

KCC A1603526 KZZ

23/05/2016

PCA
CP



Paris, le 20 MAI 2016

LE GARDE DES SCAUX
MINISTRE DE LA JUSTICE

Le Garde des sceaux, ministre de la justice

à

Monsieur le Premier président de la Cour des comptes

Objet : Référé « La prise en charge et le suivi, par l'administration pénitentiaire, des majeurs condamnés »

Référence : S 2016-0676-1

Vous m'avez communiqué, par un référé du 22 mars 2016, un certain nombre d'observations et de recommandations formulées par la Cour dans le cadre d'une enquête sur l'exécution des peines, menée en amont de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales. Ces recommandations appellent de ma part plusieurs commentaires, qui rejoignent ceux formulés lors de la phase contradictoire.

En effet, dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme pénale, la direction de l'administration pénitentiaire s'est engagée dès l'été 2013 dans une démarche ambitieuse afin de réformer les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

Outre la création de 1000 emplois, qui représentent une augmentation de 25 % des effectifs de ces services, les travaux en cours visent à consolider l'organisation des SPIP et à améliorer les pratiques professionnelles des personnels. Ces travaux, qui sont placés sous le pilotage d'une direction de projet chargée des SPIP créée à l'automne 2014, doivent notamment se traduire par la rédaction de plusieurs référentiels. Le manuel de mise en œuvre de la contrainte pénale, adopté en septembre 2015, est la première illustration de cette démarche pluriannuelle.

1/ Concernant le pilotage et l'organisation des SPIP

Recommandation n° 1 : « définir des outils de mesure de la charge de travail des services pénitentiaires d'insertion et de probation à partir de référentiels précis et procéder, sur cette base, à une meilleure allocation des moyens, tant en personnels de probation qu'en personnels administratifs »

Recommandation n° 2 : « adapter les implantations territoriales (SPIP, antennes) aux contextes locaux et aux caractéristiques de la population à suivre, en fonction de critères à définir, à partir d'un bilan de fonctionnement des permanences décentralisées, et réduire le nombre d'implantations administratives de certains SPIP »

Un outil de pilotage automatisé, le rapport « Chiffres-clés du SPIP », est accessible depuis l'infocentre APPI (application des peines/probation et insertion). Sa mise à disposition en janvier 2016 fait suite à une expérimentation menée en 2014, conduite avec la participation d'un membre de chaque direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP) et de dix SPIP pilotes.

Cet outil contient des données représentatives de l'activité de chaque service, comme le nombre de personnes et de mesures suivies ou la durée moyenne de prise en charge. Il constitue la première version d'un tableau de bord commun à tous les SPIP, son contenu ayant vocation à être enrichi par la suite. Il s'adresse aux personnels d'encadrement, plus particulièrement aux directeurs fonctionnels, pour faciliter la détermination d'une politique de service et favoriser l'animation des équipes. Il est également destiné aux DISP, qui peuvent le consulter pour disposer d'une vision globale, basée sur un socle d'indicateurs identiques pour chaque service.

Son déploiement permet ainsi de renforcer et de fiabiliser la mesure de l'activité des SPIP, qui est désormais évaluée de manière homogène. Les données de ce rapport sont essentielles pour alimenter les réflexions en cours concernant l'élaboration du référentiel dédié à l'organisation et au fonctionnement de ces services. Jusqu'à présent, y compris pour procéder à la répartition des 1 000 emplois, la DAP a pris appui sur les ratios théoriques définis par l'inspection générale des services judiciaires et l'inspection générale des finances (rapport IGSJ-IGF rendu en juillet 2011) pour définir les effectifs de référence des SPIP.

Cette mission d'inspection a basé ses ratios sur le seul effectif de référence de CPIP déterminé au regard du nombre de personnes placées sous main de justice (PPSMJ) prises en charge, en tenant compte de l'intensité de l'accompagnement par les services. Cette intensité varie en fonction des mesures suivies et de la charge de travail afférente en termes d'entretiens, d'accompagnement social et de tâches administratives. Cette estimation s'appuie également sur la durée de travail exigible et intègre un taux d'absentéisme moyen de 8,2 % hors congés annuels. La combinaison de ces différents paramètres a conduit la mission à définir des ratios de charge d'activité par équivalent temps plein (ETP) pour les CPIP de 86 PPSMJ par équivalent temps plein (ETP) en milieu ouvert, et 73 PPSMJ par ETP en milieu fermé, soit une moyenne théorique de 82 PPSMJ/ETP.

Les prochains travaux, qui doivent être menés d'ici à fin mars 2017 (référentiel des pratiques opérationnelles sur l'organisation et l'évaluation de l'activité des SPIP), en lien avec les services déconcentrés et les représentants des personnels, permettront d'affiner ces ratios, notamment en prenant en compte d'autres critères, liés à la spécificité de chaque territoire (l'organisation judiciaire, le maillage institutionnel local, le profil des personnes suivies, l'accessibilité du service, etc...).

