

Contribution du SNEPAP-FSU à la PROPOSITION DE LOI

Apportant une réponse intégrale au phénomène des violences sexuelles et sexistes contre les femmes et les enfants

**L'angle mort de la loi intégrale :
Protéger les victimes après le jugement.**

Protéger les victimes, c'est aussi éviter qu'il y en ait de nouvelles.

*8 propositions du SNEPAP-FSU
sur les victimes, l'exécution des peines et la prévention de la récidive*

« La sécurité, c'est éviter la récidive, la prévenir ; c'est éviter qu'il y ait de nouvelles victimes. » Christiane Taubira – Assemblée Nationale 2012

La proposition de loi intégrale sur les violences sexuelles et sexistes répond à des besoins majeurs de protection et d'accompagnement.

Pourtant, dans ce texte, **ce qui se passe après le jugement reste insuffisamment traité** : les interdictions doivent pouvoir être respectées, les sorties préparées et les risques de nouvelles violences réduits. Protéger les victimes, c'est aussi éviter qu'il y en ait de nouvelles.

Le texte adopté en commission le 23 septembre 2026 ouvre cette question, notamment avec l'information des victimes à l'article 13 ter, mais ne donne pas encore toute sa place à l'exécution des peines et au travail de probation.

Le SNEPAP-FSU représente, depuis les années 1960, l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire, et parmi eux ceux des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

Les SPIP sont indépendants depuis 1999, ses professionnels accompagnent et contrôlent les personnes condamnées, incarcérées ou non, souvent pendant plusieurs années. **Leurs observations de terrain éclairent les ruptures d'information, les difficultés de contrôle et les freins à une prévention efficace de la récidive.** La prise en compte des victimes concerne directement ce travail, sans faire des SPIP un service d'aide aux victimes.

Notre plateforme revendicative 2025-2027 porte des positions précises sur la prise en compte des victimes dans l'exécution des peines, la probation, le partage d'informations, les moyens des SPIP et la justice restaurative. Elles constituent le socle de cette contribution. D'autres propositions, issues des constats de terrain sont présentées ici comme des pistes de réflexion soumises au débat parlementaire.

Les encadrés distinguent ainsi les propositions de modification du texte ou des pistes qui appellent encore une discussion sur leur traduction juridique ou institutionnelle.

1. Ne pas arrêter la politique de protection au jour du jugement

Après le procès commencent l'exécution de la peine et le travail de prévention de la récidive : les possibles aménagements, les permissions, les sorties, le contrôle des interdictions et de l'obligation de réparation financière des dommages causés à la victime.

Les SPIP peuvent également intervenir dans la phase pré-sentencielle, dans le cadre de mesures ou investigations qui leur sont confiées. Ils sont ensuite au cœur de l'exécution de la peine. Pourtant, cette séquence reste peu visible dans une politique publique souvent pensée autour du signalement, de l'enquête et du jugement.

Une protection durable suppose aussi des soins accessibles, des programmes adaptés aux auteurs, un logement compatible avec les interdictions, des sorties préparées et un suivi dont l'intensité doit être corrélée au risque.

Le SNEPAP-FSU demande donc que l'exécution des peines et la prévention de la récidive apparaissent explicitement dans les objectifs et l'évaluation de la loi. Concrètement, l'évaluation doit aussi regarder ce qui se passe après la condamnation : les interdictions sont-elles applicables et contrôlées ? les soins et programmes adaptés sont-ils accessibles ? la sortie ou l'aménagement de peine permettent-ils une continuité du suivi lorsqu'elle est nécessaire à la prévention de nouvelles violences ?

Proposition de modification du texte : À l'article 2, intégrer à l'évaluation de la politique publique l'exécution des peines et la prévention de la récidive. Prévoir notamment des données permettant d'apprécier l'effectivité des mesures de protection, des interdictions, l'accès aux soins et aux programmes adaptés, ainsi que la continuité du suivi lors des sorties et aménagements de peine lorsqu'elle participe à la prévention de nouvelles violences. Faire apparaître explicitement l'après-condamnation dans l'évaluation de la politique publique.

