



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

33, rue du Four 75006 PARIS

Tél. : 01 43 54 21 26

Fax : 01 43 29 96 20

E-mail : usmagistrats@club-internet.fr

Paris, le 7 juin 2011

L'Union Syndicale des Magistrats a opéré une rapide analyse de la synthèse des «50 propositions pour une meilleure efficacité de l'exécution des peines» communiquée à la presse le 6 juin 2011 par Eric CIOTTI, avant la remise du complet rapport au Président de la République le 7 juin.

Le 27 janvier 2011, Eric CIOTTI s'est vu confier par le Président de la République une mission visant à trouver des solutions pour réduire le nombre de peines inexécutées :

- Pour le milieu fermé, « par une meilleure classification des établissements permettant de mieux prendre en charge les détenus en fonction des profils qui sont les leurs »
- Pour le milieu ouvert, « par un meilleur recours aux mesures existantes et des propositions de développement de mesures nouvelles ».

L'USM s'était alors étonnée de la pertinence d'un énième rapport sur la thématique de l'application et de l'exécution des peines, alors que depuis 2003, le Parlement s'est, à de nombreuses reprises, emparé de la question (notamment rapport de Monsieur WARSMANN en 2003 sur « les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines et la préparation des détenus à la sortie de prison ») et qu'une nouvelle mission parlementaire sur « les carences de l'exécution des peines et l'évaluation de l'application Cassiopée » confiée au député Etienne BLANC, déjà rédacteur en 2007 et 2009 de deux rapports pertinents sur ces questions (« Juger, et après » et « Juger et soigner »), était en cours.

Le rapport d'Etienne BLANC a d'ailleurs été publié le 16 février 2011 et n'a, hélas, été suivi d'aucun effet.

Quelques semaines plus tard, le Conseil Supérieur de la Magistrature, saisi pour avis par le Garde des Sceaux, avait par ailleurs rappelé que 11 rapports et missions avaient été consacrés depuis 2002 à ces questions, que plusieurs lois avaient été votées, notamment celles des 25 novembre 2009 et 10 mars 2010 et demandé que « *préalablement à toute nouvelle analyse, une mission de suivi des propositions soit instituée* » pour « *établir la liste complète de l'ensemble des recommandations déjà formulées et assurer la mise en œuvre effective de celles qui méritent d'être retenues* ».

Comme le CSM, l'USM avait estimé que, plutôt que d'engager une nouvelle réflexion, il était nécessaire d'allouer à la Justice les moyens de mettre en œuvre les solutions pragmatiques préconisées.

Alors qu'un rapport d'un parlementaire spécialiste de ces questions était attendu, un rapport sur commande rédigé en trois mois dans les suites d'un fait divers tragique, par un spécialiste, non des questions de Justice mais des questions de sécurité, nourrissait les inquiétudes de l'USM. Bien qu'Eric Ciotti ait souhaité disposer d'un mois supplémentaire, force est de constater que les craintes de l'USM étaient fondées.

Si quelques propositions peuvent sembler intéressantes, voire même pour certaines innovantes, ce rapport dans son ensemble partant de postulats erronés, de confusions, et d'analyses juridiques inexactes, démontre une méconnaissance du sujet et des réalités du terrain et conduit à des incohérences.

Ainsi, il est pour le moins surprenant que Monsieur CIOTTI affirme que « *par l'importance du budget qu'elle consacre à la Justice, la France se situe aujourd'hui au 2^{ème} rang des pays du Conseil de l'Europe* » alors que le rapport de la CEPEJ publié à l'automne 2010 classait la France au 37^{ème} rang (sur 43 pays) du Conseil de l'Europe pour le budget public annuel total alloué au système judiciaire (tribunaux, ministère public et aide juridictionnelle) rapporté au Produit Intérieur Brut (PIB) par habitant, derrière l'Azerbaïdjan et l'Arménie...

De la même manière, il n'est pas sérieux d'envisager de « *placer à terme l'exécution des peines sous la responsabilité du parquet* » (proposition 24) alors que le parquet français est déjà seul compétent pour l'exécution des peines, seule l'application des peines (et notamment les aménagements, les réductions de peine, ...) relevant quant à elle du juge d'application des peines, sauf à volontairement entretenir une confusion entre exécution et application des peines.

Il peut en outre paraître étonnant de lire que « *l'adéquation entre les besoins et les capacités n'est pas assurée. Il est ici question de moyens mais aussi, et peut-être surtout, de méthode* », alors que la dernière partie du rapport conclut à la nécessité de renforcer substantiellement les effectifs, les préconisations faites ayant un coût supplémentaire de 21,4 millions d'euros annuels correspondant notamment au recrutement de 150 greffiers, 100 fonctionnaires de catégorie C, 200 vacataires, 400 surveillants pénitentiaires, 150 conseillers d'insertion et de probation (ces chiffres ne tenant pas compte des aménagements immobiliers préconisés, et de la création de nombreux établissements).

De la même manière, il n'y a aucune cohérence à écrire en introduction que « *les français ne comprennent pas qu'une peine prononcée publiquement au nom du peuple français puisse être transformée dans le secret d'un cabinet* » (le tout en application de la loi votée par le parlement, et après débat contradictoire) tout en proposant de transférer cette compétence au seul procureur de la République, partie au procès...

Faut-il enfin rappeler que le Parlement est justement saisi d'un projet de loi élargissant à des citoyens assesseurs les formations appelées à statuer en matière d'application des peines.

Un certain nombre d'affirmations sont fausses ou étonnantes :

- « *plus la probabilité que la sanction sera sévère et rapide, plus le taux de criminalité est bas* »... Il faut rappeler que les statistiques sur l'évolution constante de la délinquance et de la criminalité dans certains Etats américains connaissant pourtant la peine de mort, la perpétuité réelle à la seconde récidive.
- Si comme l'indique le rapporteur « *l'effet neutralisant induit mécaniquement des conséquences en termes de lutte contre la délinquance* », il convient de s'interroger sur les résultats de la loi instaurant les peines planchers (loi du 25 août 2008) conduisant à une augmentation de la population carcérale (64 500 au 1^{er} avril 2011, et plus de 70 000 en comptant les personnes sous écrou non détenues) mais visiblement pas à une diminution substantielle des chiffres de la délinquance, notamment la plus violente....
- Dire que « *si le taux de détention en France est l'un des plus faibles des pays du Conseil de l'Europe, c'est avant tout en raison d'une insuffisance de notre capacité carcérale* » est faux. Les magistrats français refusent le principe d'un *numerus clausus* qui interdirait au juge d'incarcérer une personne en l'absence de place.

Autant d'incohérences, d'approximations, d'erreurs, de propensions à réinventer l'existant qui méritent d'être relevées, pour démontrer le manque de sérieux de ce rapport, dont l'objectif majeur semble être de communiquer.

