

RAPPORT

Pour renforcer l'efficacité de l'exécution des peines

PRÉSENTÉ

par M. Eric CIOTTI

Député

en conclusion des travaux d'une mission confiée par

Monsieur le Président de la République.

« La certitude d'une punition, même modérée, fera toujours plus d'impression que la crainte d'une peine terrible si à cette crainte se mêle l'espoir de l'impunité »

*Cesare Beccaria « Des délits
et des peines », Livourne, 1764*

INTRODUCTION

S'il est un postulat fondamental en matière pénale, c'est bien celui selon lequel la certitude de la sanction participe à l'équilibre social et sociétal. Le caractère certain de l'application d'une sanction rapide et proportionnée favorise la prévention du passage à l'acte, de la réitération et de la récidive

Cette certitude de l'application rapide d'une sanction à l'encontre de ceux qui ont enfreint la loi constitue l'un des piliers essentiels de notre édifice démocratique et une exigence absolue envers les victimes.

Or, le constat peut être dressé de la difficulté de l'État à remplir pleinement cette mission. A chaque stade se creuse l'écart entre le nombre d'infractions commises et celui des auteurs qui sont réellement sanctionnés.

D'abord par l'écart entre le nombre de dossiers poursuivables par les parquets et les capacités de jugement des juridictions pénales.

Ensuite par l'écart entre le nombre de sanctions prononcées et les capacités de l'institution judiciaire à les mettre en œuvre.

On pourrait illustrer cette situation par l'image « d'un entonnoir aboutissant à une déperdition des sanctions qu'il conviendrait de rendre cylindrique dans un idéal de chaîne pénale. »

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.

Affirmer que « toute peine doit être exécutée » est une exigence de la loi de la République.

Nos concitoyens, même s'ils ne se penchent pas régulièrement sur les statistiques criminelles ou délictuelles nourrissent intuitivement un sentiment de défiance vis-à-vis du système pénal. Ils en mesurent les insuffisances, ils n'en comprennent pas toujours la logique.

Certains éléments viennent renforcer cette défiance dangereuse et alimenter ce sentiment erroné d'impunité, ou de manque de sévérité, à l'égard des auteurs d'infractions.

Pour beaucoup ce regard critique est surtout alimenté par la complexité et la lenteur de notre dispositif **d'exécution puis d'application des peines.**

Au-delà, il repose sur une réalité bien concrète qui se résume par l'existence d'un stock important de peines de prison ferme non exécutées.

Au 31 décembre 2010, le nombre de peines de prison ferme exécutoires et non exécutées était estimé entre 97 000 et 102 000.

Au 31 mars 2011, l'estimation était de 80 000 à 89 000 peines en attente d'exécution.

Cette évolution positive de la situation résulte de la politique mise en œuvre, depuis le début de l'année, par le Garde des Sceaux, Michel MERCIER, qui, sous l'impulsion du Président de la République, s'est attaché à engager des mesures pragmatiques pour résorber ce stock. Il a ainsi conclu des contrats d'objectifs avec les quatorze juridictions détenant les stocks les plus importants.

Malgré ces progrès incontestables, cette situation demeure bien évidemment inacceptable et démontre de réels dysfonctionnements de notre système judiciaire. Elle est intolérable pour les victimes, mais aussi pour tous ceux qui sont attachés au respect de la loi.

Ces dysfonctionnements trouvent deux origines principales :

D'un point de vue structurel d'abord, la faiblesse de notre capacité carcérale pèse sur toute la chaîne pénale et induit l'accumulation d'un stock de peines important. Il convient ici de rappeler que le taux de détention en France est de 96¹ pour 100 000 habitants. Il s'agit de l'un des ratios les plus bas de l'Union Européenne. Ainsi en Espagne, le taux est de 137,6 ou au Royaume-Uni de 152,3, la moyenne au sein de l'union est de 143,8 pour 100 000 habitants (à titre informatif, aux États-Unis, le taux est de 762 pour 100 000 habitants).

Ces chiffres sont à rapprocher de la capacité carcérale française qui se révèle l'une des plus faibles des pays du Conseil de l'Europe avec, à peine, 83,5 places de prison pour 100 000 habitants.

D'un point de vue conjoncturel ensuite, il existe certains obstacles qui grippent le bon fonctionnement de la chaîne pénale et freinent l'exécution des peines : la systématisation du principe d'aménagement des peines, la multiplicité des intervenants trop isolés les uns des autres, les incohérences et les disparités de méthodes mais aussi les questions de moyens. Ces situations conduisent à une perte de la valeur de la peine.

En effet, classiquement la sanction pénale assure trois fonctions principales :

- *Une fonction réparatrice d'abord*. La sanction doit permettre de « réparer » le préjudice subi par la société. En commettant un délit ou un crime, la personne condamnée a enfreint le « contrat social » et, à ce titre, elle doit réparer sa faute vis-à-vis de la société.

- *Une fonction intimidatrice ensuite*. Cette fonction est double. La peine vise d'abord à l'intimidation collective. La menace d'une peine d'une grande sévérité doit dissuader les délinquants de commettre une infraction. Mais elle est aussi individuelle en ce qu'elle est censée éviter une éventuelle récidive. Plus la probabilité que la sanction sera sévère et rapide, plus le taux de criminalité est bas. A l'inverse, une justice trop clémente et trop éloignée de la commission des faits induit un sentiment d'impunité.

- *Une fonction ré-adaptatrice enfin*. Condition première de la lutte contre la récidive, cette fonction doit affermir le sens moral de la personne condamnée. Elle doit lui faire prendre conscience de la gravité des faits commis et doit au terme du parcours de réinsertion, la conduire à un reclassement social. Cette dernière fonction est la plus récente. Elle date du

¹ Source SPACE (Statistiques pénales annuelle du conseil de l'Europe – Mars 2011 – Retraitement Administration pénitentiaire.)

début de la seconde moitié du XXème siècle. Elle constitue désormais l'un des piliers de l'exécution des peines.

Pendant longtemps, la privation de liberté était « la peine par excellence dans les sociétés civilisées »². Néanmoins, avec la montée de la fonction de réinsertion, la prison est devenue l'exception, certaines approches théoriques ont conduit à faire de la prison l'exception. Cette logique poussée à l'extrême apparaît dangereuse.

En effet, comme le soulignait Michel FOUCAULT, « la prison est une nécessité dans une société où la délinquance est réalité. »

On reconnaît, traditionnellement deux effets majeurs à la prison. L'effet dissuasif qui renvoie à la fonction intimidatrice de la peine, mais aussi l'effet dit neutralisant, en ce qu'il contribue à réduire la criminalité en empêchant physiquement les personnes condamnées à commettre une nouvelle infraction.

Il convient de rappeler que 50% des délits sont commis par 5% de délinquants. De même, 19 000 délinquants ont plus de 50 inscriptions au STIC. Aussi, l'effet neutralisant induit mécaniquement un effet en termes de lutte contre la délinquance.

En fait, la prison ne doit être ni le principe, ni l'exception. La prison est une peine parmi un panel de sanctions qui doit pouvoir être prononcée par les juridictions en fonction de la nature du délit commis et de la personnalité du délinquant ou du criminel.

Mais ce qui est par contre indiscutable c'est la nécessité que toute peine prononcée soit exécutée au risque d'accroître un sentiment d'impunité et de réduire la crédibilité de la justice.

Sur la base de ce constat, le présent rapport propose donc une série de mesures, dont une partie peut être mise en œuvre à très court terme afin de résorber, rapidement, une part importante du stock des peines en attentes d'exécution.

Néanmoins, nous ne pourrions faire l'économie d'une réforme plus en profondeur avec notamment une adaptation de notre parc carcéral, un changement profond dans le pilotage de l'exécution des peines.

² Rossi, Traité de droit pénal, 1829, t.III, p.169

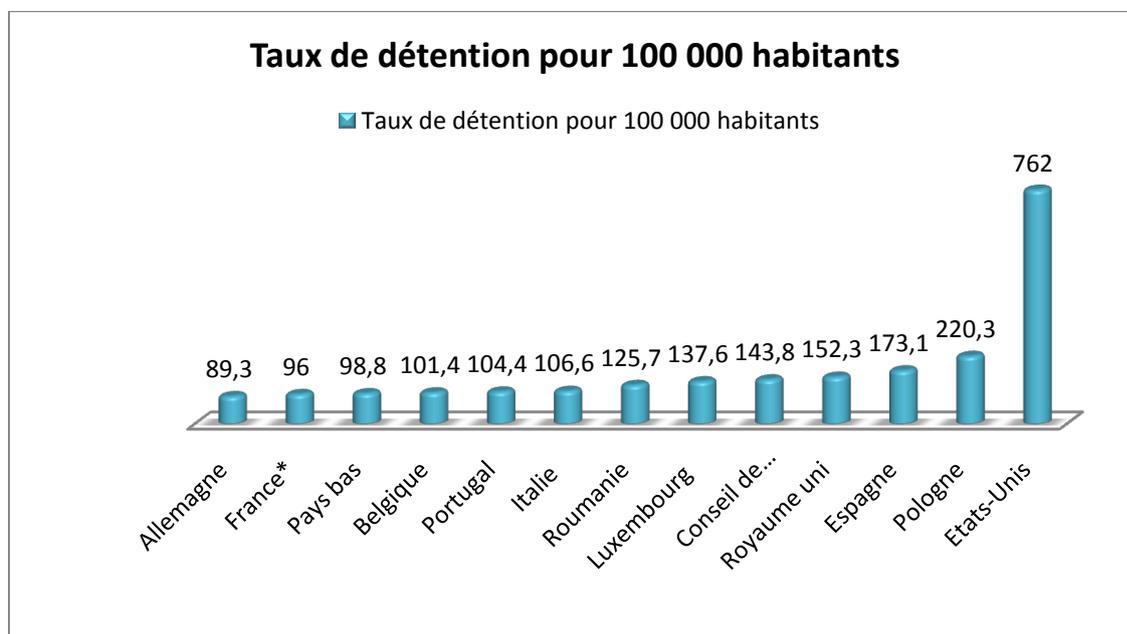
PREMIÈRE PARTIE

LA POLITIQUE PÉNITENTIAIRE, ENJEU MAJEUR DE
L'EXÉCUTION DES PEINES

SOUS PARTIE 1 – EN MILIEU FERME :

Au 1^{er} mai 2011, le ratio de places de détention en France pour 100 000 habitants était de 83,5.

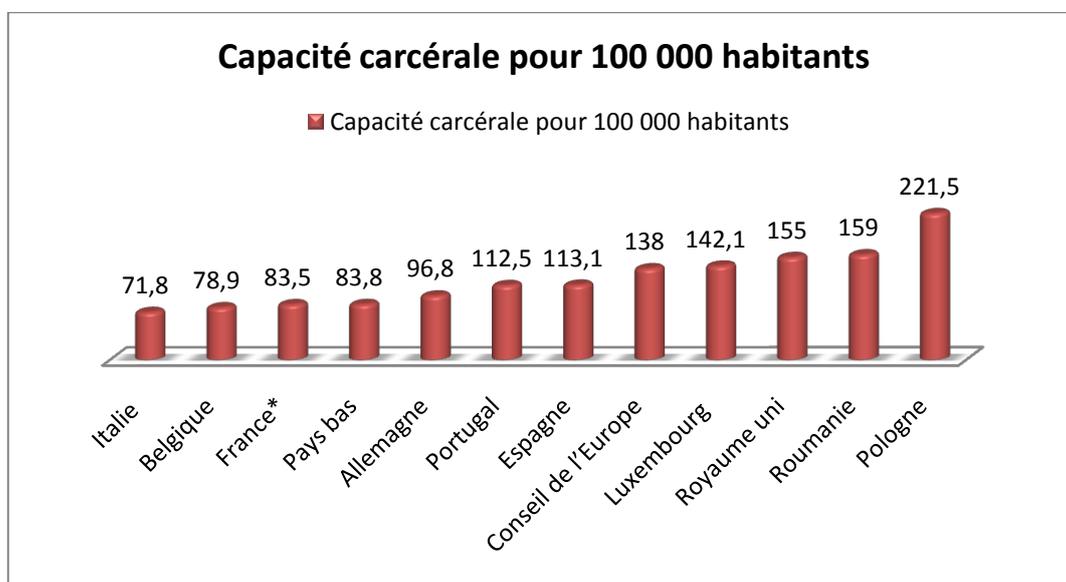
Ce ratio reste largement inférieur à celui de nos voisins européens, avec une moyenne de 143,8 places pour 100 000 habitants.



Source : SPACE (Statistiques pénale annuelle du Conseil de l'Europe) - Mars 2011 –Retraitement AP

* Personnes détenues (hors PSE et PE sans hébergement par l'administration pénitentiaire)

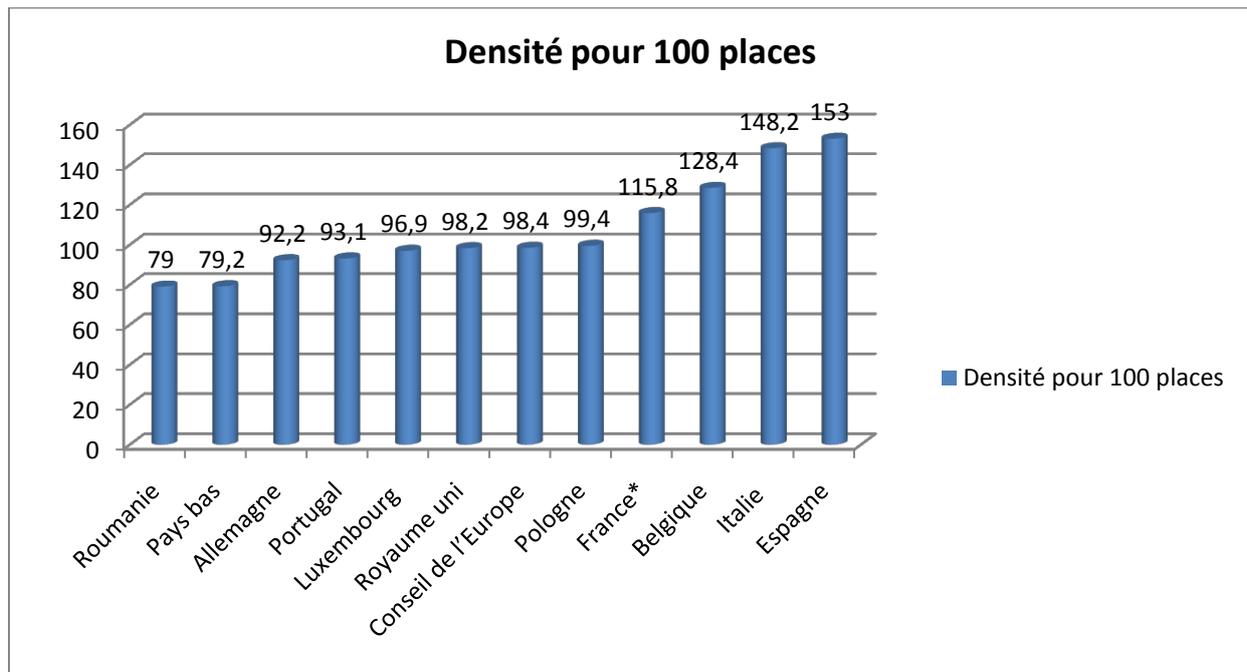
Or si ce taux est l'un des plus faibles des pays du Conseil de l'Europe, c'est avant tout en raison d'une insuffisance de notre capacité carcérale.



Source : SPACE (Statistiques pénale annuelle du Conseil de l'Europe) - Mars 2011 –Retraitement AP

* Personnes détenues (hors PSE et PE sans hébergement par l'administration pénitentiaire) Source : Administration pénitentiaire – Ministère de la justice et de libertés

Parallèlement, la densité carcérale en France est l'une des plus élevées au sein des pays du Conseil de l'Europe.



Source : SPACE (Statistiques pénale annuelle du Conseil de l'Europe) - Mars 2011 –Retraitement Administration pénitentiaire* *Personnes détenues (hors PSE et PE sans hébergement par l'administration pénitentiaire)* Source : *Administration pénitentiaire – Ministère de la justice et de libertés*

La problématique d'exécution des peines se pose, donc d'abord, en termes de capacité des établissements pénitentiaires.

En effet, même si la situation s'est considérablement améliorée ces dernières années, notamment depuis 2007, la faiblesse de notre parc carcéral pèse sur l'ensemble de la chaîne pénale.

Les établissements pénitentiaires sont confrontés à des situations très disparates sur l'ensemble du territoire et selon la typologie des établissements (voir supra).

Dans certains établissements, on constate une surpopulation carcérale alors que dans d'autres, des places restent inoccupées.

Lors des l'auditions, cette pesanteur dans le fonctionnement de la chaîne pénale a, à plusieurs reprises, été soulignée par les personnes auditionnées.

Dès lors, le manque de places de prison ou de structures d'accueil des personnes prévenues ou condamnées constitue un facteur majeur dans l'accumulation d'un stock de peines.

Or, comme le précisait déjà Beccaria, en 1773, « *Plus le châtement sera prompt...plus il sera juste et utile* ».

Quelle est l'effectivité d'une peine prononcée et demeurée inexécutée en raison de contingences matérielles ?

Quelle est la crédibilité d'une décision dont l'exécution interviendra trois, voire quatre ans, après les faits ?

La situation du parc carcéral français conduit à réduire l'effet dissuasif de la peine car l'absence de mise à exécution de nombreuses peines de prison ferme peut favoriser un sentiment d'impunité.

Une telle situation n'est pas acceptable car notre politique pénale ne saurait être contingentée par des considérations matérielles.

Ce qui est essentiel, c'est que chaque fait délictuel ou criminel fasse l'objet d'une réponse pénale adaptée.

Une réponse trop tardive ou inadaptée conduit à réduire le sens de la peine, et par la même la crédibilité de notre justice.

CHAPITRE 1 - LA NECESSITE D'ADAPTER L'IMMOBILIER PÉNITENTIAIRE

I. La capacité carcérale inadaptée à la population carcérale accueillie

A. Une capacité carcérale qui demeure insuffisante malgré des efforts extrêmement importants

Au 1^{er} mai 2011, le parc pénitentiaire comptait 56 150 places réparties sur 192 établissements. Cela représente, en trois ans, une hausse de 10,9 % de la capacité opérationnelle de ce parc.

Entre 1990 et 2011, cette capacité a augmenté de 53 %.

(Les différents plans de constructions, 13 000, 4 000 et 13 200 sont détaillés en annexe A)

Évolution de la population pénale depuis 1990

Année (Au 1 ^{er} janvier)	Nombre de personnes écrouées détenues	Nombre de personnes écrouées non détenues*	Nombre total de personnes écrouées	Dont nombre de personnes prévenues	% de personnes écrouées non détenues	Nombre total de places de détention**	Densité carcérale* **
1990	45 420	n.d	45 420	20 588	n.d	36 615	124,0
1995	53 935	n.d	53 935	22 922	n.d	48 187	111,9
2000	51 441	n.d	51 441	20 527	n.d	49 294	104,4
2001	47 837	n.d	47 837	16 107	n.d	48 593	98,4
2002	48 594	n.d	48 594	16 124	n.d	48 021	101,2
2003	55 407	n.d	55 407	20 852	n.d	47 987	115,5
2004	59 246	n.d	59 246	21 749	n.d	48 605	121,9
2005	58 231	966	59 197	20 134	1,7	50 094	116,2
2006	58 344	1 178	59 522	19 732	2,0	51 252	113,8
2007	58 402	2 001	60 403	18 483	3,4	50 588	115,4
2008	61 076	2 927	64 003	16 797	4,8	50 693	120,5
2009	62 252	3 926	66 178	15 933	6,3	51 997	119,7
2010	60 978	5 111	66 089	15 395	8,4	54 988	110,9
2011	60 544	6 431	66 975	15 702	10,6	56 358	107,4
1 ^{er} mai 2011	64 584	7 991	72 575	16 882	11,0	56 150	115,0
Variatio n 2000/20 11	+ 17,7 %	n.d	+ 30,2 %	-13,25%	n.d	+ 14,3 %	+ 3,0 pt.

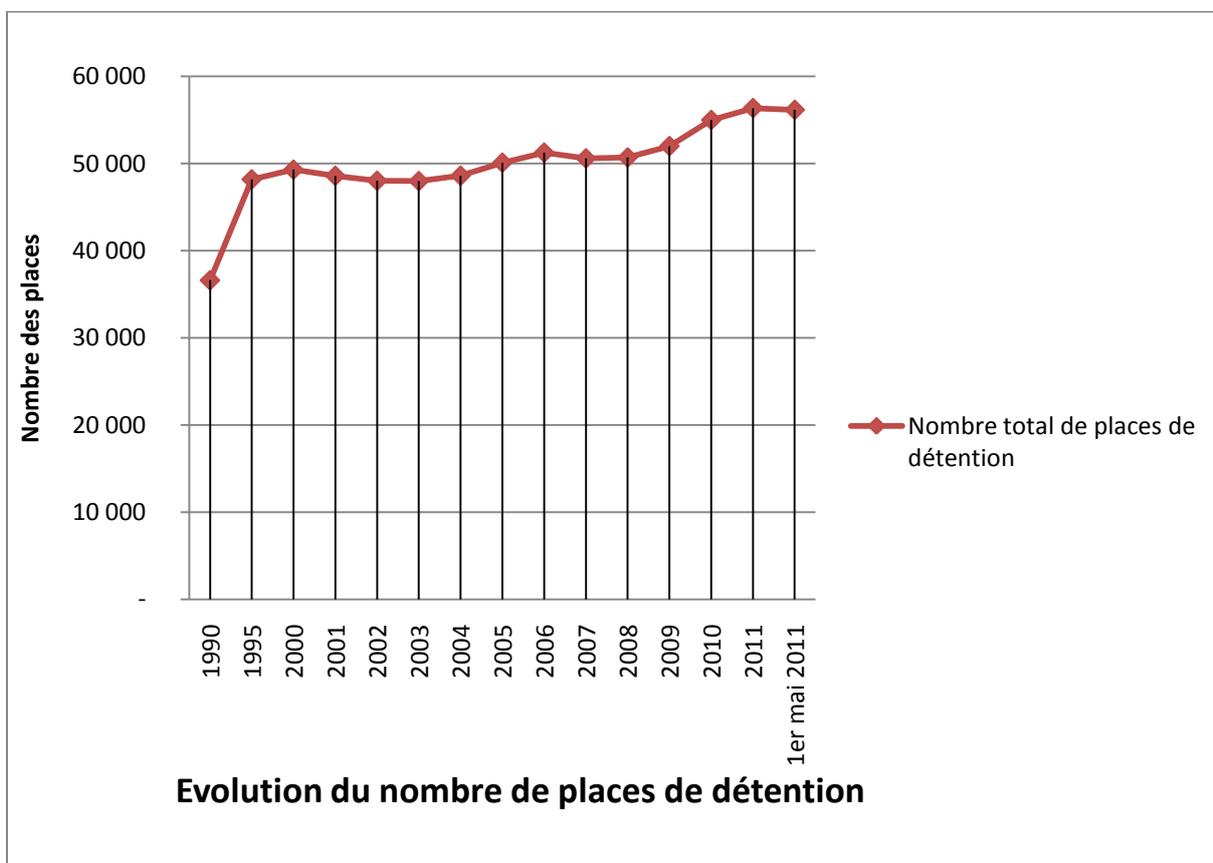
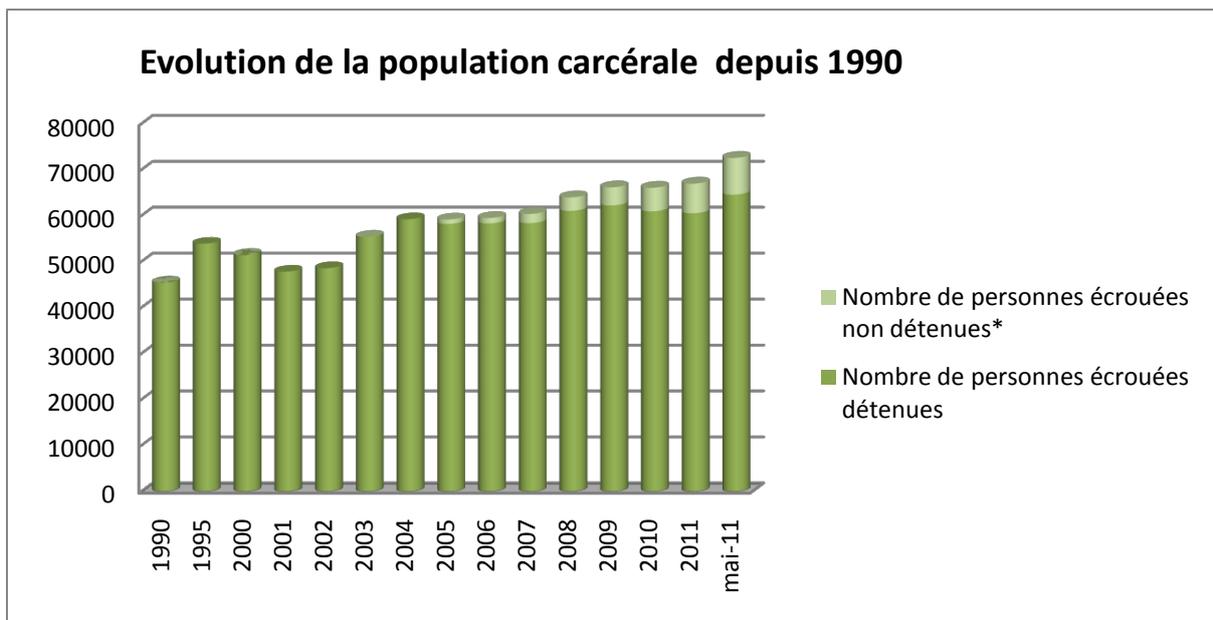
Source : Administration pénitentiaire – Ministère de la justice et de libertés

* La population pénale écrouée non détenue est composée des personnes placées sous surveillance électronique et de celles faisant l'objet d'un placement extérieur sans hébergement.

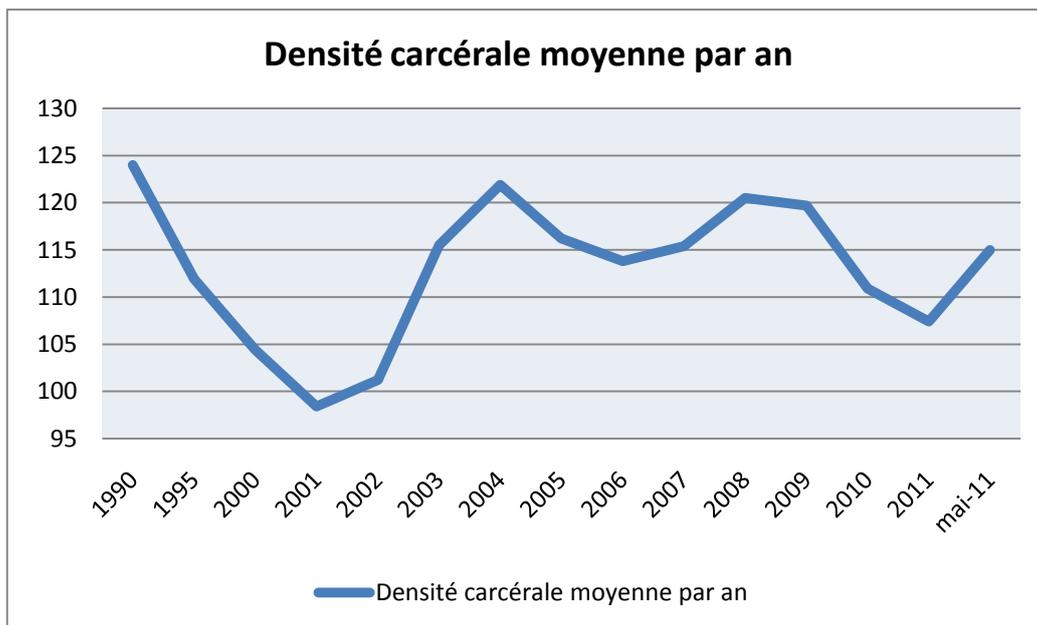
**La capacité correspond au nombre de places effectivement disponibles dans les établissements pénitentiaires. Elle diffère de la capacité norme circulaire (dite théorique) qui est définie par la circulaire A.P. 88.05G du 17 mai 1998 relative au mode de calcul de la capacité des établissements pénitentiaires.

Les quartiers dédiés à la réinsertion sont : les quartiers de semi-liberté, les quartiers courtes- peines, les quartiers pour peines aménagées, les quartiers nouveau concept.

*** Cette densité s'obtient en rapportant le nombre de détenus présents à la capacité opérationnelle



Néanmoins, notre capacité carcérale étant sous dimensionnée, cette densité est repartie à la hausse, depuis février 2011,. Au 1^{er} mai 2011, elle était de 115%.



L'augmentation importante du nombre de personnes détenues depuis le début de l'année 2011 a mécaniquement eu pour conséquence une forte hausse de la densité carcérale ; la capacité du parc pénitentiaire étant demeurée quasi inchangée sur la période en raison de l'absence d'ouverture de nouvelles structures carcérales.

Toutefois, la densité carcérale actuelle recouvre des réalités très contrastées en fonction du territoire et de la typologie des établissements pénitentiaires.

B. Population écrouée

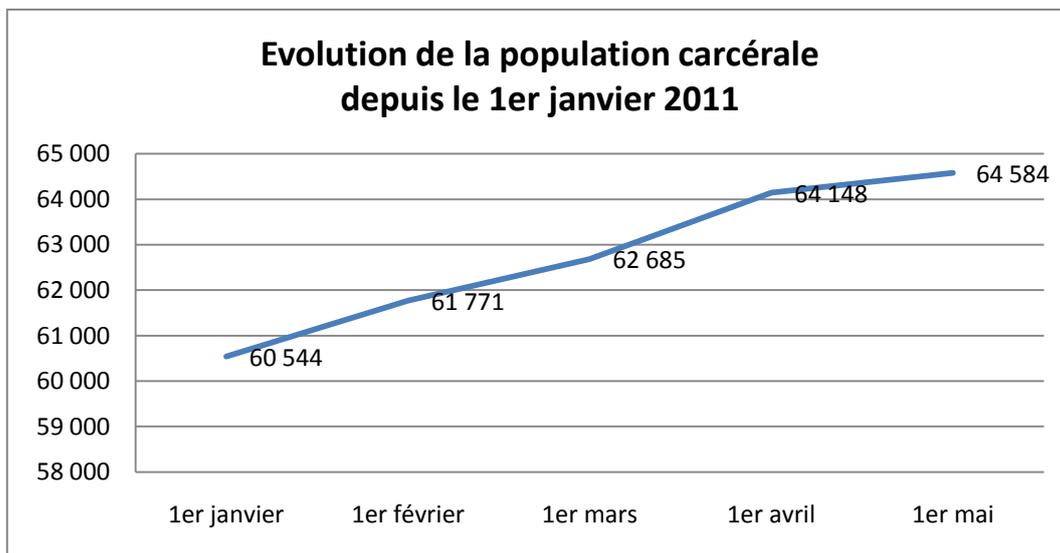
Au 1^{er} mai 2011, 64 584 personnes étaient incarcérées en France, ce qui représente une hausse de 4,8 % par rapport au mois de mai 2010 (61 604).

Toutefois, cette hausse se concentre exclusivement sur les premiers mois de l'année 2011. En effet, en 4 mois, la population carcérale a augmenté de 4 040 personnes, soit une hausse de près de 6,67 %.

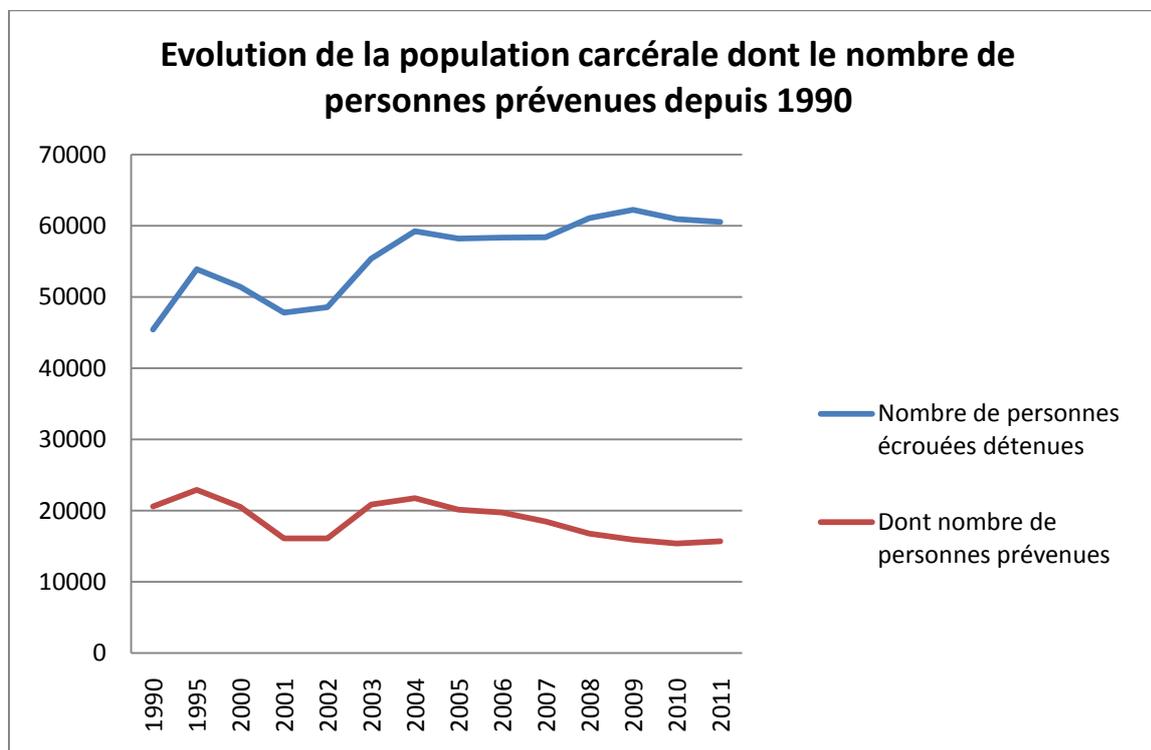
Évolution de la population carcérale en 2011

2011	Population pénale écrouée détenue	Densité carcérale	Variation mensuelle de la population pénale écrouée détenue
1 ^{er} janvier	60 544	107,4	/
1 ^{er} février	61 771	109,4	+ 2 %
1 ^{er} mars	62 685	110,9	+ 1,4 %
1 ^{er} avril	64 148	114,2	+ 2,3 %
1 ^{er} mai	64 584	115,0	+0,7%

Source : Administration pénitentiaire – Ministère de la justice et de libertés



Par ailleurs, le nombre de prévenus s'élève, au 1^{er} mai 2011, à 16 882 pour 47 702 personnes condamnées, soit 26,14 % des personnes incarcérées.



La part des condamnés dans la population détenue est en constante augmentation depuis 2005, elle atteint aujourd'hui près de 75% de la population incarcérée (contre 65% au 1^{er} janvier 2005).

Les mineurs détenus sont 792 (1,2 % des personnes incarcérées) au 1^{er} mai 2011, ce qui représente une baisse de 1,5 % par rapport au mois précédent (804 au 1^{er} avril 2011).

Au 1^{er} mai 2011, 9 774 personnes bénéficient d'un aménagement de peine sous écrou, soit 17,5 % de l'ensemble des personnes écrouées condamnées :

- 1 031 personnes bénéficiant d'une mesure de placement à l'extérieur (1 115 au 1er mai 2010) ;
- 1 746 d'une mesure de semi-liberté (1 792 au 1er mai 2010) ;
- 6 997 d'un placement sous surveillance électronique (5 611 au 1er mai 2010).

Les aménagements de peine ont progressé de 14,7 % en un an (8 518 au 1er mai 2010) et de 33,1 % en deux ans (7 345 au 1er mai 2009).

Ainsi si le nombre de personnes écrouées augmente sensiblement depuis 2003 (et la tendance s'accroît à partir de 2009), c'est essentiellement en raison de l'accroissement des peines aménagées qui ont progressé de 33,1% entre 2009 et 2011, alors que parallèlement la population détenue augmentait de 3,75%.

