷² Cf. *infra* 3.2.1.

En outre, s'agissant de contentieux présentant le plus souvent un aspect international fort, le délai des investigations est bien souvent également tributaire des délais d'exécution des demandes d'entraide pénale internationale émises. Or, les infractions liées à la criminalité organisée⁷³ représentent 47 % de l'accroissement du nombre total d'années de DP entre 2011 et 2019⁷⁴.

L'augmentation des durées d'instruction doit aussi être mise en parallèle avec la hausse des demandes et recours⁷⁵ retardant la clôture ou le jugement, qui se traduit par une multiplication des saisines des CHINS. Entre 2018 et 2022, les stocks des CHINS ont augmenté dans tous les groupes de CA, avec des hausses très marquées dans les plus grosses juridictions des groupes un (+ 130 %) et deux (+ 128 %), ce qui rallonge les délais d'audiencement au sein de ces chambres.

L'accroissement du contentieux de la DP conduit en outre à une augmentation de la charge de travail du magistrat et du greffier⁷⁶ laissant moins de temps pour traiter l'affaire au fond.

Cependant, il convient de souligner que, pour 59 % des 34 CA ayant répondu au questionnaire SPHINX, les critères plus stricts de prolongation de la DP depuis 2021 n'ont pas généré une hausse du contentieux de la détention⁷⁷.

1.1.2.2 *Un étirement des délais de jugement*

Pour les personnes jugées après une information judiciaire les ayant conduites à effectuer une période de DP, le délai moyen écoulé entre l'ordonnance de règlement et la décision de condamnation s'est accru de 26 % entre 2014 et 2022, passant de sept mois à presque neuf mois⁷⁸. Ce délai demeure limité à moins de trois mois lorsque la personne non condamnée définitivement est détenue au moment du jugement. Il s'est toutefois accru de 12 % au cours de cette même période, passant de 2,5 mois en 2014 à 2,8 mois en 2022⁷⁹.

⁷³ Définies par les articles 706-73, 706-73-1 et 706-74 du CPP.

⁷⁴ Cf. annexe n°12.

⁷⁵ On observe un accroissement jurisprudentiel des possibilités de recours, liées notamment aux décisions du CC sur les QPC.

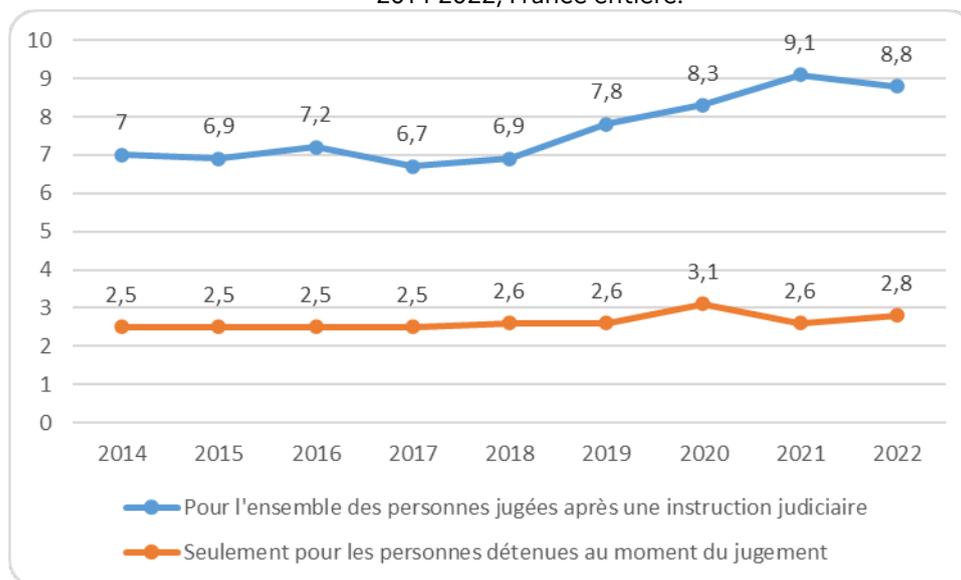
⁷⁶ Multiplication des demandes de mise en liberté, formalisme accru, obligation de motivation croissante, multiplication des recours.

⁷⁷ 20,6% d'entre elles ne se sont pas prononcées sur cette question.

⁷⁸ Source : Cassiopée. Cf. annexe n°12.

⁷⁹ Source : Cassiopée. Cf. annexe n°12.

Graphique n°5. Délais entre l'ordonnance de règlement et le jugement au fond (en mois), 2014-2022, France entière.



Source : Ministère de la justice/SDSE-SID/CASSIOPEE (traitement DACG/PEPP)

Concernant les procédures criminelles, comme le rapporte la DACG, *le stock de dossiers [...] a connu une augmentation de 25,4 % entre le 31 décembre 2020 et le 31 décembre 2022*⁸⁰ induisant une augmentation du délai d'audience, lequel a mécaniquement un impact sur le délai de la DP.

Les difficultés en matière d'audience des dossiers criminels ont fait l'objet de deux rapports de l'IGJ en novembre 2021⁸¹ et mars 2024⁸² qui expliquent notamment l'état des stocks des dossiers criminels par l'allongement du temps total d'audience du fait d'une réduction sensible des durées journalières et le nombre croissant de témoins entendus, entraînant un engorgement des juridictions criminelles.

Certains interlocuteurs de la mission suggèrent que la création des CCD aurait également contribué à cette augmentation. En effet, des affaires criminelles auparavant correctionnalisées au moment de l'ouverture d'information ne le sont plus, ce qui aurait conduit à l'engorgement des CCD et, par effet ricochet, des CDA, et à l'allongement des délais d'audience. Il a été relevé dans un certain nombre de juridictions que la multiplication des audiences, toutes catégories confondues (CDA, CCD, TC), compliquait leur organisation⁸³.

⁸⁰ Source : cadres du parquet, traitement DACG/PEPP.

⁸¹ Cf. IGJ rapport n° 109-21 : mission d'appui aux chefs de cour et à la DSJ visant au diagnostic de l'état des stocks.

⁸² Cf. IGJ rapport n° 16-24 : l'organisation de la chaîne pénale en matière criminelle.

⁸³ Cf. infra 3.1.1.

1.2 Une hausse contrastée des autres mesures de sûreté

1.2.1 Un contrôle judiciaire très utilisé dont les obligations se sont enrichies

La loi du 17 juillet 1970⁸⁴ a institué, à côté de la DP, le CJ, mesure de sûreté moins contraignante⁸⁵. Initialement au nombre de 12, les lois successives ont porté à 21 les obligations ou interdictions auxquelles est astreinte la personne placée sous CJ⁸⁶. Cette énumération est limitative et le magistrat ne saurait ordonner des mesures non prévues par la loi ou transformer celles qui sont prévues⁸⁷ et doit expressément les motiver⁸⁸ au titre des nécessités de l'instruction ou en tant que mesure de sûreté⁸⁹.

Alors que le nombre d'auteurs placés en DP dès le début de la procédure a augmenté de 31 % entre 2017 et 2022, celui des auteurs placés sous CJ a enregistré une hausse de 55 % au cours de la même période. En 2022, les CJ représentent plus de 53 % des mesures de sûreté prononcées dès le début de la procédure, contre 49 % en 2017⁹⁰.

Seules certaines catégories d'affaires⁹¹ présentent une modification significative de la répartition des mesures de sûreté entre CJ et DP entre 2017 et 2022⁹².

Pour les infractions à la législation sur les stupéfiants, tandis que le nombre de CJ diminue de 5 % au cours de cette période, celui des DP augmente de 15 %.

⁸⁴ Cf. annexe n° 7 bis.

⁸⁵ Cf. annexe n° 14 : les règles juridiques encadrant le contrôle judiciaire.

⁸⁶ La loi du 6 août 1975 a prévu l'interdiction d'émettre des chèques (13°), la loi n°83-608 du 8 juillet 1983 a introduit l'interdiction de détention d'arme (14°), la garantie des intérêts des victimes (15°) et de la famille (16°) enrichie par la loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002. La loi n°2000-216 du 5 juin 2000 instaure l'obligation de pointage (5°) et de répondre aux convocation (6°). La loi n°2004-130 du 11 février 2004 a parfait l'interdiction d'exercice professionnel prévue pour la première fois par la loi 75-701 du 6 août 1975 modifiée à diverses reprises (12°) et la loi n° 2016-457 du 14 avril 2016 a ajouté une interdiction de contact habituel avec les mineurs (12°bis). La loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005, modifiée par les lois n°2006-399 et n°2014-873 des 4 avril 2006 et 4 août 2014, ajoute une interdiction de résidence ou de comparaître aux abords du domicile familial, renforcée par la suspension du droit de visite et d'hébergement de l'enfant mineur par la loi n°2020-936 du 30 juillet 2020 (17°), que complète la loi n°2019-1480 du 28 décembre 2019 par une interdiction de se rapprocher d'une victime de violences commises au sein d'un couple (17°bis). Le respect d'une prise en charge sanitaire, sociale, éducative ou psychologique a été ajouté par la loi n°2016-731 du 3 juin 2016 (18°). La loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 a ajouté l'interdiction de conduire (8°), la loi n°2012-409 du 27 mars 2012 a imposé l'obligation d'examen, de traitement et de soins (10°). La loi n° 2019-290 du 23 avril 2019 introduit une interdiction de participer à des manifestations sur les voies publiques (3°bis).

⁸⁷ Cass. crim 3 avril 1963, n°62-93.357 concernant un sursis mis à l'épreuve mais transposable au CJ d'après Droit et pratique de l'instruction préparatoire, C. Guéry, 11^e Ed. Dalloz Action 2022-2023.

⁸⁸ La loi du 9 mars 2004 prévoit que lorsque la remise en liberté est susceptible de faire courir un risque à la victime, elle doit être accompagnée d'une interdiction de rentrer en relation avec celle-ci.

⁸⁹ Crim. 8 août 1995, n°95-82.561, P, n°264.

⁹⁰ Source : Cassiopée. Cf. annexe n°13.

⁹¹ Celles-ci incluent les infractions en matière de santé publique (dont celles relatives à la législation sur les substances vénéneuses, les stupéfiants et les produits dopants), les infractions à la réglementation de la circulation et des moyens de transports, les atteintes à l'environnement et la catégorie des affaires pénales diverses.

⁹² Source : Cassiopée. Cf. annexe n°13.

Comme pour la DP, c'est pour les affaires de violences par conjoint ou concubin que le nombre de CJ prononcés dès le début de la procédure a le plus augmenté entre 2017 et 2022 : + 256 %. En 2022, ce type d'affaires représente 26 % des CJ prononcés dès le début de la procédure, contre 10 % en 2017⁹³.

1.2.2 Une assignation à résidence avec surveillance électronique peu ordonnée

L'ARSE est une mesure coercitive prévue par la loi du 24 novembre 2009⁹⁴, qui consiste à interdire à une personne de sortir d'un lieu déterminé, hors les cas autorisés par la décision de justice.

Depuis le 1^{er} juin 2019⁹⁵, le juge peut ordonner cette mesure d'office même si l'installation du dispositif requiert le consentement de l'intéressé⁹⁶. Ordonnée pour une durée de six mois renouvelable⁹⁷, la mesure n'emporte pas d'écrou, mais sa durée s'impute sur la peine privative de liberté qui sera éventuellement prononcée.

La politique volontariste d'alternatives à la DP, renforcée par la loi du 24 décembre 2021⁹⁸ et promue par les circulaires de politique pénale générale des 1^{er} octobre 2020 et 20 septembre 2022⁹⁹, repose sur un fort investissement du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) dont la saisine s'impose au JI, sauf motivation spéciale¹⁰⁰.

La mesure d'assignation à résidence sous surveillance électronique mobile (ARSEM) répond principalement aux mêmes impératifs que l'ARSE mais constitue une obligation supplémentaire puisqu'elle astreint la personne au port d'un dispositif intégrant un émetteur. Cette mesure vise à accroître les obligations et le contrôle qui s'étend à tous les déplacements et non plus au seul lieu d'assignation.

⁹³ Source : Cassiopée. Cf. annexe n° 13.

⁹⁴ Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009. Remplacement du CJ sous surveillance électronique.

⁹⁵ Loi n°2019-222 du 23 mars 2019.

⁹⁶ L'article 142-5 du CPP prévoit que le refus de l'installation constitue une violation de la mesure donnant lieu à révocation de la mesure et placement en DP.

⁹⁷ Articles 143-1 et 144 du CPP : la mesure ne peut pas excéder deux ans.

⁹⁸ Loi n°2021-1729 du 22 décembre 2021.

⁹⁹ Circulaire de politique pénale générale 1^{er} octobre 2020, JUSD2025423C, CRIM-2020-20/E1/24-09-2020, DP 2020/0061/01, circulaire de politique pénale générale 20 septembre 2022, JUSD2226952C, CRIM-2022-16/E1-20/09/2022, 2022/0094/P8.

¹⁰⁰ Cf. annexe n° 15 : Les règles juridiques encadrant l'ARSE.

La loi du 20 novembre 2023¹⁰¹ crée une ARSE sous condition d'incarcération provisoire¹⁰², afin de donner plus de temps pour l'évaluation matérielle de sa mise en œuvre¹⁰³.

Cette même loi ajoute qu'à compter du 30 septembre 2024, le JLD aura la possibilité de placer un prévenu sous ARSE s'il se soustrait aux obligations du CJ alors qu'il est renvoyé devant la juridiction de jugement. Le JLD, saisi en révocation de la mesure d'ARSE, pourra également modifier les obligations de l'ARSE s'il estime la DP injustifiée.

Même si le nombre d'ARSE et d'ARSEM connaît un accroissement depuis 2016, le prononcé de ces mesures de sûreté est encore l'exception : on recensait 338 personnes placées sous ARSE au 1^{er} janvier 2020¹⁰⁴ et 543 au 1^{er} janvier 2023¹⁰⁵.

1.2.3 De nouvelles alternatives encore limitées aux violences conjugales

La loi du 28 décembre 2019¹⁰⁶ de lutte contre les violences au sein de la famille a prévu la possibilité de prononcer une interdiction de rapprochement entre un auteur et la victime de violences conjugales¹⁰⁷. Ce dispositif du BAR permet, grâce à un double dispositif mobile de géolocalisation équipant la victime et l'auteur, d'éviter tout rapprochement dans le cadre d'une zone d'exclusion déterminée par le juge¹⁰⁸.

¹⁰¹ Loi n°2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027.

¹⁰² En phase d'instruction, la loi instaure une ARSE sous condition suspensive de faisabilité (art. 142-6-1 CPP). Dans ce cadre, un mis en examen pourrait être placé en DP pendant une durée maximale de 15 jours, au cours de laquelle le SPIP vérifierait la faisabilité de la mesure. La mise en œuvre de la loi requiert la publication d'un décret relatif aux pièces à transmettre au JLD pour contrôler la faisabilité de l'ARSE.

¹⁰³ L'étude d'impact réalisé par le Sénat sur la loi du 20 décembre 2023 soulignait que : *l'ARSE est prononcée plus fréquemment dans le cadre d'une mise en liberté qu'au stade de la mise en examen. En effet, la mise en œuvre d'une ARSE suppose sa faisabilité [...]. Or, la temporalité de la présentation de la personne mise en cause devant le juge d'instruction et sa mise en examen se prêtent mal à la réalisation d'une enquête de faisabilité. Ainsi, en pratique, faute d'informations [...], le juge des libertés et de la détention peut décider d'un placement en détention provisoire, alors même que l'ARSE serait envisageable.*

¹⁰⁴ Cf. annexe n°12.

¹⁰⁵ Source : DAP/EX3.

¹⁰⁶ Loi n°2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille.

¹⁰⁷ Outre la circulaire de politique pénale générale du 1^{er} octobre 2020 précitée note 12, dépêches des 14 décembre 2020 relative au déploiement du BAR, 27 mai 2021 visant à renforcer la mise en œuvre du BAR par les juridictions et 23 décembre 2021 Présentation des dispositions de l'article 5 de la loi n°2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire tendant à limiter le recours à la détention provisoire. Cf. annexe n° 7 bis.

¹⁰⁸ Le BAR est possible au stade pré-sentenciel, comme mesure sentencielle ou post-sentencielle.

Au stade pré-sentenciel, le BAR peut être ordonné dans le cadre d'un CJ¹⁰⁹ ou d'une ARSE ou ARSEM¹¹⁰, intervenant soit dans le cadre d'une information judiciaire, soit dans le cadre des procédures rapides de jugement¹¹¹. 89 BAR ordonnés en phase pré-sentencielle¹¹² étaient actifs en janvier 2024.

Enfin, le dispositif de contrôle judiciaire renforcé avec placement probatoire¹¹³ (CJPP) vise une prise en charge pluridisciplinaire et continue de l'auteur dans un lieu d'hébergement dédié¹¹⁴ depuis le stade des poursuites jusqu'à l'exécution des peines.