OBJECTIF 1 : ADAPTER LA POLITIQUE PENITENTIAIRE AUX ENJEUX DE NOTRE POLITIQUE PENALE

I- En milieu fermé:

Proposition n° 1-Créer immédiatement des places dans des structures pénitentiaires légères:

=> *En utilisant d'anciennes emprises militaires;*

=> *En louant des immeubles privés;*

=> *En utilisant des structures modulaires légères.*

et

Proposition n° 2-Utiliser des emprises appartenant à la défense nationale en vue d'y établir des établissements pénitentiaires:

Sans exclure d'office une telle proposition qui mérite d'être réfléchie, les créations immédiates préconisées ne tiennent compte d'aucun principe de réalité. Il convient en effet que :

- Des travaux soient réalisés pour l'adaptation de ces bâtiments à leurs fonctions futures, dans le respect des normes de sécurité et d'hygiène et des règles des marchés publics,

- Des personnels soient recrutés et formés pour la surveillance des détenus,
- Ces travaux soient financés, alors que suite à l'affaire de Pornic, seuls 5 millions ont pu être débloqués en urgence, et que la loi sur les jurés populaires est censée coûter 50 millions la première année et 20 les suivantes....

L'immédiateté d'une telle proposition apparaît donc impossible.

Proposition n°3. Poursuivre la réflexion sur le moratoire en concertation avec les élus locaux et les organisations syndicales

Cette proposition n'étant pas développée dans la synthèse, l'USM ne peut former d'observations.

Proposition n°4. Généraliser la présence des Centre Educatifs Fermés et des Centres Educatifs Renforcés sur l'ensemble du territoire national, en créant 35 CEF et 38 CER

L'USM ne cesse de dénoncer la réduction du budget de la Protection Judiciaire de la Jeunesse et la priorité mise par le gouvernement dans la création de CEF et CER, dispositifs très utiles et efficaces pour les jeunes ancrés dans la délinquance, mais au détriment de tous les dispositifs éducatifs d'accompagnement, de suivi, des mineurs commettant leurs premiers actes de délinquance.

Si pour ces derniers, une variété des réponses permettant une meilleure adaptation à la personnalité du mineur et aux faits commis n'est pas maintenue, bon nombre d'entre eux récidivera et relèvera en effet de ces dispositifs plus lourds, plus chers, et constituant souvent la dernière étape avant la prison.

Pour éviter d'en arriver là, il faut maintenir les emplois et la diversité des réponses proposées par la PJJ, pour une lutte plus efficace contre la récidive.

Proposition n° 5-A l'horizon 2018, la capacité carcérale devra atteindre 80000 places:

Au regard de l'évolution actuelle de la population carcérale et sous réserve des ajustements de projections de cette population, 11 000 places de détention supplémentaires devront être créées en complément des opérations de constructions engagées dans le cadre du programme 13 200 et celles envisagées dans le NPI.

Et

Proposition n°6. Etablir une cartographie des besoins pénitentiaires sur le ressort de chaque direction interrégionale

Ceci n'est pas une annonce mais un objectif que le gouvernement s'est déjà fixé. Il s'agit du plan de construction de nouveaux établissements pénitentiaires mis en place en 2002 par le gouvernement de gauche (« programme 13 200 ») et pour lequel les livraisons s'opèrent de 2007 à 2012, puis du plan lancé début mai 2011 par Michel MERCIER visant à atteindre 70 000 places en 2018.

Le chiffre de 80 000 a déjà été énoncé par divers parlementaires de la majorité pour tenir compte des nouveaux besoins liés à l'application des peines planchers et à l'évolution de la population carcérale depuis 1990 (45 000 détenus en 1990, plus de 70 000 personnes sous écrou dont 64 500 détenus au 1^{er} avril 2011).

L'USM rappelle que si la construction de nouveaux établissements est nécessaire pour éviter la surpopulation carcérale et permettre des conditions de détention dignes, en aucun cas la prison ne peut être la seule solution à la délinquance, les réponses devant être graduées.

Comme le fait fréquemment remarquer JR LECERF, Sénateur, secrétaire national aux questions de Justice à l'UMP, construire sans cesse de nouvelles places de prison conduit, à moyens budgétaires constants, à abandonner des pans entiers du suivi des délinquants en milieu ouvert et favorise en réalité la récidive.

Proposition n° 7-Améliorer le taux d'occupation des établissements pour peine:

9722 personnes détenues sont actuellement hébergées dans des maisons d'arrêt où la densité est supérieure à 100%, alors que 2109 places sont par ailleurs inoccupées. 3,7 % des capacités du parc carcéral sont actuellement inoccupées dont notamment 1 067 places en centres de détention (soit 5,7 % de leur capacité) et 430 places en maisons centrales (soit 22,2 % de leur capacité).

Après avoir énoncé cette vérité, le rapporteur ne fait aucune proposition. Il est pourtant évident qu'une personne condamnée à une courte peine d'emprisonnement ne peut être incarcérée dans un établissement pour peines au seul motif que des places y seraient disponibles.

L'USM avait dénoncé la modification par la loi pénitentiaire du quantum de peine permettant le transfert de maison d'arrêt en établissement pour peine (faisant passer ce quantum de 1 an à deux ans – art 717 du CPP). Cette modification a eu pour effet pervers d'augmenter la surpopulation en maison d'arrêt et limiter l'accès aux établissements où le parcours de peine peut être au mieux individualisé.

A l'heure actuelle, la solution serait de permettre une orientation plus rapide des personnes condamnées à de lourdes peines vers ces centres de détention ou maisons centrales. Or, pour une telle orientation, le détenu doit transiter par le centre national d'évaluation de Fresnes, engorgé, qui doit en outre faire face à des attributions nouvelles dans le cadre de l'évaluation de la dangerosité (lois sur la rétention de sureté du 25 février 2008 et 10 mars 2010) qui risquent encore de s'élargir dans le cadre du projet de loi sur les jurés populaires. La création annoncée d'un second centre national ne saurait pallier ces difficultés.

Proposition n°8. Ouvrir des structures allégées pour les personnes condamnées ne présentant pas de risque de dangerosité ou d'évasion.

La structure de nos établissements pénitentiaires est monolithique basée sur des règles de sécurité maximales. Une réflexion doit être menée pour diversifier la typologie des établissements pour peine.

Les critiques faites sur les propositions 1 et 2 s'appliquent également à cette proposition. Il semble par ailleurs être fait un amalgame entre établissement pénitentiaire et établissement pour peines à savoir les maisons d'arrêt (pour les personnes en détention

provisoire, ou condamnées à de courtes peines, ou en attente d'orientation vers un autre établissement) et établissements pour peines (centres pénitentiaires, centres de détention, maisons centrales) réservées à l'exécution des plus longues peines de prison, supérieures à 2 ans....

Proposition n°9. Remplacer le plus de miradors classiques par des miradors télé-opérés, soit 1 500 ETPT économisés.

Si l'idée est intéressante, c'est oublier qu'il faut des personnels derrière les écrans....

Proposition n°10. Développer les quartiers et les centres de semi-liberté

Voir observations sous « proposition 13 »

Proposition n° 11. Développer les établissements de réinsertion active

Faute de précision dans la synthèse diffusée le 6 juin, l'USM ne peut former d'observations. Elle précise néanmoins que pour les majeurs (et a fortiori pour les mineurs) c'est la diversité des structures et des modes de prise en charge qui permet l'individualisation de l'exécution de la peine et renforce ainsi l'efficacité de la lutte contre la récidive.

