

Circulaire du 10 mai 2011 relative au développement de la surveillance électronique de fin de peine

NOR : JUSK1140036C

Le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés

à

Pour attribution

Madame et Messieurs les directeurs interrégionaux des services pénitentiaires

Monsieur le directeur interrégional, chef de la mission des services pénitentiaires d'Outre-mer

Monsieur le Directeur de l'École nationale d'administration pénitentiaire

Mesdames et Messieurs les directeurs et chefs d'établissements pénitentiaires

Mesdames et Messieurs les directeurs fonctionnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation

Pour information

Mesdames et Messieurs les procureurs généraux près les cours d'appel et les procureurs de la République près les tribunaux supérieurs d'appel

Mesdames et Messieurs les premiers présidents près les cours d'appel et les présidents des tribunaux supérieurs d'appel

Textes de référence:

articles 723-28, D.77, D. 147-30-19 à D.147-30-61 du code de procédure pénale.

Au 1^{er} avril 2011, près de 72.000 personnes étaient placées sous écrou sur le territoire national dont plus de 64.000 étaient détenues. On observe une augmentation de 4% de la population écrouée détenue entre avril 2010 et avril 2011.

Ce constat ne rend que plus opportun le recours aux dispositions de la loi du 24 novembre 2009 relatives aux aménagements de peine ainsi que celles instaurant la surveillance électronique de fin de peine (SEFIP).

Les aménagements de peine sous écrou ont, pour leur part, connu une augmentation remarquable de plus de 18% au cours des douze derniers mois et de 33 % au seul titre du placement sous surveillance électronique (PSE).

Ces résultats sont la traduction de l'action forte conduite depuis plusieurs années par les acteurs concernés de la chaîne pénale. Les services pénitentiaires d'insertion et de probation ont joué un rôle essentiel en tant que force de proposition de ces mesures d'aménagement de peine.

En réaffirmant le principe de l'aménagement des peines, en élargissant les seuils et les critères d'éligibilité à ces mesures, et enfin, en instaurant une procédure simplifiée d'aménagement de peine (PSAP), le législateur a entendu favoriser la poursuite de cette politique.

La PSAP est encore peu utilisée, la procédure prévue par l'article 712-6 du code de procédure pénale demeurant majoritairement privilégiée. Une réflexion devra, à terme, être conduite pour dresser un bilan de ce dispositif venu se substituer à la nouvelle procédure d'aménagement de peine (NPAP).

La loi a affirmé le principe selon lequel toute personne détenue condamnée à une peine d'une durée inférieure ou égale à 5 ans, si aucun aménagement de peine n'a pu être préalablement mis en œuvre, doit exécuter la fin de sa peine (4 mois au plus) sous surveillance électronique.

Le contexte actuel de gestion des personnes détenues sur le territoire national confirme la nécessité d'une forte mobilisation en faveur de cette procédure novatrice qui induit une adaptation des pratiques professionnelles et de l'organisation des services.

Je mesure l'investissement important, pour l'ensemble des personnels pénitentiaires concernés, qu'a déjà impliqué depuis le début de cette année, la mise en œuvre de ce nouveau dispositif.

L'Administration centrale, et plus particulièrement la sous direction des personnes placées sous main de justice (PMJ), a accompagné vos services avant l'entrée en vigueur de la SEFIP et de la PSAP. Plusieurs circulaires, dont celle du 3 décembre 2010 commune à la DACG, à la DAP et à la DPJJ relative à la SEFIP, ont été publiées, des trames ont été mises à leur disposition, ainsi qu'une boîte structurelle destinée aux personnels d'encadrement des services pénitentiaires d'insertion et de probation¹ tandis que les bureaux concernés de la sous direction PMJ ont rencontré vos équipes pour les aider à l'appropriation de ces nouvelles procédures.

