



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

33 rue du Four 75006 PARIS

Tel : 01 43 54 21 26

Fax : 01 43 29 96 20

E-mail : contact@union-syndicale-magistrats.org

Site : www.union-syndicale-magistrats.org

Le 15 décembre 2011

OBSERVATIONS DE L'USM SUR LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION RELATIVE A L'EXECUTION DES PEINES

L'USM réclame depuis des années un plan pluriannuel sur la Justice, permettant de dresser le bilan de la situation de l'institution judiciaire et de programmer sa remise à flots.

Elle ne peut donc que se féliciter que le gouvernement se décide enfin à envisager une telle loi de programmation relative à l'exécution des peines, tout en affichant sa déception et sa surprise :

- que ce texte ne porte que sur l'application des peines, service sans aucun doute très médiatisé, mais dont les réformes successives impactent sans conteste l'ensemble des autres services, y compris civils ;
- qu'une loi de programmation intervienne en aval de très nombreuses réformes alors qu'il aurait été préférable d'anticiper sur l'ensemble de réformes et permettre ainsi leur mise en œuvre effective sur l'ensemble du territoire avec les moyens suffisants.

L'investissement de l'USM dans le groupe de travail mis en place au Ministère de la Justice et des Libertés sur les moyens et les méthodes des services d'application des peines a démontré, si besoin était, le souci constant de notre organisation de faire en sorte que l'institution judiciaire soit en mesure de remplir les missions qui lui sont confiées par le Parlement. C'est en ce sens que l'USM a sollicité, et obtenu, que le Garde des Sceaux constitue trois autres groupes de travail respectivement consacrés à la justice des mineurs, au parquet et à l'instance.

Elle ne peut dès lors que se féliciter qu'une partie des préconisations du groupe de travail trouve son aboutissement dans le présent projet et espère qu'il en sera de même pour les préconisations des autres groupes.

I – SUR LES MODIFICATIONS LÉGISLATIVES

ARTICLES 2 ET 3 :

ÉLARGISSEMENT DES DÉLÉGATIONS AU SECTEUR PRIVÉ DE LA CONCEPTION-RÉALISATION

D'ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES

ET MODIFICATION DES PROCÉDURES D'EXPROPRIATION

POUR PERMETTRE LA CONSTRUCTION DE NOUVEAUX ÉTABLISSEMENTS

L'USM n'a pas d'observations sur **l'article 3** venant modifier le code de l'expropriation pour permettre le recours à la procédure accélérée jusqu'au 31 décembre 2016 pour permettre la construction de nouveaux établissements.

L'article 2 du projet de loi vient quant à lui modifier l'article 2 de la loi 87-432 relative au secteur public pénitentiaire et qui prévoit d'ores et déjà la possibilité pour l'Etat de confier à une personne de droit public ou privé une mission portant à la fois sur la conception, la construction et l'aménagement d'établissements pénitentiaires.

Le projet de loi prévoit d'étendre ces délégations à l'exploitation et à la maintenance des établissements pénitentiaires, à l'exclusion des fonctions de direction, de greffe et de surveillance (celles ci pouvant d'ores et déjà être déléguées à des personnes de droit public ou privé selon une habilitation définie par décret en Conseil d'Etat).

L'USM tient à rappeler quelques fondamentaux :

- les aménagements visant à améliorer le fonctionnement de l'institution ne peuvent être envisageables que s'ils ne conduisent pas à une privatisation des missions régaliennes de l'Etat ; **continuer à privatiser les établissements pénitentiaires ne peut qu'inquiéter s'agissant de domaines où doivent primer le respect des droits de l'homme et la fonction de réinsertion de la peine, bien loin de considérations mercantiles ;**
- au delà de cette question de principe, si l'Etat au fil des ans a privatisé la construction et l'aménagement des établissements pénitentiaires, voire certains aspects de leur fonctionnement (restauration, ateliers, ...) pour permettre à court terme d'obtenir les financements nécessaires aux réformes envisagées, **la part des loyers désormais dûs par l'Etat ne cesse d'augmenter, obérant ainsi tout autre investissement auto financé.**

C'est d'ailleurs le constat qu'a fait la Cour des Comptes, dans une « *Communication à la commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'assemblée nationale* » en date d'octobre 2011.

Ses conclusions ont été reprises dans le rapport de ladite commission sur le projet de loi de finances pour 2012 qui relève que le recours au privé permet :

- de lancer des investissements très lourds sans avoir à obtenir les autorisations d'engagement et crédits de paiement en loi de finances, nécessaires à des travaux en maîtrise d'ouvrage publique ;
- de soulager, au moins dans un premier temps, les comptes de l'Etat ;
- de s'assurer une plus grande performance, la cour des comptes étant néanmoins inquiète des moyens d'évaluation de cette performance du privé.

En effet en 2012, 51 % des places de prison seront gérées par un partenaire privé, les loyers dûs au titre des partenariats public-privé passeront de 80 millions de crédits de paiement en 2011 à 114 en 2012 (+ 42,5%) et de 291 à 294,7 millions pour la gestion déléguée (+1,27%) soit près de 13,5% de l'ensemble des crédits de paiement de l'administration pénitentiaire.

Or, la Cour des Comptes relève qu'aucun dispositif de contrôle et de comparaison entre les offres fournies par le public et le privé ne permet de s'assurer qu'à coût égal, le secteur privé fournisse une prestation au moins équivalente à celle qu'aurait fournie le secteur public. Cela n'a pas été fait par le passé et n'est toujours pas envisagé dans le cadre du NPI (Nouveau programme immobilier annoncé par le Ministre de la Justice en mai 2011 pour atteindre les 80 000 places en 2017)

Pourtant, en persistant dans cette voie, l'administration pénitentiaire s'enferme pour les 30 ou 40 prochaines années dans une augmentation croissante de la part des loyers.

ARTICLE 4 :

CONFIER AU SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ LES ENQUÊTES PRÉ-SENTENTIELLES

EFFECTUÉES PAR LES SERVICES D'INSERTION ET DE PROBATION

AFIN DE RECENTRER CES DERNIERS

SUR LEUR MISSION PREMIÈRE DE SUIVI DES PERSONNES CONDAMNÉES

Cet article vient modifier les dispositions relatives aux « enquêtes rapides » (destinées à vérifier la situation matérielle, familiale et sociale d'une personne faisant l'objet d'une enquête et à l'informer sur les mesures propres à favoriser l'insertion sociale de l'intéressé) ordonnées par le parquet :

- soit d'initiative,
- soit de manière obligatoire lorsqu'il envisage de requérir le placement en détention provisoire à l'encontre d'un majeur de moins de 21 ans encourant une peine de moins de 5 ans d'emprisonnement, ou lorsqu'il envisage des poursuites selon le mode de la comparution immédiate ou de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité,
- soit de manière obligatoire lorsqu'il envisage de requérir une interdiction du territoire français.

Dans ces cas, l'actuel article 41 du code de procédure pénale prévoit que les investigations soient menées par le service d'insertion et de probation, les services de la PJJ, ou toute personne habilitée dans les conditions de l'article 81 du code de procédure pénale.

Aux termes de l'article 3 du projet de loi, le procureur ne pourrait désormais confier ces investigations qu' « à une personne habilitée dans les conditions prévues par l'article 81 alinéa 6, ou, s'il n'existe pas de personne habilitée dans le ressort de la juridiction, le service pénitentiaire d'insertion et de probation ».

