



RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LE SERVICE DE L'APPLICATION DES PEINES

JUIN 2011

Table des matières

I – L'ÉVALUATION DE LA CHARGE DE TRAVAIL DES SERVICES D'APPLICATION DES PEINES.....	5
A- La problématique du calcul du temps de travail.....	5
B- La création d'outils statistiques fiables parallèlement à l'optimisation de ceux existants.....	6
1 – Constat.....	6
2 – Préconisations.....	9
C - L'établissement d'indicateurs d'activité et l'évaluation de ratio d'activité.....	9
1 – Constat.....	9
2 – Préconisations.....	10
D – L'évaluation des besoins en magistrats et fonctionnaires.....	12
1 – Constat	12
2 – Préconisations.....	13
II - LE PILOTAGE DES SERVICES D'APPLICATION DES PEINES.....	14
A – la consécration du rôle du coordonnateur du service d'application des peines.....	14
1 – constat.....	14
2 – Préconisations	18
B- La modélisation du rapport annuel d'activité.....	19
1- Constat.....	19
2- Préconisations.....	19
C – La fluidification des relations entre les différents acteurs de la chaîne pénale.....	20
1 – Constat.....	20
2 – Préconisations.....	22

INTRODUCTION

Les idées positivistes puis celles de la défense sociale nouvelle ont inspiré de très profondes réformes des lois et règlements qui gouvernent l'exécution des peines et l'application des peines. Celles-ci doivent permettre la mise en observation du condamné et faciliter sa réadaptation à la vie en société, dont il a violé les règles fondamentales. La peine sanctionne mais son exécution est tournée vers la réinsertion. A l'égard des personnes condamnées, le principe de la légalité des sanctions pénales interdit leur prolongation et elles n'ont longtemps été personnalisées que par adoucissement et retranchement.

Toutefois, depuis la dernière guerre, le principe d'individualisation de la peine et des modalités de sa mise à exécution font l'objet de critiques récurrentes. En effet, l'inexécution ou le retard dans l'exécution d'une large proportion des peines prononcées a contribué à dé-crédibiliser l'action de la justice. La médiatisation de faits commis par des récidivistes a conduit une partie de l'opinion publique à penser que la Justice reviendrait, en aménageant les peines, sur la sanction prononcée, réductions et aménagements de peines résultant pourtant de l'application de la loi. Le retour prématûr des condamnés dans la Cité n'est pas plus compris qu'admis. L'incompréhension peut même toucher d'autres acteurs de la chaîne pénale, tels les services enquêteurs. Les auteurs d'infraction eux-mêmes peuvent ressentir, dans nombre de cas, ce qu'il est devenu courant d'appeler «un sentiment d'impunité» lorsque leur peine n'est pas ramenée à exécution ou que les manquements à leurs obligations ne sont pas sanctionnés.

Le rapport de M. Jean-Luc Warsmann sur les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison, remis le 28 avril 2003 au Garde des Sceaux, a permis de placer cette question au centre des préoccupations politiques, en mettant en lumière la situation préoccupante de l'exécution des peines et en proposant une politique ambitieuse de développement des aménagements de peine.

Depuis lors, pas moins de 8 lois en 7 ans se sont succédées, qui ont toutes profondément modifié l'architecture de l'application des peines. Ainsi, la loi du 9 mars 2004, qui a repris pour une large part les préconisations du rapport Warsmann, a élargi les attributions du juge de l'application des peines en le transformant en véritable juridiction du premier degré appliquant des procédures juridictionnelles (développement des moyens de contrainte, droit à la décision, voies de recours, création de juridictions d'appel spécialisées).

La loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales est venue ajouter de nouvelles mesures destinées principalement à mieux contrôler la sortie des condamnés à de longues peines (surveillance judiciaire, placement sous surveillance électronique mobile), sans pour autant modifier le cadre procédural de la prise de décision.

La loi du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la surveillance de sûreté a donné compétence au juge de l'application des peines pour assurer le suivi des personnes placées sous surveillance de sûreté et contrôler les modalités de mise en œuvre de la rétention de sûreté.

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, tout en maintenant le rôle central du juge de l'application des peines dans l'aménagement des peines privatives de liberté, explore d'autres pistes en attribuant de nouvelles missions au directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation ainsi qu'au procureur de la République.

Malgré les réformes ainsi entreprises et les avancées apportées, le service de l'application des peines concentre encore des critiques, qui affectent durablement l'image de la justice. La survenance de tragiques faits divers a été l'occasion de constater l'existence de dysfonctionnement dont le public a pu légitimement s'émouvoir.

Saisi le 21 février 2011 pour avis par le Garde des Sceaux, le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM), dans sa formation plénière, recommandait que, « préalablement à toute nouvelle analyse, une mission de suivi des propositions soit instituée. Il lui incomberait d'établir la liste complète de l'ensemble des recommandations déjà formulées et d'assurer la mise en œuvre effective de celles qui méritent d'être retenues. En outre, la lutte efficace contre la récidive nécessite une stabilité législative. L'appropriation des réformes par les juridictions et leurs partenaires suppose qu'elle s'inscrive dans la longue durée, ce qui n'est plus le cas, avec la succession trop rapide des textes. Sur ce point, le rapport de l'Inspection Générale des Services Judiciaires suite à l'inspection menée à Nantes de février 2011 souligne la nécessité de prendre en compte la mise en place de nouveaux dispositifs liés aux réformes législatives successives dans l'évaluation de la charge de travail du service de l'application des peines et fait écho au rapport du 30 mai 2008 qualifiant l'arsenal législatif de « dispositif d'ensemble complexe ». Enfin, tout comme l'avait relevé l'Inspection Générale des Services Judiciaires, le Conseil Supérieur de la Magistrature relevait que : « La question des moyens est centrale pour permettre d'adapter l'intensité du suivi, afin de donner toute sa portée au premier alinéa de l'article D 577 du code de procédure pénale qui dispose que «le juge de l'application des peines et les autres magistrats concernés communiquent, le cas échéant, pour chaque dossier dont ils saisissent le service, des instructions particulières pour le suivi de la mesure».

La modernisation de la justice nécessite une réflexion sur l'organisation des services d'application des peines afin que les personnels puissent remplir l'ensemble de leurs missions.

C'est pourquoi, afin d'améliorer le fonctionnement des services d'application des peines, le Garde des Sceaux, ministre de la Justice et des Libertés, a mis en place un groupe de travail sur les services d'application des peines (lettre de mission - Annexe 1) composé de magistrats, de fonctionnaires de services de l'application et de l'exécution des peines, d'un représentant de l'IGSJ, d'un directeur de service pénitentiaire d'insertion et de probation et de représentants d'organisations syndicales et professionnelles (composition du groupe - Annexe 2). Afin d'enrichir sa réflexion, le groupe de travail a auditionné, au titre des personnes qualifiées, un président de chambre d'application des peines (annexe 3).

Ses travaux se sont articulés autour des deux thèmes principaux fixés par la lettre de mission :

- améliorer l'évaluation de la charge de travail des services d'application des peines et des moyens nécessaires ;
- améliorer l'adaptation de leur organisation et de leurs méthodes de travail à leurs missions.

Ont ainsi été analysées les problématiques liées au calcul du temps de travail, à la création d'outils de contrôle et de suivi de l'activité et à la définition d'indicateurs d'activité.

Ont également été évoqués les liens entre le fonctionnement des services d'application des peines et les autres acteurs de la chaîne pénale et le rôle du coordonnateur des services d'application des peines.

X X X

I – L'ÉVALUATION DE LA CHARGE DE TRAVAIL DES SERVICES D'APPLICATION DES PEINES

Conformément aux termes de la lettre de mission, le groupe de travail s'est interrogé sur l'adéquation des moyens humains face à la charge d'activité.

A- La problématique du calcul du temps de travail

Le premier axe de réflexion a porté sur la manière dont pouvait être évaluée la charge de travail raisonnable, d'un service d'application des peines, lui permettant d'assurer l'ensemble des missions, qui lui sont confiées par la loi, et de déduire les effectifs nécessaires pour y faire face sur la base du temps de travail annuel retenu pour un ETP.

Une première approche a donc consisté à évaluer le temps de travail pour chaque dossier en découplant les différentes étapes de la procédure, en listant les actes principaux à accomplir par le service de l'application des peines (en distinguant les actes relevant du greffe de ceux relevant du juge de l'application des peines) et en leur attribuant respectivement un minutage moyen à l'instar de ce qui existe pour Outilgref.

A titre d'exemple, le groupe de travail a estimé que pour l'enregistrement d'un dossier dans APPI, qui est l'applicatif métier équipant les SAP, le temps de traitement par le greffe a été estimé à 15 minutes ; dans le cadre du suivi des mesures en milieu ouvert, le temps de traitement par le juge d'application des peines pour rédiger la motivation d'un jugement suite à la tenue d'un débat contradictoire a été estimé à 30 minutes.

Cette approche avait pour mérite d'aligner la méthode de calcul du temps de travail des magistrats sur celui des fonctionnaires, dans la mesure où Outilgref retient cette méthodologie et estime le temps de travail moyen d'un fonctionnaire pour le traitement d'un dossier de milieu ouvert à 220 minutes et 260 minutes par dossier en milieu fermé.

Néanmoins, cette méthodologie n'a pas été retenue par le groupe de travail, ses membres considérant que le nombre restreint de participants ne constituait pas un panel représentatif, permettant de rendre significatif le décompte en temps opéré par ses membres et de l'appliquer ensuite à l'ensemble des juridictions du territoire national. En effet, les pratiques peuvent varier d'un service d'application des peines à un autre, en raison notamment de l'ambigüité de certains textes régissant la matière.

En outre, deux autres groupes de travail sont actuellement en cours au sein de la direction des services judiciaires (DSJ), l'un sur l'évaluation de la charge de travail des magistrats (qui a exclu cette méthode de minutage de chaque tâche), l'autre sur la mise à jour d'Outilgref au regard de l'évolution des tâches du greffe et des réformes législatives récentes.

Aussi, dans un souci de cohérence, le groupe de travail a décidé d'abandonner cette approche et d'explorer d'autres pistes de réflexion.

S'est ainsi posée la question du recours à un organisme extérieur, indépendant du Ministère de la Justice, qui aurait pu procéder à cette évaluation, sous le pilotage du groupe de travail ou d'un comité ad hoc constitué de professionnels, comme cela s'est fait sur plusieurs années en Belgique. Cette méthode a également été écartée en raison des délais de réalisation nécessaires.

La méthode finalement retenue a consisté à définir *a minima* les données d'activité pertinentes du service d'application des peines. La difficulté sur ce point réside dans l'absence de données statistiques d'activité du service d'application des peines issues des applicatifs métier.

Toutefois, certaines juridictions ont d'ores et déjà pourvu à ce manque, du moins en partie, en fournissant certaines données en février 2011, en vue de la répartition sur le territoire des 400 vacataires recrutés après le rapport de l'IGSJ à Nantes (« plan 400 »). Si ces données ont pu constituer des informations précieuses et une base de travail, elles ont également mis en évidence la nécessité d'uniformiser et parfaire le recueil des statistiques.

B- La création d'outils statistiques fiables parallèlement à l'optimisation de ceux existants

1 – Constat

L'évaluation de la charge de travail des services d'application des peines est rendue malaisée en raison de l'absence d'outils statistiques précis et fiables. L'intérêt de disposer de tels outils est d'autant plus grand que la normalisation de la charge de travail permet la délimitation entre la notion de faute pour insuffisance professionnelle et la notion de dysfonctionnement lié à une organisation et des moyens inadaptés.

Le service de l'application des peines n'est pas totalement dépourvu d'outils. Toutefois, force est de constater qu'ils ne donnent pas entière satisfaction, que ce soit pour optimiser l'efficacité des services de l'application des peines ou pour l'extraction de données statistiques permettant l'évaluation de leur charge actuelle de travail.

- L'application APPI

Les services d'application des peines sont dotés d'un outil informatique, APPI, dissocié des applications de la chaîne pénale, Cassiopée ou NCP. Or, il a été constaté un certain nombre de difficultés liées à l'utilisation de l'applicatif métier APPI, parmi lesquelles les plus déstabilisantes, à la fois en terme d'organisation et d'optimisation de l'outil statistique, sont :

- l'inadaptation du logiciel car seul celui qui a ouvert le dossier, peut le fermer ; de même le dossier est clôturé dès qu'il y a un appel ;
- un problème de ralentissement dans APPI constaté à certaines heures de la journée en fonction du nombre d'utilisateurs connectés simultanément sur l'application ;
- l'impossibilité d'insérer des degrés d'urgence dans le suivi des condamnés et notamment la non hiérarchisation des informations et rapports transmis ;
- le délai de mise à jour des trames dans l'application.

En outre, comme n'importe quel applicatif métier, APPI ne constitue qu'un outil à disposition des magistrats et fonctionnaires, son efficience en matière de production de statistiques dépendant à la fois du niveau de maîtrise de ses utilisateurs et de leur rigueur dans l'enregistrement des données.

L'ensemble de ces difficultés peut utilement être remonté aux correspondants locaux informatiques et aux RGI/RGI adjoints, lesquels peuvent en cas de dysfonctionnements persistants relayer l'information auprès de l'administration centrale. Il existe également un support hotline, qui constitue un interlocuteur adéquat en cas de difficulté technique. Néanmoins, fort peu de juridictions recourent à ce dispositif.

Sur le ralentissement dans APPI, suite à une campagne d'observation de cette application, la sous-direction de l'informatique et des télécommunications du secrétariat général a opéré de gros travaux sur les plateformes de production et de nouveaux serveurs plus puissants ont été installés. Ces changements sont effectifs depuis la mise en production de la version 15.04, à savoir le 12 mai

2011. Il ressort des premières remontées du terrain que cette évolution est positive puisque les temps d'attente ont sensiblement diminué.

- L'infocentre APPI

Lorsqu'APPI a été déployé il y a plus de 5 ans, il était doté d'un infocentre¹ ne permettant pas, tant au plan local que national, l'extraction de statistiques fiables sur l'activité des services.

Le nouvel infocentre APPI a été mis en place début 2011. Les RGI adjoints ont été formés fin 2010 et courant du premier trimestre 2011 sur ce nouvel infocentre. Ils doivent assurer localement, selon leur propre calendrier, la formation des utilisateurs directs dans les juridictions du ressort de leur cour d'appel.

L'infocentre APPI est donc progressivement en train d'être déployé au sein des TGI.

Cet infocentre permet d'extraire à des fins statistiques des données issues de l'application APPI par le biais de rapports pré-établis² ou de requêtes que l'utilisateur aura à créer.

Il est à souligner que la qualité des saisies dans APPI se répercute inévitablement sur les données de l'infocentre. C'est pourquoi, il est important que les agents du greffe soient sensibilisés sur les conséquences de la saisie des informations de la procédure dans APPI en terme de qualité et d'exhaustivité des statistiques.

Actuellement, toutes les mesures existantes en matière d'application des peines ne sont pas accessibles depuis l'infocentre APPI ; en conséquence des évolutions de cet outil seront réalisées afin de le rendre plus complet.

Le premier bilan de l'utilisation du nouvel infocentre s'avère mitigé dans la mesure où de nombreux problèmes techniques persistent, décourageant les utilisateurs.

De plus, les quelques utilisateurs, qui ont commencé à en extraire des statistiques, ont fait part d'incohérences entre les statistiques résultants de l'infocentre et celles issues de comptages manuels effectués localement dans certaines juridictions.

Des vérifications portant sur la fiabilité des données de l'infocentre sont donc en cours.

Des évolutions tant fonctionnelles que techniques devront donc être envisagées pour optimiser cet outil indispensable pour les SAP.

Au vu du calendrier actuel des travaux sur APPI et son infocentre, les prochaines mises à jour utiles ne pourront pas être envisagées avant la fin 2011.

Dans l'attente, les seules données chiffrées exploitables sont basées sur le régime déclaratif et résultent notamment :

- ➔ des rapports d'activité établis annuellement par les SAP. Toutefois, faute d'harmonisation au plan national, ces données ne peuvent pas être comparées. De plus, ces rapports annuels ne sont pas systématiquement transmis à la Chancellerie et, lorsqu'ils le sont, ne font pas l'objet de synthèse systématique des présidents de Chambre d'application des peines (cf 2nde partie du rapport), empêchant dès lors d'avoir une vision d'ensemble de l'activité des SAP ;
- ➔ des données transmises par les juridictions, parcellaires, à l'occasion du plan 400.

1 Un infocentre APPI a été mis en place en 2005 qui a rencontré de nombreux problèmes techniques et de performance .

2 Un rapport dans l'infocentre APPI est un tableau statistique pré-établi, de type tableau de bord, qui permet d'extraire des données sans créer de requêtes spécifiques,

- L'interface entre CASSIOPEE et APPI

L'enregistrement des dossiers sera facilité lorsque l'interface entre Cassiopée et APPI³ sera opérationnelle. Cette interface Cassiopée-APPI est techniquement prête et permettra dans un premier temps de transmettre des données de Cassiopée vers APPI, notamment les données relatives au jugement (annexe 4). Elles seront transmises des services de l'exécution des peines vers l'application des peines.

L'ouverture de ce flux entre Cassiopée et APPI est soumise à la réalisation des formalités auprès de la CNIL et à une phase préalable de test en juridiction.

L'interface devrait diminuer la charge de saisie des SAP et être facteur de **gain de temps et d'amélioration de la qualité de la saisie**.

Il apparaît donc que si les services d'application des peines ne sont pas totalement dépourvus de dispositifs statistiques, en revanche ils ne leur permettent pas de connaître en temps réel l'état du service de sorte que la mise au point d'instruments de suivi et de contrôle fiables reste une priorité.

Fort de ces constats, le groupe de travail a jugé indispensable d'élaborer des tableaux de bord.

- Les tableaux de bord

Le groupe de travail a jugé indispensable d'élaborer deux tableaux de bord (annexes 5 et 6) à renseigner par les services de l'application des peines :

- le premier contenant les principaux indicateurs d'activité dont la remontée est jugée par le groupe comme indispensable pour une évaluation globale de la charge de travail actuelle d'un SAP tant pour la hiérarchie directe (chefs de juridiction et chefs de cour d'appel) que pour l'administration centrale ;

- le deuxième, plus détaillé, proposé comme outil de pilotage et de gestion interne pour le service de l'application des peines et pouvant être adapté selon les besoins du service.

Le groupe considère comme essentielle la mise en place rapide de ce dispositif de collecte manuelle provisoire dans l'attente du recueil de ces mêmes données d'après des rapports pré-établis de l'infocentre APPI.

Il estime nécessaire que ces données du premier tableau de bord soient remontées, d'ores et déjà, au niveau national, par les juridictions pour exploitation, à la DACG et à la DSJ sur les questions de politique pénale et de moyens.

Un guide à l'attention des utilisateurs d'APPI sera élaboré pour préciser les saisies obligatoires à effectuer dans l'application afin d'obtenir par l'infocentre des statistiques les plus fiables possibles et d'automatiser au plus vite le remplissage de ces tableaux pour permettre une réelle exploitation statistique.

Ainsi, le groupe de travail indique que les conclusions qui sont les siennes devront être ré-évaluées par le groupe de travail « charge de travail des magistrats », au vu des chiffres collectés en fin d'année 2011 qui lui permettront d'apprécier la pertinence des critères retenus et d'affiner les valeurs envisagées dans le présent rapport.

³ S'agissant de la NCP, il existe bien une mise en relation entre cette application et APPI.

2 – Préconisations

Récapitulatif des préconisations :

1. Diffuser le modèle de tableau de bord national de l'activité des services de l'application des peines et sa notice explicative conçu par le groupe de travail ;
2. Inviter les SAP à renseigner de façon systématique le tableau de bord national ;
3. Annexer ce tableau de bord au rapport annuel d'activité du JAP (cf. II. B) ;
4. Sensibiliser les greffes sur la qualité et l'exhaustivité des données dans APPI permettant le recueil de statistiques fiables nécessaires à l'évaluation des moyens des SAP ;
5. Proposer aux juridictions le tableau de bord détaillé comme outil de pilotage et de gestion interne au service d'application des peines ;
6. Concevoir un ou plusieurs rapports pré-établis dans l'infocentre APPI, permettant de renseigner les tableaux de bord ;
7. Élaborer un guide rappelant les consignes de saisies et les champs dont la saisie est obligatoire, sur le modèle de ce qui a été fait pour CASSIOPEE.

C - L'établissement d'indicateurs d'activité et l'évaluation de ratio d'activité

1 – Constat

Il n'existe pas actuellement d'indicateurs d'activité fiables disponibles.

Les perspectives d'avenir obéissent à deux échéances :

- début 2012 : la fourniture de statistiques annexées au rapport d'activité sur une base déclarative pour 2011 ;
- dès que l'applicatif et l'infocentre APPI le permettront, l'établissement de ces mêmes statistiques sur une base automatisée.

Dans cette attente, seules sont disponibles les données déclarées par les juridictions dans le cadre de l'opération nommée « plan 400 ».

Toutefois, ces informations semblent recouvrir des réalités différentes. En effet :

- il est impossible d'identifier les dossiers de l'article 723-15 du CPP, qui ont pu être, suivant les juridictions, comptabilisés en milieu ouvert ou en milieu fermé ;
- les pratiques de comptabilisation des dossiers de personnes détenues sont variables d'un SAP à un autre : certains semblant avoir comptabilisé un dossier par saisine ou requête, d'autres semblant avoir retenu le nombre de détenus présents dans le (ou les) établissement(s) du ressort, sans d'ailleurs qu'il soit fait de distinction entre les détenus relevant des différents types d'établissements ;

- concernant les décisions rendues, le groupe constate que les chiffres n'ont pas été ventilés selon les distinctions qu'il considère comme souhaitables ; il est également possible que soient comptabilisées, dans le chiffre total, des décisions que le groupe considère comme ne devant pas être prises en considération, telles les autorisations de sorties de territoire.

S'agissant des seules données chiffrées récentes disponibles pour l'ensemble des juridictions et toutes réserves faites sur la qualité des informations, le groupe a cependant pris acte du fait que la moyenne de dossiers suivis par poste de JAP localisé est de 885 dossiers (annexe 7).

Le groupe s'est donc interrogé sur des indicateurs simples et fiables d'activité des SAP et l'ANJAP a indiqué avoir, lors de travaux internes, mis en évidence l'intérêt de s'appuyer sur le nombre de dossiers en cours en milieu ouvert et fermé et le nombre de décisions rendues en matière d'article 723-15 CPP.

Il a été convenu qu'il pouvait être opportun de recourir, d'une part, à des indicateurs de stock pour le suivi en milieu ouvert et en milieu fermé et, d'autre part, à un indicateur de flux en matière de 723-15 CPP, pour ne pas défavoriser les juridictions affichant un stock bas en fin d'année tout en ayant une activité soutenue tout au long de l'année.

A partir de ces indicateurs, le groupe a entendu définir le ratio d'activité constituant une charge par magistrat permettant de rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables.

2 – Préconisations

Le groupe de travail définit ce qui doit être considéré comme un indicateur pertinent de stock :

- les dossiers en milieu ouvert doivent être tous comptabilisés sur la base d'un dossier par mesure suivie et non d'un dossier par personne ;
- pour le milieu fermé, le groupe de travail préconise par contre de retenir le nombre de condamnés sous écrou dans l'établissement au 1er janvier de l'année y compris les placement sous surveillance électronique (PSE), placement à l'extérieur (PE) et les semi-liberté (SL). Il s'est interrogé sur la pertinence de retenir des indicateurs différents selon qu'il s'agit d'établissements pour peine ou de maisons d'arrêt mais a finalement considéré que si le ratio nombre de saisines et/ou décisions rendues par détenu est plus important en maison d'arrêt (permissions de sorties, décisions relatives aux crédits de réduction de peine, réduction de peine supplémentaire....), les saisines concernant des détenus en centres de détention et maisons centrales impliquent un investissement plus important (expertises, réunion du tribunal d'application des peines....) ce qui globalement permet de considérer que, sur un volume important de détenus, la charge de travail est équivalente.

S'agissant de la procédure relevant de l'article 723-15 du cpp, doivent être prises en compte les décisions rendues afin de mesurer le flux que représente cette activité.

Sur cette base, le groupe de travail considère comme indispensable de déterminer sans attendre, ni la disponibilité de statistiques fiables, ni les résultats des travaux du groupe de travail sur la charge de travail des magistrats, une charge d'activité compatible avec la qualité que la société et le justiciable sont en droit d'attendre dans cette matière sensible.

Au vu de l'approximation des chiffres dont il dispose, le groupe de travail a préféré fixer une fourchette plutôt qu'un nombre fixe de dossiers, ce critère permettant en outre de retenir la même base de calcul que ce soit pour le milieu ouvert, le milieu fermé et le champ des mesures relevant de l'article 723-15 du cpp. Ainsi, ces indicateurs pourront s'adapter quelle que soit l'organisation du service (séparation des milieux ouvert et fermé, ou au contraire panachage...).

Après en avoir débattu, il a décidé de retenir, sur la base des trois indicateurs initialement identifiés comme pertinents et définis par le groupe, qu'un ETPT de JAP permettait de traiter ou de rendre correctement :

- en milieu ouvert: 700 à 800 dossiers, en tenant compte de la nécessaire pondération de certains dossiers particulièrement complexes, au regard de la personnalité du condamné et/ou de la peine prononcée : suivi socio-judiciaire, surveillance judiciaire, placement sous surveillance électronique mobile (PSEM) et surveillance de sûreté. Le groupe considère qu'un dossier de cette nature en vaut deux

ou

- en milieu fermé: 700 à 800 condamnés sous écrou à la date du 1er janvier

ou

- au titre de l'article 723-15 CPP: 700 à 800 décisions par an,

un panachage étant possible (ainsi un JAP à temps plein, suivant l'organisation du service, pourrait par exemple avoir en charge 300 détenus, 200 dossiers de milieu ouvert et 200 dossiers de 723-15).

Ainsi qu'indiqué au début de ses travaux, le groupe souhaite que ses conclusions soient transmises au groupe de travail sur la « charge de travail des magistrats » et qu'un bilan puisse être fait après la transmission des rapports d'activité et tableaux de bord de l'année 2011 pour affiner les présentes conclusions.

Il a souhaité que la DSJ examine la situation des juridictions ayant déclaré les chiffres les plus préoccupants lors du « plan 400 », pour vérifier leur exactitude par rapport aux indicateurs définis par le groupe et l'adéquation entre charge d'activité et localisation d'emploi.

Ce ratio d'activité permettant de définir les besoins d'un service en magistrat au regard de sa charge réelle d'activité, le groupe de travail a examiné la corrélation entre nombre de magistrats et postes de fonctionnaires.

Récapitulatif des préconisations :

8. Retenir comme indicateurs pertinents les dossiers en cours en milieu ouvert, le nombre de condamnés sous écrou au 1er janvier pour le milieu fermé et le nombre de décisions rendues par an en 723-15 du CPP sous réserve des conclusions du groupe de travail sur l'évaluation de la charge de travail des magistrats ;
9. Calculer un ETPT JAP sur la base de 700 à 800 mesures soit : 700 à 800 dossiers en milieu ouvert en pondérant avec les mesures de SSJ, surveillance judiciaire, PSEM et surveillance de sûreté (chacune de ces mesures comptant pour deux) ou 700 à 800 condamnés pour le milieu fermé ou 700 à 800 décisions rendues en 723-15, un panachage étant possible suivant la taille du service et son organisation dans la limite totale de 700 à 800 ;
10. Transmettre les conclusions du présent groupe de travail au groupe de travail sur la charge de travail des magistrats ;
11. Prévoir une évaluation des indicateurs retenus par le présent groupe à l'aune des rapports d'activité et tableaux de bord statistiques collectés sur cette base pour l'année 2011.

D – L'évaluation des besoins en magistrats et fonctionnaires

1 – Constat

Sur la question du nombre de magistrats chargés de l'application des peines, qui doivent être localisés en juridiction, le groupe n'a pas effectué d'évaluation précise en raison des incertitudes sur les chiffres existants, même si l'ANJAP a indiqué qu'elle estime le besoin entre 80 et 100 JAP.

Outre les situations préoccupantes visées plus haut, il revient à la DSJ le soin d'évaluer précisément les besoins des juridictions et de localiser les postes correspondants dès que des statistiques d'activités fiables seront disponibles.

Bien que n'étant pas spécifiquement saisi de ce problème, le groupe de travail souligne qu'un dimensionnement correct des effectifs de magistrats et de fonctionnaires des parquets est également indispensable. En effet, le parquet a, lui aussi, été grandement impacté par les récentes réformes de l'exécution et de l'application des peines.

Sur la question de la dotation en fonctionnaires des SAP, le groupe rappelle que la loi prévoit que toute localisation d'un poste de JAP doit s'accompagner de la localisation d'un poste de greffier. En effet, l'article 712-2 al 4 du CPP dispose que "pour le fonctionnement de son cabinet, le JAP est assisté d'un greffier et doté d'un secrétariat greffe". S'agissant de la création d'un secrétariat, l'article D.49-1 du CPP prévoit que, lorsque le nombre de JAP et l'importance des dossiers traités le justifie, il peut être créé un secrétariat commun dont l'effectif comprend outre des agents administratifs, un greffier distinct de ceux des cabinets.

Sur ces bases, le groupe de travail considère pertinent de distinguer l'évaluation des besoins entre le greffe des JAP et le greffe du service d'application des peines.

Il considère que toute localisation d'emploi de JAP doit être accompagné de l'affectation d'un greffier, laquelle doit être maintenue même si le poste de JAP est vacant car il constitue le minimum à garantir pour assurer la continuité du service.

Concernant le secrétariat commun, le groupe, qui renvoie sur ce point au travail d'actualisation d'Outilgref, souligne l'importance de ce secrétariat qui permet la prise en charge de l'accueil, ainsi que de nombreuses tâches de saisie et de convocation, et qui doit constituer un appui au coordonnateur de service. Le ratio considéré comme pertinent est de 0,5 ETP de fonctionnaire de catégorie C par JAP.

Le groupe précise qu'au-delà du respect de la règle « un juge d'application des peines = un greffier », le dimensionnement des ressources en fonctionnaires du service relève sur la base de l'évaluation Outilgref, de l'accord entre le président de la juridiction, le magistrat coordonnateur et le directeur de greffe notamment pour la ventilation entre le nombre de greffiers et le nombre de fonctionnaires de catégorie C.

ex : dans un service où 3 emplois de JAP sont localisés et où Outilgref préconise pour le SAP 5,5 ETPT de fonctionnaires de greffe, l'application du CPP imposerait la présence d'1 greffier auprès de chaque magistrat, soit 3 au total, et la ventilation des 2,5 ETPT complémentaires étant alors décidée en fonction des besoins du service, de la nécessité de créer un secrétariat commun du SAP et des effectifs de la juridiction.

2 – Préconisations

Récapitulatif des préconisations :

12. Examiner sans attendre la situation des juridictions ayant déclaré les chiffres les plus préoccupants lors du plan 400 vacataires, pour prendre au plus vite les mesures qui s'avéreront nécessaires à assurer l'adéquation entre charge d'activité et localisation d'emploi ;
13. Dès que des statistiques d'activité fiables seront disponibles, évaluer les besoins de l'ensemble des juridictions et localiser, au siège et au parquet, le nombre de postes de magistrats et de fonctionnaires nécessaires pour assurer l'ensemble des missions qui sont confiées par la loi aux services d'application des peines ;
14. Procéder aux recrutements (fonctionnaires et magistrats) permettant de mettre en adéquation la charge normale d'un service de l'application des peines estimée, sur la base des critères dégagés par le groupe de travail, et sa charge réelle en tenant compte des fonctions juridictionnelles et celles de coordination ;
15. Affecter un greffier par poste de JAP localisé, même vacant, conformément à l'article 712-2 al.4 du cpp ;
16. Créer un secrétariat commun du service d'application des peines, chaque fois que nécessaire, en tenant compte notamment des indicateurs Outilgref, en y affectant spécifiquement un ou des fonctionnaires, autres que le ou les greffier(s) en charge du ou des cabinets JAP ;

II - LE PILOTAGE DES SERVICES D'APPLICATION DES PEINES

A – la consécration du rôle du coordonnateur du service d'application des peines

1 – constat

Le constat est celui d'un isolement institutionnel des services d'application des peines au sein des juridictions, isolement renforcé par la méconnaissance, l'absence ou l'insuffisance apparente d'appropriation de la politique judiciaire de l'application des peines par les chefs de juridictions alors que depuis la juridictionnalisation de l'application des peines, la fonction a beaucoup évolué et nécessite en outre de développer une véritable politique partenariale.

- manque de coordination au sein du service d'application des peines

Lorsque le service de l'application des peines comporte plusieurs magistrats, l'intérêt du service, la cohérence de l'institution et la lisibilité de son action en interne et vis-à-vis de l'extérieur implique que, sur des questions relevant de la gestion des dossiers ou de l'organisation du service et de son activité, des positions communes puissent être arrêtées.

De telles questions doivent pouvoir donner lieu à un débat interne au service, tout comme doivent être favorisés les échanges sur la jurisprudence de chacun et les lectures possibles des textes pouvant donner lieu à interprétation.

Aussi, la désignation d'un magistrat coordinateur pour assurer l'exercice effectif de ces missions apparaît nécessaire au bon fonctionnement du service.

Dans le cadre de ses fonctions d'animation et de pilotage du service, il doit pouvoir organiser, à périodicité régulière, des réunions de service permettant d'échanger sur tous points d'organisation (ex.: sectorisation de l'activité..), de fonctionnement (ex.: saisine directe du SPIP en 723-15...), d'activité (évolution statistique...) ou de politique générale (ex.: partenariat avec les collectivités locales, rencontres avec la psychiatrie, l'AP...) du service, place du service dans la chaîne pénale (échanges avec les formations correctionnelles, le parquet, ou encore les juges des enfants sur les modalités d'exécution des décisions du Tribunal pour Enfants et la répartition des compétences d'application des peines entre les JE et les JAP . Ces questions doivent pouvoir être débattues et, pour celles appelant une cohérence d'action et une harmonisation des fonctionnements, donner lieu à des relevés de conclusion ou des notes de service, portés, le cas échéant, à la connaissance des chefs de juridiction ou des services extérieurs.

Concernant l'organisation même du service (sectorisation, répartition des moyens affectés au service,) le magistrat coordonnateur doit pouvoir trancher les difficultés et *in fine*, en cas de désaccord persistant, porter ces difficultés à la connaissance du chef de juridiction.

En effet, s'il n'existe pas de modèle idéal, la décision de recourir à telle ou telle organisation relève d'un choix de politique de conduite d'action pénale et doit, en conséquence, être portée par les chefs de juridiction. L'importance du rôle de ces derniers, relayé par une hiérarchie intermédiaire légitime, souligne la nécessité d'un renforcement de la culture de pilotage des services et de projet de service, qui pourrait utilement être porté par l'ENM.

Toutefois, même l'harmonisation du mode de fonctionnement d'un service pose la question de savoir, institutionnellement, ce qu'est un chef de service, notamment pour les juges du siège. En

effet, si textuellement le mécanisme est prévu par le code de l'organisation judiciaire entre le directeur de greffe et le greffier en chef, chef de service, en revanche, ce parallèle n'existe pas pour les magistrats du siège. A cet égard, l'analyse des textes s'avère peu éclairante.

- Existence textuelle de la fonction de magistrat coordonnateur

Les articles R.123-8 et R. 123-10 du code de l'organisation judiciaire (COJ), qui mentionnent expressément les chefs de service, sont relatifs à l'organisation du service du greffe et ne concernent pas les magistrats.

Le code de l'organisation judiciaire ne consacre pas la fonction de magistrat chef de service et cette notion ne figure pas davantage dans l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958, si ce n'est dans l'alinéa 2 de l'article 12-1 où le chef de service visé doit s'entendre du seul chef de service en administration centrale.

En revanche, le code de l'organisation judiciaire connaît du juge coordonnateur.

Il existe deux magistrats coordonnateurs dans le COJ (partie réglementaire) :

- art. R.213-9-1 : le magistrat qui assure la coordination de l'activité des magistrats du siège du ressort du tribunal en matière de droit de la famille et des personnes ;
- art. R.251-3 : le juge des enfants chargé d'organiser le service de la juridiction des mineurs et de coordonner les relations de cette juridiction avec les services chargés du droit de la mise en œuvre des mesures prises par celle-ci.

Conformément aux 6^o et 9^o de l'article R. 212-37 du COJ, l'avis de l'assemblée des magistrats du siège est prévu pour la désignation de ces magistrats.

Pour le JAP : au 5^o de l'article, est visée "la désignation, en cas de pluralité de JAP, par le président du tribunal, de celui qui exercera les attributions mentionnées au titre XI du livre V du CPP (troisième partie : Décrets)" : il s'agit des articles D. 576 à D.578 du code de procédure pénale.

L'article D 576 du CPP prévoit que le JAP détermine les orientations générales relatives à l'exécution des mesures confiées au SPIP et évalue leur mise en œuvre par le service. Le JAP exerce ses attributions en concertation avec les autres magistrats mandants et ce sont les chefs de juridiction qui sont chargés d'organiser cette concertation.

L'introduction d'une disposition consacrant l'existence du magistrat coordonnateur du service de l'application des peines (MCSAP) aurait le mérite de rendre visible cette facette du travail des JAP, qui assurent déjà en pratique cette fonction dans les TGI et de remédier au déficit de légitimité auprès de leurs collègues.

Toutefois et au préalable, se pose la question du code dans lequel cette disposition serait insérée : le COJ ou le CPP.

Le COJ ne contenant aucune disposition relative, ni au JAP, ni au TAP, il apparaît plus cohérent que *la création d'un JAP coordonnateur figure dans le CPP, dans la mesure où toutes les dispositions relatives au fonctionnement et à l'organisation des juridictions pénales y figurent déjà*.