2. Donner au SPIP les informations nécessaires pour évaluer et contrôler l'auteur

- Pour évaluer correctement la situation d'une personne condamnée et contrôler les obligations qui lui sont imposées, le SPIP doit disposer d'informations précises et actualisées : mesures d'interdiction de contact ou de paraître, adresse ou lieux fréquentés par la victime lorsqu'ils conditionnent l'effectivité de ces interdictions, existence d'enfants communs, mesures de protection en cours et décisions judiciaires susceptibles d'avoir une incidence sur les contacts entre l'auteur et la victime.

Ces informations sont indispensables pour apprécier un projet d'hébergement, préparer une permission ou une sortie, ou repérer un risque de rencontre. Il ne s'agit pas pour le SPIP d'accéder au dossier de la victime ni d'en assurer le

suivi : il s'agit de disposer des informations nécessaires pour évaluer et contrôler la personne condamnée.

Cette nécessité est particulièrement évidente dans les violences intrafamiliales, lorsque plusieurs décisions judiciaires se superposent. Une interdiction pénale de contact peut ainsi coexister avec une ordonnance de protection, une décision du juge aux affaires familiales relative à l'autorité parentale, à la résidence des enfants ou au droit de visite, ou encore une décision du juge des enfants. Une modification de ces décisions peut changer très concrètement les conditions d'exécution de la peine. Le JAP et le SPIP doivent donc pouvoir connaître, dans la stricte mesure nécessaire à leurs missions, les décisions en vigueur et leurs éventuelles modifications.

- Ce besoin d'un meilleur partage d'informations et d'un accès facilité à la cote victime, pour les personnels habilités, est un enjeu concret : pouvoir connaître, au moment où ils évaluent un hébergement, une permission, une sortie ou le respect d'une interdiction, les seules décisions en vigueur qui ont une incidence sur les contacts entre l'auteur et la victime. Ces données doivent être actualisées, leur accès sécurisé et les consultations tracées.
- Le texte de commission prévoit, à l'article 13 ter, que la victime puisse refuser d'être informée. Il reste à organiser un choix plus précis et évolutif : vouloir connaître une date de sortie ne signifie pas vouloir être informée de chaque événement. Ne pas souhaiter être informée aujourd'hui ne doit pas valoir renonciation définitive. La victime doit également savoir à qui s'adresser si sa situation évolue ou si elle souhaite modifier les informations la concernant, ses coordonnées ou ses choix en matière d'information. Elle doit donc disposer des coordonnées d'un interlocuteur clairement identifié, en capacité de recueillir ces changements et de garantir leur transmission aux services concernés.

Le SNEPAP-FSU demande donc que les personnels habilités, dont ceux des SPIP, puissent consulter dans leurs outils métiers, les informations strictement nécessaires à leurs missions : cote victime, mesures de protection et interdictions en vigueur, décisions utiles du JAF ou du juge des enfants et, lorsqu'elles sont nécessaires à l'information ou à la prévention d'une rencontre, coordonnées actualisées de la victime ou de son représentant. Le choix gradué et modifiable de la victime quant aux informations qu'elle souhaite recevoir doit également être tracé.

Mais l'accès à l'information ne résout pas à lui seul la question du contrôle. Le SPIP concourt au contrôle des obligations et interdictions dans le cadre de son mandat, sans disposer pour autant d'un pouvoir général de surveillance. Certaines interdictions sont particulièrement difficiles à vérifier : ne pas paraître dans un lieu, ne pas fréquenter les débits de boissons, ne pas détenir ou porter une arme, par exemple. En l'absence d'un incident porté à la connaissance du service, d'une information transmise par un partenaire ou d'un dispositif spécifique de contrôle, leur respect repose nécessairement en partie sur les déclarations de la personne suivie. Il importe donc de ne pas confondre le contrôle exercé par le SPIP avec une capacité de surveillance permanente. Le SPIP doit pouvoir vérifier ce qui peut l'être, confronter les déclarations

aux informations dont il dispose, réévaluer la situation lorsqu'un élément nouveau apparaît et saisir le magistrat en cas de difficulté ou de manquement porté à sa connaissance. Il ne peut en revanche garantir le respect permanent d'une interdiction qu'il n'a matériellement aucun moyen de vérifier.