L'USM n'a pas d'opposition à ce que soit supprimée dans l'article 41 la référence à la saisine des services de la protection judiciaire de la jeunesse, l'ordonnance de 1945 prévoyant déjà leur saisine pour vérifier la situation d'un mineur poursuivi.

Par contre, si l'objectif est de désengorger les services d'insertion et de probation et les recentrer sur leurs missions premières de suivi des personnes condamnées, ces dispositions, impératives, risquent d'avoir de nombreux effets pervers.

En effet, dès lors qu'il existe une personne habilitée (le plus souvent les associations chargées du contrôle judiciaire) le procureur ne pourra en aucun cas saisir le SPIP ce qui risque de poser difficulté dans un certain nombre d'hypothèses :

- la personne habilitée a une existence juridique mais n'a plus les moyens de fonctionner : c'est le cas de nombreuses associations qui sont actuellement en état de cessation des paiements, voire de liquidation en raison notamment des délais des paiement des frais de justice... Elles n'ont alors plus forcément les salariés en nombre suffisant pour faire face à une telle charge et la rédaction du texte mettrait le parquet dans l'impossibilité juridique de

- faire procéder à de telles investigations, pourtant prévues par la loi ;
- certaines de ces personnes, physiques ou morales, bien qu'habilitées, fournissent des prestations de piètre qualité ; obliger le parquet à les saisir pourrait certes alléger la charge des SPIP, mais aurait pour contrepartie des rapports de moindre qualité, privant le parquet et le tribunal de la possibilité d'adapter les réquisitions ou la peine à la personnalité ;
 - pour certaines infractions, notamment les infractions de nature sexuelle, les SPIP et services de la PJJ peuvent apparaître mieux formés et adaptés pour faire des propositions d'orientation et de sanction, notamment à l'heure où devrait se généraliser le diagnostic à visée criminologique,

De manière surprenante, le projet de loi maintient la possibilité de confier l'enquête rapide, lorsqu'est envisagée une interdiction du territoire, à l'officier de police judiciaire compétent, qui ne serait pas, lui, recentré sur son cœur de mission, et pourrait être saisi au même titre que la personne habilitée, le SPIP n'ayant vocation à intervenir qu'en cas d'absence de personne habilitée.

Proposition de l'USM :

Des modalités plus souples, prévoyant prioritairement la saisine des personnes habilitées et, à défaut le SPIP (pas uniquement lorsqu'il n'existe pas de personne habilitées sur le ressort), seraient préférables, le cas échéant d'ailleurs par voie de simple circulaire.

C'est d'ailleurs la première option qui avait été envisagée dans le cadre de l'étude d'impact.

En tout état de cause, pour s'appliquer, une telle disposition suppose que parallèlement le budget attribué aux frais de justice soit substantiellement augmenté afin que les missions confiées à ces personnes puissent leur être payées. Ces dispositions destinées à dégager et redéployer 130 emplois de CIP, ne sont accompagnées d'aucun budget complémentaire pour indemniser les personnes habilitées du travail effectué (tarif fixé par l'article R121-1 du CPP et le décret 2004-32 du 9 janvier 2004 : 64,03 euros par enquête). Le coût total serait estimé à 2,9 millions d'euros en année pleine, contre un coût de 6,7 millions lorsque les mêmes enquêtes étaient réalisées par les SPIP, mais :

- dans un certain nombre de cas, la saisine du SPIP sera néanmoins incontournable ;
- il faudra que ces sommes viennent abonder le budget « frais de justice ».

ARTICLE 5 :

PERMETTRE AU MÉDECIN TRAITANT D'INFORMER LE JUGE D'APPLICATION DES PEINES QU'UN CONDAMNÉ DÉTENU SUIT OU NON DE FAÇON RÉGULIÈRE ET EFFECTIVE DES SOINS EN DÉTENTION

Tout en rappelant le principe du secret médical liant le médecin à son patient, l'article 5-I du projet prévoit que le médecin délivre à son patient, **condamné détenu**, des attestations indiquant « *s'il suit ou non de façon régulière le traitement proposé par le JAP. Il en adresse également une copie sous pli fermé à ce magistrat, afin que celui ci puisse notamment se prononcer, en application des articles 721, 721-1 et 729 sur le retrait des réductions de peine, l'octroi de réductions de peines supplémentaires ou l'octroi d'une libération conditionnelle. Ces attestations sont adressées trimestriellement ou à chaque fois que le juge en fait la demande* ».

Il est mentionné en annexe (point 118) que ces dispositions ne seraient qu'une extension des dispositions de l'article L3711-3 du code de la santé publique (applicable aux injonctions de soins suivies en milieu ouvert) résultant de la loi du 10 mars 2010 aux condamnés détenus.

Le présent texte va pourtant plus loin : si la remise d'attestations au patient, à charge pour lui de les remettre au JAP ne pose aucune difficulté au regard du principe du secret médical, il n'en va pas de même pour leur envoi directement au magistrat, ou de la possibilité pour ce dernier de réclamer des attestations au médecin traitant.

Le débat s'était déjà engagé à l'occasion de l'examen du projet de loi « amoindrissement du risque de récidive » qui prévoyait l'obligation pour le médecin d'informer directement le JAP ou le CIP. Le législateur avait finalement opté pour le respect du secret médical en prévoyant l'obligation pour le médecin traitant de signaler la situation au médecin coordonnateur, lorsqu'il en existait un dans le dossier, et la simple possibilité d'informer le JAP dans les autres cas.

Les observations formées à l'époque par l'USM et en octobre 2011 devant le député Etienne BLANC dans le cadre de la mission d'information sur l'exécution des décisions de justice, demeurent d'actualité : *« si la notion de secret partagé peut permettre une transmission de l'information au médecin coordonnateur, interface utile, l'élargissement des destinataires de cette information apparaît simplement motivé par la carence de l'Etat dans le recrutement des médecins coordonnateurs. »* ; *« le secret médical apparaît comme un des fondements même de la relation de confiance qui s'établit entre le médecin et son patient ».*

Si le patient ne voit en son thérapeute qu'un espion du juge, il sera d'autant moins enclin à lui confier ses faiblesses, ses doutes, et le médecin sera d'autant moins en mesure d'adapter la prise en charge à l'apparition de nouveaux symptômes ou pulsions. Le secret partagé entre médecin et médecin coordonnateur est justement l'outil qui permet à celui-ci de s'assurer de la réalité du suivi et que le condamné ne se contente pas de se présenter aux rendez vous sans adhérer aux soins.

En tout état de cause, le médecin ne doit pas être contraint de transmettre l'information à une personne autre qu'un confrère (JAP ou CIP).

L'atteinte au secret médical dans le cas des condamnés détenus apparaît d'autant moins justifiée que le risque de récidive immédiate est de fait plus restreint que pour les condamnés en milieu ouvert.

Propositions de l'USM :

Plutôt que de prévoir une telle obligation, il conviendrait plutôt :

- **d'élargir les conditions dans lesquelles le médecin peut s'affranchir du secret médical, notamment en complétant l'article 226-14 du code pénal ;**
- **de renforcer le rôle des médecins coordonnateurs, y compris en milieu fermé,** en leur permettant d'être enfin l'interface prévu par la loi de 1998 dans tout suivi de personne condamnée.