II- En milieu ouvert

Proposition 12 : Prévoir une peine de service civique pour les mineurs délinquants récidivistes :

Face à certains jeunes délinquants multirécidivistes ou multi-réitérants, nos dispositions pénales ne sont pas forcément adaptées. Dans le même esprit, il pourrait utilement être instauré une nouvelle peine pour les mineurs les plus difficiles condamnés en état de récidive légale ou de multi-réitération qui consisterait à exécuter une forme de service civique dont l'encadrement pourrait être confié notamment aux EPIDE, à la défense nationale, à la Protection Judiciaire de la Jeunesse ou à des structures associatives.

Un tel dispositif existait auparavant pour les 16-25 ans, dans le cadre d'un placement extérieur à l'association « Jeunes en équipe de travail » (JET) avec un encadrement par des militaires pour des activités de déboisement, etc... L'appellation « service civique » crée ici une confusion entre un dispositif toujours en vigueur -basé sur le volontariat-, le « stage de citoyenneté » déjà existant et le nouveau dispositif proposé.

Sur le fond, une telle proposition ne peut être totalement écartée, dès lors qu'elle viendrait compléter la diversité des réponses pénales offertes aux mineurs (et pourquoi pas aux majeurs) ; il conviendrait toutefois de l'envisager comme mesure d'aménagement, par exemple dans le cadre du placement extérieur, dont le rapport propose le développement (proposition 14) pour qu'il s'applique au moment le plus opportun dans le parcours pénal du condamné, et non comme peine.

Proposition n° 13-Développer les placements en semi-liberté:

*La semi-liberté est une mesure d'individualisation qui permet notamment au condamné, hors d'un établissement pénitentiaire et sans surveillance continue, d'exercer une activité professionnelle, de suivre un stage, un enseignement ou une formation professionnelle, de bénéficier d'un traitement médical ou encore de participer à la vie de sa famille. Le condamné est astreint à rejoindre, ou à rester, à l'établissement pénitentiaire lorsque le motif qui a justifié l'octroi de la semi-liberté s'interrompt ou est suspendu. Le temps passé hors de l'établissement pénitentiaire est décompté de la peine exécutée. Cette sanction très pertinente mérite d'être développée. En 2009, 5578 mesures de placements en semi-liberté ont été prononcées par les juges d'application des peines. **A l'horizon 2012, il faudrait atteindre 20000 peines exécutées sous placement en semi-liberté.***

Il faut revenir sur les raisons pour lesquelles les centres de semi liberté sont sous-utilisés..... Cela n'est nullement du à un rejet de principe des juges d'application des peines mais à une inadéquation entre les lieux où les centres de semi-liberté sont implantés et les bassins d'emploi et surtout entre les horaires imposés par certains de ces centres et les horaires de travail des personnes condamnées. Dans de nombreux centres en effet, seules les personnes travaillant à des horaires « classiques » peuvent bénéficier de cette mesure. Si une meilleure souplesse était permise, sans nul doute ce type de mesure pourrait utilement se développer.

Proposition n° 14-Développer les placements extérieurs:

Il est indispensable d'encourager et de développer les conventions mettant en place des mesures de placements à l'extérieur qui sont très adaptées à une certaine catégorie de condamnés, notamment très désocialisés. En 2009, 2890 placements extérieurs ont été prononcés par les Juges d'application des peines, en augmentation de 10,8 % par rapport à 2008.

Sur le fond l'USM ne peut qu'être favorable au développement de telles mesures, qui supposent un financement important. L'actuel budget de la Justice et les fonds réservés aux subventions aux associations ne le permettent actuellement pas.

Proposition n° 15-Développer une meilleure gestion du dispositif PSE pour conserver le caractère répressif de la mesure:

Cette mesure qui s'est fortement développée ces dernières années risque de rapidement démontrer ses limites. En 2009, 13994 placements sous bracelet électronique ont été prononcés, soit une augmentation de 24,3%. Néanmoins, la multiplication des incidents qui ne sont pas systématiquement suivis d'effet peut engendrer un sentiment d'impunité. La gestion des alertes doit être mieux appréhendée, les incidents immédiatement signalés au parquet, afin que la rupture du contrat puisse être envisagée et l'incarcération prononcée. Il ne faudrait pas qu'une mauvaise gestion des alertes conduise à vider la sanction de toute substance.

Une confusion est faite entre les compétences du parquet en matière d'exécution des peines et celles du juge en matière d'application des peines.

Le PSE peut être décidé soit par le parquet comme modalité d'exécution d'une courte peine (inférieure à 4 mois – article 723-28 CPP) soit par le juge d'application des peines dans le cadre d'un aménagement de peine. Cependant, dans tous les cas, le retrait de la mesure ne peut être ordonné que par le juge (article 723-13 du CPP) s'agissant d'une mesure attentatoire aux libertés.

Améliorer le signalement des incidents au parquet n'améliorera donc en rien le dispositif.

La pratique démontre actuellement que les personnels chargés au plan national de signaler les alertes aux conseillers d'insertion et de probation et au juge d'application des peines sont en nombre insuffisant pour permettre une réaction immédiate. Les alertes ne sont pas toutes données ; beaucoup sont données avec retard ; dans les cas où l'alerte est donnée en temps réel, les sous effectifs dans les SPIP ne permettent pas toujours une intervention rapide.

Si tout manquement ne justifie pas retrait de la mesure (situations d'urgence, etc...) l'absence de réaction immédiate peut donner au condamné un sentiment d'impunité mettant à terme en échec la mesure. L'amélioration du dispositif implique un renforcement des effectifs des personnes chargées de les surveiller.

Proposition n° 16 à 20-Faciliter et développer le recours aux TIG:

En 2009, il y a eu 21602 mesures de travail d'intérêt général prononcées par des juridictions: 16881 à l'encontre de majeurs et 4721 à l'égard de mineurs. Même si ces peines sont en expansion, il semble important de donner les moyens aux juridictions de multiplier le recours à cette sanction pour atteindre le seuil des 30000 en 2012.

=> Mise en place d'un comité de suivi des places de TIG octroyées par les collectivités aux juridictions sous la présidence du Préfet.

=> Inciter les collectivités à mettre à disposition des juridictions des places de TIG.

=> Les peines de TIG doivent être prononcées en adéquation avec le délit commis.

=> Développer les partenariats avec les associations pour leur confier la gestion des TIG.

=> Prévoir une formation pour les mineurs qui effectuent un travail d'Intérêt Général ou un Travail non rémunéré.

=> Former les tuteurs qui accueillent des personnes condamnées à effectuer un TIG.

Au-delà du constat, il faut s'interroger sur les raisons pour lesquelles les TIG peuvent paraître trop peu exploités. Le rapport Blanc est sur ce point éloquent (rapport d'information « *carences de l'exécution des peines et évaluation de l'application Cassiopée* », 16 février 2011) : près de 60 % des TGI n'ont pu mettre à exécution dans leur ressort des TIG pour des raisons non imputables au condamné et notamment faute de places de TIG. Les tribunaux correctionnels concernés ont donc tendance à ne plus prononcer ce type de peine, sauf à décider d'une condamnation virtuelle.

Si le développement des places de TIG passe par une incitation des collectivités à s'inscrire dans un tel dispositif, il ne peut être acceptable qu'un comité de suivi des places de TIG octroyées par les collectivités soit présidé par le préfet dès lors qu'il s'agit de peines prononcées par les juridictions. Un tel comité pourrait utilement être présidé par le Procureur de la République, habitué au partenariat avec les élus locaux, ou par le JAP ou le DSPIP, auquel il appartient de développer un tel partenariat. Le groupe de travail « *application des peines* » constitué par le Ministère de la Justice dans les suites de l'affaire de Pornic doit sur ce point faire des propositions concrètes au Garde des Sceaux à

la fin du mois de juin, pour permettre de dégager le temps utile à ce partenariat, parfois délaissé en raison de la charge exponentielle des tâches juridictionnelles à moyens constants.

