

**Directeur
Pénitentiaire d'Insertion et de
Probation
5ème promotion**

**Mémoire de
recherche et
d'application
professionnelle**

**DES STRATEGIES
INDIVIDUELLES DE POUVOIR A
UNE ACTION COLLECTIVE
ORGANISEE :
LE ROLE DE REGULATEUR DU
DPIP**

*Présenté par
Gaëlle COLLIN*

Mai 2013

**DES STRATEGIES INDIVIDUELLES
DE POUVOIR A UNE ACTION
COLLECTIVE ORGANISEE :
LE ROLE DE REGULATEUR DU DPIP**

« La négociation permet la création et le maintien d'acteurs collectifs, ce qui est la condition première de l'existence et du maintien de règles communes ». J-D Reynaud

REMERCIEMENTS

J'adresse mes sincères remerciements à tous les professionnels qui ont contribué à l'élaboration de ce mémoire en acceptant de partager leur expérience, et ce malgré une charge de travail importante.

Je souhaite également remercier, Cécile RAMBOURG et Laurence BESSIERES, pour le soutien et les conseils apportés.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS.....	5
GLOSSAIRE.....	7
INTRODUCTION.....	8
Partie : 1 Les zones d'incertitude, des espaces à conquérir.....	12
Chapitre : 1 La présence de zones d'incertitude aux interstices des textes.....	12
Chapitre : 2 Illustration de ces zones d'incertitude nichées dans les hiatus textuels de l'obligation de soins	24
Partie : 2 Le déploiement de stratégies de pouvoir dans un système d'interdépendance.....	31
Chapitre : 1 Des sources de pouvoir différentes selon les acteurs	31
Chapitre : 2 Les jeux de pouvoirs au sein de l'organigramme informel.....	40
Partie : 3 Le DPIIP, clé de voûte d'une action collective négociée et organisée	60
Chapitre : 1 La régulation conjointe, un ancrage pour le DPIIP et une garantie de stabilité pour l'organisation.....	60
Chapitre : 2 La nécessité pour le DPIIP de se doter des moyens et outils indispensables à la mise en œuvre d'une action collective coordonnée	70
CONCLUSION.....	84
BIBLIOGRAPHIE.....	85
TABLE DES ANNEXES.....	91
ANNEXE N°1.....	92
ANNEXE N° 2.....	95
ANNEXE N°3.....	102
ANNEXE N°4.....	104
ANNEXE N°5	106

GLOSSAIRE

APPI Application des peines probation et insertion	PSE Placement sous surveillance électronique
CAP Commission d'application des peines	REP Règles européennes de probation
CEP Commission d'exécution des peines	SAP Service d'application des peines
CPAL Comité de probation et d'assistance aux libérés	SEFIP Surveillance électronique de fin de peine
CPIP Conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation	SL Semi-liberté
CPP Code de procédure pénale	SME Sursis avec mise à l'épreuve
CRAP Conférence régionale d'aménagement des peines	SPIP Service pénitentiaire d'insertion et de probation
DACG Direction des affaires criminelles et des grâces	TGI Tribunal de grande instance
DAP Direction de l'administration pénitentiaire	TIG Travail d'intérêt général
DAVC Diagnostic à visée criminologique	VPAP Vice président de l'application des peines
DC Débat contradictoire	
DFSPIP Directeur fonctionnel des services pénitentiaires d'insertion et de probation	
DISP Direction inter-régionale des services pénitentiaires	
DPIP Directeur pénitentiaire d'insertion et de probation	
DSJ Direction des services judiciaires	
JAP Juge d'application des peines	
PE Placement à l'extérieur	
PPSMJ Personne placée sous main de justice	
PSAP Procédure simplifiée d'aménagement de peine	

INTRODUCTION

« SPIP-JAP : Guerre ouverte ? », tel est le sous-titre, un brin provocateur, d'un article de presse publié le 7 mars 2012¹, suite au dépôt du rapport d'information sur le suivi des auteurs d'infractions sexuelles rédigé par le député E. Blanc². Cet article dévoile quelques grandes lignes de ce rapport, et se focalise sur « le dialogue impossible » et « les relations compliquées » qui se nouent actuellement entre les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) et les juges de l'application des peines (JAP).

Un tel constat ne peut qu'interroger le lecteur qui a pris le temps de s'intéresser à l'histoire des relations entre ces deux entités. JAP et SPIP ont une histoire commune qui trouve ses racines dans l'ordonnance du 23 décembre 1958. C'est ce texte qui fonde le triptyque de la probation, c'est à dire le juge de l'application des peines, le sursis avec mise à l'épreuve (SME) et le comité de probation et d'assistance aux libérés (CPAL). Le JAP, juge spécialisé du tribunal, se trouve, à compter de cette date, investi de missions relatives au milieu fermé, où il remplace le juge de l'exécution des peines du régime progressif, mais également de missions relatives au milieu ouvert puisqu'il succède au président du comité d'assistance post-pénal, et devient président de CPAL. Le CPAL, ancêtre des SPIP, devient alors une structure associative placée sous l'autorité du JAP et composée d'agents de probation (éducateurs), d'assistants sociaux et de délégués bénévoles. Ces personnes exercent au sein des tribunaux et entretiennent des relations privilégiées avec les magistrats de l'application des peines, alors que le personnel socio-éducatif qui œuvre en milieu fermé, est, lui, placé sous l'autorité des chefs d'établissements. Pendant près de 40 ans, les relations entre les membres du CPAL, appartenant au personnel de l'administration pénitentiaire, et le JAP, vont être directes et se dérouler dans un contexte hiérarchique. Ce lien va quelque peu se modifier avec le décret du 14 mars 1986, qui instaure les directeurs de probation, et place par conséquent les CPAL sous une double légitimation, judiciaire et administrative.

1 Bouttier N, « Le gros malaise des conseillers d'insertion et de probation », *Lu, vu et entendu*, 07 mars 2012.

2 Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le suivi des auteurs d'infractions sexuelles en conclusion des travaux d'une mission d'information relative à l'exécution des décisions de justice pénale, février 2012

Puis l'histoire commune va prendre des chemins distincts. Le décret du 13 avril 1999 portant création des SPIP en est la première étape. Des services sont alors institués dans chaque département. Ils sont désormais placés sous l'autorité de directeurs et non plus sous celle des JAP, et regroupent les personnels des milieux ouvert et fermé (CPAL et services sociaux des prisons). Les lois du 15 juin 2000 et du 9 mars 2004 en constituent la seconde étape. La juridictionnalisation de l'application des peines ainsi opérée, permet aux JAP qui avaient eu préalablement peur de voir leur fonction disparaître, d'obtenir des pouvoirs juridictionnels renforcés, et de devenir définitivement des magistrats reconnus par leurs pairs³.

Les JAP et les SPIP vivent aujourd'hui des relations encadrées par des textes mais traversées par des logiques, des objectifs et des contraintes différentes. Le fait de relever d'un même ministère ne leur permet pas toujours de dépasser leurs difficultés de coordination, au contraire, l'administration centrale semble parfois même manifester des attentes différentes envers chacune de ces deux entités. Pour étudier ces échanges dans toute leur complexité, il nous semble intéressant d'analyser la production législative et réglementaire régissant les relations, et d'en questionner les limites pour savoir si, à l'intérieur de celles-ci, les relations ne peuvent se configurer qu'autour de stratégies individuelles de pouvoir donnant lieu à des rapports de forces ou si une autre configuration est possible.