Expérimenté depuis octobre 2020 dans deux sites, puis à partir d'avril 2022, dans huit autres sites¹¹⁵ répartis dans chaque DISP, ce dispositif nouveau offre 165 places dont les deux tiers sont réservés pour des mis en cause avant condamnation¹¹⁶. Cependant, si depuis le début de l'expérimentation 264 personnes ont ainsi été prises en charge, le taux d'occupation de ces structures dédiées n'était que de 55 % au 31 mai 2023.

2. DES PRATIQUES PROFESSIONNELLES À FAIRE ÉVOLUER POUR FAVORISER LE RECOURS AUX ALTERNATIVES À LA DÉTENTION PROVISOIRE

L'approche systémique de l'analyse et du suivi de la phase pré-sentencielle apparaît peu investie, tant dans les juridictions que par les partenaires, faute d'outils de pilotage et d'instances dédiées¹¹⁷. Cette période de la procédure pénale doit désormais faire l'objet d'une attention soutenue afin de permettre aux magistrats de prendre des mesures de sûreté alternatives fiables et adaptées aux besoins.

¹⁰⁹ Article R.24-14 du CPP.

¹¹⁰ Articles R.24-14 à R.24-23 du CPP.

¹¹¹ Toutefois, la DACG rapporte qu'ils sont davantage prononcés pour encadrer une remise en liberté que pour éviter une DP.

¹¹² 9% des 985 mesures en cours.

¹¹³ Note de cadrage relative à l'extension de l'expérimentation du dispositif de CJPP, DAP, 11 mai 2022, Collection travaux et documents n°90, *Le dispositif expérimental de contrôle judiciaire avec placement probatoire des auteurs de violences conjugales*, Recherche-évaluation en droit et sociologie septembre 2022/ISSN 2802-7019, 1^{er} comité de pilotage 22 juin 2023.

¹¹⁴ Cf. *infra* 2.3.2.

¹¹⁵ Colmar et Nîmes, auxquels se sont ajoutés Amiens, Bordeaux, Cayenne, Draguignan, Paris, Rennes, Saint Etienne et Tours.

¹¹⁶ 15 places d'hébergement ont été ouvertes par site, sauf à Nîmes qui dispose de 30 places.

¹¹⁷ La loi n° 2020-1525 d'accélération et de simplification de l'action publique du 7 décembre 2020 a prononcé la dissolution de la commission nationale de suivi de la DP, créée par loi du 15 juin 2000 afin de réunir les données juridiques, statistiques et pénitentiaires sur l'évolution de la mesure.

2.1 Un pilotage et des partenariats à consolider au sein des juridictions

2.1.1 Un dialogue encore perfectible

2.1.1.1 Un traitement limité des informations relatives aux mesures de sûreté

Si le bureau d'ordre pénal national Cassiopée permet, par affaire, à l'ensemble des acteurs des tribunaux judiciaires (TJ) et des CA de disposer d'une visibilité¹¹⁸ sur les mesures de sûreté prononcées, leur renouvellement comme leur mainlevée¹¹⁹, il n'existe pas d'interface permettant d'être efficacement alertés en cas d'évolution d'une mesure. Par ailleurs, la part de DP par rapport au nombre d'écrous condamnés est difficile à connaître et à rapprocher des données d'activité juridictionnelles, puisqu'elle repose uniquement sur les informations transmises par les DISP.

S'agissant des procédures rapides, il est constaté qu'aucun outil de suivi ne permet de quantifier et d'analyser si le prononcé d'une DP avant jugement au fond est *in fine* suivi par une peine ferme. Dès lors, il ne peut être tiré aucune conclusion en matière de politique pénale et d'orientation des poursuites, afin d'éviter que la DP soit uniquement une variable d'ajustement de la périodicité des audiences de jugement.

S'agissant du service de l'instruction, les juridictions ne disposent pas d'outil statistique permettant de suivre l'évolution des délais de traitement des affaires ainsi que la part que représentent, dans les chiffres de DP, les procédures ouvertes au criminel et les affaires de criminalité ou de délinquance organisée. Certaines juridictions citent les tableaux de détention des DP tenus par les JI ou JLD mais il s'agit d'initiatives individuelles¹²⁰ sans traitement statistique. Or, l'absence de conformité de ces outils locaux à la loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés¹²¹ a été récemment rappelée¹²². Le nouveau logiciel Système Informatisé de Suivi de Politiques pénales prioritaires (SISPoPP) n'offrira de possibilité de suivi que pour un nombre limité d'auteurs d'infractions, liées à ces politiques.

De même, les statistiques des DISP sont essentiellement utilisées par les JLD pour choisir les MA les moins chargées au moment de la délivrance des mandats de dépôt.

¹¹⁸ Sous réserve d'une saisie des décisions rendues en appel.

¹¹⁹ La DSJ indique que les éléments saisis relatifs à la DP, aux mesures d'ARSE et de CJ sont récupérés par Pharos aux seules fins de suivi statistique.

¹²⁰ Une CA fait état d'un outil local destiné au suivi de la date de fin de DP, qui se limite cependant au seul état de l'encours.

¹²¹ Loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

¹²² Dépêche de la DACG du 14 juin 2023 relative au cadre légal applicable aux traitements de données à caractère personnel des juridictions.

Par ailleurs, la DACG souligne que si la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) est en mesure de déterminer, au niveau national, le nombre de commissions rogatoires en fonction de leur durée, et au niveau des groupements de gendarmerie départementaux, le nombre de mois écoulés entre l'enregistrement de la commission rogatoire et la date d'échéance de la procédure, il est en revanche impossible de discriminer les dossiers en fonction de la mesure de sûreté prononcée, notamment aux fins de prioriser les dossiers avec DP¹²³.

Au niveau des CA, les informations sur les instructions en cours ne peuvent être obtenues que via les notices semestrielles individuellement communiquées par les cabinets d'instruction aux CHINS¹²⁴, sans pour autant faire l'objet d'une centralisation et d'un traitement global. Plusieurs CA soulignent que ces échanges relèvent du dialogue que chaque président de CHINS a avec chaque JI, qui reste cependant très limité eu égard à la charge de travail et aux vacances de poste.

De la même manière, s'agissant du contentieux spécifique des CA, les statistiques ne retiennent qu'une rubrique générale relative aux *mesures de sûreté*, sans distinction des arrêts portant sur le contentieux du CJ, des ARSE, ARSEM et de la DP, tandis que les tableaux statistiques relatifs à la CHINS ne comptabilisent pas les saisines directes. La seule visibilité sur ce contentieux demeure donc le comptage manuel.

Au stade de l'audiencement criminel, il n'existe pas plus d'outil permettant d'avoir une visibilité statistique sur les requêtes en prolongation exceptionnelle de DP présentées par les parquets pour les accusés en attente de premier jugement ou en appel¹²⁵.

En définitive, s'agissant des logiciels *métier* existants, les professionnels les qualifient d'*inadaptés au suivi des mesures de sûreté en cours*, en ce qu'ils ne permettent qu'un suivi par dossier et non un suivi global de l'ensemble des individus et mesures concernés.

¹²³ DACG et DGGN s'accordent pour conclure que les systèmes automatisés actuels ne permettent pas le recensement de données sur l'état des stocks de commissions rogatoires en attente de traitement au sein des services d'enquête, sur leur ancienneté et leurs délais prévisibles de traitement.

¹²⁴ Selon l'article 220 du CPP, le président de la CHINS s'assure du bon fonctionnement des cabinets d'instruction. Il peut se faire communiquer tout dossier dans lequel aucun acte d'instruction n'a été réalisé pendant plus de quatre mois. L'article 221, al.1 du CPP précise qu'il est établi chaque semestre dans chaque cabinet d'instruction un état de toutes les affaires en cours portant mention, pour chacune des affaires, de la date du dernier acte d'information exécuté. Les affaires dans lesquelles sont impliquées des personnes mises en examen, détenues provisoirement figurent sur un état spécial.

¹²⁵ Les difficultés en matière d'audiencement des dossiers criminels ont fait l'objet d'un rapport de l'IGJ en date de novembre 2021, lequel recommandait la création d'outils de pilotage de l'audiencement à destination des juridictions.

Les professionnels des juridictions concluent à la nécessité d'un outil fiable reconnu et partagé de suivi de la DP au niveau national, qui permettrait la collecte et le traitement de données relatives à la situation des affaires et renforcerait la capacité d'anticipation des chefs de juridiction, afin de désamorcer les blocages et planifier les besoins à venir. Dans la mesure du possible, cet outil de pilotage devrait se concevoir à partir de l'existant car les juridictions appellent à la limitation des outils numériques de la chaîne pénale. L'une de ses fonctionnalités principales serait donc d'assurer une vision fiable et efficace des mesures de sûreté, afin d'en faciliter la gestion, de mieux anticiper leur renouvellement et de partager plus efficacement les informations entre les acteurs de la chaîne pénale.

À cet égard, les chantiers numériques du ministère, notamment l'adaptation de Cassiopée au suivi des mesures de sûreté¹²⁶, son déploiement aux CA¹²⁷, en ce compris les CHINS et l'interfaçage avec les applicatifs Prisme et Parcours, annoncés par la DSJ, devront être mis en œuvre et évalués à l'aune d'un suivi volontariste de la DP et des mesures alternatives pré-sentencielles.

Même si les chantiers en cours pour l'année 2024 et les années suivantes devraient permettre d'obtenir des gains significatifs quant au suivi des personnes placées sous main de justice en phase pré-sentencielle, la mission estime indispensable d'associer l'ensemble des magistrats et fonctionnaires concourant à la chaîne pénale dans les développements à venir et de procéder à une expression de besoins de grande ampleur en vue de sécuriser, harmoniser et faciliter le suivi des mesures de sûreté au sein des services judiciaires.

Recommandation n° 1. À l'attention du secrétariat général et de la direction des services judiciaires : envisager la création d'un module de suivi statistique et de gestion des mesures pré-sentencielles accessible à l'ensemble des magistrats des chaînes pénales dans les juridictions du premier et du deuxième degré.

¹²⁶ Des travaux de conception sont en cours visant à adosser à Cassiopée un module de gestion de cabinet destiné aux JI et JE et pour lesquels un accès en consultation sera fourni aux parquets.

¹²⁷ Le système est déployé dans 30 CA qui utilisent a minima Cassiopée aux fins de consultation. L'utilisation détaillée de l'appli au niveau de chaque cour a fait l'objet d'une actualisation en janvier 2024 dans l'attente du déploiement de la solution OpenText prévue au deuxième semestre 2024.

2.1.1.2 Un manque d'échanges spécialisés au cours de la période pré-sentencielle

Au sein des juridictions, les conférences régionales sur les aménagements de peine et alternatives à l'incarcération (CRAPAI)¹²⁸ et les commissions de l'exécution et de l'application des peines (COMEX)¹²⁹ sont des instances de dialogue et de pilotage en matière d'exécution des peines et d'application des peines, destinées à favoriser les échanges d'information entre les différents partenaires de la chaîne pénale, pour accroître les potentialités en matière d'aménagements de peine et d'alternatives à l'incarcération.

Si ces dernières favorisent des concertations et travaux, notamment sur la question des taux d'occupation carcérale¹³⁰, il n'apparaît pas que la composition et la finalité de ces instances permettent un dialogue institutionnalisé en matière pré-sentencielle¹³¹.

Les commissions d'audience, traitant de la question éponyme en général, se concentrent quant à elles sur la gestion de la priorisation des dossiers *détenus* venant de l'instruction et sur le calibrage des audiences de CI, sans pour autant être en mesure de mettre en place une stratégie globale relative à la DP en amont de l'audience.

Au sein des CA, il est rapporté que les échanges spécifiques sur le sujet pré-sentenciel relèvent des réunions fonctionnelles organisées par le procureur général et les présidents de chambre coordonnateurs avec les magistrats de première instance.

¹²⁸ Les CRAPAI sont prévues par l'article D.48-5-1 CPP, qui impose aux chefs de cour de présider au moins une fois par an une conférence réunissant les magistrats du siège et du parquet de la CA et des juridictions de première instance en charge de l'exécution et l'application des peines, la DISP et les directeurs régionaux de la protection judiciaire de la jeunesse ou leurs représentants. Peuvent y être invitées les personnes de droit public et de droit privé susceptibles de contribuer à la mise en œuvre et aux aménagements de peine. Ces instances ont pour objet de dresser le bilan des aménagements de peines et des alternatives à la détention intervenues dans le ressort de la cour, de recenser les moyens disponibles en cette matière, d'améliorer les échanges d'informations, de définir et mettre en œuvre les actions nécessaires et de prévenir la surpopulation carcérale au sein des établissements pénitentiaires.

¹²⁹ Les COMEX, prévues par l'article D. 48-5-4 du CPP, réunissent les mêmes acteurs que les CRAPAI au niveau des juridictions de première instance, ainsi que les services de greffe correspondants, les forces de l'ordre et plus largement toute personne dont la présence peut être jugée utile pour contribuer à la mise en œuvre des peines. Ces commissions ont pour but d'œuvrer à l'échange d'information sur les conditions de mise en œuvre des peines prononcées et la prise en charge des personnes condamnées par les services pénitentiaires et la PJJ, d'assurer le suivi et l'amélioration des processus d'exécution et d'application des peines prononcées en coordonnant les interventions des différents acteurs, de prévenir la surpopulation carcérale et favoriser le développement des mesures alternatives à l'incarcération et les aménagements de peine.

¹³⁰ C'est à l'occasion de ces réunions qu'ont pu être arrêtés des dispositifs dits de *stop écrou* dans les situations de surpopulation les plus alarmantes.

¹³¹ Une juridiction fait état d'une réunion CRAPAI dédiée à la DP mais cette pratique est une thématique unique et marginale.

Cependant, ces réunions et leur périodicité sont perçues comme insuffisantes pour constituer un cadre d'analyse, de concertation et de pilotage permettant une cohérence des mesures pré-sentencielles, même si elles favorisent un partage de la jurisprudence des chambres sur le contentieux de la DP notamment.

Cette absence d'instance dédiée induit également une perte de visibilité et, dès lors, de maîtrise des coûts relatifs aux enquêtes sociales rapides (ESR) prises en charge au titre des frais de justice.

Afin de pallier cette carence de dialogue institutionnel, des initiatives locales se sont efforcées de mettre en place des instances de concertation basées sur la co-construction et une prise en compte affinée des besoins¹³². En fonction des sujets à l'ordre du jour, les avocats, le SPIP, la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) et les services associatifs peuvent y participer¹³³.

Cependant, ces pratiques opportunes ne paraissent pas suffisantes pour compenser l'absence d'outil de pilotage et d'instance de concertation sur le sujet de la DP et des autres mesures de sûreté, alors même que la problématique revêt nombre de caractéristiques communes toutes juridictions confondues¹³⁴.

La mission considère que le cadre institutionnel actuel, CRAPAI et COMEX réunissant potentiellement l'ensemble des acteurs intervenant sur le sujet et permettant d'y associer JI et JLD, serait à adapter en veillant à ce que le sujet de la DP et plus généralement des mesures de sûreté pré-sentencielles soit mis à l'ordre du jour de manière spécifique et récurrente et que les intervenants disposent de données exhaustives et fiables, permettant des arbitrages éclairés.

2.1.2 Un partage institutionnel nécessaire

Les COMEX peuvent être élargies et prévoir la présence des forces de l'ordre et plus largement de toute personne dont la présence peut être jugée utile pour contribuer à la mise en œuvre des peines. Cette instance multipartite est néanmoins rarement perçue comme le cadre adapté pour échanger sur la DP et les mesures de sûreté. Les réunions font certes l'objet d'un relevé de conclusions, mais ces comptes-rendus ne sont pas toujours partagés entre les professionnels.

Les barreaux n'y sont que très peu associés, les autorités judiciaires critiquant pourtant leur manque d'investissement au stade pré-sentenciel de la procédure.

¹³² Protocoles pénaux, réunions de la chaîne pénale ou commissions pénales par exemple.

¹³³ Les sujets évoqués portent par exemple sur le suivi des mesures de contrainte, l'organisation des débats et la communication affinée entre les services du parquet, de l'instruction et du JLD, la communication avec les avocats et le contenu des ESR.

¹³⁴ Globalement les juridictions s'accordent pour constater un allongement de la durée de la DP instruction et une augmentation des DP de moindre durée, dans le cadre des procédures d'urgence.

La mission regrette que ces derniers soient rarement invités à prendre part à la modélisation des enquêtes de personnalité ou à la détermination des éléments de personnalité dont la production serait utile. Associer les barreaux à la réflexion revêt néanmoins un intérêt indéniable face à la nécessité de diversifier les poursuites¹³⁵.

S'agissant par ailleurs du dialogue avec les services du ministère de l'intérieur, certains axes de travail mériteraient de trouver un espace de réflexion dans le cadre d'une telle instance. Ainsi, le sujet des gardes à vue (GAV) des personnes en situation irrégulière frappées d'une obligation de quitter le territoire français pourrait être évoqué afin d'éviter une surcharge de l'institution judiciaire¹³⁶. Par ailleurs, l'amélioration de la traçabilité et de la priorisation des commissions rogatoires des JI en cours d'exécution dans les services d'enquête pourrait aussi y être abordée¹³⁷. Enfin, la possibilité d'une programmation des GAV en fonction de l'organisation du tribunal, et notamment des dates de CI¹³⁸ dans l'objectif de limiter les placements en DP de courtes durées, pourrait également être une piste utile de réflexion, tout comme celle de pouvoir faire réaliser les ESR pendant le temps des GAV¹³⁹.