Il est en outre surprenant de voir, au titre des propositions que « *les peines de TIG doivent être prononcées en adéquation avec les faits commis* » : les juges prononcent déjà les peines dans le respect de la loi et du principe d'individualisation de la peine.

OBJECTIF 2 – COMPENSER LES FRAGILITES DE LA CHAINE DE L'EXECUTION

I – Au niveau des juridictions

Proposition n° 21-Développer le fonctionnement des bureaux d'exécution des peines pour permettre de couvrir l'ensemble des audiences:

L'efficacité du BEX est unanimement reconnue dans les tribunaux de grande instance: il répond à de réelles attentes des justiciables (qualité de l'accueil et des informations fournies) et fonctionne à la satisfaction de tous (condamnés, parquet, présidents d'audience, JAP, victimes). Il permet d'accélérer sensiblement la mise à exécution des peines.

En revanche, il n'est pas mis en œuvre pour les audiences collégiales en raison de la durée des débats.

En effet, dans la plupart des tribunaux, les BEX pratiquent des horaires d'ouverture indépendants des heures de fin des audiences. Il convient d'aligner les horaires des BEX sur l'ensemble des audiences.

Proposition n° 22 -Etablir un tableau de bord dans les parquets pour le suivi des peines à exécuter

Proposition n° 23-Systématiser la saisie informatique du dispositif des décisions la plus proche possible de la tenue de l'audience et raccourcir les délais de rédaction des jugements:

Il apparaît indispensable de favoriser une meilleure prise en charge dès la sortie de l'audience, de la personne condamnée à une peine d'emprisonnement.

Ces objectifs sont déjà concrètement des objectifs des juridictions qui sont, de fait, confrontées à des obstacles matériels. Il conviendrait pour que cette proposition soit applicable que les moyens humains des juridictions leur permettent de tenir des audiences d'une durée respectant des horaires classiques d'ouverture des bureaux au public.

A moyens constants, prévoir l'ouverture des BEX jusqu'à l'heure de fin des audiences risque de mettre en péril l'équilibre précaire des juridictions : tout service resté ouvert à un horaire tardif subira par voie de conséquence des absences du personnel dans le cadre des horaires classiques d'ouverture au public.

De même la proposition 23 correspond à une situation idéale vers laquelle souhaiteraient tendre toutes les juridictions, mais que l'implantation Cassiopée et les problèmes chroniques de sous-effectifs rendent irréalisables en l'état.

Proposition n°24 – Placer à terme l'exécution des peines sous la responsabilité du parquet

Afin de recentrer l'exécution des peines autour d'un responsable unique, il est proposé de confier au parquet l'ensemble de l'exécution des peines. Il apprécierait l'opportunité d'aménager les peines et les modalités qu'il prendrait. Puis il transmettrait au JAP pour homologation selon le modèle de la procédure simplifiée d'aménagement de peines applicable aux condamnés incarcérés des articles 723-19 et suivants du code de procédure pénale. De même, en milieu fermé, les demandes d'aménagement de la peine seraient instruites par le parquet et transmises par homologation au JAP.

L'exécution des peines est déjà de la seule compétence du parquet (elle ne doit pas être confondue avec l'application des peines). La loi pénitentiaire a déjà transféré de nombreuses charges aux parquets, ce que l'USM avait dénoncé (placements sous surveillance électronique fin de peine –reliquats de peine inférieurs à 4 mois-, propositions d'homologations d'aménagements de peine de moins de deux ans-). Le JAP ne retrouve toute compétence que pour les condamnés libres, ou pour les détenus, en cas de désaccord entre DSPIP et parquet, sur requête du condamné, ou pour les cas d'aménagements de peines supérieures à 2 ans.

Elargir encore ce dispositif se heurterait à deux obstacles majeurs :

- un obstacle pratique lié aux moyens mis à disposition du parquet, qui n'est déjà pas en mesure de mettre à exécution l'ensemble des peines prononcées par les juridictions et qui, submergé par les tâches nouvelles, ne pourra absorber ce contentieux supplémentaire ;
- un obstacle juridique lié à l'inconstitutionnalité possible d'un tel dispositif au regard de l'article 66 de la Constitution, voire d'inconventionnalité au regard de la CEDH.

La conclusion est en outre contradictoire avec le postulat de départ voulant qu'une peine prononcée publiquement ne pourrait être transformée dans le secret du cabinet. Cette incompréhension ne pourrait qu'être renforcée si l'aménagement des peines était désormais confié au procureur de la République, sans débat contradictoire, et qui viendrait ainsi modifier une peine prononcée par un tribunal à l'issue d'une audience à laquelle il était lui-même partie poursuivante.

Une telle réforme ne conduirait qu'à vider les fonctions de JAP de leur substance.

L'aménagement des peines doit demeurer du ressort d'un magistrat du siège, indépendant.

Proposition n° 25-Accroître la formation en matière d'exécution des peines et réunir les dispositions dans un livre du Code de Procédure Pénale dédié.

Ce n'est pas la formation en matière d'exécution et d'application des peines qui fait défaut, mais bien le manque de moyens visant à rendre la peine utile. Un code dédié et surtout un toilettage du texte pour le rendre plus lisible seraient sans doute utiles. Il n'est pas une année sans que ces dispositions soient modifiées, par un empilement législatif incohérent, principe et exceptions n'étant pas évoqués dans les mêmes chapitres du code de procédure pénale, la codification étant en outre particulièrement complexe.

II -Au niveau des SPIP

Proposition n° 26-Placer sous l'autorité du chef d'établissement pénitentiaire les personnels d'insertion et de probation en milieu fermé:

Plus de dix après la création des SPIP en tant qu'entités distinctes des établissements pénitentiaires, l'articulation entre ces deux composantes locales de l'administration pénitentiaire demeure problématique.

Et

Proposition n° 27-Réinstaller les Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation dans les palais de justice:

Afin de faciliter les relations entre les SPIP et l'autorité judiciaire du ressort et de favoriser une meilleure connaissance mutuelle, il pourrait être opportun de rapprocher les cartes judiciaires et pénitentiaires.

Et

proposition n° 30 Créer un directeur territorial des services pénitentiaires chargé de piloter les services pénitentiaires locaux

Alors que la qualité de la coordination entre le milieu fermé et le milieu ouvert conditionne l'efficacité de l'action du service public pénitentiaire, il est aujourd'hui impératif de renforcer le pilotage de proximité des services locaux de l'administration pénitentiaire.

Dans cette optique, la création d'un directeur territorial des services pénitentiaires (DTSP) à vocation départementale ou interdépartementale apparaît pertinente

Une amélioration du fonctionnement des SPIP, dix ans après leur création, est en gestation au ministère de la justice ; elle doit être menée avec les professionnels. Un bilan doit être établi avant toute modification.

