

SYNTHESE

***« 50 propositions pour une meilleure efficacité de
l'exécution des peines »***

***En conclusion d'une mission confiée
par Monsieur le Président de la République
à M.Eric CIOTTI,
Député des Alpes-Maritimes***

INTRODUCTION

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

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

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

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

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

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

L'adéquation entre les besoins et les capacités n'est pas assurée. Il est ici question de moyens mais aussi et, peut-être surtout, de méthode.

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

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

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

Pour beaucoup ce regard de critique est alimenté par la complexité et la lenteur de notre dispositif, d'exécution puis d'application des peines. Au-delà, il repose sur une réalité bien concrète qui se résume par l'existence d'un stock important de peines de prison ferme non exécutées. Au 31 décembre 2010, le nombre de peines de prison ferme exécutoires et non exécutées était estimé entre 97 000 et 102 000.

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

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

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

Ces dysfonctionnements trouvent deux origines principales :

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

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

Par ailleurs, le caractère monolithique de notre parc carcéral induit un coût très important tant au niveau de l'investissement que du fonctionnement. La structure des établissements dépend des détenus les plus dangereux alors même que les exigences ne s'imposent qu'à une minorité d'entre eux.

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

D'un point de vue conjoncturel ensuite, il existe certains obstacles qui grippent le bon fonctionnement de la chaîne pénale et freinent l'exécution des peines. Or, comme le précisait déjà Beccaria, en 1773, « *Plus le châtement sera prompt...plus il sera juste et utile* ».

Quelle est l'exemplarité d'une peine prononcée et demeurée inexécutée en raison de contingences matérielles ?
Quelle est la crédibilité d'une décision dont l'exécution interviendra trois, voire quatre ans, après les faits ?

Traditionnellement, la sanction pénale assure trois fonctions principales :

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

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

- **Une fonction ré-adaptatrice** enfin. Condition première de la lutte contre la récidive, cette fonction doit affermir le sens moral de la personne condamnée. Elle doit lui faire prendre conscience de la gravité des faits commis et doit, au terme du parcours de réinsertion, la conduire à un reclassement social. Cette dernière fonction est la plus récente. Elle date du début de la seconde moitié du XX^{ème} siècle. Elle constitue désormais l'un des piliers de l'exécution des peines.

Pendant longtemps, la privation de liberté était « la peine par excellence dans les sociétés civilisées »². Néanmoins, avec la montée de la fonction de réinsertion, certaines approches théoriques ont conduit à faire de la prison l'exception. Dans cette logique, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 précise d'ailleurs que l'emprisonnement doit être l'ultime recours. Cette logique poussée à l'extrême apparaît dangereuse. En effet comme le souligne comme le soulignait Michel FOUCAULT, « la prison est une nécessité dans une société où la délinquance est réalité. »

On reconnaît, traditionnellement, deux effets majeurs à la prison : l'effet dissuasif qui se rapporte à la fonction intimidatrice de la peine, mais aussi l'effet neutralisant. Ainsi la prison contribue à réduire la criminalité en empêchant physiquement les personnes condamnées de commettre une nouvelle infraction.

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

En fonction de la nature de l'infraction et de la personnalité de son auteur, les magistrats ont la possibilité de prononcer une peine d'emprisonnement ou une sanction alternative. Un bracelet électronique, un travail d'intérêt général ou une semi-liberté constituent également des peines qui peuvent se révéler très positives en termes de réinsertion. Depuis 2004, la loi a multiplié les possibilités d'aménager les peines. Il s'agit de remplacer après le prononcé d'une peine de prison ferme, la sanction par une mesure de nature différente : placement sous surveillance électronique, semi-liberté, placement extérieur ou encore travail d'intérêt général.

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

Le problème de ces aménagements, c'est que les victimes et plus globalement les citoyens ne comprennent pas qu'une peine prononcée publiquement au nom du peuple français puisse-t-elle être transformée dans le secret d'un cabinet. Il nous faut donner plus de transparence à ce système pour une meilleure acceptation.