Pour procéder à cette étude des relations entre le JAP et le SPIP, nous avons décidé d'emprunter à la sociologie des organisations. D'une part, ce sujet, n'a, à notre connaissance, jamais été abordé sous ce prisme. D'autre part, la sociologie des organisations nous semble être une matière intéressante à découvrir puisqu'elle offre une grille de compréhension des comportements humains dans les organisations ainsi qu'une lecture des dysfonctionnements rendant plus évidente la façon de penser les changements.

3 Cousin M., *Juge de l'application des peines - administration pénitentiaire : Quel partenariat*, Mémoire DESS Droit de l'exécution des peines et Droit de l'homme, Université de Pau et des Pays de L'Adour, ENAP, Université de Bordeaux IV, 2004, p 26-28.

Mais avant cela, il convient de s'attarder sur l'objet sociologique que constitue l'organisation. Même si aucune définition ne fait l'unanimité chez les sociologues, on peut dire que les deux entités étudiées regroupent les traits essentiels d'une organisation, en ce sens qu'il s'agit de groupements humains qui travaillent en interdépendance et poursuivent au moins un objectif commun, la prévention de la récidive.

L'analyse sociologique organisationnelle, appliquée à notre étude, nécessite le recours à deux grandes théories. Nous mobiliserons le cadre conceptuel de l'analyse stratégique de M. Crozier et E. Friedberg. Cette théorie s'appuie sur le fait que dans toute organisation, même s'il s'agit d'une administration, chaque acteur, envisagé sous sa catégorie professionnelle (JAP/DPIP/CPIP), tente, par la mise en place de stratégies, de maintenir ou d'accroître son pouvoir à l'intérieur de zones localisées. Elle nécessite d'analyser ces stratégies d'acteurs, en décomposant leurs actions et leurs objectifs, mais aussi de lier les postulats de liberté d'action, de rationalité (limitée) et de comportement stratégique et opportuniste de l'individu, à une conception du pouvoir fondée sur le fait que celui-ci ne se détient pas mais s'échange au cours d'une relation. Cette démarche, nous le verrons, permet de révéler l'organisation comme un lieu d'affrontement de pouvoirs susceptible d'entraîner une modification de l'organigramme formel. Le système qui en résulte, compte tenu de l'interdépendance des acteurs, devient, en l'espèce, producteur d'instabilité puisque les jeux de pouvoir ne sont pas suffisamment stabilisés par d'autres mécanismes de régulation formelle (le droit) ou concrète (l'identité professionnelle).

C'est en s'appuyant sur ces apports de l'analyse stratégique que nous pourrions nous interroger sur les possibilités pour le DPIP de faire sortir l'ensemble des acteurs d'un tel fonctionnement. Pour cela, nous ferons appel à la théorie de la régulation de J-D Reynaud qui soutient que c'est la régulation, et non la règle formelle seule, qui permet à l'action collective, de se structurer, de se pérenniser et d'évoluer. L'intérêt commun des acteurs ne suffit pas pour qu'une action collective se développe, il faut une mobilisation s'appuyant sur une régulation. Celle-ci permet de dépasser la notion d'acteur individuel pour parvenir à celle d'acteur collectif. Le DPIP, de part sa position nodale, nous semble être en capacité de procéder à cette régulation en permettant le lien, l'échange et l'établissement de règles communes consenties entre les deux entités.

La principale difficulté de cette étude provient du fait qu'il n'y a pas d'homogénéité entre les acteurs qui composent les deux entités de l'organisation. Parler d'un seul type d'interaction entre le personnel d'insertion et de probation et le JAP ne serait pas réaliste. Les échanges entre ces entités varient d'un lieu à l'autre, en fonction des identités et des cultures professionnelles qui s'y sont construites. De plus, à l'intérieur d'une même catégorie professionnelle, tous les individus ne se comportent pas de façon similaire. Évoquer les stratégies sous le vocable générique de « DPIP », « CPIP », « JAP » est donc une gageure, mais pourtant il a fallu illustrer les concepts utilisés en exploitant les exemples qui se sont répétés au cours des entretiens.

Pour mettre en évidence l'aspect informel des relations sur lequel repose notre étude, nous avons utilisé les techniques de l'entretien semi-directif, de l'observation résultant d'une expérience antérieure de greffière au service de l'application des peines mais aussi de stages réalisés dans le cadre de l'actuelle reconversion, ainsi que l'étude des écrits que les personnes sollicitées ont bien voulu nous transmettre. Dans le souci d'aboutir à des tendances susceptibles d'être généralisées, nous avons procédé à 11 entretiens avec des directeurs fonctionnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation (DFSPIP), 9 avec des DPIP⁴, 12 avec des JAP⁵, 8 avec des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP)⁶ et 2 avec des universitaires spécialisés en droit de l'exécution des peines. Afin de libérer la parole des professionnels, et obtenir ainsi une matière à exploiter réaliste, nous nous sommes engagé à anonymiser ces échanges.

Le cadre normatif dans lequel s'opèrent les relations entre le JAP et le SPIP comporte des zones d'incertitude, localisées dans les multiples interstices de l'empilement textuel (Partie I). A l'intérieur de celles-ci, l'analyse stratégique fait apparaître l'affrontement de stratégies d'acteurs en possession de sources de pouvoir de nature différente mais complémentaire. Par ces manœuvres, les acteurs tentent de défendre ou d'étendre leur marge de liberté et donc leur pouvoir (Partie II). Ces stratégies individuelles menaçantes pour la stabilité de l'organisation, peuvent, par l'intervention du DPIP, s'effacer au profit d'une action collective organisée, sur la base de règles négociées (Partie III).

4 Guide d'entretien DPIP / DFSPIP, cf ANNEXE 3.

5 Guide d'entretien JAP, cf ANNEXE 4,

6 Guide d'entretien CPIP, cf ANNEXE 5.

Partie : 1 Les zones d'incertitude, des espaces à conquérir

Les dispositions législatives, réglementaires, ainsi que la jurisprudence, déterminent les missions et champs de compétence du juge de l'application des peines et du service pénitentiaire d'insertion et de probation. Mais ces normes ne peuvent envisager l'ensemble des situations dans lesquelles les acteurs sont amenés à interagir et déterminer avec précision le rôle de chacun. Des zones d'incertitude, c'est à dire des espaces qui ne sont pas clairement codifiés, peuvent ainsi être localisées dans les interstices de cet emboîtement normatif, et nous en donnerons une illustration complète au travers l'obligation de soins.

Chapitre : 1 La présence de zones d'incertitude aux interstices des textes

Pour identifier les différentes zones d'incertitude⁷, il faut se référer à la structure formelle de l'organisation déterminée par les textes, en déclinant la hiérarchie des normes⁸, composée de sources légales définissant les missions, et de sources réglementaires et jurisprudentielles déterminant les champs de compétence. L'analyse de ces normes permet de déterminer deux types de zones d'incertitude, les unes résultant de la confusion liée à la superposition des textes, les autres provenant du vide se situant dans l'articulation de ceux-ci.

Section : 1 La superposition partielle des textes légaux déterminant les missions

La loi définit les missions du juge de l'application des peines et du service pénitentiaire d'insertion et de probation. Son analyse met en exergue une superposition partielle et donc l'existence d'un domaine de mission commun. Celui-ci trouve sa principale justification dans le fait que le magistrat peut se réserver la faculté de saisir ou non le service public pénitentiaire, voire le secteur privé dans certains cas.

7 Le concept de zone d'incertitude est défini dans l'ouvrage de Messieurs Crozier M. et Friedberg E., *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1992.