II. La nécessité d'adapter notre parc carcéral aux exigences de la politique pénale

Le nouveau programme immobilier (NPI), en cours d'élaboration, est un plan de restructuration du parc immobilier pénitentiaire qui vise d'une part à assurer des conditions dignes de détention, en conformité avec les règles pénitentiaires européennes, et d'autre part à garantir la mise en œuvre des prescriptions de la loi pénitentiaire adoptée en novembre 2009 par le Parlement, notamment celles relatives à l'encellulement individuel.

Il doit également permettre d'augmenter les capacités d'hébergement de l'administration pénitentiaire afin d'améliorer le taux de mise à exécution des peines d'emprisonnement prononcées par les juridictions pénales et d'assurer l'encellulement individuel des personnes détenues.

Ce programme prévoit la construction de 25 nouveaux établissements (dont 2 en outre-mer), la réhabilitation de la maison d'arrêt de Paris la Santé et du centre pénitentiaire de Nouméa ainsi que de l'extension du centre pénitentiaire de Ducos. Concomitamment à la livraison de ces 25 structures, des fermetures d'établissement sont envisagées.

La priorité de l'administration pénitentiaire s'agissant des nouvelles constructions est de rechercher des sites très proches des grandes agglomérations, afin de bénéficier d'une offre de services indispensables à ce type d'établissements (hôpitaux, police, éducation nationale, réseau associatif dense, offres de logements) et d'une desserte satisfaisante par les transports en communs.

Ainsi, d'ici fin 2017, environ 14 280 nouvelles places remplaceront 7 600 places vétustes soit un solde net de 6 680 places. La France sera alors dotée de plus de 69 500 places de prison, dont plus de la moitié auront été ouvertes après 1990. (*Infra* - annexe B).

Sur la base d'un taux d'encellulement individuel de 95 %³ pour les nouvelles constructions du NPI, l'offre de la capacité immobilière à échéance 2017 sera de plus de 69 500 places.

³ Soit 95 % de détenus seuls en cellule – Règle : Nombre de cellules = Nombre de places * 0,975

Projection du nombre de places et de cellules post NPI

	Nombre de places théoriques	Nombre de cellules
Etat actuel (1 ^{er} avril 2011)	57 254	47 939
A l'échéance du NPI ⁴	> 69 500	61 800

Le NPI est construit sur une projection de la population pénale de 63 646 détenus hébergés en 2017 qui correspond à l'actualisation au 1^{er} janv. 2011 de la moyenne de l'hypothèse basse et de l'hypothèse haute RGPP.

Or, le nombre de 64 584 personnes détenues est dès à présent dépassé et la projection RGPP ne tient compte ni des condamnations à des peines d'emprisonnement ferme non exécutées à ce jour, ni de l'évolution du nombre de ces condamnations.

Il est donc indispensable d'accroître notre parc carcéral.

A – A court terme, en optimisant l'utilisation de la capacité carcérale actuelle afin de résorber le stock de peines d'emprisonnement ferme non exécutées

1. La création immédiate de structures de détention légères.

Il est urgent de trouver des structures pour permettre la mise à exécution des peines de prison ferme en stock sans délai et ainsi limiter la densité des structures pénitentiaires.

Ces structures à sécurité allégée, dont une partie pourrait être provisoire, permettraient de répondre en urgence à la nécessité de mettre à exécution les courtes peines d'emprisonnement dans un cadre adapté au profil des condamnés.

Plusieurs hypothèses peuvent être envisagées.

Tout d'abord, il est envisageable d'avoir recours à des immeubles vides appartenant à l'Etat ou à des collectivités, à l'instar des bâtiments militaires qui ne sont plus utilisés depuis la refonte de la carte pénitentiaire (*infra*).

Il pourrait également être envisagé d'avoir recours à des immeubles en location dans des centres urbains pour mettre à exécution, par exemple, les peines de semi-liberté ou de placement à l'extérieur.

Enfin, à l'instar du Dispositif d'Accroissement des Capacités (DAC) lancé en 2004 et dans l'attente de l'ouverture des premiers établissements du Nouveau Programme Immobilier (NPI), un programme d'accroissement des capacités pourrait être initié.

Ainsi, sur des emprises pénitentiaires ou étatiques, des structures pénitentiaires de type modulaire pourraient être créées rapidement.

⁴ Y compris mise en services des établissements restant à livrer dans le cadre du 13 200 (Nantes, Lille, Reau, Maisons Centrales, QNC, ..), et grandes réhabilitations (Fleury, Baumettes ..)

Ce type de structures modulaires qui existe déjà à Lorient et à Dunkerque serait ainsi dupliqué sur l'ensemble du territoire national.

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

2. Utilisation des bâtiments ou des terrains militaires

Quel que soit le profil des personnes détenues hébergées, un établissement pénitentiaire doit répondre à différents principes structurants :

- une localisation à proximité de grandes agglomérations ;
- une prise en compte des risques d'évasions, des risques d'intrusions, d'agressions, de mouvements collectifs et de vandalisme ;
- des conditions de détention dignes (encellulement individuel, sanitaires et douches en cellules) ;
- la présence de locaux d'activités et de travail, de parloirs et d'unités de soins.

Les sites militaires répondent dans différentes hypothèses à ce cahier des charges.

Ainsi, l'administration pénitentiaire utilise déjà d'anciennes casernes ou bâtiments militaires comme à Oermingen, Ecrouves ou Bédénac. Des terrains militaires sont ou seront également réutilisés en vue de la construction de centres pénitentiaires.

Lors des auditions de la mission, il est apparu que les services de la Chancellerie et de la Défense Nationale ne s'étaient pas rapprochés en vue de réfléchir à l'utilisation de bâtiments ou d'emprise de la défense, alors même que la refonte de la carte militaire va conduire à la fermeture de certains sites.

Ces fermetures doivent être l'occasion, pour l'administration pénitentiaire et l'APIJ, d'évaluer, en lien avec le ministère de la Défense, la faisabilité d'une reconversion de ces sites en établissements pénitentiaires et notamment en structures allégées de type centres de détention ouverts, quartiers courtes peines ou de semi-liberté.

A cet effet, le Ministère de la Défense a transmis à la mission un état des emprises appartenant à la Défense Nationale et susceptibles d'accueillir des établissements pénitentiaires. Cet état annexé au présent rapport (*infra* - annexe C) mérite une expertise pour la construction ou la rénovation de ces structures.

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

3. Poursuivre le moratoire sur les fermetures annoncées

Le choix des établissements à fermer a été dicté par leur vétusté, leur inadaptation fonctionnelle, sauf à engager d'importants travaux de restructuration, et par l'impossibilité de mettre en œuvre les prescriptions de la loi pénitentiaire et des règles pénitentiaires européennes.

La fermeture de 86 établissements avait été évoquée dans le cadre de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques. Toutefois, en juillet 2010, seul le désarmement de 45 sites a été annoncé.

Depuis novembre 2010 et dans le cadre d'une large concertation avec les personnels de l'administration pénitentiaire mais aussi avec les élus locaux, les propositions de fermeture ont fait l'objet d'un nouvel examen.

Ce nouvel examen reposait sur une expertise fondée sur des éléments objectifs :

- les conditions de détention, notamment au regard des normes que dicte la loi pénitentiaire ;
- l'impossibilité de rénover du fait des contraintes financières ou de contre-indication technique ;
- la distance avec l'établissement de remplacement ;
- l'enclavement du site et sa situation géographique particulière ;
- le respect de l'aménagement du territoire et des équilibres, en la matière ;
- l'impact en matière d'extractions judiciaires qui progressivement vont revenir au Ministère de la Justice et des Libertés ;
- l'implantation géographique des personnels ;
- le respect du maintien des liens familiaux pour les personnes détenues.

Suite à ce réexamen, en mai 2011, seul le désarmement de 36 sites a été annoncé (*infra* - annexe D).

Si elle est confirmée, la fermeture de ces établissements devrait intervenir entre 2015 et 2017/2018 avec toutefois les désarmements anticipés :

- en 2011 : la maison d'arrêt et le centre de détention Loos-Les-Lille ;
- en 2012 : la maison d'arrêt de Cahors ;
- en 2014 : les maisons d'arrêt de Chartres et d'Orléans.

Au regard du besoin carcéral à moyen terme mais aussi de son hétérogénéité sur le territoire, la démarche de concertation initiée par le Ministre de la Justice et des Libertés relative aux fermetures d'établissement apparaît parfaitement pertinente.

En effet, parmi l'ensemble des établissements pénitentiaires dont la fermeture a été envisagée, un certain nombre pourrait à défaut d'une fermeture définitive faire, à minima, l'objet d'une reconversion en structures allégées orientées vers la réinsertion.

En lien avec les élus locaux et les organisations syndicales, une réflexion doit ainsi être **engagée afin de maintenir des sites pénitentiaires de proximité (une majorité d'entre eux étant implantée en zone urbaine), dédiés à la réinsertion sociale et à la prévention de la récidive.**

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

4. Développer les centres éducatifs renforcés (CER) et les centres éducatifs fermés (CEF) pour les mineurs récidivistes

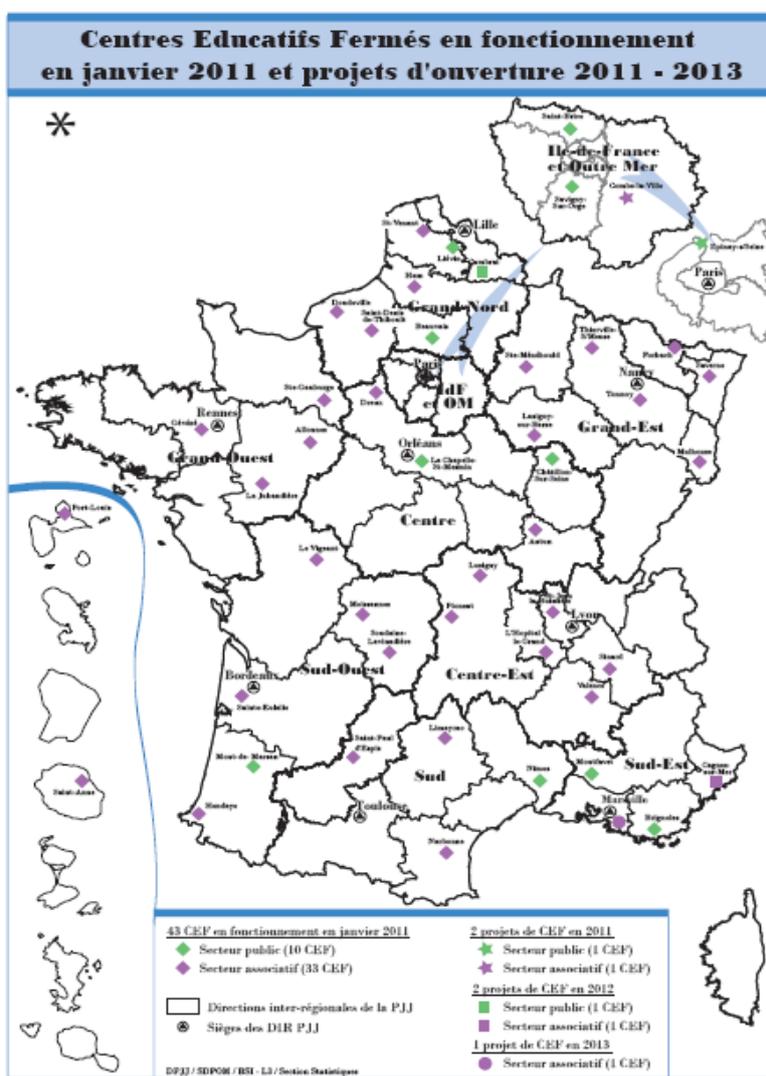
Les CEF et les CER s'inscrivent dans un dispositif global d'accueil des mineurs délinquants.

- Les CEF

Créés par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, les Centres Educatifs Fermés (CEF) accueillent des mineurs délinquants multirécidivistes en alternative à l'incarcération. Ces jeunes sont pris en charge par une équipe pluridisciplinaire qui contribue à la mise en place d'un véritable projet éducatif favorisant des perspectives concrètes de réinsertion professionnelle et sociale.

Il y a actuellement 45 structures pour une capacité globale de 500 places.

Les premiers résultats, portant sur 3 800 mineurs placés depuis 2003 démontrent que ce dispositif est extrêmement pertinent. Au-delà de quatre mois de placement, le taux de réitération diminue.



(Infra - annexe E)

Le projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et jugement des mineurs prévoit la création de 20 établissements supplémentaires, en transformant 20 unités éducatives d'hébergement collectif.

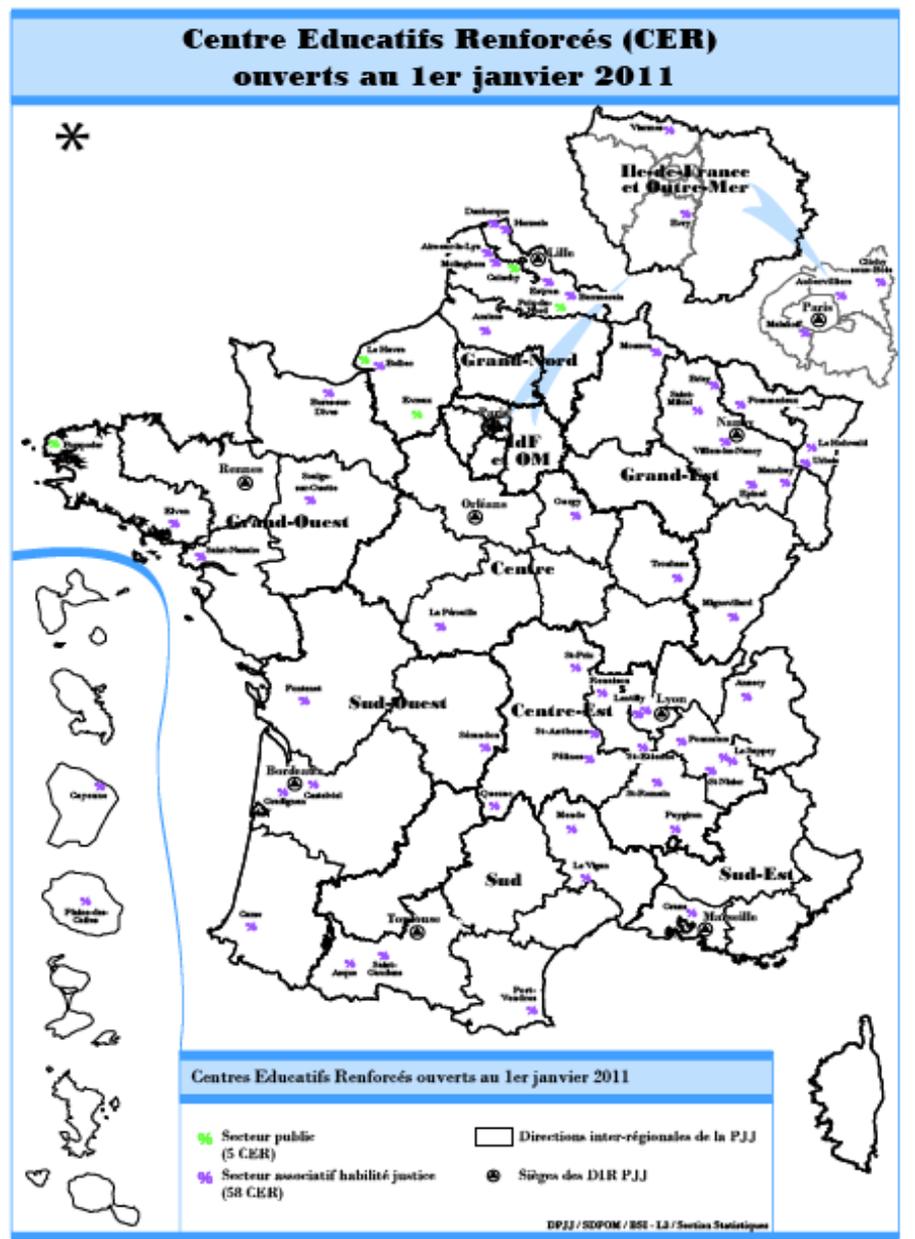
- Les CER

Les Centres Educatifs Renforcés (CER) sont des unités éducatives d'accueil rattachées aux établissements de placement éducatif du secteur public.

Ils ont essentiellement pour mission d'accueillir des jeunes, créant ainsi une rupture en les éloignant de leur environnement, en modifiant leurs habitudes et en favorisant ainsi, les conditions d'une réinsertion professionnelle et sociale.

Leur accompagnement conduit à un encadrement éducatif permanent.

Il existe 5 CER relevant du service public en France et 57 relevant du secteur associatif.



Les auditions ont souligné la qualité des centres éducatifs fermés et il apparaît important de les multiplier.

Il serait donc souhaitable de pouvoir installer très rapidement un établissement par ressort territorial de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, puis de les étendre à l'ensemble des départements.

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.

B – A long terme, en augmentant les structures de détention en fonction du besoin carcéral pour atteindre les 80 000 places de détention à l'horizon 2019

Comme indiqué supra, le calibrage du nouveau programme immobilier a été élaboré sur une prévision d'évolution de la population carcérale déjà dépassée.

En effet, alors que les prévisions tablaient sur un nombre de personnes détenues inférieur à 64 000 en 2017, la population carcérale au 1^{er} mai 2011 est déjà supérieure à ce nombre.

Par ailleurs, plus de 80 000 peines d'emprisonnement ferme ne sont pas, en l'état, mises à exécution notamment du fait de l'absence de places de détention disponibles.

L'administration pénitentiaire en lien avec les services judiciaires doit rapidement affiner ses projections d'évolution de la population carcérale, en tenant notamment compte du nombre de condamnations à un emprisonnement ferme prononcées annuellement par les juridictions ainsi que du stock des peines non exécutées.

Par ailleurs, telle qu'elle a été initialement calibrée par le NPI, la capacité du parc carcéral français restera largement inférieure à la moyenne européenne.

En effet, en 2019, à l'issue du NPI envisagé en l'état, la France disposera d'environ 69 000 places de détention (62 000 cellules) soit 106 places de détention (95 cellules) pour 100 000 habitants ; la moyenne des pays du Conseil de l'Europe étant actuellement de 138.

Aussi, sans remettre en cause notre tradition juridique qui fait du recours à la prison l'exception, le nombre de places de détention à créer devra être largement réévalué par rapport à celui envisagé dans le cadre du NPI, afin notamment de garantir le respect du principe de l'encellulement individuel inscrit dans la loi pénitentiaire à l'horizon 2017 ainsi que de permettre la mise à exécution des peines d'emprisonnement prononcées.

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.

Proposition n° 5. A l'horizon 2018, la capacité carcérale devra atteindre 80 000 places.

CHAPITRE 2 - LA NECESSITE D'OPTIMISER LA DENSITE CARCERALE

Le pic de densité carcérale a été atteint en 2008 avec 126,5 personnes détenues pour 100 places.

Depuis 2008 et jusqu'en février 2011, la densité carcérale avait progressivement diminué, en raison d'une part de l'augmentation des capacités pénitentiaires et d'autre part d'une baisse puis d'une stagnation du nombre de personnes détenues.

Avec la mise en œuvre des contrats d'objectifs destinés aux juridictions dont les services d'exécution et d'application des peines sont les plus engorgés, une mise à exécution de peines d'emprisonnement fermes en stock semble s'accélérer depuis le mois de mars 2011.

Près de 4 000 peines de prison en attente ont été mises à exécution depuis le mois de mars 2011.

La mise en œuvre de 14 contrats d'objectifs dans les juridictions où les stocks étaient les plus importants a largement contribué à cette amélioration. Sous l'impulsion du Président de la République, le Garde des Sceaux, Michel MERCIER a engagé un plan national d'exécution des peines de prison ferme exécutoires. Il a pour but d'aider les juridictions concernées (Paris, Bobigny, Créteil, Evry, Pontoise, Versailles, Aix-en-Provence, Marseille, Bordeaux, Nantes, Strasbourg, Lille, Boulogne-sur-Mer et Lyon) à résorber le stock de peines encore non-exécutées, à améliorer les délais de mise à exécution des peines et plus largement à mettre en œuvre les orientations réaffirmées en matière d'exécution et d'aménagement des peines.

Pour atteindre ces objectifs, les contrats prévoient de dynamiser une concertation renforcée entre les différents acteurs : magistrats du parquet et du siège, administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse, et services de police et de gendarmerie.

Il est également prévu de mobiliser des moyens supplémentaires et notamment de pourvoir ces juridictions de fonctionnaires ou de vacataires de catégorie C, à compter du mois de mars 2011, et de magistrats et de greffiers au plus tard en décembre 2011.

Les établissements pénitentiaires les plus impactés sont ainsi ceux des directions interrégionales des services pénitentiaires de Lille, Paris et Rennes, établissements situés sur les ressorts des juridictions qui ont bénéficié de moyens humains supplémentaires en lien avec ces contrats d'objectifs.

Ainsi au 1^{er} mai 2011, la densité carcérale a atteint le taux de 115% en moyenne.

Néanmoins cette densité relève des variations très importantes en fonction de la situation géographique de l'établissement pénitentiaire mais aussi en fonction de sa typologie.

I. Une densité hétérogène en fonction du territoire

A. Le constat

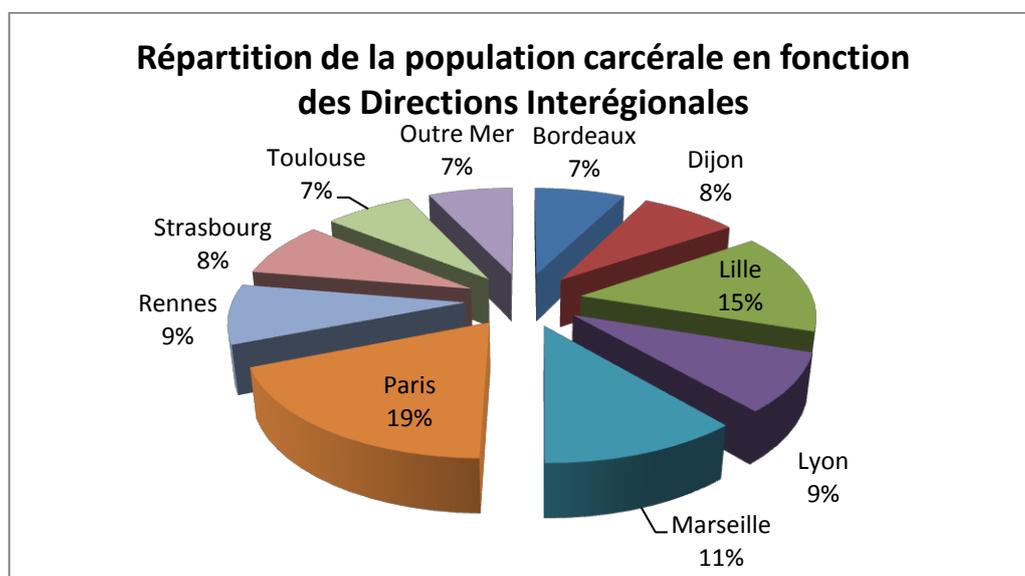
La densité carcérale est très variable entre directions interrégionales des services pénitentiaires.

Si les établissements pénitentiaires de la direction interrégionale de Bordeaux présentent un taux d'occupation inférieur à 100 %, d'autres directions interrégionales (Lille, Marseille, Paris et Rennes) affichent des densités carcérales supérieures à 115 %.

Densité de population par direction interrégionale au 1^{er} avril 2011

DISP	Capacité opérationnelle	Nombre de personnes écrouées détenues	Densité carcérale (%)
Bordeaux	5 228	4 770	91,2
Dijon	4 723	5 132	108,7
Lille	8 010	9 457	118,1
Lyon	5 365	5 476	102,1
Marseille	6 343	7 364	116,1
Paris	8 762	12 032	137,3
Rennes	4 811	5 596	116,3
Strasbourg	5 040	5 209	103,4
Toulouse	4 342	4 641	106,9
Outre-Mer	3 526	4 471	126,8
Ensemble des établissements pénitentiaires	56 150	64 148	114,2 %

Source : Administration pénitentiaire – Ministère de la justice et des libertés



B. Affiner le besoin carcéral en fonction des territoires

Le taux d'occupation des établissements pénitentiaires et plus précisément des maisons d'arrêt est extrêmement variable d'une inter-région pénitentiaire à une autre.

Outre le manque de place de détention, les tensions actuelles au sein des établissements pénitentiaires résultent également d'un déséquilibre de la carte pénitentiaire.

Ce déséquilibre est source d'une part de surpopulation dans les maisons d'arrêt et d'autre part, dans une moindre mesure, de sous occupation des établissements pour peine.

En effet, le maintien des liens familiaux des personnes détenues constitue en France une exigence forte en matière d'affectation au sein d'un établissement pénitentiaire. Ainsi, sous réserve des exigences liées à la sécurité, l'administration pénitentiaire comme l'autorité judiciaire, privilégie très largement des affectations dans des établissements situés à proximité des attaches familiales des personnes détenues. Cette orientation est d'ailleurs inscrite dans la loi pénitentiaire.

En construisant des établissements pénitentiaires, et plus particulièrement des établissements pour peine, dans des territoires au sein desquels le besoin carcéral est faible, l'administration pénitentiaire est contrainte, pour occuper les places disponibles, d'éloigner les personnes détenues de leurs attaches familiales. Cet éloignement est au regard des exigences actuelles de plus en plus problématique.

Au sein des territoires où le besoin carcéral est fort, comme en Ile de France, le déficit de places en établissements pour peine a pour conséquence un allongement des délais d'affectation au sein de ces structures et mécaniquement une tension au sein des maisons d'arrêt dans lesquelles les personnes détenues attendent qu'une place se libère.

Aussi, dans le cadre du nouveau programme immobilier, il apparaît nécessaire de mettre en adéquation le besoin et l'offre carcéral.

Dans cette optique, il pourrait être opportun d'établir une cartographie des besoins pénitentiaires sur le ressort de chaque direction interrégionale, en fonction d'une part de l'activité judiciaire (nombre et du quantum des peines d'emprisonnement ferme prononcées) et d'autre part du taux de détention pour 100 000 habitants de chaque inter-région.

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

II. Une densité hétérogène en fonction de la typologie des établissements pénitentiaires

A. Le constat

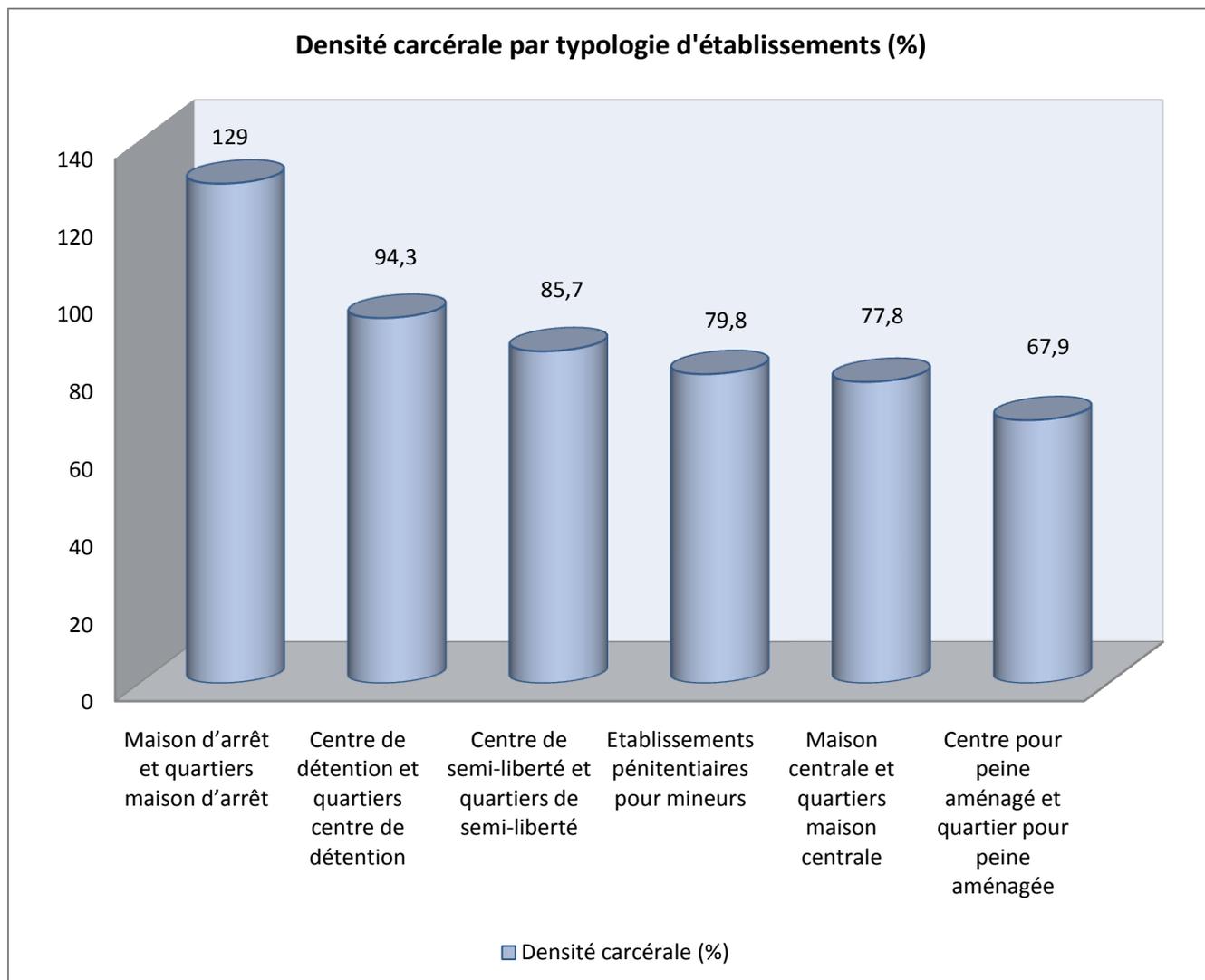
Alors que les maisons d'arrêt ont un taux d'occupation particulièrement élevé (129 %), celui des établissements pour peine (centres de détention et maisons centrales) est inférieur à 100 % (92,7 %).

Le faible taux d'occupation (78,5 %) des établissements et quartiers orientés vers la réinsertion et dédiés aux courtes peines d'emprisonnement ou aux fins de peine (centres et quartiers de semi-liberté et pour peine aménagée) accentue la tension rencontrée actuellement par la plupart des maisons d'arrêt, principales sources d'affectation au sein de ces structures allégées.

Répartition de la population détenue par type d'établissements au 1^{er} avril 2011

Type d'établissements ou de quartiers	Capacité opérationnelle	Nombre de personnes détenues	Densité carcérale (%)
Maison d'arrêt et quartiers maison d'arrêt	33 822	43 644	129
Centre de détention et quartiers centre de détention	18 847	17 780	94,3
Maison centrale et quartiers maison centrale	1 937	1 507	77,8
Etablissements pénitentiaires pour mineurs	346	276	79,8
Centre de semi-liberté et quartiers de semi-liberté	718	615	85,7
Centre pour peine aménagée et quartier pour peine aménagée	480	326	67,9

Source : Administration pénitentiaire – Ministère de la justice et des libertés



La combinaison entre la typologie et le ressort géographique des établissements pénitentiaires offre une cartographie plus précise de la densité du parc pénitentiaire.

A la lecture de cette cartographie on constate que le taux d'occupation des maisons d'arrêt de 6 directions interrégionales est supérieur à 130 %.

9 722 personnes détenues sont actuellement hébergées dans des maisons d'arrêt où la densité était supérieure à 100%, alors que 2 109 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).

Le taux d'occupation des établissements pour peine est ainsi inférieur à 90 % dans 5 directions interrégionales.

Densité carcérale des établissements pénitentiaires par typologie et par direction interrégionale au 1^{er} avril 2011

DISP	Maisons d'arrêt				Etablissements pour peine*		
	Capacité	Nombre de détenus	Densité (%)	Nombre de détenus en sur nombre	Capacité	Nombre de détenus	Densité (%)
Bordeaux	2188	2227	101,8	39	3040	2543	83,7
Dijon	1976	2621	132,6	645	2747	2511	91,4
Lille	4472	6160	137,7	1688	3538	3287	93,2
Lyon	3585	3899	108,8	314	1780	1577	88,6
Marseille	3975	5234	131,7	1259	2368	2130	89,9
Paris	7631	10867	142,4	3236	1131	1165	103
Rennes	2834	3795	133,9	961	1977	1801	91,1
Strasbourg	2671	3147	117,8	476	2369	2062	87
Toulouse	2588	3118	120,5	530	1754	1523	86,8
Outre-mer	1902	2576	135,4	674	1624	1895	116,7
TOTAL	33 822	43 644	129	9722	22 328	20 504	91,8

*Source : Administration pénitentiaire – Ministère de la Justice et des libertés
* MC, CD, CPA, qMC, qCD, qCPA, CSL et EPM*

La faible densité d'occupation des établissements pour peine doit néanmoins être pondérée en raison d'une part de l'intégration des quartiers arrivants dans les capacités opérationnelles de ces structures et d'autre part des montées en charge de certains établissements et des déflations forcées, du fait de travaux (Centres de détention de Loos, de Nantes et de Val de Reuil).

Par ailleurs, pour des raisons liées notamment à l'organisation des opérations de transferts nationaux mais également à celle des cycles arrivants au sein des établissements pour peine, l'affectation d'un condamné au sein d'un établissement pour peine n'est pas opérée dès lors qu'une place se libère au sein de cette structure. Il est souvent nécessaire que le convoi compte à minima 10 à 20 personnes détenues et de ce fait il convient d'attendre que la totalité de ces places soient disponibles. Le respect du numerus clausus étant la règle en établissement pour peine.

En outre, le maintien des liens familiaux constitue le critère quasi décisif pour les affectations en établissement pour peine. Or, le faible nombre de places en établissements pour peine sur le ressort d'une majorité de directions interrégionales est problématique pour répondre à cette demande de préservation des liens familiaux.

A titre d'exemple, la DISP de Paris ne dispose que de 0,1 place d'établissement pour peine par place de maison d'arrêt, alors que le ratio de la DISP de Bordeaux est de 1,3.

Cette inadéquation manifeste entre les places en maisons d'arrêt et celles en établissements pour peine traduit le déséquilibre de la carte pénitentiaire.

Les possibilités d'aménagement de peine ouvertes par la loi pénitentiaire jusqu'à 2 ans d'emprisonnement comme la multiplication des mises à exécution des courtes peines d'emprisonnement obèrent également les affectations en établissement pour peine.

En effet, l'augmentation des requêtes en aménagement de peine, notamment pour des personnes détenues dont le reliquat de peine est supérieur à 1 an et qui jusqu'alors ne sollicitaient un tel aménagement qu'arrivées en établissement pour peine, conduit à maintenir plus longtemps des condamnés en maison d'arrêt. L'examen de leur requête par le juge de l'application des peines impose fréquemment de différer leur départ en centre de détention.

Les personnes détenues condamnées à de très courtes peines d'emprisonnement ou dont le reliquat de peine est faible, effectuent quant à eux, leur peine en maison d'arrêt et non en établissement pour peine, participant de ce fait à l'augmentation de leur taux d'occupation.

B. Une préconisation : améliorer le taux d'occupation des établissements pour peine

2 109 places en établissements pour peine dont 1 067 places en centres de détention (soit 5,7% de leur capacité) étaient, au 1^{er} avril 2011, non occupées, alors qu'à la même date, 9 722 personnes détenues subissaient une surpopulation carcérale en maison d'arrêt.

Même si ce nombre doit être pondéré par les motifs explicités supra, cette situation n'est pas satisfaisante dans un contexte de forte tension au sein des maisons d'arrêt, tout particulièrement en région parisienne.

Les établissements pour peine appliquent, conformément à la réglementation, le numerus clausus : 1 place = 1 personne détenue. Leur capacité est donc figée.

Aussi, l'amélioration du taux d'occupation des établissements pour peine implique donc prioritairement de mieux anticiper le volant de places disponibles en fonction des libérations et des transferts. Cette action prévisionnelle pourrait s'inscrire dans un cadre mensuel. La DISP du ressort et l'administration centrale seraient ainsi informées des places disponibles en amont. Cette anticipation pourrait permettre une meilleure gestion des transferts vers ces établissements.

En complément, il pourrait être opportun d'expertiser la pratique consistant à saturer les effectifs en affectant au-delà de la capacité théorique du site, dans la limite de 5 %. Cette saturation permettrait d'offrir immédiatement plusieurs centaines de places de détention supplémentaires.