En tout état de cause, il est étonnant d'avoir voulu leur donner leur indépendance par rapport aux JAP il y a dix ans et d'avoir créé les fonctions de DSPIP confiées à des directeurs de l'AP (ayant même statut que les directeurs d'établissement), pour soumettre désormais les SPIP à l'autorité du directeur d'établissement pénitentiaire.

L'indépendance des SPIP, vis-à-vis tant des JAP que des directeurs d'établissement, doit leur permettre, avec des moyens suffisants, d'assurer un juste équilibre entre les deux types de mesures.

Il serait en outre contradictoire de soumettre les SPIP à l'autorité du directeur de l'établissement pénitentiaire tout en les localisant dans le palais de justice alors même qu'ils ont été retirés des palais de Justice au moment de la réforme.

Cependant l'USM soutient le retour des SPIP (et des services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse) en juridiction pour une meilleure circulation de l'information.

La proposition de création d'un directeur territorial des services pénitentiaires à vocation départementale ou interdépartementale relève une fois encore de la méconnaissance du fonctionnement actuel. Chaque établissement et chaque SPIP est dirigé par un directeur pénitentiaire placé sous l'autorité d'un directeur interrégional.

Il n'apparaît pas opportun de créer un échelon intermédiaire ou de superposer les autorités hiérarchiques sur un même territoire

Proposition n° 28-Créer un numéro d'écrou unique milieu ouvert-milieu fermé pour favoriser la prise en charge des personnes placées sous-main de justice:

Un numéro d'écrou national pourrait être mis en place non seulement pour les personnes détenues et suivies en milieu fermé mais également pour l'ensemble des personnes suivies en milieu ouvert. Chaque PPSMJ se verrait ainsi attribuer un numéro unique facilitant la continuité de sa prise en charge ainsi que son identification.

L'attribution d'un numéro d'écrou suppose comme préalable... un écrou.... c'est-à-dire l'incarcération. Il est donc totalement incohérent de prévoir un numéro d'écrou pour une personne suivie en milieu ouvert !!

L'interconnexion des applications informatiques entre les services d'exécution des peines, d'application des peines, les SPIP et les établissements pénitentiaires (Cassiopée, APPI, GIDE,...) et la mise en place de dispositifs permettant d'assurer la continuité de la chaîne pénale doivent se suffire à eux-mêmes.

Le bilan fait de l'application Cassiopée par le député Etienne BLANC démontre l'état moyennageux des applications informatiques du ministère de la justice (qui ne permettent d'ailleurs l'extraction d'aucune statistique en matière d'application des peines). L'interconnexion permettra une continuité de la prise en charge et la connaissance par chaque service de tous les dossiers concernant un même condamné.

III -Au niveau des services de police et de gendarmerie nationale

Proposition n° 29 -Créer une application informatique unique avec des passerelles en fonction des services

L'application Cassiopée, si imparfaite soit elle, a vocation à court terme à permettre une interconnexion entre tous les acteurs de la chaîne pénale depuis les services enquêteurs jusqu'aux acteurs de l'exécution des peines. Cette proposition reprend l'existant.

Proposition n° 31-Prévoir la création de SEDJ dans les grandes métropoles:

Créé en avril 1999 au sein de la Préfecture de police de Paris, le service de l'exécution des décisions de justice (SEDJ) a pour mission de rechercher activement et retrouver le plus grand nombre possible de condamnés s'étant soustraits à l'exécution d'une décision de justice. Son extension pourrait être envisagée dans les métropoles où les polices d'agglomération ont été installées.

Et

Proposition n° 32-Prévoir une inscription immédiate au Fichier des Personnes Recherchées (FPR)dès la réception des pièces par les DDSP et les groupements de gendarmerie:

A l'heure actuelle, l'inscription de la décision de condamnation au FPR est systématique lorsque le condamné est sans domicile connu, l'extrait pour écrou étant conservé au service de l'exécution des peines du parquet de la condamnation.L'inscription systématique au FPR doit donc être généralisée sur l'ensemble du territoire national.

Si toute personne condamnée était inscrite au FPR, avant même de savoir si elle peut être localisée ou non, ce fichier perdrait tout son intérêt.

Le FPR doit rester réservé aux personnes réellement recherchées (SDF, personnes en fuite...).

Il convient en outre de rappeler les difficultés rencontrées dans les mises à jour des fichiers de police. Tant que ces défauts ne sont pas corrigés, il convient de limiter leur usage aux seuls cas nécessaires pour éviter la commission d'infractions et maintenir l'intérêt de telles inscriptions.

Enfin, il faut donner plus largement aux services de police les moyens d'effectuer les recherches.

Proposition n° 33-Créer des cellules de rapprochement au niveau départemental entre la police nationale et la gendarmerie:

Ces instances pourraient prendre la forme des cellules anti cambriolage mises en œuvre depuis septembre 2009, qui ont conduit à accroître le taux d'élucidation et à diminuer le nombre de cambriolages. L'objectif serait de mettre en commun des informations, des propositions d'action pour retrouver les personnes recherchées suite à une condamnation devenue définitive mais aussi de pouvoir aborder des cas d'exécution des peines les plus élevées.

Cela suppose au préalable que l'on donne les moyens aux services d'effectuer leurs missions.

Proposition n° 34-Inciter au déploiement sans délai des commissions d'exécution des peines au sein des TGI et prévoir des réunions mensuelles en formation restreinte et bimensuelles en formation élargie.

Cette proposition suppose que soit dégagé du temps pour l'ensemble des acteurs, pour le travail en partenariat, ce que les moyens actuels ne permettent pas. Des propositions seront faites au Garde des Sceaux par le groupe de travail « application des peines » constitué dans les suites de l'affaire de Pornic.

Proposition n° 35-Inclure la participation de l'administration pénitentiaire dans les états major de la sécurité.

L'USM n'a pas d'observations particulières.

OBJECTIF 3 : RENDRE L'APPLICATION DES PEINES PLUS LISIBLE POUR LES CITOYENS

Proposition n° 36-Inciter les juridictions à prononcer des aménagements de peine ab initio:

L'aménagement de la peine d'emprisonnement dès le prononcé de la peine est plus lisible pour le condamné et pour la victime que s'il est prononcé postérieurement à l'audience publique, par un juge de l'application des peines, en audience de cabinet.

Sans qu'il s'agisse d'un rejet de principe de l'aménagement de peine ab initio, est-il véritablement lisible pour la victime, comme pour le condamné, d'entendre le tribunal

prononcer une peine, à raison des faits et de la personnalité de l'auteur, avant d'immédiatement aménager cette peine ?

Victime et condamné peuvent au contraire trouver plus lisible que la personne condamnée soit informée à l'audience qu'elle est convoquée devant le JAP pour apprécier des possibilités d'un aménagement de peine au vu des garanties qu'il présentera au jour de la convocation et des efforts fournis.

Les juridictions doivent continuer à apprécier au cas par cas l'opportunité d'un aménagement de peine ab initio.

Proposition n° 37-Limiter les aménagements de peine aux personnes poursuivies présentes à l'audience:

Afin d'inciter le prévenu à comparaître en personne à l'audience, ce qui a pour intérêt, qu'il puisse s'expliquer mais aussi qu'il apporte des explications aux victimes afin que ces dernières puissent engager un processus de résilience, il pourrait être envisagé de limiter les possibilités d'aménagements de peine aux prévenus condamnés qui se seront présentés aux audiences.

