

Rendre justice aux citoyens

Tome 4 : annexe 16

Avril 2022

Rapport du comité
des Etats généraux de la justice
(Octobre 2021- avril 2022)

Annexes

| | |
|---|----------|
| ANNEXE 16. RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA JUSTICE PENITENTIAIRE ET DE REINSERTION | 5 |
|---|----------|

Annexe 16. Rapport du groupe de travail sur la justice pénitentiaire et de réinsertion

Etats généraux de
la Justice

Groupe thématique

Justice pénitentiaire et de réinsertion

Rapport remis au comité des EGJ - janvier 2022

Sommaire

Introduction

Fiches de propositions

1. Repenser la place institutionnelle des services de probation en France
2. Redéfinir les missions du SPIP
3. Faire évoluer le métier de surveillant
4. Développer l'offre de programme et systématiser leur intégration dans le parcours du condamné
5. Développer des dispositifs de justice résolutive de problème en post sentenciel
6. Intensifier le rôle d'animation et de coordination du procureur de la République dans la définition des politiques de prévention de la récidive locale
7. Mobiliser les partenariats et la société civile
8. Evaluer les politiques publiques de prévention de la récidive
9. Investir la place de la victime dans le suivi probatoire
10. Modifier la procédure en matière d'application des peines
11. Investir le temps de détention comme un temps utile à la prévention de la récidive
12. Valoriser l'expertise des personnes placées sous main de justice
13. Faciliter les échanges entre les acteurs et démultiplier les capacités d'évaluation de la récidive et des politiques publiques en créant un référentiel d'identification des justiciables
14. Favoriser les alternatives à la détention provisoire
15. Lutter contre la surpopulation carcérale

Annexes

1. Liste des personnes entendues par le groupe de travail
2. Liste des contributions écrites et remises au groupe du travail
3. Liste non exhaustive des documents et rapports consultés par le groupe de travail
4. Avis du groupe de travail sur les contributions citoyennes, locales...
5. Tableau des propositions du groupe de travail
6. Liste des membres du groupe de travail et lettre de mission adressée à Mme GORCE, première présidente de la cour d'appel de Bordeaux, présidente du groupe de travail.



Groupe thématique : justice pénitentiaire et réinsertion

Introduction

Au vue des orientations de la lettre de mission du garde des Sceaux du 12 octobre 2021, le groupe de travail s'est attaché en premier lieu à examiner l'évolution de la population carcérale sur un temps suffisamment long pour tenter de comprendre les ressorts de la suroccupation que connaissent les établissements pénitentiaires.

La France n'est pas, loin s'en faut, le pays européen qui connaît le plus fort taux d'incarcération ; avec un taux de 105,3 personnes incarcérées pour 100 000 habitants au 31 janvier 2020, elle se situe loin derrière l'Espagne (123,3), le Portugal (124,3) ou encore l'Angleterre (138) mais devant l'Italie (101,2), l'Allemagne (76,2) et la Norvège (58,8). Elle se situe en réalité dans le milieu du classement.

Ce qui la distingue en revanche, c'est qu'elle se situe parmi les 10 pays européens qui ont connu la plus forte croissance depuis 10 ans. En Europe occidentale, hormis la France, seul le Portugal a connu une croissance supérieure. Le Royaume uni, l'Italie, ou encore l'Allemagne ont eux enregistré des reculs significatifs (-12,9% en Allemagne notamment).

Enfin la France connaît un taux de surpopulation carcérale qui la place en 5^{ème} position en Europe derrière la Turquie, l'Italie, la Belgique et Chypre, ce qui atteste que malgré un taux d'incarcération la situant dans la moyenne européenne, elle ne dispose pas, à l'évidence, du niveau d'équipement suffisant pour satisfaire ses besoins.

1. L'évolution de la population carcérale

La suroccupation des établissements pénitentiaires est, et reste, structurellement, le problème majeur auquel est confrontée l'administration pénitentiaire.

Si comme il vient d'être dit cette suroccupation est largement due à son sous-

équipement, on peut malgré tout, et parce que l'évolution de la population carcérale est toujours en hausse, tenter de rechercher des causes structurelles sur lesquelles on pourrait agir pour limiter cette trajectoire.

La France comptait au 1er décembre 2021 (dernière statistique disponible à la date de rédaction du rapport), 69 992 détenus pour 60 775 places soit une densité globale moyenne de 115% et de 135,8% en maison d'arrêt.

Pour rappel :

- Au 1er janvier 2015, on comptait 66 270 détenus pour 57 841 places soit une densité de 114,6% qui s'élevait à 134,3% en maison d'arrêt.
- Au 1er janvier 2017, on comptait 68 432 personnes détenues pour 58681 places soit une densité carcérale de 118% qui s'élevait à 142% en maison d'arrêt.

De 2015 à 2021, la population carcérale a donc augmenté de 4,4% quand le nombre de places a parallèlement progressé de 4,3%.

A titre encore d'exemple, en 2011, on comptait 11 038 détenus en « surnombre ». Ils sont passés à 12 653 au 1^{er} octobre 2021 malgré une capacité opérationnelle augmentée de 5384 places pendant la période (soit une progression de 9,7% du nombre de places).

Le principe de l'encellulement individuel, qui a été inscrit dans la loi dès 1875 n'a jamais pu être mis en œuvre dans les faits. Malgré des programmes de construction ambitieux visant à la fois à créer de nouvelles places de détention et à fermer des établissements anciens et vétustes, la question de la suroccupation des établissements pénitentiaires reste en définitive toujours un problème d'actualité.

Au vue de la progression de la population détenue ces cinq dernières années (essentiellement à partir de l'analyse des stocks), les démographes de l'administration pénitentiaire pronostiquent, dans une étude de juin 2020¹, le franchissement du seuil de 76000 détenus en 2025 ; si ce scénario devait se réaliser, le programme de construction nette de 15 000 places en cours devrait donc permettre de parvenir à un taux de détention satisfaisant à l'horizon de 2028, mais à condition que la population carcérale se stabilise à cette hauteur.

Dans leur étude, les démographes estiment que la démographie seule ne permet pas d'expliquer l'évolution à la hausse de la population carcérale en France depuis 2013. Le taux de détention en France a certes augmenté de 20 points en 20 ans, mais il n'a rien d'exceptionnel et correspond au taux moyen européen (106,1 au 1^{er} janvier 2019).

¹ Cahier d'études pénitentiaires et criminologiques n°50 juin 2020.

Pour expliquer la hausse de ces cinq dernières années, les démographes relèvent :

- Qu'entre 2015 et 2019, la hausse du nombre des détenus est essentiellement liée à la hausse des placements en détention provisoire et à l'augmentation de la durée moyenne de détention provisoire qui ont conduit à une augmentation en stock des prévenus. On est ainsi passé de 16 549 prévenus au 1^{er} janvier 2015 à 21 075 au 1^{er} janvier 2020, soit une progression de 27,3% en 5 ans. Parallèlement le nombre des détenus condamnés a stagné.
- Dans la période précédente, (2011-2014) la croissance de la population carcérale était due exclusivement à l'accroissement du nombre des condamnés.

Les variations quantitatives et qualitatives que connaît l'évolution de la population carcérale rendent donc difficile toute tentative de « pilotage » sur des périodes aussi courtes. Au demeurant comme il sera souligné ultérieurement, l'examen du détail de l'évolution du nombre des personnes placées en détention provisoire montre que si le nombre de détenus provisoires a objectivement augmenté ces 5 dernières années c'est surtout du fait de l'accroissement du nombre des prévenus en attente de comparution immédiate (qui a augmenté de 71% quand dans le même temps les détenus provisoires en attente de jugement ont augmenté de 14%).

C'est la raison pour laquelle le groupe de travail s'est attaché à observer l'évolution de la population carcérale sur un temps long, notamment à partir de 2006 car c'est à partir de cette date que la distinction entre personnes écrouées et personnes détenues, dites « hébergées », a été faite.

Ce qui est frappant lorsqu'on examine l'évolution de la population carcérale sur du temps long (15, 20 ans), ce sont les fortes oscillations des flux carcéraux d'une année sur l'autre, même si la tendance haussière est incontestable. Ainsi en 2003 le nombre annuel d'écrous a-t-il été de 81 905 ; après avoir augmenté de façon continue jusqu'en 2007 pour atteindre 90 270, il est redescendu en 2010 à 82 725. Depuis 2011, il augmente de façon continue jusqu'à atteindre 101 824 en 2019.

Comme il vient d'être dit, ce n'est toutefois qu'à partir de 2006 que les statistiques de l'administration pénitentiaire ont permis de distinguer écrous et placements en détention. Il s'en déduit que l'évolution du placement sous écrou n'est pas nécessairement évocatrice d'une évolution de la population détenue (le PSE prend son envol à partir de cette date : moins de 1000 en 2006 contre 13 089 PSE comptabilisés au 1^{er} octobre 2021; ce sont ces dernières qui pèsent le plus sur l'évolution des écrous).

S'agissant des personnes détenues, c'est à dire hébergées : depuis 2006, le nombre de placements en détention a baissé. 81 416 personnes placées en détention en 2006 contre 78 742 en 2019 (- 3%)².

² Notons que pendant la période 2006 - 2019, le nombre des entrées a baissé dans un 1^{er} temps jusqu'à 69 209 en 2010, puis n'a cessé d'augmenter depuis 2011, l'augmentation est de l'ordre de 10% depuis cette date.

En revanche les stocks de détenus au 1^{er} janvier de chaque année sont passés de 58 344 en 2006 à 70 651 en 2020, soit une augmentation de plus de 20% sur la période.

Entre 2011 et 2020 l'augmentation a été de 15%.

L'augmentation des stocks est donc très supérieure (de 5 points) à celle des flux.

Sur le temps long, ce n'est pas l'augmentation des entrées en prison qui expose l'administration pénitentiaire à la surpopulation carcérale, mais le fait que les personnes détenues restent de plus en plus longtemps en détention.

La durée moyenne de détention est passée de 8,3 mois en 2006 à 10,7 mois en 2019.

Cet allongement de la durée de détention est attesté par l'évolution du rapport entre les entrées et les sorties depuis 2006 : si le nombre de sorties annuelles de détention a longtemps été fortement corrélé, en volume et en variation, au nombre des entrées (81233 sorties en 2006 pour 81 416 entrées la même année), depuis 2015, le nombre des sorties annuelles de détention est nettement inférieur aux entrées (64 504 sorties en 2015 pour 73 120 entrées / 70 300 sorties de détention en 2019 pour 78 742 entrées).

Avec un flux de 78 742 entrées en prison en 2019, si la durée de détention était identique à celle de 2006, la France compterait en moyenne 56 432 détenus au lieu de 70 355.

C'est donc bien la durée de séjour en prison, et l'effet stock qu'elle produit, qui sont la cause principale de la surpopulation carcérale.

2. Focus sur la détention provisoire

Au cours de l'année 2006, 56 766 personnes ont été placées en détention provisoire, dont 29 156 dans le cadre d'une information judiciaire (les autres entrent en prison sous le statut de prévenus mais en sortie de comparution immédiate ou en attente de CI).

En 2019, 59 165 personnes ont été placées en détention provisoire au cours de l'année, dont 29 628 dans le cadre d'une information judiciaire.

Sur la période, les placements en détention provisoire ont oscillé entre 25 000 et 29 000 placements annuels.

La situation est un peu différente s'agissant des placements en détention provisoire suite à une comparution immédiate : ils sont passés de 27 796 en 2006 à 29 537 en 2019. S'ils ont fortement baissé jusqu'à 21 259 en 2013, force est de constater qu'ils augmentent de façon continue depuis 2015.

Si en 2020 les entrées en détention provisoire ont baissé, en mois glissant entre le 4^{ème} trimestre 2019 et le 3^{ème} trimestre 2021, elles ont progressé de 10% dans le cadre d'une information judiciaire et de 7% dans le cadre d'une CI.

Sur le temps long, ces 15 dernières années ce ne sont pas les entrées en détention provisoire suite à une information judiciaire qui sont la cause principale de l'augmentation des détenus provisoires, mais bien les entrées suite à une comparution immédiate.

Ce constat est encore confirmé par les dernières statistiques trimestrielles : les prévenus en attente de jugement (hors CI) étaient au nombre de 15 072 le 1^{er} janvier 2020, ils étaient 15 226 le 1^{er} octobre 2021, ce qui atteste d'une certaine stabilité.

Il convient d'observer que le nombre de prévenus en appel, pourvoi ou opposition est passé de 547 au 1^{er} janvier 2020 à 823 au 1^{er} octobre 2021, soit une augmentation de 50%, très certainement due aux conséquences de la grève des avocats puis de la crise sanitaire qui ont entraîné de très nombreux renvois en correctionnel comme dans les procédures d'assises.

3. Qu'en conclure ?

Il est très difficile d'agir sur les entrées en prison ; elles dépendent de multiples facteurs, structurels ou conjoncturels qui rendent l'analyse complexe et varient dans le temps.

Ainsi, sur une période de 30 ans (de 1990 à 2020), les écrous ont-ils baissé de 1997 à 2001 et de 2009 à 2011 ; il est très périlleux d'imputer directement à tel ou tel facteur la baisse sur plusieurs années des écrous. Si la loi présomption d'innocence du 15 juin 2000 sur les détentions provisoires a eu d'évidence un impact en 2001 sur la baisse de la population carcérale, à législation constante, force est de constater que cette baisse ne s'est pas stabilisée et que dès 2002, les écrous sont repartis à la hausse.

Depuis désormais une dizaine d'années, on constate un double mouvement d'accélération dans le traitement des affaires pénales : d'un côté les ordonnances pénales progressent très fortement jusqu'à représenter aujourd'hui plus d'un tiers des décisions de justice, de l'autre les comparutions immédiates augmentent pour représenter 18% des jugements rendus en matière pénale contre 13% en 2012. On ne peut que corréliser cette augmentation des comparutions immédiates avec le prononcé plus fréquent de peines d'emprisonnement assorties d'un mandat de dépôt.

Cette accélération des réponses pénales à la délinquance est un mouvement de fond auquel l'administration pénitentiaire doit s'adapter.

Enfin **dernier focus sur les courtes peines d'emprisonnement** auxquelles on impute habituellement la responsabilité de la surpopulation carcérale. En 1980, 36,8% des condamnés incarcérés exécutaient une peine de moins d'un an. Au 1^{er} janvier 2020, ils

représentaient encore 36,7% des personnes écrouées condamnées.

Cette comparaison masque certes de fortes variations sur la période et surtout le fait que depuis les années 2000 une partie de ces condamnés n'est plus détenue mais seulement écrouée. Toutefois, en 2020 sur les 22 769 personnes écrouées exécutant une peine inférieure à un an, 15 948 étaient effectivement détenues (soit 32,2% des condamnés détenus).

Si le nombre des personnes exécutant des peines inférieures à un an a augmenté depuis 40 ans c'est donc surtout en valeur absolue car en pourcentage ces détenus ont presque toujours représenté un tiers des condamnés détenus.

L'exécution des courtes peines d'emprisonnement s'est massifiée surtout à partir de 2006.

La question qui se pose est alors celle de savoir comment l'administration pénitentiaire et plus largement le ministère de la Justice a appréhendé cette massification depuis 15 ans.

L'essentiel de la réflexion a d'abord porté sur le développement du placement sous surveillance électronique, puis sur la création de peines (contrainte pénale) et mesures d'aménagement de peine (libération sous contrainte) et enfin sur la limitation de la possibilité pour le juge de prononcer des courtes peines d'emprisonnement (loi du 23 mars 2019).

Parallèlement depuis 5 ans est proposée la construction de petits établissements (structures d'accompagnement à la sortie- SAS) permettant d'offrir des modalités de prise en charge plus souples et plus adaptées à l'exécution des courtes peines d'emprisonnement. Ce programme reste toutefois modeste au regard du potentiel des détenus pouvant être concernés ainsi que le révèle le nombre des détenus exécutant de faibles reliquats de peine.

Au 1^{er} octobre 2021 en effet, sur 46 786 personnes condamnées détenues :

- 3071 avaient encore un reliquat de peine de 1 mois à exécuter ;
- 2541 avait un reliquat de 1 à 2 mois ;
- 10 506 avaient un reliquat de 2 à 6 mois ;
- 9 932 avaient un reliquat de 6 mois à un an.

Au total 26 050 personnes détenues avaient un reliquat de peine à exécuter inférieur à un an au 1^{er} octobre 2021. Elles étaient au nombre de 27 176 au 1^{er} janvier 2020 juste avant la crise sanitaire et l'entrée en vigueur de la loi.

La loi « confiance dans l'institution judiciaire » prévoit de nouvelles dispositions pour réduire encore le nombre des condamnés détenus exécutant des courtes peines d'emprisonnement et éviter les « sorties sèches » : son article 9 crée en effet un mécanisme de libération sous contrainte automatique pour les condamnés exécutant une ou plusieurs peines privatives de liberté d'une durée inférieure ou égale à deux ans, lorsqu'ils ont un reliquat de peine à exécuter inférieur ou égal à trois mois.

Selon l'étude d'impact réalisée pour l'application de ce texte, 6000 détenus en moyenne à un temps T seraient concernés, intégration faite des exceptions prévues par le texte (relatives aux faits commis, au comportement du détenu ou à l'impossibilité d'hébergement).

Ces nouvelles dispositions, malgré le principe d'automaticité qu'elles comportent, devraient accroître les charges de travail des SPIP et JAP pour l'examen des situations individuelles qui devront avoir lieu au cours des commissions d'application des peines (l'étude d'impact indique à cet égard que celles-ci devraient être à terme dématérialisées).

La libération sous contrainte devient donc le principal outil de régulation carcérale :

- Pour les condamnés à une ou plusieurs peines privatives de liberté d'une durée totale inférieure ou égale à 5 ans qui ont exécuté les deux tiers de la peine à subir (soit sous déduction des remises de peine) ;
- Pour les condamnés à une peine inférieure ou égale à deux ans qui n'ont plus qu'un reliquat de trois mois à exécuter.

L'étude d'impact précitée indique encore que la libération sous contrainte prévue par la loi du 15 août 2014 modifiée par la loi du 23 mars 2019 n'a pas eu l'effet escompté sur la limitation des sorties sèches, et ce, en dépit d'une augmentation progressive des mesures octroyées (664 étaient prises en charge par les services pénitentiaires d'insertion et de probation au 1^{er} janvier 2016 contre 1408 au 1^{er} janvier 2021).

D'après le baromètre pénitentiaire OPEF-Mensuel, au 1^{er} décembre 2021, 16 821 condamnés détenus étaient éligibles à la libération sous contrainte dont 12 529 exécutant une peine inférieure ou égale à 2 ans. Au 1^{er} décembre 2020, ces chiffres étaient de 13 737 et 9581, ce qui atteste d'une augmentation non négligeable des condamnés exécutant des courtes peines entre 2020 et 2021.

4. Quel est l'impact des dispositions de la loi du 23 mars 2019 sur le prononcé des courtes peines d'emprisonnement ?

Le premier constat qui peut être fait sur le nombre des personnes détenues en exécution d'une courte peine d'emprisonnement depuis l'entrée en vigueur du « bloc peine » de la loi du 23 mars 2019, est que le nombre de condamnés correctionnels entrés en exécution d'une peine inférieure ou égale à 6 mois a nettement diminué. Ils représentaient 17,5% des condamnés entrés en détention au cours du dernier trimestre 2019. Ils ne représentent plus que 12% de ceux-ci au cours du 3^{ème} trimestre 2021, ce qui signifie qu'il y a objectivement une baisse des peines fermes inférieures à 6 mois ramenées à exécution depuis la fin 2019. Il est toutefois probable que cette baisse soit plus la conséquence de la crise sanitaire que de l'entrée en vigueur de la loi.

Le nombre des entrées en comparution immédiate augmente sensiblement comme il a déjà été dit. Les détenus entrés selon la procédure de comparution immédiate représentaient 39,5% des entrées au cours du 3^{ème} trimestre 2019, ils représentent au troisième trimestre 2021, 44% du nombre total des entrées. Entre le 1^{er} janvier 2020 et le 1^{er} octobre 2021, le nombre de détenus entrés dans le cadre d'une procédure de comparution immédiate a augmenté de près de 14%. Nous ne disposons pas à la date de rédaction de ce rapport des statistiques 2021 des taux de réponse pénale mais il convient d'observer que sur la période 2010-2019, les poursuites en comparution immédiate ont augmenté de 11,44%. Il ne semble pas que cette tendance se ralentisse.

Entre 2019 et 2021, il convient encore de noter que si le nombre de peines prononcées de 1 à 6 mois a baissé de 14%, celles de 6 mois à 1 an a augmenté de 20% et celles de 1 à 2 ans de 3%. Il y a donc bien un allongement de la durée des peines prononcées qui favorise les effets de stock ; le quantum moyen des peines prononcées a augmenté de 11% depuis 2019.

L'examen des placements sous écrou sans hébergement permet toutefois de constater que l'entrée en vigueur de la loi a eu un impact réel sur le nombre de condamnés en aménagement de peine.

En effet, à l'analyse de la statistique mensuelle de novembre 2021, il apparaît que le nombre de condamnés sous écrou non détenus (ou non hébergés) était de 13 746 contre 12 184 au 1^{er} janvier 2020 avant la crise sanitaire et l'entrée en vigueur de la loi (soit une augmentation de près de 13% sur la période).

De même il ressort des statistiques comparées 2019-2020 et 2021 sur la période de janvier à octobre que le nombre des aménagements de peine prononcés ab initio a progressé de 433% sur la période passant de 2321 en 2019 à 12 370 en 2021.

Parallèlement l'activité des juges de l'application des peines, en matière d'aménagement de peine, a baissé de 14% pendant cette même période.

Il est donc difficile à ce stade de conclure que la loi du 23 mars 2019 a eu un effet de bascule de la détention vers le milieu ouvert. Le nombre de détenus a très sensiblement augmenté entre 2020 et 2021 alors que combinée à la crise sanitaire, l'entrée en vigueur de la loi aurait dû en limiter la progression.

Au 1^{er} décembre 2021, la France comptait 69 992 détenus contre 62 980 au 1^{er} décembre 2020.

Ce constat est également corrélé à l'évolution de la population des personnes placées sous main de justice en milieu ouvert. Depuis 1980 le nombre des personnes suivies en milieu ouvert est passé de 71 210 à 165 907 (soit une progression de 132% quand le nombre de personnes écrouées en parallèle croissait de 124%).

Plus près de nous, en 2006, le nombre des personnes suivies en milieu ouvert au 1^{er} janvier était de 146 567. La progression 2006-2021 a donc été de 13% quand elle a été de 20% pour les détenus. Entre 2006 et aujourd'hui, ce sont principalement les sursis-TIG et les

mesures de suivi socio-judiciaire qui ont très sensiblement progressé.

Au 1^{er} décembre 2021, si on fait le cumul des mesures de SME et contraintes pénales encore en cours ainsi que des sursis probatoires mis à exécution depuis mars 2020, 135728 mesures sont en cours d'exécution, 23 777 TIG et sursis TIG, 4492 libérations conditionnelles, 1400 libérations sous contrainte, 982 DDSE peine. C'est dire si la libération sous contrainte et la DDSE peine restent encore très marginales alors que la loi du 23 mars 2019 avait pour objet de les promouvoir. Il faut néanmoins faire preuve de prudence dans l'analyse faute de disposer du nombre de décisions d'aménagement de peine rendues dans le cadre de la procédure de libération sous contrainte. S'agissant de mesures dont la durée est relativement brève (de quelques semaines à 6 mois), les données « en stock » ne peuvent rendre compte du poids réel de cette mesure dans les aménagements de peine prononcés.

5. Les options du groupe de travail

Compte tenu de l'ensemble des éléments analysés ci-dessus, qui attestent que la régulation carcérale par la loi reste délicate et très incertaine quant à ses résultats, le groupe de travail a recherché, dans le court délai qui lui était imparti, des voies d'amélioration possibles à la fois en termes de prise en charges des personnes placées sous main de Justice et en termes de lisibilité de notre système d'exécution des peines.

Partant du constat très pragmatique que la France n'est ni l'Allemagne, ni les Pays Bas dans sa manière de répondre aux incivilités et à la délinquance (question qui justifierait au demeurant une étude approfondie pour comprendre les ressorts de la baisse de la population carcérale dans ces deux pays), le groupe de travail n'a pas opté pour des propositions radicales en termes d'interdiction des courtes peines d'emprisonnement.

Si l'une de ses réflexions est allée jusqu'à proposer de supprimer les peines inférieures à un an, le groupe a bien conscience qu'au regard de l'augmentation de la violence et du sentiment d'un certain laxisme des juges, exprimé par les Français, cette proposition serait peu crédible et au demeurant risquée en termes de prévention de la récidive, en l'état des capacités de prise en charge de l'administration pénitentiaire.

C'est la raison pour laquelle il est resté au plus près de ce qui lui est apparu raisonnable en termes de faisabilité et d'acceptabilité.

Il a également pris en considération une attente, très majoritairement exprimée par les français de voir plus largement développées les alternatives à l'incarcération. Cette attente, alors que la France est le deuxième pays d'Europe après l'Angleterre s'agissant du nombre de personnes condamnées suivies en milieu ouvert, peut au demeurant surprendre ; elle démontre que cet important secteur d'activité de l'administration pénitentiaire est très peu visible pour nos concitoyens, tant la perception de l'action de cette administration reste dominée par l'état de ses prisons.

Compte tenu du temps imparti pour mener ses travaux, le groupe de travail s'est

essentiellement donné pour objectif de proposer une approche globale, systémique. C'est plus une feuille de route qu'il propose, que des réformes dont il aurait examiné tous les détails et la faisabilité technique.

Il s'est donc d'abord interrogé sur la possibilité de développer une prise en charge plus structurée en milieu ouvert pour que puissent être proposées aux juridictions de jugement des peines alternatives à l'incarcération qui garantissent plus, ou mieux, **un contrôle étroit et rapidement mis en œuvre des personnes présentant des risques de récidive.**

L'idée partagée par le groupe de travail est qu'il faut faire le constat que les choix qui ont été faits pour tenter de réguler la population carcérale par la loi n'ont pas atteint les résultats escomptés et qu'il convient désormais de développer de façon plus volontariste les dispositifs de prise en charge et de renforcer l'action des personnels, **bref qu'il faut changer de paradigme et s'intéresser à la prévention de la récidive plus qu'à la régulation des flux.**

Sur ce point, le groupe de travail s'est montré très dubitatif sur la mise en œuvre de la libération sous contrainte automatique pour les reliquats de moins de 3 mois si en amont comme en aval de l'élargissement, un travail de fond n'est pas sérieusement mené avec les condamnés.