La mission rappelle que l'intérêt commun n'est pas de multiplier la périodicité de ces instances ou le nombre de leurs participants, mais de compléter les missions de celles existantes pour en faire de réelles vigies des questions intéressant la chaîne pénale, de définir des stratégies et d'en suivre les évolutions, la mise en œuvre pouvant relever d'émanations plus opérationnelles.

Recommandation n° 2. À l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces, de la direction des services judiciaires, de la direction de l'administration pénitentiaire, de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse : élargir le champ de compétences et la composition des conférences régionales sur les aménagements de peine et alternatives à l'incarcération et des commissions de l'exécution et de l'application des peines pour en faire des instances stratégiques de pilotage de la phase pré-sentencielle.

¹³⁵ Cf. *infra* 3.3.2.

¹³⁶ L'objectif étant d'éviter autant que faire se peut le défèrement de ces personnes en priorisant les reconduites à la frontière.

¹³⁷ Cf. *infra* 3.2.

¹³⁸ Dans les juridictions où les CI ne sont pas assurées quotidiennement.

¹³⁹ Cf. *infra* 2.2.1.2.

2.2 Une phase pré-sentencielle à réinvestir

2.2.1 Des mesures d'investigations à parfaire

2.2.1.1 Les faiblesses relevées

La loi du 23 mars 2019¹⁴⁰ a élargi les possibilités d'ordonner une ESR afin de mieux informer la juridiction sur la situation de la personne qui lui est présentée¹⁴¹. Conçue comme un levier visant à enrichir le débat sur la peine à l'audience, le recours à une ESR doit éclairer les magistrats sur la situation et la personnalité du mis en cause et préconiser des orientations en termes d'alternatives à l'incarcération.

Depuis cette modification législative, l'accroissement du nombre d'ESR a été très significatif¹⁴², y compris pendant la période de crise sanitaire¹⁴³. Une trame a été élaborée conjointement par la DAP et la DACG, dans le cadre d'un groupe de travail associant autorités judiciaires, services déconcentrés de l'AP et fédération d'associations socio-judiciaires (ASJ). Des protocoles ont aussi souvent été signés entre les mêmes acteurs en différents points du territoire national. Cependant, si cette trame avait vocation à être déployée sur l'ensemble du territoire, force est de constater qu'elle est critiquée comme étant peu adaptée aux besoins du terrain. Elle est ainsi déclinée dans des versions allégées et n'est pas utilisée systématiquement dans sa version intégrale.

Par ailleurs, plusieurs faiblesses sont relevées tant par les magistrats¹⁴⁴ que par les associations ou les services pénitentiaires.

Ainsi, les conditions de travail sont jugées insatisfaisantes par les enquêteurs en raison de la temporalité du défèrement et des locaux de travail souvent peu adaptés ou peu disponibles car partagés.

Les magistrats regrettent quant à eux que le recueil des éléments de personnalité reste déclaratif, faisant l'objet de rares vérifications et souvent peu fiable en raison de la fréquence des attestations de complaisance¹⁴⁵, les avocats étant peu mobilisés pour aider à la production de pièces justificatives. Ils soulignent par ailleurs que les rapports d'ESR réalisés par des associations sont de qualité inégale, soulevant des enjeux de compétence et de formation alors que l'appréciation de la pertinence d'une mesure de sûreté suppose une expertise.

¹⁴⁰ Ibid. Cf. annexe n° 7 bis.

¹⁴¹ Elle l'a rendue obligatoire avant toute réquisition de mise en DP dans les procédures de CI ou de CRPC. Elle peut aussi être facultativement ordonnée par le parquet dans le cadre des autres modes de poursuites, mais cette hypothèse est plus résiduelle.

¹⁴² De 86 000 en 2019 à 126 000 en 2023. Source : Fédération Citoyens et Justice.

¹⁴³ Les ESR étaient alors réalisées au moyen de contacts téléphoniques.

¹⁴⁴ Cf. annexes n° 3 et 4 : les ESR sont souvent jugées inefficaces et insatisfaisantes.

¹⁴⁵ Notamment quant à l'authenticité ou l'effectivité des promesses d'embauche, certains interlocuteurs évoquent l'existence d'offices fournissant des kits de documents justificatifs et pour l'une d'entre elles, un service téléphonique pour répondre à un appel de contrôle éventuel.

Ils dénoncent encore le manque de pertinence des ESR réalisées par des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) en raison de leur défaut de réactivité dans le temps de l'urgence¹⁴⁶, y compris quand la contribution du SPIP est pourtant organisée dans un protocole tripartite.

Les enquêtes de personnalité dites *du temps long*, souvent à la charge du SPIP dans le cadre des informations judiciaires criminelles, sont estimées plus complètes, mais elles restent peu prospectives et se contentent encore trop souvent de commenter le passé sans décrire les leviers positifs et les axes de travail à prioriser.

2.2.1.2 Des améliorations à mettre en œuvre

De forts enjeux d'amélioration des renseignements recueillis par les enquêteurs demeurent, s'agissant de permettre aux magistrats de bénéficier d'éléments de personnalité et criminologiques plus précis, afin d'individualiser au mieux la mesure de sûreté à prendre.

La revalorisation du tarif des ESR réalisées par les ASJ a été une étape importante pour une meilleure adaptation de leurs ressources à la hausse d'activité. Pour autant, la question reste entière pour les SPIP qui restent peu investis pour les ESR obligatoires dans le cadre des urgences.

La mission souligne qu'opportunément, certaines juridictions ont dédié ou réaménagé les locaux des geôles ou des dépôts, lieux principaux de déroulement des entretiens, notamment en les équipant de bornes WI-FI pour faciliter le recueil de données, les vérifications et les contacts avec l'extérieur.

Il apparaît toutefois encore essentiel de poursuivre une démarche de professionnalisation des enquêteurs sociaux au moyen d'actions de formation. Ainsi, s'agissant de la qualité des rapports produits et des vérifications nécessaires, la mission a relevé plusieurs marges de progrès possibles.

En premier lieu, les magistrats devant mieux définir leurs attentes, il conviendrait de systématiser le recours aux fiches navettes précisant les axes d'investigation et les éléments antérieurement collectés.

Par ailleurs, il serait opportun d'ordonner l'ESR au plus tôt de la procédure, si possible dès la GAV, pour permettre toutes vérifications utiles et améliorer les propositions quant aux mesures de sûreté¹⁴⁷. La mission prend cependant acte des barrières encore nombreuses pour permettre aux enquêteurs d'intervenir dans les services de police ou de gendarmerie, tant en termes de locaux que de réticences des professionnels¹⁴⁸.

¹⁴⁶ En l'absence de permanence, sauf pour les situations spécifiques des VIF, le SPIP n'est pas joignable pendant les pauses méridiennes et durant les week-ends et jours fériés.

¹⁴⁷ Cette pratique a lieu dans certains ressorts par voie téléphonique ou audiovisuelle.

¹⁴⁸ Les ASJ soulignent notamment l'absence de prise en compte du temps et des frais de déplacement dans la tarification. Des SPIP signalent les réticences de la police ou de la gendarmerie.

En outre, hors les hypothèses d'urgence, plusieurs répondants aux questionnaires de la mission¹⁴⁹ ont suggéré une actualisation de l'enquête aux diverses étapes clé de la procédure¹⁵⁰, y compris lors de l'examen de l'affaire par les CA¹⁵¹. Ces dernières sont ainsi encouragées à mettre en œuvre des protocoles à cette fin avec les SPIP.

Bonne pratique

Un protocole, conclu à Metz entre la CA et l'AP, prévoit la réalisation des évaluations pré-sentencielles aux fins de vérification de la situation matérielle, familiale, sociale de la personne et de vérification de la faisabilité matérielle de certaines peines ou aménagements de peine en s'appuyant sur une trame de réquisition conçue sous forme de fiche navette.

Afin d'accompagner cette démarche, la mission souligne l'intérêt qu'il y aurait à élargir la finalité de l'ESR¹⁵² en y insérant celle d'apprécier les garanties de représentation, les possibilités d'une alternative à la DP et de vérifier la faisabilité matérielle d'un CJ ou d'une ARSE lorsqu'un placement en DP est susceptible d'être requis¹⁵³.

Sur le modèle du logiciel *VioGen*¹⁵⁴, mis en œuvre en Espagne depuis 2019¹⁵⁵, la mission suggère que pourrait être expérimentée une trame d'ESR dématérialisée, alimentée automatiquement des éléments d'identité recueillis pendant la GAV, puis enrichie du recueil de données personnelles et des vérifications opérées ainsi que des antécédents de suivi et des propositions argumentées de mesures de sûreté.

Concernant les applicatifs, la connexion des SPIP et ASJ au logiciel TDEX¹⁵⁶ pourrait être expertisée et améliorée, là où elle existe.

¹⁴⁹ Cf. annexes n° 3 et 4.

¹⁵⁰ Cf. article 41 du CPP. Une ESR peut être ordonnée par le JI après le renvoi d'une personne devant le TC, lorsque celle-ci est en DP. Pour autant, ces dispositions ne sont pas mises en œuvre dans les juridictions rencontrées par la mission.

¹⁵¹ Cf. article D. 15-4 al 2 du CPP : *Lorsque la chambre de l'instruction ou la chambre des appels correctionnels de la cour d'appel est saisie, le procureur général peut [...] prendre des réquisitions aux fins de réalisation d'une enquête sur la situation matérielle, familiale et sociale de la personne poursuivie ou de la vérification de la faisabilité matérielle de certaines peines ou aménagements de peine.*

¹⁵² Telle que résultant de l'article 41 alinéa 8 du CPP.

¹⁵³ L'article 41 alinéa 8 ne prévoit que la possibilité de vérifier la situation matérielle, familiale et sociale d'une personne faisant l'objet d'une enquête, de vérifier la faisabilité matérielle de certaines peines ou aménagements de peine pouvant être prononcés et de l'informer sur les mesures propres à favoriser l'insertion sociale de l'intéressé.

¹⁵⁴ L'objectif du système *VioGen* est de réunir les différentes institutions publiques compétentes en matière de *violences de genre*, de conduire une prévention policière des risques, de fournir à la victime un *plan de sécurité personnalisé* et de faire un travail préventif par le biais d'un sous-système de notifications automatisées. Tous les acteurs impliqués alimentent le logiciel selon leur compétence.

¹⁵⁵ Loi du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille.

¹⁵⁶ *Tableau des défèrements et des extractions.*

De même, l'accès indirect des personnes physiques ou morales en charge d'une ESR aux données contenues dans le logiciel APPI¹⁵⁷, quoique formalisé dans des conventions locales tripartites signées depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 mars 2019 n'est textuellement pas prévu¹⁵⁸.

Enfin, la communication d'éléments du dossier (examen psychiatrique, audition de personnalité, informations relatives aux antécédents judiciaires...) n'est pas partout assurée. La consultation du fichier REDEX¹⁵⁹ ne peut être effectuée que par une personne habilitée et n'est pas systématique en cas de défèrement.

Au regard de la nécessité de disposer d'informations fiables sur les personnes déférées et d'en faciliter l'accès aux enquêteurs sociaux, la mission suggère, à l'occasion du déploiement du logiciel PRISME¹⁶⁰, de mener une réflexion sur la mise en place d'un dossier unique de personnalité (DUP), à l'instar de celui obligatoire pour les mineurs, susceptible de contenir toutes les pièces utiles et d'être alimenté par l'ensemble des intervenants tout au long de la procédure. Au regard de son intérêt au stade pré-sentenciel, la mission, regrettant l'abandon de l'expérimentation initialement programmée dans le cadre de la loi de 2019, préconise de mettre en place un DUP pour les personnes majeures.

Recommandation n° 3. À l'attention du secrétariat général, de la direction des affaires criminelles et des grâces, de la direction des services judiciaires et de la direction de l'administration pénitentiaire : créer une trame d'enquête sociale dématérialisée alimentée automatiquement tout au long de la phase pré-sentencielle.

Recommandation n° 4. À l'attention du secrétariat général, de la direction des affaires criminelles et des grâces, de la direction des services judiciaires et de la direction de l'administration pénitentiaire : expérimenter la mise en place d'un dossier unique de personnalité pour les personnes majeures.

¹⁵⁷ *Application des peines, probation et insertion.*

¹⁵⁸ Cf. articles R. 113-53 et R. 113-54 du code pénitentiaire. Il serait prévu pour PRISME selon les informations communiquées par le secrétariat général.

¹⁵⁹ Cf. article 706-56-2 du CPP : le REDEX vise à faciliter et à fiabiliser l'évaluation de dangerosité d'une personne en mettant à disposition des magistrats et des experts, des données relatives à son passé et à ses antécédents. Accessible aux seules autorités judiciaires, il peut contenir les expertises, évaluations et examens psychiatriques, médico-psychologiques, psychologiques et pluridisciplinaires.

¹⁶⁰ *Probation, insertion, suivi, mesure, évaluation.* Destiné à remplacer APPI.

2.2.2 La place des acteurs à redéfinir

L'activité des ESR est partagée entre un service public et le secteur privé habilité¹⁶¹ auxquels sont confiées les mêmes missions, ce qui peut être source de défiance, voire de rivalités.

Les SPIP, surtout présents en phase post-sentencielle, craignent qu'un recours accru aux prestataires privés n'entraîne une marchandisation de leurs activités, tandis que ces derniers, plus investis dans la phase pré-sentencielle, estiment que leur savoir-faire et leur capacité d'innovation ne sont pas considérés à leur juste valeur par l'AP.

La forte présence des ASJ dans la phase pré-sentencielle est souvent expliquée par le manque de moyens des SPIP qui fait obstacle à ce qu'ils puissent assumer concomitamment l'ensemble des tâches. Toutefois, ce constat varie de manière importante localement, en raison, notamment, d'une présence disparate des ASJ sur le territoire.

La cohabitation du secteur associatif, des personnes physiques habilitées et des SPIP incite à s'interroger sur l'opportunité de délimiter plus clairement leurs compétences respectives.

Le rapport thématique produit dans le cadre des États généraux de la justice (EGJ)¹⁶² privilégie une répartition horizontale de celles-ci, consistant à *positionner en priorité les SPIP sur l'évaluation du risque de récidive et la conception de programmes de prise en charge adaptés aux problématiques de chaque probationnaire*, les ASJ prenant le relais pour *assurer la mise en œuvre effective des mesures décidées par les SPIP*. Une telle démarche revient donc à externaliser une partie de l'activité des SPIP en distinguant ce qui leur incomberait au titre de la conception de programme et du travail criminologique, de la seule prise en charge socio-éducative assurée par les ASJ. Cette même répartition des compétences est également suggérée par la conférence nationale des procureurs de la République (CNPR).

L'agrément ou l'habilitation des associations et des personnes physiques par l'AP, s'inspirant de la pratique suivie par la PJJ est une autre orientation possible.

Aujourd'hui, seules sont habilitées, les structures de placement extérieur, et donc, de fait, seules certaines ASJ ayant une activité diversifiée. L'habilitation apporterait pourtant des garanties relatives à la qualité des prises en charge et à la probité des personnels, ce qui paraît justifié au regard du caractère sensible des missions exercées. Une telle démarche permettrait aussi d'imposer des règles en matière de financement ou de recrutement.

¹⁶¹ Ce secteur regroupe les associations socio-judiciaires (ASJ) et les personnes privées habilitées. Pour la fluidité de la lecture, le présent rapport visera ces deux catégories d'intervenants dans la seule désignation d'ASJ.

¹⁶² Rapport du comité des EGJ (octobre 2021-avril 2022), annexe 16 relative à la justice pénitentiaire et de réinsertion.

Mais, plutôt que d'imposer un modèle unique, la mission estime préférable de laisser aux magistrats la liberté de choix du service saisi, en fonction des compétences et surtout des moyens disponibles dans les territoires.

Il lui apparaît cependant indispensable que les SPIP interviennent plus nettement dans la phase pré-sentencielle.

L'évolution positive des effectifs des SPIP¹⁶³ doit donc être poursuivie afin qu'ils puissent effectuer des investigations étoffées, dûment vérifiées, sur la personnalité des personnes déférées et engager, dès ce stade, la lutte contre la récidive en mobilisant les leviers adaptés.

La mission souligne d'ailleurs que la méthodologie d'intervention¹⁶⁴ des SPIP alliant *évaluation du risque* et *mobilisation des facteurs de protection* est tout à fait de nature à éclairer la décision du magistrat.

Recommandation n° 5. À l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : déterminer des modalités d'évolution de la doctrine d'emploi des services pénitentiaires d'insertion et de probation visant à accroître leur intervention au bénéfice des personnes placées sous-main de justice au cours de la phase pré-sentencielle.