8 En référence à la pyramide d'Hans Kelsen, théoricien du droit (1881-1973).

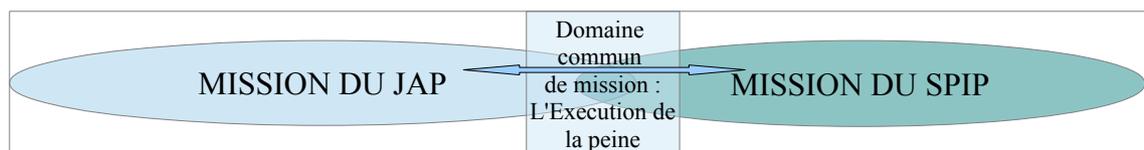
1.1 L'existence d'un domaine commun de mission

Le juge de l'application des peines est une juridiction du premier degré chargée « *de fixer les principales modalités de l'exécution des peines privatives de liberté ou de certaines peines restrictives de libertés, en orientant et en contrôlant les conditions de leur application* »⁹.

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation, pour principale partie de leur mission, exécutent les décisions de l'autorité judiciaire relatives à l'insertion et à la probation des personnes condamnées, placées sous main de justice. Pour cela, « *ils mettent en œuvre les politiques d'insertion et de prévention de la récidive, assurent le suivi ou le contrôle des personnes placées sous main de justice et préparent la sortie des personnes détenues* »¹⁰.

Concernant le domaine post-sentenciel qui va retenir notre attention, on observe que la loi confie au JAP le soin de fixer les principales modalités d'exécution de la peine alors qu'elle offre parallèlement au SPIP la capacité d'assurer le suivi et le contrôle des personnes placées sous main de justice. Par conséquent, concernant l'exécution de la peine, les frontières délimitant les missions des deux institutions nous paraissent perméables. L'espace en résultant constitue un domaine commun de mission au sein duquel les acteurs vont devoir s'organiser.

Le domaine commun de mission (Schéma n°1)



Sur la base de ces dispositions législatives, émergent alors deux types d'organisations, ou plutôt deux conceptions de la mission du juge de l'application des peines, à partir de laquelle se déduit celle du SPIP. Il y a des professionnels qui considèrent qu'en saisissant le SPIP, le JAP délègue totalement ce champ de mission même s'il peut donner des orientations, et d'autres, qui, au contraire, estiment que le JAP peut et doit continuer à intervenir en qualité de superviseur au moyens d'instructions.

⁹ Article 712-1 du code de procédure pénale.

¹⁰ Article 13 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 élevant au rang légal la mission des personnels des SPIP.

Il est intéressant de s'attarder sur ces conceptions parce que d'une part, elles viennent souvent au service d'interprétations des textes réglementaires que nous allons détailler par la suite, et d'autre part, elles sont souvent invoquées pour faire évoluer la jurisprudence, voire les positions du législateur.

« Le JAP comme tout magistrat doit dire le droit, son action doit se circonscrire à trancher. Il ne doit pas intervenir dans le suivi des mesures. Il ne doit plus vivre sur les vestiges du passé, le temps où il recevait chaque PPSMJ est révolu ». DFSPJP

« Le JAP n'est pas un magistrat de l'incident ou une chambre d'enregistrement des requêtes, c'est un magistrat du suivi de la personne condamnée ». JAP

« Le JAP a pour moi toute sa place dans la fixation des modalités d'exécution de la peine, il est le garant des libertés individuelles ce que ne peut être une administration ». DPIP

Ces conceptions ne sont pas sans nous rappeler la spécificité de notre système judiciaire à cet égard par rapport aux autres systèmes judiciaires européens. Peu de pays européens connaissent, en effet, un magistrat spécialisé dans la détermination des modalités de l'exécution de la peine des condamnés¹¹.

1.2 La possibilité pour le JAP de se réserver ou non ce domaine commun de mission

Il est important de souligner qu'aucun texte ne prévoit l'obligation pour le JAP de confier le suivi des mesures qu'il a en charge au SPIP. Ce dernier, bien qu'étant un acteur central de l'exécution des peines en milieu ouvert ne bénéficie pas en l'état actuel du droit de fonctions régaliennes non déléguables.

En effet, le JAP peut désigner, pour le suivi des mesures de mise à l'épreuve, la structure associative qui était chargée de suivre l'intéressé dans le cadre du contrôle judiciaire (CJ)¹². Dans ce cas, la rémunération du service est imputée sur les frais de justice, ce qui compte tenu du contexte de restrictions budgétaires reste en réalité un choix très limité.

¹¹ Conférence de consensus sur la prévention de la récidive, fiches synthétiques des travaux, partie IV « Refonder l'application des peines », p 175 ;

¹² Article 471 du code de procédure pénale.

Ce magistrat peut, en outre, assurer lui-même le suivi des mesures de sursis avec mise à l'épreuve (SME) et de suivi socio-judiciaire (SSJ)¹³. Sachant que celles-ci représentent plus de la moitié des mesures dont est saisi le SPIP en milieu ouvert, et que la charge de travail des JAP est de plus en plus conséquente, cette solution ne peut donc concerner qu'un nombre restreint de dossiers. Cette possibilité offerte au JAP vient appuyer l'argument précédent concernant l'existence d'un domaine commun de mission.

Cette superposition partielle des textes définissant les missions est donc destinée à permettre au JAP d'interagir avec le SPIP (ou une autre entité associative dans certains cas), ou de ne pas interagir. Ces dernières dispositions qui s'appliquent aux mesures post-sentencielles en milieu ouvert viennent ajouter davantage de confusion dans la détermination des missions de chaque entité composant l'organisation étudiée, et ce dans un domaine qui cristallise déjà un maximum de tension.

C'est sur la base des textes légaux relatifs aux missions que se déclinent les dispositions réglementaires et la jurisprudence qui déterminent les champs de compétences du JAP et du SPIP .

Section : 2 L'articulation des normes réglementaires et jurisprudentielles définissant les champs de compétence

Lorsque le JAP décide de confier une mesure au SPIP, le cadre d'intervention du SPIP est celui du mandat judiciaire¹⁴.

Ce mandat est rappelé par la circulaire de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) du 19 mars 2008 relative aux missions et méthodes d'intervention des SPIP¹⁵ ainsi que par le décret du 14 décembre 2011¹⁶ et sa circulaire d'application du 16 décembre 2011, conjointe à la direction de l'administration pénitentiaire et à la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)¹⁷.

13 Articles 740 et 763-1 du code de procédure pénale

14 Article D 574 du code de procédure pénale.

15 Circulaire DAP du 19 mars 2008 relative aux missions et méthodes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation dispose que « les SPIP interviennent auprès des personnes incarcérées (prévenues ou condamnées), et sur saisine des autorités judiciaires pour les mesures alternatives aux poursuites, les mesures présentencielles et les mesures postsentencielles».

16 Décret du 14 décembre 2011 n° 2011-1876 relatif aux attributions respectives du juge de l'application des peines, des autres magistrats mandants et du service pénitentiaire d'insertion et de probation et à leurs relations. Cf ANNEXE 1

Pour autant, aucun de ces textes ne définit précisément ce qu'est ce mandat. Il convient donc de se référer à la définition classique du mandat judiciaire : « *acte par lequel une personne est chargée d'en représenter une autre pour l'accomplissement d'un ou plusieurs actes juridiques*¹⁸ ».

C'est ce mandat qui va déterminer le champ de compétence du SPIP à l'intérieur du domaine commun de mission. Son périmètre, qui peut épouser les frontières du domaine commun de mission ou en être limité à une partie, est défini par les deux outils réglementaires à la disposition du JAP: les orientations générales et les instructions particulières.

La modulation du périmètre du mandat dans le domaine commun de mission

(Schéma n°2)



2.1 Des orientations générales peu utilisées

Le JAP détermine en sa qualité de mandant, « *les orientations générales relatives à l'exécution des mesures confiées au service pénitentiaire d'insertion et de probation et à l'évaluation de leur mise en œuvre* »¹⁹. Des entretiens réalisés, on constate que peu de JAP établissent de telles orientations, et que lorsque celles-ci existent, elles ne sont pas toujours formalisées.