A cette fin il préconise quelques mesures phare :

- La création d'une agence de la probation et de la prévention de la récidive (fiche 1) ;
- Une redéfinition des missions du SPIP (fiche 2)
- La création d'un corps d'officiers de probation (fiche 3) ;
- La généralisation des programmes de prise en charge de type *RBR* et *Parcours*, et le développement des programmes inspirés du modèle « *Good lives Model* » (fiche 4) ;
- Le développement de la justice résolutive de problème, en matière présentencielle comme postsentencielle (fiche 5) ;
- Une implication plus forte des procureurs de la République, au côté des SPIP pour développer des dispositifs de prévention de la récidive (fiche 6) ;
- Une plus forte mobilisation de la société civile (fiche 7) ;
- Le développement de la capacité de l'AP à évaluer les politiques publiques de prévention de la délinquance (fiche 8) ;
- Une meilleure prise en compte de la place de la victime dans le suivi probatoire (fiche 9).

Il a ensuite estimé qu'il était nécessaire de développer une action beaucoup plus ambitieuse en faveur des **sorties anticipées de prison**. Plus de 70% des condamnés détenus sortent de détention sans aménagement de peine. Si beaucoup de propositions et de réformes ont été faites en ce sens, force est de constater qu'elles n'ont pas abouti aux résultats escomptés. Le groupe de travail a fait le constat que le droit de l'exécution des peines était devenu d'une grande complexité et que la réforme du 23 mars 2019, loin de simplifier les processus d'aménagement des peines, les avait au contraire rendus plus

difficiles à mettre en œuvre et avait surtout rendu la phase de jugement inutilement complexe dans le choix de la peine.

Le groupe de travail estime que le temps du jugement n'est pas celui de l'aménagement de la peine de sorte qu'il propose de revenir sur le « bloc peine », de simplifier l'échelle des peines et de confier au JAP un rôle renforcé dans l'individualisation et l'aménagement des peines, dans la perspective d'un développement de la justice résolutive de problèmes, permettant au juge de l'application des peines d'animer, principalement pour les condamnés présentant les risques de récidive les plus élevés, la stratégie de prise en charge.

Cette proposition nécessite plusieurs réformes et réorganisations :

- Une réforme a minima de l'application des peines et dans une seconde option une remise en cause du bloc peine (fiche 10) ;
- Un investissement renforcé du temps de détention (fiche 11) ;
- Une réforme de l'expertise (fiche 12).
- Des systèmes d'information du ministère repensés afin de faciliter les échanges entre les acteurs et l'évaluation de la récidive (fiche 13).

S'agissant des prévenus, le groupe de travail est resté très modeste du fait des travaux conduits parallèlement par l'atelier chargé de la procédure pénale. Il s'est toutefois attaché à proposer quelques évolutions de nature à développer des dispositifs alternatifs à la détention provisoire. La loi confiance dans l'institution judiciaire prévoit de nouvelles dispositions de nature à développer l'assignation à résidence sous surveillance électronique ; le groupe a également recherché à favoriser cette mesure ab initio (fiche 14).

Il est encore apparu au groupe de travail qu'il y avait lieu désormais de prévoir un dispositif pérenne de gestion de crise, permettant de répondre à des situations de sureffectivité majeure des maisons d'arrêt dans l'attente d'un parc pénitentiaire adapté aux besoins des juridictions. Ce dispositif permettrait, en sus de celui mis en place sur les conditions indignes de détention, de ne pas mettre en péril le travail réalisé dans les maisons d'arrêt par les personnels et pourrait permettre à la France d'éviter de nouvelles condamnations de la CEDH (fiche 15).

Le groupe n'a pas en revanche fait de préconisations très précises s'agissant des besoins de constructions de nouveaux établissements pénitentiaires, en l'état du programme de construction en cours qui reste absolument indispensable pour satisfaire les besoins des juridictions et décompresser les maisons d'arrêt. Il lui est toutefois apparu souhaitable qu'au regard de l'enjeu que constituent les courtes peines d'emprisonnement, les établissements soient mieux structurés pour les accueillir et offrir ainsi un dispositif de prise en charge plus réactif, notamment sur le modèle des SAS (structures d'accompagnement à la sortie) en cours de développement.

Il n'a pas non plus examiné l'épineuse question de la gestion des longues peines malgré tout l'intérêt qu'il y aurait à engager à nouveau une réflexion approfondie sur la prise en charge de ces condamnés et les conditions de leur sortie de prison.

Enfin, le groupe de travail a été attentif à l'évolution des métiers au sein de l'administration pénitentiaire, largement évoquée par les organisations syndicales auditionnées. Il lui est notamment apparu nécessaire que la diversification des métiers de la surveillance soit accompagnée d'un dispositif de formation renforcé. Si l'ENAP à Agen doit demeurer la maison mère de la formation initiale et de la réflexion prospective sur les métiers, avec plus de 40 000 agents aujourd'hui, l'institution doit se doter de centres de formation déconcentrés offrant une capacité de formation continue démultipliée. Notamment la proposition de développer une filière de la surveillance en milieu ouvert passera nécessairement par un dispositif de formation continue plus agile et plus proche du terrain.

Les fiches qui suivent sont issues des réflexions menées collectivement mais doivent également beaucoup à la forte contribution personnelle des membres du groupe dont il faut souligner l'implication sans faille tout au long de cette réflexion. Elles livrent des développements plus approfondis sur chacune des thématiques traitées.

Un tableau « Analyse des contributions » est également joint en annexe. Il synthétise les débats, avis et observations formulés par le groupe sur les principales contributions émanant des différentes consultations initiées dans le cadre des EGJ auprès des citoyens, détenus, juridictions et services du ministère et de leurs partenaires³. La plupart des contributions ont reçues un avis favorable, certaines ayant été reprises dans les propositions du groupe.

Que soient enfin infiniment remerciés les deux inspecteurs de l'IGJ et le directeur des services pénitentiaires mis à disposition du groupe de travail pour leur soutien méthodologique et le travail de relecture qu'ils ont réalisé.

³ Plus de 2.000 contributions entrant dans le champ du groupe de travail « justice pénitentiaire et de réinsertion » ont été recensées. Ces propositions provenaient de la plateforme parlonsjustice.fr (accessible aux citoyens et partenaires tels que : avocats, police, gendarmerie, associations, organisations professionnelles), des ateliers locaux initiés dans plus de 250 juridictions et services du ministère, de la consultation réalisée auprès des personnes détenues ou encore des contributions remises directement au groupe de travail.



Groupe thématique : justice pénitentiaire et réinsertion

PROPOSITION N° 1

Repenser la place institutionnelle des services de probation en France

Proposition envisagée

Il est préconisé par le groupe d'experts la **création d'une agence de la probation** rattachée à la direction de l'administration pénitentiaire.

Enjeux/Constats/Problématique

L'enjeu de la probation, et plus généralement des peines exécutées en milieu ouvert ou des sorties encadrées dans la perspective d'une meilleure prévention de la récidive a été réaffirmé avec force lors de la conférence de consensus de la prévention de la récidive dont les recommandations ont inspiré la loi de prévention de la récidive et d'individualisation des peines du 15 août 2014 puis la loi de programmation et de réforme pour la justice dans son « bloc peine » du 23 mars 2019 et plus récemment la loi confiance dans l'institution judiciaire.

Sans préjudice d'une nouvelle analyse juridique plus approfondie, la création d'une agence regroupant les missions de contrôle et de suivi individualisé des personnes placées sous-main de Justice ne paraît pas contraire aux missions régaliennes de l'administration pénitentiaire, la question ayant été tranchée à l'occasion de l'élaboration de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 en faveur du **caractère non régalien de cette fonction**.

En effet, la rédaction finale de l'alinéa 2 de l'article 3 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009¹ concernant les fonctions assurées par l'administration pénitentiaire [de

¹ Alinéa 2 de l'article 3 de la loi pénitentiaire : « Les fonctions de direction, de surveillance et de greffe des établissements pénitentiaires sont assurées par l'administration pénitentiaires. Les

direction, de surveillance et de greffe des établissements pénitentiaires] a été précédée d'un examen en opportunité de l'inscription ou non dans leur périmètre de la mission d'insertion et de probation. Ce sujet a été largement débattu au Sénat et à l'Assemblée Nationale. Le Sénat a ainsi rejeté deux amendements qui visaient à réserver à l'administration pénitentiaire une compétence exclusive pour l'exercice des missions d'insertion et de probation, au motif qu'ils étaient en contradiction avec la possibilité de mise en œuvre de la gestion déléguée et l'intervention du secteur associatif en milieu ouvert (notamment dans le cadre du contrôle judiciaire).

Cette question a toutefois fait l'objet d'un avis de la commission nationale consultative des droits de l'homme en date du 6 novembre 2008, la CNCDH recommandant (recommandation n°2) « que la loi énonce le principe selon lequel les fonctions d'insertion et de réinsertion sont assurées sous le contrôle des agents de droit public ».

Dans sa recommandation n°3 la conférence de consensus préconisait déjà de réfléchir à la création d'une direction de la probation au ministère de la justice.

Elle fondait alors ses recommandations sur un double constat d'inefficacité de la politique d'exécution des peines et de défaut d'expertise suffisante de la conduite du processus de suivi d'un probationnaire.

La mise en œuvre des peines en milieu ouvert comme le caractère plus systématique souhaité des libérations anticipées et encadrées ne pouvaient selon elle constituer une politique nationale ambitieuse sans être portée par une organisation décisive sur des points essentiels : l'opérationnalité et la fluidité entre milieu fermé et milieu ouvert, l'expertise, l'animation de réseaux et des résultats mesurables.

En ce sens, la création des SPIP par décret en 1999², poursuivait déjà deux objectifs : d'une part de permettre la continuité de la prise en charge des personnes placées sous-main de justice entre le milieu fermé et le milieu ouvert, d'autre part de mieux identifier la politique d'insertion de l'administration pénitentiaire auprès des partenaires institutionnels locaux (préfecture, conseil départemental, direction des services de l'Etat, ...).

On ne peut que constater que malgré tous les efforts faits depuis 20 ans, le fonctionnement de l'administration pénitentiaire reste largement dominé et « corseté » par l'activité des établissements et la maîtrise de ses risques, au détriment du pilotage stratégique et opérationnel de la mission d'insertion et de probation.

Notamment, la démonstration n'est pas faite aujourd'hui que la création d'une sous-direction de l'insertion et de la probation au sein de la direction de l'administration pénitentiaire suffise à répondre aux enjeux d'efficacité et d'efficience du milieu ouvert dont il est attendu qu'il offre une véritable alternative à l'incarcération.

autres fonctions peuvent être confiées à des personnes de droit public ou privé bénéficiant d'une habilitation dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat ».

² Décret n° 99-276 du 13 avril 1999.

La manifestation la plus criante de cette insuffisance est la création de l'agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle (ATIGIP) en décembre 2018 pour promouvoir et développer le travail d'intérêt général et les parcours professionnels en détention.

C'est pourquoi est envisagée ici l'hypothèse d'une alternative au schéma administratif « classique » avec la création d'une agence de la prévention de la récidive et de la probation qui pourrait au demeurant absorber l'ATIGIP.

Il convient de rappeler que l'autonomie des agences vis-à-vis de l'Etat est encadrée. En effet, si l'agence jouit d'une importante autonomie dans son fonctionnement, elle reçoit néanmoins des instructions du pouvoir exécutif qui peut nommer et révoquer son dirigeant et assurer un contrôle de gestion. Les dirigeants d'agence sont nommés et révocables par l'administration centrale.

L'agence structure le domaine dans lequel elle intervient. Ce rôle structurant peut se manifester par l'exercice d'un rôle normatif, financier ou d'expertise.

Les agences sont de plusieurs natures :

- Les agences de production et de prestations de services se caractérisent par la dimension très opérationnelle de leurs missions. Les plus nombreuses exercent directement une mission de service aux usagers et correspondent le mieux au schéma théorique selon lequel l'Etat délègue ses tâches de « production », afin de se recentrer sur son rôle stratégique ;
- Les agences d'expertise composée principalement d'experts sont chargées de développer la recherche et formulent à l'Etat un certain nombre de propositions et de préconisations ;
- Les agences d'animation de réseaux concourent par leurs actions à la structuration d'un secteur, sans pour autant exercer un pouvoir normatif ou un rôle opérationnel ;
- Enfin, certaines agences peuvent avoir un objet mixte ; telle est le cas de l'ATIGIP qui anime un réseau et gère également le service de l'emploi pénitentiaire avec ses 48 ateliers de production répartis dans 27 établissements pénitentiaires.

Une agence de la prévention de la récidive et de la probation emprunterait à tous ces modèles pour répondre à ces objectifs : production de services « de protection de la société », expertise, recherche et animation de réseaux.

Détail de la proposition / Mode opératoire

Le groupe de travail propose de :

1.1 Créer une agence de la prévention de la récidive et de la probation compétente tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé

Maintenue sous l'autorité de l'administration pénitentiaire, elle bénéficierait néanmoins :

- ✓ D'une plus grande souplesse en matière de recrutement ;
- ✓ D'un positionnement interministériel plus affirmé ;
- ✓ D'un conseil d'administration ;
- ✓ D'un conseil scientifique ;
- ✓ D'un « décentrage » par rapport au poids de la gestion carcérale.

1.2 Définir la nature juridique de l'agence selon deux possibilités

- ✓ Etablissement public administratif : Il bénéficierait d'une autonomie dans la gestion des RH et des budgets, disposerait de son propre conseil d'administration et offrirait davantage de souplesse dans son fonctionnement. Il pourrait mobiliser des crédits européens et faire preuve d'innovations ;
- ✓ Service à compétence nationale : central, rattaché au ministère de la Justice mais dont le budget dépendrait de l'AP.

1.3 Décliner l'agence sur le territoire au travers de délégations régionales dotées d'une direction propre³

1.4 Redéfinir l'organigramme de référence et l'articulation entre la DAP (avenir de la sous-direction insertion et probation), les DISP (avenir des départements des politiques publiques et de prévention de la récidive), les établissements pénitentiaires et les fonctions supports (SG)

1.5 Accompagner le changement auprès des trois échelons (central, régional et local)

³ Parangonage : le Royaume-Uni a créé 12 agences régionales de la probation lors de la réforme de juin 2021. La Finlande a opté pour une agence des prisons et des services de probation avec une direction propre à chaque mission.

Freins éventuels

- Il est à prévoir une certaine inquiétude des personnels sur les questions portant sur le statut des agents qui composeront les services de l'agence et les valeurs sous-tendant l'exercice de ces missions. La création d'une telle agence peut représenter un « séisme » pour des personnels de la filière insertion et probation qui se sont engagés au sein du ministère de la justice en qualité de fonctionnaires.
- Les personnels de direction et de surveillance exerçant en milieu fermé exprimeront certainement leur inquiétude de voir à terme la conduite des politiques publiques impactant également le milieu fermé et la prise en charge des publics sur le plan de l'accompagnement psycho-social quitter l'autorité hiérarchique directe de la direction de l'administration pénitentiaire. En contrepartie, les établissements pourraient cependant récupérer la conduite des activités socioculturelles et sportives parfois désinvestie par manque de temps par les SPIP.
- Le point de vigilance le plus important apparaît être celui de la coordination et du pilotage de l'agence. La direction de l'administration pénitentiaire devra assurer un suivi rigoureux de l'agence et se saisir des instruments de pilotage habituellement utilisés, tels que le contrat pluriannuel d'objectifs.
- La création d'une agence de la probation ne devrait pas replier les missions de la DAP aux seules missions sécuritaires et de gestion de la détention. Il sera donc nécessaire de veiller à ce que l'objectif d'évolution des métiers, notamment de la surveillance, vers des méthodes d'accompagnement innovantes de prévention de la récidive, soit maintenu en cohérence avec l'évolution des pratiques professionnelles des personnels d'insertion et de probation.

Bénéfices envisagés

- L'apport d'un professionnalisme réel et la construction d'une identité plus forte de ces services et de leurs missions.
- Une capacité accrue à recruter et à mobiliser des experts par une gestion plus souple des recrutements. L'agence pourrait véhiculer une image plus dynamique et moins « bureaucratique » que l'administration centrale ou les directions interrégionales, grâce notamment à l'existence en son sein d'un conseil scientifique.
- Une meilleure implication des « parties prenantes » mobilisées pour la réinsertion des personnes placées sous-main de Justice. Ces « parties prenantes » pourraient ainsi participer à la gouvernance de l'agence dotée de la personnalité morale, en étant représentées à son conseil d'administration.
- Elle constituerait une réelle opportunité de l'implication interministérielle, de la société civile, des collectivités territoriales par la participation de leurs représentants

à sa gouvernance, dès lors que lui serait appliqué le principe de dissociation entre un conseil de surveillance centré sur la stratégie de l'agence et un conseil d'orientation en amont : lieu permanent d'études et de concertation entre les acteurs du champ de la prévention de la récidive en vue de faire des propositions stratégiques au conseil de surveillance.



Groupe thématique : justice pénitentiaire et réinsertion

PROPOSITION N° 2

Redéfinir les missions du SPIP

Proposition envisagée

Il s'agit de structurer davantage l'intervention du SPIP, en le positionnant en priorité sur l'évaluation du risque de récidive et la conception de programmes de prise en charge adaptés aux problématiques de chaque probationnaire. La prise en charge pourrait en outre être déléguée par le SPIP à un secteur associatif habilité en fonction du diagnostic préalablement posé.

Enjeux/Constats/Problématique

Services créés récemment¹, les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) ont pour mission de prévenir la récidive et favoriser la réinsertion des personnes placées sous-main de justice.

Dotés depuis 2018 d'un référentiel (RPO1)² et d'équipes pluridisciplinaires, les SPIP sont désormais tenus de déployer des méthodes d'intervention reconnues par la recherche internationale en matière de prévention de la récidive. Leurs missions ont également été renforcées par les réformes de procédure pénale votées ces dernières années notamment dans le domaine pré-sentenciel.

¹ Décret n° 99-276 du 13 avril 1999 modifiant le code de procédure pénale et portant création des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

² Référentiel des Pratiques Opérationnelles n°1 – la méthodologie de l'intervention des SPIP (avril 2018).

Il convient toutefois de constater que leur action est jugée insuffisante dans les différents rapports d'inspection ou de la cour des comptes dont ils ont fait l'objet³.

Alors que le milieu ouvert comprend plus de risques⁴ que le milieu fermé, les prises en charge ne sont pas suffisamment structurées et « rassurantes » pour les juges correctionnels qui optent plus volontiers pour des peines d'emprisonnement offrant une réponse immédiate, lorsque les condamnés présentent à leurs yeux des profils difficiles.

Compte tenu du rôle des SPIP dans le processus d'exécution des peines, il est indispensable que les autorités judiciaires puissent identifier clairement le contenu qui sera donné à l'exécution de la peine, notamment en milieu ouvert.

Détail de la proposition / Mode opératoire

2.1 Réaffirmer et renforcer le rôle du SPIP en matière d'évaluation du risque de récidive en développant un outil d'évaluation actuarielle et en généralisant la présence des psychologues dans tous les services

2.2 Développer le rôle de conception de programme⁵

Les CPIP deviendraient de vrais experts de la conception de programmes et de la coordination du parcours des PPSMJ.

Afin d'y parvenir l'accent pourrait désormais⁶ être mis sur une formation à la conception de programmes à destination des publics, à l'instar des programmes parcours, PPR, programmes courtes peines, programmes sortants.

2.3 Externaliser une partie de l'activité des SPIP en distinguant ce qui relève de la sphère de la conception et du travail criminologique de ce qui ressort de la prise en charge socio-éducative

Il s'agit de permettre au SPIP, en post-sentenciel, de déléguer une partie de son activité au secteur associatif.

L'évolution proposée des missions du SPIP vers l'évaluation criminologique et la conception de parcours et de programmes conduisent à proposer une possible

³ Rapport de la Cour des comptes, 2006 et 2010 ; rapport de l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) de 2006 ; rapport conjoint IGF – IGSJ, juillet 2011.

⁴ Les opportunités de récidive en milieu ouvert sont plus nombreuses compte tenu du contrôle social moins important qu'il permet comparativement au milieu fermé et de la complexité de l'évaluation individuelle du risque de récidive.

⁵ Cf. Fiche n° 4 : Développer l'offre de programme et systématiser leur intégration dans le parcours du condamné.

⁶ Ces dernières années, les CPIP ont été formés à l'évaluation.

délégation de certaines activités relevant de l'**accompagnement socio-éducatif** (ex : accès aux droits, insertion socio professionnelle) ou **médico-social** (ex : groupes de parole à visée thérapeutique, orientation vers des soins en addictologie) au secteur associatif, tel que cela peut d'ores-et-déjà se pratiquer dans le cadre de dispositifs d'accompagnement individuels renforcés, du contrôle judiciaire avec placement probatoire ou de placements extérieurs.

Le SPIP se concentrerait sur sa mission d'évaluation et de conception de parcours et de programmes et pourrait confier la réalisation, sous sa supervision, de missions ne relevant pas de son expertise directe au secteur associatif.

Le secteur associatif interviendrait en soutien de l'intervention des SPIP et de manière complémentaire en se voyant délégué le suivi social intensif, la mise en œuvre de programmes définis par le SPIP ou la prise en charge des victimes dans le cadre des enquêtes préalables à la sortie des infracteurs sexuels ou des auteurs de violences conjugales, par exemple.

Conditions de mise en œuvre :

2.4 Augmenter la dotation budgétaire des SPIP

Ceux-ci doivent pouvoir disposer de budgets propres leur permettant de financer ou de participer aux financements croisés de prise en charge par le milieu associatif de suivis intensifs et individualisés.

2.5 Augmenter les effectifs de CPIP afin de tendre vers le ratio d'un agent pour 60 personnes suivies

2.6 Recruter des psychologues cliniciens afin d'assurer le suivi individuel des probationnaires

Ces psychologues viendraient en soutien des CPIP dans la mise en œuvre des obligations de soin.

2.7 Elaborer une doctrine de travail répartissant les rôles entre le SPIP et les associations

L'élaboration d'un protocole national pouvant être dupliqué et adapté localement permettrait de clarifier la répartition des rôles dans la prise en charge des personnes suivies. Les magistrats mandants pourraient être associés à leur élaboration et signature.

2.8 Créer une culture commune et non concurrentielle entre associations et SPIP

2.9 Mettre en place une procédure d'habilitation des associations à l'image de ce qui se pratique pour les structures de placement extérieur

Freins éventuels

- L'attachement de certains CPIP à la mission d'accompagnement social.
- La crainte d'une « libéralisation de la probation », perçue comme un service public régalien.
- Risque de difficulté pour la DAP à contrôler les prises en charge proposées par les associations.
- Prise en charge compartimentée nuisant à une cohérence générale.

Bénéfices envisagés

- Montée en compétence du SPIP en matière d'évaluation, grâce à un outil normé, scientifique, lisible et visible par les autorités judiciaires.
- Meilleure lisibilité de l'offre de service du SPIP par les magistrats et le public.
- Rassurance des magistrats mandants sur une prise en charge effective (cf plan d'actions formalisé).
- Augmentation de l'offre de prises en charge du SPIP en mobilisant les compétences du réseau partenarial.
- Complémentarité des interventions entre service public et secteur associatif.
- Souplesse, disponibilité et technicité des travailleurs sociaux des associations en matière de dispositifs d'insertion de droit commun.



Groupe thématique : justice pénitentiaire et réinsertion

PROPOSITION N° 3

Faire évoluer le métier de surveillant

Proposition envisagée

Il s'agit de faire évoluer le métier de surveillant pénitentiaire en affirmant son rôle en matière d'accompagnement vers la réinsertion des personnes qui lui sont confiées.

Enjeux/Constats/Problématique

Les personnels de surveillance, représentent aujourd'hui 70 % des effectifs de l'administration pénitentiaire.

La **surveillance de la détention** constitue en grande partie la réalité quotidienne de la plupart de ces agents même si des réformes successives ont déjà permis une extension de leurs compétences et une diversification de leurs missions (*pôles de rattachement des extractions judiciaires, renseignement pénitentiaire, équipes régionales d'intervention et de sécurité, équipes locales de sécurité pénitentiaire, équipes de sécurité des unités hospitalières, surveillant en charge des DDSE au sein des SPIP*).

Si le rôle des surveillants évolue lentement dans les attributions qu'ils exercent au sein des établissements pénitentiaires, la création de nouveaux régimes de détention (modules de respect) et la doctrine du surveillant-acteur conduisent progressivement à ce que leur rôle d'**interlocuteurs privilégiés des personnes détenues** soit mieux reconnu et à ce qu'ils soient **davantage associés à leur prise en charge**.

Développer la mission d'accompagnement vers la réinsertion du surveillant permettrait d'enrichir leur déroulement de carrière, de diversifier leur métier, de décroiser le milieu fermé et de renforcer le volet contrôle de la probation.

La note DAP du 16 novembre 2018, qui précise le rôle du « surveillant-acteur » pourrait représenter le socle sur lequel s'appuyer afin de déterminer le rôle et le métier du

surveillant aussi bien en milieu ouvert que fermé.

Détail de la proposition / Mode opératoire

3.1 Renforcer le rôle du surveillant en matière d'évaluation des personnes détenues et de participation aux instances pluridisciplinaires et à la CAP.

Leur présence au sein des commissions pluridisciplinaires uniques (parcours d'exécution de peines, Commissions Arrivants, ...) et des commissions d'application des peines représenterait une véritable plus-value pour une bonne connaissance de la personne détenue.

3.2 Permettre aux surveillants de contribuer à la préparation, l'accompagnement, la co-animation et la surveillance des actions de prévention de la récidive (PPR, groupes de parole, stages de citoyenneté, actions d'insertion, TIG collectif, actions d'insertions en milieu ouvert, ...).

L'intervention des personnels de surveillance auprès des personnes détenues doit évoluer et permettre une participation plus active dans la prise en charge du public. Ils pourraient par exemple participer à l'animation, avec des CPIP, des groupes de parole ou des actions collectives¹.

3.3 Confier aux surveillants le contrôle des obligations des probationnaires

La fiche de poste des personnels de surveillance en milieu ouvert pourrait intégrer de nouveaux champs d'intervention. Il serait alors nécessaire d'ériger une doctrine en matière de vérification des informations fournies par le probationnaire².

3.4 Renforcer le contrôle de la surveillance électronique pour dépasser la seule dimension technique

Ce rôle des personnels de surveillance en milieu ouvert pourrait consister en une veille du cadre des mesures de DDSE avec actions sur le contrôle des horaires d'assignation, propositions de modifications sur production de justificatifs...