En ce domaine, l'administration pénitentiaire doit inscrire son action opérationnelle dans une démarche de performance et de plus grande efficacité.

Par ailleurs, afin d'offrir une vision réelle du nombre de places disponibles en établissement pour peine, une réflexion pourrait être conduite sur l'exclusion des quartiers arrivants du calcul de leur capacité opérationnelle.

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

CHAPITRE 3 - LA NECESSITE DE DIVERSIFIER LES STRUCTURES CARCERALES

A l'exception des centres et quartiers dédiés à la réinsertion et situés en dehors des enceintes pénitentiaires (CSL, QSL, QPA, QCP et QNC) ainsi que de quelques centres de détention, les structures pénitentiaires présentent une sécurisation, notamment passive, forte.

Ce niveau de sécurisation des sites pénitentiaires assure une parfaite exécution de la mission **de garde confiée à l'administration pénitentiaire** ; le nombre d'évasions en France étant en effet l'un des plus faibles au monde.

Il est cependant légitime de s'interroger sur le caractère systématique de dispositifs de sécurité très lourds et donc très coûteux.

Cette sécurisation des établissements pénitentiaires a, en effet, un coût tant au niveau de **l'investissement qu'en termes de fonctionnement**.

Le cahier des charges déterminé sur le fondement des règles européennes requiert des conditions très contraignantes tant au niveau des superficies, que des situations géographiques (proche des centres urbains).

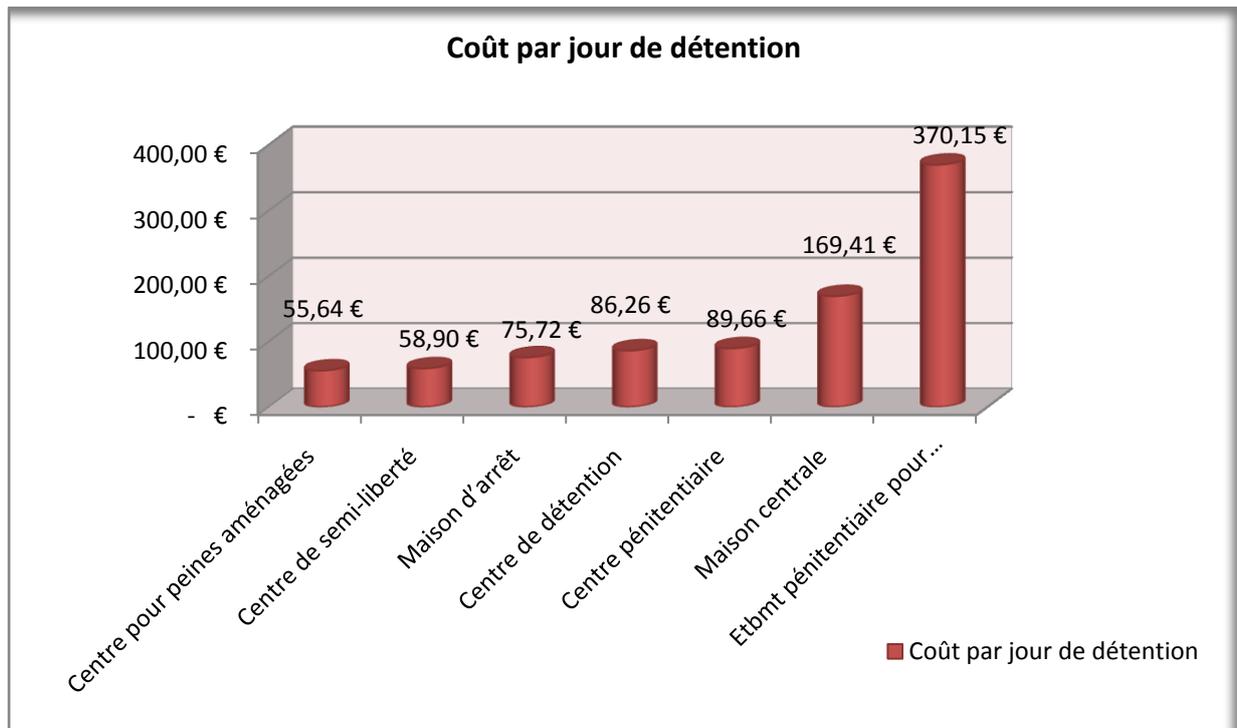
Par ailleurs, lors de la visite de la Maison d'Arrêt de Lyon CORBAS, le coût de l'établissement à hauteur de 66 millions d'Euros pour 690 places, la complexité de la structure, l'absence de réflexions sur l'architecture des bâtiments (qui nécessitent la présence permanente d'un surveillant pour assurer la sécurisation de ces zones) conduisent à s'interroger sur la généralisation de ces structures très lourdes.

Le coût d'une journée de détention est également variable selon la typologie de la structure pénitentiaire et notamment en fonction de leur niveau de sécurisation. Le coût d'une journée de détention en maison centrale, établissement pour peine au sein duquel la sécurité est renforcée, est pour cette raison largement supérieur à celui d'une journée de détention en quartier de semi-liberté.

Coût d'une journée de détention selon le type d'établissements

Type d'établissements	Coût / JDD
Centre de détention	86,26 Euros
Centre pénitentiaire	89,66 Euros
Maison d'arrêt	75,72 Euros
Maison centrale	169,41 Euros
Etablissement pénitentiaire pour mineurs	370,15 Euros
Centre de semi-liberté	58,90 Euros
Centre pour peines aménagées	55,64 Euros
Total	84,59 Euros

Source : Administration pénitentiaire – Ministère de la Justice et des libertés



Toutefois, cette sécurisation n'est souvent nécessaire, notamment en maison d'arrêt, que pour une minorité de personnes détenues. La population carcérale dans sa très large majorité **ne présente pas de risque en termes d'évasion ou de violences.**

I. Diversifier les structures carcérales pour une optimisation financière

1. Alléger le niveau de sécurité pour certains établissements

En application des critères du NPI exposés supra et de ce calibrage, le coût de réalisation d'une place de détention a été évalué en moyenne à 160 000 Euros (valeur janvier 2008) par l'agence pour l'immobilier de la Justice (APIJ) en charge de suivi des programmes immobiliers du ministère de la Justice.

Ce coût est donc supérieur à celui des programmes de construction antérieurs du fait principalement des exigences inhérentes à la loi pénitentiaire.

Afin de baisser les coûts de construction à la place, une des pistes d'économie pourrait consister en un allègement du cahier des charges d'une partie de ces nouvelles structures en terme notamment de sécurité passive ; toutes les personnes détenues ne nécessitant pas un niveau de sécurité maximale.

Aussi, dans un contexte de contraintes budgétaires fortes et afin de garantir une utilisation optimale des deniers publics, une réflexion doit être conduite sans délai sur la pertinence du cahier des charges retenu.

Doit-on concevoir qu'un condamné à une peine de prison pour conduite en état d'ébriété ou un condamné de 80 ans soient placés dans des établissements sous haute protection ?

Aujourd'hui, quel que soit le profil du détenu, les établissements sont conçus sur la base des règles de sécurité maximale parce que des individus inoffensifs côtoient des détenus d'une grande dangerosité. Le parc carcéral français est marqué par le caractère monolithique de ses structures.

Une réflexion sur la construction d'établissements pénitentiaires avec une sécurité moindre doit être menée. Il y a des endroits où un hébergement collectif peut être envisagé avec des enceintes de moindre sécurité. Un certain nombre de détenus pour lesquels l'administration pénitentiaire confirmera qu'il n'y a aucun risque d'évasion ou d'incident majeur pourrait être concerné. On pourrait, pour les courtes peines visant les délinquants primaires, pour lesquels le risque d'évasion n'existe pas ou pour les individus en quartiers de semi-liberté qui n'ont pas besoin d'enceintes surprotégées, prévoir une évaluation région par région des bâtiments susceptibles de recevoir des détenus. L'objectif pourrait conduire à prévoir des architectures pénitentiaires moins lourdes et, de ce fait, moins onéreuses.

En effet, outre les établissements pénitentiaires pour mineurs exclusivement dédiés à la prise en charge d'un public spécifique, les modes de prise en charge des personnes détenues sont, outre celles clivantes entre les maisons d'arrêt et les centres de détention, quasi identiques d'un établissement à un autre. Les mesures de sécurité appliquées aux personnes détenues, quel que soit leur profil ou la nature et le quantum de la peine à subir, étant approximativement identiques.

Si depuis 2008, des efforts ont été réalisés afin de diversifier les structures pénitentiaires pour les adapter aux différentes typologies de la population carcérale, ils restent particulièrement insuffisants.

En l'état, il n'existe en effet qu'un établissement dit ouvert (sans enceinte pénitentiaire), le centre de détention de Casabianda, que 5 quartiers pour peines aménagées, qu'un quartier courtes peines et qu'un quartier nouveau concept.

La visite du site de Casabianda a démontré la pertinence de ce type de structure entièrement tournée vers la réinsertion.

Néanmoins, le NPI traduit cette incapacité à concevoir des structures hors les murs.

La modularité de la prise en charge doit constituer un axe fort de la réflexion actuellement menée sur les établissements pénitentiaires de demain.

Adossées à un site pénitentiaire, le coût de construction de ces structures allégées est relativement faible en comparaison d'un établissement classique.

Au regard de la population accueillie, dont une large majorité ne pose aucun problème en détention, il pourrait donc être opportun, tant d'un point de vue budgétaire qu'opérationnel, de multiplier ce type de structures de détention à dispositif de sécurité allégée et situées hors enceinte pénitentiaire, notamment pour les courtes peines d'emprisonnement.

Dans le cadre du plan 13 200, la création de 1 600 places supplémentaires de quartiers destinés à l'accueil de personnes condamnées à de courtes peines d'emprisonnement est envisagée sur le site de 18 établissements pénitentiaires.

En complément et afin de répondre aux mêmes finalités d'adaptation de la prise en charge pénitentiaire, deux centres de détention dits « ouverts » devront être créés, le cas échéant, en transformant des structures existantes.

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

2. Prévoir des miradors télé-opérés

Dans la même perspective, une nouvelle expertise devra être menée sur l'opportunité de la mise en place de miradors téléopérés en lieu et place des miradors classiques.

Le mirador téléopéré est un dispositif de surveillance par caméra de la périmétrie de **l'établissement** pénitentiaire auquel est adjoind une arme manipulée à distance.

Tout en assurant la sécurisation armée du site pénitentiaire et la prévention des évasions, ce dispositif permet d'éviter une exposition de l'agent opérateur ; ce dernier étant posté dans l'enceinte pénitentiaire.

N'étant pas un dispositif automatique, le mirador téléopéré est conçu pour, d'une part garantir un tir plus précis et d'autre part empêcher les tirs vers des zones non autorisées. Il évite le stress lié à la manipulation de l'arme.

A partir d'un seul poste protégé, plusieurs miradors téléopérés peuvent être tenus.

Son coût est estimé à moins de 500 000 Euros contre près de 800 000 Euros pour un mirador classique.

De même, un mirador classique nécessite un nombre d'ETP assez important de l'ordre de 7 à 10, alors qu'un mirador téléopéré requiert un nombre réduit d'ETP.

Ce dispositif garantit donc des économies importantes tant en termes de construction que de fonctionnement, du fait d'un nombre moindre de personnels nécessaires.

Proposition n° 9. Remplacer le plus possible de miradors classiques par des miradors télé-opérés, soit un gain d'environ de 1 500 ETP économisés.

II. Diversifier les structures carcérales pour optimiser la réinsertion

1. Développer les places de semi-liberté :

La semi-liberté constitue un mode de prise en charge qui apparaît répondre parfaitement à l'exécution de courtes peines d'emprisonnement, en s'inscrivant dans une démarche de prévention de la récidive et en donnant la priorité à l'insertion ou à la réinsertion sociale.

Il convient ainsi tout particulièrement aux personnes qui ont un emploi et pour lesquels une incarcération en détention ordinaire aurait un effet désinsérant.

Malgré l'augmentation de la capacité carcérale depuis 1990, le nombre de places en structures allégées notamment de semi-liberté est demeuré relativement faible.

Seules 800 places de semi-liberté, soit moins de 3 % de la capacité carcérale, sont disponibles sur l'ensemble du territoire. Malgré ce faible nombre, le taux d'occupation des centres et quartiers de semi-liberté est inférieur à 100 %.

Une nouvelle fois, cette situation est assez hétérogène. Certaines structures sont surpeuplées à l'instar de Villejuif ou de Lyon. Alors que d'autres ont un taux d'occupation inférieur à 50% comme par exemple Nice.

Mais dans les faits, nombre de quartiers de semi-liberté sont peu utilisés en raison de leur implantation au sein de structures pénitentiaires classiques qui imposent des contraintes horaires inhérentes à la vie carcérale.

Pourtant, ces établissements ou quartiers qui visent à préparer en amont la sortie des personnes détenues sont au cœur des enjeux actuels de réinsertion sociale et de prévention de la récidive.

Le Contrôleur des lieux privatifs de libertés, Monsieur Jean-Marie DELARUE lors de son audition relevait d'ailleurs que « ces structures sont plutôt une bonne chose mais les conditions matérielles y sont souvent insuffisantes. La formule est satisfaisante mais certains centres ont un cadre matériel délabré ».

Très souvent une question se pose dans ces établissements, les heures d'ouverture. Beaucoup d'emplois sont difficiles à pourvoir dans la mesure où leur exercice dépasse le cadre horaire des QSL.

Il faut donc concevoir des centres qui aient un fonctionnement plus étendu dans le temps avec soit une ouverture tôt le matin et une fermeture tard le soir soit la présence systématique d'un gardien qui assure l'ouverture des portes.

Aussi, assuré de la pertinence de ce mode de prise en charge, il convient d'une part d'encourager une plus grande flexibilité des horaires d'ouverture en permettant aux personnes placées dans les quartiers de semi-liberté établis au sein des établissements pénitentiaires de rentrer à toute heure et d'autre part d'autonomiser leur fonctionnement en les implantant en dehors des enceintes pénitentiaires et en priorité dans des centres urbains.

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

2. La création d'un nouveau concept d'établissement : les établissements à réinsertion active

Afin de répondre aux prescriptions de la loi pénitentiaire adoptée en novembre 2009, la réalisation du nouveau programme immobilier s'appuie sur le concept d'établissement à réinsertion active (ERA) qui a été élaboré sur la base des retours d'expérience du fonctionnement des établissements des deux derniers programmes de construction et des missions effectuées à l'étranger (Suède, Espagne, Angleterre).

Ce nouveau concept s'articule autour des points majeurs suivants :

- l'application des régimes différenciés consacrés par la loi pénitentiaire (régime de détention adapté à la personnalité et à la dangerosité de la personne détenue) avec des quartiers en mode ouvert et en mode fermé, fondés sur une évaluation dès l'entrée ;
- l'encellulement individuel : le taux d'encellulement individuel sera de 95 % et la superficie des cellules, dont l'agencement garantira leur fonctionnalité et la présence de douches, sera fixée à 8,5 m afin de rendre quasiment impossible leur doublement ;
- le développement des activités avec pour objectif de proposer 5 heures d'activité par jour à chaque détenu. Le nombre de locaux dédiés à l'insertion sera ainsi augmenté de 40 % par rapport au programme 13 200 ;
- la conception de secteurs de détention à taille humaine : les quartiers, qui se déclineront en unités de 40 places, auront une capacité maximale de 160 places.
- le maintien des liens familiaux : chaque établissement se verra doté d'unités de vie familiale et/ou de parloirs familiaux, ce qui permettra à chaque personne détenue de bénéficier d'un parloir de ce type par trimestre comme le prévoit la loi ;
- conformément aux prescriptions de la loi pénitentiaire relatives au maintien des liens familiaux, il est prévu à l'intérieur de chaque établissement la construction d'un nombre suffisant d'unités de vie familiale et de parloirs familiaux afin de permettre aux détenus de rencontrer leur entourage sur des périodes longues ;
- la prise en charge des détenus présentant des troubles mentaux sera améliorée par la création systématique, en accord avec le Ministère de la Santé et des Sports, de locaux destinés aux services de psychiatrie au sein des unités de consultations et de soins ambulatoires.

Proposition n° 11. Développer les établissements de réinsertion active.

SOUS PARTIE 2 : EN MILIEU OUVERT

I. Instauration d'un service civique pour les mineurs récidivistes

Alors même que les chiffres de la délinquance sont globalement en baisse depuis 2002, le nombre de mineurs délinquants est lui en augmentation, +3,3% entre 2008 et 2009. A la fin des années 70, le nombre de mineurs mis en cause était de l'ordre de 75 000 par an, il est désormais, en 2009, de 218 000.⁵

Ce chiffre a triplé en 30 ans. De plus cette délinquance est de plus en plus violente : violences urbaines, atteintes volontaires à l'intégrité physique, vols, vols avec violences...

Plus grave, ces actes sont commis par des enfants de plus en plus jeunes, et se féminisent.⁶

De nombreuses études sociologiques ont démontré que l'aggravation des actes est d'autant plus systématique que les actes délictueux sont précoces. Ainsi 74% des jeunes qui ont déjà commis un délit bénin à 12 ans ou moins seront impliqués dans un acte plus grave par la suite.

C'est ainsi que 34% des mineurs qui ont fait l'objet d'une décision pénale commettront une nouvelle infraction dans l'année qui suit cette décision.⁷

De nombreuses études sociologiques, des missions d'informations et des rapports ont tenté de démontrer les causes de cette situation.⁸

Face à certains jeunes délinquants multirécidivistes ou multi-répétant, nos dispositions pénales ne sont pas forcément adaptées.

La multiplication des CEF et des CER abordée en première partie constitue une réponse obligatoire et préalable.

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-répétition 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.

S'inspirant de l'expérience des Jeunes en Equipe de Travail (JET) lancée au milieu des années 80, le principe serait de provoquer un stage de rupture de 6 mois à destination des jeunes délinquants en situation de récidive.

Ces jeunes seraient placés sous un régime d'internat, en petit groupe maximum de 10 personnes.

⁵ INHESJ- Repères n° 11 de mars 2010 « *Les mineurs et les majeurs mis en cause en 2009* »

⁶ INHESJ – Repères n° 13 de septembre 2010 « Les mineurs mises en cause pour crimes et délits non routiers en 2009 »

⁷ Les chiffres clefs de la justice des mineurs 2008 – Ministère de la Justice

⁸ « Prévenir la délinquance des jeunes : Un enjeu pour demain » – Rapport d'étape 18 février 2010 – Jean-Yves RUETSCH
« Rapport de la Commission d'enquête sur la délinquance des mineurs » du Sénat présidée par Jean-Pierre SCHOSTECK
Avis du Conseil National des Villes sur la mise en oeuvre de la loi « Prévention de la délinquance » mars 2009

Ils pourraient être amenés à accomplir certains services au profit de la collectivité, chantiers extérieurs. Parallèlement, ils recevraient une formation générale et professionnelle et seraient accompagnés en vue de construire un parcours de réinsertion.

Proposition n° 12. Prévoir une peine de service civique pour les mineurs délinquants récidivistes.

II. Le développement de la semi-liberté et des placements à l'extérieur

A. La 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 modalité d'aménagement de la peine répond particulièrement aux objectifs d'insertion ou de réinsertion du condamné et de prévention de la récidive.

Peuvent prétendre à une mesure de semi-liberté :

- Les personnes condamnées à une peine inférieure ou égale à deux ans (un an en cas de récidive légale) (article 132-25 du CP) ou n'ayant plus à exécuter qu'un reliquat de peine inférieur ou égal à deux ans (un an en cas de récidive légale) (article 723-1 du CPP).
- Les bénéficiaires d'une libération conditionnelle sous la condition d'avoir été soumis à titre probatoire à une semi-liberté (article 723-1 du CPP).
- Les personnes astreintes à une période de sûreté d'une durée supérieure à 15 ans qui ne peuvent bénéficier d'une libération conditionnelle qu'après avoir été soumises à une mesure de semi-liberté (article 720-5 du CPP).
- Les détenus exécutant une mesure de contrainte judiciaire (sans condition de délai, article D. 570) ou ceux dont l'emprisonnement a été ramené à exécution pour non-paiement de jours-amende.

Il est indispensable de développer les centres ou quartier de semi-liberté dans lesquels sont spécifiquement détenus les condamnés soumis à une mesure de semi-liberté.

La mesure de semi-liberté ne peut être exécutée qu'au sein de structures pénitentiaires habilitées à recevoir des semi-libres : quartiers de semi-liberté et centres de semi-liberté, quartiers pour peines aménagées et centres pour peines aménagées (articles D. 72-1, A. 39-2 et A. 39-3 du CPP).

Le condamné est autorisé à quitter l'établissement le temps nécessaire à l'exercice de ses activités. Il doit rejoindre l'établissement conformément aux horaires et dates fixés par le magistrat (étant précisé que le condamné peut être amené à ne réintégrer l'établissement que ponctuellement, par exemple une journée par semaine).

Si les conditions qui ont permis l'octroi de la mesure ne sont plus remplies, si le condamné ne respecte pas les obligations imposées, s'il fait preuve de mauvaise conduite, le JAP peut, dans un premier temps, ordonner une suspension de la semi-liberté avant de révoquer la mesure par jugement rendu après débat contradictoire selon la procédure de l'article 712-6 du CPP.

Cette sanction très pertinente mérite d'être développée.

En 2009, 5 578 mesures de placements en semi-liberté ont été prononcées par les juges d'application des peines.

A l'horizon 2012, il faudrait atteindre 20 000 peines exécutées sous placement en semi-liberté. Pour atteindre cet objectif, des propositions sont énoncées en première partie (voir supra).

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

B. Les placements à l'extérieur

Le placement à l'extérieur est une mesure d'aménagement de la peine décidée par les autorités judiciaires, qui permet au condamné, toujours placé sous écrou d'exercer des activités en dehors de l'établissement pénitentiaire, sous le contrôle de l'administration. Il peut s'agir d'activité professionnelle, d'un enseignement, une formation professionnelle, un stage ou un emploi temporaire, de sa participation à sa vie de famille, de l'obligation de subir un traitement médical, de l'implication durable dans tout autre projet d'insertion ou de réinsertion de nature à prévenir les risques de récidive en fournissant des efforts sérieux de réadaptation sociale (article 723 du CPP).

Il doit être distingué des corvées extérieures qui relèvent de la compétence exclusive du chef d'établissement et qui ne peuvent s'exercer qu'au sein de l'enceinte pénitentiaire pour accomplir des tâches ponctuelles.

Peuvent être admises à une telle mesure les personnes condamnées à une peine privative de liberté inférieure ou égale à deux ans ou à qui il reste à subir une ou plusieurs peines dont la durée totale n'excède pas deux ans. La condition de quantum, cumul ou reliquat de peine est d'un an si la personne est en état de récidive légale (articles 132-25 du CP et 723 du CPP).

Une mesure de placement à l'extérieur peut également être prononcée pour une personne admise à la libération conditionnelle sous la condition d'avoir été soumise à titre probatoire à un placement à l'extérieur.

Les travaux doivent être exécutés pour le compte d'une administration, d'une collectivité publique, d'une personne physique ou morale dans le cadre :

- de la régie directe : elle correspond à un travail organisé par l'administration pour ses propres besoins (par ex. : le service général) ;

- du service de l'emploi pénitentiaire ;
- du travail au profit d'une association agréée ;
- du travail en concession à l'extérieur.

La juridiction de jugement qui prononce une peine inférieure ou égale à deux ans (un an en cas de récidive légale) peut décider que la peine s'exécutera sous le régime du placement à l'extérieur (article 132-25 du CP). Elle peut assortir sa décision de l'exécution provisoire si elle prononce le maintien en détention ou si elle délivre un mandat de dépôt dans le cadre de la procédure de comparution immédiate.

Le juge de l'application des peines est compétent pour les condamnés à une peine de moins de deux ans (un an en cas de récidive légale) ou dont le reliquat de peine est inférieur ou égal à deux ans (un an en cas de récidive légale) et pour ceux admis à la libération conditionnelle sous la condition d'avoir été soumis à titre probatoire à un placement à l'extérieur. Il peut être saisi d'une demande soit par un condamné libre dans le cadre de la procédure de l'article 723-15 du CPP, soit par un condamné détenu.

La juridiction détermine les conditions de mise en œuvre de la mesure en fonction du projet présenté : nature de l'activité, horaires de sortie, conditions de prise en charge, conditions de rémunération. Elle peut imposer au condamné des obligations résultant des articles 131-36-2, 132-44, 132-45 et 132-45-1 du CP (répondre à des convocations, obligation de soins, obligation d'indemnisation des victimes...).

- Le condamné demeure sous écrou. Les condamnés placés sous le régime du placement à l'extérieur sans surveillance peuvent être écroués, soit en centres ou en quartiers de semi-liberté soit en centres ou en quartiers pour peines aménagées (article D. 72-1).

Le JAP doit être averti de tout incident ou inobservation des obligations. En cas d'urgence, le chef d'établissement peut faire procéder à la réintégration du détenu et doit en tenir informé le magistrat (article D. 124).

Si les conditions qui ont permis l'octroi de la mesure ne sont plus remplies, si le condamné ne respecte pas les obligations imposées, s'il fait preuve de mauvaise conduite, le JAP peut, dans un premier temps, ordonner une suspension du placement à l'extérieur avant de révoquer la mesure par jugement rendu après débat contradictoire selon la procédure de l'article 712-6 du CPP. Dans ce cas, le JAP doit statuer dans un délai de 15 jours à compter de la suspension, faute de quoi la mesure de placement à l'extérieur est remise à exécution de plein droit (articles 712-18 et D. 49-26-1 du CPP).

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, 2 890 placements extérieurs ont été prononcés par les Juges d'application des peines, en augmentation de 10,8 % par rapport à 2008.

Cette augmentation doit être encouragée et développée.

Proposition n° 14. Développer les placements extérieurs.

III. Améliorer la prise en charge des placements sous bracelet électronique

Le placement sous surveillance électronique (PSE) est un mode d'exécution d'une peine privative de liberté, en dehors d'un établissement pénitentiaire. Le condamné a l'interdiction de s'absenter de son domicile ou de tout autre lieu désigné dans la décision du juge en dehors des périodes fixées par ce dernier. Le respect de la mesure est contrôlé par l'administration pénitentiaire au sein d'un pôle centralisateur, chaque direction interrégionale disposant d'une de ces structures.

Le PSE peut être prononcé à différents stades de la procédure avec l'accord de la personne concernée :

- lors de la phase d'instruction dans le cadre de l'assignation à résidence sous surveillance électronique (ARSE),
- dans le cadre de la procédure de reconnaissance préalable de culpabilité,
- au moment du prononcé de la condamnation par la juridiction de jugement,
- avant la mise à exécution d'une peine inférieure ou égale à 2 ans (1 an en cas de récidive légale) par le JAP (article 723-15 du CPP)
- au cours de l'incarcération si le reliquat de peine de la personne incarcérée est inférieur ou égal à 2 ans (1 an en cas de récidive légale):
- dans le cadre de la procédure simplifiée d'aménagement de peine (article 723-20 du CPP)
- ou d'un débat contradictoire (article 712-6 du CPP)

Le développement des placements sous surveillance électronique est particulièrement souhaitable pour des condamnés bien souvent déjà insérés socialement.

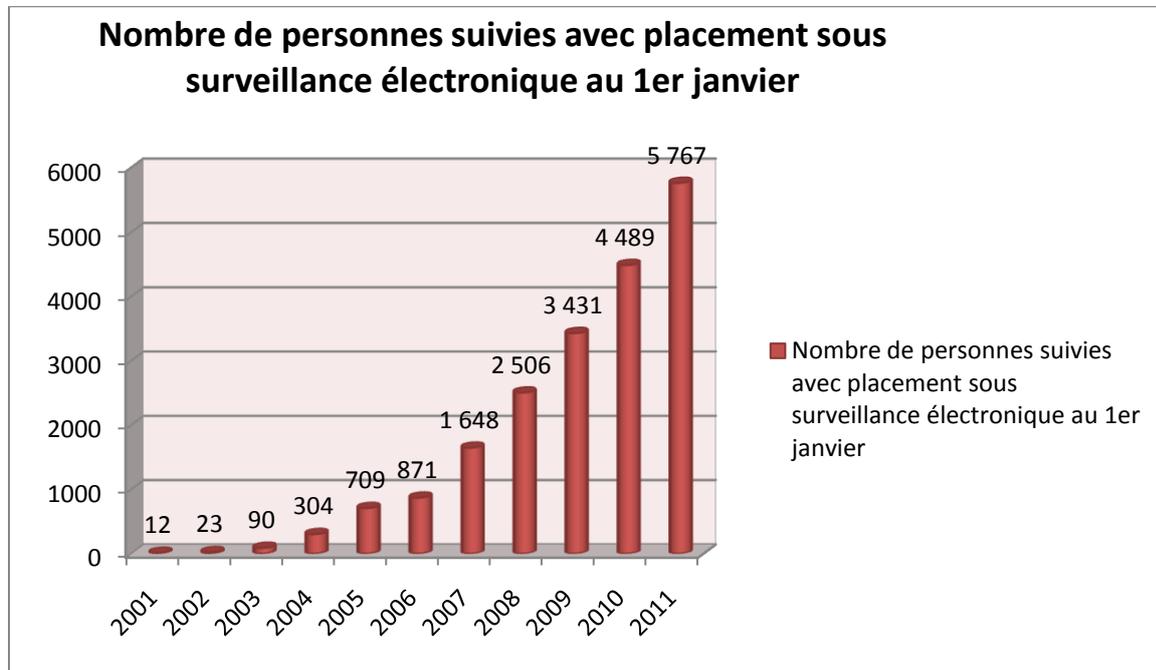
Dans le système actuel, seul le magistrat mandant est destinataire de tous les rapports d'incident. Ainsi, l'article D. 124 du code de procédure pénale précise que tout incident doit être signalé au juge de l'application des peines, et qu'en cas d'urgence, le chef d'établissement peut faire procéder à la réintégration immédiate du détenu et rend compte au magistrat.

Le juge de l'application des peines peut retirer la mesure de placement sous surveillance électronique en cas de non-respect des obligations et interdictions imposées, en cas d'inconduite notoire, de nouvelle condamnation ou de refus par le placé d'une modification nécessaire des conditions d'exécution de la mesure. Le JAP statue par jugement après débat contradictoire.

	Nombre de personnes suivies avec placement sous surveillance électronique	Evolution (en %)
2001	12	---
2002	23	+ 92%
2003	90	+ 291%
2004	304	+ 238%
2005	709	+ 133%
2006	871	+ 23%
2007	1 648	+ 89%

2008	2 506	+ 52%
2009	3 431	+ 37%
2010	4 489	+30,8%
2011	5 767	+28,5%

Source Ministère de la Justice et des Libertés – Les statistiques sur la population pénale 2001-2011



Cette mesure qui s'est fortement développée ces dernières années risque de rapidement démontrer ses limites. En 2010, 16 715 placements sous bracelet électronique ont été prononcés soit une augmentation de 19,44% par rapport à 2009 (16 715) et de 48,45% depuis 2008 (11 250 placements prononcés en 2008).

En effet, 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.

Par ailleurs, le Placement sous Surveillance Electronique Mobile a largement démontré son inadaptation. Les alertes infondées sont beaucoup trop nombreuses, et là encore conduisent à une banalisation, et n'ont pas l'effet dissuasif voulu.

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

IV. Le développement des travaux d'intérêt général

Le travail d'intérêt général (TIG) est une peine alternative à l'emprisonnement qui présente une valeur pédagogique très intéressante, notamment pour les condamnés les plus jeunes. Plutôt que d'enlever la liberté par une peine d'emprisonnement, la société demande au condamné de lui donner gratuitement du temps de travail, dans un but d'intérêt général. Le

TIG présente donc un caractère à la fois punitif mais également formateur pour les condamnés, susceptibles de trouver dans cette action un appui dans une démarche d'insertion.

Le travail d'intérêt général permet également d'impliquer la collectivité dans un dispositif d'exécution de la peine, secteur traditionnellement réservé au seul ministère de la justice et des libertés.

Il apparaît important de réfléchir aux moyens de parvenir à un meilleur recours au travail d'intérêt général et le rapport sur le TIG de Monsieur Christian VANNESTE, député du Nord, remis au garde des sceaux en juillet 2010, a précisément recherché des solutions concrètes pour améliorer leur fonctionnement, pistes que le présent rapport prolonge notamment dans les domaines du développement durable, de l'environnement et de l'aide à la personne.

En 2009, il y a eu 21 602 mesures de travail d'intérêt général prononcées par des juridictions : 16 881 à l'encontre de majeurs et 4 721 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 30 000 en 2012.

Pour atteindre cet objectif, une série de mesures pourrait être immédiatement mise en œuvre.

A. **Mise en place d'un comité de suivi sous l'autorité du Préfet pour trouver des places de TIG auprès des collectivités et des établissements publics.**

Afin que les collectivités territoriales et les établissements publics soient sensibilisés à l'attribution de places de travail d'intérêt général au sein de leur structure, il pourrait être constitué un comité de suivi placé sous l'autorité du Préfet aux fins d'impulser une véritable politique incitative auprès des personnes publiques pour accueillir des personnes condamnées à exécuter une peine de travail d'intérêt général.

Afin de lancer cette initiative, il pourrait être lancé, dans chaque département, sous l'autorité du Préfet, un plan d'urgence destiné à trouver dans les trois mois des places en adéquation avec les demandes des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Proposition n° 16. Mise en place d'un comité de suivi des places de TIG octroyées par les collectivités aux juridictions.

B. **Mettre en œuvre l'article 98 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 qui conditionne l'attribution du Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance aux collectivités (FIPD) aux collectivités offrant des places de TIG, voire intégrer ce critère dans le cadre du calcul de Dotation Globale de Fonctionnement (DGF).**

Dans le prolongement de ce comité, les collectivités territoriales pourraient être incitées financièrement à octroyer ces places.

Dans la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, l'article 98 dispose :

« Avant l'avant-dernier alinéa de l'article 5 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les actions conduites par l'Etat, les communes, les établissements publics de coopération intercommunale, les départements, les régions ainsi que les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public ne sont éligibles au fonds interministériel pour la prévention de la délinquance que s'ils proposent des travaux d'intérêt général destinés aux personnes condamnées. »

Cette disposition doit être mise en œuvre avec une grande attention, pour inciter les collectivités à conclure des conventions avec les juridictions pour l'octroi de place de travail d'intérêt général.

C. Rechercher une adéquation entre le TIG et le délit commis

Certaines peines de travail d'intérêt général (TIG) doivent être prononcées en adéquation avec le délit commis : les tribunaux ont pour mission d'individualiser les peines en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur, selon les dispositions de l'article 132-24 du code pénal.

De même, il apparaît important, lors de l'affectation sur un poste de TIG, de tenir compte du profil de la personne condamnée. Par exemple, il convient d'affecter le condamné pour conduite sous l'emprise d'un état alcoolique de préférence dans un centre de rééducation pour les accidentés de la route ou dans une association de prévention qui mène des actions « capitaine de soirée ».

D. Améliorer la variété des postes de TIG proposés

Les auditions ont montré qu'il apparaissait important de diversifier les profils de postes de TIG proposés par les collectivités locales et les associations. Par exemple, les TIG doivent pouvoir se dérouler pendant les fins de semaine pour les condamnés ayant un emploi.

Or, les postes de TIG qui sont effectués en soirée ou le week-end sont rarement proposés par les organismes d'accueil. Cette insuffisance d'offre de postes est également relevée durant les congés scolaires et en période estivale. Une des raisons invoquées pour expliquer l'absence de TIG en soirée et le week-end est la fermeture des services communaux en fin de semaine.

Il apparaît indispensable que les acteurs partenariaux du TIG prennent conscience de la nécessité de développer la variété des postes de TIG, afin que des horaires adaptés à une vie professionnelle puissent être proposés.

Par ailleurs, les postes de TIG ne sauraient se limiter à l'entretien des espaces verts et devraient être diversifiés à de nouveaux secteurs comme ceux du développement durable, de l'environnement et de l'aide à la personne (soutien scolaire, aide aux personnes âgées, aux sans domicile fixe, etc.).

Proposition n° 17. Diversifier les places de TIG offertes par les collectivités territoriales.

