

DOSSIER DE PRESSE

PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION RELATIF A L'EXECUTION DES PEINES

MERCREDI 23 NOVEMBRE 2011

UNE LOI DE PROGRAMMATION POUR GARANTIR L'EXECUTION EFFECTIVE DES PEINES DANS DES DELAIS RAISONNABLES ET AMELIORER LA PREVENTION DE LA RECIDIVE

Le ministère de la Justice et des Libertés s'est fortement mobilisé depuis un an, plaçant la question de l'exécution effective des peines prononcées par les juridictions au cœur de ses priorités.

- Dès février 2011, un **plan national d'exécution des peines** a été mis en œuvre. Des contrats d'objectifs ont été signés avec les 14 juridictions dans lesquelles le nombre de peines d'emprisonnement non encore exécutées était le plus élevé. **Le nombre de peines en attente d'exécution est passé de 100 000 au mois de janvier à près de 85 000 au mois de juin.**
- Au mois de mars, Michel Mercier a engagé une réflexion sur l'organisation des **services de l'application des peines et des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP)**. Les groupes de travail mis en place ont analysé leur fonctionnement, leurs charges et leurs méthodes de travail afin de déterminer les moyens nécessaires à l'exercice de leurs missions.
- Dans le même temps, une mission d'audit sur le fonctionnement et l'organisation des SPIP, confiée conjointement à l'Inspection générale des finances (IGF) et à l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ), a confirmé, dans les conclusions de son rapport, le bienfondé de l'évolution des missions confiées aux SPIP. **La loi de programmation intègre un grand nombre de préconisations formulées dans ce rapport.**
- Le garde des Sceaux a également encouragé le recours aux **travaux d'intérêt général (TIG)**. A la suite d'une circulaire adressée aux services insistant sur la nécessité de multiplier le nombre de postes de TIG, le ministère organisait le 14 juin 2011 le premier Forum du TIG et une journée nationale du TIG le 11 octobre pour mobiliser de nouveaux partenaires (élus, représentants d'associations et d'entreprises chargées d'une mission de service public).
- Le placement sous surveillance électronique **a été encouragé**. Ainsi, au 1^{er} novembre 2011, plus de 7 886 personnes étaient placées sous bracelet électronique (soit une augmentation de plus de + **50 %** en un an).

Si le nombre de peines en attente d'exécution a baissé de plus de 15 % depuis le début de l'année grâce aux mesures mises en œuvre, il apparaît indispensable de poursuivre les efforts entrepris pour garantir l'exécution effective de toutes les peines dans des délais raisonnables. A défaut, celles-ci perdent leur sens aux yeux de la personne condamnée et de sa victime.

Dans ce contexte, **le président de la République a demandé au Gouvernement, à l'occasion de l'inauguration du centre national d'évaluation de Réau (77) le 13 septembre dernier, d'établir un projet** visant à donner à la Justice les moyens nécessaires pour :

- **garantir l'effectivité de l'exécution des peines,**
- **renforcer les dispositifs de prévention de la récidive,**
- **améliorer la prise en charge des mineurs délinquants.**

C'est l'ambition du projet de loi de programmation présenté ce jour en conseil des ministres par Michel MERCIER, garde des Sceaux, ministre de la Justice et des Libertés.

RENFORCER LES SERVICES DE L'APPLICATION ET DE L'EXECUTION DES PEINES

1. DES MOYENS HUMAINS SUPPLEMENTAIRES

Le législateur est intervenu à plusieurs reprises pour améliorer l'exécution des peines et garantir une meilleure prévention de la récidive. Les récentes réformes ont notamment favorisé l'instauration de la surveillance électronique de fin de peine pour les détenus n'ayant bénéficié d'aucun aménagement de peine et auxquels il est indispensable d'éviter une « sortie sèche », et le développement de mesures de sûreté susceptibles d'être prononcées en fin de peine lorsque la dangerosité de la personne incarcérée peut laisser craindre un risque de récidive.

Ces évolutions ont modifié en profondeur la nature des missions confiées aux services de l'aménagement des peines.

Tirant les conséquences des préconisations des groupes de travail mis en place en mars 2011, qui estimaient que **le nombre de dossiers suivis par un JAP devait être compris entre 700 et 800**, le projet de loi de programmation prévoit la création de **120 postes de magistrats dans les services de l'application et de l'exécution des peines** (pour rappel, 375 JAP sont actuellement en activité) **et de 89 emplois de greffiers**.