Il participerait plus activement au contrôle physique des placés pendant les horaires d'assignation, notamment en cas de doute et contribuerait ainsi à renforcer le contrôle des peines de probation et leur réactivité.

3.5 Faire du surveillant un agent de liaison entre le SPIP et les forces de l'ordre.

¹ Cf. Fiche n° 4 : Développer l'offre de programme et systématiser leur intégration dans le parcours du condamné : exemple du dispositif RESPIRE (gestion de l'impulsivité) mené au sein de la DISP de Rennes.

² Vérification de la fiabilité des informations employeur, recueil de justificatifs, réalisation de visites à domicile, contrôles de l'exécution des peines de TIG, ...

Les SPIP sont peu identifiés par les forces de sécurité intérieure. La présence d'une équipe de surveillants en charge du contrôle de l'effectivité de certaines obligations permettrait de tisser un lien plus étroit entre les deux services.³

Conditions de mise en œuvre

3.6 Adapter la formation initiale et continue des surveillants aux besoins de l'insertion et de la probation (création de modules sur la méthodologie de l'évaluation, la conduite des entretiens avec les personnes détenues, la rédaction des synthèses écrites, l'intervention au sein des instances pluridisciplinaires, la méthodologie de construction, d'animation et d'évaluation des actions collectives).

Intégrer, à l'exemple de la Norvège, la notion de surveillant référent afin de valoriser le métier. En l'état, la formation est à revoir pour la moderniser et impulser dès la formation initiale une réflexion sur les méthodes identifiées adoptées par le professionnel en vue de réduire des comportements délinquants⁴.

3.7 Augmenter la durée de la formation initiale et continue des surveillants.

3.8 Développer les centres régionaux de formation pour augmenter la capacité de l'ENAP tout en offrant une offre de service de proximité en la matière.

3.9 Renforcer les équipes de surveillants affectés en SPIP en créant une « cellule opérationnelle de probation » supervisée par le DFSPIP.

L'introduction de nouvelles missions des personnels de surveillance viendrait enrichir la pluridisciplinarité dans les SPIP. La question statutaire est entière et donne lieu à différentes options :

- Création de poste « d'officier de probation » distinct du surveillant PSE :
 - o Accessible à tous les surveillants après un examen professionnel ;
 - o Ou création d'une nouvelle filière pour les officiers de catégorie B.
- Création a minima d'un poste de premier surveillant, en charge de l'encadrement des personnels de surveillance dans les SPIP.

³ Échanges systématiques lors des gardes à vue, contrôle d'horaires d'assignation en cas de nouvelle infraction, échanges d'informations lors des violations d'interdictions d'entrer en relation ou de séjour...

⁴ Core Correctionnal Practices: *Le recours aux CCP repose sur l'idée selon laquelle les comportements délinquants peuvent être en partie influencés par une intervention structurée autour de compétences fondamentales développées par le professionnel en dehors même des contenus habituels proposés en milieu pénal (Programmes de Prévention de la Récidive (PPR), programmes d'insertion...).* La manière de faire du professionnel est ainsi aussi importante que le contenu de l'intervention (RPO1, page 22).

Freins éventuels

- Impacts immobilier, budgétaire et RH.
- Difficultés de l'ENAP à absorber le nombre d'agents à former tout en maintenant un rythme de sortie des promotions suffisant pour répondre aux besoins des établissements.
- Création de centres régionaux de formation qui nécessitera du temps de mise en œuvre.
- Opposition possible des organisations professionnelles et des agents (CPIP, personnels de surveillance) à cette évolution de leur mission

Bénéfices envisagés

- Diversification de la carrière des surveillants, revalorisation d'un métier qui souffre d'un manque d'attractivité, décloisonnement du milieu fermé en créant des passerelles avec le milieu ouvert, lutte contre l'absentéisme des agents.
- Amélioration du suivi et de l'évaluation des personnes détenues.
- Soutien des CPIP dans le suivi et le contrôle des probationnaires en MO tout en leur permettant de consacrer davantage de temps à l'évaluation de la dangerosité, la détermination de programmes de prise en charge individualisés, la mobilisation des partenaires et leurs missions d'insertion.
- Renforcement de la confiance du juge dans les dispositifs de contrôle en MO.
- Développement des actions d'insertion en milieu ouvert en organisant leur surveillance de façon à rassurer les collectivités locales et les structures d'accueil.



Groupe thématique : justice pénitentiaire et réinsertion

PROPOSITION N° 4

Développer l'offre de programme et systématiser leur intégration dans le parcours du condamné

Proposition envisagée

Il s'agit d'intégrer dans le parcours d'exécution de la peine de chaque condamné la participation à un programme de prise en charge collective correspondant aux besoins criminogènes préalablement évalués.

Enjeux/Constats/Problématique

Les règles européennes relatives à la probation (REP) du 20 janvier 2010 incitent les services de probation à prévoir, en lien avec l'auteur de l'infraction, un plan d'exécution de la mesure (règles 72 à 75) dans lequel des interventions sont préconisées après un diagnostic des besoins préalablement posé. Les REP appréhendent les « interventions » des personnels de probation comme des « actions structurées et programmées ».

Si le RPO¹ retient la notion de **programmes dans la définition du plan d'actions**, l'évolution des pratiques fondées sur ce référentiel dans les SPIP reste encore **très inégale et trop disparate** sur le territoire. Par ailleurs, ces plans d'actions touchent un nombre limité de probationnaires.

Outre le développement des **Programmes de Prévention de la Récidive (PPR)** depuis 2008, plusieurs services mettent en place des programmes novateurs, inspirés des connaissances scientifiques évoquées dans le RPO1, telles que :

¹ Référentiel des pratiques opérationnelles n°1 sur la méthodologie dans les SPIP – avril 2018.

- Le modules **Parcours** : créé en 2007, il se compose de 3 modules successifs (8 séance par module) constitués d'interventions sur la motivation au changement (module 1), sur les attitudes et croyances soutenant le comportement délinquant (module 2) et sur la prévention de la récidive (module 3) ;
- **RESPIRE** : Créé en 2018, ce programme utilise les techniques cognitivo-comportementales afin de travailler avec les publics suivis les thématiques d'agressivité, d'impulsivité et de violence ;
- **ADERE** : programme expérimental de la DAP destiné aux personnes bénéficiant d'une libération sous contrainte. Composé d'un programme général et collectif (**REPERES**), axé sur l'entretien motivationnel et le travail sur les faits, il sera complété par un programme spécifique (**ADAPT**) axé sur les politiques sociales et d'accès aux droits.

Ces programmes viennent compléter la mise en place de **stages** créés par la loi : le stage de citoyenneté, le stage de sensibilisation à la sécurité routière, le stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants, le stage de responsabilisation pour la prévention et la lutte contre les violences au sein du couple et sexistes, le stage de sensibilisation à la lutte contre l'achat d'actes sexuels, le stage de responsabilité parentale, le stage de lutte contre le sexisme et de sensibilisation à l'égalité entre les femmes et les hommes. En fonction des services, ces prises en charge de groupe de condamnés sont assurées par les CPIP ou externalisées auprès d'une association.

Détail de la proposition / Mode opératoire

4.1 Harmoniser et systématiser les programmes sur le territoire national

Tous les SPIP devraient désormais comporter un socle de programmes et de stages identiques avec plusieurs entrées :

- ✓ Des programmes à visée criminologique ayant pour objectif de favoriser la motivation à changer, la conscientisation du passage à l'acte et la responsabilisation. Inspirés de du programme *Parcours*, ils utiliseraient des techniques cognitivo-comportementales et pourraient s'adresser à l'ensemble du public pris en charge ;
- ✓ Des programmes centrés sur le développement des habiletés sociales : la gestion des émotions, l'impulsivité,
- ✓ Des programmes destinés à la prise en charge des courtes peines notamment dans le cadre de la LSC ;
- ✓ Des programmes d'insertion avec la mise en place de plateaux techniques au sein de SPIP en lien avec les partenaires institutionnels et associatifs du ressort ;
- ✓ En complément, les services développeraient des prises en charge collectives à

entrée infractionnelle en fonction des problématiques repérées sur le territoire et/ou de la politique pénale du ressort (ex : trafic de stupéfiants, travail sur le rapport à l'argent, auteurs d'infractions à caractère sexuel, violences intra familiales, usage de cannabis,...).

Ces programmes devraient répondre à certains critères : nombre de séances, durée, méthodes. Ils seraient animés par les agents du SPIP ou par les partenaires associatifs et feraient l'objet d'une évaluation annuelle.

- 4.2 Rendre lisible l'offre de programmes aux autorités judiciaires par la diffusion d'une programmation annuelle pré-établie**
- 4.3 Rendre obligatoire la participation du condamné au programme défini dans son plan d'action**

Les programmes répondent à des besoins criminogènes tels que définis dans le RPO1. Les probationnaires devraient être orientés à l'issue de la période d'évaluation menée au moyen d'un outil actuariel² en tenant compte des préconisations des recherches internationales. L'intégration dans un programme pourrait être systématisée pour le public présentant un risque de récidive élevé.

Il est proposé de rendre la participation au programme obligatoire, comme une modalité d'exécution de la peine prononcée, qui pourrait être sanctionnée par le JAP en cas de refus. L'article 132-45 du code pénal pourrait ainsi être complété d'un alinéa prévoyant l'obligation de participer à un programme de prise en charge défini par le SPIP.

- 4.4 Etendre les moyens du SPIP pour animer/organiser l'animation de programmes**

Les programmes pourraient être animés par les CPIP ou le partenariat associatif. Il conviendrait de soutenir la mise en place de ces programmes par la formation des personnels ou l'attribution de financements nécessaires à l'externalisation de l'animation.

Freins éventuels

- Contraintes logistiques : manque de salles d'activités dans certains SPIP.
- Contraintes financières : budget très insuffisant actuellement pour financer les associations animatrices.
- Contraintes RH : nombre de CPIP insuffisant pour assurer les suivis individuels et les prises en charge collectives.
- Résistance chez certains CPIP qui n'entendent pas investir la dimension criminologique de leur mission.

² Cf. Fiche n° 2 : Redéfinir les missions du SPIP.

Bénéfices envisagés

- Offre pénitentiaire plus étoffée comportant un volet individuel et une dimension collective.
- Lisibilité de la prise en charge par le SPIP.
- Suivi plus équilibré entre insertion (plateau technique + orientation vers les partenaires) et probation (réflexion sur le passage à l'acte).



Groupe thématique : justice pénitentiaire et réinsertion

PROPOSITION N° 5

Développer des dispositifs de justice résolutive de problème en post- sentenciel

Proposition envisagée

Il s'agit d'inciter l'institution judiciaire, en lien étroit avec les services pénitentiaires, à s'inspirer des dispositifs dits de « justice résolutive de problèmes » développés au plan international et évalués comme ayant un impact visible sur la réduction du risque de récidive.

Enjeux/Constats/Problématique

Confronté à une demande de réponse plus visible et plus efficace à l'égard de la délinquance du quotidien, la justice doit pouvoir s'inspirer des exemples étrangers qui ont fait leur preuve.

Parmi les différentes formules de suivi judiciaire expérimentées, les juridictions résolutive de problème (JRP), d'inspiration nord-américaine, représentent des dispositifs prometteurs. Selon un rapport de synthèse publié par l'ENM en décembre 2020¹, ces JRP ont fait l'objet de six méta-analyses qui ont toutes conclu en leur efficacité en matière de réduction de la récidive. En particulier, l'étude menée par Latimer et collègues (2006) a relevé 14% d'efficacité supplémentaire par rapport au « traitement habituel » (« Treatment As Usual »: TAU), consistant à additionner probation et soins. D'autres études démontrent que l'impact des JRP est accru lorsque la probation suit les principes

¹ Les conditions scientifiques de l'efficacité des juridictions résolutive de problèmes pour la prise en charge des délinquants souffrant de toxicomanie : Enjeux et réponses.

« RBR »².

Ces JRP constituent des tribunaux spécialisés (en matière d'infractions aux stupéfiants, violence domestique, conduite sous emprise, santé mentale, famille, mineurs,...) qui regroupent en leur sein les compétences nécessaires à la résolution des problèmes d'une forme particulière de délinquance. Tous les intervenants (équivalent des CAF, offices HLM, Pôle emploi, services sociaux des mairies, psychologues et psychiatres,...) sont physiquement présents dans l'enceinte du tribunal et travaillent de concert avec le juge et les services de probation qu'il supervise.

Le magistrat qui suit l'exécution de la peine reçoit très régulièrement le condamné, l'écoute, l'encourage et lui propose des solutions concrètes en accord avec les autres partenaires. En cas de nouvelle infraction, il cherche à en comprendre les raisons et peut proposer des sanctions sur-mesure. Le magistrat utilise la puissance symbolique de sa fonction, non plus seulement pour rappeler à l'ordre ou sanctionner d'éventuels manquements, mais également pour constituer, au long des points d'étapes réguliers organisés avec le condamné, une force d'encouragement.

Des expérimentations s'inspirant de ce modèle ont d'ores et déjà été mises en œuvre sur le territoire national, tant en post- sentenciel (à Bobigny en 2015 et Lyon en 2017) qu'en pré-sentenciel sous l'impulsion de plusieurs procureurs de la République (St-Quentin, Soissons, Beauvais, Châlons-sur-Saône,...). La synthèse précitée présentée par l'ENM évoque ainsi 28 « *juridictions résolutive de problèmes* » [...] associant l'ensemble des acteurs du monde judiciaire, sanitaire, associatif et institutionnel.

Avec l'adoption du RPO³ les SPIP se sont dotés d'une méthodologie d'évaluation fondée sur les principes du RBR. Ils disposent d'un réseau partenarial qu'ils peuvent mobiliser en matière de prises en charge sanitaire, d'insertion socio-professionnelle, d'hébergement, etc.

La justice résolutive de problèmes pourrait ainsi être développée en particulier lors de la phase post- sentencielle sous l'impulsion et la supervision du juge de l'application des peines (JAP).

Détail de la proposition / Mode opératoire

5.1 Développer les dispositifs s'inspirant de la justice résolutive de problème.

En milieu fermé, l'exécution de la peine pourrait ainsi être scandée par divers points d'étape avec le JAP, le CPIP référent, la direction de l'établissement et le surveillant-acteur ainsi que les différents intervenants ou partenaires mobilisés.

² Le RBR consiste à évaluer le risque de récidive, identifier les facteurs criminogènes et adapter la prise en charge au style d'apprentissage de la personne, à sa motivation, à ses aptitudes ainsi qu'à ses points forts.

³ Référentiel des pratiques opérationnelles.

En milieu ouvert, la démarche pourrait s'appuyer sur le prononcé d'une peine de probation⁴ par le tribunal correctionnel dont le JAP fixerait ensuite les modalités (TIG, assignation à résidence le cas échéant sous surveillance électronique, obligations particulières, participation à un programme élaboré par le SPIP⁵) après évaluation par le SPIP et élaboration d'une prise en charge adaptée en concertation avec les partenaires (professionnels de santé, associations d'insertion professionnelle ou d'hébergement, Pôle emploi, CAF, services sociaux des collectivités territoriales, etc), au cours d'une audience qui pourrait être publique et à laquelle assisterait le condamné. L'exécution de la peine sera là encore scandée par des points d'étape réguliers associant le JAP, le CPIP référent et le condamné.

5.2 Développer la formation des magistrats à la justice résolutive de problèmes.

Former les magistrats dès le recrutement aux techniques de la justice résolutive de problème et poursuivre les efforts de l'ENM en matière de formation continue.

5.3 Renforcer les effectifs de JAP.

Renforcer le nombre de juges d'application des peines pour leur permettre de s'investir, en interaction avec les services de probation, dans les prises en charge individuelles.

Freins éventuels

On peut craindre des freins idéologiques et/ou des moyens insuffisants :

- Réticence de certains magistrats à ce changement de posture professionnelle. Dans la justice résolutive de problèmes, le juge doit en effet savoir sanctionner mais aussi encourager les efforts du condamné.
- Réticence de certains CPIP et directions des SPIP, même si ces dispositifs illustrent parfaitement l'évolution des méthodologies d'intervention évoquées dans le référentiel des pratiques opérationnelles.
- Freins budgétaires: le développement de ces dispositifs nécessite un investissement important, notamment pour le financement des associations prestataires en charge de l'accompagnement renforcé et/ou médico-social.
- Insuffisance des moyens RH du SPIP pour accompagner le projet. Le SPIP est en effet un des acteurs clé du dispositif en qualité de service orienteur et en matière d'évaluation des profils retenus.

⁴ CF. Fiche n° 10 : Modifier la procédure en matière d'application des peines.

⁵ CF. Fiche n° 4 : Développer l'offre de programme et systématiser leur intégration dans le parcours du condamné.

Bénéfices envisagés

- Réel bénéfice d'ores et déjà scientifiquement prouvé.
- Prise en charge étroite avec un contrôle renforcé d'un public présentant un risque élevé de récidive.
- Constitution d'une équipe pluridisciplinaire associant l'ensemble des acteurs, judiciaires, pénitentiaires, sanitaires, associatifs et institutionnels autour d'un projet et d'une méthode partagée.
- Impact sur la régulation carcérale du suivi en milieu ouvert d'un public pour qui la réponse pénale est généralement l'emprisonnement.



Groupe thématique : justice pénitentiaire et réinsertion

PROPOSITION N° 6

Intensifier le rôle d'animation et de coordination du procureur de la République dans la définition des politiques de prévention de la récidive locale

Proposition envisagée

Il s'agit de rappeler le rôle moteur et central du procureur de la République du ressort dans la définition et la mise en œuvre de politiques judiciaires territorialisées et évaluées de prévention de la délinquance.

Enjeux/Constats/Problématique

Créé en 1999 en grande partie pour décliner sur le plan départemental les politiques publiques en faveur des personnes placées sous-main de justice, le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) ne parvient pas à être suffisamment identifié pour plusieurs raisons :

- Il peine encore à mobiliser les acteurs locaux en raison d'un manque de visibilité et de crédit dans l'espace public local ;
- Les nombreuses évolutions doctrinales et statutaires de ces dernières années au sein des SPIP rendent lente et disparate sur le territoire national l'intégration par les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) des méthodologies de travail issues du RPO1, inspirées des recherches internationales ;
- Les rigidités statutaires et de l'organisation du travail des CPIP n'offrent pas les solutions de souplesse nécessaires à un suivi sur mesure que nécessite l'accompagnement des multi-récidivistes dans un parcours de réinsertion.

Le Conseil économique, social et environnemental dans un rapport de novembre 2019

préconise que la réinsertion et au-delà la prévention de la récidive devienne un sujet transversal qui soit l'affaire de tous.

Le parquet, en qualité d'interlocuteur identifié sur les territoires, pilote la politique de prévention de la délinquance en fédérant différents acteurs, dont les SPIP, les associations habilitées, les collectivités territoriales, les partenaires institutionnels, etc.

La loi du 5 mars 2007 est venue consacrer l'évolution majeure du rôle du procureur de la République dans l'espace public, au travers de l'article 39-2 du code de procédure pénale :

Dans le cadre de ses attributions en matière d'alternative aux poursuites, de mise en mouvement de l'action publique, de direction de la police judiciaire, de contrôle d'identité et d'exécution des peines, le procureur de la République veille à la prévention des infractions à la loi pénale.

A cette fin il anime et coordonne dans le ressort du tribunal judiciaire la politique de prévention de la délinquance dans sa composante judiciaire, conformément aux orientations nationales de cette politique déterminée par l'Etat, telles que précisées par le procureur général en application de l'article 35.

Le premier alinéa invite le procureur de la République à évaluer son action à l'aune d'un nouvel objectif : la prévention des infractions. Le second alinéa lui donne un rôle prépondérant, moteur, dans la définition et la conduite dans le ressort de son tribunal judiciaire d'une politique judiciaire de prévention de la délinquance, et plus précisément de la récidive.

L'article 39-2 du CPP lui donne également toute légitimité pour réfléchir et concevoir, dans une dynamique résolument partenariale, les outils et formules de prise en charge de nature à parvenir à l'objectif de prévention de la récidive.

Le procureur de la République dispose en outre de données statistiques pénales particulièrement utiles pour favoriser, lorsque cela est possible, avec l'université des partenariats efficaces aux fins de s'engager dans des processus d'évaluation scientifiques de l'efficacité de ces nouveaux dispositifs en termes de prévention de la récidive.

Détail de la proposition / Mode opératoire

Pour que la prévention de la récidive devienne un objectif transversal associant magistrats et personnels des services d'insertion et de probation, il est nécessaire :

- 6.1 **Que le procureur de la République anime dans chaque ressort juridictionnel, une véritable politique judiciaire de prévention de la délinquance et en assure l'évaluation afin d'en rendre compte à la collectivité.**
- 6.2 **Qu'il contribue à la création de liens avec les universités locales afin d'évaluer l'efficacité des dispositifs locaux de prévention de la récidive.**

- 6.3 Qu'il co-anime avec le président du tribunal judiciaire, en lien avec le SPIP, une conférence d'évaluation des politiques publiques de prévention de la récidive.
- 6.4 Que soient plus articulés les rôles respectifs des procureurs de la République et des SPIP dans l'élaboration et la mise en œuvre de dispositifs judiciaires de prévention de la récidive dont puissent s'emparer les juridictions.
- 6.5 D'associer les collectivités territoriales à la conception par les SPIP de dispositifs de prises en charge intensives.

Freins éventuels

- Il est nécessaire d'articuler la politique publique conduite par le procureur de la République et l'individualisation de la prise en charge des personnes placées sous main de justice sous l'autorité des juges de l'application des peines.

Bénéfices envisagés

La dynamique ainsi engagée est susceptible de :

- Améliorer la lisibilité de la politique de prévention de la délinquance.

Le procureur de la République est un acteur identifié qui peut, de fait, rendre lisible une politique de prévention de la délinquance locale, initiée à partir d'un diagnostic partagé avec les acteurs de terrain (forces de sécurité intérieure, élus, préfet, associations, SPIP, magistrats du siège).

- Favoriser de l'émergence de projets répondant aux besoins d'interventions.
 - Visible par les magistrats du siège susceptibles de prononcer des peines de probation en milieu ouvert ;
 - Perceptible par les élus susceptibles de contribuer en terme de co-financements aux projets et dispositifs mis en place.
- Rendre plus crédible l'offre de peine en milieu ouvert et contribuer ainsi à la baisse de la population pénale
- Rendre visible l'action des partenaires œuvrant dans le champ de la prévention de la délinquance, dont le SPIP fait partie.

Aujourd'hui, aucune instance, hormis les conseils d'évaluation des établissements pénitentiaires, qui n'abordent toutefois que le milieu fermé, témoigne de l'action des associations (structures de placement extérieur, animations des stages et programmes prévus par la loi) et des services publics (conseiller Pôle Emploi, CAF, etc) en la matière.

La création d'une instance dédiée à l'évaluation des politiques publiques d'insertion et de prévention devrait leur offrir davantage de visibilité.

- Aborder enfin la question de l'évaluation des programmes, actions, mesures, sous réserve de critères et d'indicateurs préalablement établis.



Groupe thématique : justice pénitentiaire et réinsertion

PROPOSITION N° 7

Mobiliser les partenariats et la société civile

Proposition envisagée

Il s'agit de favoriser la mobilisation des politiques publiques, mais également l'action des partenaires institutionnels et associatifs, en complémentarité de l'action du service public pénitentiaire dans un objectif commun de prévention de la récidive.

Enjeux/Constats/Problématique

L'administration pénitentiaire ne peut, à elle seule, apporter une réponse à l'ensemble des problématiques rencontrées par le public pris en charge. Elle doit solliciter les compétences de nombreux partenaires exerçant leurs missions dans les domaines de l'accès aux droits, du travail, de la formation, des soins, de l'accès à l'offre culturelle... dans un souci constant de réinsertion, d'évitement d'un nouveau passage à l'acte et de sécurité publique.

L'objectif est d'utiliser la peine comme un levier pour la personne placée sous-main de justice, qui initierait une dynamique de changement, et pour la société civile qui contribuerait à l'inscription de l'infacteur dans le vivre ensemble.

Par ailleurs, les résultats du questionnaire rempli par les détenus dans le cadre de la concertation citoyenne dressent le constat que la majorité des détenus bénéficient en prison de prestations auxquelles ils n'ont pas accès en milieu libre (ex : soins) et qu'ils aspirent pour 50 % des participants à utiliser le temps de détention pour réfléchir et se reconstruire. Ils aspirent en grande majorité à se former, pratiquer des activités sportives et sollicitent davantage d'activités variées et moins de temps en cellule.

Enfin, la problématique de l'hébergement est centrale pour les personnes détenues. Or, l'accès aux dispositifs de droit commun (SIAO) oblige à satisfaire les conditions suivantes :

- Avoir une date d'intégration fixe : condition actuellement impossible pour les personnes détenues au regard de l'application des réductions de peine en fin d'incarcération et de la possible mise à exécution par le parquet d'une peine non purgée.
- Intégrer un hébergement d'urgence avant d'accéder à un logement plus stable, schéma actuel du dispositif pour tous les publics.

Il est donc nécessaire d'imaginer une forme de priorisation pour le public Justice.

Détail de la proposition / Mode opératoire

Emploi/formation :

7.1 Intégrer les personnes sous main de justice ou sortant de détention depuis moins d'un an parmi les publics cibles des « clauses sociales d'insertion » des marchés publics

Les marchés publics peuvent prévoir des « clauses sociales d'insertion » dont les bénéficiaires sont des personnes éloignées de l'emploi (demandeurs d'emploi de longue durée, allocataires du RSA, travailleurs handicapés, jeunes sans formation)¹. Les publics suivis par le ministère de la justice ne rentrent cependant pas systématiquement dans l'une de ces catégories. Il conviendrait de faciliter l'accès plus systématique de ces publics aux dispositifs d'insertion en les visant spécifiquement dans les clauses sociales d'insertion.

7.2 Mettre en place une aide pour les entreprises qui embauchent en CDI ou en CDD de plus de 6 mois une personne sortant de détention depuis moins de 6 mois.

Afin de favoriser la réintégration dans la société des personnes sortant de détention, une incitation à l'embauche sous la forme d'une aide financière aux employeurs, à l'image des emplois francs ou du parcours emplois compétences, limitée dans le temps (aide de 5000 euros pendant la 1^{ère} année de recrutement par exemple) et sans possibilité de cumul avec d'autres aides représenterait une innovation majeure.