De plus, d'autres magistrats coordonnateurs de services pénaux y apparaissent:

- le juge d'instruction coordonnateur au sein des pôles (52-1 et D.15-4-4) ;

- le magistrat de CA coordonnateur en matière d'application des peines (R. 57-1) ;
- et ce qui constitue déjà un "embryon" de JAP coordonnateur (D49-1-1).

Sous réserve d'attributions très spécifiques qui seraient attribuées au JAP coordonnateur, il convient de compléter le D. 49-1-1 CPP sans autre disposition législative ou réglementaire.

- manque de coordination dans les ressorts de cour d'appel

Le groupe de travail s'est ensuite interrogé sur le rôle de coordination de la Chambre d'application des peines et a sur ce point décidé de procéder à l'audition d'un président de chambre.

Les témoignages de monsieur Drack, président de la chambre correctionnelle de la cour d'appel de Rennes et également président de la chambre d'application des peines et celui de madame Duno, présidente de la chambre de l'application des peines de la cour d'appel de Versailles (recueilli par écrit), ont permis de mettre en lumière toutes les difficultés liées à cette dernière fonction.

Les présidents de Chambre de l'application des peines exerçant rarement ces fonctions à temps plein, sont le plus souvent affectés principalement à la présidence d'une chambre correctionnelle et chargés en outre de la « CHAP ». Dans ce contexte, il apparaît impossible d'exercer une mission de coordination auprès des JAP d'un même ressort de cour d'appel pour plusieurs raisons :

- la distance géographique séparant la cour d'appel des juridictions du ressort est parfois très importante (par exemple : entre Saint-Malo et Nantes), ce qui constraint à limiter les visites sur sites (établissements pénitentiaires, SAP, SPIP...) ;
- l'absence de décharge sur la tenue des audiences de la chambre des appels correctionnels ;
- l'absence de secrétariat pour assurer la gestion et l'organisation de réunions avec les juridictions du ressort.

Tous ces facteurs ne permettent pas d'animer un réseau, d'organiser des réunions régulières, d'informer sur les évolutions législatives et jurisprudentielles, de faire la synthèse des rapports d'activité des SAP de la cour... car, d'une part, l'intégralité du temps de travail est ainsi consacré aux activités juridictionnelles et, d'autre part, les moyens humains nécessaires pour assurer la gestion courante ne sont pas disponibles.

En outre, le président de la CHAP n'est pas identifié en tant que tel par les partenaires institutionnels extérieurs, comme exerçant cette fonction particulière (contrairement par exemple au président de la chambre de l'instruction) et ses actions ne peuvent être suffisantes pour régler ce manque de reconnaissance institutionnel. Ainsi, il n'est pas rare que lors de l'arrivée d'un nouveau directeur inter régional de l'administration pénitentiaire sur le ressort d'une cour d'appel, ce dernier ne rencontre pas spécifiquement le président de la CHAP.

Le positionnement à l'intérieur de l'institution judiciaire n'est pas non plus satisfaisant. En effet, il n'est pas tenu compte du parcours professionnel préalable du président de chambre pour sa désignation en qualité de président de CHAP. Or, l'application des peines est une matière très technique et évolutive, difficile à appréhender rapidement. Autant la formation générale des magistrats leur permet de s'adapter relativement aisément à des fonctions civiles ou pénales généralistes, autant il semble donc préférable d'avoir exercé précédemment des fonctions d'application des peines ou au moins de manifester une appétence pour ce domaine et une volonté de s'y investir.

Dès lors, il apparaît nécessaire, d'une part, que dans la mesure du possible le président de la CHAP soit aussi le conseiller coordonnateur et, d'autre part, de renforcer son rôle et sa mission.

En interne, pour que soient valorisées les fonctions de président de la CHAP, le groupe de travail estime que le premier président doit tenir compte de cette activité soutien pour répartir les audiences entre les différents conseillers notamment lorsque la chambre de l'application des peines n'est pas individualisée.

Par ailleurs, il peut être envisagé que le président de la CHAP confie plus de dossiers aux collègues rapporteurs pour la rédaction des décisions lui permettant de dégager un temps de travail à déployer sur l'activité soutien.

Pour la mise à disposition d'un secrétariat pour le président de la CHAP, il peut être envisagé de mutualiser les secrétaires d'autres services de la cour d'appel.

Le groupe de travail suggère que le président de la CHAP soit nommé par décret dans ses fonctions, tout en étant conscient que cela ne pourrait se faire à bref délai puisque cela implique une réforme statutaire, et les réserves suivantes :

- cette question se pose également pour les autres fonctions de président de chambres spécialisées comme les mineurs, de sorte que cette modification statutaire devrait s'envisager de manière plus globale ;
- que le contentieux de certaines cours et leurs effectifs ne permettent pas de nommer autant de présidents que de chambre.

Ces réserves conduisent à différer cette modification statutaire le temps d'observer les effets de la mise en œuvre des préconisations visant à reconnaître le rôle du magistrat coordonnateur et à lui assurer la plénitude de ses attributions.

- *l'évaluation de l'activité soutien*

Les différentes organisations retenues par les chefs de juridiction démontrent que, nonobstant des difficultés strictement conjoncturelles, il est rarement tenu compte de l'activité soutien assumée par les JAP ou le président de la CHAP pour la répartition de l'activité purement juridictionnelle entre l'ensemble des magistrats du siège.

Aussi le groupe de travail s'est-il attaché à estimer quelle portion minimale du temps de travail d'un magistrat doit être dévolue à la fonction de coordonnateur.

En première instance :

- jusqu'à 2 JAP : la fonction coordonnateur est estimée à 10% du temps de travail, hors délégation ;
- jusqu'à 4 JAP : la fonction coordonnateur est estimée à 20% du temps de travail, hors délégation ;
- au delà de 4 JAP : la fonction de coordonnateur est estimée à un maximum de 60% du temps de travail, hors délégation.

En appel, la fonction soutien est évaluée par le groupe de travail à 15/20% du temps de travail du président de la CHAP.

- *projet de modélisation du répertoire des emplois de la magistrature*

Le groupe de travail a, dans un premier temps, entamé la rédaction d'une « fiche de poste » correspondant, d'une part, au magistrat coordonnateur du SAP et, d'autre part, au magistrat coordonnateur au niveau de la CHAP.

Dans l'intervalle, il a été informé que les travaux de différents groupes de travail, pilotés par la DSJ, sur la modélisation du répertoire des emplois de la magistrature et en place depuis deux ans, ont abouti à la rédaction de plusieurs fiches d'emploi. Ces fiches s'inscrivent dans une démarche en cohérence avec le répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME) et des métiers de la justice (RMJ) en suivant le même plan, le tout dans une logique de gestion prévisionnelle des ressources humaines.

Elles sont toutes constituées sur un même canevas portant description des thèmes suivants:

- la mission principale ;
- le rattachement hiérarchique et coordination fonctionnelle ;
- les activités ;
- les liaisons fonctionnelles internes et partenaires extérieurs ;
- le périmètre de compétences.

Ont déjà été élaborées, sur cette base, deux fiches : l'une pour le juge de l'application des peines et le vice-président de l'application des peines et l'autre pour le président de chambre.

Elles sont, en l'état actuel, en phase de projet mais constituent toutefois une trame utile pour la réflexion en cours sur le descriptif des fonctions de coordonnateur de l'application des peines et de président de chambre de l'application des peines.

Aucune fiche sur la fonction de coordonnateur n'ayant été prévue dans le cadre RMJ, il est proposé d'intégrer les premiers éléments de réflexion du groupe de travail dans une fiche d'emploi de magistrat coordonnateur du service de l'application des peines tant au niveau des tribunaux de grande instance que des cours d'appel (annexe 7).

2 – Préconisations

Récapitulatif des préconisations :

17. Établir et diffuser une fiche d'emploi du coordonnateur du service d'application des peines ;
18. Intégrer la définition du rôle du coordonnateur dans le code de procédure pénale ;
19. Établir et diffuser une fiche d'emploi du coordonnateur de la chambre de l'application des peines ;
20. Respecter le pourcentage en temps de travail de l'activité soutien du magistrat coordonnateur tel que défini par le groupe de travail tant en SAP qu'en CHAP et en tenir compte pour calibrer son activité juridictionnelle ;
21. Prévoir la mise à disposition d'un temps de secrétariat au bénéfice du coordonnateur de la chambre de l'application des peines dans l'exercice de ses fonctions de soutien ;
22. Envisager de nommer les présidents de la chambre de l'application des peines par décret après avoir respecté une période d'observation de mise en œuvre des préconisations susvisées ;

23. Proposer à l'ENM d'organiser des formations sur le pilotage des services et la conduite de projet de service en incluant les exigences spécifiques de l'application des peines.

B- La modélisation du rapport annuel d'activité

1- Constat

L'article D.176 du code de procédure pénale dispose que le juge de l'application des peines « *adresse chaque année au ministre de la justice, sous le couvert des chefs de cour et de tribunaux de grande instance, un rapport sur l'application des peines.* ».

En outre, l'article R 57-2 du code de procédure pénale précise que ce rapport est présenté oralement à l'assemblée générale des magistrats du siège et du parquet.

- Une absence de centralisation des rapports

L'analyse des rapports transmis au titre de l'année 2010 a mis en évidence que, bien que rédigés par les juges de l'application des peines, seule une partie de ceux-ci sont effectivement adressés par voie hiérarchique au ministère de la justice et des libertés (66 au titre de l'année 2010). Dans les cours ayant transmis les rapports d'activité, rares sont celles pour lesquelles une synthèse a été réalisée par le président de la Chambre d'application des peines.

- Une absence de modélisation des rapports

Les rapports adressés au ministre de la justice et des libertés sont très disparates ce qui les rend difficilement exploitables.

Certains, faute d'outil informatique adapté, ne comprennent pas de statistiques, d'autres ne font état que des statistiques fournies par le service pénitentiaire d'insertion et de probation. En tout état de cause, ces données chiffrées ne sont pas comparables entre elles et donc inexploitables au plan national.

Si l'activité juridictionnelle est systématiquement évoquée dans ces rapports, force est de constater qu'une grande diversité existe sur son mode de traitement. Dans certains rapports, cette activité n'est présentée que sous l'angle quantitatif avec un bilan chiffré alors que dans d'autres, les juges de l'application des peines apportent une analyse qualitative de leur activité juridictionnelle avec des éléments de comparaison avec l'année précédente.

Par ailleurs, certains rapports évoquent l'activité du service de l'application des peines dans son ensemble avec des développements sur l'activité du greffe, ce qui n'est pas le cas dans tous. Enfin, les relations avec les partenaires extérieurs et notamment le service pénitentiaire d'insertion et de probation et les directeurs d'établissements pénitentiaires ne font pas toujours l'objet de paragraphes spécifiques.

Aucune synthèse au niveau des cours d'appel n'est établie.

2- Préconisations

Face à ce constat, le groupe de travail a décidé de modéliser le rapport de l'activité du JAP (annexe 8) en identifiant les principaux thèmes qui doivent faire l'objet de développements.

Par ailleurs, il est apparu nécessaire qu'une synthèse de ces rapports soit établie au niveau du ressort de la cour d'appel par le président de la chambre d'application des peines coordonnateur de l'application des peines, ayant vocation à être transmise à l'administration centrale.

Récapitulatif des préconisations :

24. Diffuser le modèle de rapport annuel d'activité des services de l'application des peines conçu par le groupe de travail ;
25. Utiliser ce modèle de rapport annuel d'activité pour l'année 2011 ;
26. Assurer la communication, interne à la juridiction et externe aux services partenaires, du rapport d'activité annuel ;
27. Rappeler par une dépêche la nécessité de transmettre systématiquement à l'administration centrale, par la voie hiérarchique, le rapport annuel d'activité ;
28. Confier au président de la chambre de l'application des peines, l'élaboration de la synthèse des rapports des JAP du ressort, ayant vocation à être transmise à l'administration centrale.

C – La fluidification des relations entre les différents acteurs de la chaîne pénale

1 – Constat

Le premier constat est celui d'une insuffisante identification des rôles respectifs du juge de l'application des peines et du conseiller d'insertion et de probation entraînant un déficit de communication préjudiciable tant à la qualité qu'au volume du suivi des mesures.

- L'enregistrement du dossier par le SPIP dans APPI

Le groupe de travail constate l'existence de pratiques divergentes concernant la saisie des informations dans APPI par les SPIP, permettant ou non, d'une part, la connaissance donnée au SAP de la prise en charge effective d'un condamné par la création d'un dossier, d'autre part, une reprise des données par le greffe du JAP.

Cela a pour conséquence notamment un manque de visibilité pour le JAP, qui ignore qu'un premier entretien a eu lieu, et un risque de rupture dans la continuité du suivi.

Conformément au guide des bonnes pratiques BEX/JAP/SPIP publié en juillet 2007 (http://intranet.justice.gouv.fr/site/dsj/art_pix/bxa_guide_bex_jap_spip.pdf), l'enregistrement de la mesure peut être effectué par le SPIP lorsque celui-ci reçoit en premier le condamné.

L'intérêt est alors grand pour les services du JAP lorsque cette préconisation est respectée, car une fois le dossier enregistré par le SPIP, les données apparaissent en rouge de sorte que le greffier du service d'application des peines n'a plus qu'à les vérifier et à les valider. Le temps consacré à la saisine des données de base peut ainsi être re-déployé sur d'autres tâches.

La pratique a néanmoins démontré l'existence d'un risque d'alourdissement de la charge de travail du greffe du service d'application des peines. En effet, les opérations de validation sont parfois plus pesantes que l'enregistrement lui-même, notamment en cas d'erreur de saisie du SPIP, de sorte que

la mise en œuvre de cette préconisation nécessite une vigilance des cadres du SPIP sur la qualité de l'enregistrement des mesures BEX.

Une formation commune à cet applicatif métier permettrait de pallier cette difficulté, d'éviter les pertes de temps, d'optimiser la qualité des informations saisies et donc des statistiques pouvant être extraites par l'infocentre et partant de renforcer, même à moyens constants, l'efficacité des services.

Toutefois, il convient de distinguer le problème de la saisie **informatique de celui relatif à la saisie juridique du SPIP**, ce dernier point étant plus complexe.

– *La question de la saisie juridique du SPIP*

Des pratiques divergentes existent au sein des juridictions, certaines considérant que le SPIP ne peut être mandaté pour intervenir que par le JAP, d'autres au contraire estiment que le SPIP peut être mandaté par le tribunal correctionnel. Ces pratiques reposent sur une interprétation différente des articles D574 et suivants du cpp.

Fort de ce constat, des préconisations ont été formulées dans le guide de bonnes pratiques BEX/JAP/SPIP concernant le milieu ouvert :

- le JAP conformément à l'article D.576 du cpp détermine des orientations générales relatives à l'exécution des mesures confiées au SPIP. Ces orientations doivent être écrites et connues, du service, de la juridiction et du SPIP ;
- les mesures sont enregistrées par le SPIP, qui adresse un diagnostic au bout de deux mois au JAP ;
- les mesures d'assistance et de contrôle sont immédiatement mises en œuvre par le SPIP, toutefois le JAP a la possibilité à tout moment de donner des instructions particulières en application des dispositions de l'article D.577 du cpp ayant pour objet notamment de modifier les propositions présentées par le conseiller d'insertion et de probation.

Elles doivent permettre d'éviter les situations d'attentisme réciproque, génératrices de retards voir d'absence de suivi des mesures.

Néanmoins, le constat est opéré que des disparités pratiques persistent entre les cabinets de JAP.

Certains JAP restent attachés à la notion de mandat dans la mesure où il leur appartient de désigner le service en charge du suivi de la mesure ainsi que des modalités de son exécution. Malgré l'absence de disposition sur ce point dans le cpp, ils considèrent que l'ordonnance de saisine du service doit être formalisée, puisqu'ils peuvent mandater le SPIP ou une association.

Dès lors, le groupe considère qu'une clarification des textes est nécessaire sur ce point, dans un sens ou dans un autre.

Le second constat est celui d'un cloisonnement des différents services compétents, au sein d'une même juridiction, pour appliquer effectivement les peines requises prononcées et aménagées.

Le service d'application des peine constitue l'un des maillons de la chaîne pénale, en tant que tel son activité ne peut être regardée comme indépendante des autres services pénaux du tribunal de grande instance. Or sur le terrain, le constat est tout autre, car son intervention se plaçant en fin de chaîne, elle est pour une très large part tributaire de la politique pénale définie et menée à la seule initiative du parquet. L'absence actuelle d'interconnexion entre les applications Cassiopée et Appi renforce encore ce cloisonnement.

Les participants au groupe de travail tiennent à souligner **le rôle prépondérant des instances de dialogue d'ores et déjà existantes** entre le siège, le parquet, l'application des peines, l'exécution des peines. Ainsi, au delà des contacts informels induits par l'activité quotidienne de chacun, la commission d'audience, la commission de l'exécution des peines, les assemblées générales des magistrats et/ou fonctionnaires sont autant de lieux institutionnels propices à la discussion notamment en terme de conséquence de la politique pénale sur le service d'application des peines et le SPIP.

La charge de l'activité juridictionnelle des différents partenaires ne permet pas toujours une participation active à ces instances pourtant essentielles pour assurer la continuité de la chaîne pénale ; le temps dégagé pour l'activité soutien, selon les préconisations du groupe de travail, devrait pallier ces difficultés.

En outre, la pratique de certaines juridictions particulièrement dynamiques, consistant à organiser des réunions thématiques entre les services du parquet et de l'application des peines, ou entre le SAP et les services du tribunal pour enfants, ne peut qu'être encouragée.

De la même façon, le groupe de travail rappelle que la diffusion en interne du rapport annuel d'activité est de nature à permettre aux chefs de juridictions de piloter la chaîne pénale en tenant compte des capacités de l'ensemble des acteurs de cette chaîne.

Enfin, les conférences régionales semestrielles sur les aménagements de peine et alternatives à l'incarcération constituent un lieu d'échanges et de concertation privilégié pour l'ensemble d'un ressort de cour d'appel.

2 – Préconisations

Récapitulatif des préconisations :

- 29. Clarifier le mode de saisine juridique du SPIP dans le CPP ;**
- 30. Organiser des réunions thématiques avec les différents services de la juridiction et le SPIP pour assurer et renforcer la continuité de la chaîne pénale ;**
- 31. Organiser des formations informatiques communes SAP/SPIP en intégrant une partie sur l'infocentre avec sensibilisation des utilisateurs à la saisie complète des champs utiles.**

X X X

RÉCAPITULATIF DES PRÉCONISATIONS DU GROUPE DE REFLEXION SUR LES SERVICES D'APPLICATION DES PEINES

I - L'ÉVALUATION DE LA CHARGE DE TRAVAIL DES SERVICES D'APPLICATION DES PEINES

1. Diffuser le modèle de tableau de bord national de l'activité des services de l'application des peines et sa notice explicative conçu par le groupe de travail ;
2. Inviter les SAP à renseigner de façon systématique le tableau de bord national ;
3. Annexer ce tableau de bord au rapport annuel d'activité du JAP (cf. II. B) ;
4. Sensibiliser les greffes sur la qualité et l'exhaustivité des données dans APPI permettant le recueil de statistiques fiables nécessaires à l'évaluation des moyens des SAP ;
5. Proposer aux juridictions le tableau de bord détaillé comme outil de pilotage et de gestion interne au service d'application des peines ;
6. Concevoir un ou plusieurs rapports pré-établis dans l'infocentre APPI, permettant de renseigner les tableaux de bord ;
7. Élaborer un guide rappelant les consignes de saisies et les champs dont la saisie est obligatoire, sur le modèle de ce qui a été fait pour CASSIOPEE ;
8. Retenir comme indicateurs pertinents les dossiers en cours en milieu ouvert, le nombre de condamnés sous écrou au 1er janvier pour le milieu fermé et le nombre de décisions rendues sur l'année de référence en 723-15 du cpp sous réserve des conclusions du groupe de travail sur l'évaluation de la charge de travail des magistrats ;
9. Calculer un ETPT JAP sur la base de 700 à 800 mesures soit :- 700 à 800 dossiers en milieu ouvert en pondérant avec les mesures de SSJ, surveillance judiciaire, PSEM et surveillance de sûreté ; **ou** - 700 à 800 condamnés en milieu fermé ; **ou** - 700 à 800 décisions rendues en 723-15, un panachage étant possible suivant la taille du service et son organisation dans la limite de 700 à 800 ;
10. Transmettre les conclusions du présent groupe de travail au groupe de travail sur la charge de travail des magistrats ;
11. Prévoir une évaluation des indicateurs retenus par le présent groupe à l'aune des rapports d'activité et tableaux de bord statistiques collectés sur cette base pour l'année 2011 ;
12. Examiner sans attendre la situations des juridictions ayant déclaré les chiffres les plus préoccupants lors du plan 400 vacataires, pour prendre au plus vite les mesures qui s'avéreront nécessaires à assurer l'adéquation entre charge d'activité et localisation d'emploi ;
13. Dès que des statistiques d'activité fiables seront disponibles, évaluer les besoins de l'ensemble des juridictions et localiser, au siège et au parquet, le nombre de postes de magistrats et de fonctionnaires nécessaires pour assurer l'ensemble des missions qui sont confiées par la loi aux services de l'application des peines ;
14. Procéder aux recrutements (fonctionnaires et magistrats) permettant de mettre en adéquation la charge normale d'un service de l'application des peines estimée, sur la base des critères dégagés par le groupe de travail, et sa charge réelle en tenant compte des fonctions juridictionnelles et celles de coordination ;
15. Affecter un greffier par poste de JAP localisé, même vacant, conformément à l'article 712-2 al.4 du cpp ;
16. Créer un secrétariat commun du service d'application des peines, chaque fois que nécessaire, en tenant compte notamment des indicateurs outilgref, en y affectant spécifiquement un ou des fonctionnaires, autres que le greffier en charge du cabinet du JAP ;

II – LE PILOTAGE DU SERVICE D'APPLICATION DES PEINES

17. Établir et diffuser une fiche d'emploi du coordonnateur du service d'application des peines ;
18. Intégrer la définition du rôle du coordonnateur dans le code de procédure pénale ;
19. Établir et diffuser une fiche d'emploi du coordonnateur de la chambre de l'application des peines;
20. Respecter le pourcentage en temps de travail de l'activité soutien du magistrat coordonnateur (SAP et CHAP) tel que défini par le groupe de travail et en tenir compte pour calibrer son activité juridictionnelle ;
21. Prévoir la mise à disposition d'un temps de secrétariat au bénéfice du coordonnateur de la chambre de l'application des peines dans l'exercice de ses fonctions soutien ;
22. Envisager de nommer les présidents de la chambre de l'application des peines par décret après avoir respecté une période d'observation de mise en œuvre des préconisations susvisées ;
23. Proposer à l'ENM d'organiser des formations sur le pilotage des services et la conduite de projet de service incluant les exigences spécifiques de l'application des peines ;
24. Diffuser le modèle de rapport annuel d'activité des services de l'application des peines conçu par le groupe de travail ;
25. Utiliser ce modèle de rapport annuel d'activité pour l'année 2011 ;
26. Assurer la communication interne à la juridiction et externe aux services partenaires du rapport d'activité annuel ;
27. Rappeler par une dépêche la nécessité de transmettre systématiquement à l'administration centrale, par la voie hiérarchique, le rapport annuel d'activité ;
28. Confier au président de la chambre de l'application des peines, l'élaboration de la synthèse des rapports des JAP du ressort ayant vocation à être transmise à l'administration centrale ;
29. Clarifier le mode de saisine juridique du SPIP dans le CPP ;
30. Organiser des réunions thématiques avec les différents services de la juridiction et le SPIP pour assurer et renforcer la continuité de la chaîne pénale ;
31. Organiser des formations à l'application APPI communes SAP/SPIP.

ANNEXES
DU RAPPORT DU GROUPE DE REFLEXION SUR LES SERVICES
D'APPLICATION DES PEINES

Table des annexes

- Annexe 1** - lettre de mission
- Annexe 2** - composition du groupe
- Annexe 3** - liste des personnalités auditionnées
- Annexe 4** - liste des évènements transférés de Cassiopée vers APPI
- Annexe 5** - tableau de bord de l'activité du service de l'application des peines et sa notice explicative – version nationale
- Annexe 6** - tableau de bord de l'activité du service de l'application des peines et sa notice explicative – version interne
- Annexe 7** - graphique présentant la ventilation par TGI du nombre de dossiers suivis par JAP localisé
- Annexe 8** - 2 fiches d'emploi de magistrat coordonnateur du service de l'application des peines : l'une au niveau des TGI et l'autre au niveau des CA
- Annexe 9** - modèle de rapport d'activité annuel du service de l'application des peines

Lettre de mission de Monsieur le Garde des Sceaux

Conformément à mes engagements devant les organisations syndicales de magistrats, greffiers et fonctionnaires du 14 février, qui leur ont été rappelés par mon directeur de cabinet le 25 février, j'ai souhaité la constitution d'un groupe de travail chargé de réfléchir aux solutions nationales susceptibles d'être mises en place pour améliorer le fonctionnement des services de l'application des peines, en lien avec les services de l'exécution des peines des parquets et les services d'insertion et de probation, sur la base des dysfonctionnements constatés à Nantes et d'un constat partagé des difficultés rencontrées par ces services dans l'ensemble des juridictions.

Je souhaite en effet que les organisations syndicales et professionnelles concernées participent, avec des magistrats et personnels des greffes en fonction, ainsi qu'avec un professionnel des services d'insertion et de probation et le soutien des services de la chancellerie et de l'Inspection générale des services judiciaires, à une réflexion commune sur l'amélioration du fonctionnement des services de l'application des peines :

- par une meilleure évaluation de leur charge de travail et des moyens nécessaires,
- par une meilleure adaptation de leur organisation et de leurs méthodes de travail à leurs missions.

Je vous remercie d'avoir accepté d'apporter votre expérience à ce groupe de travail, dont la première réunion se tiendra lundi 14 mars 2011 à 14 heures à la chancellerie, pour échanger sur les objectifs, la méthode et le calendrier de ces travaux.

Une seconde réunion le lundi 21 mars à 14 heures pourrait être consacrée à :

- l'évaluation de la charge de travail des services d'application des peines, pour les magistrats, les greffiers et les fonctionnaires, en vue de la définition d'indicateurs nationaux d'activité et de la mise en place d'indicateurs de suivi et d'outils statistiques,
- la question de l'adéquation des moyens à la charge de travail.

Ce groupe de travail pourrait ensuite étendre ses travaux :

- à l'organisation des services de l'application des peines, leur pilotage et à la répartition des tâches entre magistrats, greffiers et fonctionnaires,
- aux méthodes de travail (guides méthodologiques, bonnes pratiques) et aux outils de contrôle et de suivi des mesures, dont le logiciel APPI,
- à la communication et à la concertation avec les autres services de la chaîne pénale et avec leurs partenaires extérieurs, notamment le service pénitentiaire d'insertion et de probation.

Composition du groupe de travail

Représentants du cabinet du Garde des Sceaux :

Monsieur Denis FAURIAT, conseiller services judiciaires

Madame Bénédicte BERTRAND, conseiller pénale et aide aux victimes

Représentant de l'Inspection Générale des Services Judiciaires :

Madame Hélène CAZAUX-CHARLES, inspecteur des services judiciaires

Représentants de la direction des services judiciaires :

Sous-direction de la performance et des méthodes :

Madame Nathalie RECOULES, Chef du Bureau des schémas d'organisation, des méthodes et des étude (PM1)

Madame Virginie JAILLET, adjointe au chef de bureau PM1

Madame Charlotte THIBAUD, rédacteur au bureau PM1

Madame Nadine PERRIN, Chef du Bureau de la gestion de la performance (PM2)

Madame Véronique TAURAND, adjointe au chef de bureau PM2

Madame Fabienne COURTILLAT, adjointe au chef du bureau du suivi des applications informatiques des services judiciaires (PM3)

Madame Véronique MERIENNE-JOURQUIN, chef de projet application APPI au bureau PM3

Représentants de la direction des affaires criminelles et des grâces :

Madame Marie LIEBERHERR, chef du bureau de l'exécution des peines et des grâces (BEPG)

Madame Line BONNET, adjointe au chef du BEPG

Représentant des services pénitentiaires d'insertion et de probation :

Madame Catherine MOREAU, directeur du SPIP des Hauts de seine

Représentants des juridictions :

Madame Marie-Ange DALMAZ, Vice-Présidente de l'application des peines au TGI de Marseille

Madame Cathy PAJON, substitut à l'exécution des peines au TGI d'Evry

Madame Chrystel ABT, greffier à l'application des peines au TGI de Valenciennes

Madame Michèle BAZARÉ, greffier à l'exécution des peines au TGI d'Amiens

Représentants des organisations syndicales :

Madame Virginie VALTON, Vice présidente de l'union syndicale des magistrats, vice-présidente au TGI de Béthune

Représentants des organisations professionnelles :

Madame Martine LEBRUN, présidente de l'association nationale des juges d'application des peines (ANJAP), vice-Présidente chargée de l'application des peines au TGI de Laval
Monsieur Ludovic FOSSEY, secrétaire général de l'ANJAP, vice-Président chargé de l'application des peines au TGI de Créteil

Liste des personnes auditionnées

Sous-direction des ressources humaines de la magistrature

Madame Sophie REY, chef du bureau de la mobilité interne, de l'évaluation et de la valorisation des compétences (RHM1)

Madame Natacha PINOY, chef de la section du suivi des carrières et de la gestion des emplois au bureau RHM1

Sous-direction de l'organisation et du fonctionnement des juridictions

Madame Valérie AMAND, chef du bureau du droit de l'organisation judiciaire (OFJ1)

Cour d'appel de Rennes

Monsieur Thierry DRACK, président de la chambre de l'application des peines

Cour d'appel de Versailles

Madame Jacqueline DUNO, présidente de la chambre de l'application des peines, qui n'étant pas disponible pour une audition, a fait part de ses remarques sur l'exercice de ses fonctions actuelles.

Annexe 4

Liste des événements transférés de Cassiopée vers APPI1.

1. Affaire :

- émetteur / juridiction (parquet)
- saisine : événement + destinataire
- numéro d'affaire : numéro de parquet sur 10 chiffres
- numéro de scellés : numéro de dépôt des scellés

- personnes :
 - personne physique : rôle de la personne dans l'affaire / état civil (civilité, nom, prénoms, date et lieu de naissance – indicateur si mineur, sexe – nationalité, filiation) / adresse complète ou indicateur SDC ou SDF / situation emploi / profession / situation familiale / nombre d'enfants / langue parlée / mesures de sûreté ou période de détention provisoire / liens avec les personnes (Civilement responsable ou représentant légal)
 - personne_morale : rôle de la personne dans l'affaire / raison_sociale / enseigne / sigle / SIREN / forme / adresse complète

- Infractions : natinf, lieu-infraction, période_infraction, lien personnes (rôle / modalités de participation (Complicité, Tentative, Récidive)

2. Jugement :

- émetteur : élément de structure émetteur du jugement (TC, TE...)
 - service : chambre de l'audience
 - date du jugement

 - dispositif :
 - * saisine de la juridiction de jugement
 - * événement de saisine (dernier en date pour la personne)
 - * droits fixes de procédure
 - * nature de jugement

 - Dispositif pénal :
 - * décision_procédurale
 - * décision_sur_accusation : culpabilité, relaxe
 - * décision_sur_sanction :
 - ajournement (ajournement avec MAE ou injonctions)
 - condamnation : 1 peine principale et des peines complémentaires avec quantum (durée, délais, nombre et montant des amendes, sursis, obligation) + modalités d'exécution (exécution provisoire, semi-liberté, aménagement, fractionnement) + modalités d'application (confusion de peines, révocation de sursis...) + mesure et sanction éducatives
 - dispense de peine
 - + modalités de signification de la décision au condamné

 - Dispositif Civilement responsable : responsabilité civile(peine / amende civile)
 - Dispositif PC : forme de constitution de PC, mode de présentation et recevabilité si dommages et intérêts , accordées : type de DI, montant en euros, provision_accordée, type de provision, valeur du montant.
- Les données concernant l'appel ne sont pas reprises dans APPI.

Annexe 8

FICHE EMPLOI : COORDONNATEUR DE L'APPLICATION DES PEINES

Groupe emploi-compétences : T.G.I./SIEGE

Famille d'emploi : magistrature

Sous-famille d'emploi : tribunal de grande instance

Filière d'emploi : siège

Emploi-type : coordonnateur de l'application des peines

Références textuelles : articles du code de....

1° MISSION PRINCIPALE :

Le coordonnateur de l'application des peines est un magistrat du siège en charge d'activités juridictionnelles spécialisées en matière d'application des peines et d'activités de coordination et d'animation du service de l'application des peines.

Ces fonctions constituent une charge supplémentaire, qui justifie un aménagement du temps de travail du magistrat. Le président du tribunal de grande instance doit donc veiller à adapter sa charge juridictionnelle, pour lui permettre d'exercer ses fonctions dans de bonnes conditions.

2° RATTACHEMENT HIERARCHIQUE :

- Liens hiérarchiques :

- premier président (notation, discipline)
- président de la juridiction

- Fonctions supervisées : service de l'application des peines

Les attributions confiées au magistrat coordonnateur du service de l'application des peines sont exercées sous l'autorité du président du tribunal de grande instance, donc sous sa responsabilité et dans la limite de ses propres attributions.

Représenter le service de l'application des peines implique la possibilité de prendre position au nom du service. Toutefois, le magistrat coordonnateur ne peut le faire sur des sujets touchant à la pratique juridictionnelle de ses collègues. De plus, ces positions reposent nécessairement sur une concertation préalable au sein du SAP et dans le respect des prérogatives du président du tribunal de grande instance.

Ainsi le domaine d'intervention du magistrat coordonnateur peut-il être précisé comme suit:

- dans les relations avec les services et autres acteurs de l'application des peines sur les questions de prise en charge ou des moyens sur le ressort du tribunal, il est nécessaire que le positionnement institutionnel fasse l'objet d'un débat entre les JAP pour aboutir, autant que faire ce peut, à un consensus, permettant de définir des orientations communes, validées par le président du tribunal de grande instance et exposées ensuite aux interlocuteurs institutionnels du service;
- pour les questions d'administration et d'organisation, il en est de même, mais dans la mesure où les compétences du magistrat coordonnateur s'exercent sous l'autorité du président du tribunal de grande instance, un désaccord persistant peut être soumis à ce dernier pour être tranché.

Le magistrat coordonnateur doit informer le président du tribunal de grande instance des résultats de ces concertations, notamment par la transmission des comptes-rendus de réunion, et éventuellement, à son invitation, par la participation à des réunions de service

3° ACTIVITES :

- Il anime et assure la coordination du service de l'application des peines :
 - Il met en œuvre une concertation avec le greffier en chef sur la répartition des moyens du greffe et son organisation et formule des propositions au président du tribunal de grande instance quant à la part accordée au service dans la gestion budgétaire et la gestion des ressources humaines du tribunal de grande instance.
 - Il élaboré et organise les tableaux de service, les débats contradictoires, la commission de l'application des peines, les tableaux de congés, les stages auditeurs/étudiants/magistrats étrangers/élèves avocats ;
 - Il veille à favoriser l'harmonisation des pratiques en mettant en œuvre un suivi de la législation et de la jurisprudence relative à l'application des peines, en élaborant des trames communes.
- Il veille à organiser régulièrement des réunions de service ou thématiques avec les magistrats du service de l'application des peines et, selon le cas, avec les services du tribunal ou avec les services des autres juridictions (parquet, correctionnel, CHAP, JE). Il doit s'attacher à conduire une réflexion sur les pratiques professionnelles, tant concernant le milieu ouvert que concernant le milieu fermé, à travers la tenue d'une concertation et d'échanges entre JAP, sur des sujets d'actualité juridique, les pratiques juridictionnelles, les problématiques locales.
- Il participe à l'élaboration de projets de juridiction en lien avec le président. Il propose des projets de service pour l'application des peines.

- En liaison avec le greffier en chef et le chef du service pénal, il recueille les statistiques générales et individuelles ; il suit l'activité du service de l'application des peines à l'aide de tableaux de bord mensuels et trimestriels afin de mesurer l'évolution de l'activité des cabinets et d'anticiper des réorganisations de services.
- Il participe à la commission d'exécution des peines et aux commissions semestrielles régionales sur les aménagements de peines et les alternatives à l'incarcération ;
- Il rédige le rapport annuel d'activité du service.

4° LIAISONS FONCTIONNELLES INTERNES ET PARTENAIRES EXTERIEURS :

Le magistrat coordonnateur a vocation à mettre en oeuvre de manière systématique une articulation avec les interlocuteurs institutionnels du service de l'application des peines. Il doit conduire, en concertation avec les autres JAP et sous la responsabilité du président du tribunal de grande instance, une politique judiciaire.

Liaisons fonctionnelles internes (T.G.I./cours d'appel) :

- magistrats du service de l'application des peines et du siège correctionnel, magistrats du parquet, juges des enfants
- secrétaire général de la présidence, secrétaire général du parquet,
- greffiers en chef, chefs de service pénal,
- le SAR en matière budgétaire et le secrétariat général de la présidence.