2.3 Une offre de mesures de sûreté à renforcer

2.3.1 Améliorer l'existant

2.3.1.1 Une assignation à résidence trouvant difficilement sa place

Alternative à l'emprisonnement¹⁶⁵ introduite en 2009¹⁶⁶, l'ARSE, possiblement mobile, connaît un accroissement depuis 2016 mais demeure une mesure de sûreté dont le prononcé est encore très résiduel¹⁶⁷.

La mission a identifié divers freins pouvant expliquer le peu d'attrait manifesté par les juridictions pour cette mesure de sûreté.

En premier lieu, l'ARSE est un dispositif dont les modalités semblent mal appropriées par les juridictions, sans doute en raison de l'absence de relations régulières entre JI, JLD et SPIP et du peu de partenariat¹⁶⁸ mis en place pour assurer un déploiement efficace de la mesure¹⁶⁹.

¹⁶³ Tendait à atteindre la cible de 60 personnes suivies par CPIP, ratio recommandé par le Conseil de l'Europe.

¹⁶⁴ Circulaire DAP sur les méthodologies d'intervention, référentiel des pratiques opérationnelles n°1 (RPO1), avril 2018.

¹⁶⁵ Cf. annexe n°15.

¹⁶⁶ Cf. annexe n° 7 bis.

¹⁶⁷ Cf. *supra* 1.3.2.

¹⁶⁸ Cf. *supra* 2.1.1.

¹⁶⁹ Cf. annexes n°3 et 4 : 15 % des protocoles visent une convention relative à l'ARSE.

La mission souligne que le SPIP doit poursuivre un travail de communication sur le contenu et les modalités du suivi de cette mesure pour donner confiance aux magistrats mandants. La mission observe que le guide méthodologique de la surveillance électronique, diffusé par une circulaire conjointe du 28 juin 2013, reste l'unique document de référence pour l'ARSE, malgré son obsolescence manifeste et la recommandation du rapport de la mission d'audit portant sur la mise en œuvre des mesures de *bloc peines* d'avril 2023¹⁷⁰. En ce sens, la diffusion d'un guide de l'ARSE, envisagé certes depuis 2019, devrait contribuer à une meilleure connaissance de la mesure.

En deuxième lieu, le recours à cette mesure apparaît limité en raison des délais nécessaires à la réalisation de l'enquête de faisabilité et à la pose du dispositif électronique. En effet, celle-ci, décrite comme chronophage, s'opère souvent sans calendrier propre, soit au fur et à mesure des décisions rendues, soit en fonction de créneaux prédéfinis.

Les pratiques sont par ailleurs variables entre les ressorts, notamment en ce qui concerne les visites au domicile de la personne prévenue et la présence ou non d'un CPIP pour réaliser l'enquête de faisabilité, souvent laissée à la charge des personnels de surveillance du pôle dédié. Les magistrats évoquent également des délais de pose excessifs ou des refus du SPIP d'effectuer des visites à domicile. La notion même d'*enquête de faisabilité technique*, qui se réalise sans déplacement à domicile, apparaît très difficile à appréhender pour les magistrats et demeure un point de crispation fort¹⁷¹.

La mission relève que paradoxalement, les dispositions de la loi du 20 novembre 2023 relative à l'ARSE conditionnelle¹⁷² imposeront au 30 septembre 2024 que les SPIP adoptent des modalités plus agiles pour mener les enquêtes de faisabilité.

¹⁷⁰ Recommandation n° 1 du rapport d'avril 2023 de la mission d'audit de l'IGJ n° 030/22 portant sur la mise en œuvre des mesures de *bloc peines* : *finaliser [...] l'actualisation des guides sur l'ARSE et la DDSE*, à l'échéance du 1^{er} septembre 2023.

¹⁷¹ Dans certains ressorts, une visite à domicile pour évaluer l'environnement familial et social est imposée par les magistrats comme un préalable au prononcé d'une mesure de surveillance électronique, ce qui dans la phase pré-sentencielle est souvent peu compatible avec la temporalité de la procédure de défèrement, notamment hors des heures ouvrables ou lors des fins de semaine.

¹⁷² Cf. annexe n° 7 bis.

En troisième lieu, il convient de noter un problème d'articulation entre les acteurs concernant la gestion des modifications et des incidents. En effet, la lourdeur de la gestion des incidents techniques et des alarmes de violation est systématiquement évoquée comme constituant un facteur de dissuasion et une entrave au développement de l'ARSE. Les rares magistrats qui l'utilisent en dressent souvent un bilan négatif, soulignant la multiplication des sollicitations liées aux incidents et les contraintes de disponibilité importante qu'impose leur gestion¹⁷³. L'absence d'organisation de la gestion des incidents entre services pénitentiaires et judiciaires entraîne par ailleurs une démultiplication des tâches, tous les acteurs étant saisis du même incident. Si des modalités de gestion des incidents ont parfois été mises en place entre les autorités judiciaires¹⁷⁴ et les SPIP, celles-ci sont en général arrêtées lors de réunions de travail n'ayant donné lieu, au mieux, qu'à un simple compte-rendu qui n'engage que rarement les services.

La mission constate que cette absence de formalisation insécurise les magistrats. Dès lors, une protocolisation, qui pourrait intervenir selon un modèle national, permettrait de définir un schéma organisationnel de la gestion des modifications horaires et des incidents, clarifiant le rôle de chacun et les modalités d'information réciproques.

Enfin, l'imputation du temps passé sous ARSE sur le *quantum* de la peine d'emprisonnement prononcée, en cas de condamnation, a régulièrement été citée comme étant un frein important au prononcé de cette mesure¹⁷⁵.

Face à ces diverses critiques, la mission rappelle que la mesure de placement sous surveillance électronique, dans le cadre de l'exécution des peines, a mis elle-même plusieurs années à trouver sa place et à se développer.

Une acculturation des magistrats devrait pouvoir permettre une appropriation amplifiée de la mesure. La mission estime que c'est dès le stade de l'école nationale de la magistrature que celle-ci doit être travaillée en regards croisés.

Par ailleurs, la mise en œuvre de cette mesure devrait être facilitée, soit par des modalités simplifiées hors des heures ouvrables ou le week-end, soit par la conception d'un autre dispositif immédiat, même temporaire, de géolocalisation¹⁷⁶, permettant une définition de zones d'exclusion le temps de réaliser une enquête de faisabilité à brève échéance.

La mission est consciente que les contraintes inhérentes à la mise en place du dispositif ne pourront être résolues que par un renforcement des effectifs d'agents poseurs ou par la définition de conditions particulières de pose comme, par exemple, l'organisation de permanences *ad hoc* ou un passage par le greffe de l'établissement pénitentiaire de proximité.

¹⁷³ Certains indiquent avoir renoncé à recourir à la mesure pour cette raison.

¹⁷⁴ Elles concernent le plus souvent les services d'application des peines.

¹⁷⁵ Cette règle juridique est même qualifiée d'*injuste* par certains magistrats par rapport à la DP.

¹⁷⁶ Type ARSEM ou BAR.

Recommandation n° 6. À l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces, de la direction des services judiciaires et de la direction de l'administration pénitentiaire : rappeler le principe de la délégation au service pénitentiaire d'insertion et de probation des modifications horaires et de la gestion des incidents en matière d'assignation à résidence sous surveillance électronique et en préconiser le périmètre.

Recommandation n° 7. À l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : expérimenter des modalités dérogatoires de pose du dispositif d'assignation à résidence sous surveillance électronique en dehors des heures ouvrables et les fins de semaine.

2.3.1.2 Un contrôle judiciaire à fiabiliser davantage

Si le CJ est une mesure de sûreté plébiscitée en tant qu'alternative à la DP par les magistrats¹⁷⁷, son efficacité est parfois mise en doute tant sur le plan de la réalité des contrôles réalisés que sur celui de la fluidité des informations transmises au magistrat mandant.

Que le suivi du CJ relève du service public ou du secteur privé, les modalités mises en œuvre pour l'assurer sont souvent réactives, *a posteriori*, et assez peu préventives ou prospectives.

La personne suivie peut être convoquée régulièrement¹⁷⁸ mais des contrôles inopinés sont rarement opérés pour s'assurer de la réalité du respect des obligations. Pourtant, ce type de contrôle serait sans doute de nature à rappeler le contexte judiciaire de la mesure et à redonner confiance aux magistrats.

Les juges mandants critiquent par ailleurs un déficit de communication sur le contenu socio-éducatif du suivi effectué par l'ASJ ou le SPIP. Si un rapport de fin de mesure est généralement transmis, les magistrats déplorent de ne pas clairement identifier les actions qui sont conduites au profit de la personne suivie, tout autant d'ailleurs que le choix initial de ces actions, pas plus qu'ils ne sont informés du déroulement de la mesure en dehors de l'hypothèse de survenance d'incidents graves.

Par ailleurs, les CJ à fort contenu restent encore trop confidentiels et ne répondent souvent qu'à des priorités de politique pénale.

¹⁷⁷ Cf. *supra* 1.3.1.

¹⁷⁸ A un entretien initial pour présentation de la mesure et des obligations prononcées ; à échéance régulière pour des bilans intermédiaires ; à chaque fois qu'un incident le nécessite.

Sans faire de recommandation qui risquerait d'être inopérante, vis-à-vis notamment des ASJ, la mission souligne que l'offre de contenu et le choix de la démarche d'accompagnement mériteraient d'être davantage présentés et expliqués aux magistrats, tant pour valoriser les actions professionnelles engagées que pour pointer les éventuelles défaillances et construire ainsi une relation de confiance.

2.3.2 Étoffer l'offre

La population sous main de justice cumule un certain nombre de fragilités, parmi lesquelles une précarité sociale, un éloignement des dispositifs d'accompagnement social et un état de fragilité avec une prévalence de troubles mentaux ou de comportements à risques et d'addictions. Or, faute de solution crédible d'hébergement ou de prise en charge, les magistrats se tournent vers la DP.

Certains dispositifs encore en phase expérimentale répondent à ces problématiques.

Bonne pratique

Le projet Alternative à l'incarcération par le logement et le suivi intensif (AILSI) mis en place à Marseille est un programme qui cible les hommes plutôt jeunes, sans logement, atteints de troubles mentaux, la plupart du temps sans ancrage familial, ni travail et auteurs de délits mineurs. Dans le cadre de l'ESR, l'APCARS a vocation à orienter vers l'équipe d'intervention d'AILSI toute personne présentant des troubles de santé mentale et un hébergement précaire afin que lui soit proposé un suivi intensif. Ce suivi est susceptible de s'adosser à un CJ179. Alternative à la DP, une telle mesure est adaptée à une prise en charge ambulatoire du justiciable en vue d'une réinsertion par le biais de soins et d'un logement. Les enquêteurs de l'APCARS jouent un rôle déterminant de repérage et d'orientation lors des rencontres avec les personnes déférées en CI et, depuis 2023, en CPPV et en CRPC.

¹⁷⁹ Ou à un sursis probatoire en phase d'exécution des peines.

Dans le cadre des procédures de VIF, le CJPP¹⁸⁰ en est une autre illustration qui permet au JI et au JLD d'assortir le CJ d'une mesure de placement probatoire dans un hébergement, hors du logement conjugal. Ce dispositif allie protection des victimes et prise en charge des auteurs dans des structures spécialisées dans lesquelles ils bénéficient d'un suivi sanitaire, social, éducatif et psychologique. Le dispositif peut être complété avec d'autres comme le BAR. Dans le cadre d'un processus d'expérimentation piloté et financé par l'AP, il se déploie sur le fondement d'une convention tripartite entre les TJ, les SPIP et des associations mandatées. Le CJPP permet en outre d'assurer une continuité après la condamnation dans la mesure où la prise en charge initiée dès la fin de la GAV peut se poursuivre dans le cadre du prononcé à l'audience d'une alternative à l'emprisonnement.

Par ailleurs, la recherche de solutions alliant un hébergement et une prise en charge renforcée selon les problématiques personnelles identifiées, soit en hôpital psychiatrique, en centres de soins ou socio-éducatifs, ou en unités d'addictologie apparaît pertinente.

Bonne pratique

À titre expérimental, une convention a été signée à Toulouse entre le parquet du TJ et le CHU pour la mise en place d'une unité de psychiatrie légale permettant la réalisation des expertises psychiatriques des personnes mises en cause, mais également des victimes, dans le temps de la GAV. La prévalence de cette problématique chez les personnes poursuivies a conduit le parquet à faire instruire des expertises au plus tôt de la procédure pour un éclairage rapide sur l'opportunité des poursuites et l'opportunité de trouver des solutions alternatives de prise en charge sanitaire.

La mission suggère que soit engagée une réflexion visant à dupliquer les formes de certaines mesures d'aménagements de peines lors de la phase pré-sentencielle.

Certains magistrats ont ainsi pu relever qu'il serait opportun de créer des mesures de semi-liberté provisoires ou de placements extérieurs provisoires. La mission souligne cependant que les quartiers ou centres dédiés à l'exécution de ces mesures ne disposent pas toujours de places suffisantes permettant d'accompagner les fins de peine, ce qui réduit la possibilité de les utiliser avant toute condamnation.

¹⁸⁰ Cf. *supra* 1.3.3. Dans le prolongement de la circulaire du 9 mai 2019 relative aux améliorations du traitement des violences conjugales, du Grenelle des violences conjugales, de la loi du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille créant le BAR ; article 138-3 du CPP.

D'autres dispositifs similaires pourraient être envisagés dans des établissements pénitentiaires où des places seraient réservées aux personnes détenues provisoirement, sur le modèle du placement extérieur avec hébergement.

La mission souligne qu'une meilleure prise en compte des dimensions sociales, socio-éducatives, d'insertion et de soins dans le cadre des mesures de sûreté permettrait sans aucun doute de répondre plus spécifiquement aux besoins des mis en cause, tout en garantissant une réponse adaptée aux contraintes judiciaires et aux attentes des victimes.

Recommandation n° 8. À l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces, de la direction des services judiciaires et de la direction de l'administration pénitentiaire : organiser l'expérimentation de dispositifs de semi-liberté, de placements extérieurs provisoires ou de toute autre mesure permettant un hébergement et une prise en charge pluridisciplinaire de personnes en attente de jugement.

3. DES ORGANISATIONS A AMÉLIORER POUR LIMITER LE RECOURS À LA DÉTENTION PROVISOIRE

Les contraintes inhérentes au fonctionnement interne des juridictions et services en charge des mesures pré-sentencielles influent sur les conditions de recours à la DP dans le cadre des procédures rapides et de mise en œuvre des alternatives à l'incarcération provisoire. Elles conduisent à revoir la scission actuelle de l'organisation entre secteur public, relevant de l'AP, et secteur privé, régi par les services judiciaires. Si les pistes pour restreindre le recours à la DP apparaissent limitées, il est possible d'accroître la capacité de jugement des juridictions tout en diversifiant les modes de poursuite, au prix toutefois de choix procéduraux qui ne font pas l'unanimité.

3.1 Des limites inhérentes au fonctionnement des services à dépasser

3.1.1 Les contraintes pesant sur les juridictions

3.1.1.1 Des pics de tension le week-end

De nombreuses juridictions rapportent un recours accru à la DP les week-ends¹⁸¹, en l'absence de procédures d'audience rapides permettant une réponse pénale au fond dans le prolongement du défèrement.

¹⁸¹ Un premier président évoque une *bosse des week-ends*.

Il s'agit dès lors en majorité de DP de courte durée dans l'attente de comparution¹⁸².

La configuration des permanences de week-end, limitée aux seuls JI, juges des enfants (JE) et JLD renforcée par l'insuffisance des ESR sur cette période¹⁸³, ne permet pas de trouver des alternatives crédibles à la DP¹⁸⁴. De nombreuses juridictions soulignent que cette situation est particulièrement significative en matière de VIF, au regard de la nécessité d'éloignement du conjoint violent afin de limiter le risque de réitération et de l'absence de solution d'hébergement alternative. Il ressort également des entretiens une analyse partagée d'une délinquance plus violente et de garanties de représentation plus précaires, qui viennent limiter les mesures de sûreté adaptées autres que la DP¹⁸⁵.

Trop souvent, la DP semble donc s'imposer comme seule alternative pour répondre à des questions organisationnelles, la liberté devenant dès lors une simple variable d'ajustement.

La tenue d'audience de CI le week-end, *a minima* le samedi, telle que prévue, de leur propre initiative¹⁸⁶, dans certaines grandes juridictions de manière structurelle ou mise en place pour répondre à des situations d'urgence conjoncturelle¹⁸⁷, permet de fait de limiter le recours à la DP et de désengorger les audiences de CI du début de semaine. Cependant, ces options font alors l'objet d'une allocation importante de moyens : audience publique, nécessité de sécuriser l'accès au tribunal, augmentation du coût des astreintes pour le greffe et les magistrats du siège appelés à statuer¹⁸⁸.

¹⁸² L'enquête nationale sur la DP réalisée par la DAP évalue pour 2023 à 7,7 % le nombre d'affaires dans lesquelles des personnes placées en détention un vendredi ont été libérées la semaine suivante. La DISP de Paris cite quant à elle une étude sur les CA de Paris et de Versailles évaluant à 60 % le taux de personnes prévenues libérées dans les trois jours de leur placement en DP. Cette étude n'a pas été communiquée à la mission.