Cela supposerait au préalable que soit favorisé le recrutement des médecins coordonnateurs. Au 1er septembre 2011 la liste des médecins coordonnateurs habilités permettait de constater que :

- 341 postes semblaient être pourvus mais certains médecins étant habilités jusqu'à 4 ressorts (et toujours limités à 20 dossiers), ce ne sont au total que 244 médecins qui interviennent pour toute la France, pour un total de mesures prises en charge théorique de 9 760 (contre 400 en 2009) ;
- 21 TGI ne disposent toujours pas de médecin coordonnateur dont certains connaissent un taux important de condamnations pour des faits de nature sexuelle (TGI de Cayenne, de St Omer, de Valenciennes, plusieurs TGI de la cour de Rennes...).

Comme il est rappelé en annexe du projet de loi, 1 750 mesures ne peuvent donc être suivies.

Il est donc prévu parallèlement pour remédier à l'insuffisance des médecins coordonnateurs :

- **une incitation à devenir médecin coordonnateur par l'instauration d'un contrat d'engagement, que l'USM ne peut que reprobuer (cf infra – article 7) ;**
- **une augmentation de l'indemnité forfaitaire perçue par le médecin coordonnateur de 700 euros bruts à 900 euros bruts par année civile et par personne suivie ; le nombre de dossiers étant limité à 20 par médecin coordonnateur, l'incitation serait donc au maximum de 4 000 euros bruts par an, sans commune mesure avec la charge réelle que constitue cette fonction (déplacements, rendez-vous, contacts, secrétariat, charges et impôts...) et la responsabilité qui en découle. Des indemnités distinctes suivant le type de mesure pourraient être instaurées (ex : indemnité moindre pour le condamné détenu en cas d'extension de l'intervention du médecin coordonnateur aux incitations aux soins en détention)**

ARTICLE 6 :

AMÉNAGER LES CONDITIONS DANS LESQUELLES SONT RÉALISÉES LES EXPERTISES POUR LES PERSONNES CONDAMNÉES POUR UN CRIME POUR LEQUEL LE SUIVI SOCIO JUDICIAIRE EST EN COURU ET QUI SOLLICITENT LEUR LIBÉRATION CONDITIONNELLE

Le projet de loi envisage de modifier les dispositions de l'article 730-2 du CPP (dans sa rédaction issue de la loi du 10 août 2011 et qui n'entrera en vigueur qu'au 1er janvier 2012) qui régit les conditions dans lesquelles le TAP peut ordonner une libération conditionnelle pour les personnes condamnées :

- à la réclusion criminelle à perpétuité
- à une peine égale ou supérieure à 15 ans pour une infraction pour laquelle le suivi socio judiciaire est encouru ;
- à une peine égale ou supérieure à 10 ans pour une infraction mentionnée à l'article 706-53-13 (crimes, commis sur une victime majeure, d'assassinat ou de meurtre aggravé, de torture ou actes de barbarie aggravés, de viol aggravé, d'enlèvement ou de séquestration aggravé ou, lorsqu'ils sont commis en récidive, de meurtre, de torture ou d'actes de barbarie, de viol, d'enlèvement ou de séquestration)

En l'état, la libération conditionnelle ne peut alors être prononcée « *qu'après avis de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté, rendu à la suite d'une évaluation pluridisciplinaire de dangerosité réalisée dans un service spécialisé chargé de l'observation des personnes détenues et assortie d'une expertise médicale* ». S'il s'agit d'un crime mentionné à l'article 706-53-13, l'expertise doit alors être réalisée par deux experts et se prononce sur l'opportunité, dans le cadre d'une injonction de soins, du recours à un traitement utilisant des médicaments inhibiteurs de libido.

Le projet de loi prévoit que désormais, cette expertise soit réalisée « *soit par deux experts médecins psychiatres soit par un expert médecin psychiatre et par un psychologue titulaire d'un diplôme ou certificat sanctionnant une formation universitaire en psychopathologie ou en psychologie pathologique* ».

Il convient ici de revenir sur la chronologie : l'actuel article 729 alinéa 5, dans sa rédaction issue de la loi du 10 mars 2010, ne prévoit de telles précautions préalables que pour les demandes de libération conditionnelle de condamnés à perpétuité. Ces dispositions entraînaient déjà des difficultés tant à raison de l'engorgement du centre national d'évaluation de Fresnes que de la pénurie d'experts psychiatres ; elles ont conduit le gouvernement, par un décret du 27 octobre 2011, à prévoir que lorsque l'avis du CNE de Fresnes et donc celui de la CPMS n'avait pu être rendu dans

le délai de 6 mois -délai qui s'impose au TAP pour statuer-, celui-ci peut passer outre l'absence d'avis, pourtant obligatoire lui aussi.

En élargissant les cas dans lesquels l'avis de la commission pluridisciplinaire et la double expertise devaient être réalisés, l'article 730-2 du code de procédure pénale, issu de la loi du 10 août 2011 et dont l'entrée en vigueur est prévue au 1er janvier 2012 multiplie les cas où il est fait recours à ce dispositif et où le TAP sera amené à statuer alors que ni l'avis ni l'expertise n'auront été rendus. C'est mettre la juridiction devant un dilemme : soit elle ne statue pas dans le délai impératif de 6 mois, et commet un déni de justice, soit elle statue et prend alors un double risque : celui de maintenir en détention une personne qui aurait mérité de bénéficier d'une telle mesure et surtout celui de libérer une personne pouvant être potentiellement dangereuse et récidiviste.

Face à cette réalité, le projet de loi vient assouplir les conditions de l'expertise, la création à Réau d'un nouveau CNE permettant de régler pour partie la première condition.

L'USM n'a pas d'opposition à ce que l'expertise soit pluridisciplinaire.

Elle s'interroge d'un point de vue pratique sur la possibilité, pour les experts ainsi désignés, de travailler de concert, dès lors qu'ils exercent dans deux spécialités distinctes et surtout que leur charge actuelle rend complexe la mise en place de rendez vous communs.

Sans aucun doute **une formation à l'expertise pluridisciplinaire, dans des cas aussi lourds, serait souhaitable.**

Surtout l'USM s'étonne que le texte prévoie que le psychologue désigné ne soit pas nécessairement un expert inscrit sur les listes de la cour d'appel ou la cour de cassation. Si les modalités d'inscription doivent selon nous être revues (cf ci dessous) il n'en reste pas moins que ne peut être confiée au seul JAP instruisant le dossier la responsabilité, dans un domaine aussi sensible, de vérifier à la fois les diplômes et les compétences du professionnel désigné.

L'inscription sur une liste d'experts nous semble être un préalable indispensable, sauf exception liée notamment à la carence d'experts sur un ressort donné.

ARTICLE 7 :

CRÉATION D'UN CONTRAT D'ENGAGEMENT INCITANT, EN CONTREPARTIE

D'UNE ALLOCATION MENSUELLE SPÉCIFIQUE, LES INTERNES EN PSYCHIATRIE

À ASSURER LA PRISE EN CHARGE PSYCHIATRIQUE DES PERSONNES SOUS MAIN DE JUSTICE EN S'INSCRIVANT SUR LES LISTES D'EXPERTS JUDICIAIRES ET DE MÉDECINS COORDONNATEURS

L'USM ne peut en aucun cas souscrire à cette proposition dans ses dispositions relatives à l'expertise, même si, comme nombre de professionnels, elle souhaite une réforme de l'expertise.

Sur la prise en charge des personnes placées sous main de justice :

Au delà de la question de l'expertise, force est de constater la pénurie de médecins psychiatres en France et surtout la désertification de certaines régions. Il apparaît ainsi que les régions où les besoins sont les plus criants sont celles où s'installent le moins de psychiatres libéraux et où les postes de psychiatres hospitaliers sont majoritairement vacants.

Dès lors, il est d'autant plus complexe pour l'agence régionale de santé de prévoir le nombre suffisant de vacations dans les établissements pénitentiaires.