« *Chaque JAP du service informe les CPIP avec qui il travaille de ses orientations générales mais rien n'est à ma connaissance établi par écrit* ». VPAP (Vice-Président de l'Application des Peines)

17 Circulaire DAP-DACG d'application du 16 décembre 2011 qui entérine le principe du mandat, soulignant même l'évolution terminologique de l'article D577 qui auparavant utilisait le terme de « magistrat concerné » pour désormais consacrer l'expression de « magistrat mandant ». Cf ANNEXE 2

18 *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 10^{ème} édition, 1996.

19 Article D 576 du code de procédure pénale.

« Je rappelle en réunion chaque année mes orientations générales verbalement uniquement » JAP

Ainsi, la synthèse des rapports annuels des juges de l'application des peines de 2011²⁰ ne comptabilise que sept services de l'application des peines ayant indiqué dans leur rapport l'existence d'orientations générales.

« Nous sommes deux JAP dans le service, nous avons formalisé des instructions générales communes afin de leur donner plus de portée. Elles concernent la définition de la notion d'incident, l'établissement des rapports ponctuels et la transition entre milieu ouvert et milieu fermé » JAP

Il est à noter qu'aucun texte ne vient définir leur contenu, ces orientations peuvent, par conséquent, porter sur des sujets très différents d'un JAP à un autre. En présence de plusieurs magistrats dans le service, elles sont, dans le meilleurs des cas, harmonisées par le magistrat coordonnateur du service. Les orientations générales donnent les grandes lignes de la politique de cabinet du JAP.

On peut noter, qu'en écho à ces orientations générales, la circulaire du 16 décembre 2011 suscitée²¹ charge le directeur fonctionnel du SPIP *« de dégager une politique de service cohérente et de la présenter aux autorités judiciaires, afin de faciliter la concertation nécessaire à la bonne exécution des mesures »*.

Seuls deux magistrats interrogés nous indiquaient mettre à jour et transmettre chaque année des orientations générales à destinations du SPIP. Dans un des deux cas, il nous était précisé que celles-ci avaient été écrites à « quatre mains », c'est à dire entre le JAP coordonnateur du service et le DFSP/IP. Elles auraient donc pu prendre le nom de protocole.

On peut supposer que cette utilisation restreinte des orientations générales donne davantage d'ampleur aux instructions particulières, qui elles restent très présentes dans la pratique des magistrats.

20 *Synthèse nationale des rapports d'activité des annuels des SAP de 2011*, intranet, direction des services judiciaires.

21 Circulaire DAP-DACG du 16 décembre 2011 relative aux attributions respectives du juge de l'application des peines, des autres magistrats mandants et du services pénitentiaires d'insertion et de probation et à leurs relations. Cf ANNEXE 2.

2.2 Des instructions particulières contestées

« Le juge de l'application des peines communique le cas échéant, pour chaque dossier dont le service pénitentiaire d'insertion et de probation est saisi, des instructions particulières relatives à la finalité de la mesure et au contenu des obligations à respecter²² ».

La synthèse nationale des rapports annuels des SAP (Service d'application des peines) de 2011²³ indique que *« la plupart des JAP a pu donner des instructions précises aux SPIP en vue d'assurer un suivi efficace des mesures que ceux ci leur confiaient (...) Des instructions particulières de suivi sont en outre souvent transmises en fonction du type de mesure, soit en début de mesure, soit à réception des rapports de suivi ».*

Les entretiens réalisés mettent en lumière une pratique très disparate des magistrats au sujet des instructions particulières. Cette hétérogénéité concerne aussi bien l'utilisation, même de cet outil, que sa temporalité ou encore son contenu.

« Je donne peu d'instructions particulières, je laisse les CPIP déterminer librement les modalités d'exécution de la peine en fonction de l'évaluation qu'ils ont faite et des éventuelles obligations fixées par la juridiction. Il m'arrive juste d'orienter un projet d'aménagement de peine parfois ». JAP

« Lorsque je siège en audience correctionnelle, il m'arrive de donner des instructions particulières dès le moment de la saisine parce que j'ai déjà un certain degré de connaissance du dossier, sinon je le fais à réception du diagnostic, ou au cours de la mesure pour réajuster un suivi ». JAP

« Je donne des instructions particulières dès le premier rapport d'évaluation. Ces instructions concernent le rythme du suivi, s'il s'agit de dossiers sensibles comme des SSJ ou des LC (Libération Conditionnelle). Sinon, elles se rapportent le plus souvent aux axes de travail. Je demande au CPIP d'insister sur la spécificité des soins, sur le remboursement effectif des parties civiles, ou de travailler de façon générale sur la place de la victime, sur les facteurs de stabilisation de la situation sociale de la personne, sur les faits, bref ce genre de choses ». JAP

²² Article D577 alinéa 1 du code de procédure pénale.

²³ Synthèse nationale des rapports d'activité des annuels des SAP de 2011, *op.cit.*, p 43.

Parallèlement à ces instructions particulières, il appartient au SPIP de définir « *les modalités de prises en charge des personnes placées sous main de justice et de les mettre en œuvre, après en avoir avisé le magistrat mandant qui peut, le cas échéant, faire toutes observations utiles*²⁴ ». C'est sur ce fondement que la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) adresse depuis plusieurs années à ses services des consignes visant à ce que les SPIP deviennent véritablement les « *maîtres d'œuvre* » des peines et mesures qui leur sont confiées par l'autorité judiciaire, elle-même qualifiée de « *maître d'ouvrage* ». La DAP en faisant appel à ces notions, donne une lecture des textes susmentionnés selon laquelle le magistrat serait la personne pour qui est effectuée la mission de prise en charge, et le SPIP serait le service à qui la mission est confiée, et aurait pour principale fonction de coordonner les interventions des différents personnels voire partenaires dans la prise en charge.

L'articulation du périmètre des compétences entre le SPIP et l'autorité judiciaire en présence d'instructions particulières est donc encore moins aisée. Pourtant, le rapport du groupe de travail sur les modalités de prise en charge par les personnels d'insertion et de probation co-présidé par Messieurs Camu et Lemaire²⁵, qui a permis la réécriture de la disposition visée, a tenté pour la première fois de définir le contenu des instructions particulières et de les circonscrire de façon à sauvegarder le noyau de compétence du SPIP.

Il en ressort que les instructions particulières doivent être déterminées au vu de la personnalité et de la situation pénale de la personne placée sous main de justice ainsi que de la nature des obligations qui lui sont imposées²⁶. Celles-ci doivent permettre au magistrat mandant d'attirer l'attention du SPIP sur des comportements ou des problématiques posant une difficulté particulière, qu'il aurait pu identifier à l'occasion d'un entretien avec la personne suivie ou dans les pièces du dossier, et dont la prise en compte lui apparaîtrait nécessaire au bon déroulement de la mesure.

24 Article D577 alinéa 2 du code de procédure pénale.

25 Camu J-M., Lemaire P., Rapport de mission au Garde des Sceaux, juin 2011.

26 Par application combinée de l'article 707 du code de procédure pénale relatif aux principes généraux applicables à l'exécution des peines.

Le contenu et la finalité des obligations qui peuvent être précisés par les instructions particulières peuvent porter notamment sur le montant des versements mensuels aux parties civiles ou sur la nature du suivi à mettre en œuvre dans le cadre d'une obligation de soins²⁷.

Par déduction, les modalités de prise en charge qui relèvent du noyau de compétence du SPIP restent : le choix du CPIP à qui est affecté le dossier²⁸, le mode de prise en charge individuelle et/ou collective, le lieu de convocation ou toute autre modalité du suivi ayant un impact sur l'organisation matérielle ou humaine du service.

