

Synthèse du rapport de M. Étienne Blanc, député de l'Ain

« Carences dans l'exécution des peines : l'urgence d'une réaction »

Pour la troisième étape de ses travaux, la mission d'information sur l'exécution des peines a défini **deux nouveaux axes de travail** : en premier lieu, réaliser un bilan statistique de l'exécution des décisions de justice pénale et, en second lieu, évaluer le déploiement de l'application Cassiopée et, plus largement, la dématérialisation de la chaîne pénale.

*

S'agissant tout d'abord du bilan de l'exécution des décisions de justice pénale, **un constat sans appel s'impose aujourd'hui** : en dépit des efforts réalisés ces dix dernières années, **la situation de l'exécution des décisions de justice en France n'est pas satisfaisante**. Les peines, lorsqu'elles sont effectivement exécutées, le sont, le plus souvent, tardivement. **Cette situation, qui fait perdre son sens et sa crédibilité à la décision de justice, tant pour les condamnés, que pour les victimes, est d'autant plus inacceptable que les lois existent, mais qu'elles ne sont pas appliquées.**

Quelques chiffres forts :

1/ **les délais d'audience et de jugement ne cessent de s'allonger**. Ainsi, **devant les tribunaux correctionnels**, le délai de traitement d'une affaire, actuellement de 8,6 mois, a augmenté de 11 % entre 2005 et 2010.

2/ **devant les cours d'assises**, la situation en termes de délais n'est guère plus reluisante, même si des signes d'amélioration apparaissent aujourd'hui. En 2010, le justiciable et la victime doivent encore attendre cinq ans entre le moment où les faits sont commis et le moment où ils font l'objet d'une décision de justice.

3/ au-delà du seul délai de jugement, l'efficacité de la chaîne pénale s'apprécie également au regard de **la rapidité de l'inscription des décisions au casier judiciaire**. Or, le délai moyen de réception de l'extrait de condamnation par le casier judiciaire national continue d'augmenter : il est actuellement de près de cinq mois (4,8 mois), contre quatre mois et demi en 2005, soit une augmentation de près de 7 % en cinq ans.

Si les délais d'audience et de jugement tendent globalement à s'allonger, qu'en est-il de **l'exécution proprement dite des décisions de justice pénale** ? Là encore, un constat s'impose : **la situation, régulièrement dénoncée par la commission des Lois et son président, se dégrade sensiblement.**

Les peines d'emprisonnement, tout d'abord, restent trop souvent en attente d'exécution. En 2009, ce sont 13 % des peines de prison ferme qui ne sont pas exécutées. Une comparaison dans le temps permet de mettre en lumière les difficultés persistantes que la

justice rencontre dans l'exécution des peines d'emprisonnement. En effet, en 2005, la moitié des peines d'emprisonnement ferme qui étaient prononcées étaient mises à exécution la première année. En 2009, cette proportion est tombée à seulement 42,6 % des peines d'emprisonnement ferme prononcées exécutées la première année.

Les travaux d'intérêt général (TIG), qui ont connu un développement important depuis 2004, connaissent les mêmes difficultés de mise à exécution. Ainsi, en 2010, ce sont près de 60 % des tribunaux de grande instance qui n'ont pas pu mettre à exécution dans leur ressort des travaux d'intérêt général pour des raisons non imputables au condamné (délai d'exécution trop court, absence de travail d'intérêt général disponible, etc.).

Si le bilan qui vient d'être fait sur l'exécution des décisions de justice pénale est relativement sombre, **des progrès très substantiels et encourageants ont, en revanche, été accomplis pour le recouvrement des peines d'amendes**. En effet, on a assisté, ces cinq dernières années, à une amélioration significative des délais et des taux de recouvrement.

Ainsi, alors qu'en 2005, les deux tiers des montants des amendes prononcées par les juridictions pénales étaient recouverts la première année et un tiers la seconde, en 2008, ce sont les trois quarts des montants des amendes prononcées par les juridictions pénales qui étaient recouverts la première année et 27 % la seconde.

De la même manière, le taux de recouvrement des amendes contentieuses, qui comprennent les amendes forfaitaires majorées et les amendes prononcées par les juridictions pénales, a gagné près de quatre points entre 2006 et 2008, passant ainsi de 35,5 à 39 %.

Au terme de ce bilan très sombre de l'exécution des décisions de justice pénale, il apparaît clairement que **le chemin est encore long avant que la situation de l'exécution des peines puisse être considérée comme satisfaisante et l'exécution des peines doit rester la priorité des priorités de la justice dans les mois et années à venir**. Mais cela suppose une impulsion forte et d'importants moyens à la hauteur des enjeux.

