

Circulaire du 16 décembre 2011 relative aux attributions respectives du juge de l'application des peines, des autres magistrats mandants et du service pénitentiaire d'insertion et de probation et à leurs relations

NOR : JUSK1140065C

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

Pour attribution

Mesdames et messieurs les procureurs généraux près les cours d'appel

Mesdames et messieurs les procureurs de la République près les tribunaux de grande instance

Madame la directrice et Messieurs les directeurs interrégionaux des services pénitentiaires

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

Mesdames et messieurs les chefs et directeurs d'établissements pénitentiaires

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

Pour information

Mesdames et messieurs les premiers présidents des cours d'appel

Mesdames et messieurs les présidents des tribunaux de grande instance

Monsieur le directeur de l'Ecole nationale de la magistrature

Monsieur le directeur de l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire

Date d'application : immédiate

Textes sources :

- Articles D. 533-1 et D. 575 à D. 577 du CPP, dans leur rédaction issue du décret n° 2011-1876 du 14 décembre 2011 relatif aux attributions respectives du juge de l'application des peines, des autres magistrats mandants et du service pénitentiaire d'insertion et de probation et à leurs relations
- Décret n° 99-276 du 13 avril 1999 modifiant le code de procédure pénale (troisième partie : Décrets) et portant création des services pénitentiaires d'insertion et de probation
- Décret n° 2010-1638 du 23 décembre 2010 relatif aux emplois de directeur fonctionnel des services pénitentiaires d'insertion et de probation
- Décret n° 2010-1639 du 23 décembre 2010 portant statut particulier des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation
- Circulaire JUSKO840001C du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP
- Circulaire JUSA0922540C du 29 septembre 2009 relative à l'exécution et à l'aménagement des peines
- Circulaire JUSK1140051C du 8 novembre 2011 relative au diagnostic à visée criminologique (DAVC)
- Dépêche E3-08-QJ002 du 30 mai 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP

Introduction

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) ont été créés par le décret n° 99-276 du 13 avril 1999 pour succéder aux anciens comités de probation et d'assistance aux libérés, placés sous l'autorité du juge de l'application des peines (JAP), et aux services socio-éducatifs, placés sous l'autorité du chef d'établissement pénitentiaire. Le directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation est alors devenu le responsable hiérarchique des personnels du SPIP.

Depuis cette date, les SPIP ont dû s'adapter à un cadre législatif et réglementaire en constante évolution, qui a eu pour conséquence une extension du champ de leurs missions et une modification de leur intervention.

Définies aux articles D. 573 à D. 575 du CPP, ces missions s'articulent autour de trois axes majeurs : l'aide à l'insertion ou la réinsertion des personnes placées sous main de justice (PPSMJ), le contrôle des obligations qui sont imposées à ces dernières par l'autorité judiciaire et la prévention de la récidive.

Dans ce contexte, la circulaire du 19 mars 2008 visée en référence a permis d'harmoniser les méthodes d'intervention des SPIP.

Depuis cette date toutefois, plusieurs réformes ont été engagées.

D'ores et déjà :

- une réforme statutaire (décrets du 23 décembre 2010 visés en référence) qui a abouti au renforcement de l'encadrement au sein des SPIP, et qui a défini les compétences des directeurs fonctionnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation (DFSPIP) ;
- une réforme méthodologique (circulaire du 8 novembre 2011 visée en référence) qui a abouti à la mise en place d'une évaluation harmonisée au plan national des PPSMJ au travers du DAVC, et à l'optimisation des moyens de communication via le logiciel informatique « Application des Peines, Probation et Insertion » (APPI).

En outre, courant 2011, à la demande du garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, plusieurs groupes de travail et inspections ont analysé le suivi par le SPIP des PPSMJ, afin notamment de garantir la continuité de l'exécution des décisions de justice et renforcer la prévention de la récidive.

Dans ce cadre, le groupe de travail sur les modalités de prise en charge des personnes condamnées par les personnels pénitentiaires d'insertion et de probation, coprésidé par MM. CAMU et LEMAIRE, a déposé son rapport le 9 mai 2011.

Il a notamment formulé des préconisations relatives à l'articulation du périmètre des compétences entre le SPIP et l'autorité judiciaire. Celles-ci ont tendu à la définition des instructions particulières et à la promotion des bonnes pratiques dans les rapports entre le SPIP et l'autorité judiciaire.

Afin de tenir compte de ces préconisations, il est apparu nécessaire d'actualiser les textes réglementaires relatifs aux relations entre les SPIP et les autorités judiciaires et de mieux définir le périmètre de leurs compétences respectives.