Les dispositifs d'incitation sont déjà prévus (notamment par les droits fixes de procédure doublés en cas de condamnation par contradictoire à signifier et par le fait que les tribunaux sont souvent plus sévères avec celui qui ne se présente pas). Néanmoins, refuser par principe un aménagement à la personne qui ne s'est pas présentée à l'audience apparaît disproportionné au regard des nombreuses raisons pouvant expliquer une absence à l'audience (absence de moyen de locomotion, emploi très récent....).

Il est par contre évident que le JAP tiendra compte de sa présence ou de son absence à l'audience ou dans son cabinet pour accorder ou non un aménagement. Cela doit rester de l'appréciation en opportunité.

Proposition n° 38 - Supprimer les aménagements systématiques pour les peines d'emprisonnement jusqu'à 2 ans. :

Aujourd'hui, toute personne condamnée par un tribunal correctionnel à deux ans de prison a vocation, si elle ressort libre du tribunal, à être reçue par un juge d'application des peines qui peut aménager sa peine de prison en milieu libre

Cette possibilité n'est légitimement ni comprise, ni admise par la plupart de nos concitoyens. Une condamnation à une peine de prison ferme de 2 ans est en effet prononcée pour des faits relativement graves.

Il convient d'annuler le caractère systématique de cet aménagement et rétablir le seuil d'un an antérieur à la loi pénitentiaire.

Une nouvelle fois, il semble y avoir confusion entre l'aménagement de peine, qui lui reste soumis à l'appréciation du magistrat, pour les peines inférieures ou égales à deux ans, et le placement sous surveillance électronique fin de peine (PSEFIP), qui n'est pas un aménagement, mais une modalité d'exécution de la peine devant par principe être décidée pour les reliquats de peine inférieurs à 4 mois (surtout depuis la circulaire du 10 Mai 2011 ayant vocation à limiter la surpopulation carcérale actuelle).

Cette proposition reviendrait à retourner au système antérieur à la loi du 24 novembre 2009, votée par toute la majorité présidentielle (289 sur 292 députés UMP).

L'USM s'était alors opposée à l'élargissement des aménagements aux peines inférieures ou égales deux ans et au PSEFIP au motif notamment qu'un aménagement de peine sans contenu éducatif n'avait aucun sens pour lutter contre la récidive, sauf à prévoir un dispositif de gestion hôtelière des établissements pénitentiaires.

Se pose la question de la cohérence entre les lois votées, les peines planchers conduisant à la surpopulation carcérale, la loi pénitentiaire rappelant que l'emprisonnement doit être prononcé en dernier recours et favorisant les aménagements de peine, et les propositions du présent rapport revenant sur ces dispositions....

Proposition n°39 - Supprimer les crédits de réduction de peine. :

Le crédit de réduction de peine est une mesure qui dispense le condamné de l'exécution d'une partie de sa peine, soit à raison de sa bonne conduite. Cette diminution de 3 mois pour la première année et 2 mois pour les années suivantes, est octroyée dès l'entrée en détention.

Or les réductions de peine sont d'autant plus inutiles que les aménagements de peine (accessibles à mi-peine) et les réductions de peine supplémentaires (de trois mois par an) permettent déjà d'encourager les détenus à engager un parcours de réinsertion, à suivre un traitement ou à indemniser leurs victimes.

Cette suppression serait enfin conforme au principe général d'individualisation des peines et redonnerait un sens à la durée de la peine.

Il s'agit une nouvelle fois d'un retour en arrière sur une loi Perben du 9 mars 2004 votée par la majorité actuelle que l'USM a dénoncée depuis son adoption. L'article 721 du code de procédure pénale a en effet remplacé les réductions de peine qui pouvaient être accordées par le JAP en cas de bonne conduite en détention, par les crédits de réduction de peine automatiques, qui ne peuvent être retirés qu'en cas de nouvelle infraction ou de mauvais comportement en prison. Il s'agit d'une disposition de gestion hôtelière des établissements pénitentiaires.

L'USM a toujours dénoncé l'effet pervers d'une telle disposition, n'incitant nullement le condamné à fournir des efforts et contribuant à l'érosion des peines. Elle n'a jamais été entendue.

Proposition n° 40-Instaurer une période de placement sous-main de justice:

*Il pourrait être envisagé un dispositif dans lequel les juridictions pénales (cours d'assises et tribunaux correctionnels) fixent **une durée intangible durant laquelle la personne condamnée à une peine d'emprisonnement (ou restrictive de la liberté d'aller et de venir) est mise «sous-main de Justice», c'est-à-dire une période durant laquelle elle doit rendre des comptes à l'institution judiciaire et à la société.***

De telles dispositions existent déjà. Une personne libérée avant la fin théorique de sa peine reste toujours soumise à des obligations jusqu'à la fin de cette peine (voire au-delà en cas de libération conditionnelle) en cas d'aménagement de peine ou d'alternative à l'emprisonnement. De la même manière, la durée de crédits de réduction de peines et de remises de peines correspond à la durée de « surveillance judiciaire » (instaurée par la loi Perben du 9 mars 2004) pendant laquelle la personne, si elle commet une nouvelle infraction ou ne respecte pas certaines obligations peut être réincarcérée.

La peine prononcée existe donc toujours, elle est intangible, et peut à tout moment être ramenée en intégralité à exécution. Seules ses modalités d'exécution sont variables. De plus, pour les peines de réclusion criminelle, peut en outre être prononcée une période de sûreté pendant laquelle le condamné ne peut bénéficier d'aucun aménagement, permission de sortie ou libération anticipée.

OBJECTIF 4 - LA PREVENTION DE LA RECIDIVE : D'UNE OBLIGATION DE MOYEN VERS UNE OBLIGATION DE RESULTAT.

Proposition n° 41-Développer l'évaluation des personnes condamnées lors de leur entrée en incarcération:

Depuis 2008, l'administration pénitentiaire a souhaité la mise en place au sein des établissements pénitentiaires d'un circuit arrivants harmonisé sur l'ensemble du territoire.

Au regard de la pertinence et de la qualité du dispositif d'évaluation mis en œuvre par le CNE, il apparaît opportun d'étendre les affectations obligatoires au sein de cette structure :

- à l'ensemble des condamnés à une peine de réclusion criminelle d'une durée égale ou supérieure à 15 ans;*
- aux condamnés à une peine de réclusion criminelle d'une durée égale ou supérieure à 10 ans lorsqu'ils sont en état de récidive.*

Et

Proposition n° 42 - Développer l'évaluation de la dangerosité au moment de la sortie :

Depuis 2008, l'évaluation de la dangerosité, notamment criminologique des personnes détenues condamnées en fin de peine s'est fortement renforcée. Ce travail d'évaluation de la personne, initié dès le début de la prise en charge en détention doit en effet se poursuivre tout au long du parcours d'exécution de la peine et jusqu'à la libération, en particulier dans le cadre d'un aménagement de peine.

Aussi, il pourrait s'avérer opportun d'étendre les affectations obligatoires au CNE en fin de peine aux condamnés à une peine de réclusion criminelle d'une durée égale ou supérieure à 20 ans sollicitant un aménagement de peine ou dont le reliquat de peine est de 1 an.