¹ L'article 5 du code des marchés publics oblige l'acheteur public à déterminer les besoins à satisfaire avec précision et en prenant en compte des objectifs de développement durable, entendu dans son sens large, en prenant en compte ses trois piliers : efficacité économique, équité sociale et développement écologique soutenable. A cet égard, l'insertion professionnelle en est une composante essentielle. Les clauses sociales s'analysent comme critère de sélection (art 53 du CMP) et/ou clause contractuelle d'exécution des marchés (art 14 du CMP), qui visent à prévoir l'obligation de proposer un dispositif d'insertion propre au marché considéré, généralement exprimé en un engagement sur un nombre minimal d'heures d'insertion que l'entreprise retenue devra justifier avoir réalisées au bénéfice de personnes éloignées de l'emploi.

Il conviendrait également de prévoir un dispositif spécifique d'accompagnement pour les entreprises, les sortants de prison pouvant présenter de réelles failles sur le plan comportemental ou social difficilement gérable par les entreprises.

7.3 Permettre l'exécution d'heures de TIG sous forme d'heures de formation pré-qualifiante par des organismes publics ou des structures habilitées par le SPIP

La peine de TIG pourrait évoluer afin de permettre sa réalisation sous la forme d'un stage de formation pré-qualifiante adapté au besoin de la personne condamnée. En permettant l'acquisition des savoirs de base (lecture, écriture, calcul), ce type de formation s'avère utile lorsque le projet d'insertion de la personne suivie consiste à intégrer à terme une formation qualifiante. Le TIG deviendrait ainsi un tremplin vers l'insertion professionnelle.

7.4 Permettre la réalisation de TIG de découverte en entreprise, pour une période maximale d'un mois

Il s'agit de s'inspirer du dispositif des « périodes de mise en situation en milieu professionnel » (PMSMP) ouvert à toute personne faisant l'objet d'un accompagnement social et/ou professionnel personnalisé. Cette possibilité de TIG permettrait de répondre aux problématiques de personnes demandeuses d'emploi.

7.5 Développer une politique incitative des SPIP auprès des DEETS² afin de favoriser l'accès du public justice aux chantiers d'insertion proposés par les structures de l'insertion par l'activité économique

Hébergement :

7.6 Permettre le financement de places d'hébergement par l'administration pénitentiaire

Le ministère de la justice pourrait participer au financement de la construction de places d'hébergement, par le biais de Fonds de concours, au côté du ministère chargé du logement et des autres opérateurs (type Action Logement). Ce cofinancement permettrait de disposer d'un contingent de places dédiées au public justice dans les gros CHRS, voire dans des logements intermédiaires (type pension de famille ou résidence sociale). Le but n'est pas de financer des structures entièrement dédiées mais plutôt de favoriser la mixité, afin que les publics Justice ne soient pas stigmatisés.

Ces places viendraient compléter le parc des places de placement extérieur, avec un financement par journée de présence comme c'est le cas aujourd'hui, afin d'assurer un accompagnement spécifique prenant en compte les problématiques propres aux personnes sous main de justice.

² Directions de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités.

Freins éventuels

- Risque d'opposition au principe dérogatoire de discrimination positive en faveur du public Justice.
- Capacités de financement de l'AP des places d'hébergement.
- Difficultés de pérennisation des budgets.

Bénéfices envisagés

- Permettre à un public précarisé de ne pas se retrouver en errance, le stabiliser et ainsi réduire le risque de récidive en proposant une solution à la sortie de détention.
- Créer des places d'hébergement supplémentaires de placement extérieur à la main des SPIP ou à destination des sortants de détention sans domicile.
- Créer un système incitatif pour les entreprises pour l'emploi durable des publics sortants de détention.
- Intégrer pleinement la société civile dans la politique de prévention de la délinquance.



Groupe thématique : justice pénitentiaire et réinsertion

PROPOSITION N° 8

Évaluer les politiques publiques de prévention de la récidive

Proposition envisagée

Il s'agit d'institutionnaliser l'évaluation des effets des différentes lois pénales et des programmes de prise en charge mis en place par l'administration sur le risque de récidive tout en mesurant le degré de satisfaction des personnes placées sous main de justice dans une démarche qualité.

Enjeux/Constats/Problématique

Les lois pénales des 30 dernières années ont développé et diversifié les peines de probation et favorisé le prononcé des aménagements de peine. Le nombre de mesures dites de milieu ouvert est ainsi passé de 71.000 en 1980 à 182.000 en 2020. Malgré cette augmentation importante, les français¹ considèrent qu'il n'y a pas assez de peines alternatives, ce qui illustre les problèmes de communication autour des peines de probation et interroge leur visibilité et leur légitimité.

Pourtant, dès 2011, un rapport conjoint IGF/IGSJ² incitait la direction de l'administration pénitentiaire à créer de *nouveaux indicateurs de performance pour améliorer la mesure de l'efficacité de l'intervention des SPIP* et préconisait des *évaluations à long terme*. De même, un rapport de la cour des comptes datant de 2016³ témoignait d'une *absence d'évaluation régulière des coûts et des résultats de l'action des services pénitentiaires d'insertion et de probation*. Il déplorait l'absence de *véritables outils d'évaluation de la qualité de prise en charge*.

¹ Article du Monde du 14 décembre 2021 relative au débat citoyen dans le cadre des Etats Généraux de la Justice, retour des questionnaires sur la consultation citoyenne.

² Rapport IGF/IGSJ juillet 2011 *Les services pénitentiaires d'insertion et de probation*.

³ Rapport de la cour des comptes du 22 mars 2016 sur la prise en charge et le suivi, par l'administration pénitentiaire, des majeurs condamnés.

Fort de ce double constat, il est apparu indispensable de systématiser l'évaluation de cette politique publique en plein essor afin d'en objectiver les résultats et gagner en visibilité.

Détail de la proposition / Mode opératoire

8.1 Créer un organisme d'évaluation de l'efficacité des lois pénales ou un conseil scientifique auprès de l'agence de la probation

Il est apparu indispensable de doter la France d'un organisme indépendant permettant d'évaluer l'impact des lois pénales sur la récidive et de s'inscrire dans le temps. Cette démarche se situe dans une dynamique d'évaluation d'une politique publique de plus en plus complexe, par ailleurs sujet à de nombreuses réformes ces 30 dernières années sans véritable étude d'impact sur leurs effets sur la réitération des passages à l'acte.

8.2 Rapprocher le monde de la recherche et universitaire des SPIP

La méthodologie de l'intervention des SPIP compilée dans un référentiel⁴ prend en considération les pratiques décrites comme probantes par différentes recherches internationales et par les règles européennes relatives à la probation. Elle témoigne de l'état des connaissances de l'accompagnement vers une sortie de délinquance, issues de l'étude de cohortes depuis plus de 30 ans par de nombreux pays, notamment au moyen de méta analyses⁵.

La conférence de consensus a permis de mettre l'accent sur l'importance du lien avec le monde universitaire et les praticiens de sorte que la France doit désormais s'inscrire dans une démarche d'évaluation de ses interventions, de ses programmes et de ses pratiques. L'objectivation de ses résultats permettra de gagner en crédibilité et d'agir en toute transparence et efficacité sur la récidive. Il est donc question ici d'institutionnaliser le fonctionnement des services avec les universités de leur territoire.

8.3 Avoir une démarche qualité au sein de l'AP en intégrant dans le fonctionnement du service public pénitentiaire des campagnes annuelles de mesure de la satisfaction des personnes placées sous-main de justice (milieu fermé/milieu ouvert), en leur qualité d'usager, certes contraint, d'un service public.

⁴ Référentiel des pratiques opérationnelles d'avril 2018 (RPO1).

⁵ Méthode scientifique systématique combinant les résultats d'une série d'études indépendantes sur un problème donné selon un protocole reproductible. La méta-analyse permet une analyse plus précise des données par l'augmentation du nombre de cas étudiés et de tirer des conclusions globales.

A la lumière de la démarche qualité existant d'ores et déjà dans d'autres services publics⁶, l'administration pénitentiaire doit se doter d'un outil permanent de mesure du degré de satisfaction du public qu'elle prend en charge dans le cadre d'une démarche qualité.

La France déclinerait ainsi les articles 29 et 50 des Règles Européennes Pénitentiaires.

Il pourrait également être envisagé d'associer des personnes détenues au conseil d'évaluation des établissements pénitentiaires pour évoquer les conditions de détention.

Freins éventuels

- Insuffisance du nombre d'universités marquant un intérêt pour la question criminologique.
- Absence de chaire de criminologie en France, besoin de reconnaissance universitaire de la spécialité.
- Nécessité d'un temps long d'évaluation (suivi de cohorte) dissocié du temps politique.
- Freins idéologiques à prendre en considération l'avis des personnes détenues.

Bénéfices envisagés

- Objectivation de la qualité de prise en charge du service public pénitentiaire.
- Association du monde universitaire à la définition d'une politique publique.
- Evaluation de la politique de prévention de la récidive de l'administration pénitentiaire.
- Impact probable sur le prononcé des peines d'emprisonnement et de facto sur la régulation carcérale.
- Plus grande visibilité des peines alternatives à l'incarcération.
- Amélioration de la communication à destination du grand public.
- Ouverture des services aux données probantes de la science, à l'instar d'autres pays (Canada, Pays-Bas, Belgique, Ecosse, Australie,...).

⁶ Hôpital, questionnaire Marianne dans les greffes sur le délai d'attente au téléphone, etc.



Groupe thématique : justice pénitentiaire et réinsertion

PROPOSITION N° 9

Investir la place de la victime dans le suivi probatoire

Proposition envisagée

Il s'agit d'intégrer la victime dans la prise en charge de l'auteur d'infraction, en ne se limitant pas au contrôle formel de l'obligation d'indemnisation de la partie civile. Le parcours d'exécution de la peine doit prendre en compte la victime comme sujet de droits (information, consultation, protection) et inciter l'auteur à une réflexion sur les conséquences de son acte vis-à-vis de celle-ci.

Enjeux/Constats/Problématique

Les dispositions protectrices instaurées par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité ont renforcé la place de la victime en amont et en aval du procès pénal. Par ailleurs, la loi du 15 août 2014 a consacré la justice restaurative¹, confortant l'importance de cette politique publique.

Néanmoins, l'intervention de l'administration pénitentiaire demeure centrée sur l'accompagnement de l'auteur vers une sortie de délinquance, l'aide à la décision judiciaire et le contrôle des obligations prononcées par l'autorité mandante. A ce titre, la relation entretenue avec la victime repose essentiellement sur le volet de l'indemnisation de la partie civile avec la mise en place d'un échéancier en fonctions des facultés contributives du condamné. Il convient d'élargir le champ d'intervention de l'administration pénitentiaire en général et du SPIP en particulier, en construisant une doctrine claire et lisible intégrant la protection, l'information, la prise en compte personnalisée et humaine de la victime dans la prise en charge de l'auteur.

¹ Loi du 15 août 2014- 896 et circulaire du 15 mars 2017 sur la mise en œuvre de la justice restaurative applicable immédiatement suite aux articles 10-1, 10-2 et 707 du code de procédure pénale issus des articles 18 et 24 de la loi du 15 août 2014.

Détail de la proposition / Mode opératoire

9.1 Intégrer des modules en victimologie dans la formation initiale des CPIP

9.2 Développer le travail en lien avec les associations d'aide aux victimes

Institutionnaliser le lien entre les SPIP et les associations d'aide aux victimes permettant de travailler de manière constructive :

- Sur le volet de l'indemnisation ;
- Sur les alertes en matière de violation d'interdiction d'entrée en relation ;
- Sur une évaluation pluridisciplinaire pour certaines situations complexes nécessitant un regard partagé.

9.3 Favoriser la transmission rapide des pièces judiciaires nécessaires à la mise en place de l'indemnisation

Le processus d'indemnisation de la partie civile, prévu par les textes², est ralenti par la transmission tardive des pièces judiciaires mentionnant le nom, les coordonnées de la victime ainsi que le montant alloué. Il pourrait avantageusement être envisagé de raccourcir les délais en utilisant la numérisation de ces documents.

9.4 Permettre à la victime de saisir des informations la concernant sur une application spécifique interfacée à PRISME³

La victime pourra ainsi faire connaître ses changements d'adresse, communiquer ses coordonnées bancaires et être informée de la date de fin de mesure. L'application facilitera la prise de contact avec le CPIP ou le JAP en cas d'incident.

9.5 Identifier un CPIP référent auprès de la victime

Il est proposé de normaliser et harmoniser les règles d'information de la victime, lorsqu'une interdiction d'entrer en relation est prononcée.

Ainsi, le JAP ayant informé la victime de l'existence de l'interdiction et de sa durée, le SPIP saisi de la mesure prendra attache avec la victime et lui communiquera les coordonnées du CPIP référent, à charge pour ce dernier de proposer systématiquement un entretien de présentation de la mesure de justice et des sanctions possibles en cas de violation⁴. La victime pourra alerter si besoin le CPIP, notamment en cas de violation par le condamné de son interdiction d'entrer en relation avec elle.

² Art.132-45 5° du code pénal, 728-1 du code de procédure pénale.

³ PRISME est l'application qui remplacera à terme le logiciel APPI.

⁴ Parangonage : approche systémique et globale en Belgique.

9.6 Développer l'information systématique des victimes

Les textes encadrant l'information de la victime existent mais restent perfectibles, notamment en phase post-sentencielle.

A l'heure actuelle les règles suivantes s'appliquent :

| Nature de l'information | Condition |
|--|--|
| Information donnée à la victime qu'elle peut présenter ses observations par écrit préalablement à toute décision entraînant la cessation temporaire ou définitive de l'incarcération (article 712-16-1 du CPP) | Si la juridiction de l'application des peines l'estime opportun. |
| Information donnée à la victime de l' interdiction pesant sur le condamné d'entrer en relation avec elle ou de paraître à proximité de son domicile et de son lieu de travail et des conséquences en cas de violation (712-16-2 du CPP) | La juridiction peut toutefois ne pas adresser cet avis : <ul style="list-style-type: none"> - lorsque la personnalité de la victime ou de la partie civile le justifie, - lorsque la victime ou la partie civile a fait connaître qu'elle ne souhaitait pas être avisée des modalités d'exécution de la peine - ou dans le cas d'une cessation provisoire de l'incarcération du condamné d'une durée ne pouvant excéder la durée maximale autorisée pour les permissions de sortie. |
| Information donnée à la victime, de la libération du condamné lorsque celle-ci intervient à la date d'échéance de la peine (712-16-2 du CPP). | - Lorsque la personne a été condamnée pour une infraction visée à l'article 706-47 du CPP) et - si la victime ou la partie civile en a formé la demande |
| Information spécifique délivrée à la victime d'une infraction commise au sein du couple de la libération ou de la cessation, même temporaire, de l'incarcération de l'auteur des faits (prévenu ou condamné) ⁵ . | - Information réalisée de manière systématique par l'autorité judiciaire (D. 1-11-1 du CPP). |

⁵ Décret n° 2021-1820 du 24 décembre 2021 relatif aux mesures de surveillance applicable lors de leur libération aux auteurs d'infraction commises au sein du couple, entrant en vigueur au 1^{er} février 2022.

| | |
|---|--|
| Information obligatoire de la victime des demandes de libération conditionnelle formulées. | <ul style="list-style-type: none"> - Lorsque la personne est condamnée à 5 ans et plus - ou lorsque la requête relève de la compétence du tribunal de l'application des peines (articles 730 et D49-74 du CPP) |
|---|--|

En pratique, il serait utile de :

- Clarifier les modalités de recueil du consentement de la victime à être informée, en prenant en compte l'évolution de son positionnement au fil des années via l'application évoquée supra (4^{ème} proposition).
- Renforcer l'effectivité de la consultation de la victime lors d'une décision d'élargissement anticipé (à ce jour soumise à la décision en opportunité de la juridiction de l'application des peines).
- Normaliser et encadrer un circuit concret d'information de la victime en cas de sortie anticipée.

9.7 Systématiser une action de justice restaurative dans le plan d'accompagnement et d'exécution de la peine

La prise en charge de l'auteur d'infraction doit intégrer une action visant à aborder les conséquences émotionnelles, financières et matérielles du passage à l'acte. Malgré de nombreuses actions de justice restaurative initiées par les services et les juridictions, elles restent trop disparates sur le territoire et fortement encadrées par un formalisme important limitant le nombre d'actions et les personnes touchées. Il convient donc de penser d'autres modalités (conférences restauratives, rencontres avec des grands témoins, ...) et diversifier les actions possibles en milieu fermé et milieu ouvert.

La mise en œuvre des propositions est subordonnée à une dotation budgétaire fléchée et des ressources humaines suffisantes.

Freins éventuels

- Freins idéologiques de certains CPIP centrés sur la prise en charge de l'auteur d'infraction.
- Freins idéologiques de certaines associations de victimes à travailler avec l'administration pénitentiaire, notamment les SPIP qu'elles considèrent comme « pro-auteur ».

Bénéfices envisagés

- Renforcement de la professionnalisation des métiers du SPIP.
- Meilleure identification des « acteurs de la justice » par les victimes, favorisant une justice de proximité.
- Elaboration d'une doctrine nationale sur le rôle de chaque acteur dans les relations à entretenir avec les victimes.
- Approche programmatique nécessitant un panel d'actions sur toutes les antennes et dans chaque plan d'actions.



Groupe thématique : justice pénitentiaire et réinsertion

PROPOSITION N° 10

Modifier la procédure en matière d'application des peines

Proposition envisagée

Il s'agit d'introduire plus de souplesse procédurale afin de gagner en réactivité, d'assurer une mise à exécution rapide de la peine prononcée et de rechercher un nouvel équilibre entre la juridiction de jugement et celle de l'application des peines en s'inspirant du modèle de justice résolutive de problèmes.

Enjeux/Constats/Problématique

Deux options sont ainsi envisagées par le groupe de travail.

La première consisterait pour l'essentiel à déjuridictionnaliser certains actes ne touchant pas à l'équilibre de la mesure en confiant à l'administration pénitentiaire la gestion des modifications non substantielles, afin de repositionner le juge, maître d'ouvrage, sur l'acte de juger et les services pénitentiaires, maîtres d'œuvre, sur les modalités de l'exécution de la peine et de la prise en charge. Ce transfert de compétences devrait permettre au juge de l'application des peines (JAP) de s'impliquer davantage dans le contrôle et l'accompagnement des condamnés. Il pourrait notamment intervenir plus rapidement pour rappeler le cadre de la mesure et soutenir le condamné dans son évolution en se rapprochant d'un modèle de justice résolutive de problème.

Dans le cadre de cette première option est également proposée une modification législative pour permettre le placement en détention pour quelques jours d'un condamné

à une peine d'emprisonnement aménagée ab initio (suite à l'arrêt n° 00623 du 11 mai 2021 de la cour de cassation)

Dans une seconde option, ces assouplissements seraient complétés d'une réforme d'ampleur permettant de réarticuler les attributions du tribunal correctionnel (TC) et du JAP. Le TC aurait ainsi le choix entre trois types de peines principales : l'amende ou les jours amende, l'emprisonnement, avec ou sans sursis, et, une peine de probation autonome¹. Le tribunal se prononcerait sur la culpabilité et fixerait le cadre général de la peine tandis que le JAP interviendrait pour en fixer les modalités d'exécution.

Détail de la proposition / Mode opératoire

I- Assouplir la procédure d'aménagement de peine actuelle.

10.1 Expérimenter l'organisation d'une permanence du SPIP au sein du tribunal correctionnel

Il s'agit de mieux intégrer l'expertise des SPIP dans l'activité juridictionnelle en permettant des prises en charge immédiates en sortie d'audience correctionnelle, ou de JLD ou même plus en amont dans le cadre des défèrements.

La proposition vise à expérimenter une permanence de CPIP au sein du tribunal afin d'une part d'assister à l'audience et d'autre part de recevoir les condamnés immédiatement en sortie d'audience, ce qui permettrait de réduire le délai de latence qui s'écoule entre le prononcé de la peine de probation et son exécution.

Le condamné pourrait ainsi être immédiatement « débriefé » sur ce qu'il vient de vivre à l'audience, sur le sens de la condamnation prononcée, la suite qu'il va y être donnée et se voir également remettre une convocation au SPIP pour le lendemain. Pourrait être aussi envisagée la pose immédiate d'un BAR ou d'un bracelet électronique.

Les CPIP de permanence pourraient récupérer les notes d'audience ainsi que les enquêtes sociales rapides afin de disposer des premiers éléments utiles à l'évaluation des condamnés et la mise en œuvre de leur prise en charge. En ce sens, un accès des CPIP de permanence à la chaîne pénale permettrait de faciliter leur travail.

La question de l'accès, par les CPIP, aux données de Cassiopée et de NPP devra être résolue².

¹ Il pourrait également prononcer le SSJ et les peines complémentaires ou accessoires.

² CF. Fiche n° 13: Faciliter les échanges entre les acteurs et démultiplier les capacités d'évaluation de la récidive et des politiques publiques en créant un référentiel d'identification des justiciables.

10.2 Rendre le directeur du SPIP compétent pour fixer la date d'écrou, le lieu et les horaires d'assignation lorsque le tribunal correctionnel prononce une détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE), un placement extérieur (PE) ou une semi-liberté (SL).

Le processus actuel nécessite une ordonnance du JAP et allonge donc de plusieurs mois les délais de mise à exécution de la peine. Il est proposé de simplifier ce processus en prévoyant que le TC prononce l'aménagement et les obligations particulières de la mesure. Le condamné est convoqué devant le SPIP à bref délai ou reçu immédiatement en sortie d'audience. Le directeur du SPIP fixe la date d'écrou, le lieu d'assignation et les horaires d'assignation. Il en rend compte au JAP qui peut modifier la décision prise par le SPIP.

10.3 Rendre systématiquement le directeur du SPIP compétent pour statuer sur les modifications des horaires au cours de la mesure de DDSE à charge d'en rendre compte au juge de l'application des peines qui pourra les annuler.

Il s'agit de généraliser et d'étendre le système de délégation prévue à l'article 712-8 al 2 du code de procédure pénale.

10.4 Permettre au directeur du SPIP d'autoriser la dépose du dispositif de surveillance électronique pour une durée maximale de 24 heures pour raisons médicales.

Il est actuellement nécessaire de suspendre la peine par jugement du JAP.

10.5 Permettre le rappel de ses obligations au condamné par un directeur d'insertion et de probation.

10.6 Généraliser la pratique autorisant les surveillants PSE à contacter les condamnés afin de les informer de la date d'un rendez-vous avec le JAP (en cas d'incident nécessitant un rappel des obligations notamment).

10.7 Simplifier les modes de convocations devant le SAP et le SPIP en supprimant les convocations par lettres recommandées.

Il pourrait leur être substitué un système de déclaration d'adresse postale ou électronique en début de procédure, toute convocation délivrée à cette adresse étant réputée contradictoire. L'envoi et le rappel des convocations par SMS pourrait également être généralisé³.

10.8 Rendre possible pour le tribunal correctionnel le prononcé d'un

³ L'envoi de convocations par texto est expérimenté à Nanterre, depuis le printemps 2021, dans le cadre de MonSuiviJustice ainsi que dans plusieurs SPIP.

aménagement de peine assorti d'un mandat de dépôt⁴ pour préparer la mise en œuvre de l'aménagement de la peine sur la base d'une offre de prise en charge minimale et immédiate par le SPIP.

Cette solution offre l'avantage de sécuriser la décision du juge et de permettre une sortie aménagée et rapide.

Conditions de mise en œuvre :

10.9 Renforcer les effectifs de DPIP, de surveillants en SPIP et de greffiers des services judiciaires.

Les DPIP sont encore trop peu nombreux pour assumer une augmentation de leur charge de travail induite par un transfert de compétences sur la gestion des peines alternatives, notamment la DDSE, malgré les efforts importants consentis sur le recrutement des personnels de direction dans les SPIP depuis la LPJ.

Les pôles de surveillance électronique devront être étoffés de manière significative afin de répondre quasiment en temps réel à la demande de pose des bracelets électroniques.

Il sera également nécessaire de renforcer les greffes correctionnels et d'exécution des peines pour assurer l'édition des pièces d'exécution en temps utile ainsi que leur saisie sur les outils numériques (Cassiopée).

10.10 Faire évoluer le statut des DPIP vers la catégorie A +⁵

Dans un contexte où le statut des CPIP a progressé afin d'atteindre la catégorie A, le défaut d'attractivité du statut des DPIP, qui n'a pas évolué vers la catégorie A+ et reste aujourd'hui en catégorie A, représente un risque non négligeable de démobilitation des cadres. L'évolution vers la catégorie A+ ou la fusion avec le statut des DSP demeure nécessaire.

II- Revenir sur le bloc peine

Outre les propositions qui précèdent, le GT propose de réarticuler les attributions du tribunal correctionnel et celles du JAP afin de simplifier la phase de jugement et de redynamiser la phase d'exécution en remplaçant le juge de l'application au centre du dispositif:

10.11 Prévoir que le TC ne pourra prononcer que trois types de peines (outre des interdictions) : une peine d'amende, une peine d'emprisonnement, avec ou sans

⁴ Actuellement contraire à l'arrêt de la chambre criminelle de la cour de cassation du 14 avril 2021.

⁵ Proposition émanant également de la contribution du SPIP du Val-de-Marne.

sursis, aménagée ab initio ou non, et, une peine de probation.

Tout le processus de définition des modalités précises d'exécution de la peine de probation (comme de l'aménagement de la peine d'emprisonnement lorsqu'elle n'est pas aménagée ab initio par le TC), relèverait dans cette hypothèse du juge de l'application des peines, ce qui simplifierait grandement toutes les dispositions actuelles relatives aux conversions de peines.

Cette proposition conduit à introduire une césure entre le prononcé d'une peine de probation par le TC et la fixation de ses modalités d'exécution par le JAP (tout comme cette césure existe déjà aujourd'hui dans le processus d'aménagement de la peine lorsqu'il n'est pas ordonné ab initio).

Dans cette hypothèse la peine de probation constituerait la seule et unique peine de milieu ouvert, le TIG et la DDSE devenant des modalités d'exécution de cette peine.

Cette proposition tient également compte de ce que la DDSE peine n'a pas pris l'essor qu'on attendait car elle se démarque conceptuellement difficilement de la peine d'emprisonnement aménagée avec une DDSE.

Le TC fixerait la durée de la peine de probation ainsi que la peine encourue en cas de manquement et se prononcerait sur d'éventuelles interdictions (ex : interdiction de contact avec la victime).