2. FIABILISER LES SYSTEMES D'INFORMATION POUR GARANTIR LA CONTINUTE DANS LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES CONDAMNEES

Le ministère de la Justice et des Libertés a fortement investi pour améliorer l'organisation de ses services et moderniser ses outils.

- Le rapport conjoint IGF-IGSJ a mis en évidence la nécessité d'améliorer l'**Applicatif de suivi des personnes placées sous main de justice (APPI)** afin notamment d'éviter les discontinuités dans le suivi des personnes placées sous main de justice entre le milieu fermé et le milieu ouvert (exemple d'une peine de prison partiellement assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve).
- **De manière plus globale, l'interconnexion de l'application Cassiopée** avec l'ensemble des applications utilisées par les acteurs de la chaîne pénale doit être menée à bien à horizon 2015. Ces différents interfaçages vont enrichir l'outil statistique sur l'exécution des peines et ainsi favoriser la mise en place de politiques pénales adaptées.
- Le **casier judiciaire** sera modernisé en 2013 et 2014 pour assurer une dématérialisation complète des extraits de condamnation.

284 M€ de crédits d'investissement sont programmés au titre de ces différents projets.

3. GENERALISER LES BUREAUX D'EXECUTION DES PEINES

Les bureaux d'exécution des peines (BEX) favorisent la mise à exécution de certaines peines dès la fin de l'audience (paiement d'une amende, retrait du permis de conduire...).

Le fonctionnement des BEX est cependant souvent limité à certaines audiences et les horaires d'ouverture au public ne sont pas toujours suffisants.

L'efficacité des BEX justifie leur **implantation dans toutes les juridictions**, y compris aux cours d'appel et à toutes les audiences en élargissant les plages horaires d'ouverture.

Des aménagements seront nécessaires dans certaines juridictions afin par exemple d'abriter les permanences des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse pour les BEX mineurs.

Les besoins des juridictions sont évalués à **207 emplois de greffiers et de fonctionnaires**.

Des **crédits d'investissement à hauteur de 15,4 M€** sont par ailleurs programmés.

FOCUS SUR LES BUREAUX D'AIDE AUX VICTIMES

Les victimes sont particulièrement concernées par l'exécution des décisions rendues, qu'il s'agisse de l'indemnisation de leur préjudice ou bien encore des mesures destinées à les protéger (interdiction faite au condamné d'entrer en contact avec elle par exemple).

Le plan national de prévention de la délinquance et de l'aide aux victimes 2010-2012 a prévu la **création de 50 bureaux d'aide aux victimes (BAV)** - 38 bureaux déjà créés - au sein des principaux tribunaux de grande instance.

Assumant une mission dont l'utilité est largement reconnue, **les BAV doivent être généralisés** afin de garantir un égal accès de toutes les victimes à ce dispositif.

Près de **140 BAV seront créés**, pour un coût de fonctionnement annuel total s'élevant à **2,8 M€**

ACCROITRE LE PARC CARCERAL ET MODERNISER LA CLASSIFICATION DES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES

1. 80 000 PLACES DE PRISON EN 2017

Le projet de loi prévoit de renforcer le programme pénitentiaire annoncé au mois de mai en **fixant un objectif de 80 000 places disponibles en 2017**.

- Les projections du ministère de la Justice et des Libertés estiment en effet que la population sous écrou s'éleva à **96 000 personnes** en 2017 (**dont 16 000 seront placées sous surveillance électronique**).
- Si l'action engagée depuis plusieurs années a permis de ramener le taux de surpopulation carcérale de 124,2 % en octobre 2008 à 113,4 % en octobre 2011, la situation justifie de poursuivre de manière vigoureuse les efforts entrepris.

Avec un parc pénitentiaire de 57 268 places pour plus de 64 711 détenus et près de 85 000 peines en attente d'exécution, il apparaît clairement que la France ne dispose pas d'un nombre suffisant de places de prison.

Une **analyse comparée** de la situation des différents pays membres du Conseil de l'Europe laisse d'ailleurs clairement observer que, contrairement à une idée reçue, le taux de détention et la capacité carcérale en France sont inférieurs à ceux relevés dans les autres pays.