¹⁸³ Cf. *supra* 2.2.1.

¹⁸⁴ Un chef de juridiction indique que la situation de la DP le week-end prend *des allures de loterie, dépendant des équipes au parquet et au JLD*.

¹⁸⁵ Cf. rapport *Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question*, Cour des comptes, octobre 2023, : *le prononcé de courtes peines, plus longues, serait la réponse [des magistrats] face à des inculpés fortement ancrés dans la délinquance, affectés de troubles psychologiques ou addictifs, et, souvent, en situation de grande précarité sociale et dépourvus de logement*.

¹⁸⁶ Pour la période des prochains Jeux olympiques, la circulaire du garde des Sceaux du 15 janvier 2024 recommande d'assurer *un fonctionnement optimal des juridictions*.

¹⁸⁷ Certaines juridictions ont évoqué la tenue d'audiences le week-end pour répondre à l'afflux de défèrements lors des émeutes de juin et juillet 2023 – cf. rapport interministériel n° 62-23 d'août 2023 : mission d'analyse des profils et motivations des délinquants interpellés à l'occasion de l'épisode récent de violences urbaines - ou lors de la coupe du monde de rugby en septembre et octobre 2023. Ces audiences ne se limitaient pas à des CI mais également à des CRPC.

¹⁸⁸ Dans la cadre de la mise en place d'audiences de CRPC lors de la coupe du monde de rugby, une juridiction a estimé à 5 000 euros le coût d'une audience publique avec sécurisation du tribunal.

Au regard de la durée de droit commun des GAV, de l'activité pénale¹⁸⁹ des juridictions de groupe un, en ce compris les week-ends, la tenue d'une audience de CI le samedi pourrait permettre d'éviter des placements en DP uniquement destinés à sécuriser la comparution devant une juridiction en semaine, en excluant tout risque de réitération.

Cependant, au regard des moyens qui seraient nécessaires¹⁹⁰, la mission prend acte du principe de réalité qui s'impose aux juridictions, même si elle ne peut que rappeler l'incidence indéniable qu'une telle organisation aurait sur le nombre de DP.

3.1.1.2 *Le délicat point d'équilibre des ressources humaines et immobilières*

Plus généralement, l'une des pistes de réflexion évoquées par les chefs de juridiction pour réduire la durée de la DP serait d'augmenter le nombre d'audiences de jugement et dès lors, le taux de couverture des stocks, tant en première instance qu'en appel.

Ce point est également souligné s'agissant du contentieux des nullités de procédure à l'instruction devant les CHINS, dont les délais d'examen retardent d'autant la possibilité de clôturer une information¹⁹¹.

Cette option est également mise en avant, en termes de flux, pour les audiences de CI, dont l'augmentation est présentée comme permettant de réduire le nombre de DP prononcées sur renvoi et de préserver des horaires d'audience acceptables.

Ainsi, compte tenu de la durée de droit commun des GAV et de l'activité pénale statistiquement établie¹⁹² pour les TJ de groupes un et deux, la mission estime que le nombre de trois audiences de CI hebdomadaires apparaîtrait comme une fréquence minimum pour ces juridictions, permettant le lissage des flux et la contention tant du nombre de renvois que de la durée des audiences¹⁹³.

Cependant, il ressort également des entretiens qu'à effectif constant, l'option d'organiser des audiences pénales se heurte au moins à quatre limites.

D'une part, elle ne peut pas se faire au détriment des audiences civiles, auxquelles sont attribuées des salles d'audience et des ressources humaines.

¹⁸⁹ Source : Pharos juridictions de groupe 1.

¹⁹⁰ Cf. *infra* 3.3.2.

¹⁹¹ Il est fait fréquemment état d'une hausse significative des saisines directes et de prolongations exceptionnelles. Il est par ailleurs souligné que cette dernière tendance est appelée à s'accroître pour les affaires relevant des CCD, dont le délai d'audiencement à six mois paraît difficilement tenable.

¹⁹² Source : Pharos juridictions de groupes 1 et 2.

¹⁹³ Les fréquences actuelles varient de deux CI hebdomadaires à une CI quotidienne au sein de ces juridictions. Cf. annexe n°4.

D'autre part et plus généralement, il paraît nécessaire de préserver un point d'équilibre entre capacités de jugement pénal et les autres fonctions. Cette limite est caractérisée au parquet, au sein duquel le tour d'audience n'est qu'une activité dans le cadre d'une affectation à un autre service. Par ailleurs, au sein des compositions de jugement, les magistrats du siège exercent souvent d'autres fonctions et les mobiliser pour des audiences pénales supplémentaires conduit nécessairement à emboliser leur service. Cette conséquence est particulièrement significative dans les juridictions des groupes trois et quatre, au sein desquelles la présidence d'audience correctionnelle est en général partagée avec l'exercice d'un autre poste.

En outre, la capacité de jugement dépend des locaux à disposition. Les contraintes immobilières conduisent à lisser les calendriers d'audiencement au gré de la disponibilité des salles. Plusieurs juridictions ont souligné par exemple que les CDA, les CCD et les audiences des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) se partageaient les mêmes locaux, rendant nécessaires des arbitrages récurrents entre les créneaux d'audience et allongeant d'autant les délais de jugement.

Enfin, des juridictions pointent l'inadaptation de certaines salles d'audience à la matière pénale, soit en l'absence de *circuit détenu* pour y accéder, soit compte tenu du caractère obsolète du matériel informatique les équipant, allongeant au mieux la durée des audiences et les rendant, au pire, indisponibles à défaut de maintenance et de rénovation.

Recommandation n° 9. À l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction des services judiciaires : sensibiliser les juridictions de groupes un et deux à l'intérêt de tenir à *minima* trois audiences de comparution immédiate par semaine.

3.1.1.3 Des solutions locales trouvées à effectifs constants

D'autres voies de réduction des durées et du nombre de DP soumises à la mission, ne passant pas par la création d'audience mais par celle de la maîtrise des délais de jugement, mériteraient d'être explorées en fonction de la configuration du contentieux de chaque juridiction.

Bonne pratique

La mise en place à Toulon d'un *projet de juridiction* avec l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale du TJ a permis d'adopter une stratégie globale, dépassant le seul sujet du recours à la DP. Elaboré et discuté dans le cadre des instances de coordination¹⁹⁴, le projet, assorti d'un engagement du parquet à ne pas créer d'audiences supplémentaires, repose sur une méthode, une concertation et une adhésion. Il s'appuie sur deux axes de travail : (i) étayer le développement de l'offre de procédures rapides, pour sortir du choix binaire CI et CPV et permettre d'éviter la DP, avec des ordonnances pénales délictuelles défèrement, des compositions pénales sur défèrement et des CRPC défèrement. L'idée est également de rationaliser le nombre de CI et de revaloriser l'audience ; (ii) développer les alternatives à la DP¹⁹⁵.

S'inspirant du fonctionnement vertueux découlant d'une telle politique volontariste, la mission souligne que la fonction de juger apparaît ainsi revalorisée, d'une part, en offrant au parquet une pluralité de choix d'orientation et, d'autre part, en recentrant les audiences et l'expertise des magistrats sur des dossiers complexes, soit en raison des faits, soit en raison des profils des auteurs et des enjeux de peine.

En dehors d'une telle démarche globale, d'autres pratiques de maîtrise des délais d'audiencement et de jugement, comme le développement des *ORTC-CRPC* et des *ORTC à date*, méritent également d'être soulignées¹⁹⁶. Impliquant une forte concertation entre le parquet, le siège, le greffe et le barreau, elles visent principalement¹⁹⁷ à tirer profit de toutes les possibilités procédurales qui permettent de contourner les délais d'audiencement devant les TC.

Enfin, pour accélérer les renvois devant les juridictions de jugement, réduire la durée des audiences et le nombre de personnes à juger, des JIRS procèdent à des renvois partiels devant le TC¹⁹⁸, les personnes prévenues d'un même dossier ayant ainsi vocation à être jugées dans des temps différents, déterminés en fonction de l'ancienneté de leur mise en examen et de leur détention, outre leur degré d'implication dans les organisations criminelles concernées.

¹⁹⁴ Commissions d'audiencement et assemblées générales.

¹⁹⁵ Par la conclusion d'un protocole avec le SPIP sur le développement de l'ARSE, suivi par des instructions de politique pénales pour recourir à ce mode alternatif à la DP. La juridiction souligne que l'ARSE s'applique dans des dossiers d'information judiciaire, après une période de DP soit dans le cadre du débat de prolongation, soit en coordination avec l'avocat, dans le cadre d'une demande de mise en liberté.

¹⁹⁶ Cf. *infra* 3.3.

¹⁹⁷ Souvent à l'issue d'audits sur les stocks.

¹⁹⁸ Sur le fondement de l'article 182 du CPP.

Sans faire de recommandations procédurales spécifiques, susceptibles de ne pas être adaptées à chaque situation particulière, la mission souligne que ces bonnes pratiques, dont l'évocation trouverait toute sa place au sein des instances locales et régionales de pilotage¹⁹⁹, mériteraient d'être largement généralisées et institutionnalisées dans les juridictions.

Toutefois, l'impact de telles mesures sur le nombre de mandats de dépôt prononcés n'est pas, en l'état, quantifiable en raison de la singularité de chaque procédure.

3.1.2 Les contraintes pesant sur les partenaires

3.1.2.1 Une impulsion nouvelle à donner aux services pénitentiaires d'insertion et de probation

Face aux critiques liées à la qualité des ESR²⁰⁰, les SPIP mettent en avant le court délai de prévenance et de réalisation dans le cadre d'un défèrement, l'inadaptation des locaux judiciaires et les mauvaises conditions matérielles d'entretien et de recueil d'informations. Les magistrats quant à eux, font part de la rigidité de la *charte des temps* des SPIP, conduisant à de nombreuses indisponibilités alors que l'activité judiciaire exige une amplitude horaire large et continue.

Face à ce constat identique lors de la phase post-sentencielle, le rapport thématique remis dans le cadre des EGJ²⁰¹ par le groupe de travail *justice pénitentiaire et de réinsertion* préconisait d'expérimenter l'organisation d'une permanence des SPIP²⁰² à l'occasion et à l'issue des audiences du TC.

Sans aller jusqu'à l'organisation de permanences statiques au tribunal en matière pré-sentencielle, la mission estime néanmoins nécessaire une révision de l'organisation du travail au sein des SPIP afin d'assurer une parfaite adéquation avec les horaires de fonctionnement des services pénaux des juridictions.

Il apparaît que parmi les répondants au questionnaire adressé par la mission, un SPIP sur deux n'a pas mis en place de politique de service en matière de prise en charge des personnes prévenues en milieu fermé²⁰³. Par ailleurs, il ressort que seules 19 % des fiches d'information présentant l'offre de service des SPIP aux TJ mentionnent les CJ et 55 % les ARSE. En ce sens, quelques directeurs de SPIP insistent sur la nécessité de fixer des objectifs de service en milieu fermé²⁰⁴, pour adopter une démarche proactive en direction des personnes détenues prévenues ou de leur avocat.

¹⁹⁹ Cf. *supra* 2.2.

²⁰⁰ Cf. *supra* 2.2.

²⁰¹ *Rendre justice aux citoyens*, rapport du comité des EGJ, octobre 2021- avril 2022.

²⁰² Proposition n° 7 de ce rapport : expérimenter une permanence des SPIP dans les TC afin de favoriser une relation plus fluide avec les formations de jugement.

²⁰³ Cf. annexe n° 6.

²⁰⁴ Cf. annexe n° 6.

La mission considère que les contraintes inhérentes au fonctionnement des SPIP doivent désormais être dépassées. L'AP, préoccupée à juste titre de l'inflation de la population carcérale, aurait tout intérêt à revoir les modalités d'organisation de ces services durant la phase pré-sentencielle afin de limiter autant que faire se pourrait le recours à la DP.

Aux termes de la circulaire de la DAP du 19 mars 2008²⁰⁵, les SPIP interviennent auprès des personnes incarcérées prévenues ou condamnées et, sur saisine des autorités judiciaires, pour les mesures pré-sentencielles et post-sentencielles²⁰⁶. Les interlocuteurs de la mission ont toutefois souligné que les priorités d'action de la DAP ont conduit les SPIP à se désengager du domaine pré-sentenciel et à consacrer leurs moyens à l'intervention post-sentencielle.

La mission constate ainsi que le réinvestissement du pré-sentenciel par les SPIP se limite, selon les orientations de l'AP, au seul domaine de l'ESR par le biais de protocoles locaux signés dans chaque ressort entre le TJ, le SPIP et la ou les associations²⁰⁷.

Les effectifs des SPIP sont passés d'à peine plus de 4 000 agents en 2013 à plus de 6 000 en 2023²⁰⁸.

Toutefois, il ressort du questionnaire SPHINX²⁰⁹ que pour les répondants, la part d'ETP de personnels d'insertion et de probation consacrée à la prise en charge des personnes prévenues est évaluée en moyenne à 20 % en milieu fermé et à 8 % en milieu ouvert, hors ESR, soit au total un peu plus d'un quart de leurs effectifs. 36 % des directeurs de service ayant répondu estiment cette proportion suffisante en pré-sentenciel pour le milieu fermé et 66 % pour le milieu ouvert.

Pour la mission, outre la révision des organisations de travail et la remobilisation de leur action en matière pré-sentencielle²¹⁰, il serait notamment utile de réorienter les SPIP de manière prioritaire sur les profils de personnes prévenues nécessitant le plus de suivi, de contrôle et d'actions d'insertion²¹¹. Ainsi, les personnes prévenues confiées aux SPIP dans le cadre d'une ARSE ou d'un CJ renforcé, notamment d'un CJPP, pourraient bénéficier de modalités d'évaluation et de prise en charge identiques à celles mises en œuvre dans le cadre de l'exécution des peines alternatives à l'incarcération.

²⁰⁵ 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.

²⁰⁶ Outre les mesures alternatives aux poursuites.

²⁰⁷ Fiche technique n°1, *Le réinvestissement de la phase pré-sentencielle par le service pénitentiaire d'insertion et de probation*, diffusée dans le cadre de la mise en œuvre de la LPJ du 23 mars 2019. Les personnes physiques habilitées ne sont pas intégrées dans le dispositif de l'AP.

²⁰⁸ Rapport d'information n° 353, intitulé SPIP : la lutte contre la récidive mise à l'épreuve, de M. Mercier et L. Harribey, au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 15 février 2023.

²⁰⁹ Cf. annexe n° 6.

²¹⁰ Cf. *supra* 2.2.2.

²¹¹ Circulaire de la DAP n° 113/PMJ1 du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP.

Cette remobilisation des SPIP dans la prise en charge des personnes prévenues renforcerait le projet de la DAP de rénover son approche de l'évaluation de la récidive, [...] au-delà de la seule incarcération, en prenant notamment en compte l'ensemble du parcours pénal²¹².

Recommandation n° 10. À l'attention de la direction de l'administration pénitentiaire : revoir la charte des temps des services pénitentiaires d'insertion et de probation afin d'assurer son adéquation avec les horaires de fonctionnement des services pénaux des juridictions.

3.1.2.2 Les modalités d'intervention du secteur privé à réévaluer

Concernant les personnes majeures, la réalisation des ESR ou l'exécution des mesures de CJ peuvent être confiées à des acteurs très différents, SPIP, ASJ, personnes physiques ou forces de sécurité intérieure (FSI)²¹³.

La situation varie d'un ressort à un autre, en fonction d'une multitude de facteurs, souvent historiques. Cette hétérogénéité est accentuée par les modalités d'habilitation des personnes physiques ou morales chargées de ces mesures, qui incombe soit aux TJ, soit aux CA²¹⁴.

La mission n'a pas trouvé trace d'un pilotage, au plan national, de l'action des personnes physiques et morales ainsi habilitées, ni d'une coordination institutionnalisée entre les directions et services intéressés du ministère. Ainsi, il n'existe ni annuaire national des personnes habilitées²¹⁵, ni statistique consolidée de leur activité pré-sentencielle.

Par ailleurs, ni les CA, ni les DISP visitées n'ont mis en place de structure d'échanges et de concertation avec les personnes habilitées en matière pré-sentencielle opérant sur leur territoire, en-dehors de la signature des protocoles initiés à la suite de la réforme du *bloc peines*²¹⁶.

²¹² Ibid.

²¹³ Cf. *supra* 2.2.1. Les FSI peuvent aussi intervenir dans l'exécution d'un CJ.

²¹⁴ Articles 41, 81, 138 et R. 16 du CPP.

²¹⁵ Il a été indiqué à la mission que les juridictions vont chercher l'information sur la carte mise en ligne par la fédération Citoyens et Justice.

²¹⁶ Fiche technique n°1, *Le réinvestissement de la phase pré-sentencielle par le service pénitentiaire d'insertion et de probation*, diffusée dans le cadre de la mise en œuvre de la LPJ du 23 mars 2019. Les personnes physiques habilitées ne sont pas intégrées dans le dispositif de l'AP.