Favoriser l'installation d'internes en psychiatrie dans ces régions, que ce soit par la levée du numerus clausus ou par une incitation financière, ne peut présenter que des avantages en termes de prise en charge des publics, sous main de justice ou non.

Sur cet aspect, l'USM n'est pas farouchement opposée aux dispositions des alinéas 1 et 2 de l'article L632-7 du CSP telles que proposées par le projet de loi.

Sur l'inscription sur les listes des experts psychiatres ou sur la liste des médecins coordonnateurs

L'USM ne peut par contre souscrire aux dispositions du 3ème alinéa au terme desquelles ce contrat d'engagement imposerait aux internes concernés de solliciter leur inscription sur une liste d'experts de la cour d'appel ou sur une liste de médecins coordonnateurs permettant leur désignation dans ce ressort.

Il suffit de se référer à l'éthymologie du mot « expert » pour comprendre l'aberration que constitue cette proposition. « Expert » vient du latin *expertus*, éprouvé, reconnu, ayant fait ses preuves, et du grec "*kratos*", pouvoir, autorité.

Prévoir que seront désignés experts des médecins encore en cours de formation, ayant une pratique limitée de la psychiatrie, et à fortiori non formés à l'expertise revient à vider les expertises futures de tout contenu. L'obligation légale de faire procéder à une expertise sera remplie, la fiabilité de celle ci sera par contre toute relative.

Pour mémoire, l'article R355-55 du code de la santé publique exige que pour solliciter son inscription comme médecin coordonnateur le candidat justifie exercer en qualité de spécialiste depuis au moins trois ans.

Il n'est pas possible de la part du Gouvernement d'affirmer d'une part vouloir lutter efficacement contre la récidive dans le souci constant de la protection des citoyens et de la sécurité, et d'autre part d'envisager dans le même temps de telles mesures au rabais.

Il convient en outre de rappeler que l'inscription n'est nullement un droit. Elle suppose la reconnaissance préalable de compétences et le déroulé d'une procédure précise.

Or, si le texte de l'article 7 précise que les internes percevront cette indemnité dès lors qu'ils s'engagent « à demander leur inscription sur une liste d'experts près la cour d'appel » (au risque donc de verser des indemnités à des personnes qui ne seront pas inscrites) l'esprit du texte semble tout autre, puisqu'il est indiqué en annexe que l'indemnité sera versée en contrepartie de leur inscription pour 5 ans sur la liste des experts. A aucun moment l'étude d'impact ne fait référence à la procédure d'inscription sur les listes d'experts près les cours d'appel, semblant même totalement l'ignorer.

Laisser croire aux internes qui auront accepté ce contrat d'engagement qu'ils disposeront d'un droit acquis à l'inscription sur une liste d'experts et aux citoyens que la question du nombre et de la qualité des experts psychiatres sera réglée par cette disposition relève donc du mensonge.

L'USM ne peut que rappeler les préconisations de la Commission d'Enquête Parlementaire dite d'Outreau « pour améliorer la qualité des expertises », adoptées à l'unanimité et restées

lettre morte¹ .

Elles pourraient constituer, pour le moins, une base de réflexion pour une vaste réforme de l'expertise que les professionnels appellent de leurs vœux.

On peut ainsi citer l'Audition Publique sur l'expertise psychiatrique pénale réalisée en janvier 2007 par la Fédération Française de Psychiatrie.

L'USM à l'occasion de son dernier congrès a organisé une table ronde sur les moyens de l'expertise et travaille depuis plusieurs années en partenariat avec l'Association Nationale des Psychiatres Hospitaliers Experts Judiciaires.

Proposition de l'USM :

Des dispositions simples pourraient être envisagées pour revaloriser la fonction d'expert, les volontaires étant le plus souvent découragés par la complexité matérielle de leur tâche :

- revalorisation du montant des expertises tarifées ;
- possibilité, dans les cas complexes, d'envisager une indemnité complémentaire ;
- abrogation du décret du 29 septembre 2010 interdisant aux praticiens hospitaliers de réaliser les missions d'expertise sur leur temps de travail ou dans les locaux de l'hôpital, sauf autorisation du directeur d'établissement, le moratoire accordé étant insuffisant ;
- paiement des missions dans des délais raisonnables (actuellement, les sommes sont versées au mieux dans les 6 mois, parfois un an après le dépôt du rapport ; la mise en place du Chorus au ministère de la Justice impose pour autoriser la dépense de solliciter un devis préalable, en totale contradiction avec le code de procédure pénale qui ne prévoit de devis qu'au delà d'une somme de 450 euros, entraînant le non paiement de nombreuses missions)
- prévoir des modalités simplifiées d'accès des experts aux établissements pénitentiaires (accès par un filtre différent de celui des familles, salle aménagée permettant l'examen, accès au dossier médical....).

Si ces propositions peuvent paraître cosmétiques, ce sont ces difficultés du quotidien qui rebutent bon nombre d'experts, pourtant passionnés par leur mission.

Surtout il conviendrait :

- **de prévoir une formation spécifique à l'expertise, quelle que soit la matière, soit dans le cursus universitaire, soit de manière distincte.** Un excellent praticien peut en effet s'avérer un très mauvais expert, faute de comprendre le sens et la portée de la mission qui lui est confiée et l'importance par exemple du vocabulaire utilisé.
- **cette formation pourrait faire partie des éléments pris en compte avant l'inscription sur la liste des experts.**

1 - 41. Organiser la tenue d'une conférence de consensus permettant de définir les méthodes des experts psychologues et d'élaborer un code des bonnes pratiques ;

42. Préconiser l'élaboration de critères de distinction entre les missions d'expertise relevant de la psychologie, de la psychiatrie et de la criminologie ;

43. Elaborer des missions types pour les expertises psychologiques et psychiatriques ;

44. Renforcer le contrôle des experts, en nommant des avocats dans la commission en charge de donner son avis sur l'inscription sur les listes d'agrément ;

45. Obliger l'expert à déclarer son appartenance à une association habilitée à se porter partie civile pour des faits sur lesquels il est commis

46. Réviser les critères de rémunération des experts en tenant compte de la complexité du dossier et du temps consacré à l'expertise

Elle serait en outre bien plus efficace et utile que l'instauration de tuteurs, dont on ne sait sur quels critères ils seraient recrutés, et dont le soutien pour les 20 premières expertises paraît bien insuffisant pour palier le manque d'expérience des internes.

Les modalités d'inscription devraient quant à elle être revues avec une validation des compétences par des professionnels et non par les seuls magistrats (ou avocats, comme le préconisait la commission d'enquête parlementaire). Ces derniers ne peuvent en effet apprécier des connaissances techniques des candidats.

Il conviendrait en outre d'opérer un toilettage des textes, de nombreuses lois étant venues rendre obligatoire une expertise psychiatrique dans des cas où elle n'apparaît pas systématiquement nécessaires (augmentation de + 149% du nombre des expertises psychiatriques ordonnées entre 2002 et 2009, ce qui a une incidence notable sur la consommation des frais de justice criminelle). **Dans de nombreux domaines, il suffirait de laisser le juge apprécier de l'opportunité d'ordonner ou non une expertise. L'économie ainsi réalisée permettrait de financer au moins pour partie l'augmentation de la rémunération des experts.**

Sur ce point, il est proposé une indemnité de 300 euros pour perte de ressources en supplément du tarif de l'expertise lorsque celle-ci est effectuée par un psychiatre libéral, **l'USM préconiserait plutôt une revalorisation du tarif de toutes les expertises. En effet, la majeure partie des experts psychiatres sont praticiens hospitaliers et ne seraient donc pas concernés par cette mesure alors que :**

- au regard de l'administration fiscale, l'activité expertale est assimilée à une activité libérale et donc soumise au même impôt et à la TVA ;
- le décret du 29 septembre 2010 limitant la possibilité, pour les praticiens hospitaliers, d'effectuer leurs missions dans les locaux de l'hôpital, ils auront à terme, en cas de levée du moratoire, à aménager des locaux pour pratiquer ces expertises.