Les modalités de la peine de probation (TIG, assignation à résidence le cas échéant sous surveillance électronique, obligations particulières, participation à un programme élaboré par le SPIP⁶) seraient fixées ultérieurement par le JAP, après évaluation par le SPIP et élaboration d'une prise en charge adaptée en concertation avec les partenaires (professionnels de santé, associations d'insertion professionnelle ou d'hébergement, Pôle emploi, CAF, services sociaux des collectivités territoriales, etc), au cours d'une audience qui pourrait être publique et à laquelle assisterait le condamné. Cette démarche s'inspire du modèle de la justice résolutive de problèmes⁷.

Dans le cadre de cette deuxième option plusieurs propositions ont également été débattues par le groupe de travail sans recueillir toutefois l'unanimité des avis formulés :

- Permettre au tribunal correctionnel qui prononce une peine de probation de l'assortir d'un mandat de dépôt à durée limitée.

Cela permettrait de répondre aux situations où le TC estime que le seul prononcé d'éventuelles interdictions est insuffisant pour éviter le renouvellement d'une infraction le temps pour le JAP de fixer les modalités de la peine de probation et ses obligations

⁶ Cf. Fiche n° 4 : Développer l'offre de programme et systématiser leur intégration dans le parcours du condamné.

⁷ Cf. Fiche n° 5 : Développer des dispositifs de justice résolutive de problèmes en post sentenciel.

particulières. Cette proposition est alignée sur celle qui consiste à permettre au tribunal d'ordonner le placement en détention dans le cas où il aménage la peine ab initio

- Permettre le prononcé d'un emprisonnement de très courte durée, limité à quelques jours, soit par le TC à titre de peine, soit par le JAP dans le cadre d'une peine de probation.

Dans les deux cas il s'agit de créer une sorte de « choc carcéral » chez le condamné tout en évitant les effets désocialisant d'une peine trop longue. Cela pourrait s'appliquer par exemple à des personnes, insérées socialement, mais qui commettent des infractions routières répétées dans le cadre d'une consommation festive d'alcool. Ce très court emprisonnement, de quelques jours, pourrait également être prononcé par le JAP pour répondre aux manquements du condamné à ses obligations.

Freins éventuels

- Efforts importants à réaliser en termes de ressources humaines (JAP et personnels des SPIP).
- Il serait utile de revoir l'organisation des SPIP avec un pôle spécialisé sur la gestion de l'urgence. Il est à craindre en effet, s'il n'y a pas de concertation sur les capacités opérationnelles des SPIP une « impossibilité de faire », nuisant à l'objectif recherché de diminution du délai d'exécution de la peine.

Bénéfices envisagés

- Les JAP seraient moins accaparés comme ils le sont aujourd'hui par la gestion purement matérielle de la peine et pourraient ainsi être plus impliqués dans le suivi des mesures les plus sensibles et des incidents.
- Un gain en réactivité et en souplesse est envisageable en termes de délais de mise à exécution des aménagements de peine.
- Les SPIP se rapprocheront davantage des magistrats du siège en leur proposant une offre de service immédiate et seront ainsi mieux identifiés et responsabilisés.



Groupe thématique : justice pénitentiaire et réinsertion

PROPOSITION N° 11

Investir le temps de détention comme un temps utile à la prévention de la récidive

Proposition envisagée

Il s'agit d'utiliser le temps de détention parfois court afin de préparer la sortie des personnes détenues en accélérant le prononcé des aménagements de peine pour les courtes peines, en revitalisant le parcours de détention des condamnés à de plus longues peines tout en améliorant l'accompagnement des personnes prévenues.

Enjeux/Constats/Problématique

L'administration pénitentiaire est confrontée depuis une quinzaine d'années à un double phénomène à la fois d'allongement de la durée moyenne des détentions et de massification des courtes peines d'emprisonnement (voir les statistiques figurant dans les propos introductifs).

Confrontée à cette situation, l'administration pénitentiaire doit tout à la fois se montrer réactive en repérant les personnes exécutant des courtes peines susceptibles d'être aménagées très rapidement, pour éviter les effets désocialisant de la détention, et construire des parcours individualisés d'exécution de peine susceptibles d'accompagner progressivement le retour à la vie libre des personnes condamnées.

Une évolution de l'architecture des établissements et la mise en œuvre de nouvelles modalités organisationnelles et fonctionnelles seraient à cet égard indispensables pour faciliter l'organisation d'activités et de programmes de prise en charge adaptés à cette population spécifique exécutant des courtes peines et ne justifiant pas un niveau de sécurité aussi contraint que les détentions plus longues. Sur ce point le programme de construction des structures d'accompagnement à la sortie (SAS) mérite d'être poursuivi. Il pourrait d'ailleurs être étudiée la possibilité d'y autoriser un écrou direct des condamnés à des courtes peines d'emprisonnement pour désencombrer les quartiers arrivants des maisons d'arrêt.

Surtout, la dynamisation du parcours de détention nécessite de stabiliser les dates de fin de peine afin de prévoir l'entrée au sein des dispositifs d'insertion tels que les lieux d'hébergement ou les stages de formation par exemple. Or le régime actuel de réductions de peine accordées une fois par an ne permet pas de se projeter sur une date prévisible de sortie suffisamment tôt à l'avance pour anticiper et préparer la libération des personnes détenues. Cette difficulté va en outre être majorée par la suppression des crédits de peine qui avaient justement été créés pour ces mêmes motifs. La mise à exécution parfois tardive, en fin de détention, d'une nouvelle peine d'emprisonnement peut également anéantir le projet de sortie préparé par le SPIP et épuiser les dispositifs. C'est ainsi que des partenaires ayant, par exemple, mobilisé et financé en pure perte une place d'hébergement alors que la personne ne peut sortir à la date initialement prévue, peuvent hésiter à renouveler leur coopération par la suite.

Enfin la prise en charge des prévenus se limite souvent à maintenir le lien avec l'extérieur, l'enjeu pour ces derniers étant essentiellement de préparer leurs demandes de mise en liberté ou leur procès à venir. Les SPIP pourraient utilement intervenir en faveur de cette catégorie de détenus trop souvent laissés à eux-mêmes, afin de préparer ces deux moments clés.

Les propositions qui suivent ne sont pas nécessairement liées les unes aux autres ; elles visent à fluidifier les processus d'aménagement de peine souvent freinés par des problèmes d'organisation internes aux juridictions comme aux services pénitentiaires et par la lourdeur des procédures.

Détail de la proposition / Mode opératoire

I Adapter l'organisation actuelle des établissements et du parc pénitentiaire à la gestion des courtes peines d'emprisonnement

11.1 Mobiliser le temps de passage au quartier arrivant afin de repérer les situations nécessitant le prononcé rapide d'un aménagement de peine et d'organiser un circuit court.

Il s'agit de généraliser l'expérience menée au centre pénitentiaire de Fresnes en collaboration avec la direction, le SPIP et le service de l'application des peines, afin de repérer dès l'arrivée en détention les personnes pour lesquelles un maintien en détention risque de compromettre les perspectives d'insertion (par exemple parce que celles-ci disposent d'un emploi) et qui sont accessibles rapidement à un aménagement de peine. Dès le passage au quartier arrivant (QA), une équipe de CPIP dédiée à ce secteur, qui pourrait d'ailleurs également être spécialisée dans le suivi et la prise en charge des courtes peines, contrôle la situation des détenus écroués (parcours individuel, inscription dans un schéma d'emploi, problématiques personnelles, ...), vérifie la réalité et la faisabilité de leur projet d'aménagement de peine et propose un examen accéléré, hors débat contradictoire, de leur requête en aménagement de peine.

Dans les grandes juridictions, un ou plusieurs JAP spécialisés seraient compétents pour

étudier ces propositions et déterminer s'il y a lieu d'examiner la demande d'aménagement de peine hors débat, avec l'accord du parquet, ou dans le cadre d'un débat contradictoire à bref délai.

11.2 Déployer dans tous les établissements pénitentiaires des quartiers d'évaluation initiale

Le quartier d'évaluation accueille pendant une durée d'au moins 4 semaines les personnes détenues sortant du QA pour lesquelles un aménagement de peine rapide n'a pu être mis en œuvre.

Il permet de mettre en place un plan d'action individualisé avec la définition de programmes d'action élaborés conjointement entre le SPIP et l'établissement pour une optimisation de la prise en charge de la population pénale.

Les personnes détenues peuvent ensuite être placées en détention dans des quartiers adaptés à leur parcours d'exécution de peine (remise à niveau scolaire, formation professionnelle, travail, ...).

11.3 Généraliser les quartiers sortants dans les établissements qui ne sont pas encore dotés de structures d'accompagnement à la sortie.

A l'instar de ce qui a pu être réalisé à la maison de Paris-la-Santé de tels quartiers offrant des programmes de prise en charge orientés vers la préparation d'une sortie à bref délai, le cas échéant dans le cadre d'une libération sous contrainte, pourraient se généraliser dans les grandes maisons d'arrêt.

11.4 Poursuivre la modernisation et la diversification du parc pénitentiaire

Les nouveaux établissements devraient intégrer dès leur conception des équipements (quai de chargement, zones de travail, salles d'activités) et des quartiers spécifiques à l'architecture adaptée (quartier arrivants, quartier d'évaluation, module de respect, quartiers sortants ou structure d'accompagnement à la sortie) afin de faciliter l'organisation des activités et de s'adapter à un parcours de détention évoluant progressivement vers la sortie.

Le parc pénitentiaire pourrait être davantage diversifié en développant des types de structures présentant un niveau de sécurité passive moins élevé et donc moins coûteux technologiquement mais facilitant la mise en œuvre de programmes de réinsertion à l'image du programme InSerre.

11.5 Poursuivre le déploiement du numérique en détention¹

Il s'agit de développer les services numériques offerts aux personnes détenues afin de faciliter la réalisation de leurs démarches telles que l'inscription en formation, le

¹ Proposition émanant de contributions diverses : questionnaire détenus, SNDP, CP de Valence, SPIP de Vendée, ALIP de Fleury-Mérogis.

elearning, la passation d'examen, l'accès à un certain nombre de sites (Ameli, impots.gouv.fr, Pôle emploi,...). Par ailleurs, ces démarches d'insertion seraient facilitées par la création d'une adresse mail sécurisée pour chaque personne détenue.

11.6 Permettre l'accès à un téléphone portable aux personnes placées en semi-liberté²

Les condamnés placés en centre ou quartier de semi-liberté peuvent disposer de leur téléphone portable et l'utiliser durant la journée alors qu'ils se trouvent à l'extérieur de l'établissement. Ils devraient pouvoir être autorisés à l'utiliser au sein du CSL/QSL afin notamment d'effectuer leurs démarches de réinsertion ou de maintien des liens familiaux.

II Créer les mécanismes qui permettraient de stabiliser les dates de fin de peine et ainsi mieux anticiper la sortie des condamnés :

11.7 Faciliter la purge de la situation pénale en s'appuyant sur une plateforme numérique nationale³.

A l'heure actuelle il est nécessaire de s'adresser à chaque parquet de condamnation pour obtenir les pièces d'exécution. Disposer d'une base de donnée facilement accessible sur laquelle récupérer les pièces d'exécution, y compris celles de tribunaux extérieurs, faciliterait la purge des situations pénales. La situation des personnes pourrait ainsi être vérifiée dès le temps de la garde à vue. Cet outil se verrait conforté par la mise en place de l'identifiant unique permettant de connaître immédiatement, pour une personne placée sous-main de justice, l'ensemble des affaires la concernant.

11.8 Créer un mécanisme permettant, à 3 mois de la fin de détention, que le parquet transmette au JAP, en vue de leur aménagement, les peines restant à exécuter.

11.9 Prévoir la possibilité de saisir le JAP, à moins de 3 mois de la fin de peine, en vue d'une instruction selon la procédure du 723-15 du CPP en cas de mise à l'écrou d'une nouvelle peine alors que le condamné est détenu.

11.10 Supprimer les réductions de peine pour les peines d'emprisonnement inférieure à 5 ans et prévoir une libération sous contrainte automatique aux 2/3 de la peine.

Cette proposition est à priori contraire au souhait de voir réguler la durée moyenne de détention. Il convient en premier lieu d'observer que le mécanisme des réductions de peine avec ou sans crédit de peine n'a eu aucun impact sur l'évolution de la durée moyenne de détention depuis 20 ans. Il est certain qu'en première analyse la suppression

² Proposition issue de contributions diverses : collectif Walden, SNEPAP, MA Nancy.

³ Cf. Fiche 13 : Faciliter les échanges entre les acteurs et démultiplier les capacités d'évaluation de la récidive et des politiques publiques en créant un référentiel d'identification des justiciables.

des réductions de peine aurait un effet sur la durée moyenne de détention puisque celle-ci, par l'érosion des peines qu'elle produit, réduit nécessairement la durée moyenne de séjour en prison des personnes détenues. Mais cet effet pourrait être à terme compensé par une réduction du quantum des peines prononcées (lesquelles aujourd'hui tiennent souvent compte des réductions de peine auxquelles les condamnés peuvent prétendre) et une sortie systématique des détenus dans le cadre d'une libération sous contrainte au dernier tiers de la peine prononcée

Cette proposition figurait dans le rapport Cotte de décembre 2015⁴ pour les longues peines. Toutefois le groupe de travail estime qu'il est préférable de supprimer les réductions de peine pour les condamnés à des peines inférieures à cinq ans et de les maintenir pour les longues peines, l'examen annuel qu'elles nécessitent permettant de scander l'exécution de la peine et de favoriser des rencontres avec le JAP dans une démarche s'inspirant de la justice résolutive de problèmes.

Un aménagement sur la base d'un projet resterait possible à la mi-peine effective pour tous les condamnés.

11.11 Améliorer le suivi, la connaissance et la prise en charge des prévenus

L'organisation de rencontres périodiques avec le CPIP permettrait de faire un point sur l'évolution du prévenu en détention tout en lui apportant un soutien à la préparation de ses demandes de mise en liberté. Une aide à la recherche d'un logement pourrait par exemple lui être apportée.

La rédaction obligatoire d'une synthèse éducative pourrait utilement être prévue par les textes afin d'éclairer les juridictions pénales, notamment les cours d'assises sur l'évolution de la personne prévenue pendant la période de sa détention provisoire.

Enfin les expériences menées par certains SPIP consistant à faire intervenir des associations afin de préparer les accusés à leur passage devant la Cour d'assises, qui permettent de libérer la parole lors du procès, pourraient se généraliser.

Freins éventuels

- Evolutions architecturales et équipements potentiellement compliqués et coûteux dans les anciens établissements.
- Coût du développement des programmes de prise en charge des condamnés et de préparation des prévenus et financements à pérenniser.
- Evolution législative nécessaire afin de stabiliser la date de fin de peine dans un contexte où le régime des réductions de peine vient récemment d'évoluer.

⁴ Rapport intitulé « Pour une refonte du droit des peines » élaboré par la commission présidée par M. Bruno Cotte et remis à la garde des sceaux, ministre de la justice en décembre 2015.

Bénéfices envisagés

- Meilleure connaissance des pratiques réciproques et de la collaboration entre CPIP et JAP intervenants auprès du public du quartier arrivant.
- Impact sur la surpopulation pénale comme a pu le démontrer la situation du centre pénitentiaire de Fresnes (la sortie de la crise sanitaire s'est accompagnée d'un rythme plus modéré d'augmentation du nombre de personnes incarcérées par comparaison aux autres établissements franciliens).
- Redynamisation du parcours des condamnés.
- Travail de préparation à la sortie facilité pour les CPIP et sécurisation des partenaires.
- Meilleure prise en compte de la période de détention pour les prévenus.



Groupe thématique : justice pénitentiaire et réinsertion

PROPOSITION N° 12

Valoriser l'expertise des personnes placées sous main de justice

Proposition envisagée

Il s'agit de valoriser le recours aux expertises en améliorant l'exercice de la mission des experts et en facilitant les échanges avec les JAP et le SPIP.

Enjeux/Constats/Problématique

En matière d'expertise, le ministère de la justice est centré sur une dimension quantitative (veiller à la réalisation des 50.000 expertises ordonnées chaque année) mais dans un contexte de contrainte budgétaire.

Dans leur rapport sénatorial, Jean SOL et Jean Yves ROUX¹ relèvent un double mouvement fondamental : la demande d'expertises augmente ; le nombre des experts diminue :

- En 2020, 49.148 expertises psychiatriques ont été effectuées, pour un budget de 20,3 millions d'euros ; 38.393 expertises médico-psychologiques ont été réalisées, pour un budget de 14,1 millions d'euros.
- Il y avait 800 experts psychiatres inscrits en 2007 ; il y en a 356 en 2020.

Beaucoup d'experts font le choix de réaliser peu d'expertises, d'autres ont fait de l'expertise une activité industrielle : plus de la moitié des expertises (55%) sont réalisées par 20% des experts.

En outre, le budget dédié aux expertises concerne des activités très différentes : examens

¹ Rapport d'information sur « l'expertise psychiatrique et psychologique en matière pénale : mieux organiser pour mieux juger », mars 2021.

en garde à vue, expertises pré-sentencielles et expertises post-sentencielles.

Or, les examens réalisés en garde à vue – et qui sont sollicités de façon croissante – ne sont pas des expertises mais des examens pratiqués en urgence centrés sur la compatibilité avec la garde à vue et sur l'éventuelle nécessité d'une hospitalisation. Parallèlement, les expertises post-sentencielles sont souvent demandées par les magistrats de façon purement formelle, car exigées par les textes.

Les sénateurs remarquent également que les tarifs de rémunération doivent être considérés à raison de chaque expertise demandée. Les sénateurs, avec les associations d'experts, insistent ainsi sur la prise en considération du temps requis pour la réalisation du rapport.

In fine, le recours de plus en plus systématique de l'expertise est problématique : de plus en plus d'avis sont sollicités auprès de moins en moins d'experts ce qui conduit à une augmentation des délais de réalisation et, bien souvent, porte atteinte à la qualité des expertises.

L'accomplissement des missions confiées aux experts est en outre complexifié du fait des temps d'attente en détention pour accéder aux personnes détenues et de l'absence de communication de certaines pièces contenues au dossier des personnes détenues.

Détail de la proposition / Mode opératoire

12.1 Prévoir une tarification différenciée en fonction de la nature de l'expertise

12.2 Faciliter l'accès des experts aux personnes en détention voire permettre des permissions de sortir pour réaliser certaines expertises lorsque le condamné a déjà effectué des permissions de sortir.

12.3 Réexaminer la nécessité des expertises obligatoires en matière de dangerosité par la conduite d'un bilan de ces expertises².

12.4 Compléter l'article 717-1 du code de procédure pénale en prévoyant que le juge d'application des peines communique systématiquement les résultats des expertises présentencielles et post-sentencielles aux experts chargés de l'examen des détenus ainsi qu'aux conseillers des services pénitentiaires d'insertion et de probation³. Le B1 ainsi que tout élément sur le déroulement de la détention doivent aussi être remis à l'expert.

12.5 Verser au Redex (répertoires des expertises) toutes les expertises réalisées

² Reprise du premier volet contenu dans la proposition n°18 du rapport d'information sur « l'expertise psychiatrique et psychologique en matière pénale : mieux organiser pour mieux juger », mars 2021.

³ Reprise de la proposition n°11 du rapport d'information sur « l'expertise psychiatrique et psychologique en matière pénale : mieux organiser pour mieux juger », mars 2021.

12.6 Lier le prononcé de l'obligation de soins à l'avis préalable d'un médecin⁴

L'obligation de soins ne serait plus prononcée en fonction de la nature de l'infraction. Cela permettrait de lui donner du sens et de ne pas emboliser le système de santé.

Freins éventuels

- Coût budgétaire d'une tarification différenciée.
- Complexité et sensibilité politique de la question des expertises obligatoires.

Bénéfices envisagés

- Amélioration des conditions de travail des experts.
- Meilleure attractivité de la fonction d'expert.
- Fluidification des rapports entre experts, JAP et SPIP.

⁴ Proposition émanant d'un atelier local organisé par le SPIP de Polynésie française.



Groupe thématique : justice pénitentiaire et réinsertion

PROPOSITION N° 13

*Faciliter les échanges entre les acteurs
et démultiplier les capacités d'évaluation de la récidive et
des politiques publiques
en créant un référentiel d'identification des justiciables*

Proposition envisagée

Il s'agit de créer une solution d'identification des justiciables, transverse à la chaîne pénale numérique du ministère de la justice, de la mise en cause de la personne à la fin de l'exécution de sa condamnation.

Enjeux/Constats/Problématique

Construites en silo et sans un raisonnement partagé, les applications du ministère de la justice ne sont pas nativement en mesure de dialoguer sur les données concernant un seul et même justiciable. La multiplication d'interfaces d'échanges inter-applicatifs complexes et coûteuses constitue par ailleurs une conséquence de cette construction en silo sans totalement parvenir à répondre au problème de la continuité des données au sein de la chaîne pénale justice.

Outre la rupture dans l'identification des justiciables et les risques en terme opérationnel qu'elle génère, cette situation obère des capacités de suivi et d'évaluation des politiques publiques et des ambitions du ministère en matière d'intelligence artificielle et de plateforme de services :

- La rupture de logique entre les applications aboutit à de **nombreuses opérations de ressaisies, à des doublons, des incohérences** et peut même avoir des conséquences en termes de libertés et de sécurité publique¹ ;

¹ Libérations anticipées ou, beaucoup plus fréquemment, détentions arbitraires lorsque, par exemple, une décision de relaxe prononcée par une cour d'appel est transmise tardivement au greffe de l'établissement pénitentiaire.

- L'absence d'interopérabilité réelle entre les systèmes d'information « justice » fait qu'il est aujourd'hui impossible pour le ministère **d'évaluer en toute rigueur certaines réformes**, en particulier de mesurer leurs impacts sur la trajectoire des personnes mises en cause par la justice à travers l'application de méthodes quantitatives scientifiquement éprouvées ;
- Enfin, les recherches et ambitions relatives à l'intelligence artificielle ou aux offres de services par le biais de **plateformes accessibles aux professionnels ou aux particuliers** n'ont de sens que si, au préalable, les applications sont capables, au moins sur un certain nombre de données, de parler le même langage et de mettre à disposition de ces outils futurs un socle d'informations communes et fiables.

Détail de la proposition / Mode opératoire

- 13.1 **Créer un référentiel d'identification transverse aux directions du ministère de la justice, appliqué dès l'enquête et jusqu'à la sortie définitive de la personne des systèmes d'information du ministère permettant d'identifier sans équivoque une même personne et une même affaire sur l'ensemble de la chaîne pénale.**
- 13.2 **Mettre en œuvre une solution accessible aux avocats permettant notamment de visualiser des rapports et informations contenus dans APPI ou CASSIOPEE en fonction de leur désignation en pré-sentenciel, lors de la phase de jugement ou en post-sentenciel.**
- 13.3 **Mettre en œuvre une solution accessible aux CPIP et aux greffiers pénitentiaires permettant notamment de visualiser les jugements et informations utiles contenues dans CASSIOPEE et NPP (notes d'audience, enquêtes sociales rapides, interdictions et obligations fixées au condamné, par exemple).**
- 13.4 **Mettre en œuvre une solution accessible au parquet permettant d'avoir accès à l'ensemble des pièces d'exécution concernant une seule et même personne quel qu'en soit la juridiction émettrice.**

Ces trois dernières solutions, de type plateformes dédiées et centralisées, alimentées de certaines données et pièces contenues dans les principales applications du ministère (NPP, CASSIOPEE et APPI) et reposant sur l'identifiant unique du justiciable permettraient de répondre à l'ensemble des besoins des acteurs en juridictions et en SPIP.

Freins éventuels

- Complexité de la gouvernance et visibilité du chantier à long terme seulement.
- Sensibilité politique de l'identification des personnes physiques s'agissant du domaine de la justice et complexité des enjeux techniques de protection des données (croisement

des enjeux informatique et libertés et du droit à l'oubli sur le champ pénal) bénéficiant cependant des précédents des MINEFI et du MSS sur le volet informatique et libertés.

- Coûts de développement certains mais atténués par une économie d'échelle permise par la réduction voire la suppression des interfaces internes au MJ.

Bénéfices envisagés

- Amélioration de la communication entre les applications et des capacités à prendre en charge et connaître les publics. Les gains attendus – transverses à toutes les directions et aux partenaires (avocats notamment) – portant à la fois sur la qualité de l'action opérationnelle et la fiabilité des données sources.
- Démultiplication des moyens du ministère de la justice en termes d'évaluation des politiques publiques : maîtrise de la production statistique sur le suivi des mesures et des populations avec des possibilités accrues d'opérer des croisements de données, aide au pilotage, études quantitatives à partir de données longitudinales.
- Facilitation et fiabilisation des processus d'exécution des condamnations et de suivi opérationnel des personnes placées sous main de justice ou mises en cause permettant notamment d'améliorer la prévisibilité des fins de peine.
- Compatibilité de la solution avec le maintien de l'interface spécifique entre le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice s'agissant de l'enquête judiciaire.
- Conformité de la proposition aux positions et avis de la CNIL ainsi qu'au RGPD : La CNIL considère comme étant respectueuses de la vie privée les solutions telles que la mutualisation d'un identifiant commun entre les différents services publics d'un même secteur².

² Doctrine dite de « cantonnement » par secteur, la « justice » pouvant être considérée comme un secteur au même titre que la fiscalité, la santé, les transports, l'état civil et la citoyenneté ou les banques. Ainsi, pour le secteur de la santé, reconnaissant que la création d'un identifiant numérique par patient devrait « éviter tant les "doublons", aboutissant à créer plusieurs dossiers pour une même personne ainsi que les "collisions" conduisant à rattacher les données de santé d'une personne à une autre », la CNIL a par exemple proposé la création d'un numéro spécifique généré à partir du NIR mais anonymisé (avis CNIL du 20 février 2007). Idem pour FranceConnect (avis CNIL du 16 juillet 2015).



Groupe thématique : justice pénitentiaire et réinsertion

PROPOSITION N° 14

Favoriser les alternatives à la détention provisoire

Proposition envisagée

Il s'agit de faciliter la possibilité pour le JLD saisi d'une demande de placement en détention provisoire, de prononcer des mesures alternatives à celle-ci.

Enjeux/Constats/Problématique

Dans la perspective d'orienter davantage les personnes placées sous main de justice vers le milieu ouvert, le groupe de travail propose deux mesures qui peuvent utilement compléter les nouvelles dispositions de la loi du 22 décembre 2021 relatives à l'ARSE en alternative à la détention provisoire.