Partenaires extérieurs :

- administration pénitentiaire(SPIP, directeur d'établissement...), PJJ
- avocats, représentants du barreau,
- experts, médecins coordonnateurs
- associations
- tous les partenaires institutionnels tels que les collectivités territoriales, la police, la gendarmerie, le milieu associatif et notamment les associations de réinsertion, les organismes offrant des postes de TIG, de placement extérieur, le milieu médical (UCSA, SMPR, consultation médico-légale,...) l'ANPE, le GRETA, le conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes, etc

5° PERIMETRE DE COMPETENCES :

- **capacité à organiser et animer un service ;**

- **capacité à conduire un projet ;**
- **capacité à animer et motiver une équipe ;**
- **capacité à représenter la juridiction ;**
- **autorité adaptée, pédagogie.**

FICHE EMPLOI : COORDONNATEUR DE LA CHAMBRE DE L'APPLICATION DES PEINES

Groupe emploi-compétences : Cour d'appel/SIEGE

Famille d'emploi : magistrature

Sous-famille d'emploi : cour d'appel

Filière d'emploi : siège

Emploi-type : coordonnateur de la chambre de l'application des peines

Références textuelles : articles du code de....

1° MISSION PRINCIPALE :

Le conseiller coordonnateur de la chambre de l'application des peines est un magistrat du siège en charge d'activités juridictionnelles spécialisées en matière d'application des peines et d'activités de coordination et d'animation des différents services de l'application des peines du ressort.

Ces fonctions constituent une charge supplémentaire, qui justifie un aménagement du temps de travail du magistrat. Le premier président de la cour d'appel doit donc veiller à adapter sa charge juridictionnelle, et à le doter d'un secrétariat, pour lui permettre d'exercer ses fonctions dans de bonnes conditions.

2° RATTACHEMENT HIERARCHIQUE :

- Liens hiérarchiques :

- premier président (notation, discipline)

- **Fonctions supervisées** : chambre de l'application des peines et services de l'application des peines du ressort

Les attributions confiées au magistrat coordonnateur de la chambre de l'application des peines sont exercées sous l'autorité du premier président de la cour d'appel, donc sous sa responsabilité et dans la limite de ses propres attributions.

Coordonner l'action des différents services d'application des peines de la cour d'appel implique des rencontres régulières dans le but d'échanger sur les évolutions législatives et jurisprudentielles, sur les pratiques, et de veiller à harmoniser celles qui ne relèvent pas de l'activité juridictionnelle.

Le magistrat coordonnateur doit informer le premier président des résultats de ces concertations, notamment par la transmission des comptes-rendus de réunion, et éventuellement, à son invitation, par la participation à des réunions de service.

3° ACTIVITES :

- Il coordonne l'activité des conseillers de la chambre
- Il veille au bon fonctionnement du greffe de la chambre en liaison avec le greffier en chef, chef de service
- Il organise le service des audiences (dans le cadre fixé par le premier président)
- Il suit l'activité statistique de la chambre et veille à la gestion des flux et du stock des affaires en cours
- Il organise la veille juridique de la chambre
- Il rend compte au premier président du fonctionnement de la chambre
- Il organise des réunions périodiques avec les services de l'application des peines du ressort pour échanger sur les pratiques, les évolutions législatives et jurisprudentielles, pour évoquer l'état des relations avec les partenaires extérieurs et au sein de l'institution judiciaire
- Il coordonne et/ou anime les actions de partenariat à l'échelle du ressort de la cour d'appel, procède à des visites sur sites (établissements pénitentiaires, SPIP...) et est, aux côtés des juges d'application des peines du ressort, un des interlocuteurs des partenaires institutionnels (directeur inter régional de l'administration pénitentiaires, préfet....)
- Il coordonne et fait la synthèse des rapports annuels des services de l'application des peines de son ressort avant leur transmission à l'administration centrale.
- Il organise et anime, en lien avec le premier président et le procureur général, les conférences semestrielles régionales sur les aménagements de peines et les alternatives à l'incarcération.

4° LIAISONS FONCTIONNELLES INTERNES ET PARTENAIRES EXTERIEURS :

Liaisons fonctionnelles internes (cours d'appel/TGI) :

- Premier président, secrétaire général,
- Conseillers de la formation de jugement
- Autres présidents de chambre traitant de contentieux de même nature
- Magistrats du parquet général
- Greffiers
- Juges de l'application des peines du ressort

Partenaires extérieurs :

- administration pénitentiaire (SPIP, directeur d'établissement...), PJJ
- avocats, représentants du barreau,

- experts, médecins coordonnateurs
- associations
- en soutien au partenariat développé par les JAP du ressort, tous les partenaires institutionnels tels que les collectivités territoriales, la police, la gendarmerie, le milieu associatif et notamment les associations de réinsertion, les organismes offrant des postes de TIG, de placement extérieur, le milieu médical (UCSA, SMPR, consultation médico-légale,...) l'ANPE, le GRETA, le conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes, etc

5° PERIMETRE DE COMPETENCES :

- **capacité à organiser et animer un service ;**
- **capacité à conduire un projet ;**
- **capacité à animer et motiver une équipe ;**
- **capacité à représenter la juridiction ;**
- **autorité adaptée, pédagogie.**

**RAPPORT D'ACTIVITÉ ANNUEL DU
SERVICE DE L'APPLICATION DES PEINES**

Conformément à une lecture combinée des articles R57-2 et D 176 du code de procédure pénale, le juge de l'application des peines adresse chaque année au ministre de la justice, sous couvert des chefs de cour et de tribunaux de grande instance, un rapport sur l'application des peines dans son ressort. Celui-ci doit également être transmis au conseiller chargé de l'application des peines. Deux directions doivent être rendues destinataires de ce rapport : la direction des affaires criminelles et des grâces et la direction des services judiciaires. Il doit faire l'objet d'une présentation orale lors de l'assemblée générale des magistrats du siège et du parquet et lors de la commission d'exécution des peines.

Afin d'harmoniser la présentation du rapport annuel du service de l'application des peines, un groupe de travail composé de magistrats, de fonctionnaires, d'un représentant de l'inspection générale des services judiciaires, d'un directeur de service pénitentiaire d'insertion et de probation et de représentants d'organisations syndicales et professionnelles, a élaboré en mai 2011 ce modèle de rapport contenant un certain nombre de thématiques à développer.

En annexe de ce rapport, doit être joint la grille statistique nationale reprenant les données principales d'activité de ce service, celle-ci étant indispensable pour analyser son activité.

Il doit permettre d'avoir une vision synthétique du fonctionnement du service sur l'année précédente en retraçant les évolutions qui ont affecté ce service tant du point de vue des moyens mis à disposition, que des impacts de la politique pénale, des relations avec les partenaires extérieures, ou des actions mises en œuvre ou en cours et de mettre à disposition de l'administration centrale les informations nécessaires pour évaluer les besoins en effectifs dans les services de l'application des peines.

Enfin, cette modélisation doit également permettre de faciliter pour le président de la chambre de l'application des peines, l'établissement de la synthèse des rapports des JAP de son ressort.

Il est proposé de décomposer le rapport en quatre parties principales :

1. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SERVICE DE L'APPLICATION DES PEINES :

1.1 Les moyens humains

1.1.1. les magistrats

Afin de présenter la situation des effectifs de magistrats du service d'application des peines, il a été élaboré un tableau récapitulatif décomposé comme suit :

- une colonne correspondant au nombre d' ETPT magistrats affectés au SAP considéré ;*
- une colonne correspondant au % de l'activité effectivement consacrée à l'activité du SAP ;*

- une colonne correspondant au % de l'activité consacré à la fonction soutien, c'est à dire aux fonctions d'organisation et de représentation assumées par le coordonnateur lorsqu'il en existe un ;
- une colonne correspondant au % consacré à l'activité d'autres services ;
- une colonne observations.

- une ligne pour la situation de chaque JAP ;
- une ligne TOTAL ETPT ;
- une ligne TOTAL ETP ;
- une ligne TOTAL postes localisés, qui correspond aux postes de magistrats localisés tels qu'indiqués dans la circulaire DSJ de localisation des emplois (circulaire correspondant à la période de référence du rapport).

QUELQUES NOTIONS UTILES :

ETPT = est une unité de décompte exprimant à la fois les plafonds d'emploi et la consommation de ces plafonds sur une période donnée. En d'autres termes, il s'agit d'une moyenne sur l'année écoulée.

Exemple :

- un magistrat à temps plein (soit 100%), présent toute l'année correspond à 1 ETPT
- un magistrat à temps partiel, à 80%, présent toute l'année correspond à 0,8 ETPT
- un magistrat à temps partiel, à 80%, présent la moitié de l'année correspond à 0,4 ETPT ($0,8 \times 6/12$)

ETP = est une unité de décompte exprimant la quotité de travail sans notion de durée. C'est cette unité qui exprime l'état des effectifs présents, réels, à une date donnée.

Exemple :

- un magistrat présent le 6 janvier 2010 travaillant à temps plein (soit 100%) correspond à 1 ETP ;
- un magistrat présent le 6 janvier 2010 travaillant à temps partiel à 80%, correspond à 0,8 **ETP** ;

Appliquées au tableau proposé, les notions d'ETPT et d'ETP se traduisent comme suit :

- **Un service d'application des peines composé de :**

- un magistrat X, travaillant à temps plein, présent sur toute l'année 2010
- un magistrat Y travaillant à temps plein, présent sur toute l'année 2010
- un magistrat Z travaillant à temps partiel, à 80%, présente sur les 6 premiers mois de l'année 2010 uniquement.

TOTAL ETPT : c'est à dire en moyenne sur l'année 2010 le service d'application des peines a été composé de :

- un magistrat X correspondant à 1 ETPT
- un magistrat Y correspondant à 1 ETPT
- un magistrat Z correspondant à $0,8 \times 6 \text{ mois}/12 = 0,4 \text{ ETPT}$

soit un total de 2,4 ETPT.

TOTAL ETP : c'est à dire le jour de la rédaction du rapport, par exemple le 15 janvier 2011, le service d'application des peines est composé de :

- un magistrat X correspondant à 1 ETP
- un magistrat Y correspondant à 1 ETP
- le magistrat Z ne fait plus partie des effectifs au jour de rédaction du rapport donc à 0 ETP

soit un total de 2 ETP

TOTAL postes localisés suivant circulaire DSJ : 3

	Nombre d'ETPT magistrats affectés au SAP	consacré à l'activité du SAP	% consacré à la fonction soutien	% consacré à l'activité d'autres activités services	observations
Madame X	1	70,00% soit 0,7 ETPT	10% coordonnateur	20% correctionnel	
Monsieur Y	1	70 % soit 0,7 ETPT		15% correctionnel 15% assises	
Madame Z	0,4 Mode de calcul : <u>(0,8X6)</u> 12	70% Mode de calcul : <u>(0,4x70)</u> 100 soit 0,28 ETPT		30% JAF Mode de calcul : <u>(0,4x30)</u> 100 soit 0,12 ETPT	Congé maternité suivi d'une mutation. Présence effective 6 mois.
TOTAL ETPT	2,4	1,68	0,1	0,62	
TOTAL ETP	2	1,4	0,1	0,5	
TOTAL postes localisés	3	3			

- 1.1.1.1. le magistrat coordonnateur du service de l'application des peines
- 1.1.1.2. les autres JAP

- 1.1.2. le greffe

Afin de présenter de manière claire et synthétique la situation des effectifs du greffe, il est proposé d'utiliser le même tableau que pour les magistrats. Vous voudrez bien vous référer aux mêmes notions et explications que précédemment.

1. 1.2.1. le chef de service

Cette rubrique est l'occasion de faire le point sur le découpage de l'activité spécifique du chef de service, lorsqu'il existe.

1.1.2.2. les autres fonctionnaires du greffe de l'application des peines

Le juge de l'application des peines doit préciser si un secrétariat commun des juges de l'application a été créé dans son service et sa composition.

1.2 Les moyens matériels

1.3 Répartition de l'activité au sein du service

Il doit être précisé comment sont répartis les dossiers par magistrat et si cette répartition semble équilibrée (milieu ouvert/milieu fermé, par ordre alphabétique, par secteur géographique, par type de procédure et par volume d'activité...).

La répartition des dossiers entre les agents du greffe doit également être décrite et appréciée.

1.4 Contexte général et actions menées

Il doit décrire le contexte général notamment la politique pénale menée par le procureur de la République ou la jurisprudence des présidents des tribunaux correctionnels.

Il doit décrire les relations avec les autres acteurs de la chaîne pénale : le parquet (service de l'exécution des peines notamment), les juges du siège (juge des enfants et président du tribunal correctionnel), le temps de participation à la commission de l'exécution des peines.

Il doit exposer toute modification d'organisation ou touchant aux méthodes de travail, qu'il s'agisse des agents ou des magistrats.

2. L'ACTIVITÉ JURIDICTIONNELLE :

Outre l'analyse de l'évolution des mesures suivies et prononcées, le JAP peut mettre en exergue les difficultés rencontrées, à titre d'exemple pour les affectations sur des postes de TIG, le pourcentage de TIG non exécutés faute de place de TIG, et les actions menées éventuellement en partenariat avec les élus.

2.1 Les mesures en milieu ouvert

2.1.1. les SME

2.1.2. les TIG et sursis TIG

2.1.3. les suivis socio-judiciaires

2.1.4. les libérations conditionnelles suivies

2.1.5. les interdictions de séjour

2.1.6. les jours-amende

2.1.7. les autres mesures dont les mesures de sûreté (surveillance judiciaire, surveillance de sûreté, PSEM)

2.2 Les mesures d'aménagement des courtes peines d'emprisonnement (723-15 et 474 du cpp)

2.3 Les mesures en milieu fermé

2.3.1. les CAP

2.3.2. les aménagements de peine prononcés (712-6 CPP)

2.3.3. les procédures simplifiées d'aménagements de peines

2.3.4. le suivi des aménagements de peine sous écrou (SL, PSE, placement extérieur)

2.3.5. les autres mesures

2.4 Le tribunal de l'application des peines

Saisines de la commission pluridisciplinaire de sûreté, expertises, mesures prononcées ;

3. L'ACTIVITÉ PARTENARIALE

Cette partie est l'occasion de présenter toutes les actions qui ont été menées durant l'année concernée, en vue de fluidifier les circuits de procédures, améliorer la communication entre le service d'application des peines et les partenaires institutionnels ou non.

Il doit également exposer les difficultés éventuelles rencontrées dans le cadre de ce partenariat.

3.1 Les relations avec le SPIP

3.2 Les relations avec les établissements pénitentiaires

3.3 Les relations avec les autres partenaires (experts, médecins coordonnateurs, préfets...)

3.4 Les conférences régionales semestrielles sur les aménagements de peine et les alternatives à l'incarcération

4. BILAN ET PERSPECTIVES

**Notice explicative du tableau de bord national
concernant l'activité du service d'application des peines**

Le tableau de bord permet de recenser l'activité du service d'application des peines et de pouvoir bénéficier de différents indicateurs intéressants ce service.

Cet outil a été élaboré à titre provisoire dans l'attente d'une part, de l'efficience du nouvel infocentre APPI et d'autre part de la mise en oeuvre de la communication entre CASSIOPEE et APPI.

Il doit être alimenté au fur et à mesure du déroulement de l'activité du service d'application des peines. Il est recommandé de procéder de manière hebdomadaire et en tout état de cause après chaque débat contradictoire.

I - Présentation générale du tableau de bord de l'activité du service d'application des peines :

Le dispositif de suivi se compose d'un tableau statistique mensuel sous Excel renseigné manuellement par le greffier du service d'application des peines ou le JAP.

Le tableau statistique comporte autant de colonnes que de mois dans l'année, ainsi qu'une colonne finale pour le total de l'année.

Certaines cellules du tableau seront calculées automatiquement, au fur et à mesure de la saisie des données. Elles comprennent un « 0 » (exemple : nombre total de décisions rendues).

Par ailleurs, certaines cellules du tableau dans la colonne « total année », comme nombre de mesures en cours, sont grises. En effet, le total des mesures en cours en milieu ouvert sur l'année considérée ne peut être le résultat de l'addition du nombre de mesures en cours pour chaque mois.

Attention, toute cellule comportant une formule sous la forme « 0 », ne doit en aucun cas être remplie. Le résultat de cette cellule apparaîtra automatiquement en fonction des données précédemment enregistrées. Afin d'éviter toute erreur de saisie, l'ensemble des feuilles du classeur a été protégé. Si vous souhaitez supprimer une formule sous excel, il suffit de taper une lettre sur votre clavier et un message apparaîtra qui vous indiquera la démarche à suivre pour enlever la protection. Sous open office, il faut aller dans « outils » de la barre menus, puis cliquer sur « protection » puis sur « feuille ».

Ces documents sont disponibles sous format Excel (version 1997) et sous format Open Office (version 1.0).

II - Présentation détaillée des rubriques contenues dans le dispositif de suivi :

Le tableau statistique se compose de plusieurs rubriques ayant trait au milieu ouvert (1), aux procédures de 723-15 cpp (2) ainsi qu'au milieu fermé et suivi des condamnés sous écrou (3).

1 – Le milieu ouvert :

Pour le milieu ouvert, à chaque mesure doit correspondre un enregistrement dans APPI, chaque mesure donnant lieu à un dossier individuel papier.

Pour mémoire, chaque condamné ne doit faire l'objet que d'un seul dossier informatique au niveau national.

1-1 nombre de saisines:

Il s'agit ici de comptabiliser le nombre de mesures milieu ouvert nouvellement arrivées au service d'application des peines sur la période considérée et qui ont donné lieu à un enregistrement informatique dans APPI.

Cette ligne permet de déterminer le flux entrant au service d'application des peines.

1-2 nombre de mesures clôturées

Il s'agit du nombre de mesures qui ont été classées et archivées au cours de la période considérée parce que la mesure suivie est terminée, quel que soit le mode de fin de la mesure.

Exemple :

- le TIG a été effectué ;
- le SME a été révoqué ;
- dessaisissement au profit d'un autre service d'application des peines territorialement compétent.

Cette ligne permet de déterminer le flux sortant au service d'application des peines.

1-3 nombre de mesures en cours

Il s'agit du nombre de mesures en cours sur la période considérée, c'est à dire du nombre de mesures suivies par l'ensemble des JAP du service.

Il ne s'agit pas du nombre de condamnés faisant l'objet d'une mesure impliquant un suivi du JAP.

Exemple :

Monsieur MARTIN a été condamné à deux reprises à deux mesures différentes : un TIG et un SME ; Ce même condamné est suivi pour 2 mesures (donc deux dossiers papiers ouverts, un dossier informatique APPI et deux mesures enregistrées dans APPI).

1-4 nombre total de décisions rendues

Il s'agit de déterminer la totalité des décisions rendues par un même service d'application des peines sur une période donnée. Pour ce faire la ligne intitulée « nombre total de décision

rendues » n'est pas à remplir manuellement, car elle comprend une formule qui calcule automatiquement le nombre total de jugements et d'ordonnances rendus.

Doivent donc être remplies manuellement pour que la formule de calcul fonctionne, les lignes suivantes :

nombre de jugements : il s'agit de tous les jugements rendus en matière de milieu ouvert quel qu'en soit l'objet (prolongation de la mesure, révocation de la mesure etc...) ;

nombre d'ordonnances : il s'agit de toutes les ordonnances rendues en matière de milieu ouvert quel qu'en soit l'objet (modification des conditions d'exécution de la mesure, incomptérence, désignation d'expert etc....).

1-5 nombre de mesures examinées en débats contradictoires

Doivent être comptabilisées non pas les audiences de débats contradictoires mais les mesures qui ont fait l'objet d'un débat contradictoire sur la période considérée.

Exemple :

si au mois de janvier, il a été organisé 5 audiences de débats contradictoires, chaque débat ayant permis d'étudier 10 dossiers papier soit 10 mesures, il conviendra d'indiquer 50 (5 audiences de débats X10 dossiers/mesures) dans la ligne «nombre de mesures examinées en débats contradictoires» colonne janvier.

Il pourra utilement être recouru aux rôles d'audience pour pouvoir renseigner cette rubrique.

1-6 nombre d'auditions

Il ne s'agit pas ici du nombre de débats contradictoires, mais du nombre d'entretiens effectués par le ou les JAP sur une période considérée.

Exemple :

- suite à un incident signalé par le SPIP, le JAP peut décider de procéder à un entretien pour recadrer la personne condamnée ;
- en cas d'absence de la personne condamnée à l'audience, il n'a pas pu être procédé à la notification des obligations liées à la mesure prononcée et le JAP convoque le condamné pour le faire

2 – La procédure de 723-15 cpp :

2-1 nombre de saisines

Les saisines du service de l'application des peines en matière de 723-15 sont :

- les extraits de décision transmis par le parquet sans réquisitions (y compris lorsque la convocation a été remise directement à l'audience en application de l'article 474 du CPP) ;
- les extraits de décision transmis par le parquet avec réquisition expresse aux fins d'aménagement ;
- les requêtes de la personne condamnée.

Chaque extrait de décision ou requête doit donner lieu à un enregistrement dans APPI et à l'ouverture d'un dossier papier individuel par peine. Il s'agit de déterminer le nombre de procédures nouvelles, c'est à dire le flux entrant.

2-2 nombre de retours parquet

Il s'agit du nombre d'extraits de décision (dossiers papiers) qui ont fait l'objet d'une clôture suite à un retour du dossier au parquet sans qu'il ait été statué sur la possibilité ou non d'un aménagement de peine.

Exemples :

- conformément à l'article 723-16 du cpp, le parquet peut mettre à exécution en raison d'une urgence motivée ;
- le JAP saisi n'est pas le JAP territorialement compétent ;
- si le quantum des peines d'emprisonnement ferme prononcées restant à exécuter dépasse deux ans ou un an en cas de récidive légale ;
- si suite à une détention provisoire, la peine a été exécutée en totalité, il n'y a alors plus lieu d'envisager un aménagement.

2-3 nombre de mesures en cours

Il s'agit du nombre de dossiers papiers ouverts en matière de procédure 723-15 cpp et n'ayant pas encore donné lieu à une décision du JAP.

2-4 nombre total de décisions rendues

Cette rubrique correspond à l'ensemble des décisions rendues en matière de procédure 723-15 cpp (jugements et ordonnances) par le ou les JAP du service d'application des peines sur la période considérée.

Pour ce faire la ligne intitulée « nombre total de décisions rendues» n'est pas à remplir manuellement, car elle comprend une formule qui se calcule automatiquement correspondant au total du nombre de jugements et du nombre d'ordonnances.

nombre total de jugement rendus :

Il s'agit de déterminer la totalité des jugements rendus par un même service d'application des peines sur une période donnée.

Pour ce faire, la ligne intitulée «nombre total de jugements rendus» n'est pas à remplir manuellement, car elle comprend une formule qui calcule automatiquement le total correspondant aux lignes suivantes :

- dont nombre de jugements octroyant une mesure (tous types de mesures) ;
- dont nombre de jugements rejetant une demande d'aménagement ou de conversion de peine (tous types de mesure)
- dont nombre de jugements ajournant la décision (tous types de mesures).

Celles-ci doivent être remplies manuellement pour que la formule de calcul fonctionne.

nombre total d'ordonnances rendues : il s'agit de comptabiliser toutes les ordonnances juridictionnelles rendues par le service de l'application des peines telles que les ordonnances d'irrecevabilité ou les ordonnances de commission d'expert.

2-5 nombre de décisions rendues en débat contradictoire

Cette rubrique permet d'identifier les décisions rendues suite à la tenue d'un débat contradictoire. Elle permet à contrario d'en déduire le nombre de décisions rendues sans DC.

2-6 nombre de mesures examinées en débat contradictoire

Doivent être comptabilisées non pas les audiences de débats contradictoires mais les mesures qui ont fait l'objet d'un débat contradictoire sur la période considérée.

Exemple :

si au mois de janvier, il a été organisé 5 audiences de débats contradictoires, chaque débat ayant permis d'étudier 10 dossiers papier soit 10 mesures, il conviendra d'indiquer 50 (5 audiences de débats X10 dossiers/mesures) dans la ligne «nombre de mesures examinées en débats contradictoires» colonne janvier.

Il pourra utilement être recouru aux rôles d'audience pour pouvoir renseigner cette rubrique.

2-7 nombre d'auditions

Il s'agit ici de comptabiliser tous les entretiens avec le condamné qu'il s'agisse du premier entretien après une convocation remise à l'audience ou d'un entretien ultérieur pour par exemple notifier une décision ou évoquer la proposition d'aménagement formulée par le SPIP.

3 – Le milieu fermé et le suivi des condamnés sous écrou :

3-1 CAP

Cette rubrique s'attache à relater l'activité du ou des JAP dans le cadre de la commission de l'application des peines. Doivent y être comptabilisées :

- les ordonnances accordant une réduction de peine supplémentaire ;
- les ordonnances décidant d'un retrait de crédit de réduction de peine ;
- les ordonnances accordant une permission de sortir.

Au sein de cette rubrique, deux sous rubriques sont à renseigner afin de distinguer les ordonnances qui auront été rendues dans le cadre de la commission de l'application des peines de celles rendues hors commission de l'application des peines (au visa de l'urgence).

3-2 les procédures de la compétence JAP (article 712-6 cpp)

nombre de saisines : il s'agit du nombre de requêtes en aménagement de peine reçues par le greffe de l'application des peines pour la période considérée ; chaque requête donne lieu à un enregistrement d'un événement requête dans APPI, de sorte que le nombre de saisines correspond au nombre de procédures nouvelles, c'est à dire au flux entrant.

Attention : ne sont comptabilisées ici que les requêtes relevant de la compétence du JAP, celles relevant de la compétence du TAP sont comptabilisées dans la rubrique suivante.

nombre de requêtes clôturées : il s'agit du nombre de requête qui ont été classées et archivées au cours de la période considérée parce que la requête a reçu une réponse, quelle que soit la réponse.

Exemple :

- le requérant s'est désisté de sa demande ;
- la requête a donné lieu à un jugement d'octroi d'une mesure d'aménagement de peine ;
- la requête a donné lieu à un jugement de refus d'une mesure d'aménagement de peine ;
- la requête a été déclarée irrecevable.

nombre de requêtes en cours : il s'agit du nombre de requêtes sur lesquelles le JAP n'a pas encore statué.

nombre d'auditions en milieu fermé : il s'agit du nombre d'auditions menées par le JAP en milieu fermé hors débat contradictoire

Exemple :

- information de la possibilité de suivre un traitement en détention ;
- notification d'obligations dans l'hypothèse d'une mesure non notifiée à l'audience correctionnelle ;
- entretien sollicité par la personne condamnée détenue ...

nombre de mesures examinées en débats contradictoires :

Doivent être comptabilisés non pas le nombre de débats contradictoires mais le nombre de requêtes qui ont fait l'objet d'un débat contradictoire sur la période considérée.

Exemple :

si au mois de janvier, il a été organisé 5 audiences de débats contradictoires, chaque débat ayant permis d'étudier 10 dossiers papier soit 10 mesures, il conviendra d'indiquer 50 (5 audiences de débats X10 dossiers/mesures) dans la ligne «nombre de mesures examinées en débats contradictoires» colonne janvier.

Il pourra utilement être recouru aux rôles d'audience pour pouvoir renseigner cette rubrique.

nombre total de jugement rendus :

Il s'agit de déterminer la totalité des jugements rendus par un même service d'application des peines sur une période donnée.

Pour ce faire, la ligne intitulée « nombre total de jugements rendus » n'est pas à remplir manuellement, car elle comprend une formule qui se calcule automatiquement correspondant au total des lignes suivantes :

- nombre de jugements octroyant une mesure ;
- nombre de jugements rejetant une mesure (tous types de mesures) ;
- nombre de jugements ajournant la décision (tous types de mesures).

Celles-ci doivent être remplies manuellement pour que la formule de calcul fonctionne.

3-3 les procédures de la compétence TAP (article 712-7 cpp)

nombre de saisines : il s'agit du nombre de requêtes en aménagement de peine relevant de la compétence du TAP reçues par le greffe du juge de l'application des peines pour la période considérée ; chaque requête donne lieu à un enregistrement informatique dans APPI

et à la création d'un dossier papier, de sorte que le nombre de saisines correspond au nombre de procédures nouvelles, c'est à dire au flux entrant.

nombre de mesures examinées en débats contradictoires :

Doivent être comptabilisés non pas le nombre de débats contradictoires mais le nombre de dossiers papier qui ont fait l'objet d'un débat contradictoire sur la période considérée.

Exemple :

si au mois de janvier, il a été organisé 5 audiences de débats contradictoires, chaque débat ayant permis d'étudier 10 dossiers papier soit 10 mesures, il conviendra d'indiquer 50 (5 audiences de débats X10 dossiers/mesures) dans la ligne «nombre de mesures examinées en débats contradictoires» colonne janvier.

Il pourra utilement être recouru aux rôles d'audience pour pouvoir renseigner cette rubrique.

nombre total de jugements rendus :

Il s'agit d'indiquer la totalité des jugements rendus par un même service d'application des peines sur une période donnée. Pour ce faire, la ligne intitulée « nombre total de jugements rendus » n'est pas à remplir manuellement, car elle comprend une formule qui se calcule automatiquement.

En revanche, doivent être remplies manuellement pour que la formule de calcul fonctionne, les lignes suivantes :

- nombre de jugements octroyant une mesure (tous types de mesures) ;
- nombre de jugements rejetant une mesure (tous types de mesures) ;
- nombre de jugements ajournant la décision (tous types de mesures).

3-4 les procédures simplifiées d'aménagement des peines (PSAP)

Cette rubrique détaille l'activité du service d'application des peines liée aux procédures simplifiées d'aménagement des peines concernant les personnes détenues condamnées, prévues à l'article 723-19 du CPP.

nombre de propositions reçues : correspond au nombre de propositions du DSPIP transmises par le parquet au service d'application des peines pour une période donnée.

nombre d'auditions : correspond au nombre d'entretiens tenus par le ou les JAP dans le cadre de leurs pouvoirs d'instruction pour une période donnée.

nombre d'homologations : correspond au nombre total d'homologations, se calculant automatiquement avec les lignes suivantes : les homologations pures et simples, celles avec d'autres modalités de mise en oeuvre de la mesure et/ou modification des obligations/interdictions et celles substituant une autre mesure à celle initialement proposée.

nombre de refus d'homologations : correspond au nombre de refus de prononcer l'homologation de la proposition transmise.

3-5 le suivi des condamnés sous écrou

Sont concernées par cette rubrique les personnes condamnées sous écrou et suivies pour l'exécution d'un aménagement de peine que sont la semi-liberté, le placement sous surveillance électronique ou le placement à l'extérieur.

Ce point est découpé en trois sous rubriques principales :

nombre d'auditions :

Il ne s'agit pas ici du nombre de débats contradictoires, mais du nombre d'entretiens effectués par le ou les JAP sur une période considérée.

Exemple :

- suite à un incident, le JAP peut décider de procéder à un entretien pour recadrer la personne condamnée avant d'envisager un retrait de la mesure d'aménagement de peine ;

nombre de mesures examinées en débats contradictoires :

Doivent être comptabilisés non pas le nombre de débats contradictoires mais le nombre de mesures qui ont fait l'objet d'un débat contradictoire sur la période considérée.

Exemple :

si au mois de janvier, il a été organisé 5 audiences de débats contradictoires, chaque débat ayant permis d'étudier 10 dossiers papier soit 10 mesures, il conviendra d'indiquer 50 (5 audiences de débats X10 dossiers/mesures) dans la ligne «nombre de mesures examinées en débats contradictoires» colonne janvier.

Sont ici comptabilisés les débats contradictoires organisés en cours de mesure et non le débat contradictoire initial à l'issue duquel la mesure a été accordée.

Il pourra utilement être recouru aux rôles d'audience pour pouvoir renseigner cette rubrique.

nombre de décisions rendues :

correspond à l'ensemble des décisions (jugements et ordonnances) rendues par le ou les JAP dans le suivi des dossiers de semi-liberté, placement sous surveillance électronique et placement à l'extérieur, sur une période donnée.

Parmi l'ensemble de ces décisions, il convient de préciser le nombre de décisions ayant eu pour objet :

- soit un retrait d'aménagement de peine (jugements) ;
- soit une modification de l'aménagement de peine : il s'agit de comptabiliser aussi bien les modifications des conditions d'exécution de l'aménagement de peine (ordonnances) que les modifications du type d'aménagement (jugements).

3-6 les recours sur décision de retrait d'une SEFIP

Cette rubrique porte sur l'activité du service d'application des peines liée à la procédure de surveillance électronique de fin de peine telle que prévue à l'article 723-28 du CPP.

infirimation du retrait de la SEFIP : correspond au nombre de jugement rendus par le ou les JAP refusant de confirmer le retrait de la mesure décidé par le DSPIP ou le parquet.

confirmation du retrait de la SEFIP : correspond au nombre de jugements rendus par le ou les JAP confirmant la décision de retrait de la mesure.

4 – Les appels :

Il s'agit d'indiquer la totalité des déclarations d'appel reçues contre une décision rendue (ordonnances ou jugements) par le ou les JAP par un même service d'application des peines sur une période donnée.

Annexe 5

Activité du service de l'application des peines

	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	sept.	octo.	novem.	déc.	TOTAL ANNEE
milieu ouvert													
nombre de saisines													0
nombre de mesures clôturées													0
nombre de mesures en cours													0
nombre total de décisions rendues	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>dont nombre de jugements</i>													0
<i>dont nombre d'ordonnances</i>													0
nombre de mesures examinées en débats contradictoires													0
nombre d'auditions													0
723-15/474													
nombre de saisines													0
nombre de retours parquet													0
nombre de dossiers en cours													0
nombre total de décisions rendues	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
nombre total de jugements rendus	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>dont nombre de jugements octroyant une mesure (tous types de mesure)</i>													0
<i>dont nombre de jugements rejetant une demande d'aménagement ou de conversion de peine (tous types de mesure)</i>													0
<i>dont nombre de jugements ajournant la décision (tous types de mesure)</i>													0
nombre total d'ordonnances rendues													0
nombre de décisions rendues suite à un débat contradictoire													0
nombre de mesures examinées en débats contradictoires													0
nombre d'auditions													0
milieu fermé et suivi des condamnés sous écrou													
CAP													
Nombre d'ordonnances rendues en CAP													0
Nombre d'ordonnances rendues hors CAP (urgences)													0

	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	sept.	octo.	novem.	déc.	TOTAL ANNEE
compétences JAP (712-6 cpp)													
nombre de saisines													0
nombre de requêtes clôturées													0
nombre de requêtes en cours													0
nombre d'auditions en milieu fermé													0
nombre de mesures examinées en débats contradictoires													0
nombre total de jugements rendus	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
dont nombre de jugements octroyant une mesure (tous types de mesure)													0
dont nombre de jugements rejetant une mesure (tous types de mesure)													0
dont nombre de jugements ajournant la décision (tous types de mesure)													0
compétences TAP (art 712-7 cpp)													
nombre de saisines													0
nombre de mesures examinées en débats contradictoires													0
nombre total de jugements rendus	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
dont nombre de jugements octroyant une mesure (tous types de mesure)													0
dont nombre de jugements rejetant une mesure (tous types de mesure)													0
dont nombre de jugements ajournant la décision (tous types de mesure)													0
procédures simplifiées d'aménagement des peines (PSAP)													
nombre de propositions reçues													0
nombre d'auditions													0
nombre d'homologations													0
nombre de refus d'homologations													0
suivi des condamnés sous écrou en SL, PSE ou PE													
nombre d'auditions													0
nombre de dossiers examinés en débats contradictoires													0
nombre total de décisions rendues													0
retrait d'aménagement de peine													0
modification de l'aménagement de peine													0
Recours sur décisions retrait SEFIP													
confirmation retrait SEFIP													0
confirmation retrait SEFIP													0
Appel													
Nombre total d'appels													0

Notice explicative du tableau de bord détaillée de l'activité du service d'application des peines

Le tableau de bord détaillé permet de recenser l'activité du service d'application des peines et de pouvoir bénéficier de différents indicateurs intéressant ce service.

Cet outil a été élaboré à titre provisoire dans l'attente d'une part, de l'efficience du nouvel infocentre APPI et d'autre part de la mise en oeuvre de la communication entre CASSIOPEE et APPI.

Il doit être alimenté au fur et à mesure du déroulement de l'activité du service d'application des peines. Il est recommandé de procéder de manière hebdomadaire et en tout état de cause après chaque débat contradictoire.

I - Présentation générale de l'outil de suivi de l'activité du service d'application des peines :

Le dispositif de suivi se compose d'un tableau statistique mensuel sous Excel renseigné manuellement par le greffier du service d'application des peines ou le JAP.

Le tableau statistique comporte autant de colonnes que de mois dans l'année, ainsi qu'une colonne finale pour le total de l'année.

Certaines cellules du tableau seront calculées automatiquement, au fur et à mesure de la saisie des données. Elles sont indiquées en rouge et comprennent par ailleurs un « 0 ». Il s'agit par exemple du nombre total de décisions rendues.

Par ailleurs, certaines cellules du tableau dans la colonne « total année », comme nombre de mesures en cours, sont grises. En effet, le total des mesures en cours en milieu ouvert sur l'année considérée ne peut être le résultat de l'addition du nombre de mesures en cours pour chaque mois.

Attention, toute cellule comportant une formule sous la forme « 0 », ne doit en aucun cas être remplie. Le résultat de cette cellule apparaîtra automatiquement en fonction des données précédemment enregistrées. Afin d'éviter toute erreur de saisie, l'ensemble des feuilles du classeur a été protégé. Si vous souhaitez supprimer une formule sous excel, il suffit de taper une lettre sur votre clavier et un message apparaîtra qui vous indiquera la démarche à suivre pour enlever la protection. Sous open office, il faut aller dans « outils » de la barre menus, puis cliquer sur « protection » puis sur « feuille ».

Ces documents sont disponibles sous format Excel (version 1997) et sous format Open Office (version 1.0).

II - Présentation détaillée des rubriques contenues dans le dispositif de suivi :

Le tableau statistique se compose de plusieurs rubriques ayant trait au milieu ouvert (1), aux procédures de 723-15 cpp (2) ainsi qu'au milieu fermé et suivi des condamnés sous écrou (3).