Taux de détention pour 100 000 habitants

Allemagne	89,3
France	96
Pays-Bas	98,8
Belgique	101,4
Italie	106,6
Roumanie	125,7
Moyenne CE	143,8
Royaume-Uni	152,3
Espagne	173,1
Pologne	200,3

Capacité pour 100 000 habitants

Italie	71,8
Belgique	78,9
France	83,5
Pays-Bas	83,8
Allemagne	96,8
Espagne	113,1
Moyenne CE	138
Royaume-Uni	155
Roumanie	159
Pologne	221,5

2. AJUSTER LES PROGRAMMES DEJA ENGAGES ET CONSTRUIRE DES STRUCTURES DEDIEES AUX COURTES PEINES

FINALISATION DU PROGRAMME DIT « 13 200 » ET DENSIFICATION DU NOUVEAU PROGRAMME IMMOBILIER (NPI)

- **Le programme 13 200**, prévu dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation de la justice de 2002, sera achevé et permettra de disposer de près de 5 000 nouvelles places.

Il sera modifié sur deux points :

- la capacité d'accueil **des établissements dits « nouveau concept »**, comprenant des unités d'hébergement pour courtes peines adossées aux établissements classiques, sera augmentée, passant de 90 places initialement prévues à 150 places.
- **4 centres de semi-liberté seront adjoints au programme**, soit 270 places supplémentaires.

- **Le nouveau programme immobilier pénitentiaire**, annoncé par le garde des Sceaux en mai 2011, sera densifié. La **capacité moyenne des établissements sera augmentée, passant de 532 à 650 places.**

Ce programme permettra ainsi de créer 9 500 places supplémentaires.

CONSTRUCTION DE STRUCTURES DEDIEES AUX COURTES PEINES

Le parc pénitentiaire ne dispose pas suffisamment de **structures spécifiques pour les personnes condamnées à de courtes peines** qui sont généralement hébergées dans les maisons d'arrêt et par la même confrontées à des profils parfois bien différents.

Il apparaît indispensable de faire évoluer le parc carcéral afin de disposer, rapidement et en nombre suffisant, d'établissements à **sécurité allégée** offrant des conditions d'exécution de peine plus adaptées à **une démarche de prévention de la récidive** et spécialement conçus pour accueillir des individus ne représentant pas la même dangerosité que les condamnés à des peines plus longues. A titre indicatif, 50 % des peines en attente d'exécution sont inférieures ou égales à 3 mois.

FOCUS SUR LA CONSTRUCTION D'ETABLISSEMENTS ET QUARTIERS « COURTES PEINES »

Ces **structures pour les condamnés à de courtes peines** pourront être adossées à des établissements classiques, avec une capacité de 150 places, ou prendre la forme d'établissements autonomes pouvant accueillir 190 détenus.

La conception de ce programme intégrera des contraintes de sécurité allégées. Le coût d'une place dans un quartier pour courtes peines sera de 40 % inférieur à celui d'un établissement classique.

Le taux d'encadrement, adapté à la faible dangerosité des personnes détenues, sera inférieur de moitié de celui d'un établissement classique.

3. UNE NOUVELLE CLASSIFICATION DES ETABLISSEMENTS

La construction rapide de places d'un nouveau type permettra de rompre avec l'uniformité de la prise en charge et de ne plus imposer à tous des contraintes de sécurité conçues pour des profils plus dangereux. Ce faisant, le risque de désocialisation et de récidive sera amoindri. En conséquence, la **classification des établissements pénitentiaires sera revue.**

A ce jour, le Code de procédure pénale ne distingue que les maisons d'arrêt et les établissements pour peines (centres de détention et maisons centrales).

Il sera substitué à cette classification une nouvelle typologie distinguant :

- **les établissements à sécurité renforcée,**
- **les établissements à sécurité normale,**
- **les établissements à sécurité adaptée,**
- **les établissements à sécurité allégée.**

Cette nouvelle classification favorisera la différenciation des régimes et l'élaboration de parcours d'exécution des peines pour chaque condamné prévues par **la loi pénitentiaire.**