Ainsi, par décret n° 2011-1876 du 14 décembre 2011, paru au Journal Officiel le 16 décembre 2011, les articles D. 575 à D. 577 du code de procédure pénale (CPP), relatifs aux attributions respectives du juge de l'application des peines, des autres magistrats mandants et du SPIP ont été modifiés.

Le principe du mandat judiciaire est réaffirmé, dans la mesure où les SPIP restent saisis par les autorités judiciaires, tant pour la préparation des décisions de justice à caractère pénal (article D. 574 alinéa 1 du CPP), que pour le contrôle et le suivi des personnes placées sous contrôle judiciaire (article D. 574 alinéa 2 du CPP) ou condamnées (article D. 574 alinéa 3 du CPP).

Si les JAP constituaient les interlocuteurs privilégiés des SPIP, ces derniers ont été progressivement conduits à travailler directement avec les procureurs de la République, dans le cadre des surveillances électroniques de fin de peine (SEFIP), des procédures simplifiées d'aménagement de peine (PSAP), ainsi que pour la mise en œuvre des travaux non rémunérés (TNR) et des stages de citoyenneté. De même, les SPIP ont été amenés à travailler avec les juges d'instruction et les juges des libertés et de la détention, dans le cadre des contrôles judiciaires et des assignations à résidence sous surveillance électronique (ARSE), ainsi que les juges des enfants, pouvant exercer les fonctions dévolues aux JAP pour les jeunes majeurs âgés de 18 à 21 ans.

C'est la raison pour laquelle il est dorénavant indiqué à l'article D. 576 du CPP que « le juge de l'application des peines, le procureur de la République et les autres magistrats mandants » déterminent les orientations générales relatives à l'exécution des mesures confiées au SPIP ainsi que celles relatives à l'exécution des peines privatives de liberté et évaluent leur mise en œuvre.

La commission d'exécution des peines, généralisée par la circulaire du 29 septembre 2009 visée en référence, constitue un cadre approprié à la détermination de ces orientations, qui peuvent notamment promouvoir la mise en œuvre d'actions spécifiques, adaptées aux choix de politique pénale.

L'expression « magistrats mandants », plus précise que l'expression « magistrats concernés » de l'ancien article D. 577 du CPP, permet d'une part de prendre en compte l'ensemble des magistrats susceptibles de confier le suivi d'une mesure au SPIP et d'autre part de limiter la possibilité de donner des instructions particulières au magistrat ayant confié le dossier au SPIP ou à celui qui en assure ultérieurement le suivi.

Il convient de préciser que cette double mission de l'autorité judiciaire s'applique tant au milieu ouvert qu'au milieu fermé, dont la bonne articulation est essentielle pour garantir la continuité des prises en charge.

De par leur positionnement hiérarchique, les chefs de juridiction conservent par ailleurs leur mission d'organiser la concertation entre les différents magistrats mandants (article D. 576 second alinéa du CPP).

S'agissant des SPIP, le nouvel article D. 575 du CPP consacre leur mission relative à la prévention de la récidive, sans pour autant remettre en cause celle visant à favoriser l'insertion ou la réinsertion des personnes détenues, inscrite aux articles D. 573 et D. 574 du CPP.

En conséquence, la présente circulaire s'attache à définir les instructions particulières adressées au SPIP par l'autorité judiciaire (1ère partie), à clarifier leurs rôles respectifs dans la définition et la mise en œuvre des modalités de prise en charge des PPSMJ (2ème partie) et à présenter les modalités de transmission des informations relatives à ces dernières entre le SPIP et l'autorité judiciaire (3ème partie).

1. La définition des instructions particulières adressées au SPIP par l'autorité judiciaire

Bien qu'étant pratiquées depuis longtemps, les instructions particulières n'avaient pas reçu jusqu'à ce jour de définition. L'ancien article D. 577 du CPP se contentait en effet de prévoir que « le juge de l'application des peines et les autres magistrats concernés communiquent, le cas échéant, pour chaque dossier dont ils saisissent le service, des instructions particulières pour le suivi de la mesure ».

S'efforçant d'en définir plus précisément le contour, l'alinéa premier de l'article D. 577 du CPP indique dorénavant que les instructions particulières sont « relatives à la finalité de la mesure et au contenu des obligations à respecter ».

Cette nouvelle rédaction répond à la préconisation n° 10 du rapport du 9 mai 2011 du groupe de travail précité, présidé par MM. CAMU et LEMAIRE, visant à ce que « les instructions particulières du juge portent sur les objectifs de la mesure et le contenu des obligations particulières et non sur les modalités de suivi qui relèvent du champ de compétence du SPIP » (page 7 du rapport).