L'assignation à résidence sous surveillance électronique (ARSE) peut être prononcée comme mesure alternative à la détention provisoire, mais le juge doit préalablement avoir fait vérifier la faisabilité technique de la mesure par le SPIP (article 142-6 du CPP). Cette procédure est peu compatible avec l'obligation de statuer dans des délais contraints et l'ARSE peine à se développer comme alternative à la détention, principalement lorsque le JLD est saisi d'une demande de placement en détention.

Par ailleurs, le manque de solutions d'hébergement dans certaines situations spécifiques (comme pour les auteurs de violences conjugales), favorise le placement en détention provisoire des auteurs de violences.

Enfin, les solutions d'hébergement existant, y compris en milieu pénitentiaire, ne sont pas toujours mobilisées faute d'être clairement identifiées.

Détail de la proposition / Mode opératoire

- 14.1 Permettre au JLD, dès le débat contradictoire initial relatif à la liberté, de prononcer une ARSE sous condition suspensive d'installation du dispositif de surveillance électronique, en plaçant la personne mise en examen sous mandat de dépôt pendant une durée n'excédant pas 15 jours, en attendant la réalisation de l'enquête de faisabilité.**

Lorsque la personne est placée en détention provisoire, le juge peut prononcer une ARSE à l'occasion d'une mise en liberté, en précisant que son ordonnance est prise sous condition suspensive d'installation du dispositif de surveillance électronique. Il s'agirait de permettre le prononcé d'une telle ARSE conditionnelle dès le stade du débat initial relatif à la liberté.

- 14.2 Créer une semi-détention provisoire pour les personnes ne disposant pas d'un hébergement ou devant être éloignée de leur domicile lorsqu'il est partagée avec la victime.**

Une semi-détention provisoire sur le modèle de la semi-liberté existant pour les condamnés permettrait de pallier une absence d'hébergement pour des personnes qui auraient un emploi et pour lesquelles une détention provisoire aurait un effet négatif sur leur insertion. Cette mesure pourrait être complétée par un placement sous surveillance électronique ou un BAR pour permettre une surveillance en journée.

Cette mesure éviterait les risques de perte d'emploi pour des personnes insérées socialement.

Freins éventuels

- Modifications législatives nécessaires afin de permettre le prononcé d'une ARSE conditionnelle dès le débat initial sur la liberté ainsi qu'une semi-détention provisoire.
- Nécessité de modifier le code de procédure pénale afin de permettre de placer des prévenus en quartiers ou centres de semi-liberté.

Bénéfices envisagés

- Réduction du nombre des personnes placées en détention provisoire faute d'éléments suffisants pour apprécier les conditions de leur éligibilité au moment où le juge statue.

- Solution moins pénalisante que le placement en détention pour les auteurs de violences conjugales ne disposant pas de solution d'hébergement en dehors du domicile conjugal et nécessitant une surveillance renforcée.



Groupe thématique : justice pénitentiaire et réinsertion

PROPOSITION N° 15

Lutter contre la surpopulation carcérale

Proposition envisagée

Il s'agit de proposer un dispositif de crise permettant une régulation de la surpopulation carcérale.

Enjeux/Constats/Problématique

Depuis son inscription dans le code de procédure pénale en 1875, l'encellulement individuel en maison d'arrêt est un objectif qui n'a jamais pu être atteint en raison de la surpopulation carcérale que connaissent les établissements pénitentiaires et qui a dû faire l'objet de moratoires réguliers.

Ainsi les établissements pénitentiaires comptaient, au 1er octobre 2021, 69 225 détenus pour 60 374 places soit une densité globale moyenne de 115 % et de 129 % en maison d'arrêt.

Cette surpopulation carcérale, par la promiscuité, l'insalubrité et l'hygiène déplorable qu'elle suscite, dégrade la qualité de vie en détention, encourage la violence et porte atteinte aux conditions de travail des personnels. Elle rend plus difficile l'accès aux activités (liste d'attente pour le sport, le travail, l'accès à la culture, l'école, etc.) et aux soins. Elle met à mal la capacité de l'administration pénitentiaire à mettre en œuvre des dispositifs de réinsertion et de prévention de la récidive. Elle ne permet pas à la personne détenue d'investir utilement son temps de détention, de réfléchir à l'acte commis et de préparer sa libération dans de bonnes conditions.

Les programmes immobiliers successifs de constructions de places de détention nouvelles, s'ils restent indispensables, se sont montrés inefficaces à lutter contre ce phénomène tout comme les réformes législatives visant à limiter le recours à

l'emprisonnement.

Plutôt qu'un *numerus clausus*, difficilement acceptable par l'opinion publique, le groupe de travail entend proposer un dispositif de régulation reposant sur la définition d'un seuil de criticité au-delà duquel le fonctionnement même des établissements est compromis.

Détail de la proposition / Mode opératoire

15.1 Créer au sein de chaque tribunal judiciaire un comité de suivi de la sur-occupation des établissements pénitentiaires du ressort.

Le comité réunirait les acteurs de la chaîne pénale (représentants du siège et du parquet, chef d'établissement pénitentiaire, DFSP/IP, éventuellement DTP/JJ).

15.2 Développer une plateforme numérique complète, de type TIG 360, accessible à tous les acteurs (SPIP, magistrats, avocats...), outil unique recensant l'offre pénitentiaire et associative de places disponibles en détention, semi-liberté, placement extérieur, dispositifs de surveillance électronique, placement probatoire et hébergement provisoire (CHRS par exemple) et permettant au SPIP de réserver des places dans certains dispositifs telles que la semi-liberté ou le placement extérieur.

15.3 Définir un seuil d'alerte.

Ce premier seuil pourrait être fixé par décret et correspondre au moment où le nombre de personnes incarcérées dépasse la capacité opérationnelle d'accueil de l'établissement.

15.4 Définir un seuil de criticité à partir duquel le fonctionnement de l'établissement est compromis.

Ce second seuil pourrait reposer sur la réunion de plusieurs indicateurs fixés nationalement sur la base de la jurisprudence administrative et européenne en matière de dignité des conditions de détention : nombre maximum de personnes détenues par cellule en fonction de la surface au sol, normes d'aération et d'éclairage, accès aux activités, ...

A ces indicateurs nationaux s'ajouteraient des critères définis localement permettant de déterminer le taux d'occupation à partir duquel les services de l'établissement ne se trouveraient plus en capacité de fonctionner et d'assurer une détention digne et humaine aux personnes détenues : impossibilité de fournir des repas chauds à l'ensemble de la population pénale, nombre de parloirs inférieurs à la norme, accès aux douches compromis, temps d'attente avant d'accéder aux soins de nature à compromettre l'intégrité physique, ...

15.5 Réunir le comité de suivi lorsque le seuil d'alerte est atteint afin d'envisager diverses mesures de prévention :

- ✓ Politique d'orientation pénale du parquet ;
- ✓ Recours au mandat de dépôt à effet différé ;
- ✓ Recours au contrôle judiciaire et à l'ARSE ;
- ✓ Politique d'exécution de peine adaptée priorisant la mise à exécution de certaines peines ;
- ✓ Accélération des demandes de transferts ou d'affectation en établissement pour peine.

15.6 Réunir le comité de suivi lorsque le seuil de criticité est atteint afin d'envisager diverses mesures de régulation :

- ✓ Recensement des personnes susceptibles de faire l'objet d'une libération anticipée (prévenus arrivant à l'échéance de renouvellement du mandat de dépôt ou condamnés dont le reliquat de peine est inférieur à 6 mois) ;
- ✓ Placement sous ARSE, contrôle judiciaire ou remise en liberté ;
- ✓ Recours accru à la LSC ;
- ✓ Conversion du reliquat de peine dans les conditions de l'article 747-1 du CPP ;
- ✓ Examen anticipé des réductions de peine ;
- ✓ Octroi d'une réduction de peine d'un quantum maximum de deux mois liée aux circonstances exceptionnelles ;
- ✓ Possibilité pour le JLD ou le JAP saisi d'une requête dans le cadre de l'article 803-8 du CPP d'ordonner le transfert du détenu dans un établissement pénitentiaire qu'il détermine après avis du DISP afin de mettre fin aux conditions de détention indignes du requérant ;
- ✓ Possibilité pour le JAP saisi d'une requête dans le cadre de l'article 803-8 du CPP d'accorder au condamné à une peine inférieure à 5 ans une des mesures prévues au III de l'article 707 du CPP même si la personne n'est pas éligible à ce type de mesure.

Freins éventuels

- Non adhésion au dispositif par les magistrats prescripteurs.
- Charge de travail d'évaluation pour le SPIP milieu fermé.
- Saturation des dispositifs d'insertion (logement, semi-liberté, placement extérieur...).
- Impact sur le suivi des personnes placées en milieu ouvert du fait de l'augmentation de la charge de travail des SPIP.

Bénéfices envisagés

- Dispositif permettant d'éviter le retour de la surpopulation carcérale.
- Diminution des risques d'engagement de responsabilité de l'Etat, respect des engagements et conventions internationaux et des décisions de la CEDH.
- Dispositif positionnant les prescripteurs de mesures privatives de liberté au plus près de l'exécution des décisions de justice et de l'offre existante.
- Meilleure allocation des personnels avec des réaffectations possibles vers le milieu ouvert ou des activités de prise en charge en détention.
- Développement des mesures en milieu ouvert.
- Possibles avantages économiques¹.

¹ Selon les statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe (Space 1, 2020), le montant des dépenses journalières par détenu s'établit en moyenne à 64,4 € et s'élève à 111,3 € en France.



Groupe thématique : justice pénitentiaire et réinsertion

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des personnes entendues par le groupe de travail

ASTRUC-GAVALDA Patricia et MORTIMORE Frédéric, Conférence des bâtonniers

BAUDIN Emmanuel, FO personnel de surveillance

BONNEAUD Marion, BONS Benjamin, DORLEACQ Dorothée et MAGNIER Julien, CGT Insertion et Probation

CLEMENT-PETREMANN Bruno, chef d'établissement de la maison d'arrêt de Paris La Santé

DEJENNE Jean-Michel et RAULT Flavie, SNDP CFDT

DIEU Erwan, psychocriminologue

GUIMARAES Emmanuel, VAISSIE Valérie, ED DAFIRI Farida, KARAR Yoann et GOMBERT Dominique, CGT pénitentiaire

HEUMAN Albin et VONDERSCHER Jessica, Agence pour le Travail d'Intérêt Général et pour l'insertion professionnelle (ATIGIP)

LABBE Elise, SNEPAP-FSU

LE MEUR Yannick, DFSPiP de Seine et Marne

MILLESCAMPS Christophe, Directeur de l'Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire (ENAP)

NICOLAS Sébastien et MOUSSEFF Valérie, FO personnel de direction

PARIS Milko, Ancien président et fondateur de Ban Public, ancien détenu

PLETINCX Peter, Directeur de maison de justice, Belgique

POTTIER Philippe, Ancien directeur de l'Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire

RIDEL Laurent, Directeur de l'Administration Pénitentiaire

SIMONNOT Dominique, Contrôleure générale (CGLPL)

SOUDRE Laura, UNDPiP

Annexe 2 : Liste des contributions écrites remises au groupe de travail

CFDT pénitentiaire

CGT insertion et probation

CNDPIP (conférence nationale des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation)

ENAP

FO justice

FO direction

France Victimes

SNDP-CFDT (Syndicat National des Directeurs Pénitentiaires-CFDT)

SNEPAP

SNM FO (Unité Magistrats)

SPS

UNDPIP

USM (Union Syndicale des Magistrats)

Annexe 3 : Liste – non exhaustive – des documents et rapports consultés par le groupe de travail

Au dernier barreau de l'échelle sociale: la prison. 25 recommandations pour sortir du cercle vicieux prison-pauvreté, Emmaus-France et Secours Catholique, 2020

Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques n°36, 40, 44 et 50, mai 2011, septembre 2014, mai 2018 et juin 2020, DAP

Infostat justice, le prononcé d'emprisonnement ferme inférieur ou égal à 6 mois, septembre 2018, Ministère de la Justice

Infostat justice, mesurer et comprendre les déterminants de la récidive et des sortants de prison, juillet 2021, Ministère de la Justice

Les conditions scientifiques de l'efficacité des juridictions résolutives de problèmes pour la prise en charge des délinquants souffrant de toxicomanie, ENM-MILDECA, 2020

Mesures de l'incarcération, indicateurs clés au 1er octobre 2021, DAP

Pour une nouvelle politique publique de prévention de la récidive, Conférence de consensus, 20 février 2013

Pour une refonte du droit des peines, commission présidée par M. Bruno COTTE, décembre 2015

Probation française: comparaison analytique internationale et européenne, Mme Martine EVANS, IHEMI, octobre 2020

Proposition de loi visant à instaurer un mécanisme de prévention de la surpopulation pénitentiaire présentée par M. Dominique RAIMBOURG, 2010

Rapport d'information sur l'encellulement individuel présenté par M. Jean-Jacques URVOAS, 2014

Rapport d'information sur l'expertise psychiatrique et psychologique en matière pénale présenté par MM. Jean SOL et Jean-Yves ROUX, 2021

Séries statistiques des personnes placées sous main de justice de 1980 à 2020, DAP

Statistique des établissements des personnes écrouées en France, 1er décembre 2021, DAP

Statistiques annuelles de milieu ouvert, 31 décembre 2020, DAP

| N° | AUTEUR | SOURCE | THEMATIQUE | PROBLEMATIQUE PRESENTEE | PROPOSITION | DETAIL DE LA PROPOSITION | AVIS DU GT | OBSERVATIONS DU GT |
|----|--|---|--|---|--|--|--|--|
| 1 | SFIP Polystas française | Atelier local | AM ELICITER LA PRISE EN CHARGE SANITAIRE ET PSYCHOLOGIQUE | Obligation de soins médicaux préalable | Lier le processus d'une obligation de soins à l'avis préalable d'un médecin et non pas en fonction de la nature de l'infraction, afin de donner du sens à l'obligation et ne pas renvoyer le système de santé | | 1.Très favorable, agencé dans les propositions | Intégré en fiche "Mobiliser l'expertise des personnes proches sous mandat justice" |
| 2 | SFIP FLEURY MÉROUDES associations judiciaires | Atelier local | DONNER ACCES AUX TECHNOLOGIES EN DETENTION : INTERNET, TELEPHONE,... | Comment concilier la détention et ses règles de sécurité avec le nécessaire besoin de mouvement pour les détenus à la suite ? L'absence d'accès au numérique (et boîte mail) entrave les démarches pour la suite notamment concernant les documents administratifs essentiels. Ceci dégrade le lien de confiance. Les portables sont limités à un temps d'espace pour leurs interventions. Page de modernisation de la bibliothèque - accès accessible l'autoformation avec le e-learning Comment les intelligents de justice, les délinquants sont équipés car PPSM (il y a accès à internet et peut former une adresse internet, voir des contenus) pour nombre de démarches d'insertion. | Créer un adresse mail obligatoire pour chaque personne détenue permettant d'effectuer des démarches d'insertion et via de préparer sa sortie. | | 1.Très favorable, agencé dans les propositions | Intégré dans la fiche "Investir le temps de détention comme un temps utile à la prévention de la récidive" |
| 3 | DAP + SNRP + Questionnaire détenu + CP de Valence + SFIP 85 | Contributions renvoies au GT + Questionnaire détenu + Ateliers locaux | DONNER ACCES AUX TECHNOLOGIES EN DETENTION : INTERNET, TELEPHONE,... | Services déjà proposés aux personnes détenues (en phase d'expérimentation/évaluation) : saisie par voie électronique de l'administration pénitentiaire pour formuler une requête, accès au compte nominatif, carte nominative. A venir en 2022 : passage numérique de l'avis (ENT) proposé aux personnes détenues d'accéder à des contenus numériques en lien avec des parcours pédagogiques. Il pourrait également exister des espaces virtuels personnalisés et sécurisés. Objectifs de « rendre plus des services publics sur le point » (exemples : Amel, Impôts, gouv), sous réserve de faisabilité technique (cf. groupe SFIP). | Déployer le numérique en détention pour faciliter les démarches (pôle emploi, permis, etc) | Libération du numérique en détention crée un fossé entre la détention et l'extérieur. Nombre de formations, d'inscriptions, de passations d'examen sont en ligne, et cela n'est pas considérablement l'offre de formation. Celle-ci est plutôt faite par décret que par choix. | 1.Très favorable, agencé dans les propositions | Intégré dans la fiche "Investir le temps de détention comme un temps utile à la prévention de la récidive" |
| 4 | Collectif Walden + SMEFAP + Questionnaire détenu + M. Haery + Questionnaire détenu | Contributions renvoies au GT + Questionnaire détenu + Ateliers locaux | DONNER ACCES AUX TECHNOLOGIES EN DETENTION : INTERNET, TELEPHONE,... | Les condamnés en SL sont "lignes" la journée de déposer et d'effectuer un téléphone portable. Ils devraient pouvoir l'effectuer eux-mêmes pour leurs démarches de réservation ou de maintien des liens familiaux alors qu'ils sont au CS/SL/SL. | Permettre l'accès au téléphone portable en SL | | 1.Très favorable, agencé dans les propositions | Intégré dans la fiche "Investir le temps de détention comme un temps utile à la prévention de la récidive" |
| 5 | DAP/SNRP SFI + SFIP 85 | Atelier local | RH ET STATUTS | Revoir l'attaché des métiers pénitentiaires + Le corps d'encadrement des DPIP n'est pas reconnu en tant que corps d'encadrement au sein de l'administration pénitentiaire | Créer un corps unique de direction au sein de l'administration pénitentiaire + Intégrer les DPIP au même niveau que les DSP | | 1.Très favorable, agencé dans les propositions | Le GT est très favorable à l'évolution des DPIP vers la catégorie As éventuellement en faisant le corps avec celui des DSP. Il a fait une proposition en fiche "Modifier le processus en matière d'accès à la justice" |
| 6 | Association française de criminologie | Contribution libre | AMENAGER LES PEINES | 7 détenus sur 10 sont en prison sans bénéficier d'aucun accompagnement, augmentant significativement les probabilités de récidive | Former toute peine d'emprisonnement par un temps de suivi en milieu ouvert par les SFIP. Cette libération sous contrainte serait d'office, pour tous les détenus et pourrait concerner le dernier tiers de la peine. | | 2.Déjà prise en compte dans les propositions | Le GT a fait une proposition en ce sens dans la fiche "Investir le temps de détention comme un temps utile à la prévention de la récidive" |
| 7 | Institut Français pour la Justice Restaurative (IFJR) Institut Français pour la Justice Restaurative (IFJR) | Contribution libre | DEVELOPPER LA JUSTICE RESTAURATIVE | Manque de pilotage et de prise d'initiative dans le développement de programmes susceptibles de porter une offre de justice restaurative locale | Investir les magistrats « à l'arrêt justice restaurative » dans le pilotage des programmes de justice restaurative (COPIL) | | 2.Déjà prise en compte dans les propositions | Le GT a ébauché des propositions en faveur de la justice restaurative (fiche investir le temps de la victime dans le suivi pénitentiaire) |
| 8 | Institut Français pour la Justice Restaurative (IFJR) | Contribution libre | DEVELOPPER LA JUSTICE RESTAURATIVE | Couverture inégale du territoire par une offre de justice restaurative complète | Mettre en place dans chaque tribunal judiciaire un programme de justice restaurative proposant une offre de justice restaurative complète | Conformément à la circulaire de 15 mars 2017 : chaque tribunal judiciaire devrait disposer d'un programme de justice restaurative proposant une offre de justice restaurative complète | 2.Déjà prise en compte dans les propositions | Le GT a ébauché des propositions en faveur de la justice restaurative (fiche investir le temps de la victime dans le suivi pénitentiaire) |
| 9 | SFIP de l'Orne | Atelier local | DEVELOPPER LA JUSTICE RESTAURATIVE | La justice apparaît rétributive et conflictuelle sur la vengeance | Développer des accompagnements ou une éducation des victimes | Il est nécessaire de développer des accompagnements ou l'éducation des victimes pour que l'apaisement ait une utilité sociale et ne pas une réponse à la vengeance. Une réparation de la victime sous conseil d'un juge de proximité. | 2.Déjà prise en compte dans les propositions | A porté au travers de la fiche "Investir le temps de la victime dans le suivi pénitentiaire" |
| 10 | Collectif Walden | Contribution libre | EXECUTER LES PENES | Livrer des organisations pour faciliter les synergies entre l'ensemble des personnels du ministère de la Justice | Faciliter les décisions dans un temps proche du prononcé de la peine | | 2.Déjà prise en compte dans les propositions | Appartient en fait de fond de la fiche "Modifier le processus en matière d'application des peines" |
| 11 | GENDARMERIE DE LA SARTHE + Questionnaire détenu | Contribution libre + Questionnaire détenu | GENERALISER LES PENES ALTERNATIVES | Suspension de condamnations | Elargir le recours au bannissement électronique | | 2.Déjà prise en compte dans les propositions | Le GT a ébauché plusieurs propositions en faveur du développement des aménagements de peines. |
| 12 | Seminar pénitentiaire de probation de Basse-Normandie | Atelier local | GENERALISER LES PENES ALTERNATIVES | Vous un élargissement des lieux d'exécution de TIO : quel est le personnel mobile de droit privé ? | Créer un processus propre aux entreprises privées pour élargir les lieux d'exécution de TIO | Création d'une procédure propre aux entreprises privées. | 2.Déjà prise en compte dans les propositions | Évoqué au travers de la fiche "Mobiliser les professionnels et la société civile" |

| | | | | | | | | |
|----|---|-----------------------------|-------------------------------------|--|--|--|---|---|
| 13 | Cour d'appel de Limoges | Contribution libre | GÉNÉRALISER LES PEINES ALTERNATIVES | Réviser la peine | Développer une peine de probation autonome, dont l'exécution serait confiée à un service dédié. Ce service serait saisi par le juge et serait doté de pouvoirs de contrôle et de sanction en matière, comme dans les pays anglo saxons. | | 2 Déjà pris en compte dans les propositions | Le GT a formulé une proposition en faveur de la création d'une peine de probation dans la fiche "Modifier la procédure en matière d'application des peines". |
| 14 | Tribunal judiciaire de Caen | Atelier local | GÉNÉRALISER LES PEINES ALTERNATIVES | Selon certains observateurs, l'âge de l'auteur n'est pas toujours pris en compte par le juge des peines. Les peines alternatives seraient-elles plus utilisées pour les mineurs ? | Réviser tout éventuellement les peines pour ne proposer qu'une peine d'emprisonnement (forte) et une peine de probation qui comprendrait plusieurs modules (placement d'une amende, exécution d'un TIG, réparation, soins), sur le modèle de ce qui est proposé pour les mineurs. | | 2 Déjà pris en compte dans les propositions | Le GT a fait une proposition en ce sens dans la fiche "Modifier la procédure en matière d'application des peines". |
| 15 | Amin Elmor - Magistrat honoraire | Contribution libre | MEUX DETERMINER LA PEINE | La période passée en détention préventive est souvent en débat ou dans de nombreux dossiers dans les cours d'appel et dans de nombreuses cours d'appel de Paris. | Généraliser à l'ensemble du territoire le recours au « report de détention » qui est en place depuis 2002 sur le cour d'appel de Paris et les maisons d'arrêt de son ressort. | Généraliser à l'ensemble du territoire le recours au « report de détention » qui est en place depuis 2002 sur le cour d'appel de Paris et les maisons d'arrêt de son ressort. Et les directions régionales des services pénitentiaires (pour un article de la partie D du code de procédure pénale, soit par une circulaire émise par le DADG et de la DAP) | 2 Déjà pris en compte dans les propositions | Fiche "limiter le temps de détention comme un temps utile à la prévention de la récidive". |
| 16 | Maison d'arrêt de Dijon | Atelier local | PREPARATION A LA SORTIE | Impossible d'assurer une prise en charge efficiente des personnes détenues lorsque l'établissement affiche un taux de surpopulation important, sans se limiter à de l'isolement. | Créer des lieux d'exécution des peines nouvelles, diversifiés et différents sur le modèle des « maisons de transition » canadiennes (appartements banalisés regroupant des personnes en fin de peine, ou des personnes évadées des prisons de moins d'un an encastrées), afin d'assurer une transition entre le milieu pénitentiaire et la réintégration de la société civile. | | 2 Déjà pris en compte dans les propositions | Le GT, plutôt favorable à la mise des publics à des divers lieux de préparation pour faciliter l'habitat et l'intégration des sortants de prison (fiche "Mobiliser les partenariats et la société civile"). |
| 17 | SPIP 85 | Atelier local | PREPARATION A LA SORTIE | Est-ce à des lieux, notamment organisés entre les juridictions et l'administration pénitentiaire, à mettre en œuvre, pour lutter contre la surpopulation carcérale et améliorer la prise en charge des personnes détenues ? | Louer des appartements par l'administration auprès de personnes détenues à fin de leur des appartements thérapeutiques avec l'accompagnement d'une association (par exemple en matière). | | 2 Déjà pris en compte dans les propositions | Le GT a émis plusieurs propositions en matière d'accès au logement et aux dispositifs intégrés des classes sociales (fiche "Mobiliser les partenariats et la société civile"). |
| 18 | Centre Pénitentiaire Air-Lyons | Atelier local | PREPARATION A LA SORTIE | | Améliorer les outils vecteurs de réinsertion : Favoriser l'accès au logement à la sortie en résérant par convention de logement à l'AP dans les FJT (logements sociaux) ; Et de la réinsertion : l'équipe des logements HLM sont réservés à des sortants de prison avec des suivants pénitentiaires qui sont présents sur place ce qui permet de rassurer la population. | | 2 Déjà pris en compte dans les propositions | Le GT a émis plusieurs propositions en matière d'accès au logement et aux dispositifs intégrés des classes sociales (fiche "Mobiliser les partenariats et la société civile"). |
| 19 | Centre Pénitentiaire Air-Lyons | Atelier local | PREPARATION A LA SORTIE | Réinsertion | Développer l'offre d'hébergement pour les sortants de prison et aménager des lieux de vie avec une véritable reconnaissance de la spécificité du public. Il faudrait créer des unités spécifiques : les des commissions d'attribution au moins théoriquement les autres publics en difficulté. | | 2 Déjà pris en compte dans les propositions | Le GT a émis plusieurs propositions en matière d'accès au logement et aux dispositifs intégrés des classes sociales (fiche "Mobiliser les partenariats et la société civile"). |
| 20 | Secours Catholique - Délégation de l'Orne | Contribution libre | PREPARATION A LA SORTIE | Les peines insuffisamment expliquées au condamné | Créer un cadre de co-construction de parcours de réinsertion rassemblant le personnel pénitentiaire, le SPIP et les intervenants publics et associatifs, afin d'établir avec les personnes un parcours de réinsertion cohérent, tenant compte des aspirations, des besoins et du projet de ces derniers. | | 2 Déjà pris en compte dans les propositions | Fiche "insérer le condamné dans un programme". |
| 21 | Maison d'arrêt de Dijon + SPIP 85 | Atelier local | RECHERCHES ET STATISTIQUES | Nécessité d'acquiescer la lutte contre la récidive | Réaliser des études locales, au-delà des statistiques nationales, en tenant compte, sur les facteurs de récidive ou de réinsertion au niveau local, en étant axés sur la problématique de l'emploi. | | 2 Déjà pris en compte dans les propositions | Envoyer au travers de plusieurs fiches dont "Intensifier le rôle d'assistance et de coordination du procureur de la République dans la définition des politiques de prévention de la récidive locale", "Coherer les politiques publiques de prévention de la récidive". |
| 22 | Direction du Budget | Contribution libre | RECHERCHES ET STATISTIQUES | L'absence d'une approche intégrée au niveau du Ministère de la Justice des problématiques pénales entre la Protection Judiciaire de la Jeunesse, la Direction des Services Judiciaires et la Direction des Services Pénitentiaires, empêche notamment d'établir, dans les documents budgétaires, un véritable indicateur de performance en matière de récidive pénale. | Créer un indicateur de récidive et de donner les moyens de l'améliorer. | | 2 Déjà pris en compte dans les propositions | Fiche sur l'identification du judiciaire et la fiche "Intensifier le rôle d'assistance et de coordination du procureur de la République dans la définition des politiques de prévention de la récidive locale". |
| 23 | DAP - Fiche 4 DAP-ECJ | Contributions remises au GT | RH ET STATUTS | Accompagner l'évolution des métiers des personnels de surveillance. | Doublement de la durée moyenne de formation des personnels de surveillance. | | 2 Déjà pris en compte dans les propositions | Fiche "Faire évoluer les métiers de surveillance". |
| 24 | SPIP 85 + CP Valence | Atelier local | ROLE DES ACTEURS | La diversification des missions | Mettre en place des équipes mobiles pour faciliter l'accompagnement de la personne sous main de justice par un binôme conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation / surveillant. | Le métier de surveillant pénitentiaire s'est enrichi et diversifié (ELSP, PREJ, SAFSE, ERIS...). Cette évolution doit être poursuivie à travers la diversification des structures et des modalités de prise en charge de la population pénale (SAS, URSA, URSI, UDV, QPR, OER) mais également en ouvrant les SPIP aux personnels de surveillance afin de prendre en charge certaines missions de contrôle de la PPSM en milieu ouvert. | 2 Déjà pris en compte dans les propositions | Fiche "Faire évoluer le métier de surveillant". |
| 25 | Centre Pénitentiaire Air-Lyons | Atelier local | SURPOPULATION | Surpopulation | Généraliser et harmoniser le fonctionnement des comités de régulation carcérale. | Généraliser et harmoniser le fonctionnement des comités de régulation carcérale / aujourd'hui seulement des initiatives locales. | 2 Déjà pris en compte dans les propositions | Fiche "Lutter contre la surpopulation carcérale". |