E. Prévoir la possibilité de confier le suivi des personnes condamnées à un TIG au secteur associatif plutôt qu'aux SPIP

Depuis quelques années, les missions des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) se sont accrues. Les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) ont vu leur charge de travail augmenter du fait du développement des mesures d'aménagement de peines d'une part, et de la mise en place de nouveaux dispositifs de contrôle après l'exécution de la peine (suivi socio-judiciaire, placement sous surveillance électronique mobile, surveillance judiciaire et plus récemment surveillance de sûreté et rétention de sûreté), d'autre part. Cette augmentation de charge a une incidence directe sur la qualité du travail attendue pour assurer le suivi des condamnés des SPIP compte tenu de leurs moyens limités.

Le Comité d'orientation restreint de la loi pénitentiaire (COR) avait en 2007 préconisé de décharger les SPIP du suivi de certains TIG pour leur permettre de recentrer leurs missions sur les tâches les plus complexes : sortants de prison, lutte contre la récidive, délinquance sexuelle et criminelle.

Comme il sera évoqué infra, il apparaît opportun de soulager les SPIP des missions relatives aux enquêtes d'orientations pénales présentencielle. Parallèlement, il apparaît également important de décharger les SPIP des mesures postsentencielle ne nécessitant pas une prise en charge complexe. En l'état actuel du droit, le juge de l'application des peines ne peut avoir comme interlocuteur que le SPIP pour mettre en place un TIG, alors même que les auditions ont montré que les associations habilitées par le ministère de la justice et des libertés assurent des prestations de qualité en matière de contrôle judiciaire, dans le domaine présentenciel, comme encore en matière d'enquêtes de personnalité.

Il apparaît opportun de permettre aux associations habilitées d'assurer la mise en œuvre de certains TIG.

Proposition n° 18. Développer les partenariats avec les associations pour leur confier la gestion des TIG.

F. Prévoir une formation pour les mineurs qui effectuent un TIG ou un travail non rémunéré (TNR)

Les travaux d'intérêt général doivent présenter pour les mineurs un caractère formateur ou être de nature à favoriser leur insertion sociale, selon les dispositions de l'article 20-5 de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

L'exigence de formation est importante à plus d'un titre, pour aider le jeune condamné à s'inscrire avec succès dans le TIG proposé mais encore à plus long terme, dans la construction d'un projet professionnel éventuel. Ainsi, des projets éducatifs ayant trait à l'accueil de la personne condamnée à un TIG sont par exemple mis en place dans certains organismes comme la Croix-Rouge française, laquelle intègre la personne condamnée au même titre que ses bénévoles et lui permet surtout d'accéder à des modules de formation intégrés dans son temps de TIG (premiers secours, valeurs institutionnelles de la Croix-Rouge, etc.).

Proposition n° 19. Prévoir une formation pour les mineurs qui effectuent un travail d'Intérêt Général ou un Travail non rémunéré.

G. Former les tuteurs qui accueillent des personnes condamnées à un TIG

Le tuteur est la personne désignée qui, sur le terrain, accueille et travaille avec la personne condamnée à un TIG. Il est donc important que le tuteur consacre du temps à son accueil. En effet, c'est lui qui permettra l'intégration de la personne condamnée dans l'organisme d'accueil et la réussite de la mesure prononcée.

Or, il est constaté que les tuteurs ont parfois le sentiment d'être insuffisamment formés et insuffisamment accompagnés par le SPIP.

Pour une réussite de la mesure, il convient d'assurer à ceux qui font la démarche de s'engager dans la mise en œuvre du TIG d'avoir les moyens d'assurer convenablement cette mission et notamment d'être formés à l'accueil, au suivi et à l'encadrement d'une personne condamnée.

En outre, la formation dispensée aux tuteurs permettra d'impliquer plus encore les partenaires dans la mise en œuvre du TIG en les informant du cadre juridique de la mesure et des modalités de son exécution.

Proposition n° 20. Former les tuteurs qui accueillent des personnes condamnées à effectuer un TIG.

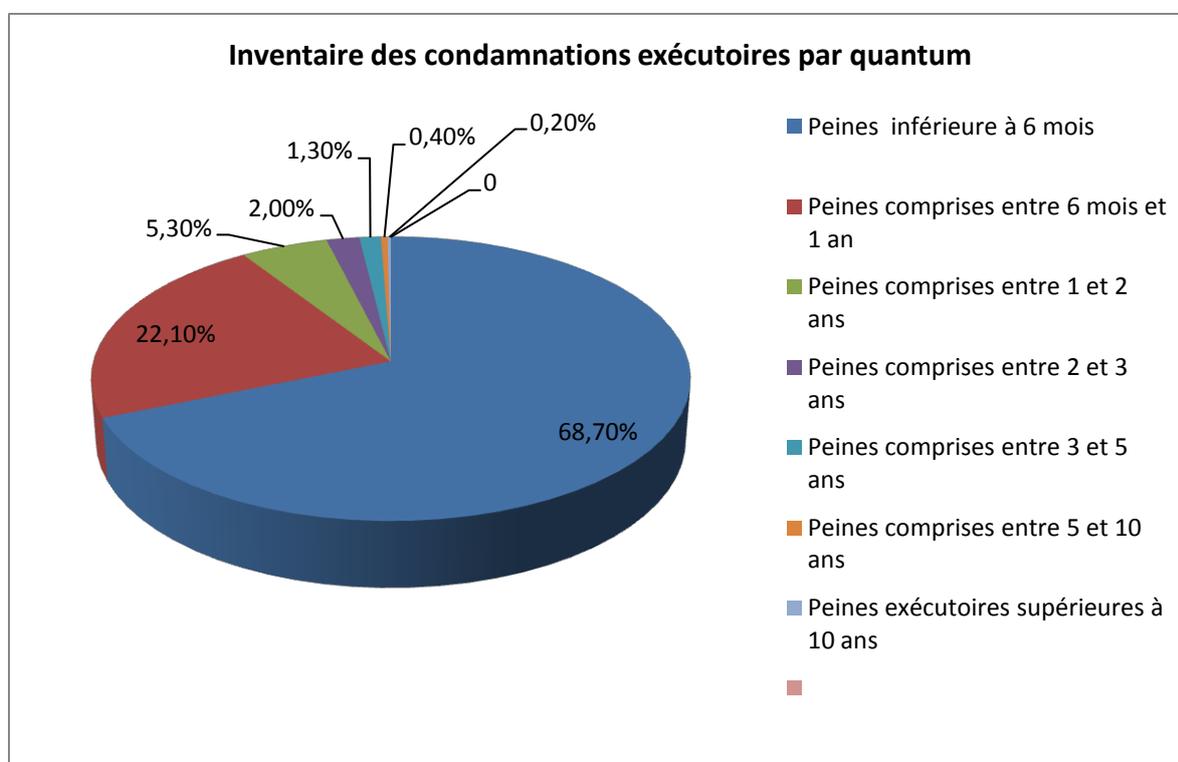
DEUXIEME PARTIE

LES FRAGILITES DE LA CHAINE DE L'EXECUTION

En dépit des efforts réalisés ces dix dernières années, la situation de l'exécution des décisions de justice pénale en France doit encore être améliorée. Les peines, sont, le plus souvent exécutées tardivement. Cette situation fait perdre son sens et sa crédibilité à la décision de justice, tant pour les condamnés, que pour les victimes.

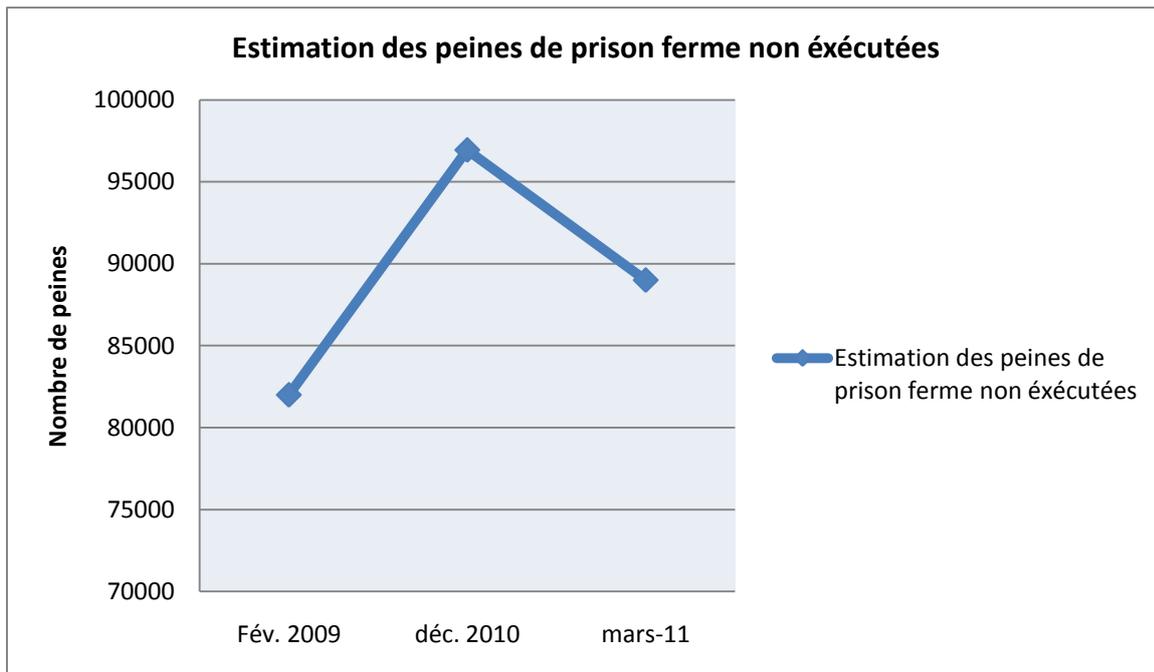
1. La présence d'un stock trop important de peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution

Les peines d'emprisonnement restent trop souvent en attente d'exécution. Dès 2002, l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) constatait que l'effectivité des sanctions pénales était insatisfaisante. Ainsi, dans un rapport rendu public en mars 2009, elle avait souligné qu'au début de l'année 2009, près de 82.000 peines d'emprisonnement ferme étaient toujours en attente d'exécution, soit 13 % des peines de prison ferme qui n'étaient pas exécutées. Parmi ces peines de prison ferme en attente d'exécution, les courtes peines sont prépondérantes, puisque les peines inférieures ou égales à six mois représentent 70 % du stock total et celles inférieures ou égales à un an 90 %. Ces 82.000 condamnations à des peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution représentent, en stock, 1,6 fois le nombre de condamnés purgeant actuellement leur peine. En flux, ces 82.000 jugements représentent plus de deux fois les 36.909 condamnations mises à exécution en 2008.



Inventaire général au mois de février 2009 – Publié dans le rapport de l'IGSJ du mois de mars 2009

Selon la même méthode d'estimation, le stock est évalué au 30 mars 2011 entre 80 000 et 89 000.



La première difficulté essentielle réside dans l'absence d'outils informatiques de type infocentre susceptible de donner une image fidèle de la situation à un moment donné. La mise en place de CASSIOPEE et le développement d'outils statistiques devraient à terme, permettre de compenser cette carence.

Il convient de mettre en relation la constitution de ce stock avec l'importante augmentation des poursuites pénales sur la même période. Les poursuites correctionnelles (hors instruction et mineurs) ont ainsi progressé de 45% entre 2000 et 2009 (passant de 373.949 en 2000 à 540 654 en 2009). A noter en outre que le nombre de décisions correctionnelles est passé de 382.000 en 2000 à 574 000 en 2009, soit 50% d'accroissement.

a. *Le stock ne peut être précisément localisé en raison d'une chaîne complexe et d'un pilotage non maîtrisé*

Le processus de l'exécution des peines est partagé entre plusieurs acteurs :

- Le bureau d'exécution des peines (BEX) intervient dès le prononcé du jugement contradictoire prononçant des peines d'emprisonnement ferme ou d'emprisonnement assorti du sursis probatoire.
- Les greffes correctionnels travaillent en amont de la chaîne post-sentencielle et sont chargés, une fois que la décision de justice a été rendue publiquement, de la frappe du jugement et, dans la plupart des cas, de l'établissement des pièces d'exécution.
- Le service de l'exécution des peines, sous la direction d'un magistrat du parquet, vérifie la régularité juridique des pièces transmises par le greffe correctionnel et, après signification des décisions contradictoires à signifier, oriente les extraits, selon le quantum de peine à exécuter, vers le juge de l'application des peines, les services de police et de gendarmerie, ou le parquet territorialement compétent.

- Le service de police ou de gendarmerie saisi pour mise à exécution de la peine va procéder aux diligences nécessaires en vue de l'incarcération de la personne condamnée. En cas de vaines recherches, le service saisi informe le parquet et la personne condamnée fait l'objet d'une inscription au fichier des personnes recherchées (FPR).
Dans l'hypothèse où le condamné est sans domicile connu, le parquet sollicite directement son inscription au fichier des personnes recherchées (FPR).
- Les huissiers sont sollicités pour signifier les jugements prononcés en l'absence du condamné. On constate que les jugements envoyés aux huissiers de justice pour signification ne font pas l'objet d'un suivi très opérant. Des lenteurs à la signification sont ainsi constatées dans de nombreuses études d'huissier.
- Les services d'application des peines concentrent une partie importante du stock. La mission de l'IGSJ de 2009 a relevé qu'une partie importante des flux et des stocks des extraits de condamnations à des peines d'emprisonnement ferme est concentrée dans les services de l'application des peines : sur 82.153 condamnations à des peines d'emprisonnement ferme en attente d'exécution dans les juridictions, 31.725 (soit 38,6%) se trouvent dans les services de l'application des peines, dont 23.474 peines inférieures à 6 mois et 8.251 peines comprises entre 6 mois et un an.

Le cloisonnement relatif des services concourant à l'exécution des décisions pénales est susceptible d'entraver la fluidité du circuit. Les différents maillons de la chaîne ont une très faible visibilité les uns par rapport aux autres.

Dès 2002, l'IGSJ constatait que l'effectivité des sanctions pénales était très médiocre en raison d'un pilotage en grande partie non maîtrisé (Rapport IGSJ sur l'effectivité des sanctions pénales, juillet 2002, n°9/02).

b. La concertation entre les services de l'application des peines (SAP) et les SPIP apparaît insuffisante

Il apparaît que, très souvent, les retards observés dans l'écoulement des stocks résultent des délais nécessaires aux SPIP pour accomplir les enquêtes préalables à un aménagement de peine.

Par ailleurs, la mission a pu constater que les juges de l'application des peines, dans la plupart des cas, ne déterminaient pas collectivement des orientations générales relatives à l'exécution des mesures confiées au SPIP (ce qui constitue pourtant une de leurs missions visée à l'article D. 576 du code de procédure pénale).

En effet, malgré l'existence d'un magistrat coordonnateur du service de l'application des peines, qui est l'interlocuteur des SPIP, les juges du siège, indépendants, éprouvent souvent des réticences à harmoniser leurs pratiques et donc leurs attentes à l'égard du SPIP.

Cette situation pose une réelle difficulté car il apparaît essentiel, d'une part, que l'autorité judiciaire ne renonce pas à exercer sa mission qui consiste à déterminer des orientations générales aux SPIP, et d'autre part, d'éviter que ces disparités de pratiques entre les juges de l'application des peines d'un même service n'entraîne une perte d'efficacité dans le traitement de ce contentieux de masse qu'est devenue l'application des peines.

2. L'actuel modèle de l'application des peines n'a pas trouvé son équilibre et ne permet pas d'identifier clairement un pilote : la multiplication des interlocuteurs induit une dilution des responsabilités.

Le parquet est certes déjà chargé de l'exécution des peines, mais en réalité, ses pouvoirs sont limités par ceux du juge de l'application des peines à la fois chargé de missions d'administration de la peine et de missions juridictionnelles dans l'application des peines.

Le juge de l'application des peines apparaît à la fois comme juge et administrateur. Cette confusion des fonctions apparaît ambiguë et exclut le parquet du processus de l'administration de la peine : par exemple, la plupart du temps, les rapports d'incidents concernant des condamnés placés sous surveillance électronique ne sont communiqués qu'au juge de l'application des peines, sans que le parquet ne soit tenu informé du problème.

Il est important de rendre à l'application des peines une cohérence qui lui fait aujourd'hui défaut, tout en veillant au respect des exigences de l'article 707 du code de procédure pénale :

- mise à exécution rapide des peines,
- respect des intérêts de la société, du condamné et des droits des victimes,
- insertion et réinsertion des condamnés et prévention de la récidive.

CHAPITRE 1 – INSTAURER UN REEL PILOTAGE DE L'EXECUTION DES PEINES

- I. Des mesures à prendre à court terme
 - A. Développer le fonctionnement des BEX afin que les horaires d'ouverture couvrent l'ensemble des audiences.

Institué par le décret n° 2004-1364 du 13 décembre 2004 pris pour l'application de la loi 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, le bureau de l'exécution des peines (BEX) permet la mise à exécution des peines « en temps réel ». Il est placé sous l'autorité d'un greffier et a pour mission principale d'accélérer l'exécution des peines.

Le greffier du BEX explique au condamné la décision pénale rendue (peines prononcées, dispositions civiles et voies de recours) et l'incite à accepter un premier acte de mise à exécution de la peine, notamment le paiement de l'amende (réduction de 20% en cas de paiement dans le mois de la condamnation). Il procède à la notification de la suspension du permis de conduire ou encore à la remise d'une convocation devant le juge de l'application des peines (peines d'emprisonnement aménagées) ou le SPIP (cas du sursis avec mise à l'épreuve et du travail d'intérêt général). Il convient de noter que des conventions locales avec le trésor public mettent à la disposition des BEX des urnes de dépôt de chèques et des terminaux de cartes bancaires.

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.

Les visites dans divers tribunaux ont montré que le BEX apparaît très efficace pour les audiences correctionnelles à juge unique, les CRPC et la notification des ordonnances pénales. 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. Si une audience pour laquelle le BEX est en principe accessible se termine au-delà de l'horaire de fermeture du BEX, le condamné ne pourra pas s'y présenter le jour même pour payer son amende, remettre son permis de conduire ou obtenir des explications sur la peine qui a été prononcée.

La généralisation du BEX à toutes les audiences est une nécessité. Il apparaît en effet essentiel de placer le BEX en point central d'un « circuit court » d'exécution des peines. Par ailleurs, le principe d'égalité impose que tous les justiciables soient traités de façon égale et que le service rendu soit le même pour tous. L'accès au BEX doit donc devenir la norme, à toutes les audiences de toutes les juridictions du premier degré, ce qui devrait être rendu possible avec l'affectation de personnels suffisants et l'adaptation du déroulement des audiences.

Par ailleurs, une attention toute particulière doit être portée à l'accessibilité et à la sécurité des BEX. En effet, certains BEX sont situés dans des locaux inappropriés, voire difficilement accessibles. La localisation du BEX doit également favoriser la sécurité des agents qui y travaillent. Ces deux points feront d'ailleurs l'objet d'un examen spécifique dans la partie de ce rapport consacrée aux moyens.

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

B. Etablir des tableaux de bord dans les parquets pour le suivi des peines à exécuter

La mise en œuvre d'une politique efficace d'exécution des peines suppose de donner aux juridictions et aux partenaires de la chaîne pénale une visibilité satisfaisante sur les flux et les stocks des condamnations à des peines d'emprisonnement ferme exécutoires et non encore exécutées. Jusqu'à la parution du guide méthodologique de l'exécution et de l'aménagement des peines en septembre 2009, les parquets ne disposaient pas de tableaux de bord permettant de connaître l'état des stocks à exécuter et plus particulièrement des peines d'emprisonnement ferme exécutoires. En attendant le développement de Cassiopée et de l'Infocentre, il est impératif que les juridictions se dotent d'un outil de pilotage.

Cet outil doit permettre d'assurer une traçabilité de l'ensemble des extraits de peines d'emprisonnement ferme transmis pour exécution aux services de police et de gendarmerie. Il apparaît de même que les jugements envoyés aux huissiers de justice pour signification doivent faire l'objet d'un suivi opérant, des lenteurs à la signification étant constatées dans de nombreuses études d'huissiers.

Il est indispensable de donner aux magistrats des outils informatiques de gestion des condamnations prononcées et des outils de management.

Le recours à la réserve judiciaire paraît être une piste de nature à renforcer les services de l'exécution des peines (BEX et SEP) et donc à mettre en œuvre des dernières préconisations.

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

C. Systématiser la saisie informatique du dispositif des décisions la plus proche possible de la tenue de l'audience

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.

Le succès des convocations des condamnés devant les JAP et les SPIP dépend de la proximité de la date de convocation donnée et de la continuité de fonctionnement entre les services de l'audience correctionnelle et ceux de l'application des peines. Or, la remise de la convocation dès l'audience au condamné à une courte peine d'emprisonnement ferme, dans les délais réduits de l'article 474 du code de procédure pénale, est parfois rendue inefficace par le retard pris dans la dactylographie des décisions pénales, jusqu'à 10 mois dans certaines juridictions.

Cette insatisfaction est liée à la lenteur affectant l'établissement des fiches d'exécution. Celle-ci suit la rédaction et la signature du jugement. A la suite de l'audience, le greffier rédige le jugement. Certains seront rédigés immédiatement mais ceux qui sont motivés vont devoir attendre plusieurs jours voire plusieurs semaines pour que le Président du tribunal donne son factum pour rédiger le jugement. Ce n'est que lorsque le jugement est signé par le Président qu'il est transmis au service d'exécution des peines qui va établir la fiche d'exécution.

Ainsi, en l'absence de décision de la juridiction de jugement, le JAP est contraint de convoquer à nouveau le condamné puisqu'aucune décision de rejet ou d'aménagement ne peut être rendue. Ce constat est moins marqué dans le cas des dossiers pour lesquels le JAP saisit le SPIP pour enquête, la période d'enquête laissant un délai supplémentaire pour obtenir le jugement de condamnation.

Afin d'accélérer la transmission d'une copie de la décision au JAP, il convient de suivre les recommandations du guide méthodologique du 29 septembre 2009 préconisant la saisie en temps réel du dispositif de la décision ou, en cas d'impossibilité, dans un temps le plus proche de l'audience, et la mise en place d'un circuit court de dactylographie pour les décisions de condamnation à une peine d'emprisonnement ferme aménageable.

L'enregistrement du dispositif, dès l'issue de l'audience dans l'application informatique, permet aux autres services de la juridiction (service de l'exécution des peines, guichet unique de greffe, accueil, service de la permanence pénale) de connaître la décision rendue par la juridiction de jugement sans pour autant disposer du rôle de l'audience. En attendant la remise d'une copie certifiée conforme de la décision de condamnation, un extrait de la décision pénale peut être remis rapidement au JAP dès lors que le dispositif a été saisi. Ce document, purement informatif et sans valeur juridique, permet au juge de l'application des peines de saisir le SPIP pour enquête.

Il est essentiel de mettre en place un circuit court de dactylographie pour les décisions contradictoires qui condamnent à une peine d'emprisonnement ferme et notamment celles dont la peine est inférieure ou égale à deux ans ou à un an si la personne a été condamnée pour des faits commis en état de récidive légale, afin que le jugement soit mis en forme au plus tard une semaine avant le rendez-vous devant le JAP.

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.

II. La nécessité d'une réforme structurelle à moyen terme

A. Le pilotage de l'exécution des peines par le parquet

La superposition de multiples intervenants, la dénaturation des fonctions du Juge d'application des peines du juridictionnel vers l'administratif ont largement été abordées lors des auditions et plus particulièrement avec le Procureur Général près la Cour d'Appel de Lyon, Monsieur Jean-Olivier VIOUT.

Au terme de cette réflexion, il conviendrait d'instituer le parquet en véritable pilote de l'application des peines. Cette nouvelle position lui permettra de mener une véritable politique de gestion des peines d'emprisonnement concernant les condamnés libres.

1. La proposition : le parquet directeur de l'exécution et de l'application des peines

Dans le système proposé, les juges de l'application des peines n'exerceraient plus que la fonction juridictionnelle de trancher les différends entre le parquet et le condamné. Ils se recentreraient sur leur cœur de métier, qui consiste à juger des mesures qui interviennent en cours d'exécution de leur peine par les condamnés. Le parquet deviendrait donc réellement comptable de l'exécution des peines et de la gestion des incidents.

a. Une nouvelle procédure simplifiée pour les condamnés libres

La procédure, dite de l'article 723-15 du code de procédure pénale, c'est-à-dire concernant les personnes libres condamnées à une peine de 2 ans (1 an pour les récidivistes), pourrait être réformée en renforçant le rôle du parquet.

• Le système actuel de l'article 723-15 du code de procédure pénale

L'article 723-15 du code de procédure pénale créé par la loi du 9 mars 2004 avait posé le principe de la saisine obligatoire du juge de l'application des peines par le ministère public, sauf exceptions strictement limitées, pour tous les extraits concernant les peines d'emprisonnement, ou reliquats de peine, inférieurs à un an. Il prévoit également l'obligation pour le juge de l'application des peines de convoquer le condamné dans les 30 jours afin d'individualiser sa peine dans un délai de 4 mois à compter de la transmission par le parquet.

Depuis, la loi pénitentiaire n°2009-1436 du 24 novembre 2009 a porté à 2 ans le quantum des peines prononcées ou du reliquat de peine à subir, susceptibles de faire l'objet de cette procédure. Cette durée est réduite à 1 an lorsque les faits ont été commis en état de récidive légale.

Cette élévation du seuil des peines aménageables a contribué à augmenter le nombre de condamnations dont sont saisis les services de l'application des peines. En effet, ils sont désormais destinataires des peines comprises entre 1 et 24 mois (hors récidive légale) ainsi que des extraits multiples dont le cumul est compris entre 1 et 24 mois (hors récidive légale).

Le parquet peut ramener ces peines à exécution en cas d'urgence (article 723-16 du code de procédure pénale), l'urgence étant définie soit par un risque de danger pour les personnes ou les biens établi par la survenance d'un fait nouveau, soit par l'incarcération de la personne

dans le cadre d'une autre procédure, soit par le risque avéré de fuite du condamné. Il peut également les ramener à exécution, à défaut de décision du juge de l'application des peines dans les quatre mois suivant la communication de l'extrait (article 723-15-2 du code de procédure pénale).

- *Une évolution : Le parquet en charge de l'exécution des peines*

Afin de recentrer l'exécution des peines autour d'un responsable unique, il pourrait être envisagé de confier au parquet, l'ensemble de l'exécution des peines.

Il apprécierait l'opportunité d'aménagement de peine, pourrait proposer des modalités d'aménagement et il transmettrait au juge d'application des peines pour homologation. Cette procédure d'homologation serait introduite à l'article 723-15 du code de procédure pénale : le parquet proposerait un aménagement de peine à l'homologation du JAP (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 pour homologation au JAP.

Ce dernier retrouverait un rôle exclusivement juridictionnel et non plus d'administration comme cela est fortement le cas actuellement.

Le parquet assurerait le travail de coordination et d'harmonisation de l'exécution des peines et de l'application des peines, indispensables au bon fonctionnement du système.

Bien sûr, une telle réforme ne saurait être mise en œuvre à moyens constants et il faudrait envisager les impacts en termes de moyens pour réaffecter les ETPT nécessaires au sein du parquet.

- *b. Le parquet : autorité judiciaire mandante des SPIP*

Dans le nouveau système, le SPIP serait mandaté par le parquet et non plus par le juge de l'application des peines.

Le parquet assurerait le travail de coordination et d'harmonisation de l'exécution des peines et de l'application des peines, indispensable au bon fonctionnement du système.

La souplesse et la réactivité qui résultent des principes de hiérarchisation interne et d'indivisibilité propres au parquet amélioreraient l'efficacité de l'exécution des peines et permettraient d'en réduire les délais.

Il apparaît à ce stade indispensable de souligner qu'il faudrait renforcer les moyens humains des services qui concourent à l'exécution des peines. En effet, l'insuffisance des moyens humains aux 3 stades de la chaîne de l'exécution des peines allongent les délais d'exécution des peines :

- Au stade de la dactylographie des jugements et de l'édition des pièces d'exécution (greffe correctionnel),
- Au stade de la mise à exécution des peines (service de l'exécution des peines),

Par ailleurs, en raison de l'augmentation du nombre des décisions correctionnelles (+ 50% entre 2000 et 2009) et du champ de compétence étendu des parquets en matière d'exécution des peines, il faudra que de nouveaux moyens soient consacrés de manière pérenne dans les juridictions à l'exécution pour parvenir à assainir durablement la situation.

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

B. Prévoir de réunir les dispositions de l'exécution des peines dans un livre spécifique du code de procédure pénale

Les dispositions relatives à l'exécution des peines sont aujourd'hui regroupées dans le Livre cinquième du code de procédure pénale intitulé « Des procédures d'exécution », comptant plus de cent articles numérotés de 707 à 803-4. Les articles réglementaires, de trois natures différentes (décrets en Conseil d'État, décrets simples et arrêtés), sont encore plus nombreux : il s'agit des articles R. 57-1 à R. 249-8, D. 48 à D. 599 et A. 38-2 à A. 53. Certaines dispositions, relatives à la semi-liberté et au placement sous surveillance électronique, qui constituent des modalités d'exécution de la peine d'emprisonnement, figurent également dans le code pénal.

L'organisation de ces dispositions les rend difficilement lisibles tant pour le justiciable que pour les magistrats chargés de l'exécution et de l'application des peines et les personnels des SPIP et de l'administration pénitentiaire. Ce manque de lisibilité du droit de l'exécution des peines est souligné par l'ensemble des personnes entendues par la mission.

En conséquence, il est indispensable que l'organisation de ces dispositions soit rationalisée et, sans que soit nécessairement créé un code spécifique relatif à l'exécution des peines, que le code de procédure pénale contienne un livre spécifique sur « l'exécution des peines et des mesures de sûreté » dans un objectif de cohérence et de simplification.

C. Accroître la formation en matière d'exécution des peines

Les différentes visites et auditions ont montré la nécessité qu'une solide formation soit dispensée aux magistrats et aux greffiers en matière d'exécution des peines.

En effet, il s'agit d'une matière d'une grande technicité, dont les enjeux sont très importants, s'agissant de la privation de liberté.

Il apparaît nécessaire que l'école nationale de la magistrature et l'école nationale des greffes prévoient des temps de formation approfondis de cette matière.

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.

CHAPITRE 2 - MODERNISER LE FONCTIONNEMENT ET LA COORDINATION DES SERVICES PÉNITENTIAIRES

I. Rendre plus efficace les services pénitentiaires locaux

A. L'optimisation nécessaire de l'action des SPIP

1- Une performance insuffisante au regard des attentes

a. Des missions accrues

Créés par le décret n°99-276 du 13 avril 1999, les services pénitentiaires d'insertion et de probation résultent de la fusion entre deux entités chargées de l'insertion des personnes placées sous-main de justice :

- les services socio-éducatifs des établissements pénitentiaires (milieu fermé), compétents, sous la direction du chef d'établissement pénitentiaire, à l'égard des personnes détenues ;
- les comités de probation et d'aide aux libérés (CPAL) assurant, sous l'autorité des magistrats de l'application des peines, le suivi et la prise en charge des condamnés en milieu ouvert.

Cette fusion avait pour objectif essentiel de clarifier la répartition des responsabilités administratives et judiciaires dans l'organisation et le fonctionnement de ces deux services.

Les SPIP sont des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire à vocation départementale.

Il existe un SPIP par département soit 103 services sur l'ensemble du territoire.

Ces structures sont placées sous l'autorité d'un directeur de SPIP (DSPIP) relevant hiérarchiquement du directeur interrégional des services pénitentiaires.

Dans certains départements, le service peut avoir plusieurs antennes :

- soit mixtes (indistinctement consacrées au milieu ouvert et au milieu fermé) ;
- soit rattachées à un ou plusieurs établissements pénitentiaires ;
- soit exclusivement dédiées au milieu ouvert (21 antennes).

206 antennes de SPIP sont comptabilisées.

Les SPIP sont de taille très variable, de moins d'une dizaine d'agents à plus de 90 (Bouches du Rhône, Essonne, Nord, Paris et Pas de Calais).

Les plus petits SPIP ont été organisés dans le cadre de rapprochements interdépartementaux.

Au même titre que les établissements pénitentiaires, les SPIP participent à l'exécution des décisions et sentences pénales et au maintien de la sécurité publique. Leur mission centrale est de lutter contre la récidive en favorisant la réinsertion des personnes dont ils assurent la prise en charge et le suivi. A cette fin, ils concourent à l'individualisation des peines privatives de liberté et à la préparation des décisions de justice à caractère pénal.

En milieu fermé, les personnels d'insertion et de probation assurent l'accompagnement des personnes détenues dans le cadre de leur parcours de détention. Dans cette optique, ces fonctionnaires pénitentiaires :

- favorisent le maintien des liens familiaux ;
- développent l'accès à la culture en pilotant la programmation culturelle de l'établissement pénitentiaire ;
- contribuent à la préparation à la sortie de prison en facilitant l'accès des personnes incarcérées aux dispositifs d'insertion de droit commun (logement, soin, formation, travail...) ;
- proposent des aménagements de peine.

En milieu ouvert, les SPIP interviennent dans le cadre d'un mandat judiciaire afin de :

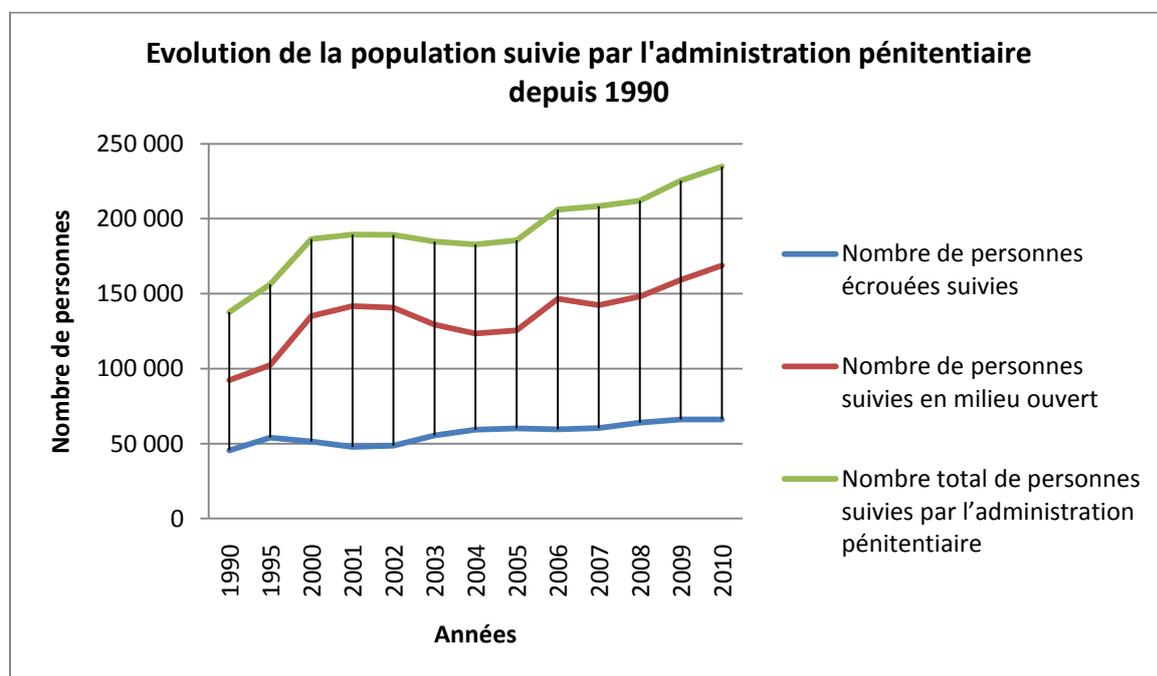
- transmettre à l'autorité judiciaire mandante les éléments d'évaluation utiles à la mise à exécution des condamnations pénales ;
- contrôler le respect des obligations imposées aux personnes condamnées (semi-liberté, travaux d'intérêt général, liberté conditionnelle, placement sous surveillance électronique, etc.) ;
- favoriser l'accès des personnes condamnées aux dispositifs d'insertion sociale et professionnelle ;
- mettre en œuvre des actions destinées à faire émerger une dynamique de réinsertion, notamment par la mise en place de programmes de prévention de la récidive.

Plus de 240 000 personnes sont actuellement suivies et prises en charge par les SPIP (milieu ouvert et milieu fermé). Cette population sous-main de justice et confiée à l'administration pénitentiaire a augmenté de + de 25 % depuis 2005 du fait principalement de l'intensification des aménagements de peine.