Ainsi, les instructions particulières permettent notamment au magistrat mandant d'appeler l'attention du SPIP sur des comportements ou des problématiques posant une difficulté particulière, qu'il aurait par exemple identifiés à l'occasion d'un entretien ou à la lecture de pièces du dossier (expertises psychologique ou psychiatrique, enquête de personnalité, courriers de la partie civile...), et dont la prise en compte lui apparaîtrait nécessaire au bon déroulement de la mesure.

Le contenu et la finalité des obligations qui peuvent être précisés par instructions particulières portent notamment sur le montant des versements mensuels aux parties civiles qui sera exigé du condamné ou sur la nature exacte du suivi à mettre en œuvre dans le cadre d'une obligation de soins, en fonction de la pathologie repérée.

En revanche, parmi les modalités de prise en charge relevant de la compétence du SPIP figurent notamment la fréquence des rencontres ou, à titre complémentaire de ces dernières, la mise en place de programmes de prévention de la récidive. Ainsi, il n'appartient pas à l'autorité judiciaire de déterminer la fréquence des convocations devant le SPIP, le nom du conseiller qui sera chargé du dossier, le lieu des convocations, ou toute autre modalité de suivi ayant un impact sur l'organisation du service, tant au plan matériel qu'au plan des ressources humaines.

Afin de rester cohérent avec cette nouvelle délimitation des instructions particulières, l'article D. 533-1 du CPP, qui permettait au magistrat accordant une libération conditionnelle ou chargé de suivre une telle mesure de « préciser la périodicité des convocations du personnel du service pénitentiaire d'insertion et de probation désigné », a également été modifié.

Toutefois, cet article permet toujours au magistrat, « si la nature des faits commis par le condamné et sa personnalité le justifient », de solliciter, dans la décision d'octroi de libération conditionnelle ou par des instructions ultérieures, « un suivi renforcé de la part du service pénitentiaire d'insertion et de probation », mais sans fixer la périodicité des convocations.

2. Le SPIP définit et met en œuvre les modalités de prise en charge

Comme le précisait déjà la circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP, l'article D. 577 du CPP dispose désormais en son deuxième alinéa que « le service pénitentiaire d'insertion et de probation définit les modalités de la prise en charge des personnes placées sous main de justice et les met en œuvre, après en avoir avisé le magistrat mandant qui peut, le cas échéant, faire toutes observations utiles ».

Pour tenir compte des attributions du DSPIP, désormais mentionné dans l'intitulé du chapitre II du titre XI du livre V du code de procédure pénale (troisième partie : Décrets), le dernier alinéa de l'article D. 577 du CPP a également été modifié.

Dans la mesure où les SPIP sont responsables de la définition de ces modalités, ils doivent répondre aux observations que les magistrats sont susceptibles de formuler à leur sujet. Cet échange, expression du mandat judiciaire, doit favoriser la meilleure prise en charge possible. Pour autant, en cas de désaccord persistant, le choix définitif de la modalité de prise en charge appartient au DFSPIP. Les articles 740 et 763-1 du code de procédure pénale respectivement applicables au sursis avec mise à l'épreuve et au suivi socio-judiciaire permettent toutefois au juge de l'application des peines d'assurer lui-même le suivi de la mesure.

Il convient que les observations transmises par le magistrat au DFSPIP et la réponse de ce dernier figurent au dossier de la personne condamnée et fassent l'objet d'un enregistrement dans le logiciel APPI.

En outre, la mise en place du DAVC offre désormais la possibilité de définir des modalités de prise en charge sur la base d'évaluations établies à l'aide de critères objectifs, communs à tous. Une circulaire, fruit d'une large consultation, viendra préciser à court terme le contenu de ces différents types de prise en charge.

Par ailleurs, le suivi des mesures est garanti au magistrat mandant par l'accès continu dont il dispose au logiciel APPI, dans lequel sont intégrés les rapports et enquêtes rédigés par les personnels des SPIP, après validation de leur hiérarchie et destinés à l'autorité judiciaire.

Enfin, au sein de chaque SPIP, il appartient au directeur fonctionnel de dégager une politique de service cohérente et de la présenter aux autorités judiciaires, afin de faciliter la concertation nécessaire à la bonne exécution des mesures.

L'article D. 577 du CPP prévoit également en son dernier alinéa que « le juge de l'application des peines ou le magistrat mandant signale au directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation toute difficulté qu'il constate dans la prise en charge des mesures et, s'il y a lieu, demande au directeur du service précité qu'il lui adresse un rapport en réponse ».

Si cette possibilité découle naturellement du mandat qu'elle donne au SPIP, l'autorité judiciaire n'a plus la faculté de demander à ce dernier de « désigner un autre travailleur social » si elle « constate que celui qui a été chargé de la mesure ne remplit pas les diligences prévues ».

Cette prérogative, peu utilisée en pratique par les magistrats, ne se justifiait plus, compte tenu de l'évolution de l'organisation des SPIP et des missions dévolues aux DFSPIP.