Afin de répondre aux besoins d'évaluation de la dangerosité des condamnés, il apparaît nécessaire de développer des structures d'évaluation pluridisciplinaire déconcentrées. Dans cette optique et en complément des 2 CNE, 7 centres interrégionaux d'évaluation (CIE) pourraient être créés sur le ressort des CPMS (Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Rennes, Fort de France). Ces structures devront partager avec les CNE une culture de l'évaluation ainsi que des méthodes de travail communes.

Les premières propositions (orientation systématique en début et fin de peine au CNE) méconnaissent la réalité de terrain : le CNE de Fresnes est encombré et ne parvient plus à faire face à la multiplication de ses tâches, obligeant d'ailleurs le gouvernement, par un décret d'octobre 2010 à revenir sur les termes de la loi du 10 mars 2010 « *amointrissement du risque de récidive* ». Cette loi prévoyait que le TAP ne pouvait prononcer une libération conditionnelle, dans certains cas, qu'après avis de la commission pluridisciplinaire de la rétention de sûreté lui-même rendu après évaluation au CNE. Ce décret vient rappeler l'obligation qu'a le TAP de statuer dans les six mois de la demande, tout en disant que dans les cas où l'avis obligatoire n'aurait pu être rendu dans ce délai,

faute de place au CNE de Fresnes, le TAP serait quand même tenu de statuer. C'est donc un constat d'échec, d'inapplicabilité de la loi.

Lors de l'examen de la loi pénitentiaire, l'USM avait proposé qu'en plus de l'évaluation initiale, permettant de déterminer le parcours de peine, et de l'évaluation opérée un an avant la fin de peine, il serait utile, pour les plus longues peines, d'actualiser ce parcours de peine à intervalles réguliers pour mieux lutter contre la récidive et favoriser la réinsertion.

L'USM ne peut donc qu'être favorable à la création de services déconcentrés qui permettraient de désengorger celui de Fresnes mais à la condition qu'ils ne remplissent cet office que pour les plus courtes peines, un service national spécialisé devant toutefois être maintenu pour les peines les plus lourdes et l'appréciation de la dangerosité lorsqu'une mesure de rétention de sûreté est envisagée.

Proposition n° 43-Généraliser les diagnostics à visée criminologique(DAVC):

En milieu ouvert comme en milieu fermé, l'évaluation de la dangerosité principalement criminologique est au cœur de l'action de l'administration pénitentiaire en matière de suivi et de prise en charge des personnes placées sous-main de justice(PPSMJ).

Ce DAVC est une évaluation la plus précise possible de la situation et de la personnalité du PPSMJ qui prend en compte non seulement la nature de sa condamnation mais également ses antécédents et son profil. Il est réalisé sur un mois après le début de la prise en charge et est destiné à être actualisé tout au long de la mesure ou de la peine.

Sur la base de ce diagnostic, le SPIP adapte la prise en charge aux besoins et au profil des PPSMJ.

Et

Proposition n° 44-Mettre en place des commissions pluridisciplinaires en milieu ouvert:

Afin d'affiner et de compléter le diagnostic établi par le CPIP via le DAVC, un regard pluridisciplinaire pourrait également être posé sur la situation des personnes prises en charge en milieu ouvert.

Dans cette optique, et à l'instar des commissions pluridisciplinaires uniques (CPU) mises en place au sein des établissements pénitentiaires pour faciliter l'évaluation et la prise en charge des personnes détenues, une commission pluridisciplinaire pourrait être créée au sein de chaque SPIP, en milieu ouvert.

Cette pluridisciplinarité offrirait aux CPIP exerçant en milieu ouvert un espace d'échanges, propre à harmoniser les méthodes de travail et garantirait une plus grande pertinence du mode de prise en charge retenue de la personne placée sous-main de justice.

Proposition n° 45-Evaluer la performance des services pénitentiaires en matière de prévention de la récidive.

Il s'agit d'une réflexion déjà menée par l'administration pénitentiaire et qui suppose le recrutement au sein des SPIP d'assistantes sociales et de psychologues pour permettre cette évaluation pluridisciplinaire.

Il s'agit une nouvelle fois d'une question de moyens, les SPIP étant actuellement sous dimensionnés (cf rubrique « moyens ») et un tel dispositif supposant que puisse être dégagé du temps de CIP.

Proposition n° 46-Développer des structures différenciées et spécialisées:

L'évaluation des personnes détenues mise en œuvre par l'administration pénitentiaire à travers les circuits arrivants mais également les structures spécialisées d'évaluation a pour objectif de faciliter leur orientation vers des modes de prise en charge adaptés.

Afin de répondre à cette exigence de différenciation des modalités de prise en charge, les établissements pénitentiaires doivent être organisés de telle manière à permettre tant dans leur architecture que dans leur fonctionnement des régimes de détention modulables.

Cette modularité des prises en charge doit se fonder prioritairement sur la dangerosité de l'individu et de façon subsidiaire sur la nature de l'infraction mais aussi en fonction du statut de prévenu ou de condamné de la personne détenue.

Ainsi, il est nécessaire d'adapter le degré de sûreté de la structure pénitentiaire à la dangerosité et au risque d'évasion des personnes détenues.

L'USM a toujours répété que le temps d'incarcération devait être utile pour permettre le soin, et la prise en charge socio éducative, ce que les moyens actuels ne permettent pas. Elle ne peut qu'être favorable, sur le principe, à des telles orientations si elles sont accompagnées de moyens.

Proposition n°47 – Généraliser le suivi socio-judiciaire pour les personnes condamnées pour un crime ou délit sexuel.

Le suivi socio-judiciaire a été introduit en droit pénal français par la loi du 17 juin 1998. Complété par les lois des 12 décembre 2005, 10 août 2007 et 10 mars 2010, il permet de soumettre certains condamnés à un certain nombre « de mesures de surveillance et d'assistance destinées à prévenir la récidive » sous le contrôle du juge d'application des peines pendant une durée déterminée.

Le fondement de cette mesure est de mieux appréhender et prévenir les cas de récidive.

En 2008, les taux de récidive légale sont de 2,5% en matière criminelle et de 4,3% en matière délictuelle. Le taux de réitération en matière délictuelle est de 13,4%.

Aussi, afin de permettre un suivi pour les plus dangereux, il pourrait être envisagé que le suivi socio-judiciaire soit prononcé systématiquement pour toutes condamnations criminelles ou délictuelles lorsque la peine prononcée est supérieure ou égale à 5 ans, sauf décision contraire motivée par le magistrat.

Le rapport d'Etienne BLANC de 2009 « juger et soigner », faisait déjà le bilan de l'application des dispositions sur le suivi socio judiciaire. S'il s'agit en effet d'une excellente mesure pour la lutte contre la récidive, dans les faits, l'absence de médecin coordonateur réduit à néant son efficacité, la transformant en suivi équivalent à un sursis avec mise à l'épreuve. En juillet 2009, 17 départements (soit 40 TGI) étaient dépourvus de médecin coordonateur ; y compris dans les TGI disposant d'un médecin coordonateur, la limitation à 40 dossiers par médecin conduit de fait à ce que des SSJ ne soient pas pris en charge dans les termes prévus par la loi. La situation n'a guère évolué.

Prévoir une généralisation est séduisant sur le papier, mais irréaliste tant que les missions actuelles ne peuvent être remplies pour les infractions les plus graves.