Evolution de la population pénale depuis 1990

Année	Nombre de personnes écrouées suivies	Nombre de personnes suivies en milieu ouvert	Nombre total de personnes suivies par l'administration pénitentiaire	% de personnes non détenues suivies par l'administration pénitentiaire
1990	45 420	92 337	137 757	67 %
1995	53 935	102 254	156 189	65 %
2000	51 441	135 020	186 461	72 %
2001	47 837	141 697	189 534	74 %
2002	48 594	140 622	189 216	74 %
2003	55 407	129 269	184 676	69 %
2004	59 246	123 492	182 738	67 %
2005	60 163	125 437	185 600	68 %
2006	59 426	146 567	205 993	71 %
2007	60 403	142 285	208 480	71 %
2008	64 003	148 077	212 080	71 %
2009	66 178	159 232	225 410	72 %
2010	66 089	168 671	234 760	74 %
Variation 2000/2010	+ 28 %	+ 25 %	26 %	/

Source : Administration pénitentiaire – Ministère de la justice et des libertés



Au 31 décembre 2010, les SPIP comptaient 4 258 agents dont 2 789 conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP).

L'encadrement est composé de :

- 255 directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation (DIP) dont 90 occupant un emploi de DSPIP ;
- 154 chefs de service d'insertion et de probation (CSPIP).

Ces deux corps issus de la filière insertion et probation constituent l'encadrement de proximité des CPIP.

Afin de s'adapter aux constantes évolutions du cadre législatif et à l'extension du champ d'intervention de ces services, les effectifs des SPIP ont progressé de 208 % depuis 2000.

b. Des carences organisationnelles

Depuis la réforme de 1999, les SPIP ont fait l'objet de plusieurs rapports d'évaluation :

- En janvier 2006, celui de la Cour des Comptes : « Garde et réinsertion, la gestion des prisons » ;
- En août 2006, celui de l'Inspection générale des services judiciaires : « Le fonctionnement des services pénitentiaires d'insertion et de probation » ;
- En juillet 2010, un second rapport de la Cour des Comptes : « Le service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale ».

Ces rapports ont dressé un constat relativement sévère du fonctionnement de ces services.

En réaction, l'administration pénitentiaire a tenté de clarifier leurs missions et de redéfinir les conditions de leurs interventions. La circulaire du 19 mars 2008 s'est d'ailleurs inscrite dans ce cadre.

Pourtant, en dépit des efforts accomplis par l'administration pénitentiaire depuis 2006 notamment pour revaloriser statutairement la filière insertion et probation et pour renforcer les moyens des SPIP, leur positionnement reste fragile et leur crédibilité à conforter.

Les constats effectués par les rapports successifs pointent notamment des prises en charge disparates des PPSMJ d'un département à l'autre, des charges de travail inégales et des organisations variables.

A l'occasion des auditions et visites effectuées dans le cadre de la mission, les critiques formulées à l'égard de ces services ont été nombreuses.

Tout en reconnaissant un savoir-faire particulier aux CPIP, ces critiques, en écho aux trois rapports évoqués supra, ont notamment pointé la faiblesse du management ainsi que les insuffisances en matière d'organisation et de méthodologie de travail.

Les carences relevées par les enquêtes lors du drame de Pornic en sont d'ailleurs une des illustrations.

Alors que les chefs d'établissements pénitentiaires ont depuis longtemps intégré une culture du risque et de la responsabilité, les DSPIP acceptent difficilement l'obligation de résultat qui devient la leur en matière de prévention de la récidive.

Dans le prolongement de la réforme de 1999, qui a placé, de façon pertinente, sous l'autorité de l'administration pénitentiaire l'ensemble des services assurant la prise en charge en matière d'insertion et de probation, il est à présent nécessaire de rationaliser l'organisation et le fonctionnement des services de probation, afin que soient assimilées, sans délai, ces nouvelles exigences de performance dans l'exécution des condamnations pénales.

2. Une organisation et un fonctionnement à rationaliser

a. Placer sous l'autorité du chef d'établissement pénitentiaire les personnels d'insertion et de probation du milieu fermé

Plus de dix ans 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.

D'une part, la répartition des compétences entre les établissements et les SPIP est souvent décrite comme peu lisible et inadaptée.

Ainsi, les chefs d'établissement sont parfois contraints d'impulser des actions relevant du champ de compétence des SPIP, notamment dans le domaine socioculturel, des activités et dans le management de proximité des CPIP. A l'inverse, ils sont parfois exclus de la mise en place d'actions au sein de leur structure, à l'instar des programmes de prévention de la récidive.

Eu égard à la confusion entourant le partage des compétences et des attributions, la direction interrégionale, trop éloignée, peine à assurer la coordination nécessaire à la performance du service public pénitentiaire au niveau local.

D'autre part, les SPIP n'ont plus, du fait des évolutions législatives, de compétence exclusive en matière de la lutte contre la récidive. Les établissements pénitentiaires doivent ainsi jouer pleinement leur rôle en ce domaine.

Le suivi continu d'un condamné en milieu fermé puis en milieu ouvert qui avait justifié la réforme de 1999 n'a pas atteint les résultats escomptés. Selon l'IGSJ, cette organisation des services s'est d'ailleurs révélée chronophage. La continuité du suivi reposant ainsi toujours plus sur le dossier que sur le travailleur social, les liens entre milieu ouvert et milieu fermé d'un même SPIP sont restés particulièrement distendus.

A l'inverse de ce cloisonnement au sein d'une majorité de SPIP, la montée en puissance des aménagements de peine sous écrou, notamment via le PSE, a accru fortement la porosité entre l'antenne de milieu fermé du SPIP et l'établissement. En effet, la responsabilité de l'écrou des condamnés en aménagement de peine est supportée par le chef d'établissement, tandis que le suivi du respect des obligations inhérentes à la mesure reste de la compétence du SPIP. Cette dilution des responsabilités nuit à la lisibilité et à l'harmonisation, sur un même ressort, de la politique pénitentiaire en cette matière.

Aussi, l'évolution du contexte, notamment législatif, comme le constat du déficit d'articulation entre les services pénitentiaires locaux, imposent de prolonger la réforme des SPIP initiée en 1999.

Dans son rapport de juillet 2010, la Cour des Comptes, partageant ce constat, avait déjà évoqué « la mise en place à court terme ou moyen terme d'une forme d'autorité fonctionnelle des chefs d'établissement sur les responsables des antennes de SPIP en milieu fermé ».

La déclinaison d'une politique pénitentiaire locale harmonisée en matière d'application des peines exige, à délai rapproché, la mise en œuvre de ce dispositif pertinent.

Dans cette optique, une expérimentation pourrait être lancée, dès le mois de septembre 2011, au sein d'une dizaine d'établissements pénitentiaires avant d'être déclinée sur l'ensemble du territoire.

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

b. Restaurer des relations de proximité entre les SPIP et l'autorité judiciaire

• Repenser le découpage territorial des SPIP autour des ressorts de TGI

L'action des SPIP, notamment en milieu ouvert, est intrinsèquement liée à celle des magistrats en charge de l'exécution (Parquet) et de l'application des peines (Siège).

Pourtant, selon le constat dressé par la plupart des magistrats lors des auditions, les SPIP se sont progressivement déconnectés du judiciaire.

Symboliquement d'abord, les personnels des SPIP ont quitté les palais de Justice pour des locaux spécifiques, rendant les contacts de proximité plus difficiles entre CPIP et magistrats.

Dans l'organisation des services ensuite, la lourdeur hiérarchique des SPIP résultant d'une validation systématique par l'encadrement des éléments communiqués, nuit à la fluidité des transmissions d'informations entre magistrats de l'application des peines et CPIP.

Dans les relations de travail enfin, certains regrettent l'absence d'information sur les modalités pratiques de mise en œuvre des mesures de suivi des condamnés voire sur la réalité de leur exécution.

Aussi, 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.

Dans cette perspective, un SPIP autonome dédié uniquement au milieu ouvert pourrait être créé dans chaque ressort de TGI ; le niveau départemental en cette matière judiciaire apparaissant à l'examen moins pertinent.

En limitant l'éloignement entre la juridiction et le SPIP, ce service renforcera la cohérence entre les maillages territoriaux pénitentiaires et judiciaires.

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

B. Faciliter la prise en charge opérationnelle des Personnes Placées Sous Main de Justice (PPSMJ) par l'administration pénitentiaire en créant un dossier informatisé unique

1. Créer un numéro d'écrou unique milieu ouvert – milieu fermé

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.

Ce registre national d'écrou des personnes prises en charge par l'administration pénitentiaire ferait l'objet d'une centralisation au niveau de la direction de l'administration pénitentiaire, dans le respect des dispositions de la loi informatique et libertés.

Ce numéro d'écrou unique aurait l'avantage d'avoir une continuité entre le milieu ouvert et le milieu fermé.

Il permettrait, également en cas de récidive de suivre les mesures qui ont pu être mises en œuvre précédemment.

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.

2. Mise en place d'une application informatique unique avec des modules complémentaires:

En l'état, plusieurs applications informatiques destinées au suivi et à la prise en charge des personnes placées sous-main de justice coexistent au sein du ministère de la Justice et des libertés. Les principales sont : CASSIOPEE, APPI et GIDE.

L'application CASSIOPEE est actuellement en cours de déploiement sur l'ensemble des juridictions. Elle vise à informatiser la chaîne judiciaire et est destinée principalement aux magistrats et fonctionnaires des services judiciaires.

Le logiciel APPI, déployé en février 2004, assure la communication électronique entre le SPIP et les juges de l'application des peines et entre le milieu ouvert et le milieu fermé. Le dossier d'insertion et de probation est ainsi constitué dans ce logiciel dont l'utilisation est obligatoire pour tous les personnels d'insertion et de probation. Dans la majorité des ressorts, seuls ces personnels et les magistrats du service de l'application des peines ont accès à APPI. Pourtant, dans un souci de mutualisation de l'information et d'une prise en charge globale des PPSMJ, il importe que les magistrats du Parquet comme les chefs d'établissement pénitentiaires bénéficient également d'un tel accès.

GIDE (gestion informatisée des détenus en établissement) est l'application informatique des personnels pénitentiaires intervenant au sein des établissements. Elle permet de recueillir l'ensemble des éléments relatifs aux personnes écrouées (situation pénale, affectation en cellule, permis de visite, activités, etc.). Son principal inconvénient est d'être une application locale. En effet, du fait de l'absence d'infocentre, les informations recueillies ne sont disponibles que pendant la durée de l'écrou et, à l'issue, uniquement sur l'établissement

d'affectation. La recherche d'informations concernant la prise en charge antérieure d'une PPSMJ (situation pénale, risque suicidaire ou hétéro-agressif, formations effectuées et diplômes obtenus en détention, etc.) en cas de ré-écrou sur une autre structure pénitentiaire est ainsi impossible.

Nonobstant les difficultés propres à chacune des applications ci-dessus, aucune **passerelle n'existe, en l'état, entre celles-ci** ; ce cloisonnement rendant de **fait l'action** de la justice moins efficiente.

L'absence d'application informatique commune à l'ensemble de la chaîne pénale réunissant les éléments nécessaires à la continuité de la prise en charge des PPSMJ reste donc problématique et nuit à un suivi global. C'est d'ailleurs un des constats formulés par la Cour des Comptes dans son rapport de juillet 2010.

Aussi, la création d'un dossier informatique unique pour chaque PPSMJ, via une application commune à l'ensemble des maillons de la chaîne pénale (police, gendarmerie, autorité judiciaire, établissements pénitentiaires et SPIP) est impérative.

Ce dossier qui réunirait l'ensemble des éléments relatifs au suivi et à la prise en charge d'une PPSMJ pourrait être géré au sein d'une application informatique composée de différents modules destinés à tel ou tel maillon de la chaîne pénale.

La création d'une application informatique performante et partagée constitue donc un enjeu majeur de modernisation de la chaîne pénale et d'efficacité future.

Cet axe de travail doit constituer une priorité d'action et des moyens supplémentaires doivent lui être sans délai consacrés.

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

II. Renforcer le pilotage des services pénitentiaires locaux : la création d'un directeur territorial des services pénitentiaires (DTSP)

La mise en œuvre de la loi pénitentiaire, le transfert programmé des missions de gardes et d'escortes ainsi que la redéfinition envisagée de la carte pénitentiaire imposent un pilotage renforcé de l'action pénitentiaire et une coordination accrue avec les autorités administratives et judiciaires, les collectivités territoriales et les partenaires associatifs.

Les directions interrégionales des services pénitentiaires, institutionnellement garantes de ce pilotage, ne peuvent que difficilement satisfaire aux exigences de coordination de leurs services locaux et d'accompagnement de leurs responsables, du fait principalement de leur positionnement institutionnel et de leur éloignement de l'échelon local.

En effet d'une part, les liens insuffisants constatés entre les établissements et le SPIP sont source d'inquiétude dans la mesure où ces deux entités sont les garants d'une mission commune : la prévention de la récidive.

D'autre part, en écho au rapport de l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ) de 2006 qui a mis en lumière le déficit d'animation dont souffraient les SPIP, la Cour des

Comptes a, en juillet 2010, dressé une nouvelle fois le constat d'un pilotage timide de l'action de ces services créés depuis maintenant 12 ans.

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 la troisième force de sécurité publique de la nation.

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

A l'instar de la réorganisation territoriale des services déconcentrés de la Protection Judiciaire de la Jeunesse entamée en 2009 qui a conduit à la création de 55 directions territoriales pouvant regrouper plusieurs départements, ce nouveau maillage territorial permettrait d'assurer un pilotage unique et renforcé des services pénitentiaires locaux, en cohérence avec l'organisation administrative des autres services du ministère de la Justice et des libertés.

Toutefois, il ne doit pas s'agir pour l'administration pénitentiaire d'ériger des structures territoriales ad hoc, en superposition des établissements et des SPIP, mais bien de créer des emplois de directeurs territoriaux, véritables chefs d'orchestre des services pénitentiaires au niveau local.

Ces directeurs, comme leurs adjoints, devront être désignés parmi les personnels pénitentiaires issus de la filière de direction de l'administration pénitentiaire dont la culture de la responsabilité et le souci de la continuité du service public ont été salués au cours des auditions. Ces directeurs territoriaux pourraient utilement combiner leur fonction avec celle de responsable de la principale maison d'arrêt du ressort.

Acteur principal de l'élaboration et de l'affirmation d'une politique pénitentiaire à l'échelon local, le directeur territorial aurait ainsi autorité sur l'ensemble des services pénitentiaires de son ressort : établissements et SPIP.

Garant de l'harmonisation des pratiques, il aurait vocation à favoriser la cohésion des services ainsi qu'à renforcer le management des équipes.

Soutenant les chefs d'établissement et les DSPIP de son ressort dans leur action, il serait le relai de la politique initiée au niveau central et interrégional. Cette dynamisation du maillage territorial permettrait ainsi aux directeurs interrégionaux de s'appuyer sur l'expertise d'une équipe resserrée de directeurs territoriaux.

Par ailleurs, bénéficiant d'une visibilité institutionnelle, ce directeur territorial offrirait aux autorités judiciaire et préfectorale un interlocuteur pénitentiaire unique, leur garantissant réactivité et efficacité.

Représentant unique des services pénitentiaires sur le territoire, le directeur territorial constituerait un partenaire indispensable dans la construction et la mise en œuvre des politiques publiques d'insertion et de sécurité et pourrait s'inscrire de façon pertinente dans le réseau de prévention de la délinquance. Il aurait ainsi vocation à jouer un rôle majeur dans la performance du dispositif en matière d'exécution des peines.

Au regard des enjeux actuels, une expérimentation visant à la nomination de directeurs territoriaux des services pénitentiaires pourrait être conduite sur une dizaine de départements, parallèlement à la reprise des missions de gardes et escortes en septembre prochain.

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

CHAPITRE 3 - LA POLICE ET LA GENDARMERIE NATIONALES AU SERVICE DE L'EXECUTION DES PEINES

I. Prévoir la création de services de l'exécution des décisions de justice (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 des décisions de justice les concernant et ramener à exécution ces décisions pénales dans les meilleurs délais, la difficulté réside dans la découverte du domicile actuel du condamné (dans neuf cas sur dix, l'adresse indiquée sur la décision est inconnue ou erronée).

Le SEDJ diligente de multiples enquêtes concernant les mandats et jugements et les significations de l'article 560 du code de procédure pénale relatives aux décisions de justice demandées par les juridictions pénales.

Le SEDJ exécute en outre les ordres d'incarcération, les enquêtes particulières concernant l'organisation de l'insolvabilité des probationnaires et les ordres de révocation de la libération conditionnelle.

Cette structure spécialisée opérationnelle de 65 fonctionnaires dédiés à l'exécution des décisions de justice apparaît efficace pour garantir une exécution plus performante des décisions de justice.

Son extension pourrait être envisagée dans les métropoles où les polices d'agglomération ont été installées.

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

II. Prévoir une inscription immédiate au fichier des personnes recherchées (FPR) dès la réception des pièces par les directions départementales de la sécurité publique ou les groupements de gendarmerie.

Le fichier des personnes recherchées (FPR) est une application informatisée, gérée par la direction centrale de la police judiciaire pour la police nationale et par l'institut de recherche criminelle pour la gendarmerie nationale.

Il a pour vocation l'enregistrement et la diffusion au plan national, à la demande des autorités administratives, judiciaires, militaires et de police, de toutes les personnes faisant l'objet d'une mesure de recherche administrative ou judiciaire, ou nécessitant la vérification d'une situation particulière.

Chaque catégorie de recherche correspond à un type de fiche déterminé. L'article 230-19 du code de procédure pénale, créé par la loi n°2011-267 du 14 mars 2011 prévoit que les mandats, ordres et notes de recherches émanant du procureur de la République, sont inscrits dans le fichier des personnes recherchées au titre des décisions judiciaires.

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.

Lorsque le domicile du condamné est connu, deux pratiques différentes sont observées dans les juridictions :

- Le parquet de Paris fait procéder systématiquement à l'inscription au FPR lorsqu'il transmet l'extrait aux services interpellateurs ;
- Les autres parquets procèdent en deux étapes ; d'abord, ils privilégient l'intervention des services de police ou de gendarmerie au domicile de l'intéressé où, dans de nombreux cas, il va être interpellé, avant de décider de l'inscription éventuelle au FPR en cas de recherches vaines.

L'inscription systématique au FPR n'est donc pas généralisée sur l'ensemble du territoire national.

Il convient de noter qu'à Paris, contrairement au reste du territoire national, les services de la préfecture de police sont habilités à procéder eux-mêmes à l'inscription au fichier des personnes recherchées. Ce système recueille l'approbation à la fois du parquet de Paris et de la Préfecture de Police de Paris et pourrait être étendu.

Dans les grandes métropoles, où des services d'exécution des décisions de justice pourraient être créés à l'instar du service de l'exécution des décisions de justice (SEDJ) parisien (cf. infra), il apparaît nécessaire de doter ces services de la possibilité de procéder à l'inscription au FPR, pour renforcer l'efficacité de l'exécution des décisions de justice.

Proposition n° 32. Prévoir une inscription immédiate au FPR dès la réception des pièces par les DDSP et les groupements de gendarmerie

III. Les cellules de rapprochement :

Tirant les conséquences du drame de Pornic, les directeurs généraux de la police et de la gendarmerie ont proposé en février dernier la création de cellules de rapprochements ayant vocation à mettre en commun les informations des policiers et des gendarmes sur les individus dangereux inscrits au FIJAIS.

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.

Il s'agit concrètement de créer au sein de chaque département une cellule composée de personnel mixte, à savoir police et gendarmerie nationales.

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.

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

CHAPITRE 4 : UNE DYNAMIQUE PARTENARIALE DECLOISONNEE

L'exécution des peines prononcées par les juridictions constitue une phase du processus pénal qui nécessite un pilotage en interne mais également d'associer les partenaires extérieurs en vue d'une coordination des actions à mener et d'une rationalisation de la chaîne de l'exécution des peines.

- I. Prévoir un délai maximum pour que les huissiers puissent signifier les jugements contradictoires à signifier ou rendus par défaut, en limitant le temps d'action à 45 jours

Le processus de signification des décisions nécessite des aller-retour entre le service du greffe correctionnel, le service de l'exécution des peines et les huissiers. Il s'agit là d'un facteur important de discontinuité engendrant retards et désorganisation des services car ces derniers sont contraints d'attendre le retour des significations pour transmettre les audiences ou de scinder celles-ci pour exécuter les décisions susceptibles de l'être.

La loi n°2008-644 du 1^{er} juillet 2008 créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines a répondu au manque de diligence de certains huissiers de justice pour procéder à la signification des décisions en matière pénale, en imposant un délai de quarante-cinq jours pour procéder aux significations de jugements. À l'expiration de ce délai, le ministère public peut faire procéder à la signification par les services de police ou de gendarmerie (article 559-1 du code de procédure pénale). Il résulte de ces dispositions que la signification est confiée en priorité aux huissiers et que les officiers de police judiciaire n'ont vocation à intervenir que dans l'hypothèse où l'huissier, après avoir accompli les diligences nécessaires, n'est pas parvenu à accomplir la signification.

Toutefois, il convient de s'assurer de l'effectivité de ces dispositions en veillant au respect du délai imposé, notamment grâce au système d'alerte existant dans l'application CASSIOPEE. L'impératif respect des délais de signification par les huissiers est une question qui pourrait utilement être mise à l'ordre du jour de la commission d'exécution des peines élargie à laquelle les huissiers de justice doivent être conviés.

- II. Faciliter le recueil, auprès des juridictions, des pièces judiciaires (jugements, expertises, casiers judiciaires) par les établissements pénitentiaires, en offrant notamment la possibilité aux greffes pénitentiaires de solliciter directement le B1 du casier judiciaire.

Un amendement en ce sens a été adopté par le sénat le 14 décembre 2010 dans le cadre de la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (PPL Warsmann). Ainsi, l'article 116 de la proposition de loi prévoit de compléter l'article 774 CPP par l'alinéa suivant : « *Le bulletin n°1 du casier judiciaire peut également être délivré aux greffes des établissements pénitentiaires afin de permettre aux directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation de proposer un aménagement de peine ou un placement sous surveillance électronique comme modalité d'exécution d'une fin de peine d'emprisonnement.* ».

Entrée en vigueur, il apparaît essentiel que les nouvelles dispositions législatives puissent rapidement permettre aux établissements pénitentiaires de solliciter et d'obtenir directement le bulletin n°1 du casier judiciaire des condamnés détenus en leur sein.

III. **Développer les relations horizontales entre les services de l'exécution des peines, les services de l'application des peines, les services pénitentiaires d'insertion et de probation, les établissements pénitentiaires, la préfecture et les élus.**

L'exécution des peines fait intervenir de multiples acteurs : service de l'audiencement, service correctionnel, service de l'exécution des peines, service de l'application des peines, les établissements pénitentiaires et les SPIP, la protection judiciaire de la jeunesse ainsi que les services de police et de gendarmerie.

En raison de cette multiplicité d'acteurs, il apparaît indispensable de développer les lieux d'échange sur les thématiques principales de l'exécution des peines, notamment la gestion des procédures en application de l'article 723-15 du code de procédure pénale, les capacités de traitement du SPIP, le niveau d'occupation des établissements pénitentiaires, les flux et les stocks de mesures à exécuter.

Sous l'impulsion de la Chancellerie, les textes ont été modernisés, les méthodes de travail rationalisées et optimisées, des recommandations et pratiques efficaces diffusées et enfin, des instances de concertation devenues indispensables, auxquelles participent tous les acteurs de l'exécution des peines, ont été mises en place.

Pour autant, des progrès restent encore à faire.

Il apparaît aujourd'hui nécessaire de favoriser les échanges d'informations entre les instances locales en charge notamment de la lutte contre la délinquance, et les partenaires institutionnels de la justice, chargés d'apporter une réponse ciblée et adaptée aux agissements des personnes délinquantes, pour une meilleure coordination de la réponse pénale. Il convient également de travailler au meilleur suivi des peines adressées aux services interpellateurs pour mise à exécution.

Au niveau judiciaire, il est important de renforcer les nouvelles instances créées depuis 2007 : les conférences régionales semestrielles, au niveau des cours d'appel et les commissions d'exécution des peines, au niveau des tribunaux de grande instance.

1. **Les conférences régionales semestrielles, au niveau des cours d'appel**

Les conférences régionales semestrielles (CRS) sur les aménagements de peine et les alternatives à l'incarcération se réunissent dans les cours d'appel. Sous la présidence du premier président de la cour d'appel et du procureur général, la conférence régionale réunit les magistrats du siège et du parquet de la cour d'appel et des juridictions de première instance, en charge de l'exécution et de l'application des peines, les directeurs interrégionaux des services pénitentiaires et les directeurs régionaux de la protection judiciaire de la jeunesse, ou leurs représentants, et les personnels concernés de ces services. Peuvent aussi être invités à y participer des représentants des personnes morales de droit public ou de droit privé mettant en œuvre ou susceptibles de mettre en œuvre des travaux d'intérêt général.

La conférence régionale semestrielle a notamment pour objet de dresser le bilan des aménagements de peines et des alternatives à la détention intervenus dans le ressort de la cour, de recenser les moyens disponibles en cette matière et d'améliorer les échanges d'informations entre les juridictions, les services pénitentiaires et les services de la protection judiciaire de la jeunesse.

Leur cadre juridique, assez souple, permet la participation de personnalités dotées d'un réel pouvoir décisionnel et de la capacité de financer certains projets, comme l'indique le rapport de l'IGSJ de mars 2008 sur les conférences régionales d'aménagement de peine. Les cours d'appel ont décliné leur utilisation en fonction des besoins et des particularités locales :

- ouverture à de nouveaux participants (ex : avocats, élus, associations d'aide aux victimes, médecins coordonnateurs) ;
- développement de conférences thématiques (ex : TIG, placement extérieur, suivi socio judiciaire et injonction de soins) ;
- mise en place d'outils statistiques et d'indicateurs des aménagements de peine communs sur le ressort d'une même cour ;
- développement de réunions intermédiaires pérennes entre les conférences pour recueillir les informations et expériences du terrain afin de préparer les travaux de la conférence et veiller à la mise en place concrète des orientations décidées par celle-ci.

Les CRS sont devenues un lieu d'échanges très riches, désormais indispensable pour la mise en œuvre de la politique pénale en matière d'exécution et d'application des peines.

Il convient de veiller à ce que ces instances perdurent.

2. Les commissions d'exécution des peines, au niveau des tribunaux de grande instance

En septembre 2009, le guide méthodologique de l'exécution et de l'aménagement des peines élaboré par le ministère de la justice a recommandé de mettre en place au sein de chaque tribunal de grande instance une commission de l'exécution des peines, instance opérationnelle destinée à mettre en œuvre les mesures nécessaires à l'amélioration de la célérité de l'exécution des peines en fonction des spécificités de chaque juridiction. Cette instance intervient en complément de la conférence régionale semestrielle sur les aménagements de peine et alternatives à l'incarcération.

Ces commissions d'exécution des peines (CEP) sont en cours d'installation dans les tribunaux de grande instance. Mais ce n'est pas encore le cas dans l'ensemble des juridictions.

L'objectif soutenu et revendiqué est d'améliorer l'exécution des peines prononcées par les juridictions pénales, de favoriser la communication entre les services, et de fluidifier le traitement des peines à exécuter par une meilleure connaissance mutuelle du fonctionnement des services en amont et en aval.

La commission d'exécution des peines est donc une instance opérationnelle destinée à mettre en œuvre les mesures nécessaires à l'amélioration de la célérité de l'exécution des peines en fonction des spécificités de chaque juridiction. Elle doit réunir les acteurs judiciaires et leurs partenaires institutionnels dans le processus de l'exécution des peines.

Dans sa formation restreinte, la commission de l'exécution de peines est composée des référents de la chaîne pénale (magistrat du siège, du parquet et chef de service pénal) mais également des responsables du greffe correctionnel, du tribunal pour enfants, du service de

l'exécution des peines et du service de l'application des peines (magistrats et fonctionnaires). Se réunissant au moins trimestriellement, elle doit être le lieu de dialogue entre le siège, le parquet et le greffe.

A la lumière des auditions et des déplacements, la mise en place de ces formations doit s'accélérer et la fréquence des réunions doit être accrue, avec une réunion mensuelle.

Dans sa formation élargie, la commission de l'exécution des peines permet que soient associés les partenaires de la justice tels que les responsables des établissements pénitentiaires, des directions territoriales de la PJJ, des SPIP, mais également ceux des services de police et de gendarmerie ou encore le représentant de la chambre départementale des huissiers de justice. Elle se réunit au moins semestriellement. Là aussi, sa fréquence devrait être réduite à deux mois.

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.

3. Les états-majors de sécurité

Les états-majors de sécurité mis en place en 2009 sur l'impulsion du président de la République constituent un outil complémentaire aux CRS et au CEP, particulièrement adapté pour répondre aux directives d'actions prioritaires figurant dans le plan national de prévention de la délinquance.

Les états-majors de sécurité permettent au préfet de département et au procureur de la République de se rencontrer, d'échanger, de travailler ensemble, dans une structure opérationnelle, de sorte qu'existe une véritable continuité entre l'action menée sous la responsabilité de l'autorité préfectorale et celle relevant de l'autorité judiciaire. Organisés sous leur autorité conjointe, ils sont composés des responsables de la police et de la gendarmerie nationales, de l'inspecteur d'académie, du directeur des impôts, de celui des douanes, et occasionnellement d'autres acteurs de la sécurité selon les thèmes abordés, selon un rythme de réunions mensuelles.

L'objectif est de permettre un pilotage concerté des diverses actions menées par les autorités administratives et judiciaires, au niveau local, pour lutter contre les nouvelles formes de délinquance : les parquets, en concertation avec le préfet, élaborent des priorités d'action de la police et de la gendarmerie sur leur ressort et définissent les moyens mis en œuvre, qu'il s'agisse de cibler une action sur certains territoires ou sur certaines infractions, dans un laps de temps déterminé. Ils en tirent toutes les conséquences, dans l'établissement de leur politique pénale, qu'il s'agisse des réponses judiciaires à donner ou de l'utilisation prioritaire des frais de justice.

L'état-major de sécurité a été conçu comme l'organe opérationnel du comité départemental de sécurité. L'action de l'état-major de sécurité doit donc, en toute hypothèse, s'inscrire dans le cadre des relations nouées au sein du comité qui reste l'instance de la mise en œuvre de la politique départementale de lutte contre la délinquance.

Une circulaire du 1^{er} février 2011 sur la « lutte contre la récidive et la multi-réitération » prise conjointement par le ministre de la justice et des libertés et le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités locales et de l'immigration rappelle que l'état-major de sécurité est l'instance idoine pour élaborer les priorités d'action et définir les moyens à mettre en œuvre en particulier dans les domaines de la délinquance où les taux de récidive et de réitération constatés sont les plus importants. Il s'agit ainsi de concevoir une politique de sécurité publique efficace, en cohérence avec une véritable stratégie judiciaire.

Ce cadre doit permettre - et ce, dans le respect du secret des enquêtes - d'institutionnaliser les échanges de renseignements utiles à une meilleure identification des multi-réitérants. La lutte contre les multi-réitérants passe par une meilleure exécution des peines et l'état-major de sécurité doit permettre d'élaborer des méthodes de travail communes visant à assurer l'effectivité des décisions de justice.

Il apparaît essentiel que les prescriptions de la circulaire du 1^{er} février 2011 invitant les services interpellateurs à effectuer les diligences requises par le ministère public aux fins de notification et/ ou de mise à exécution d'une peine d'emprisonnement dans un délai maximal de l'ordre de deux mois soient respectées.

La participation de l'administration pénitentiaire aux états-majors de sécurité est d'ailleurs à fortement encourager afin que tous les acteurs concourant à l'exécution des peines et à la lutte contre la récidive puissent partager efficacement leurs informations.

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

TROISIEME PARTIE

UNE APPLICATION DES PEINES PLUS LISIBLE POUR LES
CITOYENS

Depuis 2004, la loi a multiplié les possibilités d'aménager les peines. Concrètement, il s'agit de remplacer après le prononcé d'une peine de prison ferme, la sanction par une mesure de nature différente : placement sous surveillance électronique, semi-liberté, placement extérieur ou encore travail d'intérêt général.

Cette tendance se justifie par le fait que l'aménagement serait le meilleur moyen de lutter contre la récidive.

Par ailleurs, le manque de célérité dans le prononcé de la décision, conduit parfois à mettre en œuvre une sanction plusieurs années après la commission des faits. La personne condamnée présente alors des gages de réinsertion, et provoquer une incarcération pourrait conduire à anéantir les efforts prodigués.

Il ne fait aucun doute que ces aménagements ont également été motivés par la structure actuelle du parc carcéral français.

Ainsi, par la loi Perben II du 9 mars 2004, les aménagements pour les peines de prison ferme inférieures à 1 an sont devenus le principe.

Pour sa part, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a porté ce seuil à 2 ans. Ainsi toute condamnation à une peine de prison ferme inférieure à 2 ans, et ce même si la condamnation s'assortit d'un sursis supplémentaire doit conduire le juge d'application des peines à dénaturer cette peine en une mesure alternative à l'incarcération.

Ce processus conduit in fine à séparer le prononcé de la peine de son exécution : les magistrats du siège en correctionnel prononcent un quantum, que le juge d'application des peines par le biais d'un aménagement a la latitude d'en déterminer les modalités.

Cette situation est mal comprise par nos concitoyens et contribue largement à un sentiment de défiance à l'égard de la justice. C'est ainsi qu'un sondage en février 2011 publié par Ipsos pour le Figaro constatait que 72% des français estiment que notre justice fonctionne mal. Ce sentiment s'accroît puisqu'en mai 2008, ils n'étaient que 41% à nourrir ce sentiment.

L'audition de «l'Institut pour la Justice » et plus précisément de son délégué général, Xavier BEBIN a largement contribué à mettre en exergue ce sentiment.

Les victimes et plus globalement les citoyens ne comprennent pas qu'une peine prononcée publiquement au nom du peuple français puisse-t-elle être transformée dans le secret d'un cabinet.

De même, la durée de la peine a perdu de sa crédibilité en raison des systèmes de diminution existants en droit français. Deux systèmes cohabitent.

Le premier, appelé crédit de réduction de peine, est octroyé automatiquement dès l'entrée en prison. Il consiste à réduire de 3 mois pour la première année (2 mois en cas de récidive légale) et 2 mois pour les années d'incarcération suivante.

Le second est celui des réductions de peines supplémentaires, octroyées chaque année, en fonction des efforts de réinsertion présentés par les personnes détenues. Elles s'élèvent à 3 mois par an et visent à encourager la « bonne conduite » du détenu.

Le cumul de ces systèmes associé aux possibilités d'aménagements, et plus particulièrement à la libération conditionnelle à mi peine, conduisent à la réduire la portée de la durée de la sanction.

Ces différentes mesures et plus précisément leur manque de transparence conduisent à une perte de confiance des citoyens à l'égard de « leur justice ».

Il est impératif de rétablir au plus tôt des liens de confiance.

I. **Développer les aménagements de peines prononcés à l'audience de jugement, pour une plus grande transparence et une plus rapide exécution des peines**

Le principe de l'aménagement de peine *ab initio* (c'est-à-dire dès le prononcé de la peine par les magistrats du siège) a été clairement posé et étendu par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

L'aménagement de peine *ab initio* permet à la juridiction de jugement, lorsqu'elle prononce une peine égale ou inférieure à deux ans d'emprisonnement, ou, pour une personne en état de récidive légale, une peine égale ou inférieure à un an, de décider que cette peine sera exécutée en tout ou partie sous le régime de la semi-liberté, du placement sous surveillance électronique ou du placement à l'extérieur, si le condamné présente un certain nombre de garanties (exercice d'une activité professionnelle, participation essentielle à la vie de sa famille, etc.).

Lorsqu'un aménagement de peine *ab initio* est prononcé, il revient au juge de l'application des peines de déterminer les modalités pratiques de sa mise en œuvre, en particulier de fixer les horaires d'entrée et de sortie de l'établissement pénitentiaire et d'ordonner le cas échéant par la suite le retrait de la mesure.

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

Cette possibilité est donc plus transparente et mérite d'être étendue. Les aménagements de peines *ab initio* répondent en outre à l'objectif d'amélioration des délais d'exécution des peines d'emprisonnement ferme. Aménagées dès leur prononcé, ces peines d'emprisonnement ferme doivent s'exécuter dans un très court délai.