La jurisprudence du conseil d'État a récemment confirmé globalement cette répartition des compétences²⁹. L'arrêt concerné rappelle que le JAP fixe « *les principales modalités de l'exécution des peines en déterminant les orientations générales relatives à l'exécution des mesures confiées au SPIP ainsi que, le cas échéant, en communiquant, pour chaque dossier dont le SPIP est saisi des instructions particulières relatives à la finalité de la mesure et au contenu des obligations à respecter* ». Il souligne que si le SPIP « *est compétent pour définir et mettre en œuvre les modalités de prise en charge des personnes placées sous main de justice, cette compétence ne s'exerce qu'en ce qui concerne les modalités pratiques d'exécution et de suivi des orientations générales et instructions particulières définies par le JAP qui relèvent de l'organisation et du fonctionnement du SPIP* ».

Cet arrêt est revenu, toutefois, sur la compétence du SPIP quant à la détermination de la fréquence des rencontres. La haute juridiction administrative considère, en effet, que « *la détermination de la fréquence des convocations des personnes placées sous main de justice constitue l'une des caractéristiques essentielles de l'exécution des peines qui relève, en dernier ressort, des juridictions de l'application des peines* ».

27 Circulaire DAP-DACG du 16 décembre 2011 relative aux attributions respectives du juge de l'application des peines, des autres magistrats mandants et du services pénitentiaires d'insertion et de probation et à leurs relations. Cf ANNEXE 2

28 Circulaire DAP du 19 mars 2008 relative aux missions et méthodes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

29 CE, 6^{ème} et 1^{ère} sous sections réunies, du 13 février 2013.

Il en résulte que le rythme des rendez-vous entre le SPIP et la PPSMJ (Personne Placée Sous Main de Justice) peut désormais être fixé par instruction particulière du JAP. Pourtant, il nous semble que la fréquence des entretiens soit indissociable de la définition d'objectifs à chaque étape du suivi par le personnel d'insertion et de probation (PIP), qui les adaptent en fonction de l'intensité de la prise en charge et du contrôle nécessaire. En outre, il nous paraît indispensable que le rythme de la prise en charge puisse intégrer la notion de progressivité du parcours des personnes tout au long de l'exécution de leur peine conformément aux règles pénitentiaires européennes (RPE)³⁰. Plusieurs magistrats et cadres interrogés, après la parution de cette décision, nous indiquent s'égarer dans cette répartition des compétences de plus en plus complexe n'intégrant pas l'interdépendance des actions des uns et des autres, au risque de créer de l'incohérence.

La majorité des cadres de SPIP considèrent qu'une clarification des compétences ne peut passer que par la suppression des instructions particulières.

« La circulaire n'a pas été au bout de la démarche, elle porte en elle les germes du conflit. On ne peut pas d'un côté donner compétence au SPIP pour déterminer les modalités de prise en charge, et d'un autre, laisser les mêmes prérogatives au JAP par le biais des instructions particulières. Il faut supprimer les instructions particulières et permettre au SPIP de s'autonomiser de façon effective ». DPIP

« Les instructions particulières n'ont plus de raison d'être maintenant que le SPIP détient l'expertise pour évaluer la situation et déterminer lui-même le contenu de la prise en charge. D'ailleurs dans la plupart des cas, ce n'est plus le JAP mais exclusivement le CPIP qui rencontre la personne ». DFSPiP

« Pour clarifier les compétences, il serait intéressant de supprimer les instructions particulières et de renforcer les orientations générales, cela permettrait au SPIP de développer des programmes adaptés aux PPSMJ en fonction des orientations définies par l'ensemble des magistrats du SAP ». DFSPiP

³⁰ REP n°72 sur la progressivité du parcours

Cet argument est balayé par la plupart des JAP qui estiment que les instructions particulières doivent perdurer parce qu'elles permettent, d'une part, de contrôler et de rectifier le déroulement de l'exécution de la peine, et d'autre part, de fonder leur responsabilité.

« Les instructions particulières sont le pendant de notre responsabilité dans le suivi des mesures. Si on supprime les instructions particulières, il faut transférer la responsabilité du contenu du suivi entièrement au SPIP. Est-il prêt à cela ? ». JAP

« Quand on a la signature, on a la responsabilité. On ne peut pas se passer des instructions particulières ». JAP

Un magistrat soulignait également que ces instructions particulières constituaient aussi une garantie que la prise en charge ne soit pas réduite aux moyens qu'une administration en recherche d'économie tentent de limiter de plus en plus.

« Les instructions particulières me permettent de contrer la politique de l'administration pénitentiaire qui se détourne de la proximité et de l'accompagnement social des personnes suivies pour mieux maîtriser les coûts et les flux. Je prends régulièrement des instructions particulières visant à orienter des enquêtes 723-15 vers des placements extérieurs, à demander des visites à domicile, ou encore à demander un renforcement du suivi social ». JAP

De l'avis d'un spécialiste du droit de l'exécution des peines, *« les instructions particulières existeront toujours, c'est un outil efficace pour le magistrat. De plus, elles sont invisibles puisque noyées dans la masse ».* Universitaire

Il convient de souligner que même sur la définition des modalités de prise en charge qui entre dans son champ de compétence, le SPIP est tenu de répondre aux observations du magistrat mandant. Mais en cas de désaccord, le choix définitif de la modalité de prise en charge appartient au directeur fonctionnel du SPIP³¹.

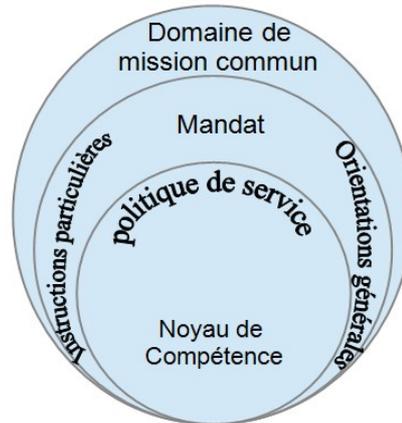
Enfin, il est important de noter que le JAP peut signaler au DFSPiP toute difficulté qu'il constate dans la prise en charge des mesures et demander que ce dernier lui adresse un rapport en réponse³².

31 Circulaire DAP du 19 mars 2008 relative aux missions et méthodes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation

32 Article D 577 dernier alinéa.

Les textes législatifs et réglementaires s'articulent tels des boîtes gigognes dans les interstices desquels se glissent des zones d'incertitude.

L'emboîtement normatif constituant le cadre d'interaction (Schéma n°3)



La présence de ces « zones floues » s'explique par le fait que les textes susvisés, ne peuvent prévoir la totalité des situations dans lesquelles les deux entités peuvent être amenées à interagir, mais aussi par la nécessité de permettre à ces entités de développer les réponses propres à un contexte de travail non figé et de donner de la fluidité dans le fonctionnement de l'organisation. Il en résulte que l'équilibre entre la règle et la nécessaire autonomie de l'acteur, pour adapter celle-ci au contexte, explicite la présence de ces zones d'incertitude.

Chapitre : 2 Illustration de ces zones d'incertitude nichées dans les hiatus textuels de l'obligation de soins

Certaines peines peuvent être assorties d'une obligation particulière de « *se soumettre à des mesures d'examen médical, de traitement ou de soins, même sous le régime de l'hospitalisation*³³ ». Cette obligation particulière semble être l'obligation la plus prononcée par les juridictions et ceci peut s'expliquer, outre par les caractéristiques des personnes placées sous main de justice mettant en évidence des problématiques addictologiques et de violences, par le fait que cette obligation répond souvent au principe de précaution³⁴. L'obligation de soins constitue donc une illustration intéressante d'un point de vue quantitatif pour démontrer l'existence des zones d'incertitude précédemment définies.