La première ligne du tableau permet un recensement du nombre des auditions et des dossiers examinés en débat contradictoire en milieu ouvert, en 723-15 et en milieu fermé. Cette ligne se calcule automatiquement.

1 – Le milieu ouvert :

Pour le milieu ouvert, à chaque mesure doit correspondre un dossier enregistré dans APPI et donnant lieu à un dossier individuel papier.

1-1 nombre de saisines:

Il s'agit ici de comptabiliser le nombre de dossiers ouverts pour chacune des mesures milieu ouvert nouvellement arrivés au service d'application des peines sur la période considérée et qui ont donné lieu à un enregistrement informatique dans APPI.

Cette ligne permet de déterminer le flux entrant au service d'application des peines.

Elle correspond au total calculé automatiquement des mesures probatoires, des mesures de suivi socio judiciaire et de sûreté, des jours-amendes et des autres mesures.

dont mesures probatoires : il s'agit du total des mesures identifiées dans les lignes qui suivent : sursis avec mise à l'épreuve, libération conditionnelle, travail d'intérêt général, sursis TIG, ajournement mise à l'épreuve, interdiction de séjour et suspension de peine.

dont SSJ et mesures de sûreté : il s'agit du total de mesures suivantes : suivi socio-judiciaire, surveillance judiciaire, réduction de peine conditionnelle et surveillance de sûreté.

Pour ce faire, la ligne intitulée « dont SSJ et mesures de sûreté » n'est pas à remplir manuellement, car elle comprend une formule qui se calcule automatiquement.

dont jours-amende ;

dont autres : il s'agit de toutes les autres mesures nouvelles qui n'ont pas été répertoriées dans les deux rubriques précédentes comme par exemple les aménagements de peine prononcés par la juridiction de jugement pour lesquels le JAP doit par ordonnance déterminer les modalités d'exécution de l'aménagement de peine.

PSEM : les PSEM étant une mesure de sûreté assortissant une autre mesure, comme par exemple une libération conditionnelle ou une surveillance judiciaire, il s'agit simplement de comptabiliser ici les PSEM pour information, sachant que les mesures support auront déjà été comptabilisées dans les rubriques précédentes.

Il s'agit ici de les identifier à part : les couleurs grisées en vert permettent de visualiser les mesures qui peuvent également être assorties d'un PSEM.

1-2 nombre de mesures clôturées

Il s'agit du nombre de mesures qui ont été classées et archivées au cours de la période considérée parce que la mesure suivie est terminée, quel que soit le mode de fin de la mesure.

Exemple :

- le TIG a été effectué ;
- le SME a été révoqué ;
- dessaisissement au profit d'un autre service d'application des peines territorialement compétent ;
- le SME est non avenu.

Cette ligne permet de déterminer le flux sortant au service d'application des peines.

Les mesures clôturées correspondent au total calculé automatiquement des mesures probatoires et mesures de suivis socio-judiciaires et de sûreté et autres mesures.

Pour le détail des mesures clôturées (dont mesures probatoires..), voir les explications données en page 2 pour les saisines.

1-3 nombre de mesures en cours

Il s'agit du nombre de mesures en cours sur la période considérée, c'est à dire du nombre de mesures suivies par l'ensemble des JAP du service.

Il ne s'agit pas du nombre de condamnés faisant l'objet d'une mesure impliquant un suivi du JAP.

Exemple :

Monsieur MARTIN a été condamné à deux reprises à deux mesures différentes : un TIG et un SME ; Ce même condamné est suivi pour 2 mesures (donc deux dossiers papiers ouverts, un dossier informatique APPI et deux mesures enregistrées dans APPI).

Les mesures en cours correspondent au total calculé automatiquement des mesures probatoires, des mesures de suivi socio judiciaire et de sûreté, des jours-amendes et des autres mesures.

Pour le détail des mesures en cours (dont mesures probatoires..), voir les explications données en page 2 pour les saisines.

1-4 nombre total de décisions rendues

Il s'agit de déterminer la totalité des décisions rendues par un même service d'application des peines sur une période donnée. Pour ce faire la ligne intitulée « nombre total de décision rendues » n'est pas à remplir manuellement, car elle comprend une formule qui calcule automatiquement le nombre total de jugements et d'ordonnances rendus.

Doivent donc être remplies manuellement pour que la formule de calcul fonctionne, les lignes suivantes :

nombre total de jugements rendus : il s'agit de tous les jugements rendus en matière de milieu ouvert quel qu'en soit l'objet (prolongation de la mesure, révocation de la mesure, non-lieu à révocation, etc...) ; Cette ligne se calcule automatiquement avec le total des

lignes suivantes : dont révocation ou mise à exécution total/partielle, dont non-lieu à révocation ou à exécution (toutes mesures confondues) et dont autres.

Dont révocation ou mise à exécution totale/partielle : il s'agit du total se calculant automatiquement du nombre de jugements révoquant ou mettant à exécution les mesures suivantes : SME, LC, sursis TIG, suivi socio-judiciaire, retrait de surveillance judiciaire, mise à exécution de la contrainte judiciaire, mise à exécution de l'emprisonnement fixé par la juridiction en cas de non-respect d'une mesure de TIG ou d'une peine complémentaire prononcée à titre de peine principale.

Dont non-lieu à révocation ou à exécution (toutes mesures confondues) ;

Dont prolongation de délai de SME ou sursis TIG ;

Dont non avenu anticipé SME ;

Dont ajournement ;

Dont conversion d'un TIG ou d'un sursis TIG en jours-amende : il s'agit du total des jugements statuant sur une conversion d'un TIG ou d'un sursis TIG en jours-amende (qu'il s'agisse d'un octroi, d'un rejet ou d'un ajournement).

Dont suspension d'interdiction de séjour : il s'agit du total des jugements statuant sur une suspension d'interdiction de séjour (qu'il s'agisse d'un octroi, d'un rejet ou d'un ajournement).

Dont autres : il s'agit ici de comptabiliser toutes les autres décisions ne rentrant pas dans les sous-rubriques précédentes, par exemple les modifications de mesures (LC, SME) rendues après jugement à la demande du procureur de la République en application de l'article 712-8 du CPP.

Nombre total d'ordonnances rendues : il s'agit de toutes les ordonnances rendues en matière de milieu ouvert quel qu'en soit l'objet (modification des conditions d'exécution de la mesure, incompétence, ...).

Cette ligne se calcule automatiquement avec le total des lignes suivantes : modification de mesures, incarcération provisoire et autres.

La rubrique «autres» correspond à l'ensemble des ordonnances non comprises dans les deux catégories précédentes (ordonnance d'incompétence, d'irrecevabilité, de désignation d'expert, ordonnance statuant les modalités d'exécution d'un aménagement de peine décidé par la juridiction de jugement...).

1-5 nombre de mesures examinées en débat contradictoire

Doivent être comptabilisés non pas les audiences de débats contradictoires mais les mesures qui ont fait l'objet d'un débat contradictoire sur la période considérée.

Exemple :

si au mois de janvier, il a été organisé 5 audiences de débats contradictoires, chaque débat ayant permis d'étudier 10 dossiers papier soit 10 mesures, il conviendra d'indiquer 50 (5 audiences de débats X10 dossiers/mesures) dans la ligne «nombre de mesures examinées en débats contradictoires» colonne janvier.

Il pourra utilement être recouru aux rôles d'audience pour pouvoir renseigner cette rubrique.

1-6 nombre d'auditions

Il ne s'agit pas ici du nombre de débats contradictoires, ni du nombre de convocations adressées mais du nombre d'entretiens effectués par le ou les JAP sur une période considérée.

Exemple :

- suite à un incident signalé par le SPIP, le JAP peut décider de procéder à un entretien pour recadrer la personne condamnée ;
- en cas d'absence de la personne condamnée à l'audience, il n'a pas pu être procédé à la notification des obligations liées à la mesure prononcée et le JAP convoque le condamné pour le faire.

2 – La procédure de 723-15 cpp :

2-1 nombre de saisines

Les saisines du service de l'application des peines en matière de 723-15 sont :

- les extraits de décision transmis par le parquet sans réquisitions (y compris lorsque la convocation a été remise directement à l'audience en application de l'article 474 du CPP) ;
- les extraits de décision transmis par le parquet avec réquisition expresse aux fins d'aménagement ;
- les requêtes de la personne condamnée.

Chaque extrait de décision ou requête doit donner lieu à un enregistrement dans APPI et à l'ouverture d'un dossier papier individuel par peine. Il s'agit de déterminer le nombre de procédures nouvelles, c'est à dire le flux entrant.

2-2 nombre de retours parquet

Il s'agit du nombre d'extraits de décision (dossiers papiers) qui ont fait l'objet d'une clôture suite à un retour du dossier au parquet sans qu'il ait été statué sur la possibilité ou non d'un aménagement de peine.

Exemples :

- conformément à l'article 723-16 du cpp, le parquet peut mettre à exécution en raison d'une urgence motivée ;
- le JAP saisi n'est pas le JAP territorialement compétent ;
- si le quantum des peines d'emprisonnement ferme prononcée restant à exécuter dépasse deux ans ou un an en cas de récidive légale ;
- si suite à une détention provisoire, la peine a été exécutée en totalité, il n'y a alors plus lieu d'envisager un aménagement.

Dont ceux à l'initiative du parquet : il s'agit de tous les retours qui ont été demandés par le parquet notamment pour mettre à exécution la peine en urgence par exemple en cas de risque avéré de fuite du condamné en application de l'article 723-16 du CPP.

2-3 nombre de dossiers en cours

Il s'agit du nombre de dossiers ouverts en matière de procédure 723-15 CPP et n'ayant pas encore donné lieu à une décision du JAP.

2-6 nombre d'auditions

Il s'agit ici de comptabiliser tous les entretiens avec le condamné qu'il s'agisse du premier entretien après une convocation remise à l'audience ou d'un entretien ultérieur pour, par exemple, notifier une décision rendue hors débat contradictoire ou évoquer la proposition d'aménagement formulée par le SPIP.

2-7 nombre de mesures examinées en débat contradictoire

Doivent être comptabilisés non pas les audiences de débats contradictoires mais les mesures qui ont fait l'objet d'un débat contradictoire sur la période considérée.

Exemple :

si au mois de janvier, il a été organisé 5 audiences de débats contradictoires, chaque débat ayant permis d'étudier 10 dossiers papier soit 10 mesures, il conviendra d'indiquer 50 (5 audiences de débats X10 dossiers/mesures) dans la ligne «nombre de mesures examinées en débats contradictoires» colonne janvier.

Il pourra utilement être recouru aux rôles d'audience pour pouvoir renseigner cette rubrique.

2-8 nombre total de décisions rendues

Cette rubrique correspond à l'ensemble des décisions rendues en matière de procédure 723-15 CPP (jugements et ordonnances) par le ou les JAP du service d'application des peines sur la période considérée.

Cette ligne se calcule automatiquement en cumulant les lignes suivantes : dont nombre de jugements octroyant une mesure, dont nombre de décisions rejetant une demande d'aménagement ou de conversion de peine, dont nombre de jugements ajournant une décision et dont autres jugements ou ordonnances.

Exemples :

- jugement octroyant un aménagement de peine hors débat contradictoire ;
- ordonnance d'irrecevabilité ;
- ordonnance de commission d'expert ;
- ordonnance d'octroi de CRP en cas de détention provisoire antérieure.

Dont nombre de jugements octroyant une mesure : il s'agit du total des lignes qui suivent : semi-liberté, PSE, placement à l'extérieur, LC, LC parentale, conversion jours-amende, conversion sursis TIG, suspension de peine, fractionnement de peine, et autres.

Dont nombre de jugements rejetant une demande d'aménagement ou de conversion de peine : il s'agit de comptabiliser tous les jugements rejetant une demande d'aménagement ou de conversion de peine quelle qu'elle soit.

Dont nombre de jugements ajournant une décision : il s'agit de comptabiliser tous les jugements ajournant la décision quelle que soit la mesure sollicitée.

Dont autres : il s'agit de comptabiliser les jugements et ordonnances non précisés dans les rubriques précédentes, par exemple les ordonnances d'irrecevabilité, les ordonnances d'octroi de CRP ou de RSP lorsque le condamné a effectué une partie de sa peine en détention provisoire.

2-9 dont nombre de décisions rendues en débat contradictoire

Cette rubrique permet d'identifier parmi le total des décisions rendues, celles qui l'ont été suite à la tenue d'un débat contradictoire. Elle permet à contrario d'en déduire le nombre de décisions rendues sans DC.

3 – Le milieu fermé et le suivi des condamnés en aménagement de peine sous écrou :

3-1 CAP

Cette rubrique s'attache à relater l'activité du ou des JAP dans le cadre de la commission de l'application des peines.

nombre d'ordonnances rendues : cette ligne se calcule automatiquement en cumulant les lignes suivantes :

- les ordonnances accordant une réduction de peine supplémentaire ;
- les ordonnances décidant d'un retrait de crédit de réduction de peine ;
- les ordonnances accordant une permission de sortie ;
- les autres ordonnances.

Au sein de cette rubrique, deux sous rubriques sont à renseigner afin de distinguer les ordonnances qui auront été rendues dans le cadre de la commission de l'application des peines de celles rendues hors commission de l'application des peines (au visa de l'urgence).

3-2 les procédures de la compétence JAP (article 712-6 cpp)

nombre de saisines : il s'agit du nombre de requêtes en aménagement de peine reçues par le greffe de l'application des peines pour la période considérée ; chaque requête donne lieu à un enregistrement d'un événement requête dans APPi, de sorte que le nombre de saisines correspond au nombre de procédures nouvelles, c'est à dire au flux entrant.

Attention : ne sont comptabilisées ici que les requêtes relevant de la compétence du JAP, celles relevant de la compétence du TAP sont comptabilisées dans la rubrique suivante.

nombre de requêtes clôturées : il s'agit du nombre de requête qui ont été classées et archivées au cours de la période considérée parce que la requête a reçu une réponse, quelle que soit la réponse.

Exemple :

- le requérant s'est désisté de sa demande ;
- la requête a donné lieu à un jugement d'octroi d'une mesure d'aménagement de peine ;
- la requête a donné lieu à un jugement de refus d'une mesure d'aménagement de peine ;
- la requête a été déclarée irrecevable.

nombre de requêtes en cours : il s'agit du nombre de requêtes sur lesquelles le JAP n'a pas encore statué.

nombre d'auditions en milieu fermé : il s'agit du nombre d'auditions menées par le JAP en milieu fermé hors débat contradictoire

Exemple :

- information de la possibilité de suivre un traitement en détention ;
- notification d'obligations dans l'hypothèse d'une mesure non notifiée à l'audience correctionnelle ;
- entretien sollicité par la personne condamnée détenue ...

nombre de mesures examinées en débats contradictoires :

Doivent être comptabilisés non pas le nombre de débats contradictoires mais le nombre de requêtes qui ont fait l'objet d'un débat contradictoire sur la période considérée.

Exemple :

Si au mois de janvier, il a été organisé 5 audiences de débats contradictoires, chaque débat ayant permis d'étudier 10 dossiers papier soit 10 mesures, il conviendra d'indiquer 50 (5 audiences de débats X10 dossiers/mesures) dans la ligne «nombre de mesures examinées en débats contradictoires» colonne janvier.

Il pourra utilement être recouru aux rôles d'audience pour pouvoir renseigner cette rubrique.

nombre total de jugement rendus :

Il s'agit de déterminer la totalité des jugements rendus par un même service d'application des peines sur une période donnée.

Pour ce faire, la ligne intitulée « nombre total de jugements rendus » n'est pas à remplir manuellement, car elle comprend une formule qui se calcule automatiquement correspondant au total des lignes suivantes :

- nombre de jugements octroyant une mesure (quelque soit le type de mesure) ;
- nombre de jugements rejetant une mesure (quelque soit le type de mesure) ;
- nombre de jugements ajournant la décision (quelque soit le type de mesure).

Celles-ci doivent être remplies manuellement pour que la formule de calcul fonctionne.

Dont nombre de jugements octroyant une mesure : cette ligne se calcule automatiquement en cumulant les lignes suivantes : semi-liberté, PSE, placement à l'extérieur, LC, LC parentale, suspension de peine, réductions de peine conditionnelles et autres.

Dont nombre de jugements rejetant une mesure : il s'agit de comptabiliser tous les jugements rejetant une mesure quelle qu'elle soit.

Dont nombre de jugements ajournant une décision : il s'agit de comptabiliser tous les jugements ajournant la décision quelle que soit la mesure sollicitée.

nombre de renvois : il s'agit de comptabiliser le nombre de requêtes dont l'examen est renvoyé à un débat contradictoire ultérieur.

3-3 les procédures de la compétence TAP (article 712-7 CPP)

nombre de saisines : il s'agit du nombre de requêtes en aménagement de peine relevant de la compétence du TAP reçues par le greffe du tribunal de l'application des peines pour la période considérée ; chaque requête donne lieu à un enregistrement informatique dans APPI et à la création d'un dossier papier, de sorte que le nombre de saisines correspond au nombre de procédures nouvelles, c'est à dire au flux entrant.

nombre de mesures examinées en débats contradictoires :

Doivent être comptabilisés non pas les audiences de débats contradictoires mais les mesures qui ont fait l'objet d'un débat contradictoire sur la période considérée.

Exemple :

si au mois de janvier, il a été organisé 5 audiences de débats contradictoires, chaque débat ayant permis d'étudier 10 dossiers papier soit 10 mesures, il conviendra d'indiquer 50 (5 audiences de débats X10 dossiers/mesures) dans la ligne «nombre de mesures examinées en débats contradictoires» colonne janvier.

Il pourra utilement être recouru aux rôles d'audience pour pouvoir renseigner cette rubrique.

nombre total de jugements rendus :

Il s'agit d'indiquer la totalité des jugements rendus par le TAP dans un même service d'application des peines sur une période donnée. Pour ce faire, la ligne intitulée « nombre total de jugements rendus » n'est pas à remplir manuellement, car elle comprend une formule qui se calcule automatiquement.

En revanche, doivent être remplies manuellement pour que la formule de calcul fonctionne, les lignes suivantes :

nombre de jugements octroyant une mesure (quelque soit le type de mesure) ;
nombre de jugements rejetant une mesure (quelque soit le type de mesure) ;
nombre de jugements ajournant la décision (tous types de mesures).

Dont nombre de jugements octroyant une mesure : cette ligne se calcule automatiquement en cumulant les lignes suivantes : LC, LC probatoire, suspension de peine, réduction de la période de sûreté, réduction de peine exceptionnelle, réduction du temps d'épreuve, surveillance judiciaire et autres.

Dont nombre de jugements rejetant une mesure : il s'agit de comptabiliser tous les jugements rejetant une mesure quelle qu'elle soit.

Dont nombre de jugements ajournant une décision : il s'agit de comptabiliser tous les jugements ajournant la décision quelle que soit la mesure sollicitée.

3-4 les procédures simplifiées d'aménagement des peines (PSAP)

Cette rubrique détaille l'activité du service d'application des peines liée aux procédures simplifiées d'aménagement des peines concernant les personnes détenues condamnées, prévues à l'article 723-19 du CPP.

nombre de propositions reçues : correspond au nombre de propositions du DSPIP transmises par le parquet au service d'application des peines pour une période donnée.

nombre d'auditions : correspond au nombre d'entretiens tenus par le ou les JAP dans le cadre de leur pouvoirs d'instruction pour une période donnée.

nombre d'homologations : correspond au nombre total d'homologations, se calculant automatiquement avec les lignes suivantes : pure et simple, avec d'autre modalités de mise en oeuvre de la mesure et/ou modification des obligations/ interdictions et avec substitution une autre mesure à celle initialement proposée.

nombre de refus d'homologations : correspond au nombre de refus de prononcer l'homologation de la proposition transmise.

3-5 le suivi des condamnés en aménagement de peine sous écrou

Sont concernées par cette rubrique les personnes condamnées qui exécutent leur peine en aménagement de peine sous écrou (semi-liberté, placement sous surveillance électronique ou le placement à l'extérieur)

Ce point est découpé en trois sous rubriques principales :

nombre d'auditions :

Il ne s'agit pas ici du nombre de débats contradictoires, mais du nombre d'entretiens effectués par le ou les JAP sur une période considérée.

Exemple :

- suite à un incident, le JAP peut décider de procéder à un entretien pour recadrer la personne condamnée avant d'envisager une révocation ;

nombre de mesures examinées en débats contradictoires :

Doivent être comptabilisés non pas le nombre de débats contradictoires mais le nombre de mesures qui ont fait l'objet d'un débat contradictoire sur la période considérée.

Exemple :

si au mois de janvier, il a été organisé 5 audiences de débats contradictoires, chaque débat ayant permis d'étudier 10 dossiers papier soit 10 mesures, il conviendra d'indiquer 50 (5 audiences de débats X10 dossiers/mesures) dans la ligne «nombre de mesures examinées en débats contradictoires» colonne janvier.

Il pourra utilement être recouru aux rôles d'audience pour pouvoir renseigner cette rubrique.

nombre total de décisions rendues :

correspond à l'ensemble des décisions (jugements et ordonnances) rendues par le ou les JAP dans le suivi des dossiers de semi-liberté, placement sous surveillance électronique et placement à l'extérieur, sur une période donnée.

dont nombre de jugements rendus : cette ligne se calcule automatiquement en cumulant le nombre de jugements :

- retirant un aménagement de peine ;
- accordant une LC ;
- rejetant une demande de LC ;
- autre type de décision.

dont nombre d'ordonnances rendues : cette ligne se calcule automatiquement en cumulant le nombre de suspension d'aménagement de peine, de modification de l'aménagement de peine et autres.

3-6 les recours sur décision de retrait d'une SEFIP

Cette rubrique porte sur l'activité du service d'application des peines liée à la procédure de surveillance électronique de fin de peine telle que prévue à l'article 723-28 du CPP.

infirimation du retrait de la SEFIP : correspond au nombre de jugement rendus par le ou les JAP refusant de confirmer le retrait de la mesure décidé par le DSPIP ou le parquet.

confirmation du retrait de la SEFIP : correspond au nombre de jugements rendus par le ou les JAP confirmant la décision de retrait de la mesure.

4 – Les appels :

Il s'agit d'indiquer la totalité des déclarations d'appel reçues contre une décision rendue (ordonnances et jugements) par le ou les JAP par un même service d'application des peines sur une période donnée.

Annexe 6

Activité du service de l'application des peines

Cour d'appel :

tableau de bord détaillé

TGI :

Année :

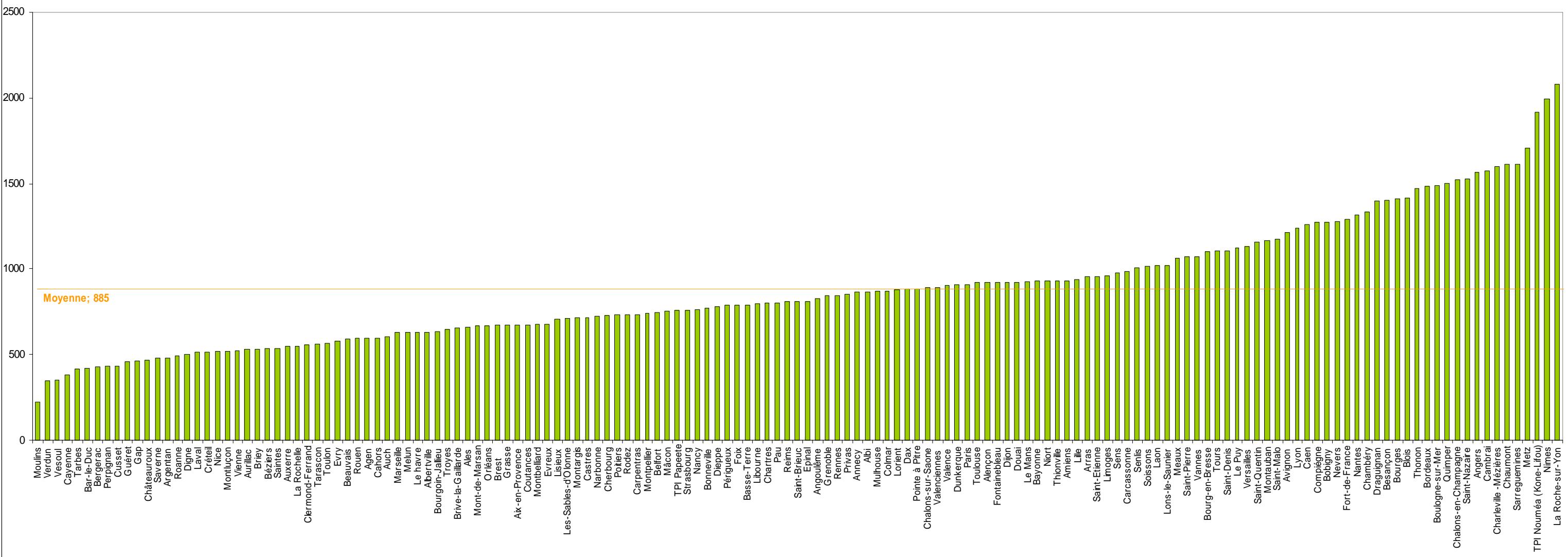
	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	sept.	octo.	novem.	déc.	TOTAL ANNEE
total des auditions et mesures examinées en débats contradictoires (toutes rubriques confondues)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
milieu ouvert													
nombre de saisines (flux entrants)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
dont mesures probatoires	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sursis avec mise à l'épreuve													0
libération conditionnelle													0
travail d'intérêt général													0
sursis TIG													0
ajournement avec mise à l'épreuve													0
interdiction de séjour													0
suspension de peine													0
dont SSJ et mesures de surêté	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
suivi socio-judiciaire													0
surveillance judiciaire													0
réduction de peine conditionnelle													0
surveillance de sûreté													0
dont jours-amende													0
dont autres													0
PSEM													0
nombre de mesures clôturées (flux sortants)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
dont mesures probatoires	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sursis avec mise à l'épreuve													0
libération conditionnelle													0
travail d'intérêt général													0
sursis TIG													0
ajournement avec mise à l'épreuve													0
interdiction de séjour													0
suspension de peine													0
dont SSJ et mesures de surêté	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
suivi socio-judiciaire													0
surveillance judiciaire													0
réduction de peine conditionnelle													0
surveillance de sûreté													0
dont jours-amende													0
dont autres													0
PSEM													0
nombre de mesures en cours	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
dont mesures probatoires	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
sursis avec mise à l'épreuve													
libération conditionnelle													
travail d'intérêt général													
sursis TIG													
ajournement avec mise à l'épreuve													
interdiction de séjour													
suspension de peine													
dont SSJ et mesures de surêté	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
suivi socio-judiciaire													
surveillance judiciaire													
réduction de peine conditionnelle													

	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	sept.	octo.	novem.	déc.	TOTAL ANNEE
surveillance de sûreté													
<i>dont jours-amende</i>													
<i>dont autres</i>													
PSEM													
nombre total de décisions rendues	0												
nombre total de jugements rendus	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>dont révocation ou mise à exécution totale/partielle (tous types de mesure)</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
révocation totale/partielle de SME													0
révocation totale/partielle de LC													0
révocation totale/partielle de STIG													0
mise à exécution totale/partielle du suivi socio-judiciaire													0
mise à exécution totale/partielle peine d'emprisonnement prévue pour les TIG													0
mise à exécution totale/partielle peine d'emprisonnement prévue par la juridiction de jugement art 131-11 CP (hors TIG)													0
retrait surveillance judiciaire													0
mise à exécution de la contrainte judiciaire													0
<i>dont non-lieu à révocation ou à exécution (toutes mesures confondues)</i>													0
<i>dont prolongation de délai SME ou STIG</i>													0
<i>dont non avenu anticipé SME</i>													0
<i>dont ajournement</i>													0
<i>dont conversion d'un TIG ou d'un sursis TIG en jours amende</i>													0
<i>dont suspension d'interdiction de séjour</i>													0
<i>dont autres</i>													0
nombre total d'ordonnances rendues	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>dont modifications de mesures</i>													0
<i>dont incarcération provisoire</i>													0
<i>dont autres (expertises..)</i>													0
nombre de mesures examinées en débats contradictoires													0
nombre d'auditions													0
723-15/474													
nombre de saisines													0
nombre de retours parquet													0

	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	sept.	octo.	novem.	déc.	TOTAL ANNEE
<i>dont ceux à l'initiative du parquet (723-16 cpp)</i>													0
nombre de dossiers en cours													
nombre d'auditions													0
nombre de mesures examinées en débats contradictoires													0
nombre total de décisions rendues	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
nombre total de jugements rendus	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>dont nombre de jugements octroyant une mesure (tous types de mesure)</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Semi-liberté</i>													0
<i>PSE</i>													0
<i>placement à l'extérieur</i>													0
<i>libération conditionnelle</i>													0
<i>libération conditionnelle « parentale »</i>													0
<i>conversion jours amende</i>													0
<i>conversion sursis TIG</i>													0
<i>suspension de peine</i>													0
<i>fractionnement de peine</i>													0
<i>autres</i>													0
<i>de peine (tous types de mesure)</i>													0
<i>décision (tous types de mesure)</i>													0
nombre total d'ordonnances rendues													0
nombre de décisions rendues suite à un débat contradictoire													0
milieu fermé et suivi des condamnés sous écrou													
CAP													
Nombre d'ordonnances rendues	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>dont réductions de peine supplémentaire</i>													0
<i>dont retrait de crédit de réduction de peine</i>													0
<i>dont permission de sortir</i>													0
<i>dont autres</i>													
Nombre d'ordonnances rendues en CAP													0
Nombre d'ordonnances rendues hors CAP (urgences)													0
compétences JAP (712-6 cpp)													
nombre de saisines													0
nombre de requêtes clôturées													0
nombre de requêtes en cours													
nombre d'auditions en milieu fermé													0
nombre de mesures examinées en débats contradictoires													0
nombre total de jugements rendus	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>dont nombre de jugements octroyant une mesure (tous types de mesure)</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Semi-liberté</i>													0
<i>PSE</i>													0
<i>placement à l'extérieur</i>													0
<i>libération conditionnelle</i>													0
<i>libération conditionnelle « parentale »</i>													0
<i>suspension de peine</i>													0
<i>réductions de peines conditionnelles</i>													0

	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	sept.	octo.	novem.	déc.	TOTAL ANNEE
autres													0
mesure (tous types de mesure)													0
dont nombre de jugements ajournant la décision (tous types de mesure)													0
Nombre de renvois													0
compétences TAP (art 712-7 cpp)													
nombre de saisines													0
nombre de mesures examinées en débats contradictoires													0
nombre total de jugements rendus													0
dont nombre de jugements octroyant une mesure (tous types de mesures)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LC													0
LC probatoires 720-5 cpp													0
suspension de peine													0
Réduction de la période de sûreté													0
réduction de peine exceptionnelle													0
réduction du temps d'épreuve (RCP)													0
surveillance judiciaire													0
autres													0
dont nombre de jugements rejetant une mesure (tous types de mesure)													0
dont nombre de jugements ajournant la décision (tous types de mesure)													0
procédures simplifiées d'aménagement des peines (PSAP)													
nombre de propositions reçues													0
nombre d'auditions													0
nombre d'homologations	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pure et simple													0
avec d'autre modalités de mise en œuvre de la mesure et/ou modification des obligations/ interdictions													0
en substituant une autre mesure à celle initialement proposée													0
nombre de refus d'homologations													0
suivi des condamnés sous écrou en SL, PSE ou PE													
nombre d'auditions													0
nombre de mesures examinées en débats contradictoires													0
nombre total de décisions rendues	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
dont nombre de jugements rendus	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
retirant un aménagement de peine													0
accordant une LC													0
rejetant une demande de LC													0
autres													0
dont nombre d'ordonnances rendues	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
suspension d'aménagement de peine													0
modification de l'aménagement de peine													0
autres													0
Recours sur décisions retrait SEFIP													
infirmer retrait SEFIP													0
confirmation retrait SEFIP													0
Appel													
Nombre total d'appels													0

ventilation par TGI du nombre de dossiers suivis par JAP localisé
(référence déclaratif opération "400 vacataires")



RAPPORT

sur l'amélioration du fonctionnement

des Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation

(SPIP)

Plan

Introduction	1
I. Bilan des outils expérimentés	2
1. Présentation du diagnostic à visée criminologique (DAVC)	2
2. Mise en place des segments	3
3. Mise en place de la pluridisciplinarité	4
II. Evaluation des charges de travail et constitution d'organigramme dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation.	7
1. L'évolution et les modalités d'élaboration des effectifs cibles actuels.	7
2. L'évaluation de la charge de travail des CPIP	8
3. Les méthodes de répartition des moyens et l'élaboration d'organigramme pour les SPIP.	12
4. Des réponses souhaitables aux carences en personnel.	14
III. Organisation et pilotage des services.	15
1. L'organisation des services	15
2. Le pilotage des services	17
IV. Des priorités à retenir dans le renforcement des moyens	19
Récapitulatif des propositions	21
Annexe 1 : Composition du groupe de travail et mission	23
Annexe 2 : Liste des abréviations	24
Annexe 3 : Textes émanant de différentes autorités	25

Tableau 1 : Evaluation de la charge de travail par mesure, effectifs au 1^{er} janvier 2011

Tableau 2 : Evaluation de la charge de travail par mesure, effectifs au 1^{er} avril 2011

Tableau 3 : Effectifs des SPIP en milieu ouvert et milieu fermé.

Introduction

Les évolutions législatives récentes et notamment la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 précisent le sens et les missions qui sont assignées à l'exécution des peines. Elles nourrissent ainsi le contenu de l'engagement professionnel des personnels pénitentiaires et tout spécifiquement celui des personnels d'insertion et de probation. Le principe d'individualisation reste un élément fondamental du prononcé de la peine. Ses modalités d'exécution permettent d'affiner cet ajustement qui peut être décidé avant la mise à exécution ou en cours d'exécution. Les personnels d'insertion et de probation ont pour mission de favoriser la qualité de cette prise en charge par leur capacité d'évaluation des personnes qui leur sont confiées et par l'accompagnement des parcours d'exécution de peine qu'ils mettent en œuvre que ce soit par leurs propres moyens ou par ceux dont ils initieront ou coordonneront l'action en milieu fermé comme en milieu ouvert.

Le centre de gravité du service public pénitentiaire qui a longtemps été polarisé sur le fonctionnement des établissements pénitentiaires, a ainsi tendance à se déplacer vers la prise en charge par les services pénitentiaires d'insertion et de probation. Le développement des alternatives à l'incarcération et des aménagements de peine permettent d'apporter une réponse judiciaire plus variée et adaptée aux personnalités des auteurs de délits et de crimes, tout en accompagnant et sécurisant davantage la préparation à la sortie afin de limiter les risques de récidive. Ces nouvelles prises en charge qui ont connu un développement permanent au cours des dernières décennies doivent aussi être de plus en plus crédibles. Il faut pour cela qu'elles s'appuient sur des référentiels professionnels précisés et partagés par l'ensemble des acteurs de ce secteur et qu'elles bénéficient des moyens correspondant à ces exigences. Elles permettront ainsi de donner toute leur crédibilité à l'expertise développée par les services pénitentiaires d'insertion et de probation dans le domaine de l'exécution des peines.

I. Bilan des outils expérimentés

La première étape de cette crédibilisation passe par l'assurance qu'une évaluation de qualité soit réalisée pour toute personne prise en charge. Cette évaluation doit être faite dans un temps déterminé : 1 mois en milieu fermé et 3 mois en milieu ouvert. Elle doit permettre de définir les modalités de suivi et une prise en charge différenciée selon les éléments de l'évaluation qui permettent d'appréhender la personnalité de l'auteur, son environnement social et familial, sa prise de conscience des faits commis et de la situation des victimes et ses perspectives d'évolution dans le cadre de l'exécution de sa peine et de ses risques de récidive. Ces prises en charge différenciées peuvent être catégorisées dans des « segments » qui fonderont les conditions d'un développement de la pluridisciplinarité au sein des SPIP. Cette évaluation initiale, suivie des modalités de prise en charge doit faire l'objet d'une validation par un cadre du SPIP et d'une transmission à l'autorité judiciaire mandante. Elle remet en cause la nécessité des rapports semestriels, mais elle doit être suivie des communications nécessaires sur les incidents et d'un rapport de fin de mesure.

1. Présentation du diagnostic à visée criminologique (DAVC)

Il ressort de la présentation de l'outil DAVC que c'est un élément essentiel qui permet d'homogénéiser la méthodologie d'évaluation des personnes prises en charge et la bonne transmission des éléments de cette évaluation. Il vise à évaluer toute personne quelles que soient la ou les mesures qui la concernent. C'est en cela un élément déterminant de la professionnalisation des CPIP et il fonde leur compétence pour définir les modalités de suivi des personnes. Le JAP fixe les obligations relatives à la mesure qui s'imposent à la personne suivie et les instructions particulières prévues à l'article D577 du CPP pourraient être supprimées. La définition des modalités de suivi relève de la compétence du SPIP à partir de l'évaluation réalisée avec l'outil DAVC. Plusieurs points méritent précision :

- Le DAVC concerne une personne. Il n'y a donc qu'un seul DAVC par personne, même si elle est suivie dans le cadre de plusieurs mesures. De la même manière, le DAVC peut être actualisé au cours du suivi, mais il garde l'historique des écrits.
- Le groupe de travail sur les référentiels de prise en charge considère que lorsque le dossier est transmis par le BEX ou lorsqu'une personne condamnée à une peine mixte se présente au SPIP à sa libération, la prise en charge par le SPIP doit se faire : la proposition validée par le cadre est présumée de droit. Les remarques qui peuvent être faites par le juge peuvent donner lieu à un réexamen de la situation. Lorsqu'il n'y a aucune pièce, la prise en charge n'est pas possible mais il paraît important de saisir formellement l'autorité judiciaire et de réitérer cette saisine en cas d'absence de réponse.
- Le DAVC validé par le cadre est transmis au JAP. Lorsque le JAP apporte des commentaires qui remettent en cause les modalités de prise en charge, le logiciel ne semble pas prévoir le moyen pour le cadre de confirmer ou non les modalités validées initialement, sauf par le biais d'une note. Le CPIP peut, de ce fait, se trouver dans une position fragile dans la mesure où la validation remise en cause par le JAP n'est pas précisée à nouveau par le cadre d'insertion et de probation.

