

Circulaire du 19 mai 2011 relative au travail d'intérêt général

NOR : JUSD1113894C

Le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés

à

Pour attribution

Mesdames et Messieurs les procureurs généraux près les cours d'appel

Messieurs les procureurs de la République près les tribunaux supérieurs d'appel

Mesdames et Messieurs les procureurs de la République près les tribunaux de grande instance

Madame et Messieurs les directeurs interrégionaux des services pénitentiaires

Monsieur le Directeur interrégional, chef de la mission des services pénitentiaires de l'outre-mer

Mesdames et Messieurs les directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation

Mesdames et Messieurs les directeurs et chefs d'établissement pénitentiaire

Mesdames et Messieurs les directeurs interrégionaux de la protection judiciaire de la jeunesse

Mesdames et Messieurs les directeurs territoriaux de la protection judiciaire de la jeunesse

Pour information

Mesdames et Messieurs les premiers présidents des cours d'appel

Messieurs les présidents des tribunaux supérieurs d'appel

Mesdames et Messieurs les présidents des tribunaux de grande instance

Mesdames et Messieurs les juges de l'application des peines

Mesdames et Messieurs les juges des enfants

Textes de référence :

- Articles 131-8, 131-22, R 131-12 et suivants du code pénal

- Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire

- Décret n° 2010-671 du 18 juin 2010 relatif à la signature électronique et numérique en matière pénale et modifiant certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale.

Pièce jointe :

- Le guide du travail d'intérêt général actualisé.

Après plusieurs années consécutives de progression au début des années 2000, le nombre de peines de travail d'intérêt général (TIG) prononcées a tendance à stagner en raison principalement de difficultés pratiques dans leur mise à exécution.

La présente circulaire a pour objet d'exposer les moyens pratiques de redynamiser la peine de travail d'intérêt général, alternative à l'incarcération, dans le prolongement de la dépêche du garde des sceaux du 5 novembre 2009.

Une particularité du TIG est d'impliquer la collectivité dans un dispositif d'exécution de la peine, mission traditionnellement réservée au ministère de la justice et des libertés. Cette vision d'une action conjuguée de différents partenaires dans l'effort de justice apparaît devoir être particulièrement encouragée.

Par sa nature, la peine de travail d'intérêt général implique pour son exécution la mobilisation des acteurs judiciaires (magistrats, personnels pénitentiaires d'insertion et de probation, personnels de la protection judiciaire de la jeunesse), mais aussi des partenaires locaux (associations, collectivités publiques ou établissements publics).

D'après l'enquête réalisée auprès des juridictions en mai 2010, la participation des communes et des associations est jugée efficace, mais la diversité des postes de TIG proposés gagnerait à être améliorée pour faciliter notamment la réalisation d'heures de TIG en soirée, en fin de semaine et dans le secteur rural, tous domaines aujourd'hui insuffisamment couverts par l'offre de TIG. Cette enquête a également démontré que les initiatives prises par les juridictions, les services pénitentiaires et les services de la protection judiciaire de la jeunesse pour dynamiser la mesure de TIG sont nombreuses, au nombre desquelles l'organisation de réunions avec les élus pour améliorer la perception du TIG. Ces modes d'action doivent se poursuivre.

Vous trouverez en annexe de cette circulaire un guide méthodologique sur le TIG, actualisé des nouvelles dispositions législatives et réglementaires, qui préconise d'étendre ces bonnes pratiques qui, d'ores et déjà mises en oeuvre dans certains ressorts, ont montré toute leur pertinence et méritent un développement plus large.

La présente circulaire a pour objet d'insister sur les mesures de nature à garantir l'exécution effective des peines de travail d'intérêt général pour assurer la crédibilité de cette sanction et donc de l'action de la justice : concrètement, il apparaît important que le TIG soit exécuté dans de brefs délais **(1)**, de façon uniforme et rigoureuse sur l'ensemble des ressorts **(2)**. Les postes de TIG proposés pourront utilement être diversifiés en s'ouvrant notamment aux nouveaux domaines d'activité du développement durable et de l'aide à la personne **(3)**. La sensibilisation des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance et la mobilisation du secteur associatif permettront également d'améliorer encore davantage l'offre de postes de TIG **(4)**.