L'évolution et les conditions de mise en œuvre de la SEFIP – comme de la PSAP – font l'objet d'un suivi très régulier afin d'identifier les difficultés rencontrées, poursuivre l'accompagnement de vos services et envisager toute évolution utile à l'amélioration de l'efficacité de cette procédure.

L'analyse des premiers résultats justifie un certain nombre de recommandations touchant à la finalité de la SEFIP, la fluidité du processus d'instruction des dossiers s'agissant notamment de l'accessibilité des formulaires sous APPI, l'articulation PSAP-SEFIP, ou la bonne coordination des actions du service pénitentiaire d'insertion et de probation et du Parquet sous l'autorité duquel la SEFIP est mise en œuvre.

➤ Ainsi, les personnels pénitentiaires appelés à mettre en œuvre la SEFIP doivent être parfaitement informés de la finalité de cette mesure novatrice telle qu'elle résulte des dispositions législatives et réglementaires précisées par la circulaire commune DACG, DAP et DPJJ en date du 3 décembre 2010.

L'intitulé même du décret d'application du 27 octobre 2010 « relatif aux modalités d'exécution des fins de peines d'emprisonnement en l'absence de tout aménagement de peine » définit clairement des objectifs qui lui sont assignés en application de la loi.

Il doit être rappelé que la SEFIP n'est pas un nouveau type d'aménagement de peine. Aucun projet préalable d'insertion n'est exigé : cette mesure doit ainsi être exclusivement envisagée comme une modalité d'exécution de peine qui ne doit pas entrer en concurrence avec les mesures d'aménagement de peine. Il s'agit en effet d'une mesure subsidiaire que le directeur fonctionnel des services pénitentiaires d'insertion et de probation (DFPIP) doit mettre en œuvre, sous l'autorité du procureur de la République, en cas d'impossibilité d'initier une procédure d'aménagement de peine, sous réserve que l'un des quatre critères prévus par la loi n'y fasse pas obstacle. Elle constitue un retour progressif vers la liberté et se distingue aussi clairement de l'aménagement de peine par les durées des sorties très restreintes qui sont autorisées.

Bien que conçue comme subsidiaire, cette procédure n'en concerne pas moins un nombre important de personnes détenues ce qui, au regard de l'augmentation actuelle de la population pénale hébergée, confirme l'opportunité de cette modalité d'exécution de la peine dans l'intérêt même des personnes condamnées qui bénéficient ainsi, dans les semaines qui précèdent leur fin de peine, d'un retour progressif à la liberté.

La SEFIP est donc un dispositif prioritaire dans le champ de l'exécution des fins de peines au profit des personnes condamnées à une peine égale ou inférieure à 5 ans dès lors que la voie de l'aménagement de peine n'a pas ou ne peut aboutir.

➤ L'administration centrale s'emploie à ce que, dans les meilleurs délais, les trames actuellement utilisées soient introduites dans les modules PSAP et SEFIP en cours d'intégration dans l'application informatique APPI. De même, la sous direction PMJ s'attache à clarifier, avec les acteurs concernés, le statut des personnes placées sous SEFIP tant à l'égard de Pôle Emploi que s'agissant des prestations de sécurité sociale ou du bénéfice de minima sociaux.

¹ Cette boîte structurelle a été mise à votre disposition (dap/pmjl/cyberjustice) pour vous permettre ainsi qu'aux personnels d'encadrement des SPIP de poser quotidiennement toutes les questions relatives à ces thématiques (PSAP-SEFIP) tant sur le plan juridique pratique que logistique. Les bureaux compétents de la sous-direction PMJ y apportent les réponses et restent à votre disposition pour vous aider à faire progresser ces dispositifs. Ces questions/réponses sont compilées dans deux tableaux conçus pour chacun des deux dispositifs PSAP et SEFIP, actualisés régulièrement et diffusés sur APNET (<http://intranet.justice.gouv.fr/site/apnet/index.php?rubrique=2193&ssrubrique=2211&article=40548>) afin de pouvoir être consultés par l'ensemble des personnels pénitentiaires. Ces outils sont notamment destinés à l'usage des départements insertion et probation et de l'encadrement des SPIP, afin qu'ils puissent aider les services à s'approprier ces mesures

➤ Par ailleurs, la fluidité recherchée passe par une bonne articulation entre la PSAP et la SEFIP.