- Le chef d'établissement devrait avoir accès au DAVC validé, sans qu'il puisse en faire une diffusion. Les notes d'entretien et autres éléments propres à l'engagement professionnel des CPIP ne peuvent être connus que de ses collègues et de sa hiérarchie, mais l'évaluation validée doit être partagée au niveau adéquat.
- Le DAVC doit être prochainement intégré dans l'application APPI. Cette application présente d'importantes difficultés qui résultent soit de sa conception, soit des modalités spécifiques de son double pilotage au niveau national, de son déploiement et de son utilisation. Un audit est actuellement diligenté par la direction de l'administration pénitentiaire afin de repérer ces carences et d'y remédier. Au-delà de ces difficultés, APPI entre en concurrence, notamment en milieu fermé, avec l'application GIDE qui gère la situation des personnes incarcérées, ainsi qu'avec CEL (le cahier électronique de liaison) qui a été mis en place afin de collecter toutes les informations relatives au comportement et à l'activité d'un détenu. Même s'il existe des transferts de données possibles entre ces trois applications, il n'y a pas de mise à jour régulière de l'ensemble des informations, notamment celles concernant l'évaluation. Il n'est pas envisageable de demander au personnel de rentrer les mêmes informations dans 3 applications différentes. Il importe donc d'accélérer la mise en cohérence de ces applications afin de supprimer toute double saisie qui est très coûteuse en temps. Au-delà des applications précédemment citées, il conviendrait de rechercher aussi les moyens de faire communiquer l'application judiciaire CASSIOPEE avec les applications pénitentiaires : ce pourrait être un bon moyen de faciliter la transmission de certaines pièces judiciaires.

Proposition n° 1 : L'évaluation de toute PPSMJ est un élément fondateur de la qualité de la prise en charge professionnelle. Elle est utilement soutenue par le DAVC qui doit être intégré dans l'application APPI. L'évaluation validée par le chef de service doit être communiquée à l'autorité judiciaire ainsi qu'au chef d'établissement pénitentiaire. Il faut accélérer la mise en place d'applications informatiques communicantes entre elles afin de supprimer toute double saisie qui est coûteuse en temps et décourageante pour les personnels.

2. Mise en place des segments

L'affectation à un segment qualifie la différenciation de la prise en charge. Le principe d'individualisation fonde ces choix sur des éléments liés à la personnalité de l'individu, à ses besoins en termes d'accompagnement, mais aussi à la durée de la peine prononcée. La prise en compte de la temporalité de la peine présente cependant l'inconvénient d'affecter tous les condamnés à une peine supérieure à 2 ans dans un même segment et à réduire à néant de ce fait le principe d'individualisation. Les condamnés à des peines supérieures à deux ans présentent cependant des profils très différents qui pourraient aussi être repérés au sein de segments différents. Il paraît cependant nécessaire de maintenir la temporalité de la peine lorsqu'il s'agit de celles qui sont inférieures à 6 mois, car ceci a des conséquences sur la cadence de la prise en charge. Ceci pourrait aboutir à la réduction des segments au nombre de 4, ainsi identifiés :

- segment 1 : PPSMJ (personnes placées sous main de justice) demandant un suivi régulier, mais ne nécessitant pas un accompagnement de l'évolution de l'individu, quelle que soit la durée de la prise en charge
- segment 2 : PPSMJ ayant le potentiel d'évoluer grâce à l'accompagnement du SPIP, dont la durée de prise en charge est inférieure à 6 mois, ce qui nécessite une organisation particulière pour en optimiser l'impact sur un délai court.
- Segment 3 : PPSMJ ayant le potentiel d'évoluer grâce à l'accompagnement du SPIP.
- Segment 4 : PPSMJ ayant un faible potentiel d'évolution grâce à la seule action du SPIP compte tenu de leurs problématiques, médicales et psychologiques, entravant l'accompagnement de leur évolution.

Proposition n°2 : Le nombre des segments peut être réduit à 4, mais il convient d'engager rapidement cette réforme qui permettra de préciser les charges de travail en fonction des différences de suivi qui seront adaptées aux personnalités des personnes prises en charge.

3. Mise en place de la pluridisciplinarité

La pluridisciplinarité faisait partie des préconisations faites à la suite des travaux conduits par Isabelle GORCE et Charlotte TRABUT courant 2008 et repris dans le protocole d'accord signé avec le SNEPAP le 9 juillet 2009. Bien que le principe en ait été validé, ce principe n'a connu qu'un faible niveau de mise en œuvre.

- **l'apport des surveillants dans les SPIP :** c'est le domaine qui a le plus avancé puisque près de 150 surveillants seront affectés dans les SPIP à l'automne 2011. Les retours des sites expérimentaux semblent très positifs. Les surveillants en SPIP confortent à la fois l'unité du service pénitentiaire et sa diversité. C'est un véritable enrichissement pour le métier de surveillant qui complète l'éventail des fonctions spécialisées qu'il peut exercer en qualité de moniteur de sport, chargé d'application informatique ou dans des équipes spécifiques telles qu'en établissement pour mineurs (EPM) ou en équipe régionale d'intervention et de sécurité (ERIS)... Le surveillant n'exerce pas une fonction dégradée du CPIP, il remplit une fonction de contrôle qui à une portée éducative. Il est important qu'il garde son identité professionnelle propre, car c'est ce qui fait l'intérêt de la pluridisciplinarité. Son engagement dans le suivi du segment 1 qui présente des résultats intéressants dans les sites pilotes qui l'ont expérimenté doit être développé rapidement dans tous les SPIP où le nombre des surveillants affectés est suffisant. Ce nombre des surveillants par SPIP ne devrait jamais être inférieur à 2 afin de permettre une continuité de son action dans les placements sous surveillance électronique. La prise en charge du segment 1 permet de compléter leur charge de travail dans les SPIP où le nombre des PSE ne justifie pas la présence de 2 surveillants.
- **le recrutement des assistants de service social** serait un signe fort. Leur action est indispensable pour favoriser l'accès et l'ouverture des droits, que ce soit dans le domaine du logement, du travail, de la santé, de l'état civil... Les CPIP n'ont pas la compétence ni le temps de soutenir les justiciables dans ces démarches qui sont essentielles en termes de prévention de la récidive. Le protocole d'accord du 9 juillet 2009 rappelait que l'objectif poursuivi à terme est l'intervention directe des dispositifs de droit commun, mais dans l'attente

de la signature des conventions adéquates avec les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités territoriales compétentes, il convient de confier cette mission à des travailleurs sociaux recrutés par l'administration pénitentiaire. Le protocole précise qu'un bilan de ce dispositif doit être réalisé après 2 ans d'application, mais rien n'a été mis en œuvre alors que les 2 années sont presque écoulées. Au-delà de la situation des assistants de services sociaux actuels qui peuvent souhaiter rester sur des fonctions sociales, il conviendrait de doter un nombre important de sites. Les SPIP en milieu fermé ont en l'espèce un besoin prioritaire, mais pas exclusif. Les recrutements peuvent être facilités par le fait que ces agents sont déjà professionnellement formés et ne nécessitent qu'une formation d'adaptation. Un soutien administratif de leur action doit aussi être envisagé.

- **La place des psychologues** au sein des services pénitentiaires mérite une clarification. Les psychologues de soutien des personnels ont leur place en SPIP comme dans les établissements et leur action dans les SPIP mériterait d'être précisée. D'autre part, des psychologues intervenant dans le champ professionnel sont nécessaires pour accompagner des dispositifs, mais aussi des personnes suivies. Leur rôle dans ce dernier cadre consiste à contribuer à la définition de parcours, mais en aucun cas à s'engager dans une prise en charge thérapeutique. Les psychologues PEP (parcours d'exécution de peine) qui ont été recrutés depuis près de deux décennies dans les établissements pour peine devraient sortir de leur spécialisation pour s'intégrer plus globalement dans ce champ de compétence en s'impliquant notamment dans les programmes de prévention de la récidive (PPR). Ils pourraient aussi éclairer les CPIP dans l'approche de personnalités spécifiques. Ce champ de compétence élargi justifie qu'ils soient rattachés au DFPIP plutôt qu'au chef d'établissement pénitentiaire.
- **le coordonnateur des activités.** Son existence est aléatoire et relève de dispositifs très divers selon les sites ou les régions (agent contractuel du SPIP, de l'établissement, d'une association dans le cadre d'une convention aux financements divers...). La loi pénitentiaire demande un fort développement des activités et rend l'action des coordonnateurs encore plus indispensable. Au-delà de la simplification de leur support juridique et budgétaire de recrutement, il faut aussi simplifier la relation entre établissement et SPIP dans la mise en œuvre des activités. Si le SPIP joue un rôle essentiel dans la mobilisation des partenariats du fait de son positionnement départemental et doit être associé au pilotage des activités, leur mise en œuvre au sein des établissements doit être clairement positionnée sous l'autorité du chef d'établissement. Le coordonnateur des activités devrait donc lui être rattaché.
- **La place et la contribution des personnels administratifs** peut être précisée en identifiant bien les deux niveaux d'engagement des personnels administratifs :
 - au niveau des missions du SPIP : accueil des publics, saisine et suivi APPI, statistiques. En ce qui concerne l'accueil physique, cette fonction pourrait cependant plus régulièrement être confiée à des emplois de réservistes. Cette fonction nécessite une attention particulière et un

- temps de formation car elle est essentielle à la qualité de la relation avec les justiciables et au déroulement des entretiens.
- Au niveau du support administratif : gestion des moyens budgétaires et des ressources humaines.

Proposition n°3 : Mettre en œuvre les moyens de la pluridisciplinarité qui ont déjà été actés depuis 2008, mais qui ont connu un faible niveau de réalisation.

II. Evaluation des charges de travail et constitution d'organigramme dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation.

1. L'évolution et les modalités d'élaboration des effectifs cibles actuels.

Des effectifs cibles ont été fixés à partir de 1995 par SPIP et par antenne pour passer d'un effectif de 1 307 agents à un effectif prévisible de 1900 qui résultait du projet de 600 créations d'emplois de conseillers d'insertion et de probation dans le cadre du programme pluriannuel pour la Justice. Pour les établissements, le critère d'un nombre de personnes suivies par personnel d'insertion et de probation a été retenu, variant d'1 pour 60 pour les maisons centrales sécuritaires à 1 pour 70 pour les maisons centrales et les centres de détention nationaux, 1 pour 80 pour les centres de détention régionaux et 1 pour 80 à 95 pour les maisons d'arrêt en fonction du flux des entrants. En ce qui concerne le milieu ouvert, le critère essentiel de répartition a été le nombre d'habitants par circonscription, pondéré cependant par l'engagement du service dans le suivi d'un centre de semi-liberté autonome ou dans le suivi des mesures pré-sentencielles avec les contraintes de permanence que ceci implique.

L'effectif cible a été ajusté chaque année en fonction des créations d'emploi et est consolidé en lien avec les directions interrégionales pour atteindre 2597 emplois en 2008, 2721 en 2009 et 2880 en 2010. Aux critères préalablement définis de répartition se sont ajoutées des pondérations liées à certaines évolutions législatives ou réglementaires : le développement des aménagements de peine, des programmes de prévention de la récidive, le suivi spécifique des auteurs d'infraction à caractère sexuel...

D'autre part, en ce qui concerne le milieu fermé, le critère d'un CPIP pour 72 places de détention est le critère retenu lors de l'ouverture des établissements depuis 2006. Ce critère n'a pas évolué malgré les évolutions législatives récentes qui demandent un accompagnement nettement accentué de la préparation à la sortie.

Ces critères de répartition ont permis de constater lors de l'examen de l'indicateur le plus simple qui est celui du nombre de personnes suivies par CPIP, une importante variation de cet indicateur d'une DISP à l'autre. Cet écart a été réduit au cours des 3 dernières années, mais il reste d'un peu plus de 20 personnes suivies par CPIP en 2011 : 76 sur la DISP de Paris à 96 sur celle de Dijon.

L'analyse des effectifs réels en ETPT au 1^{er} mars 2011 réduit un peu la réalité de ces écarts en maintenant la DISP de Paris en meilleure position avec 82 personnes suivies par CPIP et en positionnant la MOM en dernière position avec 98 personnes suivies par CPIP, soit un écart qui reste de 16 PPSMJ par CPIP.

Il est aussi intéressant de prendre en compte la proportion des CPIP stagiaires affectés car l'effectif de PPSMJ qui leur est généralement confié est souvent limité à 50. La DISP de Lille les a accueilli au cours des 3 dernières années dans une proportion annuelle égale à 14,3% de son effectif cible, la DISP de Dijon pour 13,3% et celle de Paris pour 12,2%. La moyenne nationale est de 8%.

2. L'évaluation de la charge de travail des CPIP

Les personnels d'insertion et de probation constituent l'essentiel des effectifs des SPIP et c'est à leur charge de travail qu'il convient de s'intéresser de manière prioritaire.

Un groupe de travail a été initié par la DISP de Rennes afin d'évaluer leur charge de travail pour permettre le meilleur équilibre possible dans la répartition des emplois entre services. Ce groupe de travail est composé de 3 directeurs fonctionnels de service pénitentiaire d'insertion et de probation, des chefs de département d'insertion et de probation et des ressources humaines et du chef de service d'audit interne de la DISP. La méthode consiste à évaluer, sur la base de l'expérience acquise et de l'observation du fonctionnement de leurs équipes, les charges de travail évaluées annuellement pour la prise en charge de chacune des mesures. Il s'agit bien sûr d'une évaluation moyenne sachant que le profil des personnes suivies implique des temps de prise en charge variables que la répartition en segments permettra de mieux repérer.

Les travaux engagés ne sont pas encore finalisés, mais il a paru intéressant, après les avoir rencontrés, de soumettre ces éléments à l'appréciation de notre groupe de travail et d'élaborer une projection nationale du coût en emplois de ces charges de travail.

Deux hypothèses ont été retenues :

- l'une basse. Elle permet de rendre compte de ce que sont les temps moyens consacrés actuellement à chacune des mesures car l'effectif nécessaire est dans ce cas assez proche de l'effectif actuel des personnels d'insertion et de probation affectés en SPIP.
- L'autre haute. Elle correspond partiellement à l'évaluation en cours du groupe de travail de la DISP de Rennes.

Les points suivants doivent être précisés sur les évaluations des charges de travail :

Sursis avec mise à l'épreuve (SME) : 18 et 20h. Ce temps intègre l'entretien initial d'évaluation, une moyenne de 6 entretiens annuels, les temps de préparation et de saisie de ces entretiens, des temps de rédaction de rapports de situation, de suivi d'incident et de fin de mesure, les temps de rencontre avec les partenaires et les proches des personnes suivies pour traiter des situations individuelles, des temps de déplacement que peuvent générer certaines de ces rencontres, des temps de coordination interne au service et de participation au travail pluridisciplinaire.

Interdiction de séjour (IS) : 12,5h. Ce temps intègre les mêmes éléments que précédemment, mais pour un temps moyen d'exécution de la mesure qui est inférieur et qui sollicite moins de partenariats, mais un retour d'information à l'autorité judiciaire qui est plus précis et régulier.

Travail d'intérêt général (TIG) : 6h. Ce temps intègre l'entretien initial d'évaluation, la relation avec les partenaires, à la fois dans sa dimension générale de cadrage du TIG et dans le suivi individuel de la mesure, la gestion des incidents et de la fin de mesure.

Sursis avec travail d'intérêt général (sursis TIG) : 14 et 20h. Cette mesure peut être rapprochée du sursis avec mise à l'épreuve et a été évaluée de la même manière par la DISP de Rennes. Nous avons retenu une quotité horaire inférieure considérant que les négociations collectives avec les partenaires étaient déjà intégrée dans la rubrique TIG et que le suivi de ces personnes, dans la mesure où elles avaient accompli leur obligation pouvait être simplifié.

Travail non rémunéré (TNR) : 6h. L'évaluation de la charge est similaire à celle du TIG.

Libération conditionnelle (LC) : 16 et 20h. Cette mesure peut aussi être rapprochée du SME et le fait que les personnes concernées peuvent être en fin d'exécution d'une longue peine entraîne des nécessités de suivi et de rendu compte rigoureux à l'autorité judiciaire. En effet, l'article 731 du CPP prévoit que les mesures d'assistance et de contrôle destinées à faciliter et à vérifier le reclassement du libéré sont mises en œuvre par le JAP, assisté du SPIP. L'article D533-1 précise que si la nature des faits commis par le condamné et sa personnalité le justifient, la décision accordant la libération conditionnelle peut préciser la périodicité des convocations du travailleur social désigné auxquelles le condamné devra répondre. Ces textes pourraient être revus afin de prendre en compte la capacité du SPIP à fixer les modalités du suivi sur la base de l'évaluation de la personne qu'il conduit avec l'outil DAVC. Le groupe de travail a cependant retenu une quotité horaire plus faible car c'est une mesure qui a généralement fait l'objet d'une bonne préparation en amont.

Suivi socio-judiciaire et surveillance judiciaire : 36 et 40h. Cette mesure implique un important travail partenarial pour chaque personne prise en charge et des temps d'entretien très réguliers. Les temps de saisie, de rédaction de rapport et de traitement des incidents sont évalués en lien avec ce suivi.

Contrôle judiciaire dont ARSE (assignation à résidence sous surveillance électronique) : 18h. Les modalités de suivi sont similaires à celles du PSE, mais selon les orientations données par le magistrat chargé de l'instruction. Les nécessités de suivi et de rendu compte à l'autorité judiciaire sont précis.

Les enquêtes dans le cadre de l'article 723.15 : 4h. Ceci intègre généralement deux entretiens, leur préparation, le temps de contrôle des pièces, de rédaction du rapport et de mise en œuvre de la mesure après décision du magistrat. Les visites à domicile, qui sont parfois demandées par les magistrats sont difficilement intégrables dans ce temps de prise en charge.

Le placement sous surveillance électronique (PSE) : 14 et 16h. Le temps de préparation de la mesure ayant été pris en compte soit dans le cadre du suivi en milieu fermé, soit dans le cadre de l'enquête de l'article 723.15, il s'agit du temps nécessaire au suivi de la mesure. Ceci intègre les décisions liées aux modifications d'horaires qui sont maintenant confiées au SPIP, le suivi du déroulement de la mesure, que ce soit pour préparer une évolution vers une libération conditionnelle ou pour suivre les incidents éventuels dans le déroulement et la gestion de la fin de la mesure.

Le placement sous surveillance électronique mobile (PSEM) : 15h. Les PSEM sont déjà intégrés dans le nombre des PSE. Il s'agit donc d'un temps complémentaire de suivi qui intègre les difficultés spécifiques liées à la fragilité ou dangerosité particulières des personnes concernées. Ceci nécessite des entretiens réguliers et la gestion d'un nombre plus élevé d'incidents.

Les placements extérieurs non hébergés : 16 et 18h. Les placements extérieurs hébergés sont intégrés dans le nombre des personnes détenues et donc le suivi en milieu fermé. Cette mesure nécessite un important travail partenarial pour élaborer la convention de placement, mais aussi pour assurer le suivi de chaque mesure individuelle qui peut évoluer vers une libération conditionnelle ou faire l'objet d'incidents. Les personnes prises en charge dans ce cadre présentent généralement une fragilité particulière, parce qu'elles n'ont pu accéder d'elle-même à une solution d'hébergement ou de travail autonome.

Enquêtes : 3h. Ce sont toutes les enquêtes autres que celles de l'article 723.15. Considérant qu'elles peuvent se limiter à un seul entretien, sa préparation, la collecte et le contrôle des pièces fournies et la rédaction du rapport, leur durée a été évaluée à 3h.

Les programmes de prévention de la récidive (PPR) : 200 et 912h. Ceci intègre le nombre d'heures consacrées au groupe de parole, à la préparation de chacune des séances et au débriefing. L'évaluation faite par la DISP de Rennes est beaucoup plus importante car elle intègre tout le travail nécessaire au lancement des premiers PPR, notamment en termes de formation des personnels, de sensibilisation des équipes et d'organisation initiale.

Les personnes détenues, incluant celles en semi-liberté et en placement extérieur hébergées dans un établissement pénitentiaire : 21 et 22,5h. La DISP de Rennes a beaucoup moins avancé sur la valorisation des charges de travail en milieu fermé et les chiffres retenus ici ne sont pas liés à ses travaux. Ils résultent de l'indicateur retenu pour l'ouverture des derniers établissements qui consistait à attribuer un CPIP pour 72 places. De ce fait, un CPIP pourrait consacrer 21h par personne détenue par an (évaluation basse). Il est cependant possible d'examiner la situation réelle. Les effectifs actuellement dédiés au milieu fermé sont évalués à 900 agents : 811 à temps plein et 89 dans le cadre d'un fonctionnement en équipes mixtes, si on considère que ces équipes consacrent en moyenne le quart de leur temps au milieu fermé. Dans ces conditions, ces 900 agents peuvent consacrer 22,5 heures de travail annuel à chaque détenu si on considère l'effectif des personnes détenues au 1^{er} janvier 2011 [(900 x 1520h) : 60 544] et 21,3h si on considère celui du 1^{er} avril 2011 [(900 x 1520h) : 64 148]. On constate donc que les moyens qui paraissent nécessaires aux services déconcentrés et qu'ils affectent effectivement à la prise en charge des personnes détenues sont supérieurs à l'indicateur retenu lors de l'ouverture des nouveaux établissements. Ceci s'explique assez facilement du fait des lois récentes qui demandent une préparation beaucoup plus importante de la sortie, mais aussi du fait du travail pluridisciplinaire engagé, que ce soit pour la prévention de la récidive ou l'évaluation des personnalités et des comportements préalables à de nombreuses décisions. L'évaluation haute a été retenue à 22,5h, ce qui correspond en fait à la pratique actuelle.

Les astreintes dans le cadre des permanences d'orientation pénale sont évoquées sans être évaluées. Elles n'existent pas dans tous les services et la charge de l'activité est déjà intégrée dans les mesures. Il est donc nécessaire d'évaluer le coût de l'organisation de ces astreintes, mais il conviendrait au préalable de prendre des orientations afin d'harmoniser les pratiques entre les juridictions. Il paraît souhaitable de retirer la charge des permanences d'orientation pénale aux SPIP comme c'est déjà le cas dans de nombreux sites.

La compilation de l'ensemble des mesures et peines mises à exécution associées au temps de travail qui leur est affecté permet de déterminer le nombre d'emplois de CPIP nécessaires en se référant à leur horaire exigible annuel qui est de 1520 heures. Certains justiciables peuvent cependant être suivis en milieu ouvert à plusieurs titres et il convient de prendre en compte le fait que certains éléments du suivi de ces personnes seront communs aux différentes mesures. C'est notamment le cas pour l'évaluation initiale, ainsi que pour les entretiens de suivi ou pour certains liens partenariaux. Le nombre des mesures suivies en milieu ouvert étant en moyenne supérieur de 10% au nombre des personnes prises en charge, les effectifs nécessaires à la couverture de ces charges de travail ont été forfaitairement réduits de 8% pour prendre en compte cette réalité. L'évaluation des besoins en emplois de CPIP peut ainsi être rapportée au nombre de personnes prises en charge.

La projection au niveau national de ces évaluations de charge de travail par mesure aboutit à un besoin d'emploi de 3027 CPIP au 1^{er} janvier 2011 en retenant les quotités horaires basses et à 3436 emplois avec les quotités hautes. Sachant que les effectifs réels dans les SPIP étaient de 2716 ETP au 1^{er} janvier 2011 auxquels viendront s'ajouter les 190 élèves CPIP qui quitteront l'ENAP à l'automne 2011, ceci peut rendre compte de la prise en charge réelle actuelle, même si le besoin exprimé est supérieur d'une centaine d'emploi. Ceci ne vaut que si les effectifs des personnes prises en charge restent stables. Malheureusement, la tendance de ces derniers mois étant marquée par une forte croissance des effectifs pris en charge notamment en milieu fermé, le besoin en emplois au 1^{er} avril 2011 se trouve déjà largement supérieur : 3110 CPIP dans l'hypothèse basse et 3528 dans l'hypothèse haute.

La différence entre les deux hypothèses de valorisation aboutit à un différentiel de 415 emplois nécessaires environ. La mission confiée à l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des services judiciaires ne manquera pas d'apporter des éléments d'appréciation de ces besoins. Il conviendrait cependant que le travail de la DISP de Rennes puisse être finalisé et conforté par un groupe d'experts professionnels nationaux. Ils devraient intégrer plusieurs éléments dans leurs travaux :

- la prise en compte des apports de la segmentation : ceci permettra d'affiner les temps moyens par mesure en intégrant la répartition par segment. L'appartenance à un segment détermine en effet les modalités plus ou moins consommatrices de temps des prises en charge.
- La prise en compte du suivi des personnes affectées au segment 1 effectué par les surveillants. Ceci permettra de réduire la charge de travail des CPIP.
- Un travail de même nature à conduire pour l'évaluation de la charge de travail en milieu fermé qui n'a pas encore été réalisé. Les évolutions dans ce domaine ont été très importantes ces dernières années, soit du fait de l'amélioration de certaines procédures telles que celles de l'accueil des arrivants, de la prévention des suicides ou des violences, soit du fait d'évolutions législatives. Les derniers textes sur la surveillance électronique de fin de peine ou les procédures simplifiées d'aménagement de peine impliquent par exemple un réel surcroît de travail par la nécessité de réexaminer avec chaque personne détenue les perspectives d'aménagements de peine lorsqu'elles n'ont pas été mises en place par les procédures classiques pendant le temps de détention.
- La nécessité de travailler sur la performance. C'est dans cet esprit que la spécialisation de certains CPIP au sein de pôles enquêtes a été mise en place. Il faut rechercher toutes les autres pistes de performance qui peuvent notamment concerter tous les domaines dans lesquels un investissement nouveau des services est particulièrement sollicité : l'évaluation initiale, la gestion des peines ou mesures de courte durée, la préparation à la sortie.

Cette approche de la mesure des charges de travail sera très utile pour anticiper les évolutions souhaitées des modalités de prise en charge en ce qu'elle permettra d'en évaluer le coût.

Proposition n°4 : constituer un groupe d'experts professionnels nationaux auprès de la Direction de l'administration pénitentiaire afin d'évaluer la charge de travail des personnels d'insertion et de probation. Cette évaluation devra se faire par mesure ou modalité d'exécution de peine afin de permettre d'anticiper les évolutions législatives ou de politique pénale.

3. Les méthodes de répartition des moyens et l'élaboration d'organigramme pour les SPIP.

L'indicateur du nombre de personnes suivies par CPIP est une référence régulièrement utilisée et présente une réelle facilité d'approche, de lecture et de comparaison, que ce soit en interne ou à l'égard des autres administrations françaises et étrangères. La finalisation du travail d'évaluation par mesure lui donnerait bien sûr une meilleure assise.

Le cadre territorial des directions interrégionales est suffisamment large pour corriger les différences qui peuvent résulter de la diversité des personnes prises en charge et des différents types d'établissement. Cet indicateur apparaît donc comme un bon élément d'appréciation de l'équilibre de la répartition des emplois entre les directions interrégionales et la direction de l'administration pénitentiaire doit continuer à réduire les écarts qui existent à ce niveau, comme elle s'y est déjà engagée depuis plusieurs années.

Proposition n° 5 : Assurer une répartition équilibrée des emplois entre les interrégions en se basant sur l'indicateur simple du nombre de personnes suivies par CPIP.

Cet indicateur peut-il être un élément suffisant pour assurer la répartition des emplois entre les différents SPIP. Il existe une demande ancienne d'élaboration d'organigrammes de référence pour les SPIP, en se référant à ceux qui ont été mis en place pour les établissements. Les bases permettant la construction d'un tel organigramme sont cependant bien différentes dans les deux cas. Pour les établissements, la structure architecturale et l'organisation de la vie en détention en sont les éléments structurants et ils connaissent peu de variation. Le niveau d'occupation de l'établissement et l'évolution du nombre des personnes incarcérées ont bien sûr un effet sur les conditions de travail, mais ne remettent pas en cause l'organigramme. En ce qui concerne les SPIP, c'est le nombre et la diversité des personnes prises en charge qui sont les éléments essentiels. Les spécificités de l'implantation territoriale ou l'organisation du service peuvent avoir leur importance, mais elles doivent surtout être analysées comme des leviers d'amélioration de la performance pour la qualité de la prise en charge individuelle ou des pratiques professionnelles. L'indicateur du nombre des personnes suivies par CPIP paraît donc devoir être maintenu comme la première référence. Un certain nombre de pondérations doivent cependant être examinées, mais le niveau pertinent de cet examen paraît effectivement bien être au niveau interrégional. Parmi les éléments de pondération, on peut citer le flux d'entrée des mesures ou des personnes, la structuration territoriale du service qui peut impliquer des rythmes différents de déplacements et d'organisation de permanences délocalisées, la spécialisation de l'établissement dans l'accueil de certains condamnés, notamment les auteurs d'infractions à caractère sexuel, le développement de programmes de prévention de la récidive, une évolution forte des orientations et pratiques judiciaires locales... Ces éléments peuvent connaître des variations durables ou plus temporaires et ceci conforte la nécessité d'un examen au niveau interrégional dans le cadre d'un dialogue de performance annuel qui portera sur l'évolution de ces éléments et les moyens et méthodes permettant d'y répondre. Cette pratique d'association des directions interrégionales à la répartition des emplois entre les SPIP existe déjà, mais il conviendrait de l'instituer formellement dans le cadre d'un dialogue de performance qui doit être conduit par le directeur interrégional des services pénitentiaires avec chaque directeur de SPIP.

Proposition n°6 : Le directeur interrégional détermine annuellement l'effectif de référence de chaque SPIP dans le cadre de l'effectif régional dont il dispose et à l'issue d'un dialogue de performance. Il s'appuiera sur l'indicateur du nombre de personnes suivies par CPIP qui

pourra être explicitement pondéré pour prendre en compte d'éventuels éléments spécifiques liés au flux des personnes ou aux modalités de prise en charge.

La répartition des emplois des autres catégories de personnel mérite aussi une attention particulière pour lesquels les points suivants sont précisés :

- **Les directeurs d'insertion et de probation** : un ratio d'encadrement de 1 pour 10 CPIP paraît crédible. Il convient cependant d'exclure le DFPPIP de ce ratio d'encadrement ainsi que son adjoint dans les SPIP où l'effectif des personnels d'insertion et de probation est supérieur à 20 CPIP. Il faut aussi tenir compte de la structuration du SPIP en antennes. Le nombre de cadres peut ainsi être évalué à 90 DFPPIP + 60 adjoints + 300 cadres en SPIP + 55 cadres pour les services de la Direction de l'administration pénitentiaire, des directions interrégionales et de l'ENAP, soit un total de 505. Une attention spécifique doit être apportée aux effectifs de cadre des directions interrégionales où ils sont actuellement en nombre très limité, ce qui leur permet difficilement de porter les évolutions en cours. Les fonctions qui ont été confiées au bureau PMJ1 à la Direction de l'administration pénitentiaire doivent pouvoir trouver un relais efficace en région. Le travail amorcé par la Direction de l'administration pénitentiaire en ce domaine doit être poursuivi.
- **Les personnels administratifs** : le ratio du nombre de personnes suivies par personnel administratif est actuellement évalué à 472. Au-delà des interrogations sur la pertinence d'un tel ratio, il paraît important de réfléchir à la structuration des équipes administratives afin de proposer un modèle de référence aussi bien en termes de moyens que d'organisation. Il convient d'intégrer les deux missions précédemment définies liées à l'accueil des personnes suivies et au support administratif du service et des personnels.
- **Les assistants de service social** : Leur priorité d'affectation se trouve auprès des antennes qui prennent en charge des personnes incarcérées. L'élaboration d'un ratio par personne prise en charge en milieu fermé et en milieu ouvert apparaît toujours comme l'approche la plus simple. Il sera aussi difficile d'imaginer un SPIP sans assistant de service social et il conviendrait donc d'intégrer une donnée liée à l'organisation administrative. Si on retient un ratio d'1 assistant de service social pour 500 personnes en milieu fermé et 1 assistant de service social pour 1000 personnes suivies en milieu ouvert, on atteint un effectif de 307 assistants de service social. Il faut considérer qu'il s'agit d'autant de créations d'emplois, car ceux qui seront issus des choix faits par les actuels assistants de service social qui n'intègreront pas le corps des CPIP devront être remplacés pour maintenir le même niveau d'encadrement. Il faut rappeler que conformément au protocole du 9 juillet 2009 leur recrutement peut être limité dans le temps dans la perspective de signatures des conventions adéquates avec les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités territoriales compétentes.
- **Les surveillants PSE et le pôle PSE régional** : Un travail a été conduit par la Direction de l'administration pénitentiaire sur les pôles PSE régionaux qui paraît donner satisfaction : 8 surveillants et 1 officier jusqu'à 700 PSE en stock, 8 surveillants, 1 officier et 1 personnel administratif de 700 à 1000 PSE en stock et 11 surveillants, 1 officier et 1 personnel administratif au-delà de 1000 PSE en stock. En ce qui concerne les surveillants PSE, aucun chiffre n'a été affiché, mais un surveillant PSE paraît pouvoir gérer 50 PSE en stock ainsi que 50 personnes suivies placées en segment 1. Un contrôle de cohérence de cette proposition est assez facile à mettre en œuvre car on peut trouver des moyennes de temps de travail assez crédibles puisque ces opérations sont bien cadrées.

- **Les coordonnateurs des activités** : l'importance de leur rôle est renforcé dans le cadre de la mise en oeuvre de la loi pénitentiaire et il conviendrait qu'un coordonnateur puisse être affecté dans un premier temps dans tout établissement dont la capacité est supérieure à 300 places, soit 80.
- **Les psychologues** : la clarification nécessaire sur les différentes fonctions qu'ils exercent actuellement doit être conduite avant de lancer des recrutements pour les SPIP.

4. Des réponses souhaitables aux carences en personnel.

Certains services se sont parfois trouvés en très grande difficulté liée à des absences de personnel non prévues et qui ont pu s'étendre sur de longues périodes entre chaque mouvement annuel de mutations qui se réalise de manière régulière pour le mois de septembre. La taille limitée d'un certain nombre d'équipes renforce cette difficulté. Parmi les réponses possibles, pourraient être privilégiées :

- La mise en place de CPIP placés. Cette pratique existe pour les magistrats, se met en place pour les directeurs des services pénitentiaires et pourrait être envisagée pour combler les vacances qui n'ont pu être anticipées au moment du mouvement annuel. Le coût de ce dispositif est supérieur au recrutement de contractuels, mais il peut aussi permettre des progressions professionnelles personnelles et collectives.
- la recherche d'une souplesse de gestion au niveau du SPIP. L'affectation des agents se fait sur une antenne qui comporte une ou plusieurs résidences administratives. C'est une garantie de stabilité pour l'agent. Lorsque les résidences au sein d'une antenne ou lorsque les antennes sont proches, en tout cas éloignées de moins de 20 kms, cette affectation sur des résidences administratives distinctes est une rigidité qui limite les possibilités de soutien entre deux équipes proches. Il apparaît important de laisser au DSPIP le moyen de mieux équilibrer les charges de travail dans ce cas en lui permettant, dans le cadre de son organisation interne, de demander à un CPIP d'aller soutenir l'antenne proche lorsqu'elle traverse des difficultés.
- la recherche d'une capacité de réponse au niveau interrégional. Elle ne peut passer, en cours de gestion annuelle, que par la mise à disposition du fait des besoins d'un service, par le recrutement de contractuels ou la gestion de CPIP placés.

Proposition n°7 : Des réponses doivent être apportées à certaines carences en personnel notamment par le biais de la mise en place de CPIP placés, de mises à disposition internes à la région ou de recrutement de contractuels.

Proposition n°8 : Donner plus de souplesse à la gestion interne du SPIP en permettant au DSPIP d'organiser des soutiens, si nécessaire, entre des CPIP affectés sur deux résidences administratives proches.

III. Organisation et pilotage des services.

La création des services pénitentiaires d'insertion et de probation reste récente puisqu'ils n'ont qu'un peu plus d'une décennie d'existence (décret du 19 avril 1999). Leur identité mérite encore d'être confortée aussi bien dans leur organisation interne que par les méthodes de pilotage.

1. L'organisation des services

Le niveau départemental de l'organisation est pertinent. Il a été retenu car il est le juste niveau de construction d'un partenariat efficace et d'intégration dans les politiques publiques conduites localement. Il est contesté par certains chefs d'établissement qui regrettent que l'administration pénitentiaire soit représentée au niveau départemental par son volet insertion et probation et qui souhaitent que puisse exister un directeur départemental ou territorial pénitentiaire intégrant aussi le volet sécurité et détention. Le niveau départemental n'est pas non plus conforme à l'organisation judiciaire. La structuration en antennes a permis de fixer le juste niveau de relations avec les établissements et les juridictions, mais la direction départementale reste le niveau le plus partagé de l'organisation territoriale où s'inscrivent efficacement les SPIP. Les partenariats ou relations qui doivent être traités au niveau régional le sont par les directions interrégionales.