Deux rapports récents proposent néanmoins d'étendre le rôle de l'AP en matière pré-sentencielle. Outre le rapport thématique du groupe de travail pénitentiaire des EGJ de 2022²¹⁷, le rapport d'information du Sénat de 2023²¹⁸ relève que *certaines souhaiteraient même faire du SPIP l'interlocuteur unique du magistrat*²¹⁹. Toutefois, prenant en considération les réserves et les craintes suscitées par cette hypothèse, il souligne la nécessité d'instaurer un *dialogue et une concertation plus approfondis entre la DAP et le secteur associatif* et de *rétablir la confiance avant d'envisager une remise en cause de l'organisation actuelle*.

Dans leur contribution écrite en réponse au questionnaire de la mission²²⁰, quelques DFSPIP ont formulé des suggestions similaires, tendant à confier aux SPIP l'habilitation, la formation ou le contrôle de gestion du secteur associatif.

Au regard de l'hétérogénéité du système actuel, la mission estime nécessaire d'offrir un cadre d'action harmonisé en matière pré-sentencielle sur l'ensemble du territoire national.

Elle suggère que la DAP, à l'instar de la DPJJ, mette en place au niveau central et déconcentré une politique d'habilitation, de financement et d'évaluation des personnes habilitées en matière pré-sentencielle. Cette évolution pourrait conduire à revoir le principe de financement actuel sur des crédits évaluatifs au titre des frais de justice et le mode d'habilitation des intervenants.

Les représentants associatifs entendus par la mission ne sont pas favorables à une telle évolution. Ils se décrivent comme des spécialistes de l'urgence en matière d'ESR et des professionnels du CJ socio-éducatif. Ils mettent en avant leur souplesse d'organisation permettant d'assurer une présence continue dans les tribunaux, leur capacité à évoluer en fonction des besoins des magistrats et à innover.

Concernant leur rémunération sur les frais de justice, ils estiment qu'un paiement à l'acte permet une rémunération plus juste qu'une subvention annuelle en cas de hausse continue d'activité, comme cela a été observé depuis l'adoption de la LPJ en 2019.

Soulignant les améliorations induites par les récentes revalorisations du tarif des ESR²²¹, ils attirent l'attention sur l'absence d'évolution de celui des CJ depuis 20 ans, alors que la durée de ces mesures excède régulièrement le seuil tarifaire de 36 mois et que la demande de contenu renforcé et professionnalisé de la part des juridictions les contraint à internaliser des ressources humaines spécialisées.

²¹⁷ Ibid. Cf. *supra* 2.2.2.

²¹⁸ Ibid.

²¹⁹ Le SPIP serait alors le destinataire de tous les mandats judiciaires et il pourrait éventuellement sous-traiter certaines mesures à une association.

²²⁰ Cf. annexe n° 6.

²²¹ Cf. *supra* 2.2.

Face à l'éventail des options possibles, partenariat étendu, subventionnement, habilitation nationale ou régionale, et des transferts de charges potentiels entre directions, la mission estime nécessaire de lancer une vaste concertation associant l'ensemble des directions, juridictions, services pénitentiaires, personnes morales et physiques habilitées.

Recommandation n° 11. À l'attention de la direction des services judiciaires, de la direction de l'administration pénitentiaire et de la direction des affaires criminelles et des grâces : mener une concertation associant les juridictions, les services pénitentiaires et l'ensemble des personnes habilitées en vue d'harmoniser et rationaliser les conditions d'habilitation, d'intervention, d'évaluation et de financement des personnes morales et physiques intervenant en matière pré-sentencielle.

3.2 Des perspectives limitées pour réduire la durée de la détention provisoire au stade de l'instruction

3.2.1 Une réduction des délais de traitement difficile à envisager

3.2.1.1 Des contraintes systémiques pesant sur les juges d'instruction

L'allongement observé de la durée de DP en phase d'instruction²²² s'explique en premier lieu par le poids croissant des ouvertures d'informations judiciaires pour crimes, pour lesquels le premier mandat de dépôt délivré est susceptible de durer un an sans que ne se pose la question de sa prolongation²²³.

²²² Cf. *supra* 1.2.2.1.

²²³ Cf. annexe n° 9.

Toutefois, en 2022, près d'un mis en examen sur deux²²⁴, détenu provisoirement en vertu d'un mandat de dépôt criminel au moment du règlement²²⁵ a été renvoyé devant un TC à la clôture de l'information²²⁶. En effet, les critères de correctionnalisation ne sont pas harmonisés et, en opportunité, restent à la discrétion du JI²²⁷. Les avis sont partagés sur l'impact de la généralisation des CCD sur le recours à la correctionnalisation²²⁸. Le comité d'évaluation et de suivi de la CCD²²⁹ énumère la diversité des éléments d'appréciation retenus par le JI, parmi lesquels la politique pénale du parquet, les délais d'audience, la qualité des débats à l'audience correctionnelle ou le niveau d'indemnisation des parties civiles²³⁰.

Évitant cet écueil, certains pays de l'Union européenne²³¹ ont fait le choix d'une durée unique de la prolongation de la DP, tous types d'infractions confondus, tout en conservant des durées maximales différenciées selon les seuils de peine encourue actuels.

L'augmentation des durées de DP en phase d'information judiciaire résulte en second lieu d'un allongement de celles des investigations, pour des raisons multiples²³² et bien identifiées²³³. Parmi les mesures susceptibles de réduire les délais de DP, l'exécution des commissions rogatoires par les services d'enquête gagnerait à faire l'objet d'un suivi²³⁴ comparable à celui des enquêtes préliminaires, selon les mêmes modalités pour la gendarmerie et la police nationales²³⁵.

Par ailleurs, la demande croissante d'expertises justifierait une adaptation de leur tarification, avec une majoration tenant compte de l'urgence attachée à la DP²³⁶.

²²⁴ 47% : source DAP/EX3.

²²⁵ Au moment du règlement, ces personnes représentent 29% du total des mis en examen en DP, tous types de mandats de dépôt confondus, source : DAP/EX3.

²²⁶ Cf. annexe n° 16 : évolution de la qualification des mandats dépôts au moment du règlement de l'information judiciaire.

²²⁷ Cf. circulaire de la DACG du 7 décembre 2022.

²²⁸ Avis de 50% des juridictions interrogées par la DACG en fin d'année 2023.

²²⁹ Institué par l'article 9 de la loi du 22 décembre 2021 précitée et le décret n° 2022-16 du 7 janvier 2022 relatif au comité d'évaluation et de suivi de la cour criminelle départementale.

²³⁰ Rapport du comité d'évaluation et de suivi de la CCD d'octobre 2022.

²³¹ Belgique, Irlande, Pays-Bas. Cf. annexe n°7.

²³² Cf. *supra* 1.2.2.1.

²³³ Cf. rapport de l'IGJ du 18 novembre 2021 sur l'état des stocks : nature des dossiers, engorgement des services d'enquête et des cabinets d'instruction, coopération internationale dont les délais ne sont pas maîtrisables, recours à des experts et des techniciens en nombre insuffisant, priorité donnée aux dossiers avec détenus au détriment des autres affaires, risques procéduraux en l'absence de trames et de logiciel-métier adaptés à la fonction, complexité et lourdeur de la procédure.

²³⁴ Cf. *supra* 2.1.2.

²³⁵ Cf. fiche n°38 [B2-2.2] du référentiel IGJ *Tribunal judiciaire*, relative aux stratégies d'instruction.

²³⁶ Ce délai est estimé par des interlocuteurs de la mission entre six et 18 mois selon les experts psychiatres et au moins 12 mois pour les expertises en matière de téléphonie.

De même, l'interrogatoire ou la confrontation d'un mis en examen en DP par un JI devrait être considéré comme relevant d'un enjeu procédural majeur²³⁷ justifiant qu'une demande d'extraction judiciaire soit honorée sans difficulté.

Plusieurs interlocuteurs de la mission ont également fait part de l'incidence de l'accroissement des contraintes procédurales sur la charge et le temps de travail. Le rapport thématique remis dans le cadre des EGJ²³⁸ par le groupe de travail sur la *simplification de la justice pénale* observe que *l'instruction n'a fait, à ce jour, que l'objet d'adaptations ponctuelles et marginales et qu'aucune réforme globale [n'a] été envisagée afin [de l'] améliorer.*

La mission n'a pas identifié de nouvelles pistes d'allègement de la procédure d'instruction préparatoire de nature à contribuer à une diminution de la DP. Elle observe cependant une tendance croissante des parquets à renoncer à une ouverture d'information judiciaire en matière correctionnelle. En définitive, les pistes d'amélioration de la durée des informations préparatoires, qui interagissent sur celle de la DP, relèvent plus des moyens alloués aux investigations, extractions et expertises, qu'aux allègements procéduraux.

3.2.1.2 Une durée préoccupante de la procédure devant les chambres de l'instruction

La durée croissante des informations judiciaires s'explique également par une saisine accrue des CHINS²³⁹, alors même que les décisions relatives à la DP sont rendues dans les délais courts impartis par la loi.

L'accroissement du contentieux de la DP dans certains ressorts sature leur capacité de jugement et les empêche de traiter dans des délais satisfaisants les requêtes portant sur le fond²⁴⁰. Cette situation d'engorgement, mal appréhendée au plan national en l'absence de statistiques détaillées²⁴¹, entraîne d'importants ralentissements dans l'avancement des procédures concernées²⁴², selon l'ensemble des magistrats rencontrés par la mission. De fait, le délai théorique d'écoulement des stocks des CHINS les plus chargées ne cesse d'augmenter. La situation ne reflète pas nécessairement un accroissement du nombre de procédures d'instruction.

²³⁷ Le rapport du groupe de travail sur les extractions judiciaires de la DACG de juin 2023 ne contient aucune préconisation sur ce point.

²³⁸ Ibid.

²³⁹ Cf. *supra* 1.2.2.1.

²⁴⁰ Portant notamment sur la régularité et le règlement des procédures, les mesures d'instruction et les saisies.

²⁴¹ A titre d'exemple, les saisines aux fins de prolongation exceptionnelle de la DP après décision de mise en accusation ne font pas l'objet d'un suivi normalisé.

²⁴² En dépit des dispositions de l'article 187 du CPP, qui posent le principe de la poursuite de l'information en cas de recours pendant devant la CHINS.

Le rapport de 2022 du groupe de travail de la DACG sur les CHINS évoque, parmi les facteurs explicatifs, une instrumentalisation de la procédure dans certaines affaires. Plusieurs interlocuteurs ont également souligné la multiplication de situations dans lesquelles des détenus provisoires cherchent à provoquer des failles procédurales pour obtenir une remise en liberté. Selon le même groupe de travail, la marge de manœuvre pour faire évoluer les règles de fond et de procédure reste faible.

A l'instar de l'IGJ²⁴³, il suggère toutefois d'alléger quelques obligations et formalités²⁴⁴, d'écourter les délais de recours²⁴⁵, d'accélérer la clôture de l'instruction ou de rationaliser quelques éléments de procédure²⁴⁶.

La mission partage ce diagnostic. Au regard de la situation tendue des CHINS de certaines CA, elle recommande qu'une attention particulière soit portée par la DSJ sur les demandes de renfort des chambres de l'instruction présentées par les chefs de cour, motivées par la réduction des délais de traitement des procédures, qui ont un impact direct sur la durée globale de DP²⁴⁷.

²⁴³ Cf. IGJ : rapport d'inspection de fonctionnement n° 37-21 d'avril 2021 sur la gestion et le suivi des détentions provisoires en matière de terrorisme, recommandations n° 12 et 13.

²⁴⁴ Dont : prévoir la possibilité pour le JI de faire entendre sous le régime de la GAV une personne nommément visée par un réquisitoire introductif, préalablement à son éventuelle audition ; supprimer la nécessité d'obtenir l'autorisation de la partie civile pour être entendue par les enquêteurs dans le cadre d'une commission rogatoire ; aligner les régimes procéduraux de l'ensemble des techniques spéciales d'enquête en réduisant le recours au JLD dès lors que les ordonnances du JI sont spécialement motivées.

²⁴⁵ Dont : réduire le délai pour former une requête en annulation, à un délai qui pourrait être de trois mois sous réserve d'une expertise plus approfondie ; prévoir un délai unique d'instruction de deux ans pour les crimes et délits à l'issue duquel les parties pourraient solliciter la clôture du dossier, le JI pouvant en ordonner la poursuite par ordonnance motivée ; permettre le recours élargi à la visioconférence y compris pour les mis en examen en France et à l'étranger ; réformer la procédure devant la CHINS dans le sens d'une procédure écrite sur le contentieux de la nullité, des demandes d'actes, des saisies, à l'exception de celui de la DP et de celui portant sur l'ordonnance de clôture.

²⁴⁶ Il propose ainsi de créer un mécanisme d'irrecevabilité de plein droit des appels formés à l'encontre des décisions de rejet de demandes de mise en liberté lorsqu'un autre appel ou une demande de mise en liberté directe ayant le même objet est pendant(e) devant la CHINS. Cette proposition reprend la recommandation n°13 du rapport précité de l'IGJ d'avril 2021 ainsi libellée : *étendre à la chambre de l'instruction la disposition, prévue devant le juge d'instruction, selon laquelle, à peine d'irrecevabilité, aucune demande de mise en liberté ne peut être formée tant qu'il n'a pas été statué, dans les délais prévus par la loi, sur une précédente demande.*

²⁴⁷ Cf. *infra* recommandation n° 13.

3.2.2 Une limitation du recours à la détention provisoire difficile à mettre en œuvre

3.2.2.1 Des propositions de réforme inabouties

D'autres pistes de maîtrise de la durée de la DP en cours d'information judiciaire ont été évoquées en-dehors des travaux de la mission.

Le rapport du chantier de la justice sur le sens et l'efficacité des peines de 2018²⁴⁸ propose de réduire le nombre de prolongations de DP²⁴⁹ pour certains types d'infractions ou lorsque la peine encourue est inférieure à un certain *quantum*. Le rapport de l'Assemblée nationale du 19 juillet 2023²⁵⁰ suggère de modifier le seuil de placement en DP ou celui de sa prolongation et d'en préciser les critères. Ces préconisations n'ont pas été intégrées dans le CPP.

La mission observe toutefois que la jurisprudence se montre de plus en plus exigeante sur l'appréciation circonstanciée des critères de DP²⁵¹ et restrictive au fur et à mesure que la détention se prolonge.

La Commission européenne encourage quant à elle les États membres à accorder une attention particulière à la manière dont le suspect a rempli les obligations qui ont pu lui être imposées lors de procédures pénales antérieures²⁵². Cette solution a été transposée dans le CJPM, en exigeant, parmi les conditions de placement d'un mineur en DP, qu'il ait déjà fait l'objet d'une mesure éducative, de sûreté ou d'une peine prononcée dans le cadre d'une autre procédure, *ayant donné lieu à un rapport datant de moins d'un an*²⁵³. Ces dispositions ont pour corollaire l'instauration de délais de jugement très courts, que le mineur soit détenu ou libre²⁵⁴.

Toutefois, au regard de la diversité des acteurs en charge du suivi pré-sentenciel et des difficultés rencontrées actuellement par les SPIP²⁵⁵, la mission estime que la transposition des dispositions du CJPM²⁵⁶ aux majeurs se heurterait à des difficultés pratiques aujourd'hui insurmontables.

²⁴⁸ Rapport du chantier de la justice sur le sens et l'efficacité des peines remis en janvier 2018 par B. Cotte et J. Minkowski à la ministre de la justice.

²⁴⁹ Voire de les interdire.

²⁵⁰ Ibid.

²⁵¹ Cf. annexe n° 7 bis.

²⁵² Recommandation (UE) 2023/681 de la Commission du 8 décembre 2022 relative aux droits procéduraux des suspects et des personnes poursuivies faisant l'objet d'une détention provisoire ainsi qu'aux conditions matérielles de détention.

²⁵³ Article L. 423-4 2° du CJPM. Cet article précise que, si ce rapport n'a pas déjà été déposé, il peut être requis par le procureur de la République à l'occasion du défèrement.

²⁵⁴ Respectivement moins d'un mois et moins de trois mois.

²⁵⁵ Cf. *supra* 3.1.2.

²⁵⁶ Article L. 423-4 2° du CJPM.

3.2.2.2 Des incitations opportunes quant aux mesures alternatives

Encourageant les Etats membres à élargir l'éventail de mesures alternatives à la DP²⁵⁷, la Commission européenne les invite à veiller, à la situation personnelle et sociale du suspect, et en particulier à ses attaches sociales, précisant que le fait que le suspect n'est pas ressortissant du pays où l'infraction est censée avoir été commise ou n'a aucun autre lien avec celui-ci, n'est pas, en soi, suffisant pour conclure qu'il y a risque de fuite. Elle préconise ainsi d'informer les ressortissants étrangers de la possibilité de demander que l'exécution de [...] leurs mesures de contrôle pré-sentencielles soit transférée dans le pays dont ils ont la nationalité ou leur pays de résidence permanente²⁵⁸.

Les annexes des rapports annuels du ministère public relatives à l'entraide pénale internationale révèlent un très faible recours aux instruments juridiques tendant à la reconnaissance et à l'exécution d'une décision de placement sous CJ²⁵⁹ ou d'une décision de protection européenne²⁶⁰ prise dans le cadre d'un placement sous CJ, à la demande de la France ou d'un autre Etat membre de l'Union européenne, et ce malgré une sensibilisation importante des juridictions²⁶¹.