Dès lors, il ne nous apparaît pas justifié de prévoir une indemnisation différente suivant que l'expert exerce son activité principale de manière libérale ou en établissement hospitalier.

ARTICLE 8 :

DISPENSER LES ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES

DU SECTEUR PUBLIC DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

DE LA PROCÉDURE D'APPEL À PROJETS

AFIN DE FAVORISER L'IMPLANTATION RAPIDE DE CENTRES ÉDUCATIFS FERMÉS

L'USM n'a d'autre observation que celles déjà développées sur la priorité mise dans les budgets de la PJJ à la création de places de CEF toujours plus nombreuses, non pas en sus des places dans les établissements classiques ou diversifiés, mais en remplacement de ces places.

Le coût de fonctionnement et le prix journalier en CEF sont bien supérieurs au prix en UEHC (Unités Educatives d'Hébergements Collectifs) : en 2011 : 490 euros par jour en UEHC et 594 euros par jour en CEF. Ainsi, à budget constant, le nombre de places supprimées sera supérieur au nombre de places créées en CEF.

Ainsi que nous l'avons rappelé à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2012 « *le nombre de lieux de placement (y compris les CEF) diminue de manière importante : de 1625 en 2010, il est de 1557 en 2011 (soit 68 fermetures). Les 20 CEF créés en 2012 correspondant à une transformation d'établissements déjà existants, ce n'est pas moins de 88 lieux de placements qui seront fermés en 2012, soit 1 centre par département* ».

A force de concentrer l'ensemble des (faibles) moyens de la PJJ sur les CEF, et donc les mineurs déjà ancrés dans la délinquance, les magistrats chargés des mineurs (substitués, juge pour enfants....) ne disposeront plus d'aucun outil pour les primo délinquants.

L'USM n'est pas contre le renforcement des CEF mais elle prône le maintien de la diversité des réponses, pour permettre leur adaptation aux faits commis et à la personnalité du mineur.

En outre, les annonces portant sur le même nombre de CEF (20), le même coût immobilier (30 millions d'euros), et le même nombre de recrutements d'éducateurs (60) que celles faites dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012, l'USM s'interroge sur le point de savoir s'il s'agit de créations en sus ou s'il s'agit d'un effet d'annonce par simple reprise des engagements déjà envisagés.

Enfin, la création de ces 60 emplois d'éducateurs tait la réalité budgétaire, comme nous l'avions développé à l'occasion de l'examen de la loi de finances pour 2012 :

« *Le plafond d'emplois du programme (ETPT) pour 2012 est de 8395 équivalents temps plein travaillés, soit -106 ETPT par rapport au PAE 2011. Il tient compte notamment :*

- de l'extension année pleine (EAP) négative de -70 ETPT

- de la suppression de 70 ETPT au titre du recentrage au pénal de la PJJ

- de la création au 1er janvier 2012 de 110 emplois (60 emplois au titre de la transformation des UEHC en CEF et 50 (et non 60) au titre de la justice des mineurs pour accompagner la loi du 10 août 2011)

- et d'un transfert d'emplois de 76 emplois au 1er janvier 2012 au profit du programme 310 «conduite et pilotage de la politique de la justice » dans le cadre des plateformes inter directionnelles CHORUS ».

Ainsi, 106 emplois sont à nouveau supprimés. Depuis 2008, ce sont au total 632 ETPT qui ont été supprimés, soit 7% des effectifs (9027 ETPT en 2008). Parallèlement, de manière évidente, le nombre de mineurs suivis par un éducateur augmente (il est prévu à 25 en 2012, il était de 25,5 en 2010 et 24,5 en 2008), ce qui ne peut avoir pour conséquence qu'une perte de qualité de la prise en charge, alors même que l'objectif de qualité du traitement de la délinquance des mineurs est mis en avant par le Ministère ».

ARTICLE 9 :

**PRÉVOIR QU'UN MINEUR DÉLINQUANT FAISANT L'OBJET
D'UNE MESURE OU SANCTION ÉDUCATIVE OU D'UNE PEINE**

EST CONVOQUÉ PAR LES SERVICES DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

DANS UN DÉLAI DE 5 JOURS À COMPTER DU PRONONCÉ DE LA MESURE

L'idée d'une prise en charge la plus rapide possible des mesures ordonnées correspond à l'un des vœux de l'USM.

Ce qui importe, ce n'est pas tant la rapidité du jugement -le temps étant nécessaire pour apprécier des capacités d'évolution du mineur, en pleine formation de sa personnalité-, que la rapidité de la réponse.

L'USM souhaite toutefois soulever une question de cohérence : pourquoi prévoir un délai de 5 jours pour la prise en charge de la mesure par la PJJ alors que :

*** le délai d'appel est de 10 jours ;** sauf les cas où l'exécution provisoire aura été ordonnée, cette mesure conduirait la PJJ à prendre en charge une mesure qui ne serait pas exécutoire. La réponse peut sans doute être trouvée dans un contradiction intrinsèque à l'article 12-3 de

l'ordonnance de 1945 tel que prévu par le présent projet de loi et qui parle d'une « décision exécutoire » laissant entendre que dans tous les cas où l'exécution provisoire n'assortirait pas la décision de plein droit ou sur décision de la juridiction, aucun délai ne serait imposé ;

*** pour les majeurs, l'article 474 du code de procédure pénale dispose qu'en cas de condamnation par le tribunal correctionnel, la personne condamnée est convoquée devant le JAP et/ou le SPIP dans un délai qui ne saurait « être inférieur à dix jours ni excéder trente jours » ;** dans de nombreuses juridictions, lorsque la personne condamnée par une juridiction pour mineurs est devenue majeure, elle est suivie par le JAP et le SPIP : l'introduction de délais différents est source de confusion.

Il nous semblerait plus opportun de calquer les dispositions applicables aux mineurs sur celles applicables aux majeurs, quitte à prévoir que dans les cas où la décision est assortie de l'exécution provisoire, le délai de convocation peut être inférieur à 10 jours.

L'idée évoquée dans l'étude d'impact (page 45) d'une remise de convocation lors du prononcé de la mesure, à l'instar de ce qui se fait déjà devant le tribunal correctionnel, est quant à elle une mesure pragmatique (que ce soit directement à l'audience ou par le biais du BEX mineurs) permettant de limiter le délai de prise en charge, d'éviter que la convocation ne parvienne pas à son destinataire, et de réduire les coûts postaux.

Au delà de ces considérations de principe, il convient de rappeler que le nombre d'éducateurs de la PJJ n'a cessé de baisser.

Si le recentrage sur l'activité pénale peut expliquer pour partie cette réduction, il n'en reste pas moins que si les délais de prise en charge des mesures peuvent sembler actuellement trop longs (la moyenne nationale étant néanmoins de 12 jours, ce délai moyen pouvant atteindre 30 jours dans certains départements « sensibles ») c'est aussi à raison du nombre croissant de mesures prises en charge par chaque éducateur.