Ce niveau départemental a permis que s'élaborent des relations plus étroites entre les personnels d'insertion et de probation travaillant en milieu ouvert et en milieu fermé. Ces services étaient auparavant extrêmement cloisonnés du fait de leur rattachement à deux autorités différentes : le chef d'établissement et le JAP, même s'ils avaient leurs propres chefs de service. L'unité acquise du SPIP permet aussi que se développent des référentiels et des outils communs de travail et ainsi une meilleure transmission des informations et des dossiers. La montée en puissance de l'utilisation d'APPI en milieu fermé et l'intégration du DAVC sont des supports qui garantiront la qualité de transmission des dossiers. Il faut aussi continuer à rapprocher les pratiques d'un milieu à l'autre : le système des convocations, issu du milieu ouvert et pratiqué en milieu fermé, permet par exemple de s'assurer que tout détenu sera rencontré à échéance régulière.

Harmoniser l'organisation interne des services. La direction de l'administration pénitentiaire s'est récemment attachée le concours d'un consultant pour réfléchir à l'organisation des SPIP. Les propositions faites prenaient en compte la nécessité d'envisager des organisations différentes selon la taille des SPIP, mais s'appuyait essentiellement sur une organisation liée à la prise en charge des différents segments. La nécessité d'un pôle enquête était bien identifiée ainsi que l'affichage des fonctions « support, RH, contrôle de gestion ». Elle retenait aussi dans les plus gros SPIP une unité « support programmes et partenariats ».

Cette proposition d'organisation prenait peu en compte les nécessités d'une répartition géographique et la réalité des permanences délocalisées. Elle n'avait pas retenu l'idée d'équipes dédiées au milieu fermé ou au milieu ouvert. Ces réalités territoriales n'avaient pas été précisées lors de la réforme de 1999 si ce n'est par le principe du découpage en antennes, mais à l'intérieur duquel le fonctionnement en équipe mixte était souhaité. On constate cependant que les équipes mixtes intervenant à la fois en milieu fermé et en milieu ouvert sont pour l'essentiel restées limitées aux petits établissements et services. Dans les structures plus importantes, l'organisation en équipes dédiées s'avère souvent plus efficace, de la même

manière que la spécialisation professionnelle pour le suivi de certaines mesures peut plus facilement se mettre en place.

La taille des services et la réalité territoriale des implantations restent donc un élément essentiel à prendre en compte. Si l'unité du service paraît indispensable à la progression des méthodes de prise en charge, la continuité du suivi de chaque personne ne doit pas être considérée comme uniquement liée à la prise en charge par un même agent, elle est aussi largement dépendante de la qualité des écrits et de leur transmission. Les équipes mixtes qui interviennent en milieu fermé et en milieu ouvert peuvent donc rester limitées aux petites structures pour lesquelles la proximité géographique peut faciliter cette option. Les autres agents peuvent être répartis dans des équipes dédiées à un établissement ou une circonscription géographique en milieu ouvert, ce qui facilite l'organisation de permanences délocalisées lorsqu'elles sont une réponse efficiente.

Dans les services dont la taille le permet, une spécialisation professionnelle peut être mise en place dans un souci de performance et de professionnalisation de certains agents. Les pôles qui pourraient ainsi être constitués sont :

- le pôle enquêtes qui est déjà mis en place dans de nombreux services : il permet effectivement de valoriser des méthodes de travail et une organisation qui vise à mieux respecter les échéances.
- Le pôle PSE et suivi des personnes relevant du segment 1. Il s'est constitué dans les sites expérimentaux où ont été affectés des surveillants et renforce aussi le professionnalisme des agents concernés.
- Des pôles spécialisés pour les TIG, les suivis socio judiciaires ont aussi été mis en place dans certains services. L'objectif, dans ces cas là, est d'améliorer la qualité des relations avec un partenariat spécialisé. C'était le sens de la création proposée d'une unité « support programmes et partenariats » qui visait à intégrer les programmes de prévention de la récidive, dès qu'ils auront connu un développement suffisant. Cette organisation peut avoir son efficacité dans un très grand service, mais elle ne doit pas conduire à un morcellement des prises en charge. Il convient de convenir que toute personne suivie pour plusieurs mesures doit être prise en charge par un seul agent.
- Des équipes dédiées peuvent aussi se mettre en place en milieu fermé et se consacrer plus particulièrement à l'accueil des arrivants, à la prise en charge des aménagements de peine ou au développement des PPR. Ceci n'est bien sûr réalisable que dans des établissements d'une certaine taille.

Les choix d'organisation qui seront retenus par les DFPIP auront une influence directe sur les modalités de répartition des dossiers entre CPIP. Le critère territorial garde toute sa pertinence, mais il peut intégrer des éléments de spécialisation. Les durées évoquées pour chaque type de prise en charge dans le cadre de l'analyse des travaux de la DISP de Rennes pourront utilement être pris en compte par les DFPIP pour veiller à un juste équilibre de la charge de travail entre les agents.

Renforcer un partenariat opérationnel entre SPIP et établissement. C'est sans doute le domaine qui progresse le moins facilement depuis la création des SPIP. La défiance et l'insatisfaction réciproques peuvent facilement se développer si des engagements de service ne sont pas clairement élaborés entre les deux structures. Il convient en effet que chacun puisse mieux comprendre ce qu'il peut attendre de l'autre et clarifier ainsi la situation pour les personnes prises en charge. La répartition des fonctions avait été définie à l'occasion de la création des SPIP, mais les textes législatifs et réglementaires ont largement enrichi le contenu des missions de l'administration pénitentiaire et ceci nécessite une collaboration

encore plus étroite entre ses différents agents. Cette répartition avait été actualisée dans la circulaire du 19 mars 2008, mais les directions interrégionales ont difficilement joué le rôle prévu de contrôle de l'élaboration des engagements de service locaux.

Les effectifs de CPIP et d'officiers sont généralement à peu près équivalents dans un établissement. Ces deux corps ont connu et vont continuer à connaître des évolutions fortes dans leur profil de recrutement, leur formation et leur mission. Le cœur de métier des officiers est l'organisation et la gestion de la vie quotidienne en détention en développant une qualité d'observation qui permette d'avoir une bonne perception de l'évolution individuelle des personnes détenues. Ils ont la responsabilité de mobiliser et de contrôler l'ensemble des personnels de surveillance sur ces missions. Le travail des personnels d'insertion et de probation est orienté sur l'évaluation criminologique et la définition de parcours d'exécution de peines qui permettent une préparation à la sortie en limitant les risques de récidive. Il conviendrait sans aucun doute de rechercher les meilleurs éléments de complémentarité entre ces deux corps afin que leurs engagements au sein de la détention soient plus convergents. Un travail important est réalisé dans les établissements pour mineurs afin de faire travailler ensemble les surveillants et les éducateurs de la Protection Judiciaire de la Jeunesse : il convient de s'engager avec la même ambition dans le rapprochement professionnel des CPIP et des officiers de détention. La présence des directeurs d'insertion et de probation au sein des établissements doit aussi être très réelle auprès des directeurs de service pénitentiaire pour conforter cette collaboration indispensable à la bonne prise en charge des personnes suivies.

Proposition n°9 : l'élaboration d'engagements de services précis et opérationnels entre les SPIP et les établissements doit être encouragée et contrôlée par les DISP.

Proposition n° 10 : un rapprochement professionnel des officiers et des CPIP doit être recherché pour tendre vers une prise en charge plus qualitative des détenus et préparer une sortie plus sécurisée.

2. Le pilotage des services

Renforcer la capacité de pilotage au niveau central et régional. La création du bureau des orientations, du suivi et de l'évaluation de l'activité des SPIP (PMJ1) par l'arrêté du 9 juillet 2009 fixant les modalités d'organisation en bureaux de la direction de l'administration pénitentiaire affiche explicitement la mission de pilotage des SPIP confiée à ce bureau. La modification de l'organigramme type des sièges des directions interrégionales des services pénitentiaires va dans le même sens en confiant au directeur interrégional adjoint la coordination des politiques pénitentiaires et en requalifiant le département insertion et probation en département des politiques d'insertion, de probation et de prévention de la récidive. Ce département est de plus enrichi d'une unité de la méthodologie et de l'accompagnement qui sera le véritable relais de l'action du bureau PMJ1 au sein des DISP pour le pilotage des SPIP. L'organisation a donc bien été pensée et se met en place, mais il convient que les moyens nécessaires à son action soient effectivement déployés. Le constat d'un manque réel de cadres d'insertion et de probation dans plusieurs DISP ne permet pas actuellement de piloter véritablement les services et le bureau PMJ1 n'a pas encore de véritable capacité propre d'évaluation.

Proposition n°11 : affecter les cadres nécessaires pour donner corps aux évolutions décidées dans l'organisation des directions centrale et régionales.

Intégrer le rapport d'activité du SPIP dans le rapport fait au conseil d'évaluation créé par la loi pénitentiaire auprès des établissements. L'article 5 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 prévoit ce conseil d'évaluation dont la composition et les modalités de fonctionnement sont précisées par les articles D 234 à D 238 du décret du 23 décembre 2010. Il prévoit que le chef d'établissement et le directeur du SPIP présentent chaque année un rapport d'activité de l'établissement. Le conseil d'évaluation étant présidé par le Préfet et les chefs de juridiction assurant la vice-présidence, il paraît important que le rapport du directeur du SPIP ne traite pas que de l'activité de l'établissement, mais de l'ensemble de son activité dans la circonscription en milieu fermé comme en milieu ouvert, les liens entre les deux étant essentiels. Le chef d'établissement et le directeur du SPIP doivent se coordonner afin que chacun de leurs rapports présente de manière complémentaire l'ensemble de l'activité déployée par le service public pénitentiaire dans la circonscription.

Proposition n°12 : préciser dans la circulaire relative au conseil d'évaluation le contenu du rapport d'activité du directeur du SPIP.

Donner les mêmes missions d'audit à l'inspection des services pénitentiaires à l'égard des SPIP que des établissements. Les inspecteurs territoriaux ont pour mission depuis plusieurs années de faire un audit des établissements pénitentiaires à l'occasion d'un changement de chef d'établissement. Cet audit est ensuite transmis au DISP qui peut l'utiliser pour élaborer la lettre de mission qu'il adresse au chef d'établissement. Cette pratique de l'inspection pourrait utilement être étendue aux SPIP à l'occasion de la nomination d'un nouveau directeur. Les compétences nécessaires à ces nouvelles missions devront être développées au sein de l'inspection des services pénitentiaires.

Proposition n°13 : confier à l'inspection des services pénitentiaire une mission d'audit des SPIP à l'occasion de la nomination d'un nouveau directeur.

IV. Des priorités à retenir dans le renforcement des moyens

La faiblesse du nombre des recrutements de CPIP en 2011 est très inquiétante. Le nombre des postes ouverts au concours ne couvre pas les départs annuels : 29 postes ont été ouverts, auxquels s'ajoutent 16 emplois réservés, alors que les effectifs annuels de départs volontaires ou à la retraite s'élèvent à une moyenne un peu supérieure à 50. Il faut ajouter à cette situation le fait qu'il est prévu de ramener le temps de formation à son temps normal de 2 années à compter de la rentrée 2011, conformément à l'accord donné aux organisations professionnelles. Après l'arrivée de la prochaine sortie d'élèves CPIP de l'ENAP à l'automne, les services verront leurs effectifs diminuer d'un peu plus de 100 CPIP avant l'arrivée des sortants de la promotion suivante en juin 2013. Il y aura donc une baisse des effectifs dans les services alors que la charge de travail ne va cesser de croître du seul fait de la croissance prévisible des effectifs des personnes suivies notamment en raison du déstockage des peines prononcées dans les 14 juridictions retenues, sans même tenir compte de la croissance des charges de travail liées au déploiement des nouvelles législations.

D'autre part, les assistants de service social qui exercent actuellement des fonctions de CPIP sont appelés à opter pour leur détachement dans le corps des CPIP ou leur maintien dans leur statut actuel en se consacrant à des fonctions sociales. Ce dernier choix permettra la montée en puissance de cette fonction importante, mais réduira d'autant le nombre des professionnels effectivement en charge du suivi individuel des personnes.

Proposition n° 14 : renforcer les recrutements de la prochaine promotion de CPIP et/ou procéder à un recrutement exceptionnel d'assistants sociaux ou d'éducateurs spécialisés pour remplir les fonctions de CPIP (selon la procédure employée lors des recrutements Warsmann qui évite le temps long de formation). Ceci permettra d'éviter une réduction difficile des effectifs en période de montée en puissance de la charge de travail

Poursuivre le renforcement de l'encadrement. Leur rôle est essentiel dans le déploiement des référentiels professionnels et des bonnes pratiques dans les services. Ils sont aussi en nombre particulièrement insuffisant dans les directions interrégionales pour dynamiser le pilotage des évolutions qu'il convient de conduire. Des recrutements en nombre intéressant ont eu lieu depuis la réforme statutaire qui a permis le recrutement externe des directeurs d'insertion et de probation et se poursuit actuellement. L'extinction du corps des chef de service d'insertion et de probation va aussi être l'occasion de dynamiser ces fonctions d'encadrement. La croissance des effectifs et l'adaptation de leur formation aux évolutions essentielles de ces services sont des priorités à maintenir.

Proposition n° 15 : poursuivre le renforcement des effectifs de cadre et l'adaptation de leur formation aux évolutions de ces services.

Procéder au recrutement d'assistants de service social. Ceci permettra de respecter le protocole du 9 juillet 2009, de s'engager concrètement dans la pluridisciplinarité et de recentrer les CPIP sur leur cœur de métier. Ces recrutements pourront être faits rapidement sur des emplois contractuels, avec un temps de formation limité et sur une période qui pourra se limiter à 2 ou 3 ans dans l'attente de l'intervention directe des dispositifs de droit commun.

Proposition n°16 : procéder au recrutement d'assistants de service social, conformément au protocole du 9 juillet 2009.

Recruter des coordonnateurs des activités culturelles et sportives. Ils sont indispensables pour répondre aux prescriptions de la loi pénitentiaire. Ils peuvent être recrutés selon deux modalités : soit sur des postes de contractuels qu'il n'est pas indispensable de transformer en emplois à durée indéterminée, soit par le biais de convention avec des associations habilitées dans ce secteur.

Proposition n°17 : Recruter des coordonnateurs des activités culturelles et sportives qui sont indispensables pour répondre aux prescriptions de la loi pénitentiaire en matière de développement des activités.

Il convient enfin de procéder à une réflexion sur la place des psychologues dans le suivi des missions : PEP, PPR et ne procéder au recrutement que lorsque ces sujets auront été stabilisés. Il est enfin indispensable de poursuivre la montée en puissance des surveillants et des personnels administratifs en lien avec la croissance des aménagements de peine et des effectifs suivis en milieu ouvert

Récapitulatif des propositions

Proposition n° 1 : L'évaluation de toute PPSMJ est un élément fondateur de la qualité de la prise en charge professionnelle. Elle peut être utilement soutenue par le DAVC qui doit être intégré dans l'application APPI. L'évaluation validée par le chef de service doit être communiquée à l'autorité judiciaire ainsi qu'au chef d'établissement pénitentiaire. Il faut accélérer la mise en place d'applications informatiques communicantes entre elles afin de supprimer toute double saisie qui est coûteuse en temps et décourageante pour les personnels.

Proposition n°2 : Le nombre des segments peut être réduit à 4, mais il convient d'engager rapidement cette réforme qui permettra de préciser les charges de travail en fonction des différences de suivi qui seront adaptées aux personnalités des personnes prises en charge.

Proposition n°3 : Mettre en œuvre les moyens de la pluridisciplinarité qui ont déjà été actés depuis 2008, mais qui ont connu un faible niveau de réalisation.

Proposition n°4 : constituer un groupe d'experts professionnels nationaux auprès de la Direction de l'administration pénitentiaire afin d'évaluer la charge de travail des personnels d'insertion et de probation. Cette évaluation devra se faire par mesure ou modalité d'exécution de peine afin de permettre d'anticiper les évolutions législatives ou de politique pénale.

Proposition n° 5 : Assurer une répartition équilibrée des emplois entre les interrégions en se basant sur l'indicateur simple du nombre de personnes suivies par CPIP.

Proposition n°6 : Le directeur interrégional détermine annuellement l'effectif de référence de chaque SPIP dans le cadre de l'effectif régional dont il dispose et à l'issue d'un dialogue de performance. Il s'appuiera sur l'indicateur du nombre de personnes suivies par CPIP qui pourra être explicitement pondéré pour prendre en compte d'éventuels éléments spécifiques liés au flux des personnes ou aux modalités de prise en charge.

Proposition n°7 : Des réponses doivent être apportées à certaines carences en personnel notamment par le biais de la mise en place de CPIP placés, de mises à disposition internes à la région ou de recrutement de contractuels.

Proposition n°8 : Donner plus de souplesse à la gestion interne du SPIP en permettant au DSPIP d'organiser des soutiens si nécessaire entre des CPIP affectés sur deux résidences administratives proches.

Proposition n°9 : l'élaboration d'engagements de services précis et opérationnels entre les SPIP et les établissements doit être encouragée et contrôlée par les DISP.

Proposition n° 10 : un rapprochement professionnel des officiers et des CPIP doit être recherché pour tendre vers une prise en charge plus qualitative des détenus et préparer une sortie plus sécurisée.

Proposition n°11 : affecter les cadres nécessaires pour donner corps aux évolutions décidées dans l'organisation des directions centrale et régionales.

Proposition n°12 : préciser dans la circulaire relative au conseil d'évaluation le contenu du rapport d'activité du directeur du SPIP.

Proposition n°13 : confier à l'inspection des services pénitentiaire une mission d'audit des SPIP à l'occasion de la nomination d'un nouveau directeur.

Proposition n° 14 : renforcer les recrutements de la prochaine promotion de CPIP afin d'éviter une réduction difficile des effectifs en période de montée en puissance de la charge de travail.

Proposition n° 15 : poursuivre le renforcement des effectifs de cadre et l'adaptation de leur formation aux évolutions de ces services.

Proposition n°16 : procéder au recrutement d'assistants de service social, conformément au protocole du 9 juillet 2009.

Proposition n°17 : Recruter des coordonnateurs des activités culturelles et sportives qui sont indispensables pour répondre aux prescriptions de la loi pénitentiaire en matière de développement des activités.

Annexe 1

Composition du groupe de travail et mission

Participants :

Bruno Clément, conseiller pénitentiaire, Cabinet,
Patrick Mounaud, chargé de mission, DAP,
Pascal Carlier, JAP au TGI d'Avesnes sur Helpe
Emmanuelle Calmon, DSPIP de l'Orne,
Youssef Choukri, CPIP au SPIP de Paris
Valérie Descamps, chef du DIP de la DISP de Lille,
Christine Lopez, bureau PMJ1, DAP.
Christèle Rotach, directrice MA Nanterre.

Mission du groupe de travail :

La mission confiée au groupe de travail visait à :

- faire un bilan des outils expérimentés dans plusieurs sites (diagnostic à visée criminologique et segmentation)
- réfléchir à l'élaboration de critères et d'indicateurs des charges de travail et à la constitution d'organigramme dans les services
- Réfléchir sur l'organisation et l'articulation entre les échelons locaux, départementaux et centraux
- Se prononcer sur les moyens nécessaires à l'exercice des missions définies.

Annexe 2

Liste des abréviations (par ordre alphabétique)

APPI : Application des Peines, Probation, Insertion.
ARSE : Assignation à Résidence Sous Surveillance Electronique
BEX : Bureau de l'EXécution des peines
CEL : Cahier Electronique de Liaison
CPIP : Conseiller Professionnel d'Insertion et de Probation
CPP : Code de Procédure Pénale
DAVC : Diagnostic à Visée Criminologique
DISP : Direction Interrégionale des Services Pénitentiaires
DFPIP : Directeur Fonctionnel des services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation
ENAP : Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire
EPM : Etablissement Pour Mineurs
ERIS : Equipe Régionale d'Intervention et de Sécurité
ETPT : Equivalent Temps Plein Travailé
GIDE : Gestion Informatisée des Détenus en Etablissement
JAP : Juge de l'Application des Peines.
IS : Interdiction de Séjour
LC : Libération Conditionnelle
PEP : Parcours d'Exécution de Peine
PPR : Programme de Prévention de la Récidive
PPSMJ : Personne Placée Sous Main de Justice
PSE : Placement sous Surveillance Electronique
PSEM : Placement sous Surveillance Electronique Mobile
SME : Sursis avec Mise à l'Epreuve
SPIP : Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation
TIG : Travail d'Intérêt Général
TNR : Travail Non Rémunéré

Textes émanant de différentes autorités

Art 29 de la Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles du Conseil de l'Europe relative à la Probation du 20 janvier 2010 :

29. Les effectifs des services de probation doivent être suffisants pour qu'ils puissent assurer pleinement leur mission. Le nombre de dossiers que chaque agent a à traiter doit lui permettre de surveiller, guider et assister efficacement les auteurs d'infraction, de manière humaine et, si cela est approprié, de travailler avec leur famille et, le cas échéant, les victimes. Si la demande est excessive, il est de la responsabilité de la direction de chercher des solutions et d'indiquer au personnel les tâches prioritaires.

Avis de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme du 14 décembre 2006 en son point 35 :

35 - Pour être en mesure d'assurer une prise en charge effective de qualité, il apparaît que le nombre de dossiers confiés à un conseiller d'insertion et de probation doive être limité à 50 en moyenne². A cet effet, la CNCDH souligne l'importance du recrutement de près de 1 000 CIP depuis 2001. Elle engage les pouvoirs publics à poursuivre ce nécessaire investissement afin d'atteindre l'objectif de 3 000 personnels supplémentaires évalué en 2003³.

Le rapport Warsmann en 2003 proposait la création d'une fonction d'agent de probation pour seconder les CPIP et préconisait d'en recruter 3000 ETPT : proposition n°83.

Evaluation de la charge de travail des CPIP par mesure effectifs au 1er janvier 2011

	nombre	quotité horaire annuelle forte	quotité horaire totale	effectif CPIP	quotité horaire annuelle faible	quotité horaire totale	effectif CPIP
SME	143670	20	2873400	1890	18	2586060	1701
IS	697	12,5	8712,5	6	12,5	8712,5	6
TIG	15350	6	92100	61	6	92100	61
Sursis TIG	15350	20	307000	202	14	214900	141
TNR	2565	6	15390	10	6	15390	10
LC	7347	20	146940	97	16	117552	77
SSJ	4241	40	169640	112	36	152676	100
CJ dont ARSE	3651	18	65718	43	18	65718	43
723.15	40697	4	162788	107	4	162788	107
PSE	5767	16	92272	61	14	80738	53
PSEM	100	15	1500	1	15	1500	1
PE non hébergés	664	18	11952	8	16	10624	7
Enquêtes	23615	3	70845	47	3	70845	47
astreinte we					0	0	
PPR	180	912	164160	108	200	36000	24
Détenus dont SL	60544	22,5	1362240	896	21	1271424	836
				3648			3215
Pondération mesures/ personnes : - 8% sur effectif MO				3436			3027

Effectifs au 1er janvier 2011 : 60544 personnes détenues et 173 022 personnes suivies en MO

Evaluation de la charge de travail des CPIP par mesure
Effectifs au 1er avril 2011

	nombre	quotité horaire annuelle forte	quotité horaire totale	effectif CPIP	quotité horaire annuelle faible	quotité horaire totale	effectif CPIP
SME	144853	20	2897060	1906	18	2607354	1715
IS	655	12,5	8187,5	5	12,5	8187,5	5
TIG	16000	6	96000	63	6	96000	63
Sursis TIG	16000	20	320000	211	14	224000	147
TNR	2316	6	13896	9	6	13896	9
LC	7025	20	140500	92	16	112400	74
SSJ	4457	40	178280	117	36	160452	106
CJ dont ARSE	3709	18	66762	44	18	66762	44
723.15	40697	4	162788	107	4	162788	107
PSE	7147	16	114352	75	14	100058	66
PSEM	100	15	1500	1	15	1500	1
PE non hébergés	618	18	11124	7	16	9888	7
Enquêtes	23615	3	70845	47	3	70845	47
astreinte we					0	0	0
PPR	180	912	164160	108	200	36000	24
Détenus dont SL	64148	22,5	1443330	950	21	1347108	886
				3743			3301
Pondération mesures/ personnes : - 8% sur effectif MO				3528			3110

Effectifs au 1er avril 2011 : 64148 personnes détenues et 174 079 personnes suivies en MO

L'évolution du droit de l'application et de l'exécution des peines nécessite aujourd'hui une remise à plat des dispositifs de suivi des personnes placées sous main de justice par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP). La prévention de la récidive étant au cœur de la mission de la justice pénale et du service public pénitentiaire, les méthodes de travail existantes au sein des SPIP ainsi que les moyens y afférents doivent tendre vers cette même finalité.

La multiplication des alternatives à l'incarcération et le développement des aménagements de peine entraînent une extension importante du champ de compétences et d'intervention des SPIP nécessitant une nécessaire adaptation et une uniformisation des procédures de suivi mises en œuvre afin d'en faciliter la lisibilité.

Le SPIP exerçant ses fonctions dans le cadre d'un mandat judiciaire, l'articulation du périmètre de compétences entre le SPIP et l'autorité judiciaire est également une question clef qu'il convient de clarifier afin d'assurer la continuité de l'exécution des décisions de justice.

La réflexion du groupe de travail portera sur les méthodes de travail des SPIP dans leur ensemble (milieu fermé/milieu ouvert) afin d'avoir une vision globale du suivi de la mesure et par là-même d'affirmer la nécessaire continuité entre le milieu fermé et le milieu ouvert.

Les présents travaux, n'ayant pas pour objet la réforme du droit existant, auront pour seule ambition de proposer une méthodologie de travail applicable en l'état des textes législatifs et réglementaires en vigueur, méthodologie axée sur les « bonnes pratiques » mises en œuvre dans les services et susceptibles d'être généralisées à l'ensemble des SPIP.

Les préconisations émises s'inscrivent par ailleurs dans l'esprit des règles européennes de probation dont le groupe de travail souhaite, au même titre que les règles pénitentiaires européennes, l'appropriation puis la mise en œuvre effective par l'administration pénitentiaire.

Le groupe de travail n'ayant pas non plus pour ambition de revenir sur la réforme statutaire et indemnitaire récente de la filière insertion et probation, il a tout de même été relevé que les textes devaient être mis en conformité avec la nouvelle nomenclature qui en résulte (conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation, etc).

Préconisation 1 : Les textes législatifs et réglementaires doivent être toilettés afin d'être en adéquation avec la nouvelle nomenclature statutaire de la filière insertion et probation.

Quatre axes de réflexion :

- établissement d'un référentiel national définissant les règles de suivi des personnes condamnées par les SPIP ;
- nécessité d'une pluridisciplinarité dans le suivi des peines et mesures prises en charge par les SPIP posant la question de la spécialisation professionnelle au sein des SPIP
- uniformiser l'architecture organisationnelle des SPIP
- un outil d'analyse et de gestion

Les délais imposés par la lettre de mission étant restreints, le groupe de travail a souhaité rencontrer en priorité les représentants syndicaux de la filière insertion et probation à savoir la CGT, le SNEPAP et la CFDT qui ont tous décliné l'invitation.

Le SNEPAP a néanmoins souhaité transmettre un dossier aux membres du groupe de réflexion lequel est joint au rapport (cf annexe 5).

Une entrevue avec Isabelle GORCE dont les travaux de 2008 ont contribué à la dynamique de professionnalisation de ce corps est également apparue indispensable afin d'avoir une approche historique et transversale des thématiques abordées.

Le groupe de réflexion a par ailleurs proposé à la présidente de l'ANJAP d'être entendue par l'ensemble de ses membres, audition qui s'est déroulée le 7 avril 2011 (cf annexe 4).

A également été entendu M Pierre Victor TOURNIER, directeur de recherche au CNRS (cf annexe 6).

Si ces rencontres ont été priorisées par le groupe de travail, il est en revanche souhaitable que les préconisations émises soient présentées à l'ensemble des organisations syndicales Justice (Magistrats, personnels de direction, personnels de surveillance).

1 - Un référentiel national définissant les règles de suivi des personnes condamnées par les SPIP

La filière des métiers de l'insertion et de la probation de l'administration pénitentiaire a beaucoup évolué depuis la réforme de 1999 ; La mission des SPIP, traditionnellement saisis pour l'insertion, a changé de nature glissant progressivement vers la prévention de la récidive, mission consacrée par la circulaire du 19 mars 2008 et la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

Ces évolutions ont conduit la direction de l'administration pénitentiaire à piloter en lien avec l'école nationale de l'administration pénitentiaire (qui en assure l'animation) et les services déconcentrés, la mise en chantier d'un nouveau référentiel métier de l'insertion et la probation devant conduire à la réécriture des référentiels formation. Les nouveaux programmes pédagogiques qui en découleront concerteront l'ensemble des filières au titre de la formation initiale ainsi que les formations d'adaptation à la prise de nouvelles fonctions au titre de la formation continue.

En attendant que ces chantiers aboutissent (septembre 2012), le constat est fait qu'aujourd'hui les différents professionnels des SPIP semblent souffrir d'un manque de reconnaissance, les autorités administratives et judiciaires n'ayant pas été suffisamment informées voire associées à cette mutation.

Afin de rendre plus lisible cette évolution dans les pratiques professionnelles, un travail d'expérimentation a été mené par la direction de l'administration pénitentiaire dans 11 « SPIP pilotes »¹ visant la mise en place d'un cadre commun d'intervention, décliné en pratiques professionnelles et permettant une plus grande lisibilité auprès des intervenants judiciaires et des partenaires.

Un premier bilan de cette expérimentation étant en cours de réalisation par la direction de l'administration pénitentiaire, le groupe de travail s'est appuyé sur les premiers retours disponibles à ce jour afin d'émettre des préconisations notamment concernant la méthodologie en matière d'évaluation et d'orientation des PPSMJ.

La personne condamnée est au cœur du dispositif de prise en charge qui doit être adapté au regard non seulement de la mesure prononcée mais aussi, et surtout, au regard de sa personnalité, de son passé pénal et de son évolution tout au long de son suivi.

Ainsi, la prévention de la récidive passe par 2 étapes successives :

- une évaluation de la personne sur la base d'un référentiel unique : le diagnostic à visée criminologique (DAVC)
- une prise en charge adaptée : la segmentation

Propos liminaires :

- Si la question de la terminologie s'est posée, il est acté par le groupe de travail que les termes de DAVC et de segmentation doivent être maintenus afin de ne pas revenir sur le travail amorcé depuis 2008 par la direction de l'administration pénitentiaire.

Il convient en revanche d'en expliciter clairement le contenu afin d'en faciliter la compréhension et leur appropriation non seulement par les personnels pénitentiaires d'insertion et de probation mais également par l'ensemble des services du ministère et des partenaires extérieurs.

- Un master européen de criminologie appliquée à la probation est en cours d'élaboration dans le cadre de la conférence européenne de la probation (CEP). Dans cette même logique, le conseil d'administration de l'ENAP a validé récemment la création du département insertion et sciences criminelles afin de prendre en compte les nouvelles orientations du Garde des Sceaux.

- L'harmonisation des pratiques des SPIP passe également par celle des pratiques judiciaires notamment en matière de saisine des services. Deux situations doivent être clarifiées afin de faciliter le travail des CPIP.

Tout d'abord, la transmission du dossier par le bureau d'exécution des peines (BEX) emporte t-elle la saisine du SPIP qui peut, dès lors, engager le suivi du probationnaire conformément à la circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions et méthodes d'intervention des SPIP ou faut-il attendre la saisine du juge de l'application des peines (JAP) ?

La même question se pose en cas de peine mixte dès lors qu'un sortant de prison se présente au SPIP sans que ses obligations lui aient été notifiées. Le SPIP peut-il le prendre en charge sans la saisine formelle du JAP ?

¹ Liste des 11 SPIP pilotes : Aveyron et Lot, Pas de Calais, Gironde, Val de Marne, Aube et Haute Marne, Haute Savoie, Maine et Loire, Bouches du Rhône, Charente, Eure et Meuse.

A travers la question de la saisine se pose celle du début de la prise en charge effective de la PPSMJ par le SPIP et de son suivi par l'autorité judiciaire. En effet, l'autorité judiciaire ne pourra être informée des diligences accomplies par le SPIP via APPI qu'à partir du moment où la mesure y est validée par le juge mandant.

Afin de garantir la continuité de l'exécution des décisions de justice tout en restant conforme à la réglementation existante, il paraît souhaitable dans ces deux hypothèses de permettre au SPIP d'engager immédiatement la prise en charge puis d'alerter le juge qui peut intervenir à tout moment. La prise en charge est effective sauf instruction contraire du juge.

Les préconisations qui suivent constituent un élément essentiel de la continuité de la prise en charge du condamné entre le milieu fermé et le milieu ouvert.

Préconisation 2 : La prise en charge des PPSMJ par le SPIP est effective dès la notification des obligations, la remise de la convocation à se présenter devant le SPIP et la présentation du probationnaire au SPIP sauf instruction contraire du juge.

Préconisation 3 : Le JAP a charge de créer ou valider dans les meilleurs délais la mesure dans APPI pour permettre au SPIP de lui transmettre toute information utile via cette application.

Préconisation 4 : En cas de peine mixte, le dossier est ouvert par le SPIP qui alerte le SAP pour notification des obligations (sauf en cas de notification par la juridiction de jugement). Le suivi est mis en œuvre sauf instruction contraire du juge.

1 – 1 Identification des différents types de publics via une évaluation : « le diagnostic à visée criminologique » :

La prévention de la récidive passe par de multiples leviers (l'appropriation de la condamnation et la reconnaissance de l'acte commis, la réinsertion socioprofessionnelle, les soins, l'éducation, etc) qu'il est nécessaire d'identifier par le biais d'une évaluation faite sur la base d'un référentiel unique : le DAVC.

Le DAVC peut ainsi être défini comme l'ensemble des critères à prendre en compte afin d'analyser à un moment donné un comportement par rapport à des actes dans un environnement déterminé. Présenté sous la forme d'un rapport rédigé par le CPIP en charge de la personne suivie, cette évaluation doit permettre de repérer un éventuel risque de récidive.

La notion de risque de récidive ne doit pas être confondue avec celle de dangerosité dont la portée ne relève pas du seul comportement de l'individu mais comporte souvent une dimension psychiatrique. Aussi les CPIP ne sont-ils pas à ce jour compétents pour analyser la dangerosité psychiatrique potentielle ou avérée d'un individu, analyse qui relève du domaine médical.

Le DAVC est un outil élaboré par l'administration pénitentiaire permettant d'envisager des modalités de suivi adaptées. Il pourra utilement être utilisé comme outil d'aide à la décision de l'autorité judiciaire mandante.

L'évaluation apparaît donc comme une étape essentielle au début de la prise en charge de la personne suivie puisqu'elle permet, à l'issue d'un temps d'observation limité (1 à 3 mois) de faire un bilan le plus précis possible sur sa situation et sa personnalité afin d'envisager des axes de travail et des modalités de suivi adaptées.

Préconisation 5 : L'évaluation est essentielle dans l'activité des CPIP, elle doit être généralisée à l'ensemble des SPIP sur la base d'un référentiel unique : le diagnostic à visée criminologique (DAVC).

Si le diagnostic est souhaité dans un délai d'1 mois en milieu fermé, il convient de l'étendre à 3 mois en milieu ouvert en raison des contraintes de disponibilité de la personne suivie. Cette phase d'évaluation commence dès la prise en charge par le SPIP et doit être réalisée parallèlement à la mise en place des mesures ordonnées par l'autorité judiciaire.

En effet, dès lors que le SPIP est saisi d'une mesure, son suivi doit être immédiatement affecté à un CPIP sans phase d'attente préalable. L'appropriation du cadre et le respect des obligations ordonnées par le juge seront d'ailleurs pris en compte pour l'évaluation de la personne suivie.

Préconisation 6 : Affectation systématique et immédiate des mesures dont le SPIP est saisi à un CPIP pour engager le DAVC.

La nature de la mesure ou la durée de la peine sont des critères parmi d'autres à prendre en compte pour déterminer les modalités de prise en charge et d'orientation.

Cette évaluation s'effectue à partir d'éléments objectifs (prise en compte des obligations, de la victime, de la reconnaissance de l'acte délictuel ...)

A titre d'exemple les éléments suivants figurent dans les écrits des CPIP du SPIP de la Gironde pour proposer une mesure de SEFIP (surveillance électronique de fin de peine),

a) L'appropriation de la condamnation et la reconnaissance de l'acte commis :

- *Le condamné reconnaît les faits ?*
- *Il a conscience de l'écart entre l'acte commis et la loi ?*
- *Il accepte la condamnation, comprenant l'intérêt des lois et des règles sociales pour rendre possible la vie en collectivité ?*
- *Quelle est la place de la victime dans le discours du condamné ?*

b) Le respect des obligations judiciaires :

- *La réparation éventuelle du préjudice est-elle intégrée, entamée, planifiée et réaliste au regard des moyens disponibles du condamné ?*
- *Les incidents tenant à l'exécution de la fin de peine sous PSE, observés par le SPIP et l'établissement à l'occasion d'exécutions de peines ou mesures précédentes*

c) Le niveau d'autonomie du condamné dans l'environnement qui est le sien :

- *Le condamné formule un projet de vie réaliste intégrant le respect des lois et des règles sociales,*
- *Le niveau d'accompagnement nécessaire vers les dispositifs de droit commun*
- *Le comportement du condamné à l'occasion des activités en groupe*

d) Le niveau de maîtrise de soi en lien éventuellement avec des problèmes d'ordre sanitaire

Il n'existe apparemment pas de problème de santé physique ou mentale de nature à entraver la fin de peine sous PSE

Les éventuelles conduites addictives de nature à entraver la capacité du condamné à exécuter la fin de peine sous PSE.