L'important est que la sanction soit prononcée au plus près des faits et qu'une fois prononcée, elle soit exécutée pour éviter qu'un sentiment d'impunité ne s'installe.

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

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

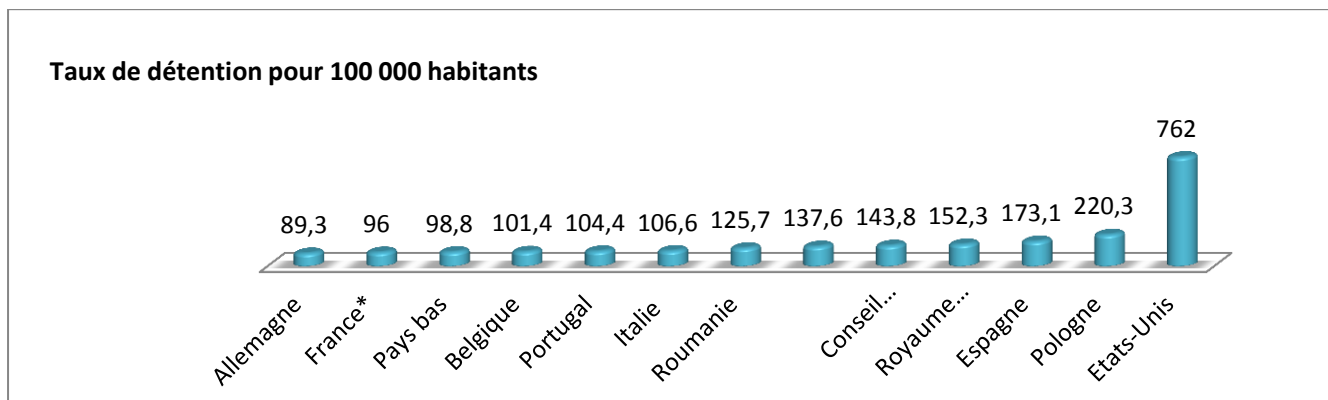
² Rossi, Traité de droit pénal, 1829, t.III, p.169

Quelques constats :