L'entrée en vigueur de ce texte, différée au 1er janvier 2014 permettrait en théorie de combler ces manques par le recrutement et la formation de personnels supplémentaires. Il est prévu en annexe le recrutement de 120 éducateurs de 2013 à 2014.

L'USM insiste sur le fait que les recrutements doivent pouvoir intervenir dès 2012, pour éviter qu'une nouvelle fois une loi entre en vigueur sans être assortie, dès l'origine des moyens suffisants. Les personnes recrutées en 2014 n'entreront en effet en fonction qu'en 2016.....

Enfin, l'USM estime que l'alinéa 2, prévoyant la possibilité pour le juge de convoquer le mineur en cas de non comparution devant les services de la PJJ n'a aucune utilité. Outre la possibilité pour l'éducateur de reconvoquer ou de se déplacer, le juge peut en outre décerner mandat d'amener tant dans le cadre de l'instruction que pour l'exécution de la peine.

II – SUR LES MOYENS ALLOUÉS

Il s'agit ici des dispositions de l'article 1 du projet de loi qui prévoit que le parlement approuve le rapport annexé fixant les objectifs de l'action de l'Etat dans ces domaines pour les années 2013 à 2017.

Il convient ici de revenir, point par point, sur les différents axes de ce rapport.

I – Garantir la célérité et l'effectivité de l'exécution des peines prononcées, notamment des peines d'emprisonnement ferme

1 – Accroître et diversifier le parc carcéral pour assurer une exécution effective des peines

Comme elle a déjà pu l'indiquer lors de son audition par le Député Eric CIOTTI au printemps 2011 puis par le Député Etienne BLANC en octobre 2011 sur l'exécution des décisions de justice, **l'USM est favorable à la création de structures de niveaux de sécurité variables, adaptées à la personnalité du condamné.** D'une part des tels dispositifs seraient utiles dans la lutte contre la récidive et d'autre part, ils permettraient de réduire le coût moyen d'une journée d'incarcération (économie de 40%)

L'augmentation notable du nombre de personnes incarcérées a pour origine essentielle la loi sur les peines planchers. A l'époque l'USM avait alerté sur les conséquences de ce texte sur le taux de surpopulation carcérale. Malgré cela, la loi de programmation n'intervient que près de 4 ans après le vote de cette loi....

Les programmes immobiliers de l'administration pénitentiaire doivent avoir pour but la fermeture ou la rénovation des établissements vétustes et la construction de nouveaux établissements pour adapter le parc pénitentiaire au nombre de détenus, et permettre le respect des règles pénitentiaires européennes, notamment des conditions dignes de détention.

L'USM s'interroge sur la nécessité d'aller au delà, surtout si les sommes engagées pour ces constructions (a fortiori en partenariat public-privé) grèvent pour les 30 ou 40 années à venir toute autre possibilité d'investissement de l'administration pénitentiaire. Il convient d'ailleurs de rappeler que les prévisions sur le nombre de détenus à l'horizon 2017 sont faites en tenant compte de la population carcérale actuelle, alors que nous sommes en phase de résorption du stock de peines inexécutées.

Surtout, il s'agit d'une course en avant : à force de ne pas mobiliser de moyens pour rendre le temps d'incarcération utile, on augmente le risque de récidive ou de réitération, et donc à terme, le nombre de places de prison qui seront nécessaires.

En tout état de cause, comme rappelé par la Cour de Comptes, il convient que soient mis en place des dispositifs permettant d'apprécier l'utilité du recours au secteur privé pour la construction et la maintenance des établissements pénitentiaires.

Concernant les quartiers de semi liberté, il convient de prévoir leur localisation dans des secteurs desservis par les transports en commun et que les horaires d'accès soient adaptés aux horaires décalés. Trop de peines ne peuvent être actuellement exécutées sous forme de semi liberté faute d'adéquation entre l'offre et la demande ; leur taux d'occupation, relativement restreint, en est la démonstration.

2 – Garantir une mise à exécution plus rapide des peines

2-1 – Renforcer les services d'application des peines et d'exécution des peines

Ayant pris une part active au groupe de travail constitué par le Garde de Sceaux sur les services d'application des peines, l'USM ne peut que se féliciter de l'annonce de la création de 120 emplois de magistrats et 89 emplois de greffiers.

Ces chiffres suffisent à démontrer l'état dans lequel se trouvent actuellement ces services et de l'urgence à opérer ces recrutements en tenant compte des temps de formation de ces professionnels.

Elle s'inquiète toutefois que ces chiffres d'emploi créés soient repris au titre de l'activité des services d'application ET d'exécution des peines, alors que le groupe de travail n'avait pas vocation à évaluer la charge des services du parquet chargés de l'exécution des peines. Les services d'exécution des peines ont été lourdement impactés par les réformes engagées depuis plusieurs années, le plus souvent à effectifs constants.

Elle tient néanmoins à rappeler :

- qu'en l'état, il n'existe aucune statistique officielle sur la charge de travail des services d'application des peines et qu'ainsi, le groupe de travail s'est attaché à établir une grille statistique ayant vocation à être intégrée dans l'infocentre APPI pour connaître la réalité des chiffres et mieux adapter les moyens ;
- qu'au vu des seuls déclaratifs transmis par les JAP au ministère en mars 2011, ramenés au nombre d'emplois localisés (et non au nombre d'emplois pourvus, calculés en ETPT affectés à l'application des peines), la charge actuelle a été estimée à 885 dossiers par juge ; dès lors, l'estimation de la charge normale à 700 ou 800 dossiers par juge a vocation à être adaptée en fonction des premières statistiques fiables qui pourront être réalisées, le nombre d'ETPT par SAP faisant partie des données à transmettre au ministère ;
- que cette estimation a été faite à droit constant et qu'une adaptation devra être faite à l'occasion de chaque réforme de l'application des peines ;
- **que cette estimation ne tient pas compte du temps devant être dégagé pour le magistrat coordonnateur** (charge chiffrée en ETPT par le groupe de travail) dans le but d'améliorer les méthodes et les partenariats.

2-2 – Appliquer la méthodologie LEAN aux services d'application et d'exécution des peines

L'USM est dubitative sur ces méthodes appliquées à l'institution judiciaire en raison notamment de la totale méconnaissance du fonctionnement de la justice et des lois applicables par les consultants actuellement envoyés en juridiction.

Elle s'interroge en outre sur le coût d'une telle méthode, alors que les fonds pourraient être plus utilement et urgemment affectés.

En effet, s'il est mentionné dans le document annexé que dans le cadre de la RGPP la DSJ a développé le programme LEAN sur une dizaine de cours d'appel et de TGI, il convient de rappeler que cela s'est fait par la mise à disposition de consultants par la DGAFP, et non sur les budgets du ministère de la justice. Au delà des inquiétudes sus évoquées, toute extension de ce dispositif suppose donc l'affectation de budgets complémentaires au ministère de la Justice.