1. Favoriser une exécution rapide des travaux d'intérêt général

Il est nécessaire que le ou les avis de convocation soient remis soit à l'audience par le greffier d'audience soit à l'issue de l'audience par le bureau de l'exécution des peines (BEX). Ainsi pour garantir l'application de la remise d'une convocation dès l'audience, il est indispensable que les services correctionnels, les tribunaux pour enfants et les BEX, disposent des horaires de convocation devant le juge de l'application des peines (JAP), le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) ou le service territorial éducatif de milieu ouvert (STEMO). Ces derniers doivent donc veiller à transmettre dans les délais nécessaires les dates et horaires des convocations à remettre aux personnes condamnées. Par ailleurs, il est impératif que la convocation devant le SPIP de la personne condamnée à un TIG se fasse dans les 45 jours suivant l'audience, conformément aux dispositions de l'article 474 du code de procédure pénale.

S'agissant de la condamnation d'un mineur à un travail d'intérêt général, deux situations peuvent se présenter :

- le mineur est suivi par un service de milieu ouvert : dès que la décision est notifiée, elle est mise en oeuvre par le service de milieu ouvert déjà en charge du suivi du mineur.

- le mineur n'est pas suivi par un service de milieu ouvert : dans ce cas, il est reçu par le BEX, bureau d'exécution des mesures et des peines. Les services de la protection judiciaire de la jeunesse, dans le cadre du BEX, expliquent au mineur et aux responsables de l'autorité parentale la décision judiciaire prise, les risques encourus en cas de non respect et leur présentent le service ainsi que les modalités de prise en charge. Le mineur reçoit une date de convocation au service de milieu ouvert qui aura la charge de son suivi.

Il convient de noter que de manière générale, le BEX a eu pour effet de raccourcir les délais de convocation au service de milieu ouvert pour les mineurs non suivis : 69 % sont immédiats ou inférieurs à 7 jours, 24 % sont compris entre 7 et 15 jours, 7 % sont supérieurs à 15 jours.

2. Uniformiser les procédures de suivi de la mesure

Le logiciel APPI, accessible aux juges de l'application des peines et aux SPIP, contient l'ensemble des formulaires et documents relatifs à la prise en charge et au suivi du travail d'intérêt général. Il constitue également une base de données complète, qui doit impérativement être renseignée et actualisée. Celle-ci permet de recenser et de gérer le planning d'organisation des lieux de TIG sur un plan local et départemental mais également d'assurer le suivi de la mesure de chaque personne condamnée que ce soit dans les phases d'orientation, d'exécution ou de fin de mesure.

L'utilisation de ce logiciel permet ainsi une meilleure lisibilité de la mesure à l'ensemble des acteurs ainsi qu'une amélioration des planifications ; Elle doit donc être généralisée à l'ensemble des étapes de la mesure.

3. Innover pour développer les TIG

3.1. Développer de nouvelles formes de TIG dans les domaines du développement durable et de l'aide à la personne

Le travail d'intérêt général doit profiter de l'extension des secteurs d'activités du développement durable et de l'aide à la personne.

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse et la direction de l'administration pénitentiaire ont signé des accords nationaux avec la Croix Rouge Française aux fins de mettre en place des mesures dans les domaines de la solidarité et de l'aide encadrée à la personne (distribution de denrées alimentaires, travaux au sein de vestiaires ou service de repas).. Vous trouverez dans le guide annexé à la présente circulaire, à titre d'exemple, la convention nationale entre le ministère de la justice et la SNCF concernant notamment l'accueil de personnes condamnées à un TIG, ainsi qu'une de ses déclinaisons régionales. Des conventions de même type sont en projet avec l'Office national des forêts (ONF) ou l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Les accords nationaux existants ont vocation à être déclinés localement et conjointement par les services de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse.

Par ailleurs, l'accueil des personnes condamnées à une peine de TIG dans certains établissements publics à vocation sanitaire, déjà pratiqué dans certains ressorts, doit également être développé. En effet, les hôpitaux et structures assimilées se révèlent très adaptés à l'accueil de « tigestes ». Outre les tâches d'entretien technique et de nettoyage, certains d'entre eux proposent des activités directement liées à l'aide aux personnes (animation d'ateliers en direction des patients, contacts encadrés d'aide aux personnes âgées ou atteintes de la maladie d'Alzheimer, brancardage), et sur des périodes de soirée ou de fins de semaine.

3.2. Généraliser les TIG à vocation pédagogique

- Pour les mineurs : garantir la spécificité éducative du TIG

L'article 20-5 de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante prévoit que les travaux d'intérêt général doivent présenter pour les mineurs un caractère formateur ou de nature à favoriser l'insertion sociale des jeunes condamnés. La formation s'avère bien évidemment un instrument indispensable à l'insertion. Il apparaît donc important de la développer.