Les auditions ont montré que les aménagements de peines *ab initio* étaient peu développés (ils sont d'ailleurs davantage mis en place dans le cadre de la procédure de comparution sur reconnaissance de culpabilité), principalement parce que la juridiction ne dispose pas de suffisamment d'éléments sur la personnalité du prévenu. Par exemple, dans le cadre du placement sous surveillance électronique, le SPIP est saisi d'une enquête de faisabilité qui permet de vérifier si les conditions techniques sont réunies, avec le cas échéant un déplacement à domicile. Il étudie le sérieux du projet et vérifie la situation familiale, sociale, matérielle de l'intéressé aux fins de déterminer les horaires et lieux d'assignation.

Malgré ces obstacles matériels qui doivent pouvoir être surmontés, il convient d'encourager le prononcé d'aménagements de peines *ab initio* qui sont très positifs, non seulement pour la

victime, qui n'a pas le sentiment d'être trompée sur la sanction prononcée, mais également pour les condamnés qui perçoivent bien qu'ils subissent une sanction tout en bénéficiant d'une sorte de marque de confiance de la justice, ce qui contribue à leur réinsertion et à la prévention de la récidive. Enfin, les aménagements de peines *ab initio* réduisent également les délais de prise de décision de la sanction.

Il est donc nécessaire d'accroître la transparence des décisions de justice en encourageant les parquets à requérir des peines aménagées *ab initio*.

Proposition n° 36. Inciter les juridictions à prononcer des aménagements de peine *ab initio*.

II. Limiter les aménagements de peines aux personnes présentes à l'audience.

Lorsque le prévenu est absent lors de l'audience, l'inexécution ou l'exécution tardive des décisions de justice est plus importante.

En effet, dans ce cas, il convient de procéder à la signification de la décision, ce qui rallonge d'autant les délais de mise à exécution.

Ainsi le jugement est contradictoire lorsque le prévenu est présent à l'audience ; le jugement est également contradictoire lorsque le prévenu est absent mais qu'il est représenté par un avocat, soit que la juridiction ait accepté sa demande formulée par lettre à être jugé en son absence (article 411, alinéa 2 du code de procédure pénale), soit qu'après avoir refusé la demande du prévenu à être jugé en son absence, la juridiction se prononce lors de l'audience de renvoi à laquelle le prévenu ne s'est pas présenté mais y a été représenté (article 411, alinéa 4 du code de procédure pénale).

Le jugement est contradictoire à signifier dans trois situations :

— si la citation a été délivrée à personne ou s'il est établi que la personne a eu connaissance de la citation mais que le prévenu est absent sans avoir fourni d'excuse valable (article 410 du code de procédure pénale) ;

— si le prévenu a demandé à être jugé en son absence mais que la juridiction a demandé sa comparution personnelle, et que le prévenu et son avocat sont absents à l'audience de renvoi (article 411, alinéa 5 du code de procédure pénale) ;

— si la citation n'a pas été délivrée à personne et s'il n'est pas établi que la personne a eu connaissance de la citation, mais qu'un avocat se présente pour assurer la défense du prévenu (article 412, alinéa 2 du code de procédure pénale).

Dans son rapport sur l'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes majeures en décembre 2007, Etienne Blanc, député de l'Ain, avait soulevé cette difficulté.

Dans le prolongement de ces travaux, la loi du 1er juillet 2008 a prévu d'encourager la présence des prévenus à l'audience par la majoration du droit fixe de procédure en cas de non-comparution à l'audience dont le condamné avait connaissance. Dans le même esprit, cette loi a réformé les modalités de signification des décisions pénales rendues en l'absence du prévenu afin de garantir une plus grande efficacité et une plus grande célérité.

Néanmoins, malgré tout l'intérêt de ces dispositifs, on ne peut que constater que le nombre de jugements contradictoires à signifier n'a pas diminué depuis l'entrée en vigueur de cette loi.

Ainsi en 2009, 16,3% des décisions rendues en matière pénale étaient des jugements contradictoires à signifier alors même qu'ils étaient de l'ordre de 16% en 2004.

Aussi, et afin d'inciter les personnes à comparaître en personne à l'audience ce qui a pour intérêt que le prévenu puisse s'expliquer mais aussi apporter 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.

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

III. Abaisser le seuil des peines aménageables de 2 à 1 an d'emprisonnement

La loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 a augmenté les possibilités d'aménagement de peines d'emprisonnement, lors de leur prononcé puis à tous les stades de la procédure d'exécution en élevant le seuil des peines aménageables d'un à deux ans d'emprisonnement, sauf en cas de récidive.

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 (placement sous bracelet électronique, placement à l'extérieur), voire pour les peines inférieures ou égales à 6 mois d'emprisonnement les convertir en travail d'intérêt général ou en peines de jours-amende.

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.

Par ailleurs, les victimes ont beaucoup de difficultés à comprendre que le juge d'application des peines puisse, dans le secret de son cabinet, défaire des peines prononcées publiquement au nom du peuple français.

Il convient donc de revenir sur le caractère automatique de cet aménagement et de ramener le seuil à 1 an.

Proposition n° 38. Supprimer les aménagements systématiques pour les peines d'emprisonnement et rétablir le seuil de 1 an.

IV. Redonner un sens à la durée de la peine

Il est également difficile à comprendre, voire à admettre, pour nos concitoyens qu'une personne condamnée pour des faits criminels à la réclusion à perpétuité «ne » purge que 18, 20 ou 22 ans en moyenne. De même, comment justifier qu'une condamnation à 20 ans puisse dans les faits se limiter à un emprisonnement de 10 ans.

Il y a de justes raisons. Il ne s'agit évidemment pas de revenir sur le dispositif des libérations conditionnelles qui a largement fait la démonstration de sa pertinence en matière de prévention de la récidive ou de prononcer une sorte de fixité de la peine qui viendrait faire litigieuse de la capacité d'évolution et d'amendement de l'individu.

Malgré tout, il s'agit simplement de constater qu'en matière de peines, les durées n'ont plus de sens. Il est important de redonner à notre système une meilleure adéquation entre ce qui est prononcé et ce qui est exécuté.

Dans ce contexte, il est proposé de supprimer les crédits de réduction de peine dit « automatiques ».

Mis en place pour faire face au sous-dimensionnement du parc carcéral, exactement comme les amnisties et grâces collectives, que le Président de la République a supprimées à juste raison, les remises de peines automatiques devraient donc connaître le même sort, à mesure que notre parc pénitentiaire sera mis à niveau.

Ces réductions de peine, qui s'élèvent à trois mois la première année et à deux mois les années suivantes, heurtent nos concitoyens parce qu'elles sont octroyées immédiatement dès l'entrée en prison. Elles ne sont retirées qu'en cas de mauvaise conduite caractérisée.

Ces réductions de peines 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.

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

V. 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. Ici 2 ans signifient 2 ans, 20 ans signifient 20 ans, perpétuité signifie toute la vie.

Cette période pourrait être divisée en **deux temps successifs, d'abord la sanction proprement dite puis la mise à l'épreuve**. Une systématisation de ces deux étapes viendrait marquer une gradation vers le retour à une liberté pleine et entière, tant il est acquis que la

mise à l'épreuve est l'une des clés essentielles et efficaces de lutte contre la récidive. En effet, nous savons entre autres qu'il n'existe pas toujours d'adéquation entre le bon comportement en détention et le degré de dangerosité à l'extérieur une fois libéré.

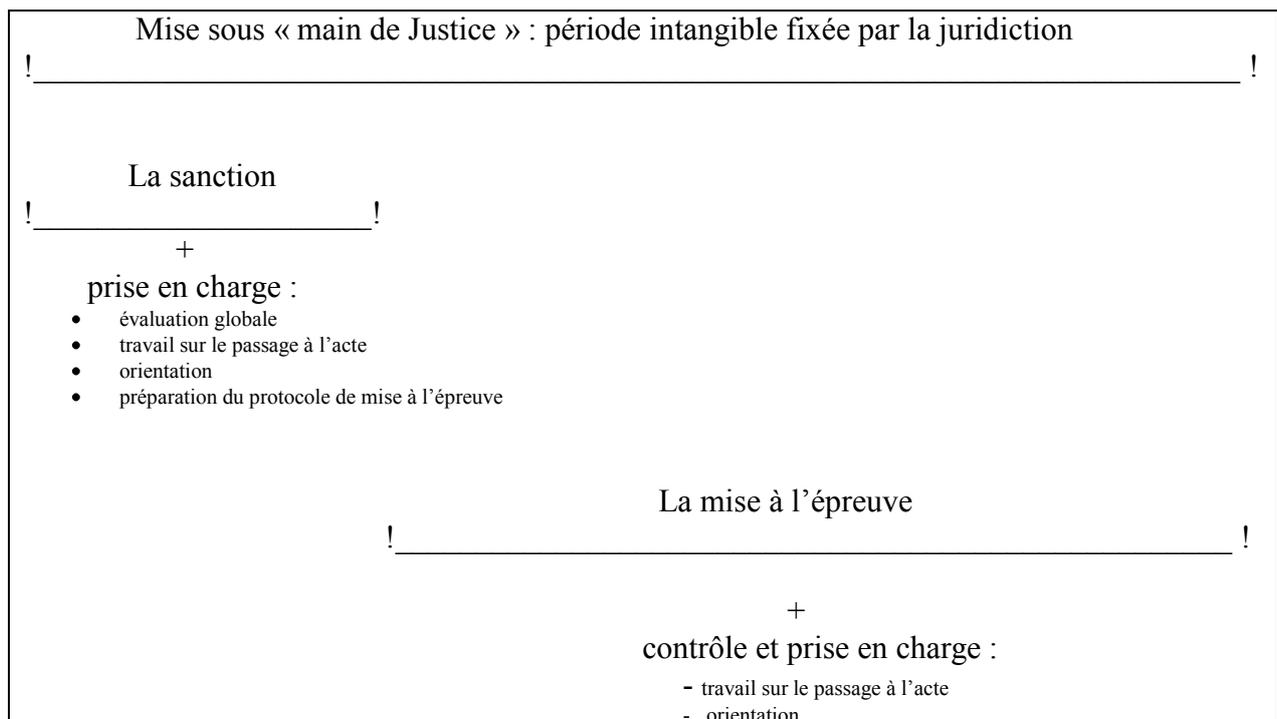
Le temps premier de la sanction doit nécessairement s'accompagner, en parallèle, d'une prise en charge qui permettra une évaluation globale de la personne et de sa dangerosité, un travail criminologique sur le passage à l'acte, une orientation (médicale, formation...) et la préparation d'un protocole de mise à l'épreuve.

Des **conseillers en probation criminelle**, qui ont déjà une expérience de la probation⁹ en général, pourraient être spécialement formés¹⁰ à la prise en charge des détenus aux antécédents les plus lourds ou à la dangerosité la plus marquée (voir infra).

L'individualisation du protocole est un facteur important, tant il est vrai que les individus et leurs parcours sont divers.

Il paraît acquis que mettre un terme au dispositif des remises de peines générales (comme il a été mis un terme au dispositif des décrets de grâce collectifs qui venaient réguler la population pénale) viendrait redonner un sens à la durée de la sanction.

La seconde période de cette « mise sous-main de Justice » serait caractérisée par une poursuite de la prise en charge (notamment du travail criminologique et de l'orientation) et par la mise en œuvre d'un dispositif de contrôle du respect du protocole de mise à l'épreuve, dont le contenu pourrait s'alléger au bénéfice d'un comportement socialement adapté du condamné ou au contraire être révoqué en cas de transgression.



⁹ Il s'agit de conseillers d'insertion et de probation ayant déjà au moins trois ou quatre années d'expérience

¹⁰ Par l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire en lien avec l'université dans le cadre d'un diplôme universitaire –DU– qui intégrerait des exercices de mise en situation de telle sorte que cette spécialisation soit pleinement opérationnelle

Une adéquation entre la durée du contrôle (pointage, déclaration de changement d'adresse, convocation....) et la durée de l'inscription du condamné sur certains fichiers pourrait être pertinente.

En effet, dans une société qui a porté haut la valeur de la liberté individuelle et qui identifie l'individu comme étant créancier de droits, une approche moderne de la sanction pourrait **s'envisager autour de la restriction momentanée de ses droits ou de la prescription provisoire d'obligations**. Au terme de sa mise « sous-main de Justice » le condamné retrouverait donc la plénitude de ses droits.

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

VI. Renforcer la participation des citoyens aux décisions de l'application des peines

La participation de citoyens au fonctionnement de la justice pénale constitue, dans un Etat de droit démocratique, une nécessité. Elle démontre de façon évidente que la justice, et notamment la justice pénale, est rendue au nom du peuple français. Elle permet de renforcer le lien devant exister entre la population et l'institution judiciaire, lien dont l'importance est fondamentale au regard des exigences plus générales de cohésion sociale et de respect du pacte républicain.

Dans le domaine de l'application des peines, la participation des citoyens à la justice pénale est très insuffisante. Ce n'est que devant la chambre de l'application des peines « élargie » de la cour d'appel que les juges professionnels sont assistés de représentants de la société civile : l'un responsable d'une association d'aide aux victimes et l'autre d'une association de réinsertion des condamnés (article 712-13 du code de procédure pénale). Cette instance statue en appel sur les décisions les plus lourdes.

Il convient de renforcer la participation des citoyens notamment concernant les décisions en matière de libérations conditionnelles, spécialement lorsqu'elles concernent des criminels condamnés à de lourdes peines par les jurés populaires d'une cour d'assises.

Le Garde des Sceaux, Ministre de la justice et des libertés, a présenté en conseil des ministres, le 13 avril 2011, un projet de loi sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et du jugement des mineurs, qui a pour premier objectif d'améliorer la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale. Selon ce projet de loi, deux citoyens assesseurs feront partie du tribunal d'application des peines, pour se prononcer sur les demandes de libération conditionnelle et d'aménagement de peine concernant des peines d'emprisonnement d'au moins cinq ans. Il en sera de même en appel.

QUATRIEME PARTIE

LA PRÉVENTION DE LA RÉCIDIVE : **D'UNE OBLIGATION**
DE MOYEN VERS UNE OBLIGATION DE RÉSULTAT

I. Favoriser l'évaluation de la dangerosité des condamnés

A. En milieu fermé

1. L'évaluation pour construire le parcours de détention

a. Lors de l'écrou : la généralisation des circuits arrivants

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.

Par le biais d'un référentiel, les procédures, *méthodes d'organisation et bonnes pratiques professionnelles relatives à la prise en charge et à l'accompagnement des personnes détenues arrivant, ont ainsi été recensées et servent de base à une démarche de labellisation (Label RPE)* conduite par 2 organismes certificateurs (AFNOR Certification et Bureau VERITAS)

En avril 2011, le label RPE a été décerné aux circuits arrivants de 76 établissements pénitentiaires.

L'objectif central de la mise en place, à un haut niveau d'exigences, de circuits arrivants au sein des établissements pénitentiaires est d'évaluer, de façon pluridisciplinaire, la personne détenue dès son écrou.

Cette évaluation concerne sa dangerosité et sa vulnérabilité. Elle permet une orientation interne, fondée sur un véritable bilan individualisé à l'issue de la phase d'accueil. Elle vise à identifier les caractéristiques de chaque individu et à adapter sa prise en charge à son profil. Elle se concrétise par l'ouverture d'un livret de suivi individuel de la personne détenue qui accompagnera celle-ci durant toute sa détention

La mise en place et la labellisation des circuits arrivants au sein de la totalité des établissements doivent constituer pour l'administration pénitentiaire un objectif fort, gage de modernisation des modalités de prise en charge au sein des détentions.

b. Lors de l'affectation en établissement pour peine : la systématisation des passages au CNE

Créé en 1951 et situé au sein du centre pénitentiaire de Fresnes, le centre national d'orientation est devenu en 1985 centre national d'observation. Depuis le décret du 31 mars 2010, il est dénommé centre national d'évaluation (CNE).

Composé d'une équipe pluridisciplinaire (personnels pénitentiaires des filières de direction, de surveillance et d'insertion et de probation, psychologues cliniciens et psychologue du travail), le rôle essentiel du CNE jusqu'en 2010 était l'évaluation pluridisciplinaire de la personne détenue condamnée afin de :

- élaborer un diagnostic sur sa personnalité et de mesurer ses capacités d'investissement dans un projet ;
- construire avec elle un parcours d'exécution de peine (PEP) cohérent ;
- déterminer son orientation la plus adaptée en établissement pour peine ;

- mesurer son évolution au cours de son PEP à un moment charnière de l'exécution de sa peine : radiation du répertoire DPS, changement de régime de détention, échéance de la période de sûreté, etc.

Depuis sa création, le CNE accueille donc pour une durée minimale de 6 semaines des personnes détenues condamnées à de moyennes ou longues peines, dont le profil pénal et pénitentiaire rend utile une évaluation, eu égard à leur dangerosité et à la mise en place de leur parcours d'exécution de peine.

Toutefois, les cas d'affectation au CNE des personnes condamnées en début de peine sont limités.

En effet, cette affectation n'est obligatoire que pour les condamnés qui réunissent de façon cumulative les conditions suivantes (article 717-1 A du CPP) :

- condamnation à une peine de réclusion criminelle d'une durée égale ou supérieure à 15 ans ;
- pour des crimes limitativement énumérés (article 706-53-13 du CPP : assassinat, meurtre, torture ou actes de barbarie, viol, enlèvement et séquestration) ;
- commis sur une victime mineure ou commis sur une victime majeure avec des circonstances aggravantes ou commis sur une victime majeure en récidive.

Pour les autres condamnés, le passage au CNE pour une évaluation est facultative et laissé à l'appréciation de la direction de l'administration pénitentiaire (articles D.81-1 et D.81-2 du CPP).

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.

Dans cette optique, le second CNE en cours de création au sein du centre pénitentiaire Sud Francilien à Réau doit être exclusivement dédié à cette mission d'évaluation de la personne détenue en début de parcours d'exécution de peine ; le CNE de Fresnes devenant exclusivement compétent pour l'évaluation en fin de peine.

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

2. L'évaluation pour préparer la sortie de détention

a. La création de 7 centres interrégionaux d'évaluation (CIE) sur le ressort des commissions pluridisciplinaires des mesures de sûreté (CPMS)

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.

Les délinquants dangereux doivent par ce biais être mieux identifiés.

Dans la continuité des lois du 25 février 2008 et du 10 mars 2010, la nécessité d'accentuer les capacités d'évaluation par les services de l'administration pénitentiaire de la dangerosité des personnes détenues condamnées, notamment en état de récidive et pour des crimes d'ordre sexuel ou violents, est un enjeu majeur.

En l'état, l'affectation au CNE, aux fins d'évaluation de la dangerosité, en cours ou en fin d'exécution de peine, n'est obligatoire que dans deux cas :

- Lorsqu'une personne condamnée à la réclusion criminelle à perpétuité sollicite une libération conditionnelle (articles 729 dernier alinéa et D.527-1 du CPP) ; la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté (CPMS), saisie par le juge de l'application des peines ou le tribunal de l'application des peines, ordonne le placement de la personne au CNE, aux fins d'une évaluation pluridisciplinaire de dangerosité assortie d'une expertise médicale. L'avis de la CPMS donné aux vues de l'évaluation et de l'expertise est valable 2 ans.
- Lorsqu'une personne condamnée, dont le reliquat de peine est de 1 an, réunit de façon cumulative les conditions suivantes (article 706-53-14 du CPP) :
 - une peine de réclusion criminelle d'une durée égale ou supérieure à 15 ans, pour des crimes limitativement énumérés (article 706-53-13 du CPP : assassinat, meurtre, torture ou actes de barbarie, viol, enlèvement et séquestration) ;
 - un crime commis sur une victime mineure (moins de 18 ans) ou commis sur une victime majeure avec des circonstances aggravantes ou en récidive ;
 - un crime commis après le 26 février 2008 ;
 - une décision de Cour d'Assises ayant expressément prévu un réexamen de la situation en fin de peine en vue d'une éventuelle rétention de sûreté (art.362 et 706-53-13 du CPP).

L'affectation est facultative dans les cas suivants :

- Lorsque le JAP ou le Procureur de la République le demande aux fins d'évaluation pluridisciplinaire de dangerosité pour les personnes détenues condamnées en fin de peine qui réunissent de façon cumulative les conditions suivantes (article 723-31-1 du CPP) :

- une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à 7 ans ;
 - pour un crime ou un délit pour lequel le suivi-socio judiciaire est encouru mais n'a pas été prononcé (article 723-36 du CPP – Par exception, les condamnés à un suivi socio-judiciaire pour des faits commis avant le 14/12/05 peuvent faire l'objet d'une surveillance judiciaire et donc d'un placement préalable au CNE) ;
- Lorsque la personne détenue condamnée ou le chef d'établissement pénitentiaire sollicite un changement d'affectation (articles D.82 et suivants du CPP) ;
 - Lorsque la direction de l'administration pénitentiaire estime nécessaire d'effectuer un bilan d'évolution de la personnalité du condamné dans la perspective d'une meilleure individualisation du régime de détention ou d'exécution de la peine (articles D.82 et suivants du CPP).

A l'instar des affectations au CNE en début de peine, celles en fin de peine, obligatoires comme facultatives, apparaissent relativement limitées eu égard à la qualité du dispositif.

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.

Par ailleurs, nonobstant la mise en service prochaine du CNE du Sud Francilien qui devrait permettre d'augmenter les capacités d'évaluation de la dangerosité des personnes détenues, celles-ci demeurent limitées au regard des propositions d'extension des affectations obligatoires.

En 2010, le CNE de Fresnes n'a en effet pu accueillir que 325 personnes détenues au cours de 7 cycles d'observation ; la capacité d'accueil n'étant que de 50 places par cycle.

Parmi ces 325 personnes détenues, 36 ont été évaluées à la demande d'une des 8 commissions pluridisciplinaires des mesures de sûreté (Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Paris, Rennes, Fort de France) contre 70 en 2009.

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.

b. Le développement des circuits sortants au sein des établissements pénitentiaires : la volonté affichée par l'administration pénitentiaire d'éviter les sorties sèches pour sécuriser la sortie et prévenir la récidive.

Dans cette perspective, le renforcement des évaluations préalables à la sortie de détention apparaît nécessaire. Il doit permettre de développer les différents aménagements de peine et d'aboutir à ce que leur taux d'échec reste tout à fait maîtrisé malgré leur forte progression quantitative. En effet, si chaque échec reste difficile, il est aussi avéré que les personnes bénéficiant d'aménagement de peine ont un taux de récidive plus faible.

Cette évaluation des personnes détenues condamnées au stade de la préparation à la sortie doit également être développée afin de s'assurer des conditions de réinsertion.

En l'état, la grande majorité des personnes détenues est encore libérée sous la forme d'une « sortie sèche », sans préparation, ni aménagement de peine permettant d'accompagner et de suivre la personne.

Aussi, la mise en œuvre au sein des établissements pénitentiaires d'un circuit sortant pluridisciplinaire, à l'instar des circuits arrivants, doit être encouragée.

A l'aune de la libération et notamment dans l'optique d'un aménagement de peine, ce circuit sortant devra permettre un accompagnement individualisé du condamné dans ses démarches de sortie et une prévention plus efficace de la récidive.

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

B. En milieu ouvert

1. La nécessité d'un dispositif d'évaluation des PPSMJ

a. La généralisation du diagnostic 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.

Depuis plusieurs mois, le diagnostic à visée criminologique (DAVC) est expérimenté au sein de plusieurs SPIP.

Il concerne l'ensemble des personnes prises en charge en milieu ouvert et est commun à l'ensemble des CPIP.

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.

En évaluant en amont la dangerosité criminologique, le DAVC vise donc à inscrire les personnes suivies dans une prise en charge répondant à l'objectif de prévention de la récidive.

La pertinence et l'intérêt du DAVC ont été évoqués à de nombreuses reprises lors des auditions.

Sa généralisation à l'ensemble des CPIP doit donc constituer un objectif à court terme d'autant que cette méthodologie de travail permettra de rendre l'action des SPIP en milieu ouvert harmonisée et lisible.

Proposition n° 43. Généraliser les diagnostics à visée criminologique.

b. La mise en place de commissions pluridisciplinaires en milieu ouvert (CPMO)

L'évaluation de la personne suivie par le SPIP en milieu ouvert est une exigence forte.

Le DAVC constitue la première strate de cette action d'évaluation, préalable indispensable à l'orientation des personnes suivies vers une prise en charge adaptée à leur profil.

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.

Composée des CPIP ayant établi les DAVC ainsi qu'éventuellement d'un psychologue, la commission pluridisciplinaire de milieu ouvert (CPMO), présidée par le responsable du service, aurait pour mission non seulement de valider l'évaluation de la PPSMJ faite par le CPIP, mais également de l'orienter vers le mode de prise en charge le plus adapté.

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° 44. Mettre en place des commissions pluridisciplinaires en milieu ouvert.

2. L'évaluation de la performance des services pénitentiaires en matière de prévention de la récidive

La prévention de la récidive est une des missions centrales du service public pénitentiaire.

Pourtant, l'évaluation de l'action des services pénitentiaires et notamment des SPIP, en matière de prévention de la récidive est en l'état encore insatisfaisante.

La mesure de l'efficacité des services pénitentiaires en ce domaine comme celle des mesures alternatives à l'incarcération est en effet peu développée.

Aussi, en écho à l'article 7 de la loi pénitentiaire, une réflexion doit donc être conduite afin d'une part de faire émerger des outils pertinents d'évaluation des actions menées par l'administration pénitentiaire en matière de prévention de la récidive et d'autre part de mesurer la performance des SPIP en cette matière.

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

II. Améliorer la prise en charge et le suivi des condamnés

A. Le développement de 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 (*supra* – proposition 8).

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 ou le 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.

Dans cette perspective, il apparaît pertinent de créer des quartiers de détention à surveillance allégée pour les personnes ne présentant pas de dangerosité particulière.

Par ailleurs, à l'instar des établissements pénitentiaires spécialisés pour la prise en charge des auteurs d'infractions à caractère sexuel (AICS), il apparaît nécessaire de créer des structures spécialisées dans la prise en charge des personnes détenues violentes pour faire face à cette problématique forte du service public pénitentiaire. Cette spécialisation devra être accompagnée des moyens tant humains que matériels adaptés à cette nouvelle mission.

Proposition n° 46. Développer des structures différenciées et spécialisées.

B. La mise en place d'un suivi et d'un accompagnement adaptés

1. Développer le placement sous suivi socio-judiciaire :

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.

Ainsi, cette mesure peut être prononcée dans des cas prévus par la loi qui ont été étendus depuis 1998 :

- *Selon la loi du 17 juin 1998 :*
 - Meurtre ou assassinat précédé ou accompagné d'un viol, de tortures ou d'actes de barbarie ou, pour les agressions sexuelles, de corruption de mineur, d'enregistrement de l'image pornographique d'un mineur, de diffusion de messages violents ou pornographiques et d'atteinte sexuelle sur mineur.
- *Selon la loi du 12 décembre 2005 :*
 - Atteinte volontaires à la vie ;
 - Instigation d'un assassinat ou d'un empoisonnement ;
 - Tortures et actes de barbarie ;
 - Destruction, dégradation ou détérioration d'un bien appartenant à autrui par l'effet d'une substance explosive, d'un incendie ou de tout autre moyen de nature à créer un danger pour les personnes ;
 - Crime d'enlèvement ou de séquestration.
- *Selon la loi du 5 mars 2007*
 - Violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner ;
 - Violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente, une ITT supérieure à 8 jours, inférieure à 8 jours ou sans ITT lorsqu'elles sont commises par le conjoint ou concubin de la victime ou le partenaire d'un PACS.

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%.

Parallèlement, en 2008, les juridictions ont prononcé 1 404 mesures de suivi-socio judiciaire.

La durée de cette mesure est fixée par le Tribunal qui l'ordonne. Elle peut atteindre 10 ans pour les délits et 20 ans pour les crimes, portée à 30 ans, voire sans limitation de durée en cas de condamnation à une peine perpétuelle.

La durée moyenne du suivi est de 5,3 ans pour les délits et 7 ans pour les crimes.

L'intérêt du dispositif est de permettre un accompagnement à l'issue de la peine de prison pour les délinquants ou les criminels.

Aussi, afin de permettre un suivi pour les plus dangereux, il pourrait être envisagé en cas de récidive 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.

La juridiction prononçant la peine devra déterminer la durée de la mesure. Elle pourra toujours y déroger par une décision spécialement motivée.

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

2. Repenser les méthodes d'intervention des SPIP

a. Recentrer les SPIP sur leur cœur de métier : le post-sentenciel

- **Déléguer au secteur associatif l'activité pré-sentencielle**

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.

Pourtant, sur le ressort de certains TGI, ces mesures pré-sentencielles restent encore dévolues au SPIP, en totalité ou en partie.

Le nombre d'équivalents temps plein de CPIP consacrés à ces mesures est de 178,4 :

- 131,4 pour les enquêtes sociales rapides ;
- 47 pour les contrôles judiciaires.

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.

Ce transfert de charge permettra, à délai rapproché, d'alléger la charge de travail de ces services et d'améliorer ainsi les prises en charge et suivis.

Cette mesure impactera les crédits alloués aux frais de justice sur lesquels les associations sont rétribuées. Elle devra donc être compensée par une dotation budgétaire complémentaire.

Proposition n° 48. Déléguer au secteur associatif le suivi pré-sentenciel pour permettre aux SPIP de se recentrer sur le post-sentenciel.

- **Maintenir au sein des établissements pénitentiaires les formalités d'écrou et la gestion des incidents des personnes placées sous surveillance électronique**

Le placement sous surveillance électronique est un mode d'exécution de la mesure privative de liberté en dehors de l'établissement pénitentiaire. Le condamné ne peut s'absenter de son domicile ou de tout autre lieu désigné dans la décision du juge en dehors des périodes fixées par ce dernier.

Le respect de la mesure est contrôlé au sein d'un pôle centralisateur situé dans un établissement pénitentiaire.

En février 2011, 83 personnels de surveillance étaient affectés dans les SPIP pilotes, afin notamment d'assurer la prise en charge de la surveillance électronique ; le placement sous écrou de la personne ainsi que le suivi des alarmes et incidents étant transférés à ces services.

Sur le ressort de ces SPIP pilotes, les condamnés, placés sous surveillance électronique, ne se rendent dès lors plus au sein de l'établissement pénitentiaire pour y être écroués. Les formalités d'écrou sont effectuées au sein du SPIP puis transmises au greffe de l'établissement pénitentiaire afin d'y être enregistrées. Ce double travail de greffe s'avère être particulièrement chronophage selon les informations recueillies lors des auditions et visites.

Par ailleurs, alors que la responsabilité de l'écrou est assurée par le chef d'établissement pénitentiaire, seul le magistrat mandant et le SPIP sont informés directement des alarmes en cas de présomption d'évasion ou de non-respect des horaires d'assignation.

Aussi, tant d'un point vu symbolique que d'un point de vue organisationnel et de rationalisation des moyens, la pose du bracelet électronique et le suivi des incidents doivent demeurer au sein de l'établissement pénitentiaire.

L'affectation en milieu ouvert de personnels de surveillance à cette fin doit sans délai être suspendue et l'expérimentation, non concluante, interrompue.

b. Accélérer la mise en œuvre du suivi différencié

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.

Dans ce cadre, une expérimentation de prise en charge différenciée des personnes suivies en milieu ouvert a été conduite.

La pratique du suivi différencié consiste à adapter le suivi réservé à chaque condamné à sa situation, à ses besoins et à ses risques de récidive.

Sur la base du DAVC évoqué supra, chaque personne suivie est ainsi prise en charge selon des modalités classées en cinq typologies : les segments. Ces modalités de prise en charge modélisées permettent d'adapter l'intensité de la prise en charge et du contrôle.

Les 5 segments ont été initialement définis comme suit :

Segments	PPSMJ concernées	Actions du SPIP
1 ^{er} segment	PPSMJ demandant un suivi régulier mais ne nécessitant pas un accompagnement de son évolution et cela quelle que soit la durée de la prise en charge.	Contrôle et surveillance simple de l'individu. Faible enjeu d'accompagnement de l'évolution de la PPSMJ
2 ^{ème} segment	PPSMJ : • ayant le potentiel d'évoluer grâce à l'accompagnement du SPIP ; • dont la durée de prise en charge est inférieure à 6 mois, ce qui nécessite une organisation particulière de l'accompagnement pour en maximiser l'impact sur un délai court.	Accompagnement de l'évolution de l'individu nécessaire, intégrant strictement les contraintes de temps et centré sur l'intégration du respect de la règle et les problématiques prioritaires.
3 ^{ème} segment	PPSMJ ayant le potentiel d'évoluer grâce à l'accompagnement du SPIP et dont la durée de prise en charge : • est supérieure à 6 mois pour les PPSMJ non détenues (qu'elles soient en aménagement de peine ou suivies suite à une mesure restrictive de liberté) • est comprise entre 6 et 24 mois pour les PPSMJ détenues.	Accompagnement de l'évolution de l'individu nécessaire permettant de viser une évolution profonde de la PPSMJ
4 ^{ème} segment	PPSMJ ayant un faible potentiel d'évolution grâce à la seule action du SPIP compte tenu de leurs problématiques médicales et psychologiques entravant l'accompagnement de leur évolution, quelle que soit la durée de prise en charge.	Peu de prise sur la PPSMJ qui nécessite une vigilance élevée ainsi qu'un accompagnement et des partenariats spécifiques
5 ^{ème} segment	PPSMJ demandant un accompagnement spécifique lié à une prise en charge en détention d'une durée, réelle ou estimée, supérieure à 24 mois.	Intégration dans la prise en charge des risques liés à un temps de détention long (désocialisation, besoin de structurer le temps de la peine).

Source : Administration pénitentiaire – Ministère de la Justice et des libertés

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.

Elle nécessite au préalable l'élaboration d'un référentiel commun de normes de suivi connues de l'autorité judiciaire définissant la nature et l'intensité des diligences à mettre en œuvre par les SPIP en fonction du profil des condamnés. Chaque segment devra faire l'objet d'une définition précise par voie de circulaire ministérielle.

L'élaboration du référentiel a été confiée à un groupe de travail dont les conclusions devraient être rendues prochainement.

Le choix du segment doit relever en l'état exclusivement du SPIP. L'autorité judiciaire mandante est informée de cette orientation et peut solliciter si besoin une réévaluation de ce choix.

La segmentation doit avoir pour effet de limiter les instructions individuelles qui doivent dès lors demeurer possibles.

Par ailleurs, les suivis de PPSMJ les moins complexes (1^{er} segment) ont, lors de l'expérimentation, été confiés à des personnels de surveillance ou à des personnels administratifs. Avant que ce dispositif ne soit généralisé, il doit faire l'objet d'une expertise fine ; le cœur de métier des personnels pénitentiaires de ces deux filières n'étant pas le suivi et la prise en charge de PPSMJ.

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

3. Professionnaliser l'action des SPIP

- **Spécialiser des personnels d'insertion et de probation dans la prise en charge et le suivi des dangereux et des récidivistes**

Notre arsenal juridique s'est progressivement complété de mesures de sûreté destinées à améliorer le suivi des condamnés dangereux qui représentent une menace pour la société. Les récidivistes et plus largement les réitérants ont également fait l'objet d'une réponse pénale plus forte.

Pour autant, la prise en charge et le suivi des PPSMJ dangereux et récidivistes par les SPIP ne présente pas de spécificité particulière.

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.

Un module de formation complémentaire destinée aux CPIP spécialisés dans le suivi des dangereux et des récidivistes pourrait, dans ce cadre, être dispensé par l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire.

Lors de l'audition de Monsieur Philippe ASTRUC, Directeur de l'ENAP les conditions de formations des CPIP ont largement été abordées.

L'existence d'une formation qualifiante est l'une des idées retenues dans un rapport du Conseil supérieur de la magistrature suite au drame de Pornic. Les SPIP ont changé totalement de missions ces dernières années. Auparavant, leur travail consistait principalement à faire de l'accompagnement social pour sortir de prison. Aujourd'hui, l'aspect fondamental est la prévention de la récidive d'où un changement de missions. Il faut adapter les formations et créer une filière en formation continue pour les CPIP volontaires qui souhaitent un supplément d'enseignement approfondi sur ces nouvelles missions. Ces volontaires seraient à l'issue de cette formation amenés à suivre moins de délinquants mais ceux ayant les profils les plus dangereux et les plus susceptibles de récidiver. Un certain nombre de postes fixé à l'avance dans chaque département pourrait être réservé à ces conseillers pénitentiaires d'insertion pour criminels.