| | | | | | | | |
|----|--|---|---|---|--|---|---|
| 26 | Maison d'arrêt de Dijon | Atelier local | SURPOPULATION | Impossibilité d'assurer une prise en charge et fiabilité des personnes détenues lorsque rétablissement affecté un taux de surcoût important, sans se limiter à l'indivisibilité | Créer pour l'ensemble des établissements pénitentiaires un « oral de dignité » et de prise en charge » conjointement associé avec le magistrat afin de régulariser les points en fonction de ce taux à défaut de l'instauration d'un menuet classique. L'ARSE et le CJ ont des outils utilisables dans ce contexte par les IJD et les magistrats instructeurs, soit pour transmettre des données, preuves, exorbités, soit pour obtenir des alternatives à ces différentes provisions. | 1 Déjà pris en compte dans les propositions | Fiche "Lettre contre la surpopulation carcérale" |
| 27 | Maison d'arrêt de Dijon | Atelier local | SURPOPULATION | Impossibilité d'assurer une prise en charge et fiabilité des personnes détenues lorsque rétablissement affecté un taux de surcoût important, sans se limiter à l'indivisibilité | Multipier l'utilisation des placements extérieurs. | 1 Déjà pris en compte dans les propositions | Le GT a élaboré plusieurs propositions en faveur du développement des aménagements de peine. |
| 28 | SPIP de l'Yonne | Atelier local | VICTIMES | La justice apparaît peu pertinente des victimes. | Mieux informer les victimes de l'application de la justice et de l'accompagnement proposé pour les auteurs. | 2 Déjà pris en compte dans les propositions | Ajouté au tome de la fiche "Investir la place de la victime dans le suivi pénitentiaire" |
| 29 | GNCP | Contributions remises au GT | PRODUCTION NORMATIVE | Le droit de l'application des peines à fait évoluer ces dernières années d'un ensemble de dispositifs isolés de moins en moins à des dispositifs, textuellement des personnes suivies qui des acteurs (SJ, DAP), et complicité sur mise en œuvre. | Intégrer une mise en commission de simplification de l'application des peines | 3 Très favorable | Le GT est très favorable à une telle proposition et envoie également à la commission Cofe de 2016, pour savoir d'abord. |
| 30 | PD Direction Maison d'arrêt de Dijon | Atelier local | RH ET STATUTS | Une évolution des métiers peut être nécessaire. | Créer un corps commando greffiers judiciaires et pénitentiaires | 3 Très favorable | Le GT est très favorable à la création d'un corps commun de greffiers de ministère de la justice interdirectionnel (services judiciaires et administration pénitentiaire et services judiciaires). |
| 31 | Maison centrale de Saint Martin de Ré - quartier étudiante | Atelier local | PREPARATION A LA SORTIE | Difficulté d'accès aux permissions de sortir pour les personnes détenues condamnées à de longues peines. | Associer les critères de recevabilité pour les demandes de PS encadrées | 4 Favorable | Associer les critères de recevabilité pour les demandes de PS encadrées (conditions d'expertes psychiatriques, conditions de SIN...) |
| 32 | DAP - Fiche 4 DAP EGI | Contributions remises au GT | RH ET STATUTS | Accompagner l'évolution des métiers des personnels de surveillance. | Doublement de la durée de formation continue des personnels | 4 Favorable | Surtout pour l'accompagnement des changements de fonction |
| 33 | Tribunal judiciaire de Poitiers + Questionnaire détenus | Contribution libre + Questionnaire détenus | AMELIORER LA PRISE EN CHARGE SANITAIRE ET PSYCHOLOGIQUE | Amélioration du suivi des condamnés et de la santé de détention | Augmenter les effectifs de psychiatres, pédopsychiatres, médecins coordonnateurs et addictologues | 4 Favorable | Augmenter les effectifs de psychiatres, pédopsychiatres, médecins coordonnateurs et addictologues pour permettre une prise en charge de la santé mentale des personnes condamnées et un accompagnement (esprit et à la sortie de prison) |
| 34 | EGTIP + Questionnaire détenus | Contribution libre + Questionnaire détenus | DETENTION ET ETABLISSEMENTS | Prégnance d'une logique du tout sécuritaire mettant à défaut les dynamiques de réinsertion | Mettre en place des régimes de détention favorisant les échanges réguliers et positifs entre les personnes détenues et les personnels de surveillance | 4 Favorable | Le GT évoque dans la fiche "Faire évoluer le métier de surveillant" la notion de surveillant élargi et la modification de la formation des surveillants afin d'élargir une réflexion sur les méthodes identifiées adoptées par le professionnel en vue de réduire des comportements délinquants |
| 35 | Centre Pénitentiaire des Layes + Questionnaire détenus | Atelier local + Questionnaire détenus | DETENTION ET ETABLISSEMENTS | Réinsertion | Développer plus de régimes de confiance pour instaurer une rigueur et un rythme de vie qui favorisent l'insertion. | 4 Favorable | Le GT a proposé dans la fiche "Investir le temps de détention" comme un temps dédié à la prévention de la récidive" d'élargir dans la conception des services et établissements des quartiers spécifiques à l'architecture adaptée notamment pour les modules de respect |
| 36 | Tribunal judiciaire de Poitiers + Questionnaire détenus | Contribution libre + Questionnaire détenus | DETENTION ET ETABLISSEMENTS | Repenser le temps carcéral et le sens de la peine | Favoriser les expériences de détention de type « RESPECT 10 » | 4 Favorable | Le GT évoque dans la fiche "Investir le temps de détention" comme un temps dédié à la prévention de la récidive" la diversification du suivi pénitentiaire et le développement de structures facilitant la mise en œuvre de programmes de réinsertion à l'usage du programme le Sem. |
| 37 | DAP + Tribunal de Poitiers | Contributions remises au GT | DETENTION ET ETABLISSEMENTS | Adapter le cadre des sanctions disciplinaires - créer, sur le modèle de la composition pénale, une phase infra disciplinaire afin de favoriser pour les inciviles dans les détentions, les réponses éducatives et pédagogiques (médiation, médiation, médiation, médiation, etc.) et ne pas engager la commission de discipline qui doit dépendre également et fermement aux faits les plus graves | Créer une phase infra disciplinaire favorisant les réponses éducatives et rapides | 4 Favorable | Instaurer une possibilité pour le condamné de reconnaître sa culpabilité et ainsi se voir proposer une sanction disciplinaire par le chef d'établissement |
| 38 | Centre pénitentiaire de Rennes | Femmes détenues dans le cadre d'une commission de 20, initiée par la cellule d'Établissement et la DSSPIP | DETENTION ET ETABLISSEMENTS | La CRE est remis en question | Opter pour des CRE rigoureux, ou des évolutions en ambulatoire | 4 Favorable | Favorable, particulièrement en ce qui concerne les femmes (CRE rigoureux ou ambulatoire) |
| 39 | Maison centrale de Saint Martin de Ré - quartier étudiante | Atelier local | DEVELOPPER LES PARCOURS DE RÉINSERTION | Complexité des démarches administratives | Contacter les banques à accorder l'ouverture de compte | 4 Favorable | ouverture d'un compte bancaire (même) est compliqué - les banques refusent toujours à la fois demande ; nécessité d'intervention de la Banque de France pour contacter une banque à accorder l'ouverture de compte |
| 40 | SPIP de la Vienne | Atelier local | DEVELOPPER LES PARCOURS DE RÉINSERTION | Les PPSMI ont fait part du fait que la décision de justice n'est pas toujours comprise, surtout concernant les obligations qui peuvent être pénalisées. Les personnes interpellées sont toutes passées par une phase d'opposition à ces dernières mais parfois que si elles n'en voyaient pas l'utilité. Néanmoins elles reconnaissent que le suivi au SPIP a permis un pas en avant qui se voit dans le suivi ou de la sortie en main de leur vie. | Faire participer des anciens probationnaires à des actions collectives, visant à faire bénéficier des PPSMI de leur langage et de leur expérience. | 4 Favorable | |

| | | | | | | | | | | |
|----|---|--|---|---|---|--|---|-----------|---|---|
| 41 | SPP FLEURY MEROIS - associations solidaires | Atelier local | DONNER ACCES AUX TECHNOLOGIES EN DETENTION - INTERNET, TELEPHONE, ... | Comment concilier la détention et ses règles de sécurité avec le nécessaire besoin de mouvement pour la préparation à la sortie ? Libérence d'accès au numérique (ex. boîte mail) entre les détenues pour la sortie, notamment concernant les documents administratifs essentiels. Ceci dégrade le lien des bénéficiaires. Les partenaires sont confrontés à un manque d'espace pour leurs interventions. Projet de modernisation de la bibliothèque en numérique - rendre accessible l'autoformation avec le e-learning. Concernant les aménagements de peine, les détenues sont stoppées car PPSMI n'apporte accès à internet et ne peut fournir une adresse internet, condition incontournable pour nombre de démarches d'insertion. | Développer la visioconférence entre les personnes détenues et les professionnels extérieurs | | 4 | Favorable | | |
| 42 | Collectif Walden | Contribution libre | DONNER ACCES AUX TECHNOLOGIES EN DETENTION - INTERNET, TELEPHONE, ... | Faire entendre numérique en détention | Faciliter le maintien des liens familiaux avec des parties par visio-conférence Skype entre les permissions de sortie | | 4 | Favorable | | |
| 43 | FARAPEJ, Fédération des associations de réinsertion prison et justice | Contribution libre | IMPLIQUER LA SOCIÉTÉ CIVILE | Implémentation d'une prison gérée des peurs et des craintes de la part des habitants. | Intégrer les habitants à la vie de la détention | Avec le lot d'intégrer les habitants à la vie de la détention permet de créer une belle dynamique de liens tout en intégrant les personnes détenues à la société. Avant l'implémentation d'une maison de détention, les habitants du territoire sont invités à donner leur avis et à visiter le futur lieu. Des fois tout, au sein d'une maison, sont des espaces collaboratifs adaptés pour faciliter la participation des habitants aux activités de la structure. Ces lieux favorisent les rencontres informelles, les interactions sociales et les projets collectifs. En favorisant les interactions et l'implication des populations locales à la vie quotidienne de la maison, les craintes envers l'arrivée de personnes détenues peuvent être surmontées. | | 4 | Favorable | Le GT est favorable à l'intégration des habitants à la vie de la détention (cf. modèle du restaurant et de la salle de théâtre proposés au CP des Baumettes à Marseille). |
| 44 | SPP FLEURY MEROIS + Commission délégués | Atelier local + Questionnaire délégués | MANTENIR LES LIENS FAMILIAUX | Accueil des contacts aux parties Les lieux ne sont pas adaptés à l'accueil d'enfants en bas âge ou handicapés (pièces exigées, temps d'attente très long, jours réglementés) En conséquence, les enfants ne participent plus aux parties et les liens familiaux avec le parent délégué se dégradent. | Développer les UVF | Développer les UVF | 4 | Favorable | | |
| 45 | DSP de BORDEAUX / MC ST MARTIN DE RE | Atelier local | BIEN PRENDRE EN CHARGE LES SENIORS | Effets de la PPSMI vieillissante en augmentation - sans adaptation des prises en charge spécifiques en interne et en perspective de sortie | Développer les prises en charge avec des tiers aidants pour les personnes détenues vieillissantes ou en perte d'autonomie en augmentation - | | 4 | Favorable | | |
| 46 | DSP de BORDEAUX / MC ST MARTIN DE RE | Atelier local | BIEN PRENDRE EN CHARGE LES SENIORS | Effets de la PPSMI vieillissante en augmentation - sans adaptation des prises en charge spécifiques en interne et en perspective de sortie | Simplifier les procédures permettant des admissions en instituts (EHPAD) adaptés à l'état de la personne quelle que soit son origine | | 4 | Favorable | | |
| 47 | Tribunal judiciaire de Moulins + TJ Poitiers + Pénitenciers SPP | Atelier local | NUMERIQUE | La justice pénale fait de moins en moins « peur » aux carcéraux d'habitude, lesquels se sentent de moins en moins concernés par elle. En témoignent l'augmentation significative de l'absence de comparution de prévenus pourtant convoqués devant le tribunal correctionnel où ils sont pourtant susceptibles d'encourir une peine d'emprisonnement. | Convoquer par SMS les prévenus / les probatoires | Rappel par sms. Adaptation du mode de convocation notamment aux justiciables précarisés car pas beaucoup, même sans adresse fixe ils disposent d'un téléphone portable. | 4 | Favorable | Le GT est favorable à la généralisation de cette modalité de convocation (voie de convocation, en place sur certains juridictions et certains SPP). | |
| 48 | Centre pénitentiaire de Rennes | Atelier local | PREPARATION A LA SORTIE | Mieux prévenir la récurrence/difficulté d'hébergement à la sortie | Prévoir plus de places dans structures d'accueil pour les femmes sortantes de détention | Prévoir plus de places dans structures d'accueil pour les femmes sortantes de détention, ainsi que des places de semi liberté, ou dans des structures en vue d'un aménagement de peine | 4 | Favorable | | |
| 49 | Maison d'arrêt de Fleury-Mérogis - groupe avec les organisations syndicales | Atelier local | RH ET STATUTS | La revalorisation professionnelle des agents occupant au sein de l'administration pénitentiaire | Revaloriser rémunération des corps administratifs et techniques | Revalorisation de la rémunération des corps administratifs et techniques, supports indispensables à l'insertion de la détention | 4 | Favorable | | |

| | | | | | | | | |
|----|---|-------------------------------------|---|--|---|--|-------------------------|---|
| 50 | FO Direction | Contributions remises au GT | RH ET STATUTS | Les directeurs des services pénitentiaires sont soumis à une obligation de mobilité, il faut améliorer les conditions matérielles de cette mobilité par l'aide au déménagement, l'accès au logement et à l'accompagnement des enfants. | Accompagner la mobilité des cadres supérieurs | | 4. Favorable | |
| 51 | DAP- Fiche 3 DAP ECLJ | Contributions remises au GT | VIOLENCES | | Coopération entre SPIP et FSJ locales des protocoles d'intervention et SPIP | | 4. Favorable | Le GT note qu'une convention peut d'intéresser en cours de finalisation |
| 52 | UNAFAM (Union nationale des familles et amis de malades et handicapés psychiques) | Contribution libre | AMELIORER LA PRISE EN CHARGE SANITAIRE ET PSYCHOLOGIQUE | Afin que les juges du siège et de l'application des peines tendent de plus en plus à prescrire des obligations de soins et complément des sanctions qu'ils infligent, alors qu'ils n'ont pas les compétences, il paraît pertinent de proposer que l'expertise psychiatrique les édicte sur la combinaison sanctions soins susceptible d'être laplus judiciaire, ainsi qu'il se pratique notamment aux Pays Bas, le magistrat ou la Cour d'assises, bien entendu, être de sa décision | Permettre à l'expert de suggérer le type de soins et le cadre institutionnel le plus appropriés à l'exécution de la peine. | | 4b. En partie favorable | Favorable si les faits sont reconnus par la personne mise en cause |
| 53 | Collectif Wablen | Contribution libre | AMENAGER LES PEINES | Lignes organisationnelles pour favoriser les synergies entre l'ensemble des personnels du ministère de la Justice | Assurer la visibilité et la certitude de la date de fin de peine avec suppression des crédits de réduction de peine et des réductions de peine supplémentaires et aménagement de peine à mi-peine automatique pour les délinquants | | 4b. En partie favorable | Le GT a proposé la suppression des réductions de peine avec une LSC automatique aux 2/3 de peine pour les condamnés à moins de 5 ans (Fiche "Investir le temps de détention comme un temps utile à la prévention de la récidive") |
| 54 | Maison d'arrêt de Fleury Méry | Atelier/bicbal | RH ET STATUTS | Développement de la reconnaissance professionnelle | Faire passer en catégorie B du personnel de surveillance | | 4b. En partie favorable | Le GT est favorable au passage en catégorie B des premiers surveillants, concomitamment au passage des officiers en catégorie A |
| 55 | DAP- Fiche 3 DAP ECLJ | Contributions remises au GT | VIOLENCES | Systématiser la signature de protocoles locaux entre l'administration pénitentiaire et les autorités judiciaires afin de fluidifier le traitement en temps réel des incidents en détention (réponse en systématique et rapide) | Systématiser la signature de protocoles locaux entre l'administration pénitentiaire et les autorités judiciaires | | 4b. En partie favorable | Le GT est favorable à la signature de protocoles locaux à la réponse systématique |
| 56 | Avocats Deppo | Contribution libre | MIEUX DETERMINER LA PENE | | Développer les démarches judiciaires pour laisser du temps au condamné de faire ses preuves avant de se prononcer sur sa peine, avec une forme de contrôle judiciaire innovant | | 5. Partagé | Tous tend à mettre en œuvre. La proposition du groupe est MBT de renforcer la place et les attributions du JAP dans le dispositif en créant une cellule managère pénales |
| 57 | Centre Pénitentiaire Air Lagny | Atelier/bicbal | SURPOPULATION | Surpopulation | Remettre en place les geôles présidentielles | | 5. Partagé | Cette proposition est sujet de modifier la constitution. Ensuite, le GT propose de mettre en place des dispositifs exceptionnels et individualisés de régulation carcérale en prenant les risques de récidives |
| 58 | DAPS/MCS/PIP | Atelier/bicbal | IMPLIQUER LA SOCIETE CIVILE | Impliquer davantage la société civile et conforter sa place dans les dispositifs de réinsertion | Créer un rôle d'observateur TAP sur la mobilité des jurés d'assises | | 5. Partagé | Le GT est partagé sur l'intérêt de la présence d'observateurs au TAP |
| 59 | SHDP | Contributions remises au GT | ORGANISATION | Préciser les filiales qui seraient par la DAP et au premier titre celle de l'insertion et de la peine en charge des publics, auquel lui déléguée au second rang, l'indemnité la gestion des flux | Création d'un secrétariat d'état aux questions pénitentiaires | | 5. Partagé | Le GT estime qu'il s'agit d'une question essentiellement politique. Il estime que, pour garantir la hiérarchie de la mission, la création d'une agence de la probation serait plus pénales qu'un secrétariat d'état |
| 60 | FO Direction + DSP de Marseille (siège) | Contributions remises au GT | RH ET STATUTS | Il faut conduire une évaluation de la concordance entre la charge de travail assumée par l'administration centrale de la DAP et les moyens RH mis à disposition (1% des effectifs de l'administration pénitentiaire sont affectés à la DAP, contre 10% pour les douanes et 20 % pour la DGPR) | Accroître les moyens de l'administration centrale de la DAP Et revoir l'organisation des DSP + Réorienter le volume de recrutement des personnels en administration centrale (sous doublement des personnels en gestion de très nombreux dossiers urgents et sans capacité d'évaluation systématique ultimes et de suivi des politiques publiques) | | 5. Partagé | Le GT n'est pas opposé à cette proposition mais estime qu'elle nécessite d'être expertisée |
| 61 | UNAFAM (Union nationale des familles et amis de malades et handicapés psychiques) | Contribution libre | AMELIORER LA PRISE EN CHARGE SANITAIRE ET PSYCHOLOGIQUE | Surprésentation des malades psychiques en prison évaluée au minimum à 20% de la population carcérale, alors que ces personnes représentent environ 3% de la population générale en France | Dès lors que la personne poursuivie reçoit une incarcération et présente des indices de troubles psychiques, faire en sorte que l'autorité judiciaire la délègue au Préfet du Département pour procéder à une hospitalisation sous contrainte (SDRE) et à la mise en place d'actes de soins psychiatriques en milieu fermé, sans préjudice des poursuites ultérieures ou de la désignation d'un expert psychiatre | | 6. Défavorable | Les troubles psychiques ne sont pas nécessairement incompatibles avec l'incarcération et la responsabilité pénale. Et encore moins d'agir d'indices |
| 62 | Autisme milieu ouvert - SPIP de Seine-Saint-Denis + CGT IP | Atelier/bicbal + Contribution libre | ORGANISATION | Problématique de reconnaissance des SPIP au sein du ministère de la justice et de l'administration pénitentiaire + Le projet initial des SPIP a été complètement dévié, pourtant les SPIP ont une prise en charge des flux et non des personnes elles-mêmes et ce, au détriment des missions de l'insertion | Sortir les SPIP de l'administration pénitentiaire | | 6. Défavorable | La proposition du GT est celle de la création d'une agence de la probation (fiche 1) au sein de l'administration pénitentiaire |
| 63 | CGT IP | Contribution libre | AMENAGER LES PEINES | Une politique de développement des aménagements de peine pas assez ambitieuse | Automatiser la libération conditionnelle à mi-peine | | 6. Défavorable | Le GT a proposé la suppression des réductions de peine avec une LSC automatique aux 2/3 de peine pour les condamnés à moins de 5 ans (Fiche "Investir le temps de détention comme un temps utile à la prévention de la récidive") |
| 64 | ETUDIANTS CHALONNAIS | Contribution libre | EXECUTER LES PEINES | A quoi sert une peine ? quelles peines pourraient être plus efficaces pour améliorer la société et éviter la récidive | Exécuter toutes les peines conformément au prononcé du jugement et jusqu'à leur terme | Afin d'éviter la récidive et par conséquent d'être plus efficace, interdire ou limiter les réductions de peine pour bonne conduite. Il faut absolument que toutes les peines soient exécutées, conformément au prononcé du jugement, et jusqu'à leur terme | 6. Défavorable | Le GT estime que les aménagements de peine favorise la réinsertion et permettent de lutter contre la récidive plus efficacement |

| | | | | | | | | |
|----|---|---------------|------------------|---|---|---|-----------------|--|
| 65 | SPIP 02 - SPIP (JAP/DSP Part/SPIP 02) | Atelier local | ORGANISATION | Efficacité / utilité de l'action des SPIP | Supprimer la coaction entre établissement pénitentiaire et service pénitentiaire d'insertion et de probation | Suppression de la coaction entre établissement pénitentiaire et service pénitentiaire d'insertion et de probation et création d'un service départemental de l'administration pénitentiaire | 6. Débat public | La proposition du GT est celle de la création d'une agence de la probation (fiche 1) |
| 66 | SPIP de la Vieille | Atelier local | ORGANISATION | Le service pénitentiaire d'insertion et de probation est trop souvent perçu avec l'opinion publique comme parcellaire institution comme une structure relevant du milieu fermé. Il est souvent perçu comme faisant partie d'un établissement pénitentiaire. Or, en nombre de missions, rôles, il agit, opère partie du travail se fait en milieu ouvert. | Créer une Direction de l'Insertion et de la Probation indépendante de l'Administration Pénitentiaire | Voir la création d'une Direction de l'Insertion et de la Probation indépendante de l'Administration Pénitentiaire, à l'instar de la P.I.U ? | 6. Débat public | La proposition du GT est celle de la création d'une agence de la probation (fiche 1) |
| 67 | Directeur de l'Administration Pénitentiaire | Atelier local | RHET STATUTS | Le greffe pénitentiaire est accrédité conformément au statut pénitentiaire. Il est constitué à une maîtrise complexe et diversifiée, confiée à des personnes d'origines professionnelles diverses : juristes, personnels administratifs, contractuels, etc.] Confinement sur greffes judiciaires, les agents des greffes pénitentiaires, auxquels il est demandé une expertise métier et une maîtrise d'ordre spécifique, sont trop souvent peu formés à la maîtrise et se doivent d'être polyvalents sur la gestion pénale de la personne détenue (différents niveaux, exécution et application des peines). | Créer une filière « greffe pénitentiaire » sur le même modèle que les greffes judiciaires avec un nouvel organigramme de l'Agence par établissement – DSP – Administration pénitentiaire. | | 6. Débat public | Le GT est par contre favorable à la création d'un corps commun de personnels administratifs de la justice interdépartemental (personnes judiciaires et administratives pénitentiaires). |
| 68 | SPIP 01 - ancienne maison d'arrêt Courcouronnes B | Atelier local | ROLE DES ACTEURS | Renforcer le rôle du SPIP. Le contenu très précis de la lettre en charge des personnes assurée par le SPIP est mal connue des autorités judiciaires de ce fait la communication sur l'action du SPIP est à renforcer. | Reconnaître le JAP comme un juge de l'exécution qui comme un juge de droit, agit uniquement au SPIP. | | 6. Débat public | Le GT est favorable à ce que le JAP soit un animateur de suivi de la peine (fiche sur la justice résilutive de problèmes). |
| 69 | Centre Pénitentiaire AR L'opéra et Association A.M.O.U.R de la justice Cour d'appel de Nanterre Collectif Habitat | Atelier local | SURPOPULATION | Le buzz d'occupation des maisons d'arrêt attend également un seul citoyen qui est également républicain aux actions de réinsertion sociale, tant des agents sur les contraires que pour les différents autres professionnels de JAP. Même si de nouvelles dispositions viennent de sortir par décret mais 2019 avec la loi pour la transparence de la justice, les alternatives à l'incarcération doivent encore être développées, notamment en ce qui concerne la surveillance électronique (ARSE) et le contrôle judiciaire semblent encore à ce jour assez peu développés. | Instaurer un nouveau classement en maison d'arrêt | On peut rappeler ainsi le principe fondamental et constitutionnel de la présomption d'innocence. Le nombre de dossiers par agent ou le rôle délégué pour un seul agent doit pouvoir inclure un nouveau classement pour permettre une gestion efficace des tribunaux en charge des personnes. Pour le SPIP, le nombre de dossiers ne doit pas excéder 60 par agent et pour le PS, sur la nature de la structure et de sa typographie, il doit être compris entre 40 et 50 au plus. | 6. Débat public | Le GT est par contre favorable à l'instauration d'un nouveau classement. Il discute des outils d'aide et de contrôle permettant de mettre en place des dispositifs aux différents et individualisés de régulation carcérale. |