C'est pourquoi, le rapport de la mission d'information propose le lancement d'**un plan exceptionnel pour l'amélioration de l'exécution des décisions de justice pénale**. Destiné à remédier, de manière décisive, à l'indifférence dans laquelle est souvent plongée l'exécution des peines, au détriment de l'intérêt de la société, des victimes et de la crédibilité de la justice, ce plan permettra de financer, au bénéfice des services chargés de l'exécution des peines ainsi que des services pénitentiaires d'insertion et de probation, l'achat de matériel et le recrutement de vacataires.

Certains objecteront le fait que, dans un contexte de finances publiques dégradé, il n'est pas possible de financer un plan aussi ambitieux. L'amélioration du recouvrement des amendes en apporte cependant la preuve contraire. En effet, depuis 2006, le taux de recouvrement des amendes contentieuses progresse, chaque année, d'un point, ce qui représente pas moins de 40 millions d'euros. **Si les efforts accomplis en la matière sont poursuivis et amplifiés, on peut raisonnablement espérer améliorer le taux de recouvrement des amendes contentieuses de trois points d'ici le 31 décembre 2012 et ainsi dégager près de 120 millions d'euros pour financer ce plan exceptionnel en faveur de l'exécution des peines (proposition n° 4)**. Alors que le budget consacré à l'activité des services pénitentiaires d'insertion et de probation s'établit, chaque année, en moyenne à 190 millions d'euros, il n'est pas difficile d'imaginer l'immense bénéfice que constituerait pour l'exécution des peines en France ce plan exceptionnel de 120 millions d'euros. La lutte contre

la délinquance et la récidive a un prix, qui sera, pour la société, toujours bien inférieur à celui d'une justice virtuelle et fictive.

*

Mais, si les statistiques disponibles font apparaître une dégradation sensible de l'exécution des peines ces dernières années, il faut garder à l'esprit elles n'offrent en réalité qu'une vision lacunaire et imparfaite de la situation. L'équation à résoudre peut se résumer en ces termes : **comment vouloir prétendre améliorer l'exécution des peines en l'absence de connaissances précises et chiffrées de ce phénomène ?**

À l'heure actuelle, faute d'outils statistiques performants, l'exécution des peines reste un maillon trop mal connu de la chaîne pénale, alors même qu'il revêt une **importance majeure**. En effet, dans ce domaine, tant la fiabilité que l'exhaustivité des statistiques restent conditionnées au déploiement effectif de l'application Cassiopée.

Fort de ce constat, la mission d'information s'est attachée à **évaluer le déploiement de l'application Cassiopée dans les juridictions françaises**. En effet, ce projet que d'aucuns qualifient d'ambitieux a suscité beaucoup d'espoirs mais aussi quelques déceptions. Si Cassiopée ne mérite pas d'être vouée aux gémonies, comme ses débuts catastrophiques ont pu le laisser croire, plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer les difficultés et les déceptions qu'a pu engendrer l'application Cassiopée dans les juridictions.

En premier lieu, **il est très rapidement apparu que** la conception de cette nouvelle application, engagée à partir de 2001, porte en elle, dès l'origine, les difficultés présentes et à venir de Cassiopée.

En effet, si Cassiopée avait vocation à remédier à l'obsolescence des applications informatiques de la justice pénale, que notre premier rapport avait largement mises en lumière en 2007, le projet s'est très vite avéré être trop ambitieux, notamment au regard de sa complexité technique. Le calendrier a dès lors dû être revu à plusieurs reprises et **le projet Cassiopée, de sa conception à son déploiement, a accusé un retard considérable de 43 à 48 mois pour un programme prévisionnel de 41 mois**.

Trois facteurs peuvent être avancés pour expliquer ce retard :

— **tout d'abord l'insuffisante prise en compte des besoins opérationnels des magistrats et des greffiers** : plus de 80 % des juridictions interrogées par le rapporteur, M. Étienne Blanc, ont indiqué ne pas avoir été associées à la conception de l'application Cassiopée. Il convient donc à l'avenir que, pour le développement de toute nouvelle application informatique d'une ampleur comparable au projet Cassiopée, l'ensemble des utilisateurs de la chaîne pénale soit mieux associé, dès la phase de conception et à chaque étape du projet, afin que le projet informatique réponde à leurs besoins opérationnels (proposition n° 7) ;

— **ensuite, la sous-estimation de l'importance que revêt le pilotage d'un projet comme Cassiopée** : tant côté maîtrise d'œuvre que côté maîtrise d'ouvrage, les équipes de projet sont restées largement sous-dimensionnées jusqu'en 2005. Un audit réalisé dans le cadre de la RGPP a également mis en évidence que la sous-direction de l'informatique et des télécommunications du ministère de la Justice n'avait pas les moyens et les structures suffisantes pour porter un projet comme Cassiopée ;