L'exécution d'un TIG peut être suivie d'un stage ou d'un contrat de travail, notamment pour un emploi saisonnier, au sein de l'organisme d'accueil, comme par exemple dans une commune d'Eure-et-Loir ou pour les transports en commun de l'agglomération de Rouen. En tous les cas, la dynamique de travail créée par le TIG permet d'engager avec le mineur une démarche d'insertion professionnelle, d'autant que souvent le travail d'intérêt général est sa première rencontre avec le monde du travail.

- Pour les majeurs : favoriser les TIG à vocation pédagogique

Le développement des TIG sur les thématiques de la citoyenneté, l'acquisition de savoir-faire et de savoir-être pour les personnes condamnées majeures est également à encourager (à titre d'exemple, certains TIG permettent ainsi d'acquérir les gestes de premier secours).

3.3. Généraliser sur l'ensemble du territoire les TIG collectifs

Partant du constat que, dans certains ressorts, il est difficile de faire exécuter la totalité des heures de TIG, en raison de l'insuffisance de l'offre de postes, le développement des TIG « collectifs » (TIG routier et TIG de citoyenneté pour 10/12 condamnés) apparaît comme une réponse adaptée.

4. Encourager la participation des collectivités locales et des associations pour améliorer l'offre de postes de TIG

4.1. La nécessité de créer de nouveaux postes de TIG et de les diversifier

Ainsi que l'a souligné le député Christian Vanneste dans son rapport remis au garde des sceaux en juillet 2010, le succès du TIG dépend directement de l'importance et de la variété de l'offre de postes par les organismes d'accueil. En effet, si l'offre est suffisante et de qualité, les juridictions de jugement seront incitées à prononcer une telle mesure.

Au plan départemental, les cellules « justice-ville », animées par le magistrat délégué à la politique de la ville

et à l'accès au droit, élaborent et mettent en œuvre la politique judiciaire de la ville. A ce titre, elles sont les interlocuteurs privilégiés des dispositifs de prévention de la délinquance et de la récidive, CLSPD et FIPD.

Pour parvenir à un développement optimal des postes de TIG, il est essentiel que les SPIP et la DTPJJ travaillent ensemble à la prospection de nouveaux lieux de TIG. A cet égard, les directions interrégionales des services pénitentiaires, les directeurs fonctionnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation et les directeurs territoriaux de la protection judiciaire de la jeunesse doivent promouvoir la mesure de travail d'intérêt général, dans toute sa diversité, sur le plan départemental et régional (journées d'information ouvertes aux professionnels partenaires, participation à des forums).

Il apparaît impératif que les SPIP et la DTPJJ conduisent une politique territoriale commune qui garantisse les conditions de collaboration et de concertation avec les autres partenaires judiciaires, notamment ceux de l'action d'éducation. Les objectifs ainsi définis et la stratégie mise en œuvre sur le territoire contribuent à la construction du réseau renforçant la cohérence et la continuité des interventions auprès des condamnés. Dans ce cadre, les directeurs fonctionnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation et les directeurs territoriaux de la protection judiciaire de la jeunesse sont amenés conjointement à entrer en contact avec les représentants des collectivités territoriales et du tissu associatif local et à rechercher avec eux des collaborations favorisant la mise en œuvre des décisions judiciaires.

Par ailleurs, il convient de solliciter :

- le secteur de la culture (bibliothèques, théâtre, musées) afin que puissent être développée l'offre de postes en soirée et le week-end,
- le secteur hospitalier afin que soit offert un certain nombre de postes pour des personnes condamnées en récidive de conduite en état alcoolique ou de mise en danger de la vie d'autrui.

4.2. Mobiliser les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) et rappeler aux maires que l'éligibilité au fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD) est conditionnée par l'accueil des personnes condamnées à des TIG.

La problématique du TIG peut utilement être abordée au sein des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) et des conseils intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD), auxquels participent activement les procureurs de la République et les maires. Le vecteur des CLSPD et des CISPD apparaît en effet tout désigné pour développer une prospection rationnelle des postes de TIG. Les réunions de ces conseils doivent permettre aux directeurs interrégionaux des services pénitentiaires ou aux directeurs fonctionnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation (DFPIP) d'informer les participants sur les développements de la mesure de TIG et la diversité des postes proposés (TIG à dimension pédagogique, collectifs) et les besoins à satisfaire.