2/ Concernant les méthodes d'intervention des SPIP

Recommandation n° 3 : « **harmoniser et consolider les méthodes d'évaluation des personnes condamnées et appliquer à ces dernières un plan de suivi individuel adossé à des critères objectifs** »

La circulaire de la DAP n° 113/PMJ1 du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation précise que le suivi débute par une phase d'évaluation, visant à définir un plan d'action.

C'est en effet l'évaluation de la personne et non le type de mesure à laquelle elle est soumise qui détermine le contenu de l'accompagnement par le SPIP vers la sortie de la délinquance, comme le rappelle la nouvelle peine de contrainte pénale et conformément aux règles européennes relatives à la probation (REP)¹. La règle 66 rappelle la nécessité d'avoir une appréciation fine des risques, des besoins, des facteurs de protection et de la réceptivité de chaque personne au début de sa prise en charge, puis tout au long de celle-ci.

Après analyse de l'échec de la mise en œuvre du diagnostic à visée criminologique (DAVC)², la direction de l'administration pénitentiaire s'est engagée à l'automne 2014 dans une démarche de recherche-action menée par les universités de Rennes 2 et de Montréal pour répondre à la nécessité de disposer d'un outil structuré permettant de mieux objectiver cette évaluation. Plusieurs outils validés scientifiquement ont été expérimentés par 6 services répartis sur 3 directions interrégionales pendant 18 mois. L'administration pénitentiaire décidera dans les prochaines semaines du déploiement d'un ou de plusieurs d'entre eux, l'équipe de recherche ayant rendu un rapport intermédiaire en mars 2016.

Au-delà, l'amélioration des pratiques professionnelles en SPIP est au cœur des travaux menés par la DAP. Dans la continuité du manuel de contrainte pénale, il s'agit d'appuyer l'ensemble des pratiques professionnelles sur les REP et les principaux savoirs scientifiques mis en valeur à l'occasion de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive.

Rédigé en concertation avec les services déconcentrés et les organisations syndicales représentatives, un projet de référentiel de la méthodologie de l'intervention des SPIP a été présenté à l'occasion de déplacements dans chaque DISP au début de l'année 2016. La diffusion de ce référentiel sera par ailleurs accompagnée par un plan de renforcement de la formation, notamment de la formation continue. Ce référentiel sera diffusé avant la fin de l'année.

3/ Concernant la continuité de suivi et la cohérence du parcours des personnes

Recommandation n° 4 : « **assurer une meilleure coopération entre les acteurs judiciaires (JAP et Parquet) et les acteurs de la prise en charge (SPIP et milieu médical) afin de garantir que cette dernière soit ininterrompue, notamment dans le cas des suivis socio-judiciaires, et tout particulièrement lors des sorties de détention ou lorsque la personne condamnée déménage** »

Les rôles respectifs du JAP et du SPIP sont développés dans les textes réglementaires. Conformément aux dispositions de l'article R.57-3 du code de procédure pénale, le JAP est

¹ Recommandation CM/Rec(2010)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation, adoptée par le Comité des Ministres le 20 janvier 2010.

² Rapport de l'inspection des services pénitentiaires, novembre 2013.

assisté par le SPIP. En application de l'article D.57-6 du code de procédure pénale, le service de l'application des peines doit en principe déterminer les modalités de prise en charge attendues pour les condamnés dans le cadre de l'élaboration d'orientations générales et évaluer leur mise en œuvre. Il communique le cas échéant au SPIP des instructions particulières relatives à la finalité de la mesure et au contenu des obligations à respecter (article D.577 du code de procédure pénale).

En pratique cette répartition est parfois plus délicate. Toutefois, plusieurs instances permettent aux différents intervenants de mieux se connaître et d'échanger sur leurs problématiques respectives afin d'y apporter des solutions (tenue de commissions de l'exécution des peines à l'échelon local, conférences régionales semestrielles sur les aménagements de peine et les alternatives à l'incarcération au sein des cours d'appel, commissions de l'application des peines en établissement pénitentiaire). Le ministère de la justice a toujours veillé à accompagner la mise en œuvre de chacune d'entre elles.

S'agissant de la nécessité d'assurer la continuité de la prise en charge des personnes détenues, l'article D.573 du code de procédure pénale impose au SPIP de s'assurer de la continuité des actions engagées en détention à l'égard des personnes libérées. Les articles 741-1, et 763-7 du code de procédure pénale, issus de la loi du 10 août 2011, complétés par les articles D.545 et D.546 issus du décret du 28 décembre 2011, imposent en outre qu'une convocation à comparaître devant le SPIP ou le JAP soit remise à la personne détenue avant sa libération lorsqu'elle doit continuer à faire l'objet d'une prise en charge dans le cadre d'un sursis avec mise à l'épreuve ou d'un suivi socio-judiciaire. Cette convocation doit intervenir dans un délai de 8 jours lorsque la condamnation a été prononcée à l'occasion d'une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru. Il ne peut être supérieur à un mois dans les autres cas.