— **les relations parfois difficiles qu'a eues le ministère de la Justice avec ses prestataires extérieurs, en particulier la société Atos Origin.** En effet, de début 2007 à la fin de l'année 2008, alors que le ministère de la Justice se réorganise et que le projet Cassiopée entre en phase de recette, la société Atos Origin se retrouve progressivement en retard. Malgré les efforts financiers consentis par le ministère de la Justice, elle a significativement réduit, entre 2005 et 2008, les moyens affectés au projet Cassiopée, alors même que celui-ci se trouvait dans une phase très critique, à savoir la fin de réalisation et la mise au point de l'application. Si le changement de prestataire intervenu en octobre 2010 semble avoir amélioré les choses, le rapporteur, M. Étienne Blanc, appelle de ses vœux un renforcement du pilotage opérationnel et contractuel des fournisseurs retenus par le ministère de la Justice pour la conception, le déploiement et la maintenance de toutes les applications informatiques de la chaîne pénale (proposition n° 9).

Après la conception, c'est la phase de déploiement de Cassiopée qui s'est heurté à de sérieuses difficultés, mettant en lumière, parfois de manière édifiante, les lacunes et les faiblesses de cette nouvelle application.

Le déploiement a tout d'abord été sous-estimé et insuffisamment préparé. Si l'information des magistrats et des greffiers sur l'avancement du projet et son implantation a été menée de manière relativement satisfaisante – 86 % des juridictions interrogées par le rapporteur, M. Étienne Blanc – estiment avoir été régulièrement informés de l'état d'avancement du projet –, le déploiement de Cassiopée a été sous-estimé à deux égards : **la formation des utilisateurs finaux aurait gagné à être davantage renforcée et la question de la reprise des données n'a pas, au départ, été correctement anticipée.** De ce fait, le déploiement de Cassiopée a considérablement accru le stock des procédures à enregistrer au bureau d'ordre ainsi que des jugements à dactylographier au greffe correctionnel. À titre d'exemple, au début du mois de novembre 2010, malgré le renfort des personnels placés et des vacataires, le bureau d'ordre du tribunal de grande instance d'Avignon accusait un stock de 12 632 procédures, dont 4 086 procédures nouvelles et 3 510 classements sans suite non enregistrées.

Insuffisamment préparé, le déploiement de Cassiopée **a ensuite été l'occasion de mettre en lumière les nombreuses lacunes et faiblesses de cette nouvelle application à tous les stades de la chaîne pénale :**

— **des temps de saisies des dossiers parfois plus longs au bureau d'ordre et à l'audience :** ainsi, au service de l'audience du tribunal de grande instance de Nancy, un fonctionnaire pouvait enregistrer en moyenne, chaque jour, vingt convocations par officier de police judiciaire (COPJ) ou comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité, quand Cassiopée n'en permet que quinze aujourd'hui ;

— **une application en partie inadaptée à l'instruction et à la justice pénale des mineurs.** S'agissant des mineurs, Cassiopée n'offre pas d'historique sur le parcours des mineurs et n'intègre pas le volet civil – mesures d'assistance éducative – du tribunal pour enfants. S'agissant de l'instruction, seulement 30 cabinets d'instruction sur un total de 110 utilisent complètement Cassiopée actuellement ;

— **des ruptures d'accès et des ralentissements fréquents risquant de compromettre les procédures traitées en temps réel, comme les CRPC :** ainsi, entre novembre 2009 et septembre 2010, le tribunal de grande instance de Bourg-en-Bresse a enregistré près de soixante heures de dysfonctionnements divers ;

— **des trames rigides et des éditions problématiques, sources d'insécurité juridique majeure pour les juridictions** : la plupart des trames des actes susceptibles d'être édités sont rédigées dans un style approximatif et parfois juridiquement inexact. Les références aux textes de loi sont souvent insuffisantes quand elles ne sont pas erronées, au risque de voir la validité des actes édités remise en cause ;

— **un suivi de l'exécution des peines encore lacunaire avec Cassiopée** : près des trois quarts des juridictions que j'ai interrogées considèrent que Cassiopée n'a pas permis d'améliorer l'exécution des peines. Si la mise en service de Cassiopée constitue un réel progrès pour ces services de l'exécution des peines qui n'étaient pas informatisés, elle ne l'est pas en revanche pour ceux qui étaient déjà avec *EPWin*. Ainsi, avec Cassiopée, il n'est plus possible de visualiser l'ensemble des affaires concernant un individu par simple saisie de son nom et d'avoir une information claire sur l'état d'exécution de chaque jugement ;

— **un infocentre défaillant ne permettant pas de disposer de statistiques fiables** : les données statistiques générées par l'infocentre ne sont pas cohérentes avec celles qui étaient recueillies avant l'implantation de Cassiopée. Faute de statistiques fiables, le pilotage de la politique pénale devient plus difficile.