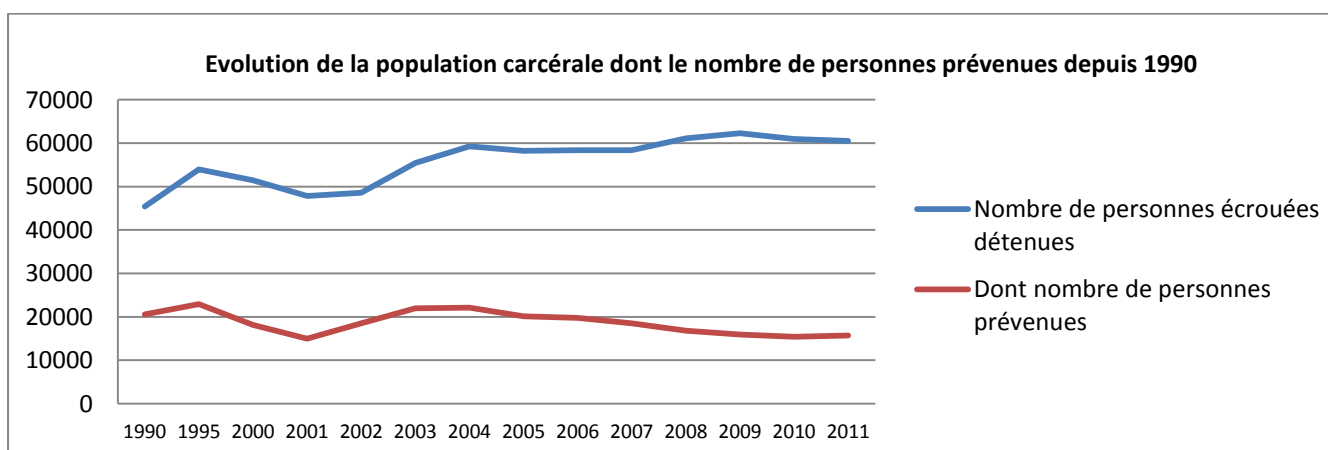
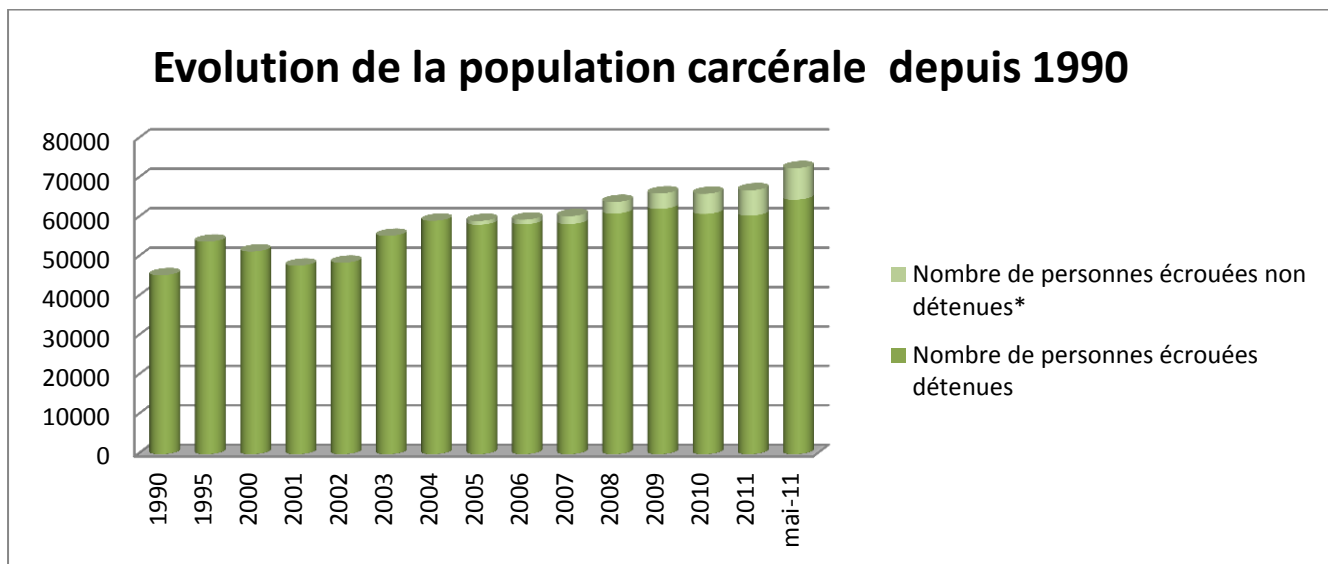
Au 1^{er} mai 2011, le ratio de places de détention en France pour 100 000 habitants était de 83,5. Ce ratio reste largement inférieur à celui de nos voisins européens, la moyenne étant de 143,8 places pour 100 000 habitants.

Par ailleurs, le taux de détention est également l'un de plus bas des pays du Conseil de l'Europe avec 96 pour 100 000 habitants, alors que le Royaume-Uni est à 152,3 ou l'Espagne à 173,1 très loin des USA où le taux est de 762 !

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



Au 1^{er} mai 2011, le parc pénitentiaire comptait 56 150 places réparties sur 192 établissements. Notre capacité carcérale étant sous dimensionnée, cette densité est au 1^{er} mai 2011 de 115%. En effet, au 1^{er} mai 2011, 64 584 personnes étaient incarcérées en France.



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

I- En milieu fermé :

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

- => En utilisant d'anciennes emprises militaires ;
- => En louant des immeubles privés ;
- => En utilisant des structures modulaires légères.