La circulaire du 2 janvier 2012 de la direction de l'administration pénitentiaire relative aux modalités de mise en œuvre des dispositions des articles 741-1 et D.545 du code de procédure pénale est venue expliciter cette procédure. Le décret du 14 décembre 2011 a complété les articles D.575 à D.577 relatifs aux attributions respectives du JAP, des autres magistrats mandants et du SPIP et à leurs relations. Ces modifications ont été développées dans la circulaire conjointe DACG/DAP du 16 décembre 2011.

Le rapport de politique pénale de l'année 2012 avait constaté que ces dispositions étaient largement appliquées et avaient permis de renforcer les relations partenariales, notamment avec la signature de protocoles locaux.

La procédure issue de l'article 741-1 du CPP est notamment correctement mise en œuvre par les services, les cas de non présentation des personnes concernées dans le délai de convocation restant limités (82,6% d'entre elles sont prises en charge dans les délais de convocation en 2015).

En outre, cette procédure alimente les réflexions qui sont actuellement menées pour poursuivre l'amélioration de la continuité de suivi à l'égard des personnes faisant l'objet d'une mesure active en milieu ouvert à l'issue d'une période d'emprisonnement, en particulier lorsque le suivi socio-judiciaire a été prononcé. Ces différents travaux doivent aboutir avant la fin 2016 à des préconisations, en particulier concernant l'articulation des acteurs entre le milieu fermé et le milieu ouvert.

La cohérence des parcours des personnes condamnées est par ailleurs renforcée depuis octobre 2015 grâce à une évolution de l'application informatique APPI. Elle permet

désormais au SPIP saisi d'une mesure active en milieu ouvert, quelle que soit son implantation sur le territoire, d'accéder à l'ensemble des informations contenues sur la personne concernée dans le logiciel, rapports compris.

Recommandation n° 5 : « identifier et rationaliser l'implantation des places de semi-liberté et élaborer des règles communes de fonctionnement »

L'implantation et l'harmonisation des règles de fonctionnement des centres de semi-liberté (CSL) s'inscrit dans une démarche plus globale, relative à l'individualisation du parcours d'exécution des peines, en particulier pour les courtes peines d'emprisonnement.

La loi du 15 août 2014 a rappelé la nécessité d'assortir l'exécution des fins de peine d'emprisonnement d'une phase de retour progressif à la liberté, en instaurant un examen obligatoire de la situation de toute personne exécutant une ou plusieurs peines d'une durée totale inférieure ou égale à 5 ans, arrivée aux 2/3 de sa peine, en vue du prononcé éventuel d'une mesure de libération sous contrainte.

Force est néanmoins de constater qu'en maison d'arrêt, la surpopulation chronique, le taux de renouvellement de la population pénale et le rythme de travail soutenu qui en découle ne permettent pas aux personnels d'insertion et de probation de construire avec les personnes détenues une relation propice à l'accompagnement, d'évaluer finement leur situation globale et de préparer dans de bonnes conditions leur sortie.

Par ailleurs, les quartiers dédiés aux aménagements de peine sont souvent sous-occupés. Ils répondent qui plus est à des dénominations et à des modes de fonctionnement disparates sur l'ensemble du territoire (quartiers pour peines aménagées, quartiers nouveau concept, quartiers pour courtes peines, quartiers de préparation à la sortie, centre de semi-liberté...).

J'ai souhaité que la direction de l'administration pénitentiaire engage en conséquence une réflexion visant à limiter les catégories de structures destinées à optimiser la préparation à la sortie et à favoriser le retour progressif à la liberté. Elle mobilisera pour ce faire le retour d'expérience des structures existantes, qui ont participé à l'élaboration d'un projet de doctrine, ainsi que les résultats de la recherche action qui s'est déroulée en 2014-2015 dans le nouveau quartier pour peines aménagées du centre pénitentiaire de Longuenesse (62).

La refonte de l'implantation des CSL/QSL doit s'intégrer dans cette perspective, qui s'inscrit plus généralement dans le cadre du plan de résorption de la surpopulation pénale.

Par ailleurs, eu égard au constat de la désaffectation de certains aménagements de peines, j'ai décidé de confier à l'inspection générale des services judiciaires, une mission visant à apprécier l'efficacité du dispositif de suivi statistique mis en place, dresser un état des lieux statistiques des mesures d'aménagement de peine hors et sous écrou et recenser les facteurs propices ou faisant obstacle aux aménagements de peine, à la contrainte pénale et à la libération sous contrainte. Ce rapport devra m'être remis au plus tard le 20 juillet 2016.

Jean-Jacques URVOAS