Ainsi, sans modifier les textes existants, la mission estime utile que la DACG et la DAP adoptent la même démarche que celle initiée dans le cadre de la dépêche du 19 novembre 2019 favorisant la détection des détenus éligibles à l'exécution de leur peine d'emprisonnement dans leur Etat d'origine ou de résidence²⁶².

Il pourrait être ainsi mis à disposition des juridictions des outils facilitateurs pour l'exécution de CJ dans un autre Etat membre, concernant, par exemple, la vérification préalable de la situation de vie dans ce pays et la communication avec les autorités étrangères en charge de l'exécution de ce contrôle.

Recommandation n° 12. À l'attention du secrétariat général, de la direction des affaires criminelles et des grâces, de la direction de l'administration pénitentiaire et de la direction des services judiciaires : favoriser la possibilité, pour les juridictions, d'ordonner l'exécution de mesures de contrôle pré-sentencielles dans les pays membres de l'Union européenne dont les mis en examen ont la nationalité ou dans lesquels ils ont leur résidence permanente.

²⁵⁷ Ibid.

²⁵⁸ Comme le prévoient la décision-cadre 2008/909/JAI et la décision-cadre 2009/829/JAI(70); recommandation (UE) 2023/681 de la Commission du 8 décembre 2022.

²⁵⁹ Articles 696-48 à 696-89 du CPP.

²⁶⁰ Articles 696-90 à 696-107 du CPP.

²⁶¹ Circulaire du 11 août 2016 présentant les dispositions de la loi n° 2015-993 du 17 août 2015 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France relatives à l'exécution transfrontalière des décisions de placement sous contrôle judiciaire (articles 696-48 à 696-89 du CPP); Circulaire du 10 août 2016 présentant les dispositions de la loi n° 2015-993 du 17 août 2015 relatives à la décision de protection européenne (articles 696-90 à 696-107 du CPP)

²⁶² Dépêche du 19 novembre 2019 relative à la procédure européenne de reconnaissance mutuelle des peines privatives de libertés (DC 2008/909/JAI) – mise à disposition d'outils facilitateurs.

3.3 Des voies de réduction de la détention provisoire au stade du jugement à emprunter

3.3.1 Un resserrement des délais de jugement criminel à assurer

3.3.1.1 Une augmentation peu maîtrisable de la durée de détention provisoire devant les juridictions criminelles

La situation de l'audiencement criminel²⁶³, très disparate selon les départements²⁶⁴, a atteint un seuil préoccupant en fin d'année 2022²⁶⁵. Le délai théorique d'écoulement des stocks²⁶⁶ est passé d'une moyenne de 12,4 mois en 2019 à 16,4 mois en 2022, après un pic à 19,8 mois en 2020²⁶⁷.

L'instauration d'une réunion préparatoire criminelle²⁶⁸ et la généralisation des CCD au 1er janvier 2023 n'ont, à ce jour, pas suffi à inverser la tendance. Le nombre de dossiers en attente de jugement²⁶⁹ devant les CDA et les CDD²⁷⁰ a ainsi augmenté de 22 % en dix mois²⁷¹ au cours de l'année 2023.

Selon la mission, cette difficulté à maîtriser les stocks est d'abord due à l'augmentation du nombre d'affaires criminelles nouvelles reçues par les parquets et, par conséquent, du nombre de réquisitoires introductifs criminels et OMA²⁷².

Elle s'explique aussi par un taux d'appel²⁷³ des arrêts des CCD, supérieur à 20 %²⁷⁴ et des CDA de première instance, supérieur à 30 %²⁷⁵, sur un volume d'affaires en augmentation²⁷⁶.

²⁶³ Cf. *supra* 1.2.2.2.

²⁶⁴ Cf. annexe n° 17 : Situation de l'audiencement criminel.

²⁶⁵ Observatoire des cours d'assises, Pôle d'évaluation des politiques pénales, DACG, déc. 2023.

²⁶⁶ Indicateur de performance du programme budgétaire 166 justice judiciaire.

²⁶⁷ Le projet annuel de performance du programme 166 pour le projet de loi de finances 2022 prévoyait un délai de 12 mois pour 2022.

²⁶⁸ Articles 276-1 et D 45 à D 45-1-3 du CPP.

²⁶⁹ Selon les inventaires des juridictions transmis à la DACG.

²⁷⁰ En première instance ou en appel, rapport du groupe de travail sur l'audiencement criminel mis en place par la DACG en 2015.

²⁷¹ Passant de 3 609 au 31 décembre 2022, à 4 399 au 31 octobre 2023. Source : réponses des juridictions au questionnaire SPHINX de la DACG sur l'audiencement criminel au 24 janvier 2024.

²⁷² Note sur l'analyse du questionnaire SPHINX relatif à l'audiencement criminel de la DACG du 2 février 2024. L'augmentation du nombre d'OMA répond à l'un des objectifs de la création de la CCD qui est de réduire la pratique de correctionnalisation d'un certain nombre de crimes.

²⁷³ Le comité d'évaluation et de suivi de la CCD souligne toutefois, dans son rapport d'octobre 2022, la nécessité de prendre en compte les éventuels désistements qui peuvent intervenir longtemps après la décision d'appel.

²⁷⁴ Cf. rapport de la commission d'étude et de réflexion sur les CDA et CCD, JP Getti, janvier 2021 : ce taux représentait 21 % des arrêts de CDD en juillet 2020. Le comité d'évaluation et de suivi des CCD évalue, dans son rapport d'octobre 2022, ce taux d'appel entre 21 % et 23 %.

²⁷⁵ Sources : Note de la DACG du 2 février 2024 et Observatoire des CDA de la DACG 2023.

²⁷⁶ Sources : Note de la DACG du 2 février 2024 et Observatoire des CDA de la DACG 2023.

Elle résulte enfin d'une érosion de la capacité de jugement en matière criminelle, sous l'effet conjugué de la diminution de l'amplitude journalière des audiences, de l'augmentation de la durée du procès et de la difficulté persistante de créer des sessions supplémentaires²⁷⁷.

Les juridictions visitées par la mission, confrontées à des délais d'audience qualifiés de déraisonnables, font état de l'impossibilité actuelle de juger un accusé détenu dans le délai initial de DP²⁷⁸. Les saisines de la CHINS aux fins de prolongation de la DP à titre exceptionnel augmentent de façon exponentielle dans plusieurs ressorts, contribuant à un accroissement important de la durée de DP²⁷⁹.

Par ailleurs, le comité d'évaluation et de suivi de la CCD relève, en octobre 2022, que les délais de jugement des dossiers avec des accusés libres sont tels *qu'il en résulte un effet pervers conduisant à maintenir en détention des personnes mises en examen afin de les juger plus rapidement*.

Selon plusieurs interlocuteurs de la mission, au regard de l'encombrement devenu structurel de l'audience criminelle²⁸⁰, la motivation des raisons²⁸¹ et des *diligences particulières* apportées à la poursuite de la procédure²⁸², conduisant à l'impossibilité d'audier les dossiers criminels dans les délais prévus par la loi²⁸³, devient de plus en plus difficile pour justifier la prolongation exceptionnelle de la DP. Dans ce contexte, les remises en liberté en raison du caractère déraisonnable des délais de jugement criminel risquent de se multiplier.

²⁷⁷ Le nombre de jours d'audience tenus par les CDA et CDD s'est ainsi élevé à 9 019 en 2021, 8 398 en 2022 et 8 869 en moyenne pondérée en 2023. Source : Note de la DACG du 2 février 2024.

²⁷⁸ Malgré un dispositif transitoire prévu par la loi du 22 décembre 2021, qui anticipait déjà la nécessité d'une deuxième prolongation de la DP d'une durée de six mois pour les personnes détenues renvoyées devant la CCD avant le 1^{er} mars 2023.

²⁷⁹ Ainsi, une CHINS a été saisie de 29 demandes de prolongation à titre exceptionnel au 30 novembre 2023, contre 9 en 2022, ce qui représente une hausse potentielle de 14,5 années de DP maximale supplémentaire. Une autre a été saisie de 100 demandes de prolongation à titre exceptionnel en 2023, soit une hausse potentielle de 50 années de DP supplémentaires.

²⁸⁰ Cf. rapport IGJ précité de mars 2024 sur l'organisation de la chaîne pénale en matière criminelle.

²⁸¹ La Cour de cassation a ainsi jugé *qu'en se bornant à indiquer que plusieurs affaires d'assises avaient fait l'objet de renvois en raison de la maladie d'un magistrat, d'un greffier, d'un avocat, d'un accusé ou d'une partie civile, sans rechercher la réalité de ces éléments ainsi que leur impact sur le fonctionnement récent de la cour d'assises et l'audience de l'affaire, le président de la chambre de l'instruction n'a pas justifié sa décision*. Cass. crim. 11 mai 2023, pourvoi n° 23-80.984.

²⁸² La CEDH, arrêt Cretello contre France du 23 février 2007, req. N°2078/04, a énoncé ainsi qu'il appartient aux autorités judiciaires nationales de veiller à ce que [...] la durée de la détention provisoire [...] ne dépasse pas la limite du raisonnable. [...] La Cour recherche de surcroît si les autorités [...] ont apporté une diligence particulière à la poursuite de la procédure [...] La Cour rappelle qu'il incombe aux États d'agencer leur système judiciaire de manière à permettre à leurs tribunaux de répondre aux exigences de l'article 5. La chambre criminelle de la Cour de cassation a également considéré que la chambre de l'instruction, qui a exposé la situation particulière des cours d'assises du ressort et les initiatives accomplies pour remédier à leur encombrement, n'a cependant pas caractérisé les diligences particulières où les circonstances insurmontables qui auraient pu justifier une prolongation exceptionnelle, au regard des exigences conventionnelles. Cass. Crim. 29 mars 2017, n° de pourvoi : 17-80642.

²⁸³ Articles 181 ou 181-1 du CPP.

Par ailleurs, il convient de souligner que dans l'hypothèse d'un renvoi pour des faits de nature criminelle, le mandat de dépôt initialement décerné pour les besoins de l'information conserve sa force exécutoire, la personne renvoyée restant en DP sans que l'OMA n'ait besoin d'être motivée sur ce point²⁸⁴.

Issue de la suppression en 2004 de l'ordonnance de prise de corps²⁸⁵, la coexistence de deux régimes différents, selon qu'il s'agisse d'un renvoi devant une juridiction correctionnelle ou criminelle, n'apparaît plus justifiée. Elle reflète au contraire une différence de traitement, quelque peu datée, en vertu de laquelle le renvoi pour des faits de nature criminelle justifierait, sans autre motivation, le maintien en DP des personnes concernées.

Reprenant une recommandation déjà faite en 2021²⁸⁶, la mission considère que l'unification de ces régimes constituerait une garantie supplémentaire pour les justiciables et pourrait contribuer à une diminution des DP. En effet, dès lors que le maintien en matière criminelle ne serait plus automatique, il supposerait que le JI se prononce et motive sa décision par référence aux critères de l'article 144 du CPP.

Recommandation n° 13. À l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces : expertiser l'opportunité d'aligner le régime du mandat de dépôt criminel sur celui du mandat de dépôt correctionnel concernant tant la périodicité de sa prolongation que l'obligation de motivation lors de la mise en accusation devant la juridiction criminelle.

3.3.1.2 *Des leviers organisationnels limités pour accroître la capacité de jugement criminel*

La durée moyenne d'une audience devant la CDA évolue peu et reste supérieure à trois jours²⁸⁷. Celle d'une audience devant la CDD n'est en revanche pas stabilisée²⁸⁸. Évaluée à 2,3 jours par la DACG dans son bilan de l'expérimentation, elle a été estimée par les juridictions à 0,8 jour en 2021 et 2022 et à 1,9 jours en 2023²⁸⁹. Selon les interlocuteurs de la mission, la durée moyenne d'une audience de CDD se situerait autour d'un jour et demi.

Toutefois, l'impact de cette durée restreinte reste faible, en raison des difficultés pratiques pour prévoir la succession de deux affaires dans une même journée.

²⁸⁴ Cf. annexe n° 9.

²⁸⁵ La loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité a procédé à la suppression de l'ordonnance de prise de corps qui a été substituée par le mandat de dépôt lorsque l'accusé est détenu.

²⁸⁶ Cf. rapport IGJ précité d'avril 2021.

²⁸⁷ Source DACG.

²⁸⁸ Cf. rapport IGJ précité de mars 2024 sur l'organisation de la chaîne pénale en matière criminelle.

²⁸⁹ Réponses des juridictions au questionnaire SPHINX de la DACG sur l'audiencement criminel au 24 janvier 2024.

Plusieurs pistes d'allègement de la durée des audiences criminelles ont déjà été explorées. Toutefois, tant le groupe de travail de la DACG sur l'audience criminelle mis en place en 2015, que la commission d'étude et de réflexion sur les CDA et CCD instaurée en 2020 et le comité d'évaluation de la CCD créé en janvier 2022 soulignent l'attachement de leurs interlocuteurs aux principes régissant la procédure criminelle, parmi lesquels l'oralité des débats²⁹⁰.

Dans la plupart des ressorts, un travail a été effectué pour réduire la liste des témoins et experts. Certains parquets généraux ont donné des instructions pour uniformiser les pratiques en ce domaine. Toutefois, ces mesures ne lient pas les avocats.

Soulignant le caractère hybride de la CCD, plusieurs interlocuteurs de la mission ont suggéré de prévoir des règles d'audience adaptées à cette juridiction²⁹¹. Au regard des retours d'expérience mitigés quant à l'impact des réunions préparatoires criminelles, une telle proposition pourrait offrir un levier de régulation garantissant la prévisibilité de leur audience. La mission estime toutefois qu'elle nécessiterait une analyse juridique approfondie au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel²⁹² qui impose une équivalence des règles procédurales entre la CDA et la CCD.

L'augmentation du nombre d'affaires susceptibles d'être jugées par les CCD en une session se heurte aux contraintes d'effectifs que connaissent les juridictions, notamment car les présidents de CDA sont également ceux qui président les CCD. Si ces derniers sont actuellement redéployés à partir des effectifs présents au sein de la CA, leur réaffectation est opérée, dans certains ressorts, au détriment d'autres services, comme les chambres correctionnelles, qui en subissent les conséquences.

Par ailleurs, plusieurs CA, notamment celles situées dans les régions les moins attractives, confrontées à une insuffisance du nombre de magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles ou de magistrats exerçant à titre temporaire²⁹³, se voient contraintes de désigner, dans certains départements, quatre magistrats professionnels pour siéger comme assesseurs à la CDD, au lieu de deux escomptés dans l'analyse des besoins par la DSJ.

²⁹⁰ Qualifié de *principe d'ordre public* par la commission d'étude et de réflexion sur les CDA et CDD.

²⁹¹ D'après les réponses au questionnaire de la DACG adressé aux juridictions en fin d'année 2023, s'agissant des CDA, le nombre moyen d'experts et de témoins cités par affaire apparaît stable entre les années 2021 et 2022 (13,4 témoins en 2021 contre 13,3 en 2022). Pour l'année 2023, il est en légère hausse (13,8 au 31 octobre 2023). S'agissant des CCD, le nombre moyen d'experts et de témoins cités par affaire audience apparaît également stable pour les années 2021 et 2022 (5,7 et 5,6 experts et témoins en moyenne). En revanche, il est en forte hausse pour l'année 2023 (8,7 témoins et experts en moyenne au 31 octobre 2023).

²⁹² Décision n°2023-1069/1070 QPC du 24 novembre 2023.

²⁹³ Et à un faible vivier d'avocats honoraires susceptibles d'exercer des fonctions juridictionnelles en cas de généralisation de l'expérimentation.

Au regard de la situation tendue de l'audiencement criminel dans certains départements²⁹⁴, la mission recommande qu'une attention particulière soit portée par la DSJ aux demandes des chefs de cour de renfort de CDA et CCD motivées par la réduction des délais de traitement et du stock des procédures criminelles en attente de jugement²⁹⁵.

Recommandation n° 14. À l'attention de la direction des services judiciaires : apporter une attention particulière aux demandes de renfort des chambres de l'instruction, des cours d'assises et des cours criminelles départementales, présentées par les chefs de cour, motivées par la réduction des délais de traitement des procédures.

3.3.2 Des possibilités de resserrement des délais de jugement correctionnel à exploiter

3.3.2.1 Une nécessaire réduction des délais de jugement correctionnel des dossiers d'instruction

Les délais moyens de jugement, par les TC, des personnes détenues provisoirement ont augmenté depuis 2014²⁹⁶. Dans plusieurs juridictions, des audiences dites *relais* sont nécessaires en vue de prolonger la DP avant jugement au fond²⁹⁷.

Certaines des juridictions visitées ont mis en place un co-audiencement prévisionnel en vue de sanctuariser une date d'audience avant même la clôture de l'information²⁹⁸. Une partie d'entre elles ont également instauré une commission d'audiencement, associant les avocats des parties pour les affaires prévues sur plusieurs jours, voire une réunion préparatoire pour les affaires hors normes²⁹⁹.