L'analyse effectuée par le CPIP portant essentiellement sur le passage à l'acte, elle passe nécessairement par l'étude de la situation personnelle, professionnelle et pénale de la personne suivie. Sa qualité et sa précision dépendent donc des informations recueillies par le CPIP mais aussi communiquées par l'autorité judiciaire (jugement, ordonnance de notification des obligations, expertises, casier judiciaire, etc).

Ce constat pose la question plus large de l'organisation des services judiciaires (services de l'exécution des peines et services de l'application des peines) afin de faciliter et de rendre systématique la transmission des pièces pénales.

Préconisation 7 : La transmission des pièces pénales entre les services d'exécution des peines et le SPIP doit être systématique et préalable à la première présentation devant le service (Copie de la note d'audience ou jugement, copie du B1, copie de la notification des obligations, copie de la convocation à se présenter devant le SPIP).

Les modalités de prise en charge sont donc envisagées par le CPIP sur la base de ce diagnostic qui doit être validé par un cadre².

Cet examen préalable du diagnostic et de la proposition d'orientation permet d'en confirmer l'opportunité avant de les communiquer au juge via l'application informatique APPI. Les modalités de prise en charge ainsi définies sont mises en œuvre sauf instruction contraire du juge.

Préconisation 8 : Les rapports des CPIP doivent être communiqués aux autorités judiciaires. Dans le cadre de la segmentation, le JAP est informé de l'orientation en segment à l'issue du DAVC et de tout changement ultérieur. Le DAVC est consultable par les autorités judiciaires via l'application APPI.

Préconisation 9 : Dans le cadre de la segmentation, les modalités de suivi telles que proposées par le SPIP sont mises en œuvre sauf instruction contraire du juge.

2 Validation par un cadre à l'issue de l'étude des dossiers. Cette validation peut éventuellement s'appuyer sur l'étude des dossiers en commission collégiale comme par exemple la commission diagnostic créée à l'antenne du SPIP Bordeaux réunissant un cadre et 2 CPIP.

1 - 2 Définition de mesures de prise en charge adaptées et harmonisées au moyen de la segmentation :

La segmentation doit être entendue comme une prise en charge différenciée de la personne suivie au regard des compétences nécessaires et des partenaires utiles tout en maintenant le caractère individualisé de cette prise en charge.

L'expérimentation dans les 11 SPIP porte actuellement sur la mise en place de la segmentation allant du contrôle du respect des mesures ordonnées à l'accompagnement de la personne suivie dans le respect de ses mesures.

L'orientation vers un segment n'est pas définitif, une réorientation devant rester possible tout au long du suivi pour tenir compte de l'évolution de la situation de la personne prise en charge.

Un nouveau diagnostic doit alors être effectué par le CPIP référent, rapport qui fera l'objet d'un nouvel examen interne (cadre ou commission diagnostic) avant d'être transmis au juge.

Le juge mandant garde son pouvoir décisionnel dans le cadre du suivi de l'exécution de la peine.

En effet, le juge oriente et contrôle les modalités d'exécution de la mesure notamment par le biais des instructions particulières dont il convient de délimiter l'objet afin qu'elles ne se surajoutent pas mais soient complémentaires à l'action du SPIP.

Aussi, est-il souhaitable que les instructions particulières portent non pas sur les modalités de la prise en charge, qui relèvent du domaine de compétence du SPIP, mais sur sa finalité.

En effet, les modalités de prise en charge comme la fréquence des rencontres ou la mise en place de programme de prévention de la récidive doivent rester à l'appréciation du SPIP.

En revanche, le contenu des obligations à respecter peut être précisé par le biais des instructions particulières comme par exemple le montant des versements aux parties civiles ou encore la nécessaire vigilance à porter sur l'exécution d'une obligation de soins.

Le rapport de fin de mesure doit permettre au juge d'apprécier la réalisation des objectifs fixés. Il doit donc lui être transmis suffisamment tôt avant la fin de la mesure (1 mois) pour qu'il puisse décider des suites à donner.

Préconisation 10 : Il est souhaitable que les instructions particulières du juge portent sur les objectifs de la prise en charge et le contenu des obligations particulières et non sur les modalités de suivi qui relèvent du champ de compétences du SPIP.

En cas de manquement ou de carence du probationnaire dans l'exécution de ses obligations, le SPIP doit en référer au juge compétent sans attendre le rapport de fin de mesure.

Quel est alors le seuil d'alerte nécessitant une information immédiate du juge mandant ?

Le curseur est parfois difficile à placer et le simple non respect d'une obligation ne suffit pas toujours à justifier une alerte immédiate du juge. Par exemple la non présentation du probationnaire suite à une convocation du SPIP ou à un rendez-vous médical en cas d'obligations de soins ne sont pas nécessairement constitutifs d'un manquement suffisant pour alerter immédiatement le juge mandant.

En pratique, les orientations générales des SAP doivent permettre d'assurer une cohérence des attentes des juges en matière de suivi de l'exécution des décisions de justice mais elles restent insuffisantes dans la mesure où chaque cabinet a sa propre jurisprudence.

Le seuil d'alerte doit donc être défini entre le SAP et le SPIP. .

Afin d'harmoniser les pratiques des cabinets au sein d'un même SAP et de faciliter l'action des SPIP, un corpus d'incidents commun peut être défini de façon assez générale pour permettre d'apprécier le degré de gravité des manquements qui doivent être signalés en temps réel.

Tout incident constitutif d'une infraction pénale doit, par ailleurs, faire l'objet d'une information sans délai au parquet qui au-delà de la mise en œuvre de poursuites pour des faits nouveaux peut saisir le juge de l'application des peines de réquisitions aux fins de révocation en cas de manquement aux obligations générales ou particulières.

L'exigence légitime des autorités judiciaires vis-à-vis du SPIP en matière de signalisation des incidents doit en outre trouver un écho dans leur délai de traitement par l'autorité judiciaire afin d'assurer la continuité du suivi du probationnaire.

Préconisation 11 : Afin d'harmoniser les pratiques en matière de communications des incidents, il faut définir un corpus d'incidents commun permettant d'apprécier le seuil de gravité au delà duquel le juge mandant doit être alerté.

Préconisation 12 : En cas d'alerte, l'autorité judiciaire a charge de répondre dans un délai raisonnable permettant d'assurer la continuité du suivi du probationnaire.

En cas d'absence d'incident, il est souhaitable que le juge puisse suivre l'évolution de l'exécution de la peine via l'application APPI, notamment par la transmission des différents rapports.

L'utilité et l'efficacité de l'interfaçage d'APPI entre l'autorité judiciaire et le SPIP nécessitent une utilisation normée et obligatoire du logiciel par les utilisateurs qui devront le renseigner de façon systématique et, par conséquent, être équipés du matériel informatique adéquat (comme l'accès à APPI lors des rendez-vous dans le cadre des permanences délocalisées).

Afin d'optimiser l'utilisation de l'application APPI, il apparaît indispensable d'assurer un niveau de formation équivalent des services judiciaires et des services pénitentiaires passant notamment par l'instauration d'un pilotage unique de l'outil au niveau central lequel est à ce jour co-piloté par la DSJ et la DAP.

A terme, la base de données APPI devrait être intégrée dans CASSIOPEE afin de permettre une plus grande transversalité dans l'échange des informations entre les autorités judiciaires et les services pénitentiaires.

Préconisation 13 : Concernant les écrits, à droit constant, dans l'attente d'une évolution réglementaire, promouvoir une bonne pratique qui consisterait à :

- adresser un rapport d'évaluation au juge dans les 3 mois de la prise en charge;*
- adresser le rapport de fin de mesure 1 mois avant la fin effective de la mesure;*
- alerter le juge en cas d'incident conformément à un corpus d'incidents communs préalablement défini entre le juge et le SPIP.*

Dans l'intervalle, par une concertation entre le SAP et le SPIP, prévoir l'utilisation de la note partagée.

Préconisation 14 : Le pilotage de l'application APPI doit être unique.

Préconisation 15 : L'application APPI doit être modifiée afin de prendre en compte la nouvelle nomenclature des personnels d'insertion et de probation.

Préconisation 16 : Les Écoles du ministère (ENM, ENG et ENAP) doivent assurer une formation identique au sein des services judiciaires (magistrats, greffiers en chef, greffiers, fonctionnaires des greffes) et au sein des services pénitentiaires (DISP, CPIP, personnels de surveillance, personnels administratifs) à l'utilisation du logiciel APPI.

Préconisation 17 : Les SPIP doivent être équipés en moyens informatiques suffisants pour faciliter l'accès au logiciel APPI notamment de portables avec cartes 3G pour les permanences délocalisées.

Préconisation 18 : Il est nécessaire de développer l'application APPI afin de fluidifier les échanges d'informations entre les autorités judiciaires et les SPIP. Un interfaçage entre les applications APPI et CASSIOPEE est indispensable.

2 - Nécessité d'une pluridisciplinarité dans le suivi des peines et mesures prises en charge par les SPIP

Construire un parcours d'exécution des peines nécessite d'agir dans un cadre pluridisciplinaire.

Les fonctions des CPIP ne doivent pas être confondues avec les missions des SPIP dont le champ est plus large³. Les personnels d'insertion et de probation doivent être recentrés sur le cœur de métier.

La procédure de segmentation facilite et clarifie la définition du métier de CPIP dont l'extension des missions impose une approche globale et pluridisciplinaire du suivi des personnes placées sous main de justice laquelle dépasse le seul champ de compétences des CPIP.

2 – 1 La généralisation des personnels de surveillance

A ce jour, 130 surveillants pénitentiaires sont affectés dans l'ensemble des SPIP dans le cadre du développement de la surveillance électronique (écrous déportés, pose des bracelets et suivi du dispositif électronique).

La question de l'écrou déporté a été soulevée dans le cadre des échanges du groupe de travail et il a été acté qu'il s'agit d'une simple facilité dans l'organisation du service, le registre d'écrou restant au sein de l'établissement pénitentiaire conformément à la réglementation en vigueur.

Les personnels de surveillance affectés en SPIP sont compétents pour réaliser l'acte d'écrou sur site ce qui leur permet de recevoir plus sereinement la personne afin de lui expliquer les modalités de la mesure sans la pression inhérente au lieu d'enfermement que représente la prison. Cette modalité pratique permet également, le cas échéant, une rencontre rapide entre la personne écrouée et le CPIP en charge de son suivi.

Il est par ailleurs souhaitable d'étendre la mission des personnels de surveillance au suivi des

³ Séminaire prospective sur les missions des SPIP et les métiers des CIP – 16 et 17 septembre 2008

mesures du segment 1, c'est-à-dire, des mesures nécessitant un contrôle et une surveillance avec un faible enjeu d'accompagnement de l'évolution de la PPSMJ. L'orientation en segment 1 se fait sur la base de l'évaluation du CPIP (DAVC) validé par un cadre qui détermine également les modalités de suivi qui seront mises en œuvre par un personnel de surveillance.

L'affectation du suivi des mesures du segment 1 aux personnels de surveillance doit s'accompagner d'une formation d'adaptation afin qu'ils puissent assurer utilement cette nouvelle mission. Cette formation est d'ailleurs mise en place à l'ENAP dans le cadre de l'expérimentation menée sur la segmentation.

Il est en revanche clairement établi que la mission des personnels de surveillance ne doit pas être confondue avec celle d'agent de sécurité laquelle demeure un des besoins également exprimés par les SPIP.

Compte tenu de la brièveté du temps imparti au groupe de travail, le choix a été fait de ne pas consulter les organisations professionnelles de surveillants, mais il est bien évident que l'installation en cours des surveillants pénitentiaires au sein des SPIP doit continuer à faire l'objet de discussions et d'informations au sein de l'administration pénitentiaire.

Préconisation 19 : Généraliser la présence des personnels de surveillance dans les SPIP dans le cadre du développement de la surveillance électronique et de la prise en charge des mesures du segment 1.

2 – 2 L'internalisation des fonctions d'assistants de service social

La récente évolution statutaire distingue clairement les fonctions d'assistant social de celles de CPIP. En effet, le CPIP fait exécuter une décision de justice dans le cadre d'un mandat judiciaire alors que l'assistant social est un de ses partenaires dont la fonction est de faciliter l'accès aux dispositifs de droit commun des personnes placées sous main de justice.

La participation des collectivités locales à cette mission reste encore aujourd'hui insuffisante malgré les dispositions de la loi pénitentiaire. En conséquence, l'internalisation des fonctions d'assistants sociaux présenterait une réelle plus-value en milieu fermé afin de pallier les difficultés de l'accès aux dispositifs de droit commun visant notamment à résoudre les problèmes matériels extérieurs liés à l'incarcération (maintien des liens familiaux, accès au logement, prestations sociales, etc) en complément de l'action des CPIP.

En milieu ouvert, les personnes suivies peuvent accéder plus facilement aux organismes et dispositifs de droit commun dès lors qu'elles sont utilement orientées par le CPIP en charge de leur suivi. Ces démarches facilitent d'ailleurs une plus grande autonomie et une meilleure responsabilisation de ces publics.

Préconisation 20 : Internaliser les fonctions d'assistants de service social en milieu fermé afin de faciliter l'accès des personnes détenues aux dispositifs de droit commun tout en recentrant les CPIP sur leur cœur de métier.

2 – 3 L’encadrement des missions des psychologues

L’importance de la présence des psychologues au sein des SPIP que ce soit en milieu ouvert ou fermé est reconnue. Il convient cependant de définir précisément leur champ de compétences qui doit être limité à l’accompagnement des programmes de prévention de la récidive (PPR) ainsi qu’à l’analyse des pratiques professionnelles.

La présence de psychologues dans le SPIP peut être une aide pour les CPIP dans le suivi des probationnaires et dans la compréhension de problématiques complexes (violences, auteurs d’infractions à caractère sexuel (AICS), etc) mais ne doit en aucun cas pallier l’absence d’une prise en charge extérieure.

En effet, il est important de ne pas internaliser « le soin » au sein des SPIP afin de ne pas créer de confusion quant à la nature de leur mission. Le SPIP est le lieu de l’exécution de la peine et non le lieu de l’exécution des obligations de soins.

2 – 4 La présence nécessaire des coordonnateurs socio-culturels

La présence de professionnels de l’animation et de la culture est essentielle au bon fonctionnement et à la pérennité des activités en milieu fermé, outils d’insertion et de socialisation. Ces professionnels bénéficient en effet d’un réseau propre qui facilitent les contacts extérieurs et par là-même permettent de proposer de multiples activités et manifestations aux personnes détenues conformément à l’obligation d’activités instituée par la loi pénitentiaire.

Les coordonnateurs socio-culturels permettent en effet de développer au profit des personnes détenues des prestations de qualité et de s’inscrire dans les politiques publiques menées notamment en lien avec la direction régionale des affaires culturelles (DRAC).

Internaliser cette fonction permettrait d’inscrire leur action de façon pérenne au sein des établissements pénitentiaires alors qu’aujourd’hui les ressources allouées sont multiples et restent précaires. Dans cette perspective, leurs emplois devront être fléchés sur des crédits emplois et non plus sur les crédits insertion.

2 – 5 La plus-value des personnels administratifs

Si la présence des adjoints et des secrétaires administratifs au sein des SPIP est reconnue comme nécessaire, il convient en outre d’acter l’utilité de celle des attachés d’administration dont les postes ont récemment été ouverts au sein de ces structures.

Les adjoints administratifs assurent la gestion administrative et informatique des dossiers et l’accueil du public.

Cette fonction d'accueil pose parfois des difficultés au regard de la spécificité des publics accueillis et de l'absence de formation aux techniques d'accueil.

Aussi est-il nécessaire de prévoir une formation d'adaptation au poste préalablement à leur arrivée en SPIP, formation d'adaptation dont le contenu doit être défini en fonction des besoins spécifiques des SPIP.

Préconisation 21 : Définir pour les personnels administratifs affectés en SPIP des formations d'adaptation au poste en fonction des besoins spécifiques exprimés par les SPIP (APPI, accueil).

Les secrétaires administratifs sont, quant à eux, généralement chargés de la gestion administrative des ressources humaines ainsi que de la gestion financière de la structure (budget et régie). Il apparaît également souhaitable de créer au sein de chaque SPIP un véritable secrétariat de direction.

Préconisation 22 : Chaque SPIP doit, dans son organisation structurelle, pouvoir bénéficier d'un secrétariat de direction dédié aux tâches administratives.

La création des postes d'attaché d'administration répond essentiellement à la volonté d'avoir une meilleure lisibilité de l'activité des SPIP par la création d'un pôle de gestion et de compétences (mise en place d'indicateurs d'activité, de tableaux de bord, analyse statistique, etc).

La mise en place de ces indicateurs et leur analyse devraient permettre d'anticiper les besoins en matière de prise en charge des publics accueillis en développant notamment les partenariats nécessaires en temps utile.

Préconisation 23 : Mettre en place des outils statistiques modélisés par l'administration centrale permettant d'avoir une meilleure connaissance de l'activité des SPIP.

3 - Uniformiser l'architecture organisationnelle des SPIP au niveau national

La diversité des méthodes de travail des SPIP est le reflet de la diversité de leur architecture interne. L'harmonisation des process nécessite également celle du cadre institutionnel.

Uniformiser l'architecture des SPIP au niveau national permettrait d'avoir une meilleure visibilité de leurs activités et, par là-même, de faciliter le travail avec leurs différents partenaires.

L'architecture des SPIP peut se construire à partir de la notion de suivi différencié (segmentation).

Certains secteurs d'activités des SPIP peuvent constituer des leviers d'harmonisation structurelle des services. Cette dernière nécessite, par ailleurs, un renforcement de l'encadrement au sein des SPIP.

3 – 1 Quels secteurs d'activités ?

Au regard de l'évolution des mesures confiées aux SPIP, trois secteurs d'activités doivent aujourd'hui faire l'objet d'une attention particulière à savoir les enquêtes, les travaux d'intérêt général (TIG), les travaux non rémunérés (TNR) et les placements sous surveillance électronique (PSE).

Préconisation 24 : La structuration des SPIP doit être homogénéisée au niveau national.

Au regard des mesures confiées aujourd'hui au SPIP, il est souhaitable d'extraire a minima trois secteurs d'activités au sein de chaque SPIP à savoir les enquêtes, les TIG/TNR et les PSE afin d'en garantir un suivi particulier.

Les enquêtes

Dans le cadre des enquêtes, la priorité doit être donnée à l'activité post sentencielles.

En conséquence, il est souhaitable que la réalisation des permanences d'orientation pénale (POP) au regard de la charge d'activité qu'elles représentent soit confiée au secteur associatif.

Préconisation 25 : Il est souhaitable de déléguer la réalisation des permanences d'orientation pénale (POP) aux secteurs associatifs habilités en raison du trop grand nombre d'ETPT qu'elles représentent.

Au regard des délais légaux imposés pour la réalisation des enquêtes, notamment dans le cadre de l'article 723-15 du CPP et des enquêtes liées aux requêtes en aménagement de peine, il apparaît opportun de confier ces enquêtes à une équipe de CPIP dédiés, en fonction de la taille des services, afin de leur permettre de rendre les enquêtes en temps utile.

Un canevas encadrant la réalisation des enquêtes peut, par ailleurs, être convenu entre les SPIP et les autorités judiciaires.

La nécessité des déplacements doit, quant à elle, pouvoir faire l'objet d'une évaluation du CPIP en charge de l'enquête.

Préconisation 26 : Dans le cadre des enquêtes PSE, le SPIP évalue la nécessité de se déplacer sur site. Le magistrat peut demander un complément d'enquête suite à sa transmission s'il l'estime nécessaire.

Les TIG et les TNR

Une vigilance particulière doit être portée sur la réalisation effective des TIG et des TNR afin notamment de faciliter le maintien et le développement du réseau partenarial en identifiant des CPIP référents au sein des SPIP.

Si la délégation de l'exécution de ces mesures au secteur associatif a été évoquée, il apparaît pourtant souhaitable de les conserver dans le champ de compétences des SPIP tout en garantissant l'effectivité de leur suivi par l'identification d'une équipe dédiée au sein de chaque SPIP.

Préconisation 27 : Les mesures de travaux d'intérêt général et de travaux non rémunérés doivent être confiées au SPIP qui doit assurer leur mise en place et le suivi de leur exécution.

Les PSE

Conformément à ce qui est engagé dans différents SPIP, le personnel de surveillance participe au suivi des personnes placées sous surveillance électronique en assurant notamment la pose des bracelets et le contrôle quotidien (cf préconisation 19).

La possibilité de créer des pôles d'activités en fonction de la taille des SPIP permet non seulement un gain de temps non négligeable dans la réalisation et le suivi des mesures identifiées comme prioritaires mais également une mobilité fonctionnelle des personnels au sein d'un même SPIP.

3 – 2 Renforcement de l'encadrement

L'extension du domaine de compétences des SPIP et l'augmentation progressive du nombre de CPIP ces dix dernières années nécessitent un renforcement de leur encadrement.

Au-delà de ce constat objectif, la présence de cadres en nombre suffisant au sein des SPIP est le seul levier pour garantir l'uniformisation des pratiques existantes et, par là-même, la qualité de l'exécution des décisions de justice.

Le déploiement et la mise en œuvre effective des bonnes pratiques édictées dans ce rapport dépendent en grande partie de la capacité managériale des cadres présents au sein de chaque SPIP. Il est donc recommandé de renforcer cet encadrement en assurant la présence d'un directeur fonctionnel pénitentiaire d'insertion et de probation (DFPIP) et d'un adjoint au DFPIP par SPIP ainsi que d'un cadre (directeur d'insertion et de probation, DIP ou chef de service d'insertion et de probation, CSIP) pour dix CPIP.

Préconisation 28 : Renforcer l'encadrement des SPIP en assurant la présence d'un DFPIP et d'un adjoint au DFPIP par SPIP et d'un cadre pour dix CPIP.

4 - Définir des outils de gestion de l'activité des SPIP pour une plus grande efficience organisationnelle

Les SPIP ne bénéficient pas à ce jour d'un outil de gestion suffisamment fiable de leur activité. En effet, l'application APPI ne permet pas aujourd'hui d'avoir une visibilité claire et précise du nombre de personnes prises en charge ni du nombre de mesures suivies en milieu ouvert et ne permet pas, par conséquent, de connaître l'activité réelle des SPIP.

L'absence de fiabilité de la base de données APPI est principalement due à la double entrée des informations dans l'application informatique accessible aux services judiciaires et pénitentiaires. Aussi, une maîtrise imparfaite et souvent partielle de cet outil aboutit-elle à fausser les informations enregistrées (doublons, renseignements incomplets, etc) et rend de ce fait les restitutions statistiques difficiles.

Si une évolution globale de cet outil est envisageable à long terme, il est souhaitable d'amorcer dès à présent la fiabilisation des données qui y sont enregistrées afin de pouvoir mettre en place les outils statistiques nécessaires au bon fonctionnement des SPIP.

Dans cette perspective, il convient de définir un seul point d'entrée des informations (services judiciaires ou pénitentiaires) et d'en normer l'utilisation (champs à choix multiples) en identifiant notamment ceux qui ont un caractère obligatoire afin de pouvoir en dégager, à terme, des statistiques fiables et par la-même des indicateurs d'activités pertinents.

Préconisation 29 : Afin d'amorcer la fiabilisation de la base de données APPI, un groupe de travail doit être missionné pour identifier les renseignements qui doivent être obligatoirement entrés dans l'application.

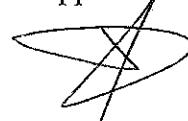
Fait à Paris, le 9 mai 2011

Jean-Michel CAMU



Directeur fonctionnel
du service pénitentiaire
d'insertion et de probation
de la Gironde

Philippe LEMAIRE



Inspecteur Général Adjoint
des Services Judiciaires

Récapitulatif des préconisations

Préconisation 1 : Les textes législatifs et réglementaires doivent être toilettés afin d'être en adéquation avec la nouvelle nomenclature statutaire de la filière insertion et probation.

Préconisation 2 : La prise en charge des PPSMJ par le SPIP est effective dès la notification des obligations, la remise de la convocation à se présenter devant le SPIP et la présentation du probationnaire au SPIP sauf instruction contraire du juge.

Préconisation 3 : Le JAP a charge de créer ou valider dans les meilleurs délais la mesure dans APPI pour permettre au SPIP de lui transmettre toute information utile via cette application.

Préconisation 4 : En cas de peine mixte, le dossier est ouvert par le SPIP qui alerte le SAP pour notification des obligations (sauf en cas de notification par la juridiction de jugement). Le suivi est mis en œuvre sauf instruction contraire du juge.

Préconisation 5 : L'évaluation est essentielle dans l'activité des CPIP, elle doit être généralisée à l'ensemble des SPIP sur la base d'un référentiel unique : le diagnostic à visée criminologique (DAVC)

Préconisation 6 : Affectation systématique et immédiate des mesures dont le SPIP est saisi à un CPIP pour engager le DAVC.

Préconisation 7 : La transmission des pièces pénales entre les services d'exécution des peines et le SPIP doit être systématique et préalable à la première présentation devant le service (Copie de la note d'audience ou jugement, copie du B1, copie de la notification des obligations, copie de la convocation à se présenter devant le SPIP).

Préconisation 8 : Les rapports des CPIP doivent être communiqués aux autorités judiciaires. Dans le cadre de la segmentation, le JAP est informé de l'orientation en segment à l'issue du DAVC et de tout changement ultérieur. Le DAVC est consultable par les autorités judiciaires via l'application APPI.

Préconisation 9 : Dans le cadre de la segmentation, les modalités de suivi telles que proposées par le SPIP sont mises en œuvre sauf instruction contraire du juge.

Préconisation 10 : Il est souhaitable que les instructions particulières du juge portent sur les objectifs de la prise en charge et le contenu des obligations particulières et non sur les modalités de suivi qui relèvent du champ de compétences du SPIP.

Préconisation 11 : Afin d'harmoniser les pratiques en matière de communications des incidents, il faut définir un corpus d'incidents commun permettant d'apprécier le seuil de gravité au delà duquel le juge mandant doit être alerté.

Préconisation 12 : En cas d'alerte, l'autorité judiciaire a charge de répondre dans un délai raisonnable permettant d'assurer la continuité du suivi du probationnaire.

Préconisation 13 : Concernant les écrits, à droit constant, dans l'attente d'une évolution réglementaire, promouvoir une bonne pratique qui consisterait à :

- adresser un rapport d'évaluation au juge dans les 3 mois de la prise en charge ;
- adresser le rapport de fin de mesure 1 mois avant la fin effective de la mesure ;
- alerter le juge en cas d'incident conformément à un corpus d'incidents communs préalablement défini entre le juge et le SPIP.

Dans l'intervalle, par une concertation entre le SAP et le SPIP, prévoir l'utilisation de la note partagée.

Préconisation 14 : Le pilotage de l'application APPI doit être unique.

Préconisation 15 : L'application APPI doit être modifiée afin de prendre en compte la nouvelle nomenclature des personnels d'insertion et de probation.

Préconisation 16 : Les Écoles du ministère (ENM, ENG et ENAP) doivent assurer une formation identique au sein des services judiciaires (magistrats, greffiers en chef, greffiers, fonctionnaires des greffes) et au sein des services pénitentiaires (DISP, CPIP, personnels de surveillance, personnels administratifs) à l'utilisation du logiciel APPI.

Préconisation 17 : Les SPIP doivent être équipés en moyens informatiques suffisants pour faciliter l'accès au logiciel APPI notamment de portables avec cartes 3G pour les permanences délocalisées.

Préconisation 18 : Il est nécessaire de développer l'application APPI afin de fluidifier les échanges d'informations entre les autorités judiciaires et les SPIP. Un interfaçage entre les applications APPI et CASSIOPEE est indispensable.

Préconisation 19 : Généraliser la présence des personnels de surveillance dans les SPIP dans le cadre du développement de la surveillance électronique et de la prise en charge des mesures du segment 1.

Préconisation 20 : Internaliser les fonctions d'assistants de service social en milieu fermé afin de faciliter l'accès des personnes détenues aux dispositifs de droit commun tout en recentrant les CPIP sur leur cœur de métier.

Préconisation 21 : Définir pour les personnels administratifs affectés en SPIP des formations d'adaptation au poste en fonction des besoins spécifiques exprimés par les SPIP (APPI, accueil).

Préconisation 22 : Chaque SPIP doit, dans son organisation structurelle, pouvoir bénéficier d'un secrétariat de direction dédié aux tâches administratives.

Préconisation 23 : Mettre en place des outils statistiques modélisés par l'administration centrale permettant d'avoir une meilleure connaissance de l'activité des SPIP

Préconisation 24 : La structuration des SPIP doit être homogénéisée au niveau national.

Au regard des mesures confiées aujourd'hui au SPIP, il est souhaitable d'extraire a minima trois secteurs d'activités au sein de chaque SPIP à savoir les enquêtes, les TIG/TNR et les PSE afin d'en garantir un suivi particulier.

Préconisation 25 : Il est souhaitable de déléguer la réalisation des permanences d'orientation pénale (POP) aux secteurs associatifs habilités en raison du trop grand nombre d'ETPT qu'elles représentent.

Préconisation 26 : Dans le cadre des enquêtes PSE, le SPIP évalue la nécessité de se déplacer sur site. Le magistrat peut demander un complément d'enquête suite à sa transmission s'il l'estime nécessaire.

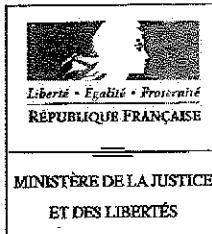
Préconisation 27 : Les mesures de travaux d'intérêt général et de travaux non rémunérés doivent être confiées au SPIP qui doit assurer leur mise en place et le suivi de leur exécution.

Préconisation 28 : Renforcer l'encadrement des SPIP en assurant la présence d'un DFPIP et d'un adjoint au DFPIP par SPIP et d'un cadre pour dix CPIP.

Préconisation 29 : Afin d'amorcer la fiabilisation de la base de données APPI, un groupe de travail doit être missionné pour identifier les renseignements qui doivent être obligatoirement entrés dans l'application.

Annexe 1

Lettres de mission



Paris, le 22 FEV. 2011

LE GARDE DES SCEAUX,
MINISTRE DE LA JUSTICE ET DES LIBERTÉS

Monsieur le procureur général,

Le droit de l'exécution et de l'application des peines a récemment connu de profondes mutations. Les peines alternatives à l'incarcération et les sursis probatoires se sont développés afin de prévenir les effets désocialisants de l'incarcération. Les aménagements de peines se sont intensifiés pour permettre la réinsertion de personnes condamnées à l'emprisonnement. Enfin, notre arsenal juridique s'est complété de mesures de sûreté destinées à améliorer le suivi des condamnés dangereux qui représentent un danger pour la société.

L'ensemble de ces peines et mesures, suivies par les services pénitentiaires d'insertion et de probation, vise la même finalité de prévention de la récidive.

Cet objectif fondamental est au cœur de la mission de la justice pénale et du service public pénitentiaire qui, aux termes de l'article 2 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, contribue à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique dans le respect des intérêts de la société, des droits des victimes et des droits des personnes détenues.

A cet égard, la lutte contre la récidive, et plus généralement contre la réitération, nécessite d'une part la mise en œuvre effective des peines et mesures ordonnées par l'autorité judiciaire, et d'autre part l'individualisation de leur suivi, dans le cadre du mandat judiciaire, en fonction de leur nature, mais aussi et surtout des antécédents, de la personnalité et de l'évolution du condamné ainsi placé sous main de justice.

Dans cette perspective, je souhaite que vous co-présidiez avec Monsieur Jean-Michel CAMUS, directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation de la Gironde, un groupe de travail que vous composerez de magistrats de l'exécution et de l'application des peines, de professionnels de l'administration pénitentiaire et de toute autre personne dont l'expertise vous apparaîtra nécessaire, afin d'établir des référentiels précis définissant les normes de suivi des condamnés placés sous main de justice suivis par les services pénitentiaires d'insertion et de probation, tenant compte de l'ensemble de ces critères.

Monsieur Philippe LEMAIRE
Procureur général
près la Cour d'appel de Riom

Ces référentiels auront vocation à être déclinés sur l'ensemble du territoire, afin de mettre en place un traitement harmonisé des peines et mesures suivies par les services pénitentiaires d'insertion et de probation

Ils s'attacheront notamment à définir :

- des critères d'évaluation des condamnés au regard de la peine ou de la mesure prononcée, de l'infraction commise et de la personnalité de son auteur, indispensables à la détermination de la norme de suivi à appliquer.
- des normes de suivi en matière de prise en charge de la mesure tirant les conséquences de l'évaluation ainsi effectuée.

A cet égard, cette réflexion devra également se porter sur l'examen des moyens nécessaires à la mise en œuvre d'une interdisciplinarité dans le cadre de ces référentiels. Vous vous interrogez en conséquence sur l'élargissement éventuel de la composition des services pénitentiaires d'insertion et de probation à d'autres professionnels, par exemple pour la prise en charge des condamnés présentant un profil psychologique complexe.

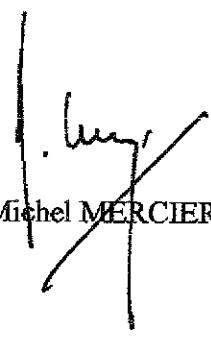
Le groupe de travail pourra utilement faire le bilan des actuelles expérimentations de la prise en charge des condamnés selon des modalités classées en cinq typologies (la segmentation), définies selon les conclusions d'un diagnostic à visée criminologique, document d'évaluation fondé sur l'analyse des facteurs directs et indirects de la commission de l'infraction.

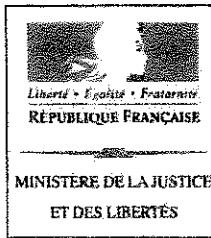
Je vous invite enfin à faire toute proposition utile en vue d'améliorer les modalités de prise en charge par les services pénitentiaires d'insertion et de probation des condamnés placés sous main de justice.

Les travaux engagés devront être achevés le 30 avril 2011.

Je vous remercie vivement de votre implication dans ce groupe de travail, qui doit concourir à l'adaptation des méthodes de travail des services pénitentiaires d'insertion et de probation à leur mission essentielle de lutte contre la récidive.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le procureur général, l'expression de ma considération distinguée.


Michel MERCIER



Paris, le 23 juillet 2010

LE GARDE DES SCEAUX,
MINISTRE DE LA JUSTICE ET DES LIBERTÉS

Monsieur le directeur,

Le droit de l'exécution et de l'application des peines a récemment connu de profondes mutations. Les peines alternatives à l'incarcération et les sursis probatoires se sont développés afin de prévenir les effets désocialisants de l'incarcération. Les aménagements de peines se sont intensifiés pour permettre la réinsertion de personnes condamnées à l'emprisonnement. Enfin, notre arsenal juridique s'est complété de mesures de sûreté destinées à améliorer le suivi des condamnés dangereux qui représentent un danger pour la société.

L'ensemble de ces peines et mesures, suivies par les services pénitentiaires d'insertion et de probation, vise la même finalité de prévention de la récidive.

Cet objectif fondamental est au cœur de la mission de la justice pénale et du service public pénitentiaire qui, aux termes de l'article 2 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, contribue à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique dans le respect des intérêts de la société, des droits des victimes et des droits des personnes détenues.

A cet égard, la lutte contre la récidive, et plus généralement contre la réitération, nécessite d'une part la mise en œuvre effective des peines et mesures ordonnées par l'autorité judiciaire, et d'autre part l'individualisation de leur suivi, dans le cadre du mandat judiciaire, en fonction de leur nature, mais aussi et surtout des antécédents, de la personnalité et de l'évolution du condamné ainsi placé sous main de justice.

Dans cette perspective, je souhaite que vous co-présidiez avec Monsieur Philippe LEMAIRE, procureur général près la Cour d'appel de Riom, un groupe de travail que vous composerez de magistrats de l'exécution et de l'application des peines, de professionnels de l'administration pénitentiaire et de toute autre personne dont l'expertise vous apparaîtra nécessaire, afin d'établir des référentiels précis définissant les normes de suivi des condamnés placés sous main de justice suivis par les services pénitentiaires d'insertion et de probation, tenant compte de l'ensemble de ces critères.

Monsieur Jean-Michel CAMUS
Directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation
de la Gironde

.../...

Ces référentiels auront vocation à être déclinés sur l'ensemble du territoire, afin de mettre en place un traitement harmonisé des peines et mesures suivies par les services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Ils s'attacheront notamment à définir :

- des critères d'évaluation des condamnés au regard de la peine ou de la mesure prononcée, de l'infraction commise et de la personnalité de son auteur, indispensables à la détermination de la norme de suivi à appliquer.
- des normes de suivi en matière de prise en charge de la mesure tirant les conséquences de l'évaluation ainsi effectuée.

A cet égard, cette réflexion devra également se porter sur l'examen des moyens nécessaires à la mise en œuvre d'une interdisciplinarité dans le cadre de ces référentiels. Vous vous interrogerez en conséquence sur l'élargissement éventuel de la composition des services pénitentiaires d'insertion et de probation à d'autres professionnels, par exemple pour la prise en charge des condamnés présentant un profil psychologique complexe.

Le groupe de travail pourra utilement faire le bilan des actuelles expérimentations de la prise en charge des condamnés selon des modalités classées en cinq typologies (la segmentation), définies selon les conclusions d'un diagnostic à visée criminologique, document d'évaluation fondé sur l'analyse des facteurs directs et indirects de la commission de l'infraction.

Je vous invite enfin à faire toute proposition utile en vue d'améliorer les modalités de prise en charge par les services pénitentiaires d'insertion et de probation des condamnés placés sous main de justice.

Les travaux engagés devront être achevés le 30 avril 2011.

Je vous remercie vivement de votre implication dans ce groupe de travail, qui doit concourir à l'adaptation des méthodes de travail des services pénitentiaires d'insertion et de probation à leur mission essentielle de lutte contre la récidive.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le directeur, l'expression de ma considération distinguée.