Annexe 5 : Tableau des propositions du groupe de travail « justice pénitentiaire et de réinsertion » (15 fiches)

| Fiche | Propositions |
|--|---|
| 1. Repenser la place institutionnelle des services de probation en France | 1.1 Créer une agence de la prévention de la récidive et de la probation compétente tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé 1.2 Définir la nature juridique de l'agence selon deux possibilités 1.3 Décliner l'agence sur le territoire au travers de délégations régionales dotées d'une direction propre 1.4 Redéfinir l'organigramme de référence et l'articulation entre la DAP (avenir de la sous-direction insertion et probation), les DSP (avenir des départements des politiques publiques et de prévention de la récidive), les établissements pénitentiaires et les fonctions supports (SG) 1.5 Accompagner le changement auprès des trois échelons (central, régional et local) |
| 2. Redéfinir les missions du SPIP | 2.1 Réaffirmer et renforcer le rôle du SPIP en matière d'évaluation du risque de récidive en développant un outil d'évaluation actuarielle et en généralisant la présence des psychologues dans tous les services 2.2 Développer le rôle de conception de programme 2.3 Externaliser une partie de l'activité des SPIP en distinguant ce qui relève de la sphère de la conception et du travail criminologique de ce qui ressort de la prise en charge socio-éducative 2.4 Augmenter la dotation budgétaire des SPIP 2.5 Augmenter les effectifs de CPIP afin de tendre vers le ratio d'un agent pour 60 personnes suivies 2.6 Recruter des psychologues cliniciens afin d'assurer le suivi individuel des probationnaires 2.7 Elaborer une doctrine de travail répartissant les rôles entre le SPIP et les associations 2.8 Créer une culture commune et non concurrentielle entre associations et SPIP 2.9 Mettre en place une procédure d'habilitation des associations à l'image de ce qui se pratique pour les structures de placement extérieur |
| 3. Faire évoluer le métier de surveillant | 3.1 Renforcer le rôle du surveillant en matière d'évaluation des personnes détenues et de participation aux instances pluridisciplinaires et à la CAP 3.2 Permettre aux surveillants de contribuer à la préparation, l'accompagnement, la co-animation et la surveillance des actions de prévention de la récidive (PPR, groupes de parole, stages de citoyenneté, actions d'insertion, TIG collectif, actions d'insertions en milieu ouvert, ...) 3.3 Confier aux surveillants le contrôle des obligations des probationnaires 3.4 Renforcer le contrôle de la surveillance électronique pour dépasser la seule dimension technique 3.5 Faire du surveillant un agent de liaison entre le SPIP et les forces de l'ordre 3.6 Adapter la formation initiale et continue des surveillants aux besoins de l'insertion et de la probation (création de modules sur la méthodologie de l'évaluation, la conduite des entretiens avec les personnes détenues, la rédaction des synthèses écrites, l'intervention au sein des instances pluridisciplinaires, la méthodologie de construction, d'animation et d'évaluation des actions collectives) 3.7 Augmenter la durée de la formation initiale et continue des surveillants 3.8 Développer les centres régionaux de formation pour augmenter la capacité de l'ENAP tout en offrant une offre de service de proximité en la matière 3.9 Renforcer les équipes de surveillants affectés en SPIP en créant une « cellule opérationnelle de probation » supervisée par le DFSPIP |

| | |
|---|--|
| <p>4. Développer l'offre de programme et systématiser leur intégration dans le parcours du condamné</p> | <p>4.1 Harmoniser et systématiser les programmes sur le territoire national</p> <p>4.2 Rendre lisible l'offre de programmes aux autorités judiciaires par la diffusion d'une programmation annuelle pré-établie</p> <p>4.3 Rendre obligatoire la participation du condamné au programme défini dans son plan d'action</p> <p>4.4 Etendre les moyens du SPIP pour animer/organiser l'animation de programmes</p> |
| <p>5. Développer des dispositifs de justice résolutive de problème en post sentenciel</p> | <p>5.1 Développer les dispositifs s'inspirant de la justice résolutive de problème.</p> <p>5.2 Développer la formation des magistrats à la justice résolutive de problèmes</p> <p>5.3 Renforcer les effectifs de JAP</p> |
| <p>6. Intensifier le rôle d'animation et de coordination du procureur de la République dans la définition des politiques de prévention de la récidive locale</p> | <p>6.1 Permettre au procureur de la République d'animer dans chaque ressort judiciaire, une véritable politique judiciaire de prévention de la délinquance et d'en assurer l'évaluation afin d'en rendre compte à la collectivité.</p> <p>6.2 Permettre au procureur de la République de contribuer à la création de liens avec les universités locales afin d'évaluer l'efficacité des dispositifs locaux de prévention de la récidive.</p> <p>6.3 Permettre au procureur de la République de coanimer avec le président du tribunal judiciaire, en lien avec le SPIP, une conférence d'évaluation des politiques publiques de prévention de la récidive.</p> <p>6.4 Mieux articuler les rôles respectifs des procureurs de la République et des SPIP dans l'élaboration et la mise en œuvre de dispositifs judiciaires de prévention de la récidive dont puissent s'emparer les juridictions.</p> <p>6.5 Associer les collectivités territoriales à la conception par les SPIP de dispositifs de prises en charge intensives</p> |
| <p>7. Mobiliser les partenariats et la société civile</p> | <p>7.1 Intégrer les personnes sous main de justice ou sortant de détention depuis moins d'un an parmi les publics cibles des « clauses sociales d'insertion » des marchés publics</p> <p>7.2 Mettre en place une aide pour les entreprises qui embauchent en CDI ou en CDD de plus de 6 mois une personne sortant de détention depuis moins de 6 mois</p> <p>7.3 Permettre l'exécution d'heures de TIG sous forme d'heures de formation pré-qualifiante par des organismes publics ou des structures habilitées par le SPIP</p> <p>7.4 Permettre la réalisation de TIG de découverte en entreprise, pour une période maximale d'un mois</p> <p>7.5 Développer une politique incitative des SPIP auprès des DEETS afin de favoriser l'accès du public justice aux chantiers d'insertion proposés par les structures de l'insertion par l'activité économique</p> <p>7.6 Permettre le financement de places d'hébergement par l'administration pénitentiaire</p> |
| <p>8. Evaluer les politiques publiques de prévention de la récidive</p> | <p>8.1 Créer un organisme d'évaluation de l'efficacité des lois pénales ou un conseil scientifique auprès de l'agence de la probation</p> <p>8.2 Rapprocher le monde de la recherche et universitaire des SPIP</p> <p>8.3 Avoir une démarche qualité au sein de l'AP en intégrant dans le fonctionnement du service public pénitentiaire des campagnes annuelles de mesure de la satisfaction des personnes placées sous-main de justice (milieu fermé/milieu ouvert), en leur qualité d'usager, certes contraint, d'un service public</p> |
| <p>9. Investir la place de la victime dans le suivi probatoire</p> | <p>9.1 Intégrer des modules en victimologie dans la formation initiale des CPIP</p> <p>9.2 Développer le travail en lien avec les associations d'aide aux victimes</p> <p>9.3 Favoriser la transmission rapide des pièces judiciaires nécessaires à la mise en place de l'indemnisation</p> <p>9.4 Permettre à la victime de saisir des informations la concernant sur une application spécifique interfacée à PRISME</p> <p>9.5 Identifier un CPIP référent auprès de la victime</p> <p>9.6 Développer l'information systématique des victimes</p> <p>9.7 Systématiser une action de justice restaurative dans le plan d'accompagnement et d'exécution de la peine</p> |

| | |
|--|---|
| <p>10. Modifier la procédure en matière d'application des peines</p> | <p>10.1 Expérimenter l'organisation d'une permanence du SPIP au sein du tribunal correctionnel</p> <p>10.2 Rendre le directeur du SPIP compétent pour fixer la date d'écrou, le lieu et les horaires d'assignation lorsque le tribunal correctionnel prononce une détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE), un placement extérieur (PE) ou une semi-liberté (SL)</p> <p>10.3 Rendre systématiquement le directeur du SPIP compétent pour statuer sur les modifications des horaires au cours de la mesure de DDSE à charge d'en rendre compte au juge de l'application des peines qui pourra les annuler</p> <p>10.4 Permettre au directeur du SPIP d'autoriser la dépose du dispositif de surveillance électronique pour une durée maximale de 24 heures pour raisons médicales</p> <p>10.5 Permettre le rappel de ses obligations au condamné par un directeur d'insertion et de probation</p> <p>10.6 Généraliser la pratique autorisant les surveillants PSE à contacter les condamnés afin de les informer de la date d'un rendez-vous avec le JAP (en cas d'incident nécessitant un rappel des obligations notamment)</p> <p>10.7 Simplifier les modes de convocations devant le SAP et le SPIP en supprimant les convocations par lettres recommandées</p> <p>10.8 Rendre possible pour le tribunal correctionnel le prononcé d'un aménagement de peine assorti d'un mandat de dépôt pour préparer la mise en œuvre de l'aménagement de la peine sur la base d'une offre de prise en charge minimale et immédiate par le SPIP</p> <p>10.9 Renforcer les effectifs de DPIP, de surveillants en SPIP et de greffiers des services judiciaires</p> <p>10.10 Faire évoluer le statut des DPIP vers la catégorie A +</p> <p>10.11 Prévoir que le TC ne pourra prononcer que trois types de peines (outre des interdictions) : une peine d'amende, une peine d'emprisonnement, avec ou sans sursis, aménagée ab initio ou non, et une peine de probation <i>(option proposée par le GT de revenir sur le bloc peine)</i></p> |
| <p>11. Investir le temps de détention comme un temps utile à la prévention de la récidive</p> | <p>11.1 Mobiliser le temps de passage au quartier arrivant afin de repérer les situations nécessitant le prononcé rapide d'un aménagement de peine et d'organiser un circuit court</p> <p>11.2 Déployer dans tous les établissements pénitentiaires des quartiers d'évaluation initiale</p> <p>11.3 Généraliser les quartiers sortants dans les établissements qui ne sont pas encore dotés de structures d'accompagnement à la sortie</p> <p>11.4 Poursuivre la modernisation et la diversification du parc pénitentiaire</p> <p>11.5 Poursuivre le déploiement du numérique en détention</p> <p>11.6 Permettre l'accès à un téléphone portable aux personnes placées en semi-liberté</p> <p>11.7 Faciliter la purge de la situation pénale en s'appuyant sur une plateforme numérique nationale</p> <p>11.8 Créer un mécanisme permettant, à 3 mois de la fin de détention, que le parquet transmette au JAP, en vue de leur aménagement, les peines restant à exécuter</p> <p>11.9 Prévoir la possibilité de saisir le JAP, à moins de 3 mois de la fin de peine, en vue d'une instruction selon la procédure du 723-15 du CPP en cas de mise à l'écrou d'une nouvelle peine alors que le condamné est détenu</p> <p>11.10 Supprimer les réductions de peine pour les peines d'emprisonnement inférieure à 5 ans et prévoir une libération sous contrainte automatique aux 2/3 de la peine</p> <p>11.11 Améliorer le suivi, la connaissance et la prise en charge des prévenus</p> |
| <p>12. Valoriser l'expertise des personnes placées sous main de justice</p> | <p>12.1 Prévoir une tarification différenciée en fonction de la nature de l'expertise</p> <p>12.2 Faciliter l'accès des experts aux personnes en détention voire permettre des permissions de sortir pour réaliser certaines expertises lorsque le condamné a déjà effectué des permissions de sortir</p> <p>12.3 Réexaminer la nécessité des expertises obligatoires en matière de dangerosité par la conduite d'un bilan de ces expertises.</p> <p>12.4 Compléter l'article 717-1 du code de procédure pénale en prévoyant que le juge d'application des peines communique systématiquement les résultats des expertises présentielles et post-sententielles aux experts chargés de l'examen des détenus ainsi qu'aux conseillers des services pénitentiaires d'insertion et de probation. Le B1 ainsi que tout élément sur le déroulement de la détention doivent aussi être remis à l'expert.</p> <p>12.5 Verser au Redex (répertoires des expertises) toutes les expertises réalisées.</p> <p>12.6 Lier le prononcé de l'obligation de soins à l'avis préalable d'un médecin</p> |

| | |
|---|---|
| <p>13. Faciliter les échanges entre les acteurs et démultiplier les capacités d'évaluation de la récidive et des politiques publiques en créant un référentiel d'identification des justiciables</p> | <p>13.1 Créer un référentiel d'identification transverse aux directions du ministère de la justice, appliqué dès l'enquête et jusqu'à la sortie définitive de la personne des systèmes d'information du ministère permettant d'identifier sans équivoque une même personne et une même affaire sur l'ensemble de la chaîne pénale</p> <p>13.2 Mettre en œuvre une solution accessible aux avocats permettant notamment de visualiser des rapports et informations contenus dans APPI ou CASSIOPEE en fonction de leur désignation en pré-sentenciel, lors de la phase de jugement ou en post-sentenciel</p> <p>13.3 Mettre en œuvre une solution accessible aux CPIP et aux greffiers pénitentiaires permettant notamment de visualiser les jugements et informations utiles contenues dans CASSIOPEE et NPP (notes d'audience, enquêtes sociales rapides, interdictions et obligations fixées au condamné, par exemple).</p> <p>13.4 Mettre en œuvre une solution accessible au parquet permettant d'avoir accès à l'ensemble des pièces d'exécution concernant une seule et même personne quel qu'en soit la juridiction émettrice.</p> |
| <p>14. Favoriser les alternatives à la détention provisoire</p> | <p>14.1 Permettre au JLD, dès le débat contradictoire initial relatif à la liberté, de prononcer une ARSE sous condition suspensive d'installation du dispositif de surveillance électronique, en plaçant la personne mise en examen sous mandat de dépôt pendant une durée n'excédant pas 15 jours, en attendant la réalisation de l'enquête de faisabilité</p> <p>14.2 Créer une semi-détention provisoire pour les personnes ne disposant pas d'un hébergement ou devant être éloignée de leur domicile lorsqu'il est partagé avec la victime</p> |
| <p>15. Lutter contre la surpopulation carcérale</p> | <p>15.1 Créer au sein de chaque tribunal judiciaire un comité de suivi de la sur-occupation des établissements pénitentiaires du ressort</p> <p>15.2 Développer une plateforme numérique complète, de type TIG 360, accessible à tous les acteurs (SPIP, magistrats, avocats...), outil unique recensant l'offre pénitentiaire et associative de places disponibles en détention, semi-liberté, placement extérieur, dispositifs de surveillance électronique, placement probatoire et hébergement provisoire (CHRS par exemple) et permettant au SPIP de réserver des places dans certains dispositifs telles que la semi-liberté ou le placement extérieur</p> <p>15.3 Définir un seuil d'alerte</p> <p>15.4 Définir un seuil de criticité à partir duquel le fonctionnement de l'établissement est compromis</p> <p>15.5 Réunir le comité de suivi lorsque le seuil d'alerte est atteint afin d'envisager diverses mesures de prévention</p> <p>15.6 Réunir le comité de suivi lorsque le seuil de criticité est atteint afin d'envisager diverses mesures de régulation</p> |

Annexe 6 : Liste des membres du groupe de travail et lettre de mission adressée à Mme GORCE, première présidente de la cour d'appel de Bordeaux, présidente du groupe de travail

Isabelle GORCE, première présidente de la cour d'appel de Bordeaux,
Présidente du groupe de travail,

Franca ANNANI, cheffe d'établissement du centre pénitentiaire de Villeneuve-Lès-Maguelone,

Elysée AUBER, premier surveillant au centre pénitentiaire de Draguignan,

Géraldine BLIN, directrice générale de l'association Agir pour la Réinsertion Sociale du Val d'Oise,

Jean-Paul CERE, professeur de droit à l'université de Pau,

Jean-Pierre ESCARFAIL, président de l'Association pour la Protection contre les Agressions et Crimes Sexuels,

Ludovic FOSSEY, VP juge de l'application des peines au TJ de Créteil,

Jennie NOAH, directrice fonctionnelle des services d'insertion et de probation du Nord,

Vincent PENARD, avocat au barreau d'Aix-en-Provence,

Damien SAVARZEIX, procureur de la République de Grasse,

Daniel ZAGURY, expert psychiatre.

Les membres du groupe de travail ont été assistés de :

Marie-Rolande MARTINS et Manuel MENDEZ, inspecteurs de la justice,

Antoine DANIEL, chargé de mission Etats généraux de la justice.



Le garde des sceaux ministre de la justice

Paris, le 12 octobre 2021

Madame la première présidente,

Le Président de la République procèdera le 18 octobre prochain au lancement des états généraux de la justice.

Ces états généraux, dont il m'a confié le pilotage et l'organisation, seront notamment déclinés sous la forme de groupes de travail spécialisés auxquels je vous remercie d'avoir accepté de participer.

Un comité, dont la présidence est confiée à Monsieur Jean-Marc Sauvé, est chargé de garantir le bon déroulement des états généraux puis de faire la synthèse de l'ensemble des travaux qui s'organiseront en quatre phases :

- Une phase de consultation.

Dès le 18 octobre, une consultation publique sera ouverte en ligne. Elle permettra à tous – citoyens, magistrats et fonctionnaires, partenaires de justice, usagers du service public de la justice – de participer.

Des réunions territoriales pourront être organisées, notamment dans des juridictions et des établissements de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse. Les acteurs de la justice pourront également transmettre des contributions exprimant des prises de position collectives.

- Une phase d'expertise.

Des professionnels, réunis dans les groupes de travail précédemment mentionnés, seront chargés de formuler des propositions, au regard notamment des retours issus de la phase de consultation. Ces groupes de travail seront dédiés à l'expertise des sept thématiques clés suivantes : la simplification de la procédure pénale, la simplification de la justice civile, la justice de protection, la justice pénitentiaire et de réinsertion, la justice économique et sociale, le pilotage des organisations et, enfin, l'évolution des missions et des statuts.

Dans le même temps, des ateliers constitués de citoyens seront conduits autour d'enjeux clés, afin de faire émerger leurs propositions.

Madame Isabelle GORCE
Première Présidente
Cour d'Appel de Bordeaux
Place de la république
33077 BORDEAUX

- Une phase de convergence.

Un « atelier de convergence » réunira en janvier 2022 l'ensemble des publics (fonctionnaires et magistrats, partenaires de justice et citoyens) pour croiser les perceptions et définir des propositions partagées.

- Une phase de synthèse et de propositions.

À l'issue de l'ensemble de ces travaux, le comité des états généraux de la justice remettra au Gouvernement, à la fin du mois de février 2022, son rapport et ses propositions, en précisant les modalités de leur mise en œuvre et en distinguant celles qui peuvent l'être rapidement, voire immédiatement, et celles qui s'inscrivent dans une démarche de moyen ou de plus long terme.

Je vous remercie d'avoir accepté la présidence du groupe de travail consacré à la thématique « justice pénitentiaire et de réinsertion » et qui pourrait utilement examiner les problématiques suivantes :

- Dépasser l'opposition désormais largement artificielle entre milieu fermé et milieu ouvert en réfléchissant aux conditions de mise en place d'une « offre de peines » par les services pénitentiaires, permettant d'éclairer les décisions des magistrats, d'améliorer les prises en charge, et de respecter la dignité des personnes dans l'objectif d'une meilleure prévention de la récidive.
- Les établissements pénitentiaires comptaient en effet, au 1^{er} octobre 2021, 69 225 détenus pour 60 374 places soit une densité globale moyenne de 115% et de 129 % en maison d'arrêt. Vous pourriez à cet égard interroger l'amélioration de la prise en charge des publics et des conditions de travail des agents et l'efficacité de leur action.
- S'agissant de mesures de probation et d'aménagement de peines, les missions des SPIP ont considérablement évolué donnant davantage de sens, de visibilité et de responsabilité aux métiers d'insertion et de probation. Vous pourriez interroger ici la nécessité de renforcer la doctrine, le fonctionnement, l'organisation et les méthodes d'intervention des SPIP, tout en précisant leurs relations avec d'autres acteurs et/ou partenaires.
- Ces réflexions pourraient s'accompagner de propositions relatives à l'adaptation des métiers pénitentiaires à ces évolutions, au renforcement de leur attractivité, à la fidélisation des personnels ainsi qu'à l'adaptation de la formation initiale et continue des agents.
- Enfin, vous pourriez questionner les méthodes et outils d'évaluation de la récidive permettant de mieux adapter les prises en charge et d'identifier ce qui relève directement des services pénitentiaires de ce qui incombe à d'autres acteurs qu'il conviendra de mobiliser.

À cette fin, vous veillerez à ce que soient organisés, entre le 19 octobre 2021 et la mi-janvier 2022, au moins six ateliers de travail.

La méthodologie précisée par l'équipe projet en charge de l'organisation de ces états généraux sera portée à votre connaissance dans les plus brefs délais.

Le groupe de travail « justice pénitentiaire et de réinsertion », sera composé, outre de vous-même, notamment de :

- Madame Franca ANNANI, cheffe d'établissement ;
- Monsieur Elysée AUBER, officier pénitentiaire ;
- Madame Géraldine BLIN, directrice générale de l'association Agir pour la Réinsertion Sociale du Val d'Oise ;
- Monsieur Jean-Pierre ESCARFAIL, président de l'Association pour la Protection contre les Agressions et Crimes Sexuels ;
- Monsieur Ludovic FOSSEY, juge de l'application des peines ;
- Madame Jennie NOAH, directrice des services d'insertion et de probation ;
- Monsieur Vincent PENARD, avocat ;
- Monsieur Damien SAVARZEIX, procureur de la République ;
- Monsieur Jean-Paul SERE, professeur de droit.

Afin d'organiser, d'animer et de synthétiser les travaux de votre groupe de travail, vous serez assistée de l'équipe projet des états généraux de la justice placée sous la responsabilité de Monsieur Haffide BOULAKRAS, délégué ministériel aux états généraux de la justice.

L'équipe projet, et notamment Monsieur Antoine DANIEL, sera à votre disposition pour tout besoin de documentation, de logistique, ou encore de mise en relations avec les différents services du ministère.

Sous la coordination de Monsieur Haffide BOULAKRAS, l'inspection générale de la justice pourra également être sollicitée afin d'accompagner les travaux.

Je vous prie de croire, Madame la première présidente, à l'assurance de ma considération distinguée.



Eric DUPOND-MORETTI

Pour y parvenir, des actions de formation nationales, déconcentrées, et croisées entre magistrats, avocats et journalistes pourraient être développées sur les principes fondamentaux du droit et sur le fonctionnement de la justice. Elles pourraient être réalisées sous la forme d'enseignements en e-learning conçus en collaboration par leurs écoles de formation respectives et/ou d'un cycle annuel de connaissance de l'institution judiciaire sur le modèle de l'institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN).

Une communication mieux maîtrisée à destination du grand public pourrait être mise en place à l'aide des outils numériques (comptes Twitter ou Facebook) du ministère de la justice grâce à l'appui des services dédiés de la DICOM et du pôle communication de la DSJ. Des actions ou des campagnes de communication, relatives aux grands principes du droit pourraient aussi être développées, indépendamment de toute affaire, pour faire mieux connaître l'institution judiciaire et son fonctionnement.

Les différentes propositions faites au profit de la Cour de cassation dans le domaine de la communication par la commission « cour de cassation 2030 » présidée par André POTOCKI mériteraient également un soutien financier pérenne de la chancellerie afin de permettre à la cour suprême judiciaire de jouer pleinement son rôle de défense de l'Etat de droit et d'explication du sens de ses décisions.

Evaluation (avantages et inconvénients), freins éventuels, bénéfices envisagés

Le groupe de travail a fait le constat d'une communication en progression mais encore contrainte par des habitudes anciennes, une culture de la réserve et un manque de professionnalisation dans ce domaine. Il est donc essentiel de soutenir les professionnels impliqués en leur donnant les moyens et les outils pour mener à bien cette entreprise de rénovation et de pédagogie, participant pleinement au rapprochement de la Justice du citoyen.

L'organisation d'une journée nationale dédiée à la Justice constituerait un symbole fort en termes d'ouverture sur la cité et de communication collective et nationale. La force de son impact dépendrait de la capacité à regrouper au sein de cet événement unique toutes les autres manifestations déjà organisées autour de la Justice et des moyens qui lui seraient consacrés.

Cette manifestation serait aussi propice à fédérer l'ensemble de la communauté judiciaire autour d'un nouveau et noble projet qui redonnerait sens au métier et aux valeurs communes.