En dépit de ces difficultés réelles et dont il convient de ne pas sous-estimer la portée, **le déploiement de Cassiopée aurait pu être gravement compromis sans les efforts salutaires déployés par la Chancellerie ainsi que le dévouement aussi bien de l'équipe Cassiopée que de l'ensemble des magistrats et des greffiers** sans qui cette nouvelle application ne pourrait aujourd'hui fonctionner.

En effet, **l'échec relatif de l'implantation de Cassiopée à Bordeaux** a suscité de vives inquiétudes et un large mouvement de protestation. Si **le ministère de la Justice** a fait le choix de poursuivre le déploiement de Cassiopée, **il a répondu de manière énergique aux préoccupations qui se sont exprimées.**

En premier lieu, la Chancellerie a mis en place, en mars 2009, **un observatoire du déploiement de Cassiopée** composé des organisations syndicales – de magistrats et de fonctionnaires – ainsi que des juridictions « pilotes ».

En second lieu, le ministère de la Justice a procédé à **de nombreux ajustements budgétaires et matériels.** La sous-direction de l'informatique et des télécommunications, qui assure la maîtrise d'œuvre du projet, a bénéficié d'une augmentation importante de ses crédits pour la période 2011-2013, mais aussi de ses effectifs. De la même manière, côté maîtrise d'ouvrage, l'équipe du projet Cassiopée a été renforcée. Des sites « pilotes » ont enfin été désignés pour résoudre certaines difficultés (par exemple, le tribunal de grande instance de Lille pour les dossiers complexes impliquant plusieurs auteurs, victimes ou infractions).

À l'heure où le déploiement de Cassiopée est quasiment achevé, puisqu'au 14 février 2011, ce sont 138 tribunaux de grande instance qui ont été équipés, il est possible de procéder à **un premier bilan de la satisfaction présente des utilisateurs.**

Au terme de ses travaux, le rapporteur, M. Étienne Blanc, considère qu'**il est très difficile de porter sur l'application Cassiopée une appréciation tranchée et définitive.** En effet, nombre de personnes rencontrées lors de la mission ont porté sur Cassiopée des critiques très sévères et parfois justifiées, quand d'autres se sont montrées, dans le même temps, plutôt satisfaites d'une application qui n'est certes pas parfaite, mais qui permet d'améliorer le service public de la justice ainsi que le fonctionnement des juridictions. Loin

d'assister à un rejet unanime de Cassiopée, il semble bien que **les utilisateurs portent sur l'application une appréciation nuancée et plutôt positive, marquée par l'attente.**

En effet, si la satisfaction des juridictions n'est ni franche, ni massive, c'est qu'elle exige aujourd'hui que les promesses dont Cassiopée est porteuse soient concrétisées au plus vite. Dans cette perspective, il convient, d'une part, de **réaliser dans les meilleurs délais l'interconnexion de Cassiopée avec les applications de l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale** (proposition n° 14) et, d'autre part, de **poursuivre et d'accompagner la réorganisation des services de la chaîne en favorisant la verticalisation des procédures et la revalorisation des tâches induites par Cassiopée** (proposition n° 15).

*

Au-delà de Cassiopée, **c'est toute la chaîne pénale** – contraventionnelle, correctionnelle et criminelle – qui est concernée et **qui plaide aujourd'hui pour que les efforts de dématérialisation soient renforcés et amplifiés sur le modèle de nos partenaires européens**

Deux voies semblent devoir être empruntées à cette fin.

1/ il convient de **dématérialiser les échanges entre la justice, les forces de sécurité et l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale** (avocats, huissiers...). De nombreuses initiatives ont, d'ores et déjà, été entreprises en la matière et doivent être encouragées, comme **la communication électronique pénale instaurée depuis 2008 entre la gendarmerie nationale et le ministère de la Justice**, mais non avec la police nationale.

2/ la poursuite de la dématérialisation de la chaîne pénale exige que l'on **s'inspire de la réussite de la dématérialisation de la chaîne pénale contraventionnelle**, qui a vu la mise en place du programme « radars » ou encore appelé « contrôle automatisé » pour une amende à domicile en 48 heures et qui se prépare, aujourd'hui, à expérimenter la signature électronique à valeur probante dans les tribunaux de police.

Parce que cette démarche ambitieuse de dématérialisation laisse entrevoir de nombreuses opportunités, il faut dès aujourd'hui **relever le défi de la dématérialisation de la chaîne pénale qui n'est autre que le défi d'une justice moderne, rapide et efficace.**