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

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

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

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

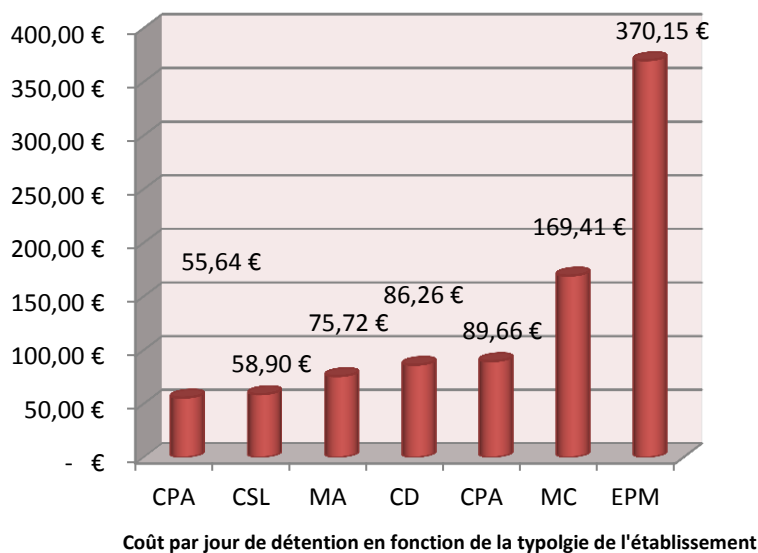
9 722 personnes détenues sont actuellement hébergées dans des maisons d'arrêt où la densité est supérieure à 100%, alors que 2 109 places sont par ailleurs inoccupées. 3,7 % des capacités du parc carcéral sont actuellement inoccupées dont notamment 1 067 places en centres de détention (soit 5,7 % de leur capacité) et 430 places en maisons centrales (soit 22,2 % de leur capacité).

FOCUS

Proposition n° 8

Ouvrir des structures allégées pour les personnes condamnées ne présentant pas de risque de dangerosité ou de d'évasion

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



Autres propositions :

- => Proposition n°3. Poursuivre la réflexion sur le moratoire en concertation avec les élus locaux et les organisations syndicales
- => Proposition n°4. Généraliser la présence des Centre Educatifs Fermés et des Centres Educatifs Renforcés sur l'ensemble du territoire national, en créant 35 CEF et 38 CER
- => Proposition n°6. Etablir une cartographie des besoins pénitentiaires sur le ressort de chaque direction interrégionale
- => Proposition n°9. Remplacer le plus de miradors classiques par des miradors télé-opérés, soit 1 500 ETPT économisés.
- => Proposition n°10. Développer les quartiers et les centres de semi-liberté
- => Proposition n° 11. Développer les établissements de réinsertion active

II- En milieu ouvert

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

La semi-liberté est une mesure d'individualisation qui permet notamment au condamné, hors d'un établissement pénitentiaire et sans surveillance continue, d'exercer une activité professionnelle, de suivre un stage, un enseignement ou une formation professionnelle, de bénéficier d'un traitement médical ou encore de participer à la vie de sa famille. Le condamné est astreint à rejoindre, ou à rester, à l'établissement pénitentiaire lorsque le motif qui a justifié l'octroi de la semi-liberté s'interrompt ou est suspendu. Le temps passé hors de l'établissement pénitentiaire est décompté de la peine exécutée. Cette sanction très pertinente mérite d'être développée. En 2009, 5 578 mesures de placements en semi-liberté ont été prononcées par les juges d'application des peines. **A l'horizon 2012, il faudrait atteindre 20 000 peines exécutées sous placement en semi-liberté.**

Proposition n° 14 - Développer les placements extérieurs :

Il est indispensable d'encourager et de développer les conventions mettant en place des mesures de placements à l'extérieur qui sont très adaptées à une certaine catégorie de condamnés, notamment très désocialisés. En 2009, 2 890 placements extérieurs ont été prononcés par les Juges d'application des peines, eu augmentation de 10,8 % par rapport à 2008.