Dans le cadre de la conférence permanente européenne de probation, dont la France fait partie, la création d'un master européen de criminologie appliqué à la probation est à l'étude. Si cette réflexion devait aboutir à la mise en place de ce master, il existerait une situation paradoxale selon laquelle un diplôme européen offre une formation criminologique aux conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation alors qu'il n'existe aucune formation de ce type au niveau national. A contrario, si l'Europe peut être un levier dans l'avancée de ces nouvelles formations, il faut profiter de cette initiative.

Les personnels pénitentiaires sont tout à fait expérimentés pour évaluer la dangerosité des individus, mais aucun outil n'est actuellement mis en œuvre pour prendre en charge cette dangerosité. Si on s'oriente vers une spécialisation facultative basée sur le volontariat, certaines personnes deviendraient spécialistes sur le passage à l'acte.

● **Fidéliser les CPIP sur leur poste**

La concentration des premières affectations des CPIP dans les SPIP du quart Nord-Est de la France, et principalement en Ile-de-France et sur le ressort de la DISP de Lille, est une source importante de difficultés pour les services concernés.

En effet, d'une part le manque d'expérience des CPIP face à des publics difficiles, en particulier en région parisienne, fragilise les prises en charge et les suivis.

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.

Afin de lutter contre ce phénomène, une obligation de présence des CPIP stagiaires au sein du SPIP de formation d'une durée de 2 ans pourrait être créée.

En parallèle, et à l'instar d'autres administrations, une réflexion pourrait être conduite autour de la mise en place d'une prime de fidélisation des CPIP et plus largement de l'ensemble des personnels pénitentiaires exerçant au sein des services et structures situés dans des zones où le turn-over des agents est important, comme en région parisienne.

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

4. Encourager les initiatives locales l'exemple du projet de « suivi renforcé » mis en place à CAMBRAI

Il convient de souligner l'importance du suivi effectif à la sortie de prison.

Lors de son audition, le procureur de la République de Beauvais, Jean-Philippe VICENTINI a mentionné un projet très intéressant de « suivi renforcé » des personnes « ex-détenues », qu'il a mis en place en 2007 dans son précédent poste à Cambrai. Ce projet de « suivi renforcé » a été bâti autour de l'idée que la lutte contre la récidive doit passer par l'identification des sujets les plus sensibles et par leur suivi renforcé dans le cadre d'un suivi judiciaire, tel qu'un sursis avec mise à l'épreuve ou une libération conditionnelle.

Une originalité du dispositif de suivi renforcé est d'impliquer les collectivités locales et le fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD) dans les actions concernant la réinsertion des condamnés détenus. Le coût du projet est de 22.000 euros, correspondant au salaire du poste de la coordonnatrice à mi-temps (11.000 euros pour l'Etat + 11.000 euros pour les 3 principales villes du ressort). Le projet a été mis en place dans le cadre des 3 conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) des trois principales villes du ressort. Les CLSPD permettent d'impliquer les élus dans ce travail et d'afficher clairement qu'il doit s'agir d'un travail partenarial. En ce qui concerne l'Etat, le projet a été construit par les magistrats avec une participation importante de la préfète déléguée à l'égalité des chances et du sous-préfet de Cambrai.

La personne condamnée est prise en charge par la coordonnatrice de ce projet, recrutée dans le cadre des CLSPD. Cette dernière va l'accompagner dans ses différentes démarches, rechercher des débouchés professionnels, encourager la mise en place de l'activité de fin de semaine et préparer avec la personne condamnée l'après suivi judiciaire.

Des référents uniques sont par ailleurs désignés par les différents services (SPIP, pôle emploi, mission locale, médecins, associations spécialisées dans l'hébergement...) pour ce dispositif afin d'accélérer la mise en place des projets, de faciliter les contacts et d'optimiser la qualité du suivi.

Le projet présente une dernière originalité : l'activité de fin de semaine, partant du constat que la fin de semaine est une période particulièrement sensible pour les personnes sortant de prison. Le risque de récidive lié à l'oisiveté de la fin de semaine est important. Pour réduire ce risque, les personnes condamnées suivies dans le cadre de ce dispositif sont fortement incitées à s'inscrire au sein d'une association pour pratiquer une activité sportive ou culturelle notamment en fin de semaine.

Le bilan du projet tel que présenté par le procureur de la République de Beauvais est positif : en 2 ans, 2/3 des personnes prises en charge n'ont pas récidivé. Les élus ont particulièrement bien investi ce travail.

Il convient donc de développer et d'inciter ce type d'expériences sur le territoire national.

LES MOYENS

Le budget de la justice est passé de 4,5 milliards en 2002 à 7,1 milliards d'euros en 2011, soit une hausse de près de 58% en 9 ans (entre 2007 et 2011, cette augmentation s'élève à 14%).

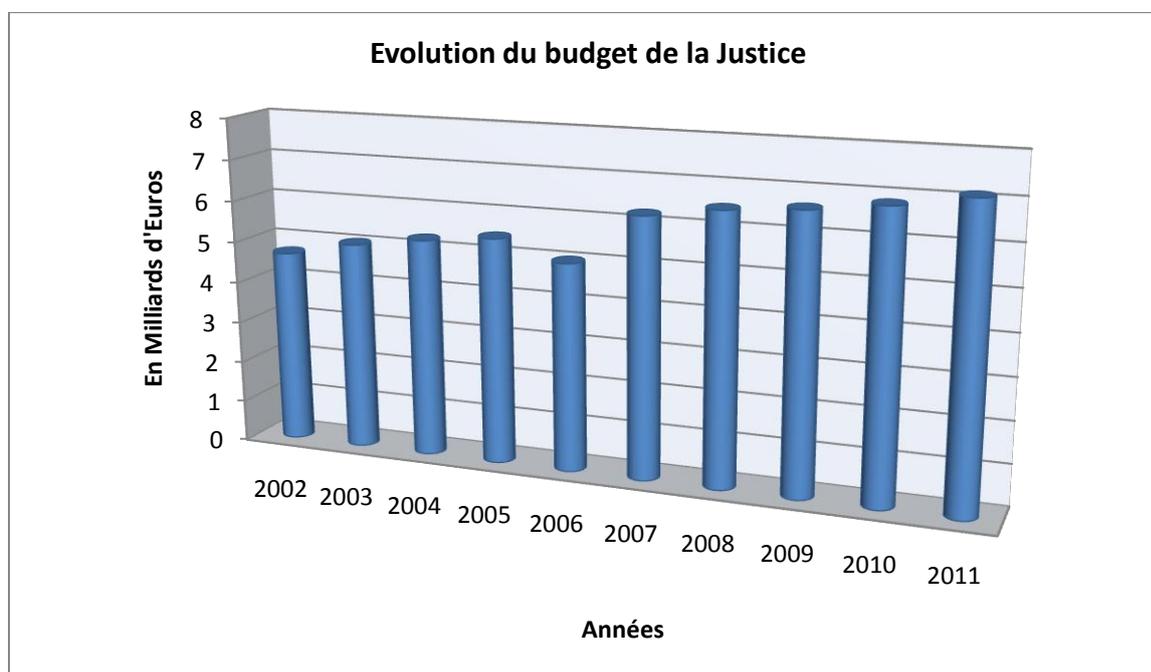
La part relative au budget de la Justice au sein du budget de l'Etat est ainsi passée de 1,7% en 2002 à 2,4% en 2010.

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.

Évolution du budget de la justice

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Budget (Mds d'€)	4,69	5,04	5,28	5,46	5,02	6,25	6,5	6,63	6,84	7,13

Source Ministère de la Justice – Les chiffres clés de la Justice de 2002 à 2011



Sur cette même période, les crédits consacrés aux services pénitentiaires ont augmenté de 80%, ceux consacrés aux services judiciaires de 35%, ceux consacrés aux services de la protection judiciaire de la jeunesse de 28%.

Ainsi en structure, on remarque que les services judiciaires restent prépondérants avec 42% des crédits (hors aide juridictionnelle) contre 39% à l'administration pénitentiaire et 11% pour la protection judiciaire de la jeunesse.

Parallèlement, les effectifs du Ministère de la Justice sont les seuls à progresser de manière continue depuis 2007, alors même qu'à l'échelle de l'État un fonctionnaire sur deux partants à la retraite n'est pas remplacé. Ainsi, depuis 2007, les efforts ont permis d'accroître de 5 600 les

effectifs du Ministère de la Justice dont 4 500 pour les services pénitentiaires et 1 100 pour les services judiciaires.

Les effectifs des magistrats ont crû de 16% entre 2002 et 2010, passant de 7 343 à 8 619 magistrats en 2010.

Le nombre de juges d'application des peines a progressé de 206 à 371 sur la même période, celui des personnels d'insertion et de probation de 143% passant de 1 618 à 3 941.

Évolution des effectifs des magistrats (au 1^{er} septembre de chaque année)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Magistrats en activité	6 952	7 206	7 382	7 586	7 718	7 950	8 070	8 208	8 187
Magistrats maintenus en activité en surnombre	53	49	50	47	50	45	51	61	71
Effectifs réels des magistrats en activité	7 005	7 255	7 432	7 633	7 768	7 995	8 121	8 269	8 258
Magistrats en détachement	226	221	245	218	221	228	217	215	247
Magistrats en disponibilité	76	77	79	71	80	88	90	83	83
Magistrats en congé parental	19	21	15	7	11	13	15	15	12
Magistrats en congé de longue durée	17	16	21	20	25	16	21	15	19
Total	7 343	7 590	7 792	7 949	8 105	8 340	8 464	8 597	8 619

Source Ministère de la Justice et des libertés

Enfin, le nombre de greffiers a augmenté de 22% entre 2002 et 2010 passant de 8 775 à 10 703 greffiers.

Évolution des effectifs des fonctionnaires dans les greffes

Années	A	B	C Administratif	C Technique	TOTAL DES EFFECTIFS REELS
	Effectifs réels	Effectifs réels	Effectifs réels	Effectifs réels	
2002	1 740	7 860	9 641	1 220	20 461
2003	1 762	8 273	9 881	1 235	21 151
2004	1 746	8 530	9 963	1 207	21 446
2005	1 795	8 586	9 912	1 187	21 480
2006	1 855	8 381	10 089	1 126	21 451
2007	1 882	8 390	10 241	1 043	21 556
2008	1 895	8 656	9 962	1 033	21 546
2009	1 906	8 797	9 785	981	21 469
<i>Prévisions</i>					
2010	1 859	8 918	9 450	952	21 179
2011	1 802	9 237	9 092	960	21 091
2012	1 827	9 537	8 907	960	21 231
2013	1 827	9 547	8 907	960	21 241

Source : Ministère de la Justice – Anagals jusqu'en 2005 et LOLFI depuis 2006 – tous ressorts de cour d'appel + ENG + ENM + Adm centrale + CNJN + stagiaires ENG au 31 décembre de l'année de référence (effectifs réels) – Hors concours exceptionnels

Néanmoins, malgré ces efforts majeurs engagés depuis 2002, dans un contexte budgétaire contraint, des difficultés subsistent en particulier en raison d'une augmentation continue des contentieux mais aussi de l'importance du retard à rattraper sur les moyens.

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

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 notamment 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

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 (voir 280 il y a deux ans). La loi pénitentiaire a créé 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.

C. Moyens nécessaires pour les médecins coordonnateurs et les équipes pluridisciplinaires

- La carence en termes de médecins coordonnateurs dont 32 TGI sont actuellement dépourvus, la création d'équipes pluridisciplinaires en milieu ouvert imposent d'allouer des crédits supplémentaires pour renforcer le suivi des personnes notamment placées sous surveillance judiciaire ou suivi socio-judiciaire.

II. Économies possibles :

L'école nationale d'administration pénitentiaire est un établissement public administratif rattaché au ministère de la Justice qui relève de la direction de l'administration pénitentiaire.

Elle est le seul établissement de formation initiale (c'est-à-dire dispensée après réussite au concours choisi) pour tous les personnels pénitentiaires (personnels de surveillance, de direction, d'insertion et de probation, personnels administratifs et techniques). Elle assure également la formation continue des cadres, des acteurs de formation et des différents « spécialistes » (chargés d'application informatique, moniteurs de sport,...).

Elle a pour mission de donner aux fonctionnaires pénitentiaires une formation professionnelle théorique et pratique avant qu'ils n'accèdent à un emploi. Elle leur offre également des possibilités de perfectionnement et de formation continue tant pour leur permettre de se préparer à une promotion (formation dite d'adaptation à la fonction) que pour se maintenir informés de l'évolution de l'action de l'administration pénitentiaire.

Administrée par un conseil d'administration et dirigée par un directeur nommé par décret sur proposition du Garde des Sceaux, pour une durée de trois ans renouvelable, l'ENAP a été érigée en établissement public de l'État à caractère administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il est placé sous la tutelle du garde des Sceaux, ministre de la justice.

Son statut d'établissement public administratif induit le versement d'une taxe sur les salaires s'élevant à plus de 850 000€ 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'École avec son statut factuel, l'économie réalisée serait de près de 1million d'€ par an.

<i>En millions d'€</i>	Moyens juridictionnels	Moyens pénitentiaires	Moyens pour les médecins coordonateurs et les équipes pluridisciplinaires	Moyens matériels (structures légères, CEF, CER, informatiques)	TOTAL
Second semestre 2011	6	5	2	39	52M€
2012	9	15	5	76	105M€
TOTAL	15	20	7	115	157M€

PERSONNES ENTENDUES PAR LA MISSION

Ministère de la Justice et des Libertés:

- Monsieur le Ministre Michel MERCIER, Garde des Sceaux
- Monsieur Bruno CLEMENT, conseiller budgétaire du Garde des Sceaux
- Monsieur Vincent MONTRIEUX, Conseiller pénal du Garde des Sceaux
- Madame Bénédicte BERTRAND, Conseillère technique chargée de l'exécution des peines et des services judiciaires du Garde des Sceaux

Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales de l'immigration :

- Monsieur Frédéric PECHENARD, Directeur Général de la Police Nationale
- Monsieur le Général MIGNAUX, Directeur Général de la Gendarmerie Nationale
- Monsieur Emmanuel DUPIC, magistrat auprès du directeur de la gendarmerie,
- Monsieur le Lieutenant-colonel Jean-Philippe REILANT, adjoint au bureau de la police judiciaire
- Monsieur le Colonel Francis HUBERT, chef du Service technique de recherches judiciaires et de documentation (STRJD)
- Monsieur Christian FLAESCH, Directeur de la Police Judiciaire
- Monsieur Michel GAUDIN, Préfet de Police de Paris

Ministère de la défense nationale :

- Monsieur Jean-Paul BODIN, Directeur adjoint du cabinet civil et militaire
- Monsieur Charles Moreau Conseiller pour la mise en œuvre territoriale de la réforme et le développement durable
- Monsieur Eric LUCAS, Directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives,

Direction des Affaires Criminelle et des Grâces :

- Madame Maryvonne CAILLIBOTTE, Directrice de la DACG

Direction de l'Administration Pénitentiaire :

- Monsieur Jean-Amédée LATHOUD, Directeur de l'Administration Pénitentiaire
- Madame Catherine BRUERE Sous Directrice de l'État-major de Sécurité
- Monsieur Benoit GRANDEL Sous-directeur des Personnes sous Mains de Justice
- Monsieur Stéphane SCOTTO, Sous-directeur de l'État-major de Sécurité,
- Monsieur Philippe COMBETTE, Sous-directeur des personnes placées sous- main de justice

Cour d'Appel de Lyon

- Monsieur Jean-Olivier VIOU, Procureur Général de Lyon

Cour d'Appel de Douai

- Monsieur Jean-Jacques ZIRNHELT, Procureur Général de la République

Tribunal de Grande Instance de Beauvais :

- Monsieur Jean-Philippe VICENTINI, Procureur de la République de Beauvais

Tribunal de Grande Instance de Lille

- Monsieur Frédéric FEVRE, Procureur de la République
- Monsieur Eric NEGRON, Président du Tribunal de Grande Instance

Tribunal de Grande Instance de Lyon :

- Monsieur Xavier BONPAIN, Substitut Général
- Monsieur Marc DESERT, Procureur de la République
- Monsieur Pierre GARBIT, Président du Tribunal de Grande Instance
- Madame Catherine BRUSAFERRO, Vice-procureur

Tribunal de Grande Instance de Nice :

- Monsieur Eric DE MONTGOLFIER – Procureur de la République de Nice
- Madame Dominique KARSENTY, Présidente du TGI de Nice

Tribunal de Grande Instance de Paris :

- Madame Chantal ARENS, Présidente du TGI de Paris
- Monsieur Jean-Claude MARIN, Procureur de Paris
- Madame Fabienne CHAPONNEAUX, Vice Procureur TGI de Paris
- Madame DRAY, Première Vice-présidente du TGI de Paris

Direction interrégionale des services pénitentiaires de Paris :

- Monsieur Michel SAINT JEAN, directeur interrégional des services pénitentiaires de Paris

Maison d'Arrêt de Nice :

- Monsieur Géraud DELORME - Directeur de la Maison d'Arrêt de Nice

ENAP :

- Monsieur Philippe ASTRUC Directeur de l'ENAP
- Monsieur François GOETZ, directeur adjoint de l'École nationale de l'administration pénitentiaire

Agence pour l'immobilier de la Justice :

- Monsieur Jean-Pierre WEISS, directeur de l'APIJ
- Madame POUGET, directrice de projet à l'APIJ
- Monsieur LE GALLOU, Sous-directeur des services déconcentrés (SD) à la DAP
- Monsieur CLAUDON, adjoint au Sous- Directeur SD à la DAP
- Monsieur LAPORTE, chef du bureau de l'immobilier à la DAP (SD3).
- Monsieur Paul-Luc DINNEQUIN, Directeur du projet APIJ

Syndicats de police:

- Alliance - Monsieur Jean-Claude DELAGE, secrétaire Général
- Synergie Officiers - Monsieur Patrice RIBEIRO, Secrétaire Général
- Syndicat des Commissaires de la Police Nationale.- Monsieur Emmanuel ROUX, Secrétaire Général Adjoint
- Commissaires Indépendants - Monsieur Olivier BOISTEAUX
- SNOP-FO – Monsieur BAILLEUIL, Secrétaire Général Adjoint

Confédération Générale des Cadres :

- Monsieur Eric FIEVEZ, Secrétaire national du Syndicat national des cadres pénitentiaires)

- Monsieur Jean-Michel DEJENNE (Secrétaire national CGC - syndicat national des directeurs pénitentiaires) ;

FO-PD :

- Monsieur Michel BEUZON Secrétaire général de FO-PD
- Monsieur Jimmy DELLISTE Secrétaire national de FO-PD
- Monsieur Eric MORETTI Secrétaire national de FO-PD

FO-PS :

- Monsieur Christophe MARQUES - Secrétaire Général FO-PS
- Monsieur Emmanuel GAUTHRIN - Secrétaire Général Adjoint FO-PS
- Monsieur Stéphane TOUIL- Trésorier Général FO-PS

UFAP

- Monsieur Jean-François FORGET – Secrétaire Général
- Monsieur David CALOGINE – Secrétaire National

CFDT

- Monsieur Jean-Philippe GUILLOTEAU, secrétaire fédéral CFDT Interco chargé du secteur pénitentiaire,
- Monsieur Philippe PAILLART, Directeur du SPIP de Vendée
- Madame Valérie BIAS-WIRBEL, Directrice du centre pour peine aménagée de Villejuif.

SNEPAP

- Madame Charlotte CLOAREC, secrétaire général du syndicat SNEPAP- FSU et conseillère d’insertion et de probation,
- Monsieur Sylvain ROUSSILLOUX, secrétaire général adjoint et conseiller d’insertion et de probation,
- Madame Catherine LUPION, membre du SNEPAP-FSU et DSPIP du Tarn
- Monsieur Michel PERETTI, secrétaire national du SNEPAP-FSU et ancien DSPIP du Val d’Oise

USM :

- Madame Virginie VALTON, vice-présidente de l’Union Syndicale des Magistrats

Conseil National des barreaux :

- Madame Andréanne SACAZE, Bâtonnier et membre du Conseil national des barreaux

Association Nationale des Juges d’Application des Peines :

- Madame Martine LEBRUN, Présidente de l'Association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP)

Personnalités qualifiées :

- Institut pour la Justice : Monsieur Xavier BEBIN, Délégué Général
- Monsieur le Docteur Alexandre BARRATA, psychiatre

Contrôleur des lieux privés de liberté :

- Monsieur Jean-Marie DELARUE

Fédération Citoyen et Justice :

- Monsieur Denis L'HOURL, Directeur Général

DEPLACEMENTS DE LA MISSION

- Préfecture de Police de Paris
- Service d'Application des peines de Paris
- Service d'application des peines de Lille
- Tribunal de Grande instance de Paris
- Tribunal de Grande Instance de Lille
- Tribunal de Grande Instance de Lyon
- Tribunal de Grande Instance de Nice
- Maison d'Arrêt de Lyon - Corbas
- Maison d'Arrêt de Nice
- Centre de détention de Casabianda
- Centre National d'Évaluation à Fresnes

LISTE DES PROPOSITIONS :

PROPOSITION N° 1. CRÉER IMMÉDIATEMENT DES PLACES DANS DES STRUCTURES PÉNITENTIAIRES LÉGÈRES.	16
PROPOSITION N° 2. UTILISER DES EMPRISES APPARTENANT À LA DÉFENSE NATIONALE EN VUE D'Y ÉTABLIR DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES.	16
PROPOSITION N° 3. POURSUIVRE LA RÉFLEXION SUR LE MORATOIRE EN CONCERTATION AVEC LES ÉLUS LOCAUX ET LES ORGANISATIONS SYNDICALES.	17
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.	20
PROPOSITION N° 5. A L'HORIZON 2018, LA CAPACITÉ CARCÉRALE DEVRA ATTEINDRE 80 000 PLACES.	20
PROPOSITION N° 6. ETABLIR UNE CARTOGRAPHIE DES BESOINS PÉNITENTIAIRES SUR LE RESSORT DE CHAQUE DIRECTION INTERRÉGIONALE.	23
PROPOSITION N° 7. AMÉLIORER LE TAUX D'OCCUPATION DES ÉTABLISSEMENTS POUR PEINE.	27
PROPOSITION N° 8. CONSTRUIRE DES STRUCTURES ALLÉGÉES POUR LES PERSONNES CONDAMNÉES NE PRÉSENTANT PAS DE RISQUE DE DANGÉROSITÉ OU DE D'ÉVASION.	31
PROPOSITION N° 9. REMPLACER LE PLUS POSSIBLE DE MIRADORS CLASSIQUES PAR DES MIRADORS TÉLÉ-OPÉRÉS, SOIT UN GAIN D'ENVIRON DE 1 500 ETPT ÉCONOMISÉS.	31
PROPOSITION N° 10. DÉVELOPPER LES QUARTIERS ET LES CENTRES DE SEMI-LIBERTÉ.	32
PROPOSITION N° 11. DÉVELOPPER LES ÉTABLISSEMENTS DE RÉINSERTION ACTIVE.	33
PROPOSITION N° 12. PRÉVOIR UNE PEINE DE SERVICE CIVIQUE POUR LES MINEURS DÉLINQUANTS RÉCIDIVISTES.	35
PROPOSITION N° 13. DÉVELOPPER LES PLACEMENTS EN SEMI-LIBERTÉ.	36
PROPOSITION N° 14. DÉVELOPPER LES PLACEMENTS EXTÉRIEURS.	37
PROPOSITION N° 15. DÉVELOPPER UNE MEILLEURE GESTION DU DISPOSITIF PSE POUR CONSERVER LE CARACTÈRE RÉPRESSIF DE LA MESURE.	39
PROPOSITION N° 16. MISE EN PLACE D'UN COMITÉ DE SUIVI DES PLACES DE TIG OCTROYÉES PAR LES COLLECTIVITÉS AUX JURIDICTIONS.	40
PROPOSITION N° 17. DIVERSIFIER LES PLACES DE TIG OFFERTES PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.	41
PROPOSITION N° 18. DÉVELOPPER LES PARTENARIATS AVEC LES ASSOCIATIONS POUR LEUR CONFIER LA GESTION DES TIG.	42
PROPOSITION N° 19. PRÉVOIR UNE FORMATION POUR LES MINEURS QUI EFFECTUENT UN TRAVAIL D'INTÉRÊT GÉNÉRAL OU UN TRAVAIL NON RÉMUNÉRÉ.	42
PROPOSITION N° 20. FORMER LES TUTEURS QUI ACCUEILLENENT DES PERSONNES CONDAMNÉES À EFFECTUER UN TIG.	43
PROPOSITION N° 21. DÉVELOPPER LE FONCTIONNEMENT DES BUREAUX D'EXÉCUTION DES PEINES POUR PERMETTRE DE COUVRIR L'ENSEMBLE DES AUDIENCES.	50
PROPOSITION N° 22. ETABLIR UN TABLEAU DE BORD DANS LES PARQUETS POUR LE SUIVI DES PEINES À EXÉCUTER.	50
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.	51
PROPOSITION N° 24. PLACER À TERME L'EXÉCUTION DES PEINES SOUS LA RESPONSABILITÉ DU PARQUET.	54
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.	54
PROPOSITION N° 26. PLACER SOUS L'AUTORITÉ DU CHEF D'ÉTABLISSEMENT PÉNITENTIAIRE LES PERSONNELS D'INSERTION ET DE PROBATION EN MILIEU FERMÉ.	60
PROPOSITION N° 27. RÉINSTALLER LES SERVICES PÉNITENTIAIRES D'INSERTION ET DE PROBATION DANS LES PALAIS DE JUSTICE.	60
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.	61
PROPOSITION N° 29. CRÉER UNE APPLICATION INFORMATIQUE UNIQUE AVEC DES PASSERELLES EN FONCTION DES SERVICES.	62
PROPOSITION N° 30. CRÉER UN DIRECTEUR TERRITORIAL DES SERVICES PÉNITENTIAIRES CHARGÉ DE PILOTER LES SERVICES PÉNITENTIAIRES LOCAUX.	64
PROPOSITION N° 31. PRÉVOIR LA CRÉATION DE SEDJ DANS LES GRANDES MÉTROPOLIS.	65
PROPOSITION N° 32. PRÉVOIR UNE INSCRIPTION IMMÉDIATE AU FPR DÈS LA RÉCEPTION DES PIÈCES PAR LES DDSP ET LES GROUPEMENTS DE GENDARMERIE	66

PROPOSITION N° 33. CRÉER DES CELLULES DE RAPPROCHEMENT AU NIVEAU DÉPARTEMENTAL ENTRE LA POLICE NATIONALE ET LA GENDARMERIE.	66
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.	70
PROPOSITION N° 35. INCLURE LA PARTICIPATION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE DANS LES ÉTATS MAJOR DE LA SÉCURITÉ.	71
PROPOSITION N° 36. INCITER LES JURIDICTIONS À PRONONCER DES AMÉNAGEMENTS DE PEINE AB INITIO.	75
PROPOSITION N° 37. LIMITER LES AMÉNAGEMENTS DE PEINE AUX PERSONNES POURSUIVIES PRÉSENTES À L'AUDIENCE.	76
PROPOSITION N° 38. SUPPRIMER LES AMÉNAGEMENTS SYSTÉMATIQUES POUR LES PEINES D'EMPRISONNEMENT ET RÉTABLIR LE SEUIL DE 1 AN.	76
PROPOSITION N° 39. SUPPRIMER LES CRÉDITS DE RÉDUCTION DE PEINE.	77
PROPOSITION N° 40. INSTAURER UNE PÉRIODE DE PLACEMENT SOUS-MAIN DE JUSTICE.	79
PROPOSITION N° 41. DÉVELOPPER L'ÉVALUATION DES PERSONNES CONDAMNÉES LORS DE LEUR ENTRÉE EN INCARCÉRATION.	82
PROPOSITION N° 42. DÉVELOPPER L'ÉVALUATION DE LA DANGÉROSITÉ AU MOMENT DE LA SORTIE.	85
PROPOSITION N° 43. GÉNÉRALISER LES DIAGNOSTICS À VISÉE CRIMINOLOGIQUE.	85
PROPOSITION N° 44. METTRE EN PLACE DES COMMISSIONS PLURIDISCIPLINAIRES EN MILIEU OUVERT.	86
PROPOSITION N° 45. EVALUER LA PERFORMANCE DES SERVICES PÉNITENTIAIRES EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DE LA RÉCIDIVE	86
PROPOSITION N° 46. DÉVELOPPER DES STRUCTURES DIFFÉRENCIÉES ET SPÉCIALISÉES.	87
PROPOSITION N° 47. GÉNÉRALISER LE SUIVI SOCIO-JUDICIAIRE POUR LES PERSONNES CONDAMNÉES POUR UN CRIME OU DÉLIT SEXUEL.	88
PROPOSITION N° 48. DÉLÉGUER AU SECTEUR ASSOCIATIF LE SUIVI PRÉ-SENTENCIEL POUR PERMETTRE AUX SPIP DE SE RECENTRER SUR LE POST-SENTENCIEL.	89
PROPOSITION N° 49. ACCÉLÉRER LA PRISE EN CHARGE DIFFÉRENCIÉE EN FONCTION DE LA DANGÉROSITÉ DE LA PERSONNE SUIVIE.	92
PROPOSITION N° 50. FIDÉLISER ET SPÉCIALISER LES CONSEILLERS D'INSERTION ET DE PROBATION DANS LA PRISE EN CHARGE ET LE SUIVI DES CONDAMNÉS LES PLUS DANGEREUX ET DES RÉCIDIVISTES.	93

ANNEXES

ANNEXE A

PLANS DE CONSTRUCTIONS SUCCESSIFS
D'ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES

1. Les programmes de construction achevés : les plans 13 000 et 4 000

En 1990, le parc pénitentiaire était sous-dimensionné (36 615 places) et particulièrement vétuste.

La quasi-totalité des établissements pénitentiaires avait été construits avant le début du 20^{ème} siècle.

Entre 1987 et 2002, 3 programmes de construction de grande ampleur ont été mis en œuvre afin, d'une part de rénover le parc carcéral et permettre la fermeture de structures vétustes, et d'autre part d'augmenter la capacité carcérale. 42 nouveaux établissements pour majeurs ont ainsi été mis en service entre 1990 et 2011 auxquels se rajoutent 6 établissements pour mineurs. 7 autres le seront avant 2014.

24 576 places ont été créées entre 1990 et le 1^{er} janv. 2011. Parallèlement, 3 808 places vétustes ont été supprimées soit une création nette de 20 768 places.

Entre 1990 et fin 2014, 24 635 places nettes auront été mises en service.

- Le plan 13 000

En 1987, à l'initiative du ministre de la justice, Albin Chalandon, un programme de construction de 13 000 places de détention dit « plan 13 000 » ou « programme Chalandon » a été initié.

25 établissements pénitentiaires (12 788 places) ont été mis en service entre 1990 et 1992. 24 établissements ont été fermés (1775 places). Soit un solde net de 11 013 places.

Programme de construction d'établissements pénitentiaires dit « 13 000 »

Établissements ouverts	Nombre de places créées	Établissements fermés	Nombre de places fermées	Nombre de places nettes créées
MA Nanterre	596	/	/	596
CD Uzerche	600	/	/	600
CD Neuvic	400	/	/	400
CD Argentan	596	/	/	596
CD Châteaudun	601	/	/	601
CP Châteauroux	379	MA Châteauroux	64	315
MA Osny	590	MA Pontoise	128	462
CP Maubeuge	413	/	/	413
CD Bapaume	601	/	/	601
CP Longuenesse	603	/	/	603
CP Laon	401	/	/	401
MA Villepinte	600	/	/	600
CD Saint Mihiel	402	/	/	402
CD Joux la ville	602	/	/	602
MA Villefranche sur Saône	599	MA Chalon sur Saône	111	488
CP Varennes le Grand	393	MA Macon	27	366
CD Villenauxe-la-Grande	408	/	/	408
CP Saint Quentin Fallavier	394	MA Saint Quentin	111	111
CD Aiton	402	/	/	402
MA Aix-Luynes	584	MA Aix	101	483
MA Villeneuve-lès-Magelone	593	MA Montpellier	75	518
CD Tarascon	596	/	/	596
CD Salon	613	/	/	613
MA Grasse	573	MA Grasse	54	
MC Arles	249	MA Arles	48	201
/	/	MA Remire-Montjoly	50	- 50
/	/	MA Quimper	62	- 62
/	/	MA Fontainebleau	16	- 16
/	/	MA Brive	16	- 16
/	/	MA Saverne	101	- 101
/	/	MA Brest	130	- 130
/	/	MA Saint Nazaire	84	- 84
/	/	MA Dieppe	56	- 56
/	/	MA Lisieux	47	- 47
/	/	MA Roanne	40	- 40
/	/	MA Trevoux	52	- 52
/	/	MA Saint Omer	49	- 49
/	/	MA Nîmes	226	- 226
/	/	MA Soissons	53	- 53
/	/	MA Bourgoin	36	- 36
/	/	MA Cambrai	38	- 38
25 établissements	12 788	24 établissements	1 775	11 013

Source : Administration pénitentiaire – Ministère de la justice et des libertés

La principale critique formulée à l'encontre de ce programme de construction est l'éloignement d'une partie des établissements des centres urbains. En effet, tant pour les

personnels pénitentiaires que pour les familles des personnes détenues, l'accès aux sites s'avère souvent délicat. La distance importante avec les juridictions du ressort constitue également une difficulté pour les extractions judiciaires.

- Le plan 4 000

Le programme 4 000 dit « programme Méhaignerie » a été lancé en 1995. Il a permis la construction de 6 établissements mis en service entre 2003 et 2005 :

- Centre pénitentiaire d'Avignon le Pontet
- Centre pénitentiaire de Liancourt
- Maison d'arrêt de Lille Sequedin
- Centre pénitentiaire de Meaux Chauconin
- Centre pénitentiaire de Toulon la Farlède
- Maison d'arrêt de Toulouse-Seysses

Parallèlement, à la mise en service de ces structures modernes de détention, 5 maisons d'arrêt et 1 centre de détention vétustes ont été fermés.

Programme de construction d'établissements pénitentiaires dit « 4 000 »

Etablissements ouverts	Nombre de places créées	Etablissements fermés	Nombre de places fermées	Nombre de places nettes créées
CP Avignon le Pontet	625	MA Avignon	256	369
CP Liancourt	636	CD Liancourt	202	434
MA Lille Sequedin	655	/	/	655
CP Meaux Chauconin	598	MA Meaux	50	548
CP Toulon la Farlède	607	MA Toulon	150	457
MA Toulouse-Seysses	615	MA Toulouse	290	325
/	/	MA Melun	52	- 52
6 établissements	3736	6 établissements	1000	2 736

Source : Administration pénitentiaire – Ministère de la justice et des libertés

2. Un programme de construction en cours : le plan 13 200

Dans le prolongement des plans « 13 000 » et « 4 000 », la loi d'orientation et de programmation pour la Justice du 9 septembre 2002 a prévu un ambitieux programme de construction de 13.200 places de détention, soit un investissement de 1,3 milliards d'euros.

Ce programme comprenait également la fermeture concomitante d'environ 2 000 places vétustes à l'occasion de l'ouverture des nouvelles structures.

Ces 13 200 places de détention majeure sont réparties en deux volets :

- 11 200 places brutes réservées à la réalisation de nouveaux établissements pénitentiaires (9 700 en métropole dont deux maisons centrales et 1 500 en outre-mer) ;
- 2 000 places destinées à l'application de nouveaux concepts pénitentiaires spécifiquement dédiés à la réinsertion (quartiers courtes peines et de semi-liberté).

A ces 13 200 places s'ajoutent 360 places destinées aux personnes détenues mineures dans 6 établissements spécialisés (Etablissements pénitentiaires pour mineurs) ainsi que près de 3 000 places supplémentaires liées à la mise en œuvre du dispositif d'accroissement des capacités (DAC).

- **Le dispositif d'accroissement des capacités du parc pénitentiaire : près de 3 000 places de détention supplémentaires**

La livraison des premiers établissements du programme 13 200 n'étant pas envisagée avant 2008, un dispositif d'accroissement des capacités a été initié, à la demande du Garde des Sceaux par la direction de l'administration pénitentiaire en avril 2004 afin de répondre rapidement au problème de surpopulation carcérale.

