

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 concerneront 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 à 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 sentencielle.

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 efficacité 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.

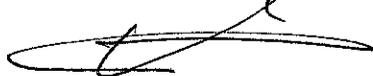
Si une évolution globale de cet outil est envisageable à long terme, il est souhaitable d'amorcer dès à présent la fiabilisation des données qui y sont enregistrées afin de pouvoir mettre en place les outils statistiques nécessaires au bon fonctionnement des SPIP.

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 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.

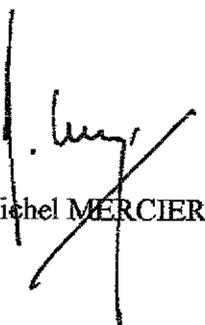
Le groupe de travail pourra utilement faire le bilan des actuelles expérimentations de la prise en charge des condamnés selon des modalités classées en cinq typologies (la segmentation), définies selon les conclusions d'un diagnostic à visée criminologique, document d'évaluation fondé sur l'analyse des 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.

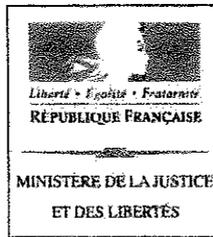
Les travaux engagés devront être achevés le 30 avril 2011.

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 procureur général, l'expression de ma considération distinguée.



Michel MERCIER



Paris, le 23 février 2011

LE GARDE DES SCAUX,
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.

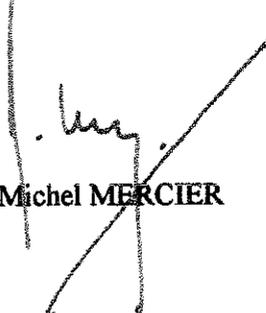
Le groupe de travail pourra utilement faire le bilan des actuelles expérimentations de la prise en charge des condamnés selon des modalités classées en cinq typologies (la segmentation), définies selon les conclusions d'un diagnostic à visée criminologique, document d'évaluation fondé sur l'analyse des 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 (PMJI), 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 nationale 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 réglementaire

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 révélera 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 attache 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 vœux. 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 coeur 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 individuel 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 *rétrospective*, 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 a 6 ans ! Depuis rien, ni sur le milieu ouvert ni d'ailleurs sur le milieu fermé, à l'exception d'une enquête sur la récurrence 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 (ONDRP) 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 récurrence (exemple : « la qualité du suivi des personnes condamnées [est un] élément fondamental de la lutte contre la récurrence. 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 criminologie clinique », de la « dimension criminologique » de la prévention de la récurrence, qui serait à distinguer de la « dimension sociale » de cette même prévention de la récurrence, 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 avons, 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
Rétération, 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 Éditions 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.