La mise en œuvre de l'obligation de soins relève de l'exécution de la peine et fait partie du domaine commun de compétence identifié plus haut. En cas de saisine du SPIP, il résulte des textes et de la jurisprudence, que nous venons d'analyser, que le JAP peut fixer les principales modalités d'exécution de la peine mais que le SPIP reste, lui, compétent pour déterminer les modalités de prise en charge pratiques qui concernent le fonctionnement et l'organisation du service.

Toutefois, comme nous l'avons déjà précisé, les champs de compétence ne sont pas définis avec précision, ils varient en fonction de l'utilisation par le JAP des outils mis à sa disposition, c'est à dire des orientations générales, mais surtout des instructions particulières, qui elles mêmes connaissent les limites du noyau de compétence du SPIP. De plus, dans la pratique, les orientations générales, qui fixent la politique de cabinet du magistrat, impactent souvent la politique de service du SPIP, et vice-versa.

A cela, s'ajoute le fait que les pratiques professionnelles n'ont pas été codifiées. Il n'y a pas de référentiel national des pratiques³⁵, ni de guide qui définisse les modalités d'exécution de l'obligation de soins par le SPIP.

33 Article 132-45 3° du code pénal

34 Dindo S., *Sursis avec mise à l'épreuve : La peine méconnue, une analyse des pratiques de probation en France*, Paris, Direction de l'administration pénitentiaire, 2011.

35 Inspection générale des services judiciaires, Inspection générale des finances, Les services pénitentiaires d'insertion et de probation, Rapport n°43, Juillet 2011, p 2. La mission préconise « *une standardisation accrue de l'activité des PIP afin d'assurer une prise en charge homogène et régulière de toutes les PPSMJ* ».

Nous ne pourrions donc nous référer à une norme, au sens de la conformité, mais à des pratiques différentes, qui elles mêmes ne sont pas figées au sein des entités étudiées.

La pratique met en lumière les hiatus normatifs, dans lesquels apparaissent les zones d'incertitude relatives à l'exécution de l'obligation de soins et ce, quel que soit le stade, de la mise en œuvre à son contrôle.

Section : 1 La mise en œuvre de l'obligation de soins

Même ce premier stade d'exécution n'est pas épargné de la présence des zones d'incertitudes qui peuvent générer des incompréhensions entre les acteurs sur le terrain.

1.1 La détermination du moment de l'orientation vers l'acteur de santé

Il peut exister une divergence entre le JAP et le SPIP en ce qui concerne la mise en place effective de l'obligation particulière de soins qui, précisons-le, constitue l'obligation pour la personne qui y est soumise de se rendre auprès d'un acteur de santé. Certains services considèrent qu'il faut travailler avec la personne sur son adhésion et sa motivation avant de l'orienter vers une structure de soins, ce qui nécessite donc de prendre le temps de la mise en place de l'obligation.

Or, certains JAP estiment, au contraire que cette étape préalable fait obstacle à une exécution rapide de la mesure et demandent par instruction particulière, l'orientation vers un soignant dès la première convocation.

« Les JAP veulent parfois aller trop vite, par peur d'une mise en cause de leur responsabilité en cas de récurrence, mais il faut absolument se donner du temps pour les problèmes addictifs si l'on veut que cela soit productif ». DPIP

« La mise à exécution de la condamnation doit intervenir dès que celle-ci est exécutoire. L'adhésion et la motivation peuvent aussi découler de la rencontre avec le soignant ». JAP

En l'absence de texte précis sur ce point, et en présence de divergences possibles au sein autorités administratives et judiciaires, il y a lieu de se demander si la détermination du moment de l'orientation vers le soignant relève de la compétence du JAP dans le cadre d'instructions particulières, ou du noyau dur de compétence du SPIP (Zone d'incertitude n°1).

1.2 Le choix du soignant

Certains SPIP orientent d'initiative la personne suivie vers un acteur de santé spécialisé de leur réseau partenarial, d'autres appliquent les instructions particulières du JAP, les exhortant de bien vouloir orienter les personnes suivies vers des structures de soins spécialisées (CSAPA, CMP...), ceux-ci refusant les prises en charge établies par les médecins généralistes et ce surtout, en présence de problématiques addictives ou de faits de violences.

« En présence d'addiction ou de comportement inadapté, le JAP nous demande systématiquement par instruction particulière, dès la saisine, d'orienter la personne suivie vers un partenaire de soins spécialisé ». DPIIP

« J'ai fait du choix du soignant mon cheval de bataille, j'ai demandé à l'encadrement du SPIP de développer un partenariat important avec des établissements de soins spécialisés vers lesquels je veux que les personnes condamnées à une obligation de soins soient orientées, que ce soit pour l'aspect somatique en cas d'addiction ou pour l'aspect psychologique en cas de violence. Dans ces cas, j'estime que le médecin traitant ne peut participer à une prise en charge efficace ». JAP

Si l'autorité judiciaire peut déterminer le contenu de l'obligation à respecter, on peut toutefois s'interroger sur sa compétence à choisir le soignant. La question se pose aussi pour le SPIP, puisque le choix de l'acteur de santé ne relève pas plus des modalités de prise en charge liées au fonctionnement ou à l'organisation du service.

Ces pratiques peuvent être mises en tension avec une disposition du code de la santé publique selon laquelle la personne choisit librement son médecin³⁶. En application de celle-ci, le SPIP ne pourrait, même en relayant la voix du juge, que tenter de convaincre la personne suivie (à partir de l'évaluation qui a été faite de sa situation et du réseau partenarial existant), de choisir le médecin qui semble le mieux correspondre à sa problématique. Pourtant, on observe qu'en réalité la PPSMJ se retrouve soumise au choix du magistrat ou du conseiller (Zone d'incertitude n°2).

³⁶ Article 6 du code de déontologie médicale qui dispose que « le médecin doit respecter le droit que possède toute personne de choisir librement son médecin ». Cette disposition est reprise par l'article 1110-8 du code de la santé publique.

Section : 2 Le contrôle de l'obligation de soins

Ce contrôle, qui revêt une importance particulière dans l'évaluation de l'efficacité de la prise en charge, fait également l'objet d'importantes zones non réglementées par les textes qui peuvent cristalliser les tensions.

2.1 La prescription d'analyses médicales et la détermination du cadre thérapeutique

Certains JAP, dans le cadre d'instructions particulières³⁷, demandent aux personnes souffrant d'une addiction à l'alcool ou aux produits stupéfiants et exécutant une l'obligation de soins de procéder à des analyses sanguines ou urinaires à un rythme qu'ils déterminent afin de vérifier le respect de l'obligation.

« Dès la saisine de la mesure avec obligation de soins, la JAP nous demande à ce que la PPSMJ qui a été condamnée pour une infraction liée à l'alcool ou aux produits stupéfiants nous fournisse des analyses justifiant d'une absence de consommation. On respecte ces instructions, les CPIP recueillent les analyses, transmettent les résultats au magistrat tout en précisant que leur écrit ne peut en aucun constituer une lecture médicale ». DPIP

« La JAP qui vient d'arriver s'inscrit dans la définition d'une prise en charge fondée sur le contrôle ne reposant que sur la production d'analyses. Je ne suis pas d'accord avec cette pratique, je vais donner pour instructions aux CPIP de ne plus demander ces analyses, ni même d'en être les détenteurs dans leur dossier de suivi. La stratégie mise en place avec les structures de soins de la région permet de donner toute sa dimension au suivi pluridisciplinaire de la PPSMJ. Je considère que de telles instructions impactent non seulement notre positionnement en tant qu'acteur de justice mais nous mettent également en porte à faux avec la loi ». DPIP

« Nous sommes mis en difficulté avec ces analyses, notre stratégie se retrouve bousculée par des exigences totalement étrangères aux modalités construites avec nos partenaires de santé, en privilégiant la soumission à l'implication ». DFSPIP

³⁷ Les JAP pratiquant de la sorte se fondent sur les articles 132-45 3° du code pénal et D 147-2 5° du code de procédure pénale combinés à l'article D 577 du même code.