Cela induit, comme déjà préconisé par la circulaire du 3 décembre 2010, que la SEFIP soit envisagée dans le parcours d'exécution de la peine de la personne détenue dès « l'entretien arrivant », a fortiori lorsque celle-ci est incarcérée pour une courte peine d'emprisonnement et qu'il apparaît, dès le début de son incarcération, qu'aucun projet d'insertion ou de réinsertion ne pourra être mis en place et motiver un aménagement de peine.

J'appelle votre attention sur le fait que 70% des personnes condamnées incarcérées au cours du premier trimestre 2011, l'ont été pour une durée inférieure ou égale à 6 mois et 40% d'entre eux pour une durée inférieure à 3 mois.

Ces délais très contraints ont pour conséquence de donner une visibilité rapide sur la capacité à s'engager ou non sur la voie de l'aménagement de peine. Ils justifient également, en amont, une bonne coordination entre le greffe de l'établissement pénitentiaire et le service pénitentiaire d'insertion et de probation, afin que soit transmise à ce dernier la liste des personnes éligibles à jour de leur situation pénale.

Enfin, ce contexte contraint impose aussi que les éléments d'appréciation des critères d'exclusion soient définis le plus en amont possible, dans le respect de l'esprit et de la lettre des textes légaux applicables.

➤ La mise en œuvre de la SEFIP par le service pénitentiaire d'insertion et de probation s'effectuant sous l'autorité du procureur de la République, un certain nombre de vos services ont été destinataires d'instructions générales et ont parfois signé des protocoles définissant lesdits critères.

D'importantes disparités dans les pratiques et le contenu des instructions données ont été constatées.

La circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces en date du 10 mai 2011 adressée aux autorités judiciaires, et dont vous êtes destinataires pour information, rappelle « la volonté du législateur de donner un caractère quasi-systématique à cette modalité d'exécution des fins de peine d'emprisonnement ». Elle relève également qu'il n'y a pas lieu de « s'opposer à l'octroi d'une mesure de surveillance électronique de fin de peine à un condamné qui ne présenterait pas de gages d'insertion, critère inopérant dans ce cadre juridique ». Elle souligne enfin la nécessité que « des protocoles ou des instructions générales soient systématiquement rédigés pour permettre la mise en place de critères d'éligibilité à la mesure, clairs et ne dérogeant ni aux textes ni à l'esprit de la loi ».

Afin de rendre plus efficace le circuit d'instruction des dossiers, vous pourrez utilement solliciter du parquet que les instructions générales formalisées vous soient adressées après une phase d'échanges et de concertation dont la commission d'exécution des peines peut constituer le cadre adapté. Cette phase doit permettre de déterminer les critères d'éligibilité à la mesure conformes aux objectifs des textes promulgués.

Je vous demande, eu égard à la situation de surpopulation pénale et aux enjeux qui s'y attachent, d'animer et de coordonner l'action menée par les DFPIP afin de soutenir et accroître l'effort engagé, en relation étroite avec les magistrats.

Les équipes de la sous-direction des personnes placées sous main de justice se tiennent à votre disposition pour organiser dans les prochaines semaines, à votre demande, des visioconférences ou des déplacements dans vos ressorts pour poursuivre l'accompagnement engagé depuis plusieurs mois.

Je vous demande de veiller à la diffusion de la présente circulaire et de me rendre compte de sa mise en œuvre et des difficultés rencontrées.

*Pour le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et des
Libertés,*

Par délégation,

Le Directeur de l'administration pénitentiaire,

Jean-Amédée LATHOUD