Proposition de modification du texte : À l'article 13 ter, permettre à la victime de préciser les événements dont elle souhaite être informée et de modifier ce choix. Compléter le texte par un dispositif permettant, via les outils métiers et pour les seuls personnels habilités, l'accès aux informations strictement nécessaires au suivi de probation : cote victime, mesures de protection et interdictions en vigueur, décisions utiles du JAF et du juge des enfants. Définir les modalités de transmission, de mise à jour et de traçabilité des consultations. Préciser également les modalités concrètes de contrôle des interdictions participant à la protection de la victime, les informations devant être accessibles au SPIP et les circuits de transmission des incidents ou éléments nouveaux. Le contrôle exercé par le SPIP ne peut être assimilé à une surveillance permanente de la personne condamnée ni faire peser sur le service une obligation de résultat lorsque le respect d'une interdiction n'est pas matériellement vérifiable.

3. Donner au SPIP les moyens de mieux contrôler l'obligation d'indemnisation

Les SPIP peuvent être chargés de travailler le respect d'une obligation d'indemnisation sans disposer simplement de l'état actualisé de ce qui reste dû par la personne condamnée. Le contrôle devient alors formel, alors que la réparation peut aussi participer au travail de responsabilisation.

Il faut distinguer cette information, utile au suivi, des données financières propres à la victime ou des modalités d'indemnisation par le FGTI/SARVI, qui n'ont pas à circuler lorsqu'elles ne sont pas nécessaires.

La réparation des dommages causés aux victimes fait partie intégrante de la décision de justice. Le SNEPAP-FSU propose d'étudier un échange sécurisé permettant au professionnel chargé du suivi de connaître l'état actualisé de l'obligation indemnitaire de la personne condamnée. Il s'agirait notamment de savoir si le FGTI est intervenu pour indemniser la victime, si la personne condamnée reste redevable de sommes auprès du fonds et si un échéancier de remboursement a été mis en place et respecté. Ces informations permettraient au SPIP de mieux apprécier les démarches effectivement entreprises par la personne suivie, de vérifier le respect de ses obligations et de travailler avec elle sur la réparation des dommages causés. Il ne s'agit pas d'accéder aux données bancaires de la victime ni à l'ensemble de son dossier d'indemnisation, mais uniquement aux informations nécessaires au suivi de la personne condamnée.

Proposition de modification du texte : Etudier la mise en place d'un échange sécurisé entre les SPIP et les organismes chargés de l'indemnisation et du

recouvrement, notamment le FGTI/SARVI, afin de permettre aux professionnels de connaître, pour les seules informations nécessaires au suivi, les sommes restant dues par la personne condamnée, les versements effectués et l'existence éventuelle d'un échéancier de remboursement. Préciser les finalités de cet échange, les personnels habilités et les garanties de confidentialité, sans donner accès aux données bancaires ou aux informations personnelles de la victime qui ne sont pas nécessaires au contrôle de l'obligation.

4. Ne créer aucun droit qui ne puisse être réellement exécuté

De nouveaux droits peuvent produire l'effet inverse de celui recherché lorsqu'ils reposent sur des services qui n'ont ni le temps, ni les outils, ni les informations nécessaires. **Toute nouvelle mission de contact, notification, vérification ou coordination confiée aux SPIP représente des actes professionnels réels.**

La proposition de loi doit identifier le service responsable de l'information délivrée à la victime et les garanties nécessaires à sa mise en œuvre. Pour les SPIP, toute mission supplémentaire devra ensuite être définie précisément : qui vérifie les informations, qui les transmet, dans quels délais et avec quels outils ? Formation, supervision, étude de charge et emplois identifiés doivent précéder la généralisation.

Avant toute nouvelle mission, il faut pouvoir répondre à ces questions : quel service en est responsable ? quels actes professionnels supplémentaires sont attendus ? quelle charge représentent-ils ? quels emplois, formations et outils permettent de les réaliser ? Quel est la hauteur des recrutements prévus ?

Le SNEPAP-FSU demande donc une étude de charge préalable, des moyens identifiés et une évaluation portant aussi sur les délais, les ruptures de parcours, les erreurs, le non-recours et l'expérience des victimes et des professionnels.