« Ces analyses ne sont pas satisfaisantes d'un point de vue juridique, j'en conviens. Mais c'est un moyen de contrôle, et même d'accroche de la personne parfois, efficace dans un domaine où l'on est particulièrement démunie ». JAP

Si le SPIP peut être destinataire de documents provenant du corps médical relatifs au cadre thérapeutique (fréquence des rendez-vous et présence de la personne suivie), se pose la question de sa compétence à exiger la réalisation d'actes médicaux (y compris à la demande du magistrat) et à détenir des documents couverts par le secret médical, ainsi qu'à en délivrer le contenu ou son hypothétique interprétation au JAP³⁸, puisque le service ne peut opposer le secret professionnel à l'autorité judiciaire³⁹. Outre, la compétence se pose aussi bien évidemment la question de l'opportunité d'une telle pratique dans une prise en charge pluridisciplinaire. Il est intéressant, par contre, de noter que les textes permettent au JAP de faire procéder à ces analyses dans le cadre juridique d'une expertise, en désignant un médecin et un laboratoire, même si cette solution peut présenter un coût considérable imputable sur les frais de justice⁴⁰ (Zone d'incertitude n°3).

Le même questionnement peut se poser concernant la détermination du cadre thérapeutique par le magistrat. Certains JAP donnent des instructions particulières relatives au rythme des rendez-vous médicaux qu'ils souhaitent voir mis en place par la structure médicale dans le cadre de l'exécution de l'obligation de soins.

« Je suivais une personne pour un SME avec obligation de soins dont le cadre thérapeutique avait été fixé par le soignant à une fois par mois. Son SME a été révoqué, il a bénéficié d'un aménagement de peine sous la forme d'un PSE. Dans le cadre de la nouvelle obligation de soins fixée, le JAP a indiqué par instruction particulière que la personne devait avoir un suivi médical tous les 15 jours. Je m'interroge sur la possibilité, et même sur l'opportunité, pour un CPIP de demander à un partenaire de revoir le cadre thérapeutique qu'il avait lui-même fixé pour permettre à la PPSMJ de respecter son obligation ». CPIP

38 Article 1110-4 du code de la santé publique.

39 Article D581 dernier alinéa du code de procédure pénale.

40 Article 712-16 du code de procédure pénale.

A défaut de réglementation précise, on peut encore une fois s'interroger sur la possibilité pour le SPIP de recevoir et d'exécuter une telle instruction donnée par un magistrat mandant (Zone d'incertitude n°4).

2.2 La détermination et le signalement du manquement à l'obligation

Le contrôle du respect des obligations générales et particulières est mis en œuvre par le SPIP. Ce contrôle consiste, à utiliser les obligations générales, pour vérifier le respect des obligations particulières. Il ne s'agit pas de s'enquérir du contenu de la prise en charge médicale mais seulement, au vu des justificatifs délivrés par la structure de soins, de s'assurer de la régularité du suivi au cours du délai fixé. Aucun texte, ni référentiel⁴¹ ne détermine ce qu'il faut entendre par manquement à l'obligation de soins⁴².

Pour pallier à cette difficulté, la notion d'incident est définie selon les habitudes locales par les JAP dans leurs orientations générales, ou par l'encadrement des SPIP dans le cadre de la politique de service. Ces deux autorités tentent alors de déterminer le seuil d'alerte ainsi que la procédure à suivre par le personnel d'insertion et de probation.

« On a défini en réunion de service ce qu'il fallait entendre par un manquement à une obligation de façon générale, et plus précisément en ce qui concerne l'obligation de soins. On a convenu d'une marche à suivre pour que l'ensemble du service ait une seule et même façon de procéder ». DPIIP

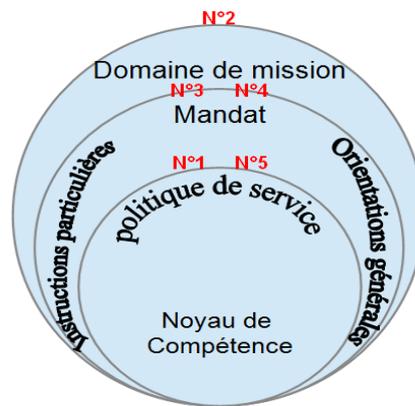
« J'ai transmis mes orientations générales au service avec une section dont je vous lis le titre : définition non exhaustive de la notion d'incident ». JAP

On peut se demander, une fois de plus, à qui revient la compétence de définir le manquement à l'obligation. Cette question revêt une importance d'autant plus grande que la responsabilité qui est en jeu est importante. (Zone d'incertitude N°5).

41 Le rapport de la cour des comptes de 2010 indiquait la création d'un groupe de travail inter-directions (DAP-DACG) destiné à l'élaboration de guides thématiques interprofessionnels autour de dispositifs.

42 Camu J-M., Lemaire P., Rapport de mission au Garde des Sceaux, juin 2011, concernant l'établissement de référentiels précis définissant les normes de suivi des condamnés placés sous main de justice suivis par les SPIP, p 6.

Exemple de zones d'incertitude dans les interstices de l'emboîtement normatif de
l'obligation de soins (Schéma n°4)



L'obligation de soins n'est qu'une illustration de l'existence et du fonctionnement de ces zones d'incertitude qui émaillent les relations entre le SPIP et le JAP.

On constate de ce qui précède que si dans les organisations, les règles formelles sont supposées prévoir les réponses opérationnelles aux problèmes qui ont été anticipés et prescrire les comportements à adopter, il reste des zones d'incertitude nichées dans les interstices (espaces vides) de l'empilement normatif ou dans le huilage (espace saturé) des textes .

Vouloir faire disparaître ces zones d'incertitude, rechercher la prévisibilité totale au moyen des textes, serait non seulement impossible mais aussi inefficace⁴³.

Même si on y parvenait, on aboutirait à un système rigide aux réactions stéréotypées, incapable d'apporter des réponses nouvelles adaptées au changement. Ces zones d'incertitude sont nécessaires pour que l'organisation puisse s'adapter à son environnement, et ainsi permettre les adaptations locales nécessaires.

Ces zones d'incertitude sont des espaces à conquérir non seulement pour les deux entités étudiées mais pour l'ensemble des acteurs de l'organisation, ce sont les lieux où des stratégies individuelles de pouvoir prennent place.

⁴³ Crozier M., *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Editions du seuil, 1963.

Partie : 2 Le déploiement de stratégies de pouvoir dans un système d'interdépendance

Le pouvoir au sein d'une organisation est une notion complexe à définir. Il s'exprime, tout d'abord, sous la forme de l'autorité qui est la légitimation du pouvoir du point de vue de l'organisation. L'autorité est liée à la fonction, c'est le pouvoir formel ou officiel qui permet à celui qui en fait usage de donner des ordres ou de se faire obéir, et qui fait référence à la structure formelle de l'organisation⁴⁴.

Mais limiter le pouvoir à l'autorité est bien trop restrictif. Le pouvoir peut résulter des ressources liées à la place occupée par les acteurs au sein de l'organisation. C'est au moyen de ces ressources, qui leur sont propres, que les acteurs investissent les zones d'incertitude afin de poursuivre des stratégies destinées à conserver, voir augmenter leur marge d'autonomie.