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

Cette mesure qui s'est fortement développée ces dernières années risque de rapidement démontrer ses limites. En 2009, 13 994 placements sous bracelet électronique ont été prononcés, soit une augmentation de 24,3%

Néanmoins, la multiplication des incidents qui ne sont pas systématiquement suivis d'effet peut engendrer un sentiment d'impunité. La gestion des alertes doit être mieux appréhendée, les incidents immédiatement signalés au parquet, afin que la rupture du contrat puisse être envisagée et l'incarcération prononcée. Il ne faudrait pas qu'une mauvaise gestion des alertes conduise à vider la sanction de toute substance.

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

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

Même si ces peines sont en expansion, il semble important de donner les moyens aux juridictions de multiplier le recours à cette sanction pour atteindre le seuil des 30 000 en 2012.

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

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

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

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

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

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

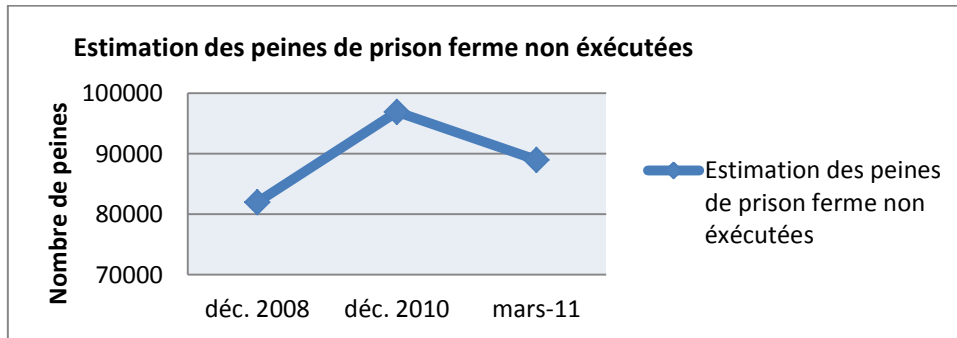
FOCUS

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

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

Dans le même esprit, il pourrait utilement être instauré une nouvelle peine pour les mineurs les plus difficiles condamnés en état de récidive légale ou de multi-réitération qui consisterait à exécuter une forme de service civique dont l'encadrement pourrait être confié notamment aux EPIDE, à la défense nationale, à la Protection Judiciaire de la Jeunesse ou à des structures associatives.

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



I – Au niveau des juridictions :

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

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

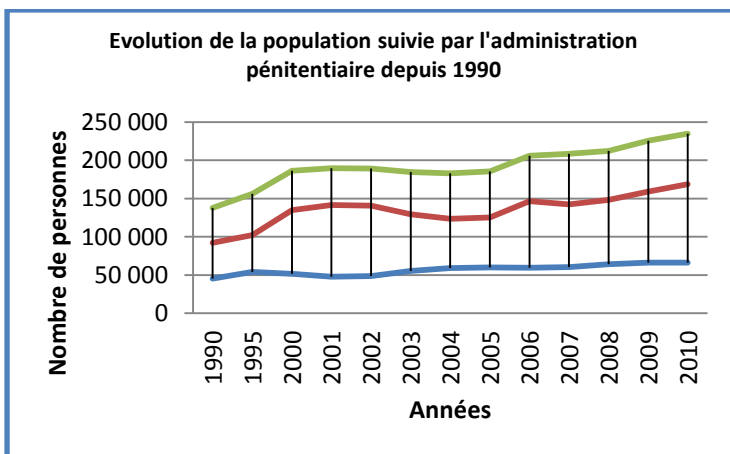
En revanche, il n'est pas mis en œuvre pour les audiences collégiales en raison de la durée des débats.