Propositions de l'USM

Dans un premier temps, les préconisations du groupe de travail nous paraissent pouvoir apporter une plus-value réelle :

- créer de réels postes de magistrats coordonnateurs, en TGI et en Cour d'appel, préalable indispensable pour améliorer les méthodes et le partenariat;
- définir des règles précises sur les modalités de saisine du SPIP après le prononcé de la peine;
- sensibiliser les greffes et l'ensemble des utilisateurs sur la qualité et l'exhaustivité des données dans APPI permettant le recueil de statistiques fiables nécessaires à l'évaluation des moyens des SAP ;

- élaborer un guide rappelant les consignes de saisies et les champs dont la saisie est obligatoire sur le modèle de ce qui a été fait pour Cassiopée ;
- concevoir un ou plusieurs rapports pré-établis dans l'infocentre APPI permettant de renseigner les tableaux de bord ;
- prévoir une évaluation des indicateurs retenus par le présent groupe à l'aune des rapports d'activité et tableaux de bord statistiques collectés sur cette base pour l'année 2011 et dès que des statistiques fiables seront disponibles, évaluer les besoins de l'ensemble des juridictions et localiser, au siège et au parquet, le nombre de postes de magistrats et fonctionnaires nécessaires pour assurer l'ensemble des missions ;

2-3 – Généralisation des bureaux d'exécution des peines

Comme rappelé en annexe, l'état des effectifs en juridiction ne permet pas de généraliser les BEX.

La création de 207 emplois de catégorie B et C semble insuffisante pour remplir cet objectif, puisque cela correspondrait à moins d'un greffier par juridiction.

C'est oublier en outre que l'introduction des citoyens assesseurs dans les juridictions correctionnelles va doubler le temps d'audience ; que les audiences soient deux fois plus longues ou qu'elles soient dédoublées, ce sont autant de permanences supplémentaires qu'il faudra tenir dans les BEX.

Il convient de préciser que ces emplois pourraient provenir d'un transfert de postes du trésor public, la charge de recouvrement des amendes étant de fait transférée aux TGI.

Il est prévu la réalisation de travaux à hauteur de 15,4 millions d'euros pour aménager les BEX et leur permettre d'abriter les permanences des éducateurs de la PJJ. Il peut sembler étonnant de prévoir la présence des éducateurs de la PJJ, et non celle des SPIP, dans les BEX, pourtant principalement concernés par les condamnations des majeurs. L'USM rappelle que nombre de professionnels s'étaient pourtant opposés, en vain, à l'externalisation des SPIP et à la suppression des SEAT (Services Educatifs Auprès des Tribunaux) qui permettaient pourtant un dialogue quotidien entre éducateurs et magistrats et une plus grande réactivité dans la prise en charge.

2-4 – Généraliser les bureaux d'aide aux victimes

Si l'USM ne peut qu'être favorable au développement des bureaux d'aide aux victimes et à la création de 148 nouveaux BAV en plus des 38 déjà existants, pour un coût annuel total de fonctionnement de 2,8 millions d'euros.

Elle tient à rappeler l'urgence qu'il y a à débloquer ces sommes pour éviter les conséquences irréversibles sur les associations d'aide aux victimes existantes alors que pour la troisième année consécutive, le budget de l'aide aux victimes annoncé pour 2012 est en recul de 300 000 euros (soit -2,74 %). La première conséquence en est que le nombre d'associations d'aide aux victimes financées va baisser (de 180 en 2010 à 170 prévues en 2012), de même que le nombre de salariés (de 466 en 2010 à 450 en 2012), et de permanences dans les juridictions (de 179 en 2010 à 163 en 2012).

Il serait dommage que, malgré l'affichage d'une politique en faveur des victimes, et alors que de nouveaux fonds seraient dégagés dans le cadre du présent projet de loi de programmation, le retard apporté dans sa mise en œuvre entraîne la liquidation d'associations ayant pourtant acquis un savoir faire précieux.

3 – Prévenir les discontinuités dans la prise en charge des personnes condamnées, en fiabilisant les systèmes d'information de la chaîne pénale et en assurant leur interconnexion

La fiabilisation de ces systèmes d'information doit en effet être une priorité comme a régulièrement l'occasion de le rappeler la CNIL. Les données personnelles qui y figurent sont particulièrement sensibles et il est essentiel que le ministère de la Justice s'assure notamment de la conformité de ces applications avec la loi.

Il est en effet invraisemblable que l'application APPI ait été déployée et utilisée en juridiction pendant plus de 6 ans « avant même que les formalités préalables à sa mise en œuvre n'aient été accomplies » comme l'a rappelé la CNIL dans son avis publié au journal officiel, en même temps que le décret du 7 novembre 2011 "portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé APPI ».

L'une des premières avancées à envisager et sans aucun doute la mise en place d'un infocentre permettant l'extraction de données statistiques (notamment sur la base de la grille établie par le groupe de travail application des peines) permettant de connaître enfin l'activité réelle des services et d'adapter leurs moyens.

S'il est question dans le document annexé du fait que la dématérialisation des procédures et du dossier unique de personnalité serait favorisée par l'interconnexion avec Cassiopée, il convient de rappeler que Cassiopée est une application destinée à l'enregistrement de données et non de documents. Aucun espace de partage de documents n'y est en l'état prévu.

En tout état de cause, eu égard au caractère particulièrement sensible des données personnelles contenues dans ces procédures, il conviendra que la création, l'alimentation et le fonctionnement de tels fichiers se fassent dans le respect de la loi informatique et libertés et dans le respect des préconisations de la CNIL.

Au delà de l'interconnexion avec casier judiciaire, le recouvrement des amendes sera favorisé par l'interconnexion avec le Trésor Public.

II – Renforcer les capacités de prévention de la récidive

1 – Mieux évaluer le profil des personnes condamnées

1-1 – Généraliser le DAVC et le suivi différencié dans les SPIP

L'USM est favorable à la mise en œuvre de ce dispositifs :

- le DAVC (diagnostic à visée criminologique), sous réserve d'une véritable évaluation de l'expérimentation menée, de temps et de moyens suffisants pour rendre se rapport utile ;
- la pluridisciplinarité dans les SPIP pour adjoindre aux CIP des surveillants en charge des PSE, des assistants sociaux chargés d'aider les condamnés dans leurs démarches pour l'accès aux droits (logement, travail, sécurité sociale, etc...), de psychologues pour aider à définir les parcours d'exécution de peine, de coordonnateurs d'activités....
- la différenciation sur la prise en charge suivant la durée de la peine et la personnalité du condamné (en fonction de 4 segments distincts).

Force est pourtant de constater que ces idées ne sont pas nouvelles mais n'ont jamais été budgétées. Ainsi la pluridisciplinarité dans les SPIP a fait l'objet d'un rapport d'Isabelle GORCE et Charlotte TRABET en 2008 et d'un protocole entre la DAP et le SNEPAP signé le 9 juillet 2009,

qui n'est toujours pas mis en oeuvre plus de deux ans après, faute de recrutements.....

1-2 – Créer de nouveaux centres nationaux d'évaluation

La création d'un second Centre national d'évaluation à Réau a été saluée par l'USM.

Elle n'est pas opposée à la création de 3 nouveaux centres nationaux et de 50 emplois, notamment pour permettre un meilleur maillage du territoire et le maintien des liens familiaux pendant le temps de l'évaluation.

Toutefois, il est également envisageable de créer des centres régionaux (à l'échelle par exemple d'un centre par DIAP) pour faire face aux obligations résultants d'ores et déjà de la loi, et, au delà, pour permettre :

- pour les longues peines, une évaluation initiale et avant libération par le centre national et des évaluations intermédiaires (tous les 2 ou 5 ans par exemple) par un centre régional ce qui permettrait à l'administration pénitentiaire d'orienter le détenu vers l'établissement le plus adapté et au juge d'adapter les obligations imposées au condamné en fonction de son évolution;
- l'extension du dispositif d'évaluation à un nombre supérieur de détenus, y compris les peines plus courtes, pour lesquelles les centres régionaux seraient compétents ;
- dans tous les cas, les centres régionaux pourraient renvoyer au centre national s'ils ne s'estimaient pas suffisamment renseignés.