Proposition n° 48-Déléguer au secteur associatif le suivi pré-sentenciel pour permettre aux SPIP de se recentrer sur le post-sentenciel: La réalisation des enquêtes sociales rapides (permanences d'orientation pénale) et le suivi des contrôles judiciaires sont de façon quasi exclusive confiés au secteur associatif sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

Alors que la finalité de l'action des SPIP est la lutte contre la récidive et donc la mise en œuvre de mesures post-sentencielles, + de 6 % du corps des CPIP sont ainsi consacrés à des missions qui ne relèvent pas de son champ prioritaire de compétence.

Fort de ce constat, il convient de confier, dans les meilleurs délais, au secteur associatif la réalisation des enquêtes sociales rapides et le suivi des contrôles judiciaires afin de recentrer les SPIP sur leur cœur de métier, le post-sentenciel.

Il faut revenir sur les raisons pour lesquelles ces mesures sont encore pour partie confiées aux CIP. Sur des ressorts de plus en plus nombreux, les associations connaissent des difficultés financières liées aux retards avec lesquels le ministère de la Justice paie leurs missions ; certaines associations ont du cesser leur activité.

Obliger à désigner le secteur associatif mettrait donc ces juridictions dans une impasse.

La question des moyens accordés à la Justice se pose encore avec force.

C'est méconnaître aussi le fait que pour certains dossiers le magistrat peut préférer l'analyse d'un CIP à celle d'une association, notamment dans les cas où le procureur de la République envisage de requérir une peine d'emprisonnement ferme et où le tribunal aura donc l'obligation fixée par la loi d'envisager un aménagement de peine. Il faut laisser le choix au professionnel pour tenir compte tant des réalités économiques et sociales du ressort que de choix d'opportunité.

Proposition n° 49-Accélérer la prise en charge différenciée en fonction de la dangerosité de la personne suivie:

Depuis 2007, dans un contexte de développement et de prise en charge d'un public croissant, une réflexion importante est conduite sur les missions des SPIP, leur organisation et leurs modes d'action.

Cette expérience de segmentation a démontré, notamment dans le Val de Marne, son efficacité à assurer une équité de traitement des personnes prises en charge, à réduire les délais de mise à exécution des mesures confiées au SPIP et à susciter une réflexion collective sur la prise en charge des personnes.

Au vu de ce constat, la généralisation du suivi différencié apparaît nécessaire afin d'harmoniser les méthodes d'intervention et les différents types d'organisation des SPIP.

Et

Proposition n° 50-Fidéliser et spécialiser les conseillers d'insertion et de probation (CPIP) dans la prise en charge et le suivi des condamnés les plus dangereux et des récidivistes:

La lutte contre la récidive et le suivi des condamnés dangereux exigent aujourd'hui des SPIP une implication accrue tant en milieu fermé qu'en milieu ouvert.

Dans cette optique, la spécialisation de certains CPIP dans la prise en charge des condamnés présentant un profil psychologique complexe apparaît comme une orientation prioritaire.

D'autre part, le turn-over très important des CPIP au sein des SPIP du fait des mutations dès la titularisation, ne permet pas d'impulser une dynamique de service et nuit à leur performance. Il convient de les fidéliser dans leur lieu d'affectation

Il ne s'agit pas d'une nouveauté, l'expérimentation étant en cours au sein de l'administration pénitentiaire et semblant avoir vocation à se généraliser.

LES MOYENS

La part relative au budget de la Justice, au sein du budget de l'Etat, est ainsi passée de 1,7% en 2002 à 2,4% en 2010.

Par l'importance du budget qu'elle consacre à la Justice, la France se situe aujourd'hui au 2^{ème} rang des pays du Conseil de l'Europe.

Néanmoins, au cours des différentes auditions, il est apparu que des moyens supplémentaires devaient être mis en œuvre très rapidement.

Comme il a été dit en introduction, ces chiffres ne sont pas le reflet de la réalité

I. DES MOYENS HUMAINS

A. Moyens nécessaires pour les juridictions :

- 150 greffiers supplémentaires (en plus des 400 recrutements annoncés par le Garde des Sceaux) pour permettre de réduire les délais de rédaction de jugement qui peuvent atteindre 10 mois dans certaines juridictions - **Coût annuel de 4,2 millions d'euros.**

- 100 personnels administratifs de catégorie C pour permettre par exemple un élargissement des horaires des BEX - **Coût annuel de 2,5 million d'euros.**

- 200 vacataires, assistants juridiques contractuels recrutés dans l'immédiat pour une durée d'un an minimum afin de résorber le stock des peines à exécuter et de compenser le temps consacré au déploiement de l'application CASSIOPEE - **Coût annuel de 5 millions d'euros**

Sans contester les moyens nécessaires, et pour une fois reconnus, en greffiers et fonctionnaires de catégorie C, ces besoins apparaissent sous évalués. Il convient en effet de rappeler que le recrutement de vacataires pour des durées limitées suppose chaque fois un temps passé à leur formation. Il serait plus utile de recruter des titulaires supplémentaires.

Par ailleurs, l'étude d'impact menée pour la loi pénitentiaire préconisait la création de 100 postes de JAP. Il apparaît difficile d'imaginer qu'à effectifs constants de parquetiers et/ou de JAP, l'exécution et l'application des peines puisse être assurée dans de meilleures conditions. Il est donc incontournable de prévoir également des recrutements de magistrats.

B. Moyens nécessaires pour l'administration pénitentiaire :

Les surveillants: Le coût annuel de 400 surveillants supplémentaires (en réduisant la durée de la formation comme déjà mis en œuvre à l'ENAP) est de 9,9 millions d'euros. Il s'agit en fait d'anticiper une promotion pour faire face à la mise en place des structures allégées et au report des fermetures annoncées, au cours du 2nd semestre 2011 pour un coût de 5 millions d'euros.

Les conseillers d'insertion et de probation: Les dernières promotions se composaient d'environ 200 conseillers d'insertion et de probation (voire 280 il y a deux ans). La loi pénitentiaire crée d'importantes nouvelles missions (SEFIP et PSAP) outre la nécessité d'améliorer le suivi des condamnés placés sous-main de justice. Or le recrutement de cette année est inférieur à 50. Il est impératif d'ouvrir 150 postes de plus immédiatement, pour un coût annuel de 4,4 millions d'euros.

L'étude d'impact menée pour la loi pénitentiaire prévoyait le recrutement de 1000 CIP supplémentaires pour sa seule application. Depuis il a été recruté 262 personnes au titre du budget 2010 et 74 au titre du budget 2011, DSPIP et CIP confondus. Proposer le recrutement immédiat de 150 postes de plus ne permettra pas d'améliorer la situation à court terme, eu égard au temps de formation nécessaire des CIP.

C'est d'un recrutement massif et immédiat que ces services ont besoin pour tenter de rattraper le retard pris depuis de très nombreuses années.

II. ECONOMIES POSSIBLES :

L'école nationale d'administration pénitentiaire est un établissement public administratif. Son statut d'établissement public administratif induit le versement d'une taxe sur les salaires s'élevant à plus de 850000€ par an. Or l'ENAP est, dans les faits un service déconcentré de l'Administration Pénitentiaire. Aussi en mettant en conformité le statut juridique de l'Ecole avec son statut factuel, l'économie réalisée serait de près de 1million d'€ par an.