4. SYNTHÈSE

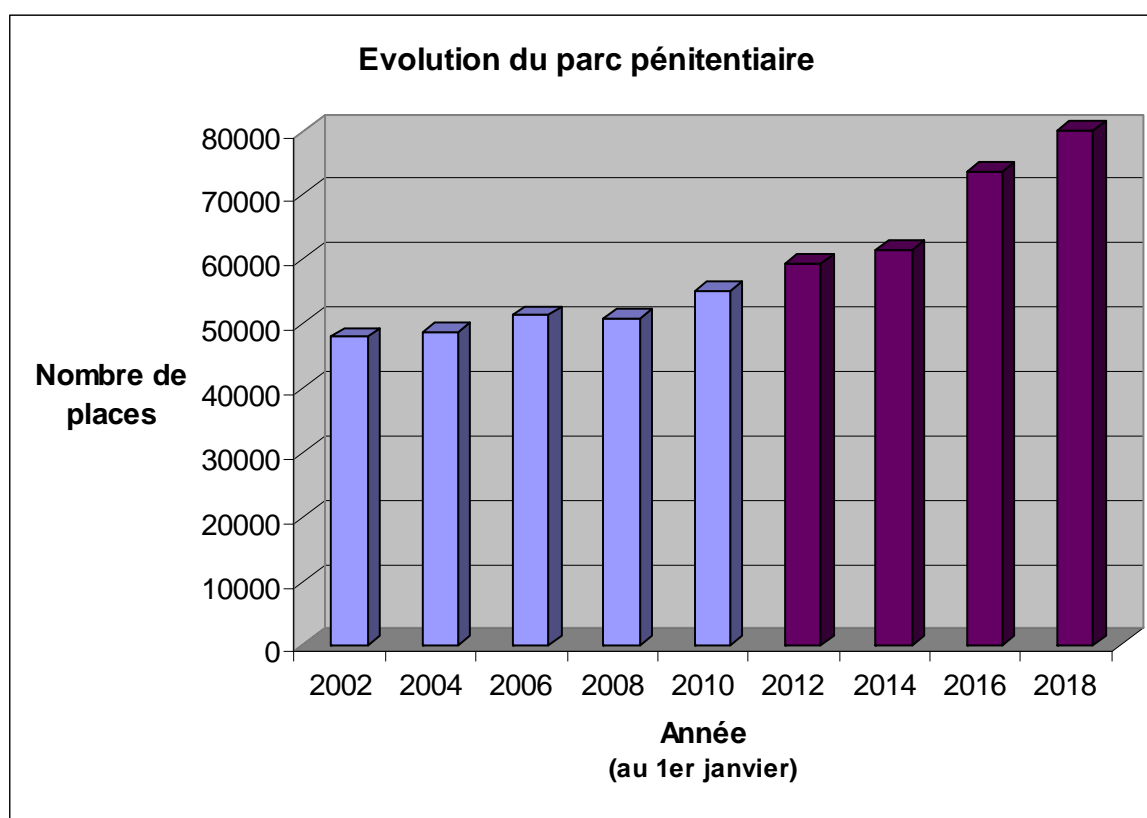
Le coût d'investissement total du volet immobilier pénitentiaire est chiffré à **3,08 milliards d'euros pour la construction des places nouvelles**. Ce coût d'investissement sera en partie lissé au-delà de 2017, dans la mesure où certains établissements seront construits sous forme de **partenariat public-privé**.

Compte tenu du calendrier de construction des nouveaux établissements et de leur ouverture, l'impact budgétaire global (y compris les créations d'emplois) sera très limité sur les deux premières années de la loi de programmation (2013 et 2014), et sera concentré sur la période 2015-2017.

La mise en place des moyens budgétaires nouveaux nécessaires à la réalisation des objectifs de la loi de programmation se fera donc dans le plein respect du cadre budgétaire fixé par l'actuelle loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

Tableaux synthétiques :

Années	2013	2014	2015	2016	2017	Total
NPI renforcé		934	3 753	5 911	5 937	16 535
Etablissements et quartiers pour courtes peines				3 768	2 079	5 847
Quartiers « nouveau concept » densifiés			1 650			1 650
Centres de semi-libertés	60	90	120			270
Etablissement spécialisé					95	95
Total des places brutes programmées	60	1 024	5 523	9 679	8 111	24 397



PREVENIR LA RECIDIVE

La prévention de la récidive sera renforcée par la mise en place d'outils visant à mieux évaluer le profil des personnes condamnées, le développement de pratiques innovantes de prise en charge des délinquants ainsi que la réorganisation et le renforcement des services d'insertion et de probation (SPIP) afin d'améliorer le suivi des condamnés en milieu ouvert et en milieu fermé.