Proposition de modification du texte : assortir toute nouvelle mission de contact, de notification, de vérification ou de coordination, d'une identification du service responsable et d'une étude préalable de la charge induite. Prévoir, en conséquence, les emplois, formations, outils et modalités de supervision nécessaires. L'évaluation devra également porter sur les délais, les erreurs, les ruptures de parcours et l'expérience des victimes et des professionnels.

5. Prévenir avant que la justice ait à intervenir

La prévention commence avant toute procédure pénale. Le Conseil national des barreaux souligne la place trop limitée de l'éducation, de la sensibilisation et de la formation dans le texte. **Une personne qui cherche de l'aide, ou un professionnel qui repère un risque, doit savoir vers qui se tourner sans attendre l'intervention de la justice.**

Des ressources existent déjà hors des SPIP (par exemple le 119 pour l'enfance en danger et le dispositif STOP pour l'orientation des personnes attirées par les enfants vers une aide spécialisée). Leur visibilité et leur accessibilité doivent être travaillées

par les acteurs compétents, notamment dans la santé, l'éducation et les services publics, et non limitées au « secteur justice ».

Cette question dépasse le champ direct des missions des SPIP. Nous proposons néanmoins qu'elle soit mise en débat : une politique dite « intégrale » doit aussi vérifier que les ressources d'alerte et d'orientation déjà existantes soient connues et effectivement accessibles aux publics auxquels elles s'adressent.

Piste de réflexion à inscrire dans les travaux parlementaires : dans le volet prévention, prévoir que l'évaluation de la politique publique mesure la connaissance et l'accessibilité effectives des ressources d'alerte et d'orientation existantes et identifie les acteurs responsables de leur diffusion.

6. Garantir à la victime un interlocuteur identifiable tout au long de son parcours

Une victime ne devrait pas avoir à rechercher seule, à chaque étape, quel service est compétent ni à recommencer ses démarches lorsqu'elle passe de la plainte à l'enquête, au jugement puis à l'exécution de la peine. La question très concrète est simple : à qui peut-elle s'adresser pour connaître les informations auxquelles elle a droit, signaler un changement de situation ou de coordonnées, ou modifier les informations qu'elle souhaite recevoir ?

Le SNEPAP-FSU propose une piste de réflexion : cette organisation pourrait consister à garantir, sous la responsabilité du service public de la Justice, un interlocuteur clairement identifié tout au long du parcours, en s'appuyant prioritairement sur les dispositifs existants et les associations spécialisées.

Le SPIP n'aurait pas vocation à assurer cette fonction : chargé du suivi de la personne condamnée, il doit en revanche savoir vers quel interlocuteur orienter une demande qui ne relève pas de ses missions et disposer des informations strictement nécessaires à l'évaluation et au contrôle de l'auteur.

Le SNEPAP-FSU propose donc d'ouvrir le débat sur cette continuité d'interlocution, sans préjuger ici de son organisation institutionnelle. L'objectif est d'éviter les ruptures d'information et les renvois successifs entre services, tout en préservant la place des associations spécialisées et la répartition des compétences de chacun.

Cette continuité concerne également l'indemnisation. Lorsqu'interviennent le FGTI ou le SARVI, la victime doit pouvoir identifier facilement l'interlocuteur compétent, comprendre l'état de sa demande et savoir à qui signaler une difficulté ou un changement de situation. Elle ne devrait pas avoir à reconstituer seule le circuit entre juridiction, fonds de garantie, service d'aide aux victimes et autres intervenants. L'enjeu n'est pas de créer un acteur supplémentaire, mais de rendre lisibles les responsabilités de chacun et d'assurer un relais effectif lorsque la demande change de compétence.

Piste de réflexion à inscrire dans les travaux parlementaires : Garantir que la victime puisse identifier, à chaque étape et notamment pendant l'exécution de la peine,

l'interlocuteur auquel elle peut s'adresser pour exercer ses droits à l'information, actualiser sa situation et ses choix et être orientée vers l'acteur compétent. Les modalités d'organisation restent à déterminer à partir des dispositifs existants, sous la responsabilité du service public de la Justice.