Michel MERCIER

Annexe 2

Groupe de travail Composition

- Philippe LEMAIRE, Inspecteur général adjoint des services judiciaires
- Jean-Michel CAMU, Directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation de la Gironde
- Franca ANNANI, Chef du bureau de l'orientation, du suivi et de l'évaluation de l'activité des services pénitentiaires d'insertion et de probation (PMJ1), direction de l'administration pénitentiaire
- Amal ARBID, Attaché d'administration, Service pénitentiaire d'insertion et de probation de la Gironde
- Christine BLANC, Vice présidente chargée de l'application des peines, Tribunal de grande instance de Bethune
- Florence FITTE-VALLEE, Coordonnatrice de formation du pôle pénal, spécialité application des peines, Ecole nationale de la magistrature
- François GOETZ, Directeur adjoint de l'Ecole national de l'administration pénitentiaire
- Guylaine HERVY-PERREAU, Chef du département insertion probation, Direction interrégionale des services pénitentiaires de Toulouse
- Caroline LEONARDI, Conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation, Service pénitentiaire d'insertion et de probation de la Gironde
- Marie LIEBERHER, Chef du bureau de l'exécution des peines et des grâces, sous-direction de la justice pénale générale, Direction des affaires criminelles et des grâces
- Damien MARTINELLI, Vice procureur, Tribunal de grande instance de Marseille
- Hervé MONNET, Adjoint au directeur, service pénitentiaires d'insertion et de probation de la Somme

Annexe 3

Base législative et règlementaire

Loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 et textes d'application

Art 13 mission des SPIP

Les personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation sont chargés de préparer et d'exécuter les décisions de l'autorité judiciaire relatives à l'insertion et à la probation des PPSMJ, prévenues ou condamnées.

A cette fin, ils mettent en œuvre les politiques d'insertion et de prévention de la récidive, assurent le suivi ou le contrôle des PPSMJ et préparent la sortie des personnes détenues.

Art 84 exécution de la peine et développement des aménagements de peine

Modification des art 723-15, 723-20, 723-24, 723-27 et 723-28 CPP

Art 89 relatif aux régimes différenciés

Modification de l'art 717-1 CPP

Décret 13 avril 1999 portant création des SPIP

Décret 21 septembre 1993 modifié relatif au statut particulier des personnels d'insertion et de probation de l'administration pénitentiaire

Circulaire 19 mars 2008 relative aux missions et méthodes d'intervention des SPIP

Circulaire 26 janvier 2009 relative aux moyens de fonctionnement des SPIP

Note n° 62 du 27 janvier 2011 relative à l'affectation des mesures aux CPIP

Annexe 4

Audition de Mme Martine LEBRUN Présidente de l'association nationale des juges de l'application des peines 7 avril 2011

Mme LEBRUN tient à préciser à titre introductif qu'aucun document ne lui ayant été transmis avant la réunion ses propos ne seront qu'indicatifs et ne peuvent pas être considérés comme une réponse officielle de l'ANJAP . Elle prend bonne note que le groupe de travail doit élaborer des propositions à droit constant et fait remarquer que si celles-ci peuvent tendre à harmoniser le travail des CIP, il n'y a aucune raison pour vouloir harmoniser le travail des JAP.

L'Application des peines est une juridiction pleine et entière

En réponse à la présentation faite par Mr CAMU qui porte essentiellement sur la segmentation

Points sur lesquels Mme LEBRUN a souhaité attirer l'attention du groupe de travail :

- L'amélioration de la prise en charge des probationnaires dépend des méthodes d'intervention des SPIP.

Les CPIP doivent conserver le versant insertion de leur mission afin de pouvoir obtenir la confiance des probationnaires:

Mme LEBRUN indique avoir déjà attiré l'attention sur le risque couru en retirant le travail social aux CIP car d'expérience elle pense que pour gagner la confiance des personnes, il faut préalablement les aider dans des choses concrètes. Mais cela se révèlera pertinent ou non avec le temps.

L'ANJAP a déjà eu l'occasion de prendre des positions sur la segmentation et d'exprimer ses remarques qui peuvent donc être reprises dans cette réunion au nom de l'ANJAP

- L'ANJAP considère qu'il est nécessaire de garantir la continuité et la traçabilité du suivi des PPSMJ notamment entre le milieu fermé et ouvert ; il ne doit pas y avoir d'interruption dans la prise en charge des personnes suivies.

Le manque de continuité est parfois dû au turn over des personnels au sein des SPIP, à la prise en charge de dossiers lourds par des vacataires. Cela pourrait être évité avec des équipes dédiées comme dans certains SPIP

- L'ANJAP insiste sur la nécessité d'améliorer la formation des cadres au sein des SPIP pour assurer le suivi régulier des dossiers : garantie pour l'autorité judiciaire de la continuité et de la qualité de la prise en charge.

L'ANJAP rappelle que les JAP sont des mandants et les SPIP des mandataires et qu'il n'est pas acceptable que les consignes données par le juge mandant ne soient pas respectées par exemple quant au montant de l'indemnisation. Que cette question du mandat se posera dans le choix du segment dans lequel le DSPIP aura envisagé de positionner la personne.

Mme LEBRUN rappelle que les juges peuvent avoir des informations non communicables qui leur fait choisir un autre segment plus intensif et qu'il faudra bien en l'état actuel des textes que cela soit pris en compte et réalisé .

L'ANJAP a déjà eu l'occasion de faire savoir que les juges ne sont pas tenus par des circulaires et autres guides méthodologiques Qu'en tant que juristes, ils appliquent la hiérarchie des normes : la loi prime.

Cela crée des conflits sur les terrains car les JAP apprennent par les CIP le contenu de circulaires qui modifient les pratiques sans en avoir été informés et, de toutes les façons, ces consignes ne leur sont pas opposables .

Il faudrait au moins préserver la forme pour l'information des JAP

- Importance de la communication entre les autorités judiciaires et l'administration pénitentiaire que ce soit au plan local ou national : présentation et communication nécessaires des circulaires et réformes concernant les SPIP.

Annexe 5

Contribution du SNEPAP-FSU au groupe de travail relatif à l'amélioration des modalités de prise en charge par les SPIP des personnes placées sous main de Justice.

Messieurs,

Vous avez pris attaché avec le SNEPAP-FSU afin d'entendre ses propositions dans le cadre de la mission qui vous est confiée par le Ministre de la Justice et des Libertés visant à améliorer les modalités de prise en charge par les SPIP des personnes placées sous main de Justice.

Au regard de l'intitulé de votre mission, nous tenons à rappeler en premier lieu que l'amélioration des modes d'intervention des SPIP ne pourra, en aucun cas, se faire à moyens constants voire en recul comme c'est le cas actuellement dans certains services (ex : baisse des budgets d'intervention, nombre de postes au concours de CPIP couvrant à peine les départs en retraite...). Cette exigence est l'objet central du mouvement social d'ampleur qui touche aujourd'hui les SPIP. Dans le cadre de cette mobilisation au sein du Ministère de la Justice, le SNEPAPFSU n'était pas présent à l'audience que vous nous avez proposée. Notre organisation souhaite toutefois vous faire connaître ses positions. Vous n'êtes pas sans savoir de plus que, signataire du protocole du 9 juillet 2009 dont l'un des axes de travail concerne l'organisation des SPIP, le SNEPAP-FSU a déjà eu l'occasion de se prononcer à maintes reprises sur ce sujet.

La circulaire du 19 mars 2008 a permis une refonte des textes relatifs aux SPIP (principalement les circulaires du 15/10/1999 relative aux missions des SPIP et à leur relation avec les autorités judiciaires, du 27/12/1999 relative aux relations des SPIP avec les autres services pénitentiaires et leur partenaires et du 21/11/2000 relative aux méthodes d'intervention des travailleurs sociaux des SPIP) que nous appelions de nos voeux. L'économie générale de ce texte constitue une avancée positive par une meilleure définition des missions des SPIP et par l'affirmation de leur responsabilité et de leur autonomie vis-à-vis notamment de l'autorité judiciaire. Ainsi, la circulaire précise qu' « *il appartient à chaque DSPIP de définir et de formaliser en concertation avec ses équipes des modalités de suivi différencié choisies en fonction d'une analyse de la population suivie et des moyens dont il dispose* ». Cette affirmation du SPIP comme maître d'oeuvre du suivi des mesures et condamnations pénales qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, est aujourd'hui incontournable. Elle s'inscrit dans un souci de cohérence et d'efficacité de l'édifice pénal et non en fonction de prosaïques enjeux de pouvoir. La loi 2004-204 du 9 mars 2004 dans le même temps où elle parachevait la juridictionnalisation de l'application de peines, affirmait par la modification de l'art.707 du Code de Procédure Pénale que « *sur décision ou sous le contrôle des autorités judiciaires, les peines prononcées par les juridictions pénales sont, sauf circonstances insurmontables, mises à exécution de façon effective et dans les meilleurs délais* ». Ce principe s'est traduit par la rédaction de l'art. 474 du CPP qui dispose qu' « *il est remis au condamné qui est présent à l'issue de l'audience un avis de convocation à comparaître, dans un délai qui ne saurait être inférieur à dix jours ni excéder trente jours [...] lorsque la personne est condamnée à une peine d'emprisonnement assortie du sursis avec mise à l'épreuve, à une peine d'emprisonnement avec sursis assortie de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général ou bien à une peine de travail d'intérêt général. [...] Dans ces hypothèses, le condamné est convoqué devant le service pénitentiaire d'insertion et de probation.* »

En conséquence de ces dispositions, qui ont donné lieu à compter de janvier 2007 à la mise en place

des bureaux d'exécution des peines (BEX), la très grande majorité des prises en charge engagées par le SPIP en milieu ouvert, le sont sans que la personne condamnée n'ait rencontré le juge de l'application de peines (JAP). Dans ces cas, l'évaluation initiale de la situation des personnes placées sous main de Justice et l'élaboration des modalités de suivi ne peuvent être que le fruit du travail du conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation (CPIP). Par ailleurs, il convient de rappeler cette évidence qu'y compris dans les autres cas de figure (application de l'art. 723-15 du CPP, condamnation à un suivi socio-judiciaire, octroi d'un aménagement de peines, etc.), nul autre professionnel que le CPIP, n'est amené à avoir des rencontres et échanges réguliers avec les personnes condamnées dans le cadre d'un travail éducatif et criminologique. Pour le SNEPAP-FSU, il convient donc de conforter les personnels d'insertion et de probation dans leur compétence en matière d'évaluation des problématiques individuelles, de valoriser leur expertise et non de les cantonner dans des tâches d'exécution du mandat judiciaire qui réduiraient au passage le travail de probation à sa seule dimension de contrôle. Les termes du protocole du 9 juillet 2009 nous semblent en parfaite cohérence :

- « *Le métier de CIP [...] doit être aujourd'hui considéré comme un métier en soi, développant des compétences et une expertise propres. La mise en oeuvre des alternatives à l'incarcération, la construction de parcours d'exécution de peine centrés sur la personne et basés sur la relation à construire avec elle, la préparation et la mise en oeuvre d'aménagements de peine, l'analyse de la situation globale de la personne condamnée en vue de déterminer l'individualisation et la progressivité de la peine dans un objectif de prévention de la récidive, sont autant d'actes professionnels réalisés quotidiennement par les CIP et par aucune autre profession.* »
- « *Il est nécessaire de reconnaître aujourd'hui un cœur de métier spécifique au CIP qui, par son action sur le passage à l'acte, son rôle dans l'individualisation des peines et des mesures pénales pré-sententielles (qui suppose après une évaluation, la mise en place d'un suivi adapté au profil des personnes condamnées ou prévenues), son implication dans l'aménagement des peines, se place désormais clairement sur le champ pénal et criminologique, avec une méthodologie propre et, pour objectif, la prévention de la récidive. De plus, le CIP, par son expertise dans le domaine de la peine, joue un rôle déterminant dans l'aide à la décision judiciaire notamment à travers les diverses enquêtes qu'il est amené à réaliser.* »

Bien évidemment, l'évaluation initiale et les orientations de prise en charge ne peuvent être le fait d'une seule personne quelque soit sa compétence. C'est pourquoi il est essentiel que les décisions prises dans ce domaine puissent faire l'objet d'une concertation interne au sein d'une commission ad hoc et dans tous les cas qu'elles soient clairement identifiées comme des positions de service.

Pour le SNEPAP-FSU, les processus de suivi doivent être fondés sur les principes suivants :

- Avant la mise en place du suivi de la PPSMJ, cette dernière fait l'objet d'une évaluation criminologique qui analyse de façon systématique et approfondie sa situation particulière, y compris les risques, les facteurs positifs (ressources individuelles, environnement...) et les besoins d'interventions nécessaires pour répondre à ces besoins ainsi qu'une appréciation de la réceptivité de la PPSMJ à ces interventions (Recommandation CM/Rec (2010)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation (REP) - Règle 66).
- Une commission pluridisciplinaire fixe les objectifs de prise en charge et procède à l'orientation. Cette orientation définit les moyens à mettre en oeuvre pour atteindre ces objectifs et donc les actes professionnels qu'il convient de poser pour y parvenir. La nature des actes professionnels détermine la qualification des personnels chargés de les réaliser. Ces dispositifs doivent être mis en cohérence

avec le parcours d'exécution de la peine.

· Les orientations retenues fixent notamment les modalités de prise en charge individuelle et/ou les orientations vers des actions et programmes collectifs spécifiques.

· Une évaluation régulière au cours de la mesure qui doit être pensée comme un processus continu, dont l'exactitude et la pertinence doivent être examinées périodiquement (REP Règle 69).

· Quelque soit le nombre de personnes amenées à intervenir, l'identification d'un professionnel référent, qui peut varier au cours du suivi, est nécessaire. Son rôle est d'évaluer, d'élaborer et de coordonner le plan d'exécution général, d'assurer les contacts avec la PPSMJ et de veiller au respect du dispositif fixé par la commission pluridisciplinaire (REP Règle 80).

Pour notre organisation, les réflexions de votre groupe de travail devraient donc s'inscrire dans la lignée de la circulaire du 19/03/2008 et du protocole du 09/07/2009. La compétence des SPIP dans la mise en oeuvre des mandats judiciaires et la définition des modalités de prise en charge n'est plus à démontrer ; la suppression des orientations générales et des instructions particulières prévues aux articles D576 et D577 du CPP semble désormais nécessaire. Il ne s'agit en rien de nier la légitimité du mandat, élément déclencheur de toute prise en charge, confié au SPIP par l'autorité judiciaire ou de vouloir soustraire la mise à exécution d'une mesure restrictive ou privative de liberté au nécessaire contrôle du juge mais bien d'affirmer la spécificité du travail de probation tel que les règles européennes de probation le mettent en exergue. La nature et le rythme des entretiens doivent être conçus comme des outils à la disposition du CPIP pour accompagner ou provoquer l'évolution de la personne. La définition des modalités et de l'intensité de suivi doit donc demeurer à son appréciation et être validée par une décision de service. Préalablement, il faut rompre avec l'illusion que seule la fréquence du contrôle du respect des obligations constituerait un gage de prévention de la récidive. La pratique professionnelle atteste au contraire que le respect formel des obligations d'une mesure probatoire ne peut garantir seul un changement de comportement de la personne. L'entretien est ainsi un acte professionnel à part entière qui est l'occasion d'une évaluation de l'évolution de la PPSMJ mais également un moyen d'influer sur une trajectoire individuelle.

Bien plus, les méthodes d'intervention et d'évaluation du SPIP doivent être diversifiées, s'enrichir d'autres types d'outils et bénéficier de la compétence d'équipes pluridisciplinaires. En effet, l'entretien duel est un outil de travail intéressant et incontournable mais qu'il convient de compléter par d'autres moyens. La généralisation en 2010 des programmes de prévention de la récidive, qui sont majoritairement constitués de groupes de paroles, relève à cet égard d'une dynamique positive. Le SNEPAP-FSU soutient le développement de ces pratiques mais exige que les personnels soient volontaires et bénéficient au préalable des formations initiales et continues. Cela suppose également le recrutement d'autres types de professionnels (notamment de psychologues, dont il devient, à ce titre, indispensable de créer rapidement un statut au sein des corps de l'Administration Pénitentiaire). L'évaluation régulière du dispositif et sa communication aux organisations syndicales nous paraît à ce jour insuffisante. Enfin, au regard à la complexité des prises en charge, il convient de généraliser le principe de l'analyse de pratiques par un intervenant extérieur pour l'ensemble des personnels.

Le SNEPAP-FSU estime que le travail pluridisciplinaire doit être largement développé dans les SPIP. La complexité de ce type de « travail intelligent » ne saurait en effet occulter l'intérêt qu'il présente, tant pour les différentes catégories de personnels (surveillants, personnels d'insertion et de probation, administratifs, psychologues, techniques, directeurs...), que pour les PPSMJ (en MO comme en MF). Il ne s'agit pas de supprimer les spécificités des différents corps et fonctions mais bien de favoriser un travail en commun, à forte valeur ajoutée. Il s'agit bien toujours de définir des procédures collectives et communes, mais aussi de prendre en charge chaque individu de façon

singulière. C'est dans cet esprit que le SNEPAP-FSU a souhaité l'affectation de personnels de surveillance dans les SPIP, notamment pour la prise en charge technique des bracelets électroniques.

L'harmonisation des critères d'orientation des prises en charges ainsi que la mise en place de normes de suivi permettra de répondre au souci d'une méthodologie à ce jour insuffisante tout en préservant la nécessaire individualisation des peines. La définition de ces types de suivis permettra surtout de faciliter les échanges avec les autorités judiciaires dans le respect des prérogatives de chacun. En effet, la juridictionnalisation de l'application des peines intervenue par le biais de la loi du 15/06/2000 puis de celle du 09/03/2004 a conforté le rôle et les pouvoirs des magistrats de l'application des peines tout en assurant aux personnes condamnées les garanties essentielles en matière de droit de la défense, d'appel. Faut-il seulement rappeler qu'avant la loi du 09/03/2004 la révocation d'un SME nécessitait la saisine du tribunal correctionnel ? Corollaire de ce renforcement des pouvoirs des juridictions de l'application des peines, il devient indispensable d'assurer au juge la distance nécessaire pour prendre des décisions en toute impartialité et ainsi de laisser au SPIP le soin de déterminer les modalités d'un suivi et du respect des obligations imposées par la juridiction. En effet, le juge doit pouvoir intervenir pour toutes les décisions dès lors que les libertés individuelles sont en jeu, tout particulièrement lorsqu'il s'agit d'imposer une restriction plus importante (révocation de sursis ou d'aménagement, ajout d'une obligation...). Pour cela, il doit impérativement être dégagé du suivi quotidien de la peine et donc séparé de l'autorité administrative en charge de sa mise en oeuvre. Les instructions particulières et les orientations générales du suivi des mesures pénales par le SPIP doivent donc disparaître au profit de politiques de services élaborées tant nationalement que localement et dont les autorités judiciaires sont informées. L'enjeu devient dès lors non pas tant celui des instructions mais celui de l'échange d'informations et tout particulièrement dans le cadre de la mission des SPIP, d'aide à la décision judiciaire. Le rôle des rapports écrits à l'autorité judiciaire est ici central. Pour notre organisation, ces rapports, compte tenu de l'ampleur des tâches administratives qu'ils engendrent, doivent scander les temps déterminants de la mesure et tout particulièrement intervenir afin d'éclairer les décisions judiciaires. C'est pourquoi le SNEPAP-FSU est favorable à la suppression des rapports semestriels dont l'intérêt peut souvent paraître limité, au profit d'un schéma plus dynamique qui pourrait être par exemple : rapport d'évaluation initiale, rapport à mi-mesure, rapport de fin de mesure et bien sûr, rapport d'aide à la décision judiciaire à chaque fois que nécessaire. Sur ces bases, les juridictions d'applications des peines doivent pouvoir disposer de toutes les informations nécessaires à des prises de décisions éclairées.

Le SNEPAP-FSU revendique une organisation des SPIP basée sur une différenciation des prises en charges dans un cadre pluridisciplinaire, reposant sur l'évaluation de la personne dans un objectif de prévention de la récidive.

C'est dans cet esprit que le SNEPAP-FSU s'est engagé en 2009 dans un travail avec la DAP sur l'organisation des SPIP. Le projet de la DAP en est à ce jour à une phase expérimentale dont on ne peut encore tirer de bilans. Sur certains aspects cette expérimentation en est toujours à la phase de conception et n'a pas à ce jour débuté. De plus, elle nécessitera très certainement par la suite des réajustements. Toutefois, au cours des discussions qui en ont posé les bases, le SNEPAP-FSU a tenté de faire en sorte que le projet de la DAP ne se résume pas à une simple gestion des flux mais qu'il corresponde effectivement à son principe directeur : une prise en charge des personnes basée sur une évaluation initiale, individualisée et adaptée à leurs problématiques.

Pour le SNEPAP-FSU, la continuité de la prise en charge doit être assurée, dans la mesure du

possible et selon la logique de la sectorisation, par le même collègue, sinon par le service. La tendance à la constitution de pôles de compétence est inquiétante : ces logiques d'organisation conduisent en effet à un véritable parcellisation du suivi d'une même personne ayant plusieurs mesures en cours. En outre, elles peuvent contribuer à un effet d'usure des personnels dans des tâches répétitives. Ces logiques qui peuvent se révéler adaptées dans des services de grande taille doivent prévoir un turn-over des personnels afin d'éviter la démotivation et le cloisonnement inhérent à leur développement.

Les personnels d'insertion et de probation doivent pouvoir se consacrer pleinement à leur intervention sur le champ pénal et criminologique. Le SNEPAP-FSU regrette qu'à ce jour les SPIP continuent, en milieu fermé principalement mais aussi parfois en milieu ouvert, à pallier l'absence des services de droit commun compétents dans divers domaines et en premier lieu en matière d'action sociale. Ces services devraient avoir l'obligation d'intervenir dans tous les établissements pénitentiaires qui sont des lieux où l'exercice des droits et de la citoyenneté des détenus doit se rapprocher le plus possible du monde libre. La domiciliation des détenus à l'établissement, introduite par la loi pénitentiaire, devrait faciliter cette évolution, mais il s'agit aussi de mettre en place une véritable politique de conventionnement national avec les collectivités locales et services déconcentrés de l'Etat, tel que le prévoit le protocole de 2009. L'introduction de travailleurs sociaux pénitentiaires dans les SPIP pour faire face à ces carences ne doit être, selon le protocole, que transitoire car « à terme, l'objectif poursuivi est l'intervention directe des dispositifs de droit commun ». Le texte prévoit « un bilan de l'intervention des dispositifs de droit commun après 2 ans », soit en 2011. Le SNEPAP-FSU souhaite que l'administration respecte cet engagement. Dans la même logique, le SNEPAP-FSU demande l'abrogation de l'article D544 du CPP : nous estimons que la personne libérée définitive, citoyen à part entière, relève des services publics de droit commun pour ses démarches d'insertion sociale. Bien évidemment en tant que service public, le SPIP peut être amené à recevoir des « ex-PPSMJ » pour toute demande relative à leur situation judiciaire (par exemple en matière de réhabilitation).

En espérant que ces éléments vous permettront d'avancer dans vos travaux, nous vous prions d'agréer nos sincères salutations.

Pour le SNEPAP-FSU,
Charlotte CLOAREC
Secrétaire Générale

Annexe 6

Audition de M Pierre Victor TOURNIER Directeur de recherche au CNRS 8 avril 2011

Après la mort de Laëtitia Perrais (affaire de Pornic)

Quatre observations.

Suite à ma demande, j'ai été auditionné, le 8 avril 2011 par la mission présidée par Philippe Lemaire, procureur général près la cour d'appel de Riom et Jean-Michel Camu, DSPIP de la Gironde sur « *Les normes de suivi par les SPIP des condamnés placés sous main de justice* ». J'y ai présenté **quatre observations** à propos du débat sur le suivi par les Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), son efficience et son efficacité dans la lutte contre la récidive.

Première observation. Chacun semble ignorer l'existence de la recommandation adoptée le 20 janvier 2010 par le Conseil de l'Europe sur la « probation ». Il faut dire que les pouvoirs publics n'ont rien fait, jusqu'à présent, pour la faire connaître (1). En soutenant ce texte, à Strasbourg, le gouvernement français s'était pourtant engagé, comme tous les Etats signataires « *à s'assurer que la présente recommandation et son commentaire sont traduits et diffusés de la façon la plus large possible et plus particulièrement auprès des autorités judiciaires, des services de probation, des services pénitentiaires, ainsi que des médias et du grand public* ». Prenant les devants, j'avais publié cette recommandation, le 8 mars 2010 dans ACP n°181-182. Voici ce que j'écrivais, il y a plus d'un an :

Certes, la recommandation sur la probation adoptée, il y a un peu plus d'un mois, n'a certainement pas la même portée que les Règles pénitentiaires européennes (RPE). En effet, elle vient après d'autres recommandations sur le « milieu ouvert » : la recommandation de 1992 « relative aux règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté », celle de 1997 sur « le personnel chargé de l'application des sanctions et mesures », celle de 2000 concernant « l'amélioration de la mise en œuvre des règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté », celle de 2003 sur « la libération conditionnelle » que j'avais préparée avec Norman Bishop (Suède) et Hilde Tubex (Belgique).

Mais soulignons tout de même les recommandations suivantes que le Gouvernement français a approuvées et qu'il devrait, logiquement mettre en application au plus vite :

Personnels

Art. 29. Les effectifs des services de probation doivent être suffisants pour qu'ils puissent assurer pleinement leur mission. Le nombre de dossiers que chaque agent a à traiter doit lui permettre de surveiller, guider et assister efficacement les auteurs d'infraction, de manière humaine et, si cela est approprié, de travailler avec leur famille et, le cas échéant, les victimes. Si la demande est excessive, il est de la responsabilité de la direction de chercher des solutions et d'indiquer au personnel les tâches prioritaires.

Les mesures de suivi

Art. 55. Le suivi ne doit pas être considéré comme un simple contrôle, mais aussi comme un moyen de conseiller, d'aider et d'accompagner les auteurs d'infraction. En cas de besoin, il doit être complété par d'autres interventions, proposées par les services de probation ou d'autres organismes, telles que des formations, le développement de compétences, des offres d'emploi et des dispositifs de soins.

Interventions

Art. 77. Les services de probation doivent pouvoir recourir à diverses méthodes, fondées sur une approche pluridisciplinaire et des connaissances solides issues de la recherche scientifique dans ce domaine.

Recherche scientifique, évaluation, actions auprès des médias et du public

Art. 104. La politique et la pratique en matière de probation doivent autant que possible s'appuyer sur des faits. Les autorités fournissent les ressources nécessaires à une recherche scientifique et à une évaluation rigoureuse.

Art. 105. La révision des lois, politiques et pratiques existantes s'appuie sur de solides connaissances et études scientifiques répondant aux critères approuvés au niveau international.

C'est beau comme une recommandation du Conseil de l'Europe, recommandation que le Gouvernement français a approuvée... même l'article 105 dont l'application correspondrait à une véritable révolution dans la façon de légiférer dans notre pays.

2^{ème} observation. Il semble que nous soyons bien peu nombreux à nous poser la question suivante : comment les pouvoirs publics peuvent-ils gérer les services pénitentiaires d'insertion et de probation sans disposer des données statistiques suivantes ? a. Nombre de personnes placées et nombre de mesures de chaque catégorie à une date donnée, pour chaque SPIP (données locales) ; b. nombre de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) en fonction, là aussi pour chaque SPIP. Interrogé à ce sujet, le cabinet du DAP nous a donné la réponse suivante : « *Compte tenu des discussions en cours dans plusieurs groupes de travail de la Chancellerie et de la mission CIOTTI ainsi que des investigations de l'Inspection générale, je ne suis pas en mesure de vous donner de manière définitive des chiffres non consolidés* ». Si l'on connaissait ces chiffres pour chaque SPIP, on pourrait alors réfléchir à la mise en place d'indicateurs de « charge de suivi » qui tiendrait compte a. de la population à suivre, b. de sa diversité, c. des moyens mis en œuvre - ou à mettre en œuvre - en termes de personnel. En attendant, j'ai pu constater que la mission « Lemaire-Camu » ne disposait pas de plus de chiffres que moi.

Rappelons que l'inspection générale des services judiciaires, dans son rapport de 2006 « relatif à la mission sur le fonctionnement des SPIP », relevait que « l'application APPI (Application des peines – probation – insertion) n'était pas encore utilisée de façon optimale » [sic]. 5 ans plus tard, on peut dire que son utilisation n'est pas même minimale, au moins sur le plan des sous-produits statistiques.

3^{ème} observation. « Lutter contre la récidive » tel est le mot d'ordre avancé en permanence par les uns et les autres. Mais qui se soucie de développer les instruments de mesure et d'évaluation en la matière ? Peut-on se contenter des statistiques produites par la sous-direction de la statistique du Ministère de la Justice, année après année, à partir du seul casier judiciaire, sur la proportion de

récidivistes ou de réitérants parmi les personnes condamnées une année donnée ? (3) Contrairement à *l'observation suivie*, cette approche *rétrrospective*, ne permet pas d'évaluer des « risques » et d'en étudier les variations selon les caractéristiques pénales et socio-démographiques des individus. Elle ne permet pas de prendre en compte le choix de la sanction et d'en mesurer les conséquences (et pas seulement les « causes ») et surtout d'étudier l'influence des conditions d'exécution des peines en milieu fermé comme en milieu ouvert.

Une *seule observation suivie* concernant les personnes placées sous main de justice dans les SPIP a été réalisée à ce jour, dans notre pays. Une seule... (4). Elle fut menée à mon initiative - et sous ma direction - dans le département du Nord en coopération avec Françoise Lombard, maître de conférences à l'Université de Lille 2 et avec l'aide technique de la direction de l'administration quant à la collecte et au traitement informatique. Enquête publiée il y 6 ans ! Depuis rien, ni sur le milieu ouvert ni d'ailleurs sur le milieu fermé, à l'exception d'une enquête sur la récidive des condamnés à perpétuité et une sur les placés sous surveillance électronique des premières années (5). Comment est-ce possible ?

L'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRLP) pourra-t-il jouer un rôle moteur dans ce domaine ? Ce serait de sa compétence. Ma courte expérience au sein de son conseil d'orientation (COR) m'amène, malheureusement, à en douter sérieusement, pour le court terme, tant il y a de résistances à coopérer du côté du Ministère de la Justice et des Libertés.

4^{ème} observation. Dans son avis du 21 mars 2011, au Garde des Sceaux, suite à l'affaire de Pornic, la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) passe, évidemment, sous silence l'existence d'une recommandation récente du Conseil de l'Europe sur le sujet. Elle se contente, sur la question statistique, de rappeler le diagnostic de l'inspection générale de 2006 sur APPI, application non « encore utilisée de façon optimale ». Enfin, le CSM se limite à quelques truismes sur la récidive (exemple : « la qualité du suivi des personnes condamnées [est un] élément fondamental de la lutte contre la récidive. Il ne pose aucunement la question de l'évaluation. En revanche, le CSM se soucie, à juste raison, de la question de la criminologie. Mais les termes choisis pour aborder cette question dénotent, chez ces magistrats, une profonde ignorance du sujet. Il y est question, en vrac, de « formation à la recherche en criminologie » (?) et de « dangerosité criminologique » à distinguer, bien entendu, de la « dangerosité psychiatrique », de « recherche criminologique » et « d'enseignement de la criminologique clinique », de la « dimension criminologique » de la prévention de la récidive, qui serait à distinguer de la « dimension sociale » de cette même prévention de la récidive, de la « formation théorique en matière de sociologie et de criminologie » des CPIP, ... comme si l'approche sociologique ne faisait pas partie intégrante de la criminologie. Pour sortir d'un tel galimatias, encore faudrait-il s'entendre sur les points suivants :

1. - Question de définition. La criminologie est l'étude scientifique du phénomène criminel et des réponses que la société lui apporte ou pourrait lui apporter.

2. - La criminologie n'est pas une discipline en soi, son objet nécessitant le concours de 5 disciplines ou familles de disciplines : le droit, les sciences médicales et du psychisme (médecine légale, psychiatrie, psychologie, médecine et neurobiologie), les sciences de la société (anthropologie, démographie pénale et statistiques, ethnologie, histoire, géographie, sciences économiques, science politique et sociologie), la police scientifique et technique (criminalistique) et la philosophie. C'est ce que j'ai appelé le **modèle du pentaèdre** criminologique, pyramide carrée à faces régulières dont la base serait la philosophie.

3. - Pour exercer utilement leur métier, les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation

n'ont pas à devenir des « criminologues », métier que nous aurions bien du mal à définir dans le contexte culturel français. Mais comme pour tous les acteurs de la scène pénale (policiers et gendarmes, magistrats, avocats, directeurs de prison, etc.), les CPIP devraient posséder une **culture criminologique** et avoir la possibilité de l'approfondir tout au long de leur vie professionnelle.

4. Dans le rapport établi par la mission « Villerbu » sur *La faisabilité, la mise en place et le développement des études, recherches et formations en criminologie* (juin 2010), nous avions, collectivement, établi une liste de **20 thèmes** qui nous paraissaient être au cœur de cette culture criminologique, nécessairement pluridisciplinaire, voire indisciplinaire. Ces thèmes étaient regroupés en 5 modules, le dernier module concernant des questions de méthodes :

I. - Criminologie générale

Théories générale du droit et phénomène criminel
Principes fondamentaux de droit pénal et de procédure pénale
Approche pluridisciplinaire du processus pénal
Histoire de la police, de la justice et du crime
Démographie pénale et approches statistiques
Philosophie et crime

II. - Déviances et contextes

Sociologie des comportements déviants
Contextes psychologiques et environnementaux
Le passage à l'acte chez l'enfant et l'adolescent
Violences et troubles mentaux
Les organisations criminelles
Réitération, récidive, désistement

III. - Réponses au phénomène criminel

Sociologie de la police et de la justice pénale
Réponses individuelles et collectives au phénomène criminel
Victimes et société
Politiques publiques de prévention et de sécurité et évaluations
Approche comparée des systèmes judiciaire, carcéral et sanitaire et évaluations

IV. - Les experts

Police scientifique et technique, criminalistique
Médecine légale et médecine publique
Justice et expertises

V. - Méthodes et pratiques

Rédaction d'un mémoire, stage pratique, formation à la lecture de la littérature scientifique anglo-saxonne dans le champ, formation à l'utilisation des banques de données

Cette définition, en extension, de la criminologie devrait donner satisfaction à tous les courants de pensée en la matière. Cet aspect du rapport de juin 2010 ne semble d'ailleurs pas avoir fait l'objet de critiques.

5. – Construire sur les ruines de la *Babel criminologique* ? (6). Universitaires, chercheurs, acteurs

expérimentés de la sécurité, de la justice et du soin, exerçant en France ou à l'étranger, peuvent être mobilisés pour assurer cette formation sur la base de leurs travaux scientifiques et/ou de leur expérience (7). Resterait à la communauté scientifique dans toute sa diversité, aux organisations professionnelles et aux pouvoirs publics à travailler, sérieusement, ensemble, à la mise en place des cadres nécessaires à cet enseignement.

Pierre V. Tournier

Notes

(1) Selon les informations recueillies auprès de cabinet du directeur de l'administration pénitentiaire, un document de présentation de cette recommandation est en cours d'élaboration pour une diffusion dont la date n'est pas encore arrêtée. Rappelons que la recommandation date de janvier 2011.

(2) Question écrite à Michel Mercier, 29 mars 2011. Mme Elisabeth Guigou attire l'attention de Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, sur l'absence d'études statistiques publiques concernant les services pénitentiaires d'insertion et de probation. Il est en effet étonnant de constater qu'il n'existe aucun indicateur de surpopulation en milieu ouvert, donnée pourtant déterminante pour définir les besoins de personnels d'insertion et de probation. Ainsi, le nombre de personnes placées et le nombre de mesures prises de chaque catégorie, au 1^{er} janvier 2010 et au 1^{er} janvier 2011, pour chaque SPIP (données locales) devraient être recensés et publiés. De même, le nombre de conseillers d'insertion et de probation en fonction dans chaque service devrait être également accessible.

(3) Carrasco V. et Timbart O., Les condamnés de 2007 en état de récidive ou de réitération, *Infostat Justice*, n°108, Ministère de la Justice, septembre 2010, 6 p.

(4) Tournier P-V. , Peines d'emprisonnement ou peines alternatives : quelle récidive ? *Actualité juridique. Pénal*, Les Editions Dalloz, 2005, n°9, 315-317.

Kensey (A.), Lombard (F.), Tournier (P.V.), coll. Mary (F-L.), *Sanctions alternatives à l'emprisonnement et « récidive ». Observation suivie, sur 5 ans, de détenus condamnés en matière correctionnelle libérés, et de condamnés à des sanctions non carcérales (département du Nord)*. Ministère de la Justice, Direction de l'administration pénitentiaire, Coll. Travaux & Documents, n°69, 2005, 308 pages.

(5) Benaouda (A.), Kensey (A.), La récidive des condamnés à la perpétuité, *Cahiers d'Études Pénitentiaires et Criminologiques*, 24, 2008.

Benaouda (A.), Kensey (A.), Lévy (R.), La récidive des premiers placés sous surveillance électronique, *Cahiers d'Études Pénitentiaires et Criminologiques*, 33, 2010

(6) Tournier (P.V.), sous la direction de, *La Babel criminologique. Formation et recherche sur le phénomène criminel : sortir de l'exception française ? Colloque du 3 février 2009, au siège du CNRS*, Editions L'Harmattan, coll. Criminologie, 2009, 296 p.

(7) Nous le prouvons, modestement, depuis 4 ans, dans le cadre de l'école de criminologie mise en place à l'Université Paris 1 en coopération avec l'Association APCARS.