1-3 Renforcer la pluridisciplinarité des expertises pour les condamnés ayant commis les faits les plus graves

cf supra - observations au titre de l'article 6

1-4 – Augmenter le nombre d'experts psychiatres judiciaires

cf supra – observations au titre de l'article 7

2 – Renforcer le suivi des condamnés présentant un risque de récidive, notamment des délinquants sexuels

2-1 – Généraliser les programmes de prévention de la récidive

L'USM n'ayant cessé de rappeler la nécessité de rendre la peine utile, sans se contenter d'éloigner temporairement le condamné de la société, ne peut qu'être favorable à ce type de dispositifs.

2-2 – Créer un second établissement spécialisé dans la prise en charge des détenus souffrant de troubles graves du comportement

Au delà de la création d'un nouvel établissement du type de château Thierry, plus particulièrement destiné aux détenus souffrant de graves troubles du comportement, **il conviendrait que soit poursuivi l'effort de construction des UHSA prévues par la loi de 2002**, seul un établissement ayant en l'état ouvert ses portes à Lyon, malgré l'intérêt que constitue un tel dispositif.

2-3 – S'assurer de l'effectivité des soins

Cf supra – observations au titre de l'article 5

3 – Renforcer et réorganiser les services d'insertion et de probation pour assurer un meilleur suivi des personnes placées sous main de justice

Le projet de loi part ici d'un postulat sinon erroné du moins tronqué.

Ainsi, il est mentionné dans l'étude d'impact (page 16) que « *l'affaire dite de Pornic a révélé des difficultés d'organisation des services d'insertion et de probation* ». Une telle affirmation est plus que réductrice puisque s'il a été évoqué que le SAP et le SPIP n'avaient pas fait la bonne priorisation dans le traitement des dossiers, le Ministre de la Justice n'a jamais contesté qu'une priorisation était nécessaire, imposée notamment par le manque d'effectifs.

Dès lors, n'évoquer à nouveau que la question des méthodes alors que les moyens ne sont toujours pas mis en oeuvre dans les SPIP, même dans le cadre de ce projet de loi de programmation, n'est autre qu'un déni de la réalité.

Si le rapport conjoint de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des services judiciaires concluait que le niveau des effectifs apparaissait globalement adapté, ces conclusions ne peuvent que surprendre.

En effet, l'étude d'impact réalisée à l'occasion de la loi pénitentiaire prévoyait le recrutement de 1000 CIP supplémentaires pour l'entrée en vigueur de la loi. Deux ans plus tard, moins d'un tiers de ces personnels (postes de direction compris) a été recruté. L'affaire dite « de Pornic » et la mobilisation des professionnels de la justice a montré la misère dans laquelle les SPIP tentaient de faire face à leurs missions.

Aucun recrutement de CIP n'a pourtant été organisé en urgence au titre de l'année 2011 ou au titre du projet de loi de finances pour 2012.

Le groupe de travail sur les SPIP, mis en place au Ministère dans les suites de l'affaire de Pornic et qui a déposé son rapport en juin 2011 a quant à lui -à partir de la même étude menée par la Direction interrégionale de l'administration pénitentiaire de RENNES sur laquelle ce sont basées les Inspections, ramenée à l'échelle nationale- considéré qu'il fallait, au 1er avril 2011, de 3 110 à 3 528 CIP alors que les effectifs n'étaient, à cette même date que de 2 716 ETPT (190 élèves devant en outre entrer en fonctions à l'automne 2011). Le manque était donc estimé de 204 à 622 postes.

3-1 – Mettre en place des équipes mobiles

Si l'USM n'est pas hostile à la création de postes de conseillers d'insertion et de probation « placés », elle ne peut accepter que cela devienne un mode de gestion de la pénurie.

Prévoir des équipes mobiles pour renforcer un service ponctuellement surchargé ou procéder au remplacement des CIP malades ou en formation apparaît en effet un dispositif cohérent.

Ce n'est pourtant pas ce qui est proposé.

Dans le contexte sus évoqué, la création de 88 postes de CIP sous la forme d'équipes mobiles apparaît inadaptée. Sans efforts conséquents les SPIP ne pourront remplir leurs missions, ni mettre en oeuvre les nouveaux dispositifs tels que le DAVC.

L'USM préconise que ces postes soient localisés dans les services d'insertion et de probation, qui sont en manque criant de personnels. La création de postes « fixes » constituera en outre

une économie budgétaire puisque n'y seront pas associés le paiement de frais de déplacements et d'indemnités complémentaires venant compenser la mobilité sur de très vastes inter-régions pénitentiaires.

La mission d'aide à la réinsertion des CIP exige, pour être efficace, un travail de partenariat ; celui-ci sera d'autant moins efficace que le choix de créations de postes se sera porté sur des équipes mobiles que sur des postes fixes.

3-2 – Recentrer les conseillers d'insertion et de probation sur le suivi des personnes condamnées

cf supra – observations au titre de l'article 4

Même ajoutés aux 88 recrutements sus-évoqués, ces 130 ETPT dégagés sont bien loin des quelques 700 postes rendus encore nécessaires par l'entrée en vigueur de la seule loi pénitentiaire.

3-3 – Réorganiser les SPIP

L'USM n'a pas vocation à s'exprimer sur les divers dispositifs envisagés, hormis la création de modèles types d'organisation des SPIP.

Il n'existe pas de modèle unique adaptable à tous les territoires, suivant que l'activité vise à la fois les milieux ouvert et fermé, ou uniquement le milieu ouvert, ou encore en fonction de la taille du territoire pouvant justifier une sectorisation géographique pour limiter les déplacements et optimiser le partenariat ou à l'inverse privilégier une répartition des dossiers par ordre alphabétique.

Prévoir une organisation par trop rigide pourrait en outre conduire à des incohérences entre l'organisation du SAP et celle du SPIP. Si le SAP et le DSPIP doivent bien évidemment conserver leur autonomie dans l'organisation du service, la concertation doit permettre de privilégier la cohérence. En ce sens, le renforcement du rôle du magistrat coordonnateur de SAP et du coordonnateur à la cour d'appel devrait favoriser cette concertation.

III – Améliorer la prise en charge des mineurs délinquants

1- Réduire les délais de prise en charge par les services de la PJJ des mesures éducatives prononcées par le juge

cf supra – observations développées au titre de l'article 9

2 – Accroître la capacité d'accueil dans les centres éducatifs fermés

cf supra – observations développées au titre de l'article 8

3 – Développer un suivi pédo psychiatrique dans les CEF

L'USM y est favorable à la condition que ces prises en charge renforcées en CEF ne se fassent pas au détriment des autres publics.

L'intervention de pédo-psychiatres apparaît également nécessaire dans les autres types d'établissements, les troubles du comportement n'étant pas en augmentation dans les seuls CEF. En effet, le nombre de places en établissement étant de plus en plus restreint, sont prioritairement placés en structures PJJ (ou du secteur associatif habilité) les mineurs pour lesquels la solution

familiale ou en famille d'accueil n'est plus envisageable soit à raison des carences éducatives soit à raison des troubles présentés par le mineur. Plus la prise en charge est tardive, plus le risque de passage à l'acte voire de développement d'une maladie psychiatrique est important.

Une fois de plus, concentrer les moyens sur les multi-récidivistes au détriment des primo délinquants est une fausse économie car à moyen terme, le nombre de récidivistes ne fera que croître faute de réponse adaptée aux premiers actes de délinquance.

Le bureau de l'USM