7. Prévenir de nouvelles violences, une condition de la protection des victimes

Une interdiction de contact ne protège que si elle peut être appliquée et contrôlée. Une sortie de détention est mieux sécurisée lorsque les risques de reprise des violences ont été réévalués avec des outils probants et que des réponses existent sur les facteurs identifiés. C'est sur ce terrain concret que le SNEPAP-FSU aborde les mesures concernant les auteurs : non pour déplacer l'attention portée aux victimes, mais parce que réduire la récidive fait partie des missions des SPIP et participe directement à prévenir une nouvelle infraction et de nouvelles victimes.

- Alternatives aux poursuites

L'article 13 écarte les mesures de l'article 41-1 du code de procédure pénale pour certaines infractions commises par des majeurs. L'exclusion générale de certaines réponses est-elle toujours préférable à une appréciation individualisée de leur contenu, de leur contrôle et des garanties offertes à la victime ? Cette réflexion ne doit évidemment pas conduire à traiter des faits graves par une réponse judiciaire expéditive qui pourrait s'avérer insuffisamment protectrice. Des mesures transitoires/d'urgence peuvent être prises en attendant qu'une décision découlant d'une évaluation puisse être prise.

- Avant jugement : un contrôle judiciaire utile à la protection

Avant jugement et sans préjuger de la culpabilité, le contrôle judiciaire peut comporter des obligations destinées à prévenir de nouveaux faits. L'expertise des SPIP en matière d'évaluation, de contrôle des interdictions et d'accompagnement pourrait être utile dans certaines situations, à condition d'un mandat judiciaire clair, d'un périmètre défini et de moyens RH supplémentaires : il ne peut s'agir d'ajouter une mission à moyens constants.

- Après condamnation : protéger durablement

Après condamnation, la probation doit permettre de protéger durablement la victime. Le SPIP concourt au contrôle des obligations et interdictions dans les limites de son mandat, des informations dont il dispose et des moyens de vérification qui lui sont accessibles. Ce contrôle ne saurait être assimilé à une surveillance permanente : certaines interdictions, notamment de paraître dans un lieu, de fréquenter des débits de boissons ou de détenir ou porter une arme, restent difficilement vérifiables en l'absence d'information extérieure ou de

dispositif spécifique. Le SPIP alerte le magistrat sur les difficultés ou les manquements portés à sa connaissance, réévalue le risque lorsque la situation évolue et prépare les sorties. Il travaille avec la personne condamnée sur les éléments ayant conduit au passage à l'acte, les situations à risque et les comportements à changer, en lien avec les soins et programmes disponibles. Le modèle risque-besoins-réceptivité (RBR) aide à préciser l'intensité du suivi et à cibler les facteurs de récidive, le Good Lives Model (GLM) aide à construire des appuis et des projets compatibles avec une vie sans violence. Ces approches donnent un contenu au contrôle : **réduire la possibilité de nouvelles violences, sans déplacer l'attention due aux victimes.**

Proposition de modification du texte : A l'article 13, éviter une exclusion générale de certaines mesures de l'article 41-1 du code de procédure pénale et prévoir que le choix de la réponse judiciaire repose sur une évaluation individualisée de la situation, tenant compte de la gravité des faits, du risque de réitération, des besoins de protection de la victime ainsi que du contenu et des modalités de contrôle de la mesure envisagée. Les mesures d'urgence nécessaires à la protection de la victime doivent pouvoir être prises sans attendre cette évaluation.

Piste de réflexion à inscrire dans les travaux parlementaires : Etudier les conditions dans lesquelles les SPIP pourraient intervenir dans la phase pré-sentencielle pour assurer l'évaluation de la situation, nécessaire pour éclairer la décision judiciaire, notamment dans le cadre de certains contrôles judiciaires. Cette intervention suppose un mandat précis, du temps, des effectifs et des outils adaptés. Elle ne peut se réduire à un recueil rapide d'informations ni constituer une mission supplémentaire à moyens constants. Après condamnation, donner aux SPIP les informations et les outils leur permettant d'exercer leur mission de contrôle des obligations et interdictions, dans les limites de leurs possibilités de vérification, et garantir une évaluation révisable ainsi que l'accès aux interventions adaptées.