Ce dispositif a été engagé avec un objectif de création de 3 000 places supplémentaires (dont 500 places de semi-liberté) sur des emprises pénitentiaires existantes. Il vise à réaliser des travaux d'adaptation et d'extension des sites existants pour optimiser l'utilisation du patrimoine pénitentiaire.

La création de 2 827 places dont 760 places de semi-liberté a été actée et se décline par des opérations dont la livraison s'étale de 2004 jusqu'à 2013.

En effet, en raison d'une part des difficultés liées à la ressource en crédits de paiement constatée d'octobre 2005 à mars 2006 inclus, retardant, voire suspendant, beaucoup d'opérations, et d'autre part de la volonté très marquée de pérenniser chacune de ces opérations en s'orientant vers davantage de constructions en dur, le dispositif d'accroissement des capacités destiné initialement à offrir rapidement des places de détention supplémentaires s'est inscrit dans la durée.

Fin 2010, 2 233 places sur les 2 727 prévues ont été réalisées.

Seules 28 places ont été construites en modulaire renforcé. Elles concernent les sites de Lorient (12 places) et de Dunkerque (16 places).

La souplesse de ce dispositif inhérente notamment à l'absence de recherche d'emprises foncières toujours délicate en cette matière, a permis à ce dispositif de répondre efficacement et dans un délai raisonnable, au double objectif d'accroissement et de diversification du parc pénitentiaire.

- **Les établissements pénitentiaires pour mineurs : 360 places mises en service**

La livraison des établissements pénitentiaires pour mineurs de Lavour, Orvault, Quiévrechain et Marseille est intervenue en 2007.

Celle des EPM de Meyzieu et de Porcheville a eu lieu en 2008.

Ces 6 EPM ont une capacité totale d'accueil de 360 places.

Livré en juillet 2008, l'EPM de Meaux-Chauconin a finalement été transformé en un quartier nouveau concept comprenant trois régimes de détention (semi-liberté, peines aménagées, courtes peines) et mis en service au mois de juillet 2009.

Le programme de construction d'établissements pénitentiaires pour majeurs en cours de réalisation : 11 200 places progressivement livrées

Sur les 11 200 places de détention de majeurs prévues (9 700 en métropole et 1 500 en outre-mer), 7 201 (6 547 en métropole et 654 en outre-mer) ont été livrées et mises en service depuis 2007.

Ont ainsi été mis en service (11 établissements pénitentiaires) :

- en 2007 (80 places):
 - o l'extension du centre pénitentiaire de Ducos en Martinique (80 places)
- en 2008 (1 277 places):
 - o le centre pénitentiaire de Mont de Marsan (703 places)
 - o le centre pénitentiaire de Saint-Denis (Réunion) (574 places)
- en 2009 (3 373 places):
 - o le centre de détention de Roanne (602 places)
 - o la maison d'arrêt de Lyon-Corbas (690 places)
 - o le centre pénitentiaire de Nancy-Maxéville (693 places)
 - o le centre pénitentiaire de Béziers (810 places)
 - o le centre pénitentiaire de Poitiers Vivonne (578 places)
- En 2010 (2 471 places) :
 - o la maison d'arrêt du Mans les Croisettes (401 places)
 - o le centre pénitentiaire du Havre (690 places)
 - o le centre pénitentiaire de Bourg-en-Bresse (690 places)
 - o le centre pénitentiaire de Rennes-Vezin (690 places)

Seront prochainement mis en service (7 établissements pénitentiaires) :

- En 2011 (1486 places) :
 - o le centre pénitentiaire de Lille Annœullin (688 places)
 - o le centre pénitentiaire Sud Francilien à Réau (798 places)
- En 2012 (859 places) :
 - o la maison d'arrêt de Nantes (510 places)
 - o la maison centrale de Condé-sur-Sarthe (249 places)
 - o l'extension du centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly en Guyane (78 places)
- en 2013 :
 - o la maison centrale de Vendin-le-Vieil (238 places)
 - o la maison d'arrêt de Rodez (100 places)
- en 2014 -2015 :
 - o l'extension du centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly en Guyane (145 places)
 - o l'extension du centre pénitentiaire de Baie-Mahault (200 places)
 - o la démolition / reconstruction de la maison d'arrêt de Basse Terre (180 places)
 - o l'extension de la maison d'arrêt de Majicavo (267 places)

Entre 2007 et 2015, 18 établissements pénitentiaires auront donc été mis en service et 4 auront bénéficié d'une extension. En 2015, conformément à la programmation, on comptera ainsi 10 654 places construites. Il conviendra d'ajouter les 559 places envisagées dans la région de niçoise.

Parallèlement à l'ouverture de ces 10 654 places, 2 838 places auront ou seront fermées soit une création nette de places de 7 816 places.

Programme de construction d'établissements pénitentiaires pour majeurs (plan 13 200)

Etablissements ouverts	Nombre de places créées	Etablissements fermés	Nombre de places fermées	Nombre de places nettes créées
Extension CP Ducos	80	/	/	80
CP Mont de Marsan	703	MA Mont de Marsan	84	619
CP Saint-Denis	574	MA Saint Denis	123	451
CD Roanne	602	/	/	602
MA Lyon	690	MA Lyon	390	300
CP Nancy-Maxéville	693	MA Nancy	262	531
CP Béziers	810	MA Béziers	48	762
CP Poitiers Vivonne	578	MA Poitiers	95	483
MA Le Mans les Croisette	401	MA Le Mans MA Alençon	111	290
CP le Havre	690	MA le havre	189	501
CP Bourg-en-Bresse	690	MA Bourg en Bresse	63	627
CP Rennes-Vézin	690	MA Rennes	324	366
<i>CP Lille Annœullin</i>	<i>688</i>	<i>QCD et QMA Loos</i>	<i>536</i>	<i>152...</i>
<i>CP Sud Francilien</i>	<i>798</i>	/	/	<i>798</i>
<i>MA Nantes</i>	<i>510</i>	<i>MA Nantes</i>	<i>378</i>	<i>132</i>
<i>MC Condé-sur-Sarthe</i>	<i>249</i>	/	/	<i>249</i>
<i>MA Rodez</i>	<i>100</i>			
<i>Extension CP Rémire-Montjoly</i>	<i>78</i>	/	/	<i>78</i>
<i>MC Vendin-le-Vieil</i>	<i>238</i>	/	/	<i>238</i>
<i>Extension CP Rémire-Montjoly</i>	<i>145</i>	/	/	<i>145</i>
<i>Extension CP Baie-Mahault</i>	<i>200</i>	/	/	<i>200</i>
<i>Démolition / reconstruction MA Basse Terre</i>	<i>180</i>	/	<i>130</i>	<i>50</i>
<i>Extension MA Majicavo</i>	<i>267</i>	/	<i>105</i>	<i>162</i>
<i>MA Nice</i>	<i>559</i>	<i>MA Nice</i>	<i>363</i>	<i>196</i>
24 opérations :	11 213	13 opérations :	3201	8012
- 12 réalisées	7201	- 11 réalisées	1689	5612
- 12 programmées	4012	- 3 programmées	1512	2400

Source : Administration pénitentiaire – Ministère de la justice et des libertés

- Le programme de construction de quartiers dédiés à la réinsertion relancé depuis 2008 : 2 000 places

Depuis 2005, le concept d'établissements ou de quartiers destinés à l'accueil de personnes condamnées à de courtes peines d'emprisonnement a évolué.

Visant plus particulièrement à préparer en amont la sortie des personnes détenues, ces structures sont au cœur des enjeux actuels de réinsertion sociale et de prévention de la récidive.

Généralement adossés à un établissement pénitentiaire existant, ces quartiers, orientés vers la réinsertion sociale des condamnés, sont de plusieurs types :

- les quartiers de semi-liberté (QSL) : quartiers accueillant des condamnés qui sont autorisés à sortir de la structure à des horaires préalablement définis pour notamment poursuivre leur activité professionnelle ;
- les quartiers courtes peines (QCP) : quartiers accueillant des condamnés à de courtes peines d'emprisonnement et dédiés à la préparation à la sortie ;
- les quartiers pour peine aménagée (QPA) : créés en 2002, ces structures ont vocation à accueillir les condamnés qui font l'objet d'une mesure de semi-liberté ou d'un placement extérieur ainsi que ceux dont le reliquat de peine est inférieur à un an (courtes peines) ;
- le quartier nouveau concept (QNC) : structures combinant un QCP et un QPA.

En 2008, le programme de construction de ce type de structure allégée a été relancé et s'inscrit aujourd'hui dans les orientations de la loi pénitentiaire.

Plusieurs quartiers de ce type ont ainsi été mis en service :

- en 2009 :
 - le quartier courtes-peines (QCP) de la maison d'arrêt de Toulouse-Seysse (60 places)
- en 2010 :
 - le quartier pour peines aménagées (QSL-QPA) de Gradignan (82 places)
 - le quartier pour peines aménagées (QSL-QPA) d'Aix en Provence (82 places)
 - le quartier de semi-liberté d'Avignon (51 places)

En 2012, le quartier courtes-peines de la maison d'arrêt de Nantes (60 places) sera livré en même temps que celle-ci.

Par ailleurs, pour atteindre l'objectif d'environ 2 000 places fixées par le programme pénitentiaire 13 200, la réalisation de 1 620 places complémentaires a été projetée sur le site de 18 établissements pénitentiaires.

Les 7 premières livraisons sont envisagées entre 2014 et 2015 à :

- Valence
- Longuenesse
- Varennes-le-Grand
- Lorient
- Brest
- Laon
- Toulon la Farlède

3. Des opérations de rénovation des grands établissements pénitentiaires engagées

Engagée parallèlement à la mise en œuvre du plan 13 200, des opérations de rénovation de grande envergure ont été engagées par le ministère de la Justice.

4 établissements sont concernés :

- la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis
- le centre pénitentiaire de Marseille-les-Baumettes
- la maison d'arrêt de Paris la Santé
- le centre de détention de Nantes

Les travaux de rénovation de la maison d'arrêt de Fleury –Mérogis ont d'ores et déjà permis la rénovation complète de deux tripales (secteurs d'hébergement). La fin de travaux est prévue en 2017. A l'issue de la rénovation, prévue en 2017, la capacité théorique d'hébergement de Fleury-Mérogis devrait être de l'ordre de 3 574 places.

Concernant Baumettes, il a été décidé l'abandon du projet de la réhabilitation du centre pénitentiaire de Marseille, et le remplacement du centre pénitentiaire de Marseille par deux établissements neufs, l'un sur le domaine de la maison d'arrêt d'Aix Luynes (Aix 2), l'autre sur la zone du site dit Martini du centre pénitentiaire de Marseille (Baumettes 2). La reconstitution des places de détention du centre pénitentiaire de Marseille sera ainsi répartie sur deux sites, dont la livraison est prévue en 2015/2016.

La rénovation du centre de détention de Nantes se déroule en site occupé ; les travaux ont déjà débuté ; et s'achèveront en 2013.

Seule l'opération relative à la maison d'arrêt parisienne a été suspendue et devrait être intégrée au nouveau programme immobilier (NPI) en cours de programmation.

Ces importantes rénovations permettront de moderniser les structures afin d'améliorer les conditions de détention des personnes détenues ainsi que les conditions de travail des personnels.

Si des efforts restent à fournir pour poursuivre cette action sans précédent de modernisation de l'immobilier pénitentiaire, les critiques souvent émises relatives à la vétusté des structures pénitentiaires tendent donc progressivement à perdre leur fondement.

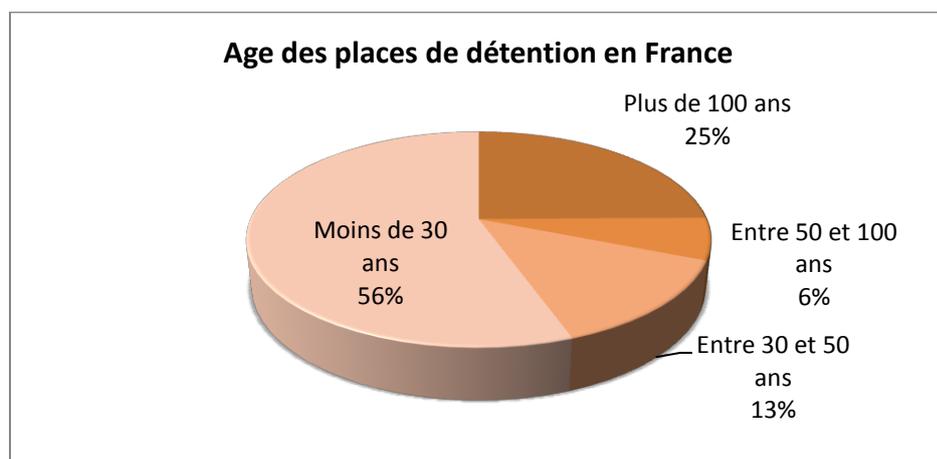
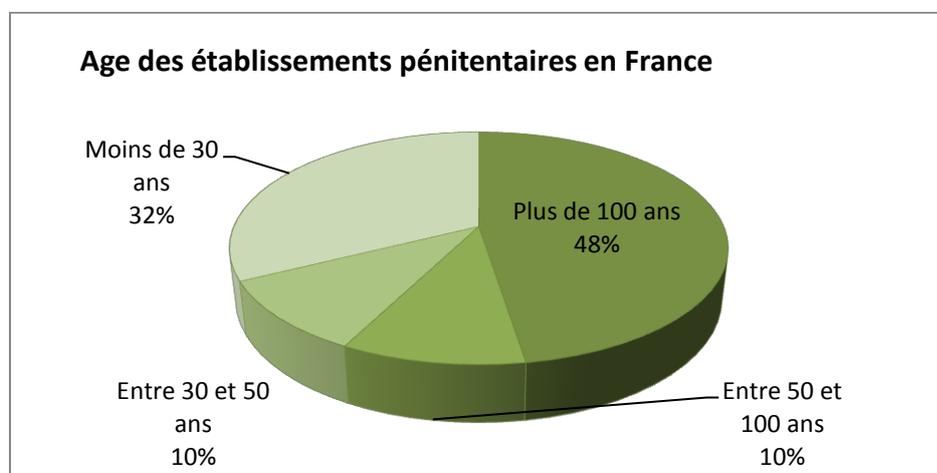
Outre l'augmentation de la capacité carcérale, les trois programmes de construction initiés depuis 1990 ont très largement contribué à moderniser le parc pénitentiaire français.

En 2011, 58 établissements correspondant à 31 831 places de détention ont ainsi moins de 30 ans, soit 55 % de la capacité carcérale.

Age des établissements et des places de détention en France

Age	Nombre d'établissements	Nombre de places de détention théorique
Plus de 100 ans	85	14 224
Entre 50 et 100 ans	18	3 604
Entre 30 et 50 ans	18	7 724
Moins de 30 ans	58	31 831
dont :		
- entre 20 et 30 ans	29	17 449
- entre 10 et 20 ans	7	2 629
- entre 5 et 10 ans	6	4 010
- moins de 5 ans	16	7 743

Source : Administration pénitentiaire – Ministère de la justice et de libertés



ANNEXE B

ETABLISSEMENTS ET QUARTIERS DONT LA
CONSTRUCTION EST ENVISAGÉE (NPI)

Etablissements et quartiers dont la construction est envisagée (NPI)

DISP	Nouvelle construction (dans le cas où le foncier n'est pas ciblé, le lieu indique la zone de recherche)	Nombre de places créées
DIJON	Orléans-Saran	770
LYON	Valence	456
LYON	Riom	554
STRASBOURG	Lutterbach (Mulhouse)	732
BORDEAUX	Bordeaux	589
LILLE	Lille	762
LILLE	Beauvais	594
LILLE	Béthune	672
DIJON	Dijon	476
DIJON	Aube	514
PARIS	Région parisienne – site 1	732
BORDEAUX	St Jean d'Angely	336
LILLE	Rouen	612
RENNES	Angers	504
RENNES	Manche	366
STRASBOURG	Oermingen/Bas-Rhin	336
Outre-mer	Ducos (Martinique)	160
Outre-mer	Saint-Pierre (La Réunion)	200
Outre-mer	Nouméa (Nouvelle Calédonie)	500 (-total)
Outre-mer	Papeari (Polynésie)	410
PARIS	Région parisienne – site 2	630
PARIS	Réhabilitation de la MA Paris la Santé	900
PARIS	Région parisienne – site 3	339
MARSEILLE	Construction d'un établissement à Marseille (Baumettes III)	640
TOULOUSE	Sauzet	336
RENNES	Caen	569
RENNES	Vendée	336
BORDEAUX	Eysses	extension
TOTAL	25 nouvelles opérations et 3 extensions / réhabilitations	

Source : Administration pénitentiaire – Ministère de la Justice et des libertés

Nota : la construction de Baumettes II (528 places) et d'Aix II (672 places) n'est pas rattachée au programme NPI mais au programme «grandes réhabilitations »

ANNEXE C

ETAT DES EMPRISES DE LA DÉFENSE NATIONALE
SUSCEPTIBLES D'ACCUEILLIR DES ÉTABLISSEMENTS
PÉNITENTIAIRES

Emprises Défense susceptibles d'accueillir des structures privées de liberté :

Appellation	Commune d'implantation	Dpt	Centres courtes peines	Centres fermés pour jeunes	Observations	Avantages	Inconvénients
Libres dès à présent							
FORT DE CHARLEMONT	GIVET	08	X	A voir	Plusieurs bâtiments d'hébergements. Site de taille importante.	Bâtiments en bon état	Site de taille importante
ETABLISSEMENT ADJUDANT CHEF DEBAT	BOURGES	18	X		Logements. MRAI sollicitée début 2011 pour faire une étude de reconversion.		Etat moyen.
ETABLISSEMENT DE LA VILLENEUVE	BREST	29	X		Un ex-bâtiment troupes libre, mais gros travaux à prévoir.		Bâtiments en mauvais état : lourds travaux à prévoir.
HOTEL DE COMMANDEMENT CHATEAUROUX	CHATEAUROUX	36		X			Bâtiments en mauvais état : lourds travaux à prévoir. Situé en centre-ville.
QUARTIER DE BEAUMONT (reliquat)	TOURS	37	X		Bâtiments d'hébergements : négociation avec la ville en cours. Une partie de l'emprise a été vendue à l'Université.		Site de taille assez importante : une fraction suffirait.
COMAR NANTES PLACE MELLINET	NANTES	44		X		Existence d'un parc boisé.	Situé en centre-ville, dans un quartier résidentiel.
PAVILLON DESGREES DU LOU	NANTES	44	X	A voir	Un immeuble de bureaux, un immeuble de logements, et un immeuble avec des chambres.		Situé en centre-ville.

Appellation	Commune d'implantation	Dpt	Centres courtes peines	Centres fermés pour jeunes	Observations	Avantages	Inconvénients
CASERNE BERTHEZENE	ANGERS	49	X		Un bâtiment d'hébergement libre, mais situé à l'intérieur d'une emprise encore utilisée par la Défense. Une étude est en cours sur le devenir des 2 autres bâtiments d'hébergements.		Bâtiments en état très moyen. Imbrication avec des entités Défense.
CERCLE MESS DES OFFICIERS	CHALONS EN CHAMPAGNE	51	X		Bâtiment type hôtellerie/restauration.		Situé en centre-ville.
HOTEL DU GOUVERNEUR	VERDUN	55		X	Remis à France Domaine pour adjudication publique mais non vendu à ce jour.		Situé en centre-ville.
ANNEXE ROQUES	BAN ST MARTIN	57	X		Un bâtiment cadres célibataires et un ex-bâtiment de logements. Négociations avec la commune en cours.	BCC en assez bon état.	Bâtiment de logements en mauvais état.
QUARTIER ORDENER	SENLIS	60	X		Négociations avec la ville en cours.		Situé en centre-ville. Site de taille assez importante : une fraction suffirait.
QUARTIER LYAUTEY STRASBOURG (EX HOPITAL)	STRASBOURG	67	X		Ex-hôpital.		En état moyen. Site de taille assez importante : une partie pourrait être suffisante.
PAVILLON SERGENT HAVET	LE HAVRE	76	X		Remis à France Domaine pour adjudication publique. Logements familiaux.		
FORT DU GRAND SAINT ANTOINE	TOULON	83	A voir	X	Faibles capacités d'hébergements.	Site clos.	Peu de capacité d'hébergements.
BATTERIE DE L'EGUILLETTE	LA SEYNE SUR MER	83		X	En mauvais état.	Site isolé.	Lourds travaux à prévoir.
LIMOGES - CERCLE DES OFFICIERS	LIMOGES	87	X	X		Parc existant.	Situé en centre-ville.

Libérées entre l'été et fin 2011

CARRE DES OFFICIERS DE LA BASE AERIENNE NIMES GARONS	NIMES	30	X	X	Emprise à l'écart de la base aérienne : 2 BCC et un ancien mess. Projet d'implantation d'une école de pilotage à l'étude.	Site isolé. Deux bâtiments BCC en bon état.	
QUARTIER RICHARD	THOREE LES PINS	33	X	A voir	Fraction libérable après étude, le quartier contigu étant utilisé par la Défense.	Site isolé.	Taille importante. Accès par la zone Défense.
IMMEUBLE DE TASSIGNY	REIMS	51		X		En bon état, et présence d'un parc.	Situé en centre- ville.
BASE AERIENNE 112 REIMS CHAMPAGNE	BETHENY	51	X		Présence de bâtiments cadres célibataires		Site de taille très importante : une fraction suffirait.
IMMEUBLES MILITAIRES- PAUL KELLER	TOUL	54	X				
CASERNE KLEBER	ESSEY LES NANCY	54	X				Site de taille importante : une fraction suffirait.
CERCLE DE BEVAUX (reliquat)	VERDUN	55	A voir	X			
QUARTIER LIZE	MONTIGNY LES METZ	57	X				
VILLA COMMANDANT DE BASE	BONDOUFLE	91		X			
BASE AERIENNE 217 BRETIGNY (fraction)	VERT LE GRAND	91	X		Seule une fraction de la zone vie est concernée.	BCC en bon état globalement.	Problème de délimitations : des BCC seront conservés par la Défense.

Libérées entre l'été et fin 2012

QUARTIER MANGIN CASERNEMENT	COUVRON ET AUMENCOURT	02	X	A voir		En campagne.	Site de taille importante : une fraction serait suffisante.
EX-ECOLE D'ARTILLERIE	LA FERRE	02	X				
RESIDENCE HEDOUVILLE	LAON	02	X				
IMMEUBLE "S"	LAON	02	X	A voir			
HOTEL DE COMMANDEMENT	LAON	02		X			
ETAMAT INGENIEUR GENERAL GOUINEAU	GUERET	23	X				
BLOC LOGEMENTS OFFICIERS	MONTBELIARD	25	X				
LABORATOIRE DE RECHERCHE BALISTIQUE ET AERODYNAMIQUE	VERNON	27	X		Seule la fraction des logements pourrait être intéressante.		Négociations en cours avec la ville.
CITE DES JARDINS	DEOLS	36	X		Négociations avec la ville en cours.		Site de taille importante : une fraction suffirait.
LA MARTINERIE	DEOLS	36	X		Négociations avec la ville en cours.		Site de taille importante : une fraction suffirait.
15ème BSMAT	LANGRES	52	X				Site de taille importante : une fraction suffirait.

Libérées entre l'été et fin 2012

CERCLE MESS DE LANGRES	LANGRES	52	X		Négociations avec la ville en cours.		
FORT DE DAMPIERRE	CHAUFFOURT	52		X		Site isolé et clos.	Forteresse.
BASE AERIENNE 128 - METZ FRESCATY	AUGNY	57	X		Présence de bâtiments cadres célibataires.	En périphérie de ville.	Cession à la commune envisagée. Site de taille très importante : une fraction serait suffisante.
BA 103 CAMBRAI PARTIE NORD	HAYNECOURT	59	X		Présence de bâtiments cadres célibataires.	En périphérie de ville.	Site de taille très importante : une fraction serait suffisante.
CASERNE C VINCENT	VALENCIENNES	59	X		Une fraction devrait être conservée pour le centre d'information et de recrutement des forces armées.		En centre-ville. Négociations avec la commune en cours.
CASERNE OTHENIN	COMPIEGNE	60	X		Négociations avec la commune en cours.		
QUARTIER BOURCIER JEANNE D'ARC	COMPIEGNE	60	X				
CASERNE ROYALLIEU	COMPIEGNE	60	X		La commune est intéressée.		

ANNEXE D

LISTE DES PROJETS DE FERMETURES
D'ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES

Liste des projets de fermetures d'établissements pénitentiaires

DIRECTION INTERRÉGIONALE DES SERVICES PÉNITENTIAIRES	PROJETS DE FERMETURES ET NOMBRE DE PLACES
Bordeaux	Rochefort – 51 (2016) Saintes – 81 (2016) Bordeaux-Gradignan – 407 (2015) Agen – 146 (2017-18)
Dijon	Orléans – 105 (2014) Troyes – 113 (2016) Dijon – 188 (2016) Chartres – 112 (2014)
Lille	Compiègne – 82 (2015) Beauvais – 117 (2015) quartier centre de détention Liancourt – 162 (2015) Loos MA et CD – 536 (2011) Rouen – 651 (2016) Béthune – 180 (2016) Dunkerque – 108 (2016)
Lyon	Riom (MA) – 122 (2015) Riom (CD) – 168 (2015) Clermont-Ferrand – 86 (2015) Valence – 137 (2015)
Marseille	
Paris	Melun – 310 (2016) Poissy – 230 (2016) Paris-la-santé -483
Rennes	Fontenay-le-Comte– 39 (2017-18) Caen (MA) – 316 (2017) Caen (CD) -429 (2017) Coutances – 48 (2017) Cherbourg – 46 (2017) Angers – 245 (2017) La Roche-sur-Yon – 40 (2017-18)
Strasbourg	Sarreguemines – 71 (2017) Oermingen – 265 (2017) Ensisheim – 205 (2015) Colmar – 120 (2015) Mulhouse – 302 (2017) Bar-le-Duc – 73 (2017)
Toulouse	Cahors – 53 (2012)

ANNEXE E

CARTES DES CEF ET CER

ANNEXE F

LETTRE DE MISSION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	3
PREMIÈRE PARTIE	6
LA POLITIQUE PÉNITENTIAIRE, ENJEU MAJEUR DE L'EXÉCUTION DES PEINES	6
SOUS PARTIE 1 – EN MILIEU FERME :	7
CHAPITRE 1 - LA NECESSITE D'ADAPTER L'IMMOBILIER PÉNITENTIAIRE	10
I. LA CAPACITÉ CARCÉRALE INADAPTÉE À LA POPULATION CARCÉRALE ACCUEILLIE.....	10
A. <i>Une capacité carcérale qui demeure insuffisante malgré des efforts extrêmement importants</i>	10
B. <i>Population écrouée</i>	12
II. LA NÉCESSITÉ D'ADAPTER NOTRE PARC CARCÉRAL AUX EXIGENCES DE LA POLITIQUE PÉNALE	14
A – <i>A court terme, en optimisant l'utilisation de la capacité carcérale actuelle afin de résorber le stock de peines d'emprisonnement ferme non exécutées</i>	15
B – <i>A long terme, en augmentant les structures de détention en fonction du besoin carcéral pour atteindre les 80 000 places de détention à l'horizon 2019</i>	20
CHAPITRE 2 - LA NECESSITE D'OPTIMISER LA DENSITE CARCERALE	21
I. UNE DENSITÉ HÉTÉROGÈNE EN FONCTION DU TERRITOIRE	22
A. <i>Le constat</i>	22
B. <i>Affiner le besoin carcéral en fonction des territoires</i>	23
II. UNE DENSITÉ HÉTÉROGÈNE EN FONCTION DE LA TYPOLOGIE DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES.....	24
A. <i>Le constat</i>	24
B. <i>Une préconisation : améliorer le taux d'occupation des établissements pour peine</i>	27
CHAPITRE 3 - LA NECESSITE DE DIVERSIFIER LES STRUCTURES CARCERALES	28
I. DIVERSIFIER LES STRUCTURES CARCÉRALES POUR UNE OPTIMISATION FINANCIÈRE	29
II. DIVERSIFIER LES STRUCTURES CARCÉRALES POUR OPTIMISER LA RÉINSERTION	31
SOUS PARTIE 2 : EN MILIEU OUVERT	34
I. INSTAURER UN SERVICE CIVIQUE POUR LES MINEURS RÉCIDIVISTES	34
II. LE DÉVELOPPEMENT DE LA SEMI-LIBERTÉ ET DES PLACEMENTS À L'EXTÉRIEUR	35
A. <i>La semi-liberté</i>	35
B. <i>Les placements à l'extérieur</i>	36
III. AMÉLIORER LA PRISE EN CHARGE DES PLACEMENTS SOUS BRACELET ÉLECTRONIQUE	38
IV. LE DÉVELOPPEMENT DES TRAVAUX D'INTÉRÊT GÉNÉRAL.....	39
A. <i>Mise en place d'un comité de suivi sous l'autorité du Préfet pour trouver des places de TIG auprès des collectivités et des établissements publics</i>	40
B. <i>Mettre en œuvre l'article 98 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 qui conditionne l'attribution du Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance aux collectivités (FIPD) aux collectivités offrant des places de TIG, voire intégrer ce critère dans le cadre du calcul de Dotation Globale de Fonctionnement (DGF)</i>	40
C. <i>Rechercher une adéquation entre le TIG et le délit commis</i>	41
D. <i>Améliorer la variété des postes de TIG proposés</i>	41
E. <i>Prévoir la possibilité de confier le suivi des personnes condamnées à un TIG au secteur associatif plutôt qu'aux SPIP</i>	42
F. <i>Prévoir une formation pour les mineurs qui effectuent un TIG ou un travail non rémunéré (TNR)</i>	42
G. <i>Former les tuteurs qui accueillent des personnes condamnées à un TIG</i>	43
DEUXIEME PARTIE	44
LES FRAGILITES DE LA CHAINE DE L'EXECUTION	44
CHAPITRE 1 – INSTAURER UN REEL PILOTAGE DE L'EXECUTION DES PEINES	49
I. DES MESURES À PRENDRE À COURT TERME	49

A.	<i>Développer le fonctionnement des BEX afin que les horaires d'ouverture couvrent l'ensemble des audiences.</i>	49
B.	<i>Etablir des tableaux de bord dans les parquets pour le suivi des peines à exécuter</i>	50
C.	<i>Systématiser la saisie informatique du dispositif des décisions la plus proche possible de la tenue de l'audience</i>	50
II.	LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME STRUCTURELLE À MOYEN TERME	52
A.	<i>Le pilotage de l'exécution des peines par le parquet</i>	52
B.	<i>Prévoir de réunir les dispositions de l'exécution des peines dans un livre spécifique du code de procédure pénale</i>	54
C.	<i>Accroître la formation en matière d'exécution des peines</i>	54
CHAPITRE 2 - MODERNISER LE FONCTIONNEMENT ET LA COORDINATION DES SERVICES PÉNITENTIAIRES		55
I.	RENDRE PLUS EFFICACE LES SERVICES PÉNITENTIAIRES LOCAUX	55
A.	<i>L'optimisation nécessaire de l'action des SPIP</i>	55
B.	<i>Faciliter la prise en charge opérationnelle des Personnes Placées Sous Main de Justice (PPSMJ) par l'administration pénitentiaire en créant un dossier informatisé unique</i>	61
II.	RENFORCER LE PILOTAGE DES SERVICES PÉNITENTIAIRES LOCAUX : LA CRÉATION D'UN DIRECTEUR TERRITORIAL DES SERVICES PÉNITENTIAIRES (DTSP)	62
CHAPITRE 3 - LA POLICE ET LA GENDARMERIE NATIONALES AU SERVICE DE L'EXECUTION DES PEINES		65
I.	<i>Prévoir la création de services de l'exécution des décisions de justice (SEDJ) dans les grandes métropoles</i>	65
II.	<i>Prévoir une inscription immédiate au fichier des personnes recherchées (FPR) dès la réception des pièces par les directions départementales de la sécurité publique ou les groupements de gendarmerie</i>	65
III.	<i>Les cellules de rapprochement</i>	66
CHAPITRE 4 : UNE DYNAMIQUE PARTENARIALE DECLOISONNEE		67
I.	PRÉVOIR UN DÉLAI MAXIMUM POUR QUE LES HUISSIERS PUISSENT SIGNIFIER LES JUGEMENTS CONTRADICTOIRES À SIGNIFIER OU RENDUS PAR DÉFAUT, EN LIMITANT LE TEMPS D'ACTION À 45 JOURS	67
II.	FACILITER LE RECUEIL, AUPRÈS DES JURIDICTIONS, DES PIÈCES JUDICIAIRES (JUGEMENTS, EXPERTISES, CASIERS JUDICIAIRES) PAR LES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES, EN OFFRANT NOTAMMENT LA POSSIBILITÉ AUX GREFFES PÉNITENTIAIRES DE SOLLICITER DIRECTEMENT LE B1 DU CASIER JUDICIAIRE	67
III.	DÉVELOPPER LES RELATIONS HORIZONTALES ENTRE LES SERVICES DE L'EXÉCUTION DES PEINES, LES SERVICES DE L'APPLICATION DES PEINES, LES SERVICES PÉNITENTIAIRES D'INSERTION ET DE PROBATION, LES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES, LA PRÉFECTURE ET LES ÉLUS	68
1.	<i>Les conférences régionales semestrielles, au niveau des cours d'appel</i>	68
2.	<i>Les commissions d'exécution des peines, au niveau des tribunaux de grande instance</i>	69
3.	<i>Les états-majors de sécurité</i>	70
TROISIEME PARTIE		72
UNE APPLICATION DES PEINES PLUS LISIBLE POUR LES CITOYENS		72
I.	DÉVELOPPER LES AMÉNAGEMENTS DE PEINES PRONONCÉS À L'AUDIENCE DE JUGEMENT, POUR UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE ET UNE PLUS RAPIDE EXÉCUTION DES PEINES	74
II.	LIMITER LES AMÉNAGEMENTS DE PEINES AUX PERSONNES PRÉSENTES À L'AUDIENCE	75
III.	ABAISSEZ LE SEUIL DES PEINES AMÉNAGEABLES DE 2 À 1 AN D'EMPRISONNEMENT	76
IV.	REDONNER UN SENS À LA DURÉE DE LA PEINE	77
V.	INSTAURER UNE PÉRIODE DE PLACEMENT SOUS- MAIN DE JUSTICE	77
VI.	RENFORCER LA PARTICIPATION DES CITOYENS AUX DÉCISIONS DE L'APPLICATION DES PEINES	79
QUATRIEME PARTIE		80
LA PRÉVENTION DE LA RÉCIDIVE : D'UNE OBLIGATION DE MOYEN VERS UNE OBLIGATION DE RÉSULTAT		80
I.	FAVORISER L'ÉVALUATION DE LA DANGÉROSITÉ DES CONDAMNÉS	81
A.	<i>En milieu fermé</i>	81

B.	<i>En milieu ouvert</i>	85
II.	AMÉLIORER LA PRISE EN CHARGE ET LE SUIVI DES CONDAMNÉS	87
A.	<i>Le développement de structures différenciées et spécialisées</i>	87
B.	<i>La mise en place d'un suivi et d'un accompagnement adaptés</i>	87
	LES MOYENS	95
I.	DES MOYENS HUMAINS	97
A.	<i>Moyens nécessaires pour les juridictions</i> :	97
B.	<i>Moyens nécessaires pour l'administration pénitentiaire</i> :	97
C.	<i>Moyens nécessaires pour les médecins coordonnateurs et les équipes pluridisciplinaires</i>	97
II.	ÉCONOMIES POSSIBLES :	97
	PERSONNES ENTENDUES PAR LA MISSION	99
	DEPLACEMENTS DE LA MISSION	102
	LISTE DES PROPOSITIONS :	103
	ANNEXES	105
	ANNEXE A	106
	PLANS DE CONSTRUCTIONS SUCCESSIFS D'ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES	106
	ANNEXE B	116
	ÉTABLISSEMENTS ET QUARTIERS DONT LA CONSTRUCTION EST ENVISAGÉE (NPI)	116
	ANNEXE C	118
	ÉTAT DES EMPRISES DE LA DÉFENSE NATIONALE SUSCEPTIBLES D'ACCUEILLIR DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES	118
	ANNEXE D	124
	LISTE DES PROJETS DE FERMETURES D'ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES	124
	ANNEXE E	126
	CARTES DES CEF ET CER	126
	ANNEXE F	129
	LETTRE DE MISSION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE	129
	TABLE DES MATIÈRES	132

*