De nouvelles dispositions très importantes ont été adoptées récemment pour mobiliser davantage encore les collectivités territoriales sur cette mesure. En effet, l'article 98 de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 a prévu des incitations financières pour les communes qui proposent des travaux d'intérêt général : ainsi, l'article 5 modifié de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, prévoit que les actions conduites par l'Etat, les communes, les établissements publics de coopération intercommunale, les départements, les régions ainsi que les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public ne sont éligibles au FIPD que s'ils proposent des travaux d'intérêt général destinés aux personnes condamnées.

La circulaire du 2 septembre 2010 relative à l'inscription de la protection judiciaire de la jeunesse dans les politiques publiques incite fortement les représentants territoriaux de la protection judiciaire de la jeunesse à s'assurer que l'action publique des collectivités territoriales tienne compte des besoins spécifiques des publics en difficulté placés sous protection judiciaire.

4.3. Rappeler aux associations que la procédure d'habilitation a été récemment simplifiée

Le décret n° 2010-671 du 18 juin 2010 a simplifié les modalités d'habilitation des organismes d'accueil : l'habilitation est désormais accordée par le juge de l'application des peines et non plus par l'assemblée générale du tribunal de grande instance. Elle est valable cinq ans, au lieu de trois ans jusqu'alors.

Ces nouvelles dispositions devraient encourager les associations à accueillir des personnes condamnées.

Le guide sur le TIG, accessible sur le site internet du ministère de la justice et des libertés, facilite les démarches des organismes d'accueil en présentant six documents pratiques, dont les formulaires de demande d'inscription de TIG et leurs notices explicatives, à destination des associations et collectivités publiques.

4.4. Valoriser la fonction de tuteur

Le tuteur est la personne qui, sur le terrain, encadre le condamné mineur ou majeur. Généralement, le service pénitentiaire d'insertion et de probation ou le service territorial éducatif de milieu ouvert est en relation avec le chef de service ou avec le président de l'association, mais plus rarement avec ce tuteur. Ces relations directes avec le tuteur, sont à valoriser, ces derniers en exprimant le besoin notamment en termes de formation.

Des rencontres régulières entre le service d'insertion et de probation ou le service de la protection judiciaire de la jeunesse et les tuteurs de structures d'accueil sont à encourager, la sensibilisation de ces professionnels aux missions propres de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse constituant un atout dans la prise en charge de la personne condamnée et le suivi de la mesure. Il convient de noter à cet égard que certains services d'insertion et de probation ont élaboré à cette fin des documents informatifs à destination des tuteurs de TIG.

*

Pour mettre en œuvre l'ensemble de ces préconisations et ainsi favoriser le développement du travail d'intérêt général, l'échange d'informations et la concertation entre les autorités judiciaires, les services pénitentiaires et les services de la protection judiciaire de la jeunesse sont essentiels.

Les conférences régionales semestrielles sur les aménagements de peine et les alternatives à l'incarcération, auxquelles participent le directeur interrégional des services pénitentiaires et le directeur interrégional de la protection judiciaire de la jeunesse, sont l'occasion d'évoquer les problématiques propres au ressort de la cour d'appel en matière de travail d'intérêt général, ou encore d'envisager des actions conjointes pour développer cette alternative à l'incarcération.

La formation élargie de la commission de l'exécution des peines, à laquelle participe le service pénitentiaire d'insertion et de probation et celui de la protection judiciaire de la jeunesse, est l'occasion, au moins chaque semestre, pour les différents acteurs de la chaîne pénale - juge correctionnel, juge de l'application des peines, parquet, greffes - et le service pénitentiaire d'insertion et de probation d'échanger plus précisément sur les postes disponibles sur le ressort du tribunal de grande instance, sur les freins éventuellement repérés au développement local de la mesure, et d'envisager conjointement des solutions de nature à dynamiser le travail d'intérêt général.

* * *

Vous voudrez bien signaler toute difficulté susceptible de résulter de la mise en œuvre de la présente circulaire, sous le triple timbre du bureau de l'exécution des peines et des grâces de la direction des affaires criminelles et des grâces, du bureau des orientations, du suivi et de l'évaluation de l'activité des services pénitentiaires d'insertion et de probation de la direction de l'administration pénitentiaire et du bureau de la législation et des affaires juridiques de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

Pour le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés,

Par délégation,

Le directeur de la protection judiciaire de la jeunesse

Jean-Louis DAUMAS

Le directeur de l'administration pénitentiaire

Jean-Amédée LATHOUD

La directrice des affaires criminelles et des grâces

Maryvonne CAILLIBOTTE