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

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

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

II - Au niveau des SPIP



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

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

FOCUS

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

Afin de recentrer l'exécution des peines autour d'un responsable unique, il est proposé de confier au parquet, l'ensemble de l'exécution des peines. Il apprécierait l'opportunité d'aménager les peines et les modalités qu'il prendrait.

Puis il transmettrait au juge d'application des peines pour homologation selon le modèle de la procédure simplifiée d'aménagement de peines applicable aux condamnés incarcérés des articles 723-19 et suivants du code de procédure pénale.

De même en milieu fermé, les demandes d'aménagement de la peine seraient instruites par le parquet et transmises pour homologation au JAP.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Autres propositions :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

• • •
FOCUS

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

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

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

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

• • •

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FOCUS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FOCUS

PROPOSITION N°47 - GENERALISER LE SUIVI SOCIO-JUDICIAIRE POUR LES PERSONNES CONDAMNEES POUR UN CRIME OU DELIT SEXUELS

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

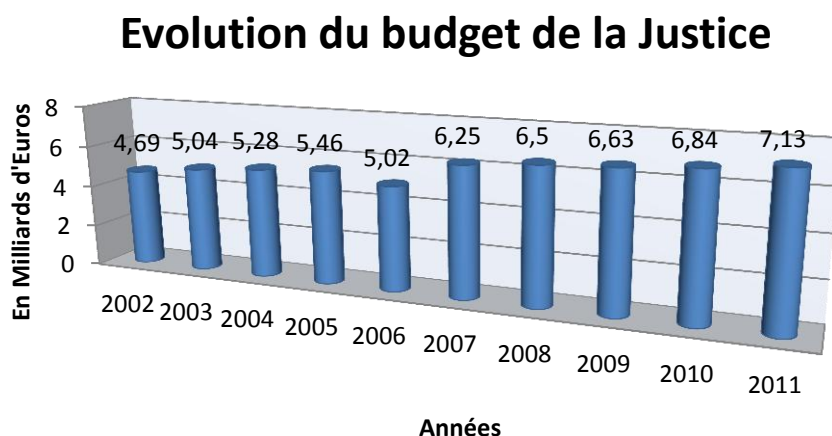
Le fondement de cette mesure est de mieux appréhender et prévenir les cas de récidive.

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

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

LES MOYENS

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



La part relative au budget de la Justice, au sein du budget de l'Etat, est ainsi passée de 1,7% en 2002 à 2,4% en 2010. Par l'importance du budget qu'elle consacre à la Justice, la France se situe aujourd'hui au 2^{ème} rang des pays du Conseil de l'Europe.

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

I. DES MOYENS HUMAINS

A. Moyens nécessaires pour les juridictions :

- 150 greffiers supplémentaires (*en plus des 400 recrutements annoncés par le Garde des Sceaux*) pour permettre de réduire les délais de rédaction de jugement qui peuvent atteindre 10 mois dans certaines juridictions - **Coût annuel de 4,2 millions d'euros.**
- 100 personnels administratifs de catégorie C pour permettre par exemple un élargissement des horaires des BEX - **Coût annuel de 2,5 million d'euros.**
- 200 vacataires, assistants juridiques contractuels recrutés dans l'immédiat pour une durée d'un an minimum afin de résorber le stock des peines à exécuter et de compenser le temps consacré au déploiement de l'application CASSIOPEE - **Coût annuel de 5 millions d'euros**

B. Moyens nécessaire pour l'administration pénitentiaire :

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

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

II. ECONOMIES POSSIBLES :

L'école nationale d'administration pénitentiaire est un établissement public administratif. Son statut d'établissement public administratif induit le versement d'une taxe sur les salaires s'élevant à plus de 850 000€ par an. Or l'ENAP est, dans les faits un service déconcentré de l'Administration Pénitentiaire. Aussi en mettant en conformité le statut juridique de l'Ecole avec son statut factuel, l'économie réalisée serait de près de 1million d'€ par an.