1. MIEUX EVALUER LE PROFIL DES PERSONNES CONDAMNEES

GENERALISER LE DIAGNOSTIC A VISEE CRIMINOLOGIQUE (DAVC) ET LE SUIVI DIFFERENCIE DANS LES SPIP

Préalablement à la mise en place d'un régime de détention adapté et d'un parcours d'exécution des peines orienté vers la réinsertion, il importe de conduire une évaluation rigoureuse et systématique de chaque condamné. Construit avec les professionnels de la filière, le DAVC est la formalisation de ce travail d'évaluation.

Expérimenté avec succès dans trois sites, il doit faire **l'objet d'une généralisation**. Les données de ce diagnostic seront utilisables par les parquets et les services d'application des peines.

CREER TROIS NOUVEAUX CENTRES NATIONAUX D'EVALUATION

L'évaluation approfondie des condamnés à une longue peine, qui présentent un degré de dangerosité supérieur, doit être développée en début de parcours et en cours d'exécution. Ce travail est actuellement réalisé au Centre national d'évaluation de Fresnes et, depuis septembre, à Réau.

Le nombre de ces structures, qui accomplissent un travail essentiel dans la prévention de la récidive criminelle doit être augmenté.

Le projet de loi prévoit 3 nouveaux CNE et la création de **50 emplois**.

AUGMENTER LE NOMBRE D'EXPERTS PSYCHIATRES JUDICIAIRES

Les lois de procédure pénale récentes ont multiplié les cas d'expertise psychiatrique obligatoire afin d'assurer une meilleure évaluation de la dangerosité des auteurs d'infractions et établir s'ils peuvent faire l'objet d'un traitement.

Cependant, le nombre d'experts psychiatres n'a pas suivi l'augmentation du nombre d'expertises psychiatriques réalisées entre 2002 et 2009.

Afin de réduire les délais d'accomplissement des missions, trois mesures incitatives seront prises :

- **une indemnité** complémentaire pour perte de ressources sera versée lorsque l'expertise sera confiée à un praticien libéral,
- un **système de bourses** pour les internes de médecine psychiatrique sera mis en place,
- et une **forme de tutorat** sera développée.

2. DES PRATIQUES INNOVANTES DE PRISE EN CHARGE DES DELINQUANTS

GENERALISER LES PROGRAMMES DE PREVENTION DE LA RECIDIVE

Les programmes de prévention de la récidive, tels que des groupes de parole adaptés à la nature des infractions reprochées, seront généralisés. Ils seront élaborés par une équipe pluridisciplinaire.

CREER UN SECOND ETABLISSEMENT SPECIALISE DANS LA PRISE EN CHARGE DES DETENUS SOUFFRANT DE TROUBLES GRAVES DU COMPORTEMENT

Un deuxième établissement (95 places) spécialisé dans la prise en charge des détenus souffrant de troubles graves du comportement sera construit sur le modèle de celui de Château-Thierry.

S'ASSURER DE L'EFFECTIVITE DES SOINS

En milieu fermé

La loi du 10 mars 2010 a posé, dans le cadre de l'injonction de soins suivie en milieu ouvert, **l'obligation pour le médecin du condamné d'informer par l'intermédiaire du médecin coordonnateur le JAP** de l'arrêt des soins qui interviendrait contre son avis.

Cette obligation sera étendue, sous une forme adaptée, aux soins qui doivent être suivis en milieu fermé, ce qui permettra au magistrat de se prononcer en pleine connaissance de cause sur le retrait ou l'octroi de réductions de peine ou le prononcé d'un aménagement de peine.

En milieu ouvert

La mise en œuvre effective d'une injonction de soins nécessite la désignation par le JAP d'un médecin coordonnateur. Cependant, au 1^{er} septembre 2011, seuls 237 médecins coordonnateurs étaient répartis – inégalement – sur le territoire national pour 5 398 injonctions de soins en cours.

Pour garantir la mise à exécution effective de toutes ces mesures, 119 médecins coordonnateurs supplémentaires sont nécessaires.