8. Faire de la justice restaurative une possibilité réelle, jamais une obligation

La justice restaurative est reconnue depuis 2014 par le code de procédure pénale et le droit à l'information a été renforcé par une **obligation d'information** imposée aux magistrats depuis juillet 2026. Pourtant, cette information n'est toujours pas délivrée de manière systématique, même par les acteurs de la chaîne pénale. 12 ans après la loi du 15 août 2014, elle ne peut plus dépendre de la connaissance ou de l'initiative d'un seul professionnel : **magistrats, avocats, soignants, service sociaux, associations, SPIP et porteurs de mesures doivent pouvoir informer et orienter à leur place respective.**

Même informées, les possibilités pour une victime de participer à une mesure de justice restaurative restent **inégaux selon les territoires** et fragiles lorsque les projets reposent sur quelques personnes sans temps ni financements dédiés. Un **pilotage**

national, décliné localement avec les SPIP formés et les partenaires, doit garantir la formation, la supervision et des moyens pérennes.

Toute démarche demeure volontaire pour chacun des participants, préparée, confidentielle et indépendante de la procédure pénale et de l'exécution de la peine. La participation de l'auteur, son refus ou son retrait ne peuvent entraîner pour lui ni avantage ni conséquence défavorable sur sa situation pénale ou l'exécution de sa peine. Elle ne remplace ni la protection de la victime ni la décision judiciaire, mais peut participer à la réparation des répercussions de l'infraction et à la reconstruction du lien social.

Sur ce point, pour le SNEPAP-FSU, l'administration pénitentiaire doit participer au respect du droit à l'information sur la justice restaurative, les SPIP doivent être des acteurs centraux de son développement lorsque leurs publics sont concernés, et toute mesure doit rester volontaire. Nous demandons donc une information organisée et traçable aux étapes pertinentes du parcours, ainsi qu'un accès territorial effectif aux mesures, avec des professionnels formés, du temps dédié, de la supervision et des financements identifiés.

Proposition de modification du texte : organiser l'information sur la justice restaurative par les acteurs concernés, à chaque étape pertinente du parcours, et en tracer la délivrance sans instaurer de mise en place automatique. Prévoir un pilotage national et un déploiement territorial financé, avec formation, supervision et participation des SPIP formés.

Pour conclure

Une loi « intégrale » ne produira ses effets que si la protection annoncée des victimes peut être assurée dans la durée.

Après le jugement, cela se traduit par des questions très concrètes : les interdictions sont-elles effectivement contrôlables ? le SPIP dispose-t-il des décisions utiles ? l'obligation d'indemnisation peut-elle être vérifiée ? la victime sait-elle à qui signaler un changement ? les soins, programmes structurés et mesures de justice restaurative sont-ils réellement accessibles ?

Le SNEPAP-FSU souhaite que l'exécution des peines et la probation trouvent leur place dans les travaux parlementaires, aux côtés de l'aide et de la protection dues aux victimes. Il se tient à la disposition des parlementaires pour éclairer les conditions concrètes de cette ambition à partir de l'expérience de l'ensemble des professionnels de l'Administration Pénitentiaire qu'il représente.

« Si nous voulons vraiment lutter contre la récidive, commençons par nous donner les moyens de cette lutte ! » Robert Badinter Intervention au Sénat, 25 octobre 2005.

Pour nous contacter

Syndicat National de l'Ensemble des Personnels de l'Administration Pénitentiaire

12-14 rue Charles Fourier – 75013 PARIS

Tél : 06.43.17.25.05

Mail : snepap@fsu.fr

Site : <http://snepap.fsu.fr>

Page LinkedIn : <https://www.linkedin.com/in/snepapfsu/>

Pour aller plus loin

- Plateforme revendicative SNEPAP-FSU 2025-2027 (victimes, probation, recherche, justice restaurative)
- Texte adopté par la commission spéciale le 23 septembre 2026
- Rapport du Conseil national des barreaux des 10 et 11 septembre 2026
- Conseil de l'Europe, Règles européennes relatives à la probation (2010)
- Bonta et Andrews, modèle risque-besoins-réceptivité, Sécurité publique Canada (2007) ; Ward et al., Good Lives Model (2007).