3. Les nouvelles modalités d'information du magistrat mandant par le SPIP

Les dispositions anciennes de l'article D. 575 du CPP, issues du décret n° 99-276 du 13 avril 1999, prévoyaient que le SPIP adresse au magistrat mandant un rapport d'évaluation chaque semestre à compter de la saisine du service.

Cette exigence est supprimée par les nouvelles dispositions.

Le nouvel article D. 575 du CPP prévoit désormais la transmission d'un rapport d'évaluation à l'autorité judiciaire dans les trois mois suivant la date à laquelle le service est saisi de la mesure. Cette exigence concerne tant les mesures de milieu ouvert que celles de milieu fermé. Cette évolution s'articule avec l'entrée en vigueur du DAVC. En effet, le délai de trois mois fixé au SPIP pour transmettre à l'autorité judiciaire son rapport d'évaluation correspond également au délai qui lui est imposé pour réaliser l'évaluation de la PPSMJ faisant l'objet d'une mesure de milieu ouvert.

Concernant le milieu fermé, l'administration pénitentiaire a décidé de fixer ce délai à un mois, afin de tenir compte des spécificités du suivi des personnes détenues (cf. circulaire du 8 novembre 2011 visée en référence).

Le rapport de fin de mesure, qui permet au magistrat mandant de s'assurer du bon déroulement de la mesure et de la réalisation des objectifs fixés au début de la prise en charge, a été maintenu. L'article D. 575 du CPP précise uniquement que cette transmission doit s'effectuer « un mois avant l'échéance de la mesure ». Ce délai d'un mois doit être impérativement respecté afin de laisser au magistrat le temps nécessaire pour décider des suites éventuelles à y donner, et plus particulièrement de lui laisser la possibilité de transmettre le dossier au parquet pour recueillir ses réquisitions quant à la prolongation ou la révocation éventuelle de la mesure ou de se saisir d'office en vue de sa révocation ou de sa prolongation éventuelle.

En revanche, la nouvelle disposition prévoit que si la durée de la mesure excède deux ans, un rapport doit être transmis chaque année au magistrat mandant, et ce dès le terme de la première année de prise en charge.

Enfin, la nouvelle rédaction de l'article D. 575 du CPP est venue préciser les cas dans lesquels des rapports ponctuels de situation doivent être transmis au magistrat mandant :

« - en cas de difficulté dans l'application des orientations générales ou des instructions particulières données par l'autorité judiciaire ;

- en cas de modification de la situation du condamné susceptible d'avoir des implications sur le respect de ses obligations et interdictions ;

- en cas de changement significatif des modalités de la prise en charge du condamné ;

- en cas d'incident dans le suivi de la mesure, et ce dans les plus brefs délais,

- en cas de demande du magistrat mandant ».

Dans le cadre du mandat, le magistrat peut effectivement demander à tout moment au service de le renseigner sur le déroulement de la mesure, soit sur un point précis (comme par exemple sur le respect de telle ou telle obligation particulière), soit dans un objectif particulier (comme par exemple, en vue de la comparution de la PPSMJ devant une juridiction pour être jugée sur une nouvelle infraction commise pendant le temps de la mesure ou à la suite du dépôt d'une requête en dispense de révocation de sursis ou de confusion de peine).

Hormis ce dernier cas particulier, cette liste recense les événements importants susceptibles d'avoir des conséquences sur les modalités de suivi de la PPSMJ et devant être signalés à l'autorité judiciaire. L'attention des SPIP est appelée sur la nécessité de transmettre au magistrat un rapport « dans les plus brefs délais », « en cas d'incident dans le suivi de la mesure ». Il paraît souhaitable que la nature des incidents devant être signalés et la rapidité avec laquelle ils doivent l'être soient définies en commun par le magistrat mandant et le SPIP, notamment dans le cadre des orientations générales adressées au SPIP en application de l'article D. 576 du CPP.

Tous ces rapports doivent être validés par l'encadrement avant d'être transmis via APPI au magistrat mandant, à charge pour lui de formuler, dans un délai raisonnable, les observations qu'il estimera nécessaires pour assurer la continuité du suivi.

Cette approche est d'ailleurs conforme à la promotion de bonnes pratiques préconisée dans le rapport de MM. CAMU et LEMAIRE (préconisations n° 11, 12 et 13).

.../...

Je vous serais obligé de bien vouloir veiller à la diffusion de la présente circulaire et de m'informer des éventuelles difficultés liées à sa mise en œuvre.

*Le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés,
par délégation,
La directrice des affaires criminelles et des grâces*

Maryvonne CAILLIBOTTE

*Le préfet, directeur de l'administration
pénitentiaire*

Henri MASSE