²⁹⁴ Bien identifiés sur la cartographie régulièrement mise à jour de l'observatoire des cours d'assises de la DACG. Cf. annexe n°16.

²⁹⁵ Le délai théorique d'écoulement du stock des affaires criminelles figure dans les indicateurs du projet annuel de performance du programme 166 avec une cible à 12 mois.

²⁹⁶ Les délais moyens entre l'ordonnance de règlement et le jugement au fond pour les détenus, qui se situent au-dessus du seuil de deux mois depuis 2014, ont atteint un pic en 2022 (2,8 mois), après celui de 2020 (3,1 mois). Source : DAP/EX3.

²⁹⁷ La situation est telle que le rapport du groupe de travail sur la simplification de la procédure pénale des EGJ suggérerait de substituer au délai actuel de deux mois renouvelable deux fois de l'article 179 du CPP, un délai de quatre mois renouvelable une fois pour deux mois.

²⁹⁸ En s'appuyant sur les dispositions de l'article 179-2 du CPP. Cette démarche, comme le souligne le groupe de travail précité, conduit à *impliquer davantage le juge d'instruction dans les échanges portant sur la mise en œuvre du co-audiencement au sein du tribunal.*

²⁹⁹ En s'inspirant du rapport du groupe de travail sur la simplification de la procédure pénale des EGJ, qui préconise une phase de mise en état évoquant les annonces éventuelles de dépôt de questions prioritaires de constitutionnalité, de conclusions en nullité et de demande d'actes supplémentaires.

Ce pilotage par anticipation a permis de réduire le recours aux audiences *relais*, facteur d'accroissement de la durée de DP³⁰⁰. Toutefois, la mission observe que ce système allonge les perspectives d'audiencement des ordonnances de renvoi avec des personnes prévenues libres, ce qui conduit à des CJ de longue durée, dont le suivi et l'efficacité s'amenuisent avec le temps.

Outre une vigilance accrue portée à la complétude des dossiers lors de leur mise en état³⁰¹, d'autres juridictions ont élaboré des protocoles ou décisions conjointes d'audiencement, en y associant les barreaux, en vue notamment d'anticiper et réguler les demandes de renvoi.

La mission souligne que les effets de ces démarches sur la capacité de jugement et la durée de la DP sont difficiles à évaluer, dans la mesure où elles visent aussi à maîtriser le temps d'audience.

3.3.2.2 *Un recours à la collégialité à réévaluer*

Une réduction du délai de jugement des personnes prévenues libres dans un temps proche de celui des personnes prévenues détenues, constituerait, pour la mission, un facteur supplémentaire de suppression du risque, déjà évoqué, de *maintenir en détention des personnes [prévenues] afin de les juger plus rapidement*.

L'une des pistes d'accroissement de la capacité de jugement en matière correctionnelle réside dans l'extension du champ des infractions relevant de la compétence d'un juge unique (JU)³⁰², déjà élargi par sept lois successives entre 2019 et 2022. Selon les interlocuteurs de la mission, son domaine d'attribution est devenu peu lisible³⁰³ et source d'erreurs d'orientation au stade des poursuites.

Nombre d'entre eux soulignent l'intérêt d'une clarification de la répartition entre JU et collégialité, déjà préconisée par le rapport *Simplification et amélioration de la procédure pénale* des chantiers de la justice en 2018. Écartant l'idée, minoritaire, de faire du JU le *juge correctionnel de droit commun*, ce rapport préconisait de *remplacer la liste d'infractions par un seuil de peine encourue, qu'il évalue à cinq ans, comme critère de la répartition entre JU et collégialité*, tout en conservant la possibilité de renvoyer un dossier complexe en collégialité³⁰⁴.

³⁰⁰ Et de libérer ainsi des créneaux de jugement supplémentaires.

³⁰¹ Rappelée par le rapport de l'atelier justice pénale des EGJ.

³⁰² Article 398-1 du CPP.

³⁰³ Ce que confirme l'étude d'impact du projet de loi de programmation pour la justice de 2018, adopté le 23 mars 2019, qui relève un manque de lisibilité du texte actuel qui, du fait d'ajouts successifs, a perdu au fil du temps en cohérence et en intelligibilité.

³⁰⁴ Étant précisé que la formation collégiale est déjà seule compétente lorsque le prévenu est en DP lors de sa comparution à l'audience ou lorsqu'il est poursuivi selon la procédure de CI.

L'étude d'impact du projet de la loi de programmation de 2019 avait écarté cette option, estimant *impossible de fixer un seuil adéquat sans envisager d'exceptions à la règle*. Toutefois, au regard des gains potentiels d'ETPT évalués par cette étude³⁰⁵ et des délais actuels de jugement des personnes prévenues libres, la mission estime qu'une étude de faisabilité mériterait d'être engagée. Celle-ci pourrait intégrer la contribution des attachés de justice au traitement des contentieux complexes en JU.

Une telle réforme constituerait une alternative à la suggestion, formulée notamment dans le cadre des EGJ, de contraventionnaliser certains délits pour soulager leur traitement correctionnel.

Recommandation n° 15. À l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction des services judiciaires : réévaluer et simplifier les critères de répartition des délits entre audiences à juge unique et audiences collégiales.

3.3.2.3 Des modalités de poursuites rapides à diversifier

La part des poursuites par voie de défèrement est en forte hausse, pour les personnes majeures comme mineures. Cette évolution est le reflet des orientations de politique pénale en faveur d'une réponse empreinte de célérité, d'efficacité et de fermeté. Pour les interlocuteurs de la mission, elle est aussi la conséquence de délais de jugement trop longs par voie de convocation, d'un taux d'absence des personnes prévenues élevé aux audiences classiques déjà évalué à 44% en 2014³⁰⁶ et d'une volonté de garantir une exécution effective, si ce n'est immédiate, de la peine³⁰⁷.

Afin de mieux mesurer le poids et l'incidence des défèvements, la mission suggère d'intégrer de nouveaux indicateurs dans les cadres statistiques nationaux³⁰⁸.

La part des personnes prévenues déférées devant un JLD en vue d'une CI, en raison de l'impossibilité de réunir le tribunal le jour même, reste élevée³⁰⁹. Dans beaucoup de juridictions visitées, la CI reste le mode privilégié de jugement à l'issue d'un défèrement.

³⁰⁵ L'étude d'impact a estimé que pour un nombre annuel de 3 800 condamnations supplémentaires relevant du champ du JU attendu de cette réforme selon les données de 2016, le gain potentiel serait de 8 ETP de magistrats et de 2,5 ETP de fonctionnaires, soit 1 ETP de magistrats pour 475 condamnations transférées de la collégialité en JU et 1 ETP de fonctionnaires pour 1 520 condamnations transférées.

³⁰⁶ Cf. Infostat n°163 : quatre prévenus sur dix poursuivis devant le tribunal par COPJ, CPV ou citation directe sont absents à l'audience.

³⁰⁷ Mesurée par l'observatoire de l'exécution des peines d'emprisonnement de la DACG.

³⁰⁸ Relatifs à l'activité pénale des parquets, TC et juridictions pour mineurs. Ces indicateurs figurent déjà, à l'échelle locale, dans les restitutions relatives à l'activité pénale des TJ accessible dans Pharos (tableau de bord de suivi de l'activité pénale d'un TJ, dialogue de gestion – activité pénale...).

³⁰⁹ Cf. *supra* 1.2.1.

La mission souligne que la mise en œuvre des dispositions de l'article 6 de la loi du 20 novembre 2023 en vue de favoriser les modes de jugement par CI ou CDD privilégiant l'ARSE ou le CJ³¹⁰, afin de limiter le recours à la DP, risque de bouleverser l'équilibre actuel des audiences de CI³¹¹. Aucune des juridictions visitées ne paraît en avoir anticipé les effets, qui risquent d'engorger à court terme ces audiences.

Face à la capacité de jugement limitée en CI, un nombre croissant de juridictions utilisent la procédure de CRPC sur défèrement, dans les affaires où le principe de la culpabilité est reconnu. Toutefois, le recours à ce mode simplifié de jugement rapide se révèle inégal sur le territoire, en raison de la réticence de certains barreaux au principe même d'un *plaider coupable* en sortie de GAV et pour d'autres, à celui de la possibilité de mise à exécution immédiate de la peine d'emprisonnement acceptée³¹².

Au regard de la possibilité nouvelle, à compter du 30 septembre 2024, pour les parquets de recourir à nouveau à la procédure de CRPC après un premier refus d'homologation³¹³, il est désormais nécessaire de favoriser et d'harmoniser, sur l'ensemble du territoire national, le recours à la CRPC dans toutes ses modalités. Plusieurs interlocuteurs de la mission prônent la mise en place d'un binôme dédié JLD greffier pour juger les personnes déférées éligibles selon cette procédure en-dehors des jours ouvrables³¹⁴. Toutefois, sa mise en œuvre nécessite de revoir l'organisation des astreintes au sein des TJ.

Les effets d'une telle politique volontariste sur les DP de courte durée pourraient être rapidement mesurés. Cette recommandation sera intégrée à celle formulée infra pour la procédure de jugement en appel.

Par ailleurs, l'ordonnance pénale (OP) permettant notamment de prononcer une peine alternative à l'emprisonnement³¹⁵ est utilisée de manière croissante. Dans une partie des TJ visités, les procureurs de la République (PR) recourent au défèrement pour faire notifier, par leurs délégués, la décision rendue pendant le temps de mise à disposition de la personne, par un juge désigné par le président selon un tableau de service.

³¹⁰ Et transférant au JLD la gestion de ces mesures.

³¹¹ Ainsi, à compter du 30 septembre 2024, le prévenu placé sous CJ ou ARSE dans le cadre d'un défèrement en application de l'article 396 du CPP, *doit alors comparaître devant le tribunal au plus tard le troisième jour ouvrable suivant.*

³¹² En application du deuxième alinéa de l'article 495-8 du CPP.

³¹³ Article 495-12 du CPP modifié par la loi du 20 novembre 2023.

³¹⁴ A la suite de l'arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 25 octobre 2023, n° 23-84.958, déclarant que le juge ayant refusé d'homologuer la peine proposée par le procureur de la République dans le cadre d'une procédure de CRPC, pour un motif distinct du cas de rétractation de cette reconnaissance de culpabilité par la personne en cause, ne peut intervenir ensuite en qualité de JLD.

³¹⁵ Travail d'intérêt général ou jour-amende.

Or, si le PR peut³¹⁶ ordonner le défèrement d'une personne à l'issue de sa GAV, aucune autre disposition du CPP ne régit les modalités de notification d'une OP dans ce cadre³¹⁷. Par ailleurs, la personne déférée n'a pas nécessairement la possibilité d'être assistée par un avocat, dont la rémunération au titre de l'aide juridictionnelle garantie n'est pas prévue en ce cas³¹⁸.

La mission souligne que cette pratique, qui présente des avantages indéniables, gagnerait toutefois à être encadrée par des dispositions spécifiques.

Enfin, la CDD reste marginale³¹⁹ en raison d'un recours limité à l'attente des *résultats de réquisitions, d'exams techniques ou médicaux déjà sollicités*³²⁰. Plusieurs interlocuteurs de la mission ont d'ailleurs suggéré d'en élargir les motifs. La mission adhère à cette idée qui permettrait d'alléger les audiences de CI.

Recommandation n° 16. À l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction des services judiciaires : encadrer la pratique des notifications d'ordonnance pénale sur défèrement.

Recommandation n° 17. À l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction des services judiciaires : élargir les motifs du recours à la comparution à délai différé.

3.3.2.4 Une capacité de jugement en appel à améliorer

Entre 2014 et 2022, la situation de l'audiencement des chambres correctionnelles des CA n'a cessé de se dégrader malgré la diminution tendancielle du nombre d'affaires nouvelles³²¹.

³¹⁶ En application de l'article 63-8 du CPP.

³¹⁷ A l'instar de l'article D. 15-6-2 du CPP qui prévoit que le PR qui, en application de l'article 63-8, ordonne le défèrement d'une personne à l'issue de sa GAV peut faire présenter la personne devant lui ou devant un délégué habilité pour que soient mises en œuvre une des mesures de l'article 41-1 ou une composition pénale prévue par l'article 41-2.

³¹⁸ Articles 11-2 et 19-1 de la loi n°91-647 de la loi du 10 juillet 1991 et décret n°2021-810 du 24 juin 2021 portant diverses dispositions en matière d'aide juridictionnelle et d'aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles.

³¹⁹ Même si elles produisent déjà des effets sur le contentieux de la DP traité par les chambres des appels correctionnels selon les interlocuteurs de la mission.

³²⁰ Article 397-1-1 du CPP.

³²¹ Avec une augmentation du nombre d'affaires en attente de jugement, de l'ordre de 35 %, et du délai théorique de l'écoulement du stock, passé de 8,9 mois à 12,7 mois. Source : Observatoire des cours d'appel pour l'année 2022 de la DACG.

La mission observe que le délai de jugement en appel des personnes prévenues détenues tend à diminuer, en se stabilisant autour d'une moyenne de 4,8 mois en 2022. Si ce délai de jugement apparaît contenu, malgré une moindre priorisation des audiences des chambres correctionnelles par l'AP pour l'extraction des personnes prévenues détenues signalée en quelques endroits, celui des personnes prévenues libres devient déraisonnable, selon les termes employés par plusieurs chefs de cour, avec une moyenne de 20,4 mois en 2022.

Là encore, les marges d'évolution procédurale apparaissent ténues, au regard des modifications introduites depuis la loi de programmation de 2019.

Les entretiens menés par la mission ont toutefois révélé que les CA recourent rarement à la CRPC³²². Un interlocuteur de la mission a, notamment, fait état du lien plus distendu des avocats avec leurs clients, lié au temps plus long écoulé depuis la condamnation en première instance.

La mission estime, par conséquent, utile de mettre en place un groupe de travail associant les représentants des barreaux en vue de favoriser le recours à la CRPC en première instance et en appel et d'anticiper la mise en œuvre des modifications à venir à compter du 30 septembre 2024³²³.

Recommandation n° 18. À l'attention de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction des services judiciaires : mettre en place une politique volontariste favorisant le recours à la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité tant en première instance qu'en appel.

³²² Alors même que les dispositions de l'article 495-15 du CPP le permettent.

³²³ Article 495-12 du CPP modifié par la loi du 20 novembre 2023.

GLOSSAIRE

AILSI : alternative à l’incarcération par le logement et le suivi intensif
AP : administration pénitentiaire
ARSE : assignation à résidence avec surveillance électronique
ARSEM : assignation à résidence avec surveillance électronique mobile
ASJ : association socio-judiciaire
BAR : bracelet anti-rapprochement
CA : cour d’appel
CCD : cour criminelle départementale
CCP : code de procédure pénale
CDA : cour d’assises
CDD : comparution à délai différé
CEDH : Cour européenne des droits de l’Homme
CHINS : chambre de l’instruction
CI : comparution immédiate
CJ : contrôle judiciaire
CJPM : code de justice pénale des mineurs
COMEX : commission de l’exécution et de l’application des peines
CPIP : conseiller pénitentiaire d’insertion et de probation
CPPV : comparution sur procès-verbal
CRAPAI : conférence régionale sur les aménagements de peine et alternatives à l’incarcération
CRPC : comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité
DACG : direction des affaires criminelles et des grâces
DAP : direction de l’administration pénitentiaire
DGGN : direction générale de la gendarmerie nationale
DISP : direction interrégionale des services pénitentiaires
DP : détention provisoire
DPJJ : direction de la protection judiciaire de la jeunesse
DSJ : direction des services judiciaires
DUP : dossier unique de personnalité
EGJ : États généraux de la justice
ESR : enquête sociale rapide
FSI : forces de sécurité intérieure
GAV : garde à vue
IGJ : inspection générale de la justice
JE : juge des enfants
Jl : juge d’instruction
JIRS : juridiction interrégionale spécialisée
JLD : juge des libertés et de la détention
JU : juge unique
MA : maison d’arrêt
OMA : ordonnance de mise en accusation

PJJ : protection judiciaire de la jeunesse
PR : procureur de la République
SPIP : service pénitentiaire d'insertion et de probation
TC : tribunal correctionnel
TJ : tribunal judiciaire
VIF : violences intrafamiliales

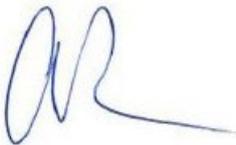
A Paris, le 11 avril 2024

Mme Martine Bardet
Inspectrice générale de la justice



Responsable de la mission

Mme Christelle Rotach
Inspectrice générale de la
justice



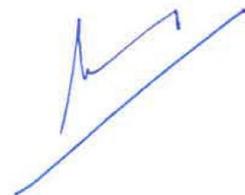
Membre de la mission

Mme Cécile Soriano
Inspectrice de la justice



Membre de la mission

M. Patrick Steinmetz
Inspecteur général de la
justice



Membre de la mission

M. Nicolas Garcette
Chargé de mission



Membre de la mission