L'indemnité forfaitaire perçue par les médecins coordonnateurs désignés par le JAP actuellement fixée à 700 € bruts par an et par personne, sera **revalorisée et portée à 900 € bruts**. Un **système de bourse** sera également mis en place pour les internes en médecine.

3. RENFORCER LE SUIVI EN MILIEU OUVERT ET EN MILIEU FERME

Les SPIP ont un rôle essentiel à jouer dans la politique de prévention de la récidive en assumant le **suiti des personnes incarcérées ainsi que celui des 175 000 personnes placées en milieu ouvert**. Ils font l'objet de mesures spécifiques dans le projet de loi de programmation.

RECENTRER LES CONSEILLERS D'INSERTION ET DE PROBATION SUR LE SUIVI DES PERSONNES CONDAMNEES

En prévoyant de confier les enquêtes pré-sentencielles au secteur associatif habilité le projet de loi permettra aux conseillers d'insertion et de probation de se recentrer sur le suivi des personnes condamnées.

L'équivalent de **130 emplois de conseiller d'insertion et de probation** pourra ainsi être redéployé.

REORGANISER LES SPIP

- Pour assurer une prise en charge régulière et homogène de toutes les personnes placées sous main de justice, l'organisation et les méthodes de travail des SPIP, qui ont connu ces dernières années une forte évolution de leur activité, seront modernisées.

Plusieurs mesures y concourront comme l'élaboration d'un **référentiel d'activité** afin de préciser les missions des SPIP, l'établissement d'un **organigramme de référence** ou bien encore la mise en place d'**indicateurs fiables de mesure de la charge de travail et des résultats**.

- L'activité des SPIP connaît de façon structurelle des variations sensibles liées à l'activité judiciaire et aux caractéristiques de gestion des ressources humaines de la filière insertion et probation. Pour y faire face, des équipes mobiles seront constituées, conformément aux préconisations du rapport de l'IGF et de l'IGSJ, **pour renforcer les services d'insertion et de probation en cas de pic d'activité et introduire plus de souplesse dans la gestion des effectifs**.

A ce titre, **88 emplois** seront créés dès 2013. De plus, la réorganisation des SPIP sera accompagnée de la création de **103 emplois de psychologues**.

GARANTIR UNE MEILLEURE PRISE EN CHARGE DES MINEURS DELINQUANTS

1. REDUIRE LES DELAIS DE PRISE EN CHARGE DES MESURES EDUCATIVES

Pour être efficace, la mesure prononcée par le juge doit être mise à exécution rapidement.

Le projet de loi de programmation **impose une prise en charge du mineur par le service éducatif dans un délai de cinq jours** à compter de la date du jugement.

Une telle réduction des délais nécessite un renforcement ciblé des effectifs éducatifs de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), notamment dans 29 départements retenus comme prioritaires.

La création de 120 emplois d'éducateurs est programmée et devra intervenir dès 2013 pour une mise en œuvre de la mesure au 1^{er} janvier 2014.

2. ACCROITRE LA CAPACITE D'ACCUEIL DANS LES CENTRES EDUCATIFS FERMES (CEF)

Depuis leur création, les CEF ont montré qu'ils étaient des outils efficaces contre la réitération et qu'ils offraient une réponse pertinente aux mineurs les plus ancrés dans la délinquance.

La loi du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs élargit les conditions de placement en CEF et rend nécessaire la création de 20 établissements supplémentaires. Dans un souci d'optimisation des moyens existants, ils seront créés par transformation de foyers d'hébergement existants.

La création de 90 emplois d'éducateurs est programmée à ce titre, dont 60 seront ouverts par anticipation, dès le budget 2012 dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 10 août 2011.

3. DEVELOPPER UN SUIVI PEDOPSYCHIATRIQUE DANS LES CENTRES EDUCATIFS FERMES

Les particularités des mineurs présentant des troubles du comportement caractéristiques (relations violentes et mise en échec de toute solution les concernant) imposent une prise en charge concertée qui repose sur une articulation soutenue entre les services de la PJJ et les dispositifs psychiatriques de proximité.

A ce jour, 13 CEF ont été renforcés en moyens de suivi pédopsychiatrique entre 2008 et 2011 et les premiers résultats montrent une diminution significative des incidents.

Au vu de ces résultats, **ce dispositif sera étendu à 25 centres éducatifs fermés supplémentaires.**

La création de 37 emplois équivalent temps plein est programmée à ce titre.