Chapitre : 1 Des sources de pouvoir différentes selon les acteurs

Le pouvoir effectif d'un acteur provient moins de la place hiérarchique qu'il occupe au sein de l'organisation que de sa capacité à contrôler une zone d'incertitude pertinente pour autrui. Ce pouvoir n'est donc pas «*un attribut de l'acteur*⁴⁵», il ne se conçoit que dans le cadre d'une relation. Ainsi, toute personne qui détient quelque chose dont les autres ont besoin, a un moyen d'agir sur leur comportement et d'accroître son influence au sein de l'organisation.

Les pères fondateurs de l'analyse stratégique ont dressé une typologie de ces sources de pouvoir qui, comme toute tentative de classification, est imparfaite⁴⁶ mais présente l'avantage de la simplification. Cette catégorisation permet de distinguer l'organisation formelle de l'organisation informelle.

44 Mintzberg H., *Le pouvoir dans les organisations*, Paris, Organisation, 2003.

45 Crozier M. et Friedberg E., *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, op. cit., p 65.

46 Il est difficile de classer des ressources par nature innombrables au sein de quelques catégories. De plus, celles-ci ne sont pas forcément différenciables les unes des autres. Par exemple, le fait pour un acteur de travailler au sein d'un réseau d'acteurs lui permet d'avoir accès à des informations utiles, pour autant qu'est ce qui constitue la ressource nécessaire à l'exercice du pouvoir : l'information obtenue ? Le réseau grâce auquel on l'a obtenue ? Ou encore la règle permettant l'accès au réseau ?

Section : 1 Le maître de la règle et le marginal sécant : une dyade formelle

Le JAP et le DPIIP, que l'organigramme formel met en lien, sont en possession de sources de pouvoirs différentes que leur confèrent leurs fonctions.

1.1 Le juge de l'application des peines et la maîtrise des règles organisationnelles

L'acteur d'une organisation est d'autant plus gagnant dans une relation de pouvoir qu'il maîtrise les règles et sait les utiliser dans son intérêt. Le JAP est un magistrat du siège dont l'office est d'appliquer le droit, il manie, par conséquent, parfaitement les règles. Mieux, il crée localement ses propres normes en développant sa jurisprudence⁴⁷.

Comme le rappelle C. Mouhanna, le JAP peut mener une politique *autonome*, « *selon chaque JAP, des orientations différentes sont adoptées. L'indépendance statutaire du juge garantit cette capacité. Nulle politique, ni dispositif n'est là pour encadrer totalement ses choix* ⁴⁸».

Le JAP détermine sa politique de cabinet au moyen des orientations générales et des instructions particulières. Il peut, grâce à ces outils juridiques dont nous venons d'analyser les contenus, accroître ou au contraire restreindre, le périmètre de compétence du SPIP dans la limite de son noyau dur. C'est ainsi que, dans sa relation avec le directeur, le JAP peut permettre à ce dernier d'étendre ou non la compétence du service, et ainsi augmenter ou non sa propre marge d'autonomie en investissant une zone d'incertitude pertinente pour lui.

Pour reprendre l'exemple de l'obligation de soin, lorsque le JAP détermine dans ses orientations générales la notion d'incident, il fixe le seuil au-delà duquel les CPIIP devront lui signaler tout manquement à l'obligation. C'est donc le JAP, qui en l'absence de texte, fixe lui même les règles applicables au service, ne permettant pas au DPIIP d'investir l'espace par le biais de sa politique de service.

47 Duflo J. et Martin E., *Traité pratique de l'application des peines*, Berger Levrault, 2010.

48 Mouhanna C., *La coordination des politiques judiciaires et pénitentiaires : Une analyse des relations entre monde judiciaire et administration pénitentiaire*, CESDIP, 2011, p 76.

On peut étendre l'illustration aux aménagements de peine. Si le juge applique des conditions plus restrictives à l'octroi d'aménagements de peines (ce que lui permet sa politique d'aménagement par le jeu des orientations et des instructions), il limite les possibilités de proposition du SPIP, ce qui diminue les possibilités d'aménagement et rend difficilement applicable par le directeur les consignes et objectifs fixés par son administration. La politique du JAP peut ainsi se heurter à la politique de service du DPIP, déclinaison locale de la politique de l'administration pénitentiaire. « *Ainsi, d'un ressort à l'autre, mais aussi dans un même ressort, les JAP peuvent s'orienter vers une politique d'évitement de la prison, ou au contraire dans une attitude de fermeté et de restrictions par rapport aux demandes des condamnés. Ils ont la capacité d'accorder ou non des aménagements de peine, ils sont aussi maîtres de la politique des permissions de sortie, de fractionnements ou autre conversions*⁴⁹ ».

Par sa maîtrise des règles, le JAP détient, outre un pouvoir sur le fond, un pouvoir sur le plan organisationnel, notamment concernant la charge de travail du SPIP. En effet, en décidant de saisir le SPIP⁵⁰, il agit directement sur le flux des dossiers confiés au service⁵¹. Or, l'organisation et le fonctionnement du SPIP relève de la compétence de son directeur, qui se trouve impuissant à réguler ce flux, d'aucune sorte que ce soit, puisque rappelons-le, il se doit d'affecter l'ensemble des dossiers sans délai et ce quelque soit la charge de travail des conseillers⁵².

Enfin, à cette ressource qui fait du JAP le principal décisionnaire de l'organisation, s'ajoute son imprévisibilité garantie par son indépendance statutaire. Sous couvert de l'individualisation, la plupart des JAP se refuse à adopter des politiques trop systématiques⁵³. Ils peuvent, par conséquent, prendre des décisions très différentes pouvant surprendre leurs collaborateurs.

49 *Ibid.*, p 74.

50 Le JAP décide de la saisine du SPIP lorsque celle-ci n'a été faite par le BEX en application de l'article 474 du code de procédure pénale.

51 Les rapports de Messieurs Clement B. et Mounaud P. sur l'amélioration du fonctionnement des services pénitentiaires d'insertion et de probation de mai 2011 p 19, de M. Ciotti E. sur l'efficacité de l'exécution des peines p 45, Rapport au Président de la République de juin 2011 et de Messieurs Camu J.-M. et de Lemaire P. de juin 2011 p 6, font état des variations d'activité du SPIP en raison des politiques menées par les partenaires judiciaires. Le rapport de la cour des comptes de juillet 2010 indique par exemple que 65% des extraits de jugement transmis au JAP donnent une lieu à une saisine du SPIP en province contre 38% en région parisienne.

52 D 579 du code de procédure pénale.

53 Mouhanna C., *La coordination des politiques judiciaires et pénitentiaires : Une analyse des relations entre monde judiciaire et administration pénitentiaire*, op. cit.

Cette incertitude constitue, selon les auteurs de l'analyse stratégique, une ressource fondamentale dans toute négociation. Plus l'acteur est perçu par les autres comme libre de faire ou de ne pas faire, plus l'incertitude qu'il fait régner est importante, et plus il peut obtenir des autres des conduites conformes à ses objectifs, et plus il dispose de pouvoir⁵⁴.

1.2 Le directeur pénitentiaire d'insertion et de probation et la maîtrise des relations entre l'organisation et son environnement

Le DPIP, notamment lorsqu'il occupe les fonctions de chef d'antenne, est en position dite de « *marginal sécant* »⁵⁵. Cet acteur se situe au centre nerveux de l'organisation et agit au nœud des réseaux partenariaux, associatif et institutionnel. Il dispose ainsi de connaissances relatives à l'environnement extérieur qu'il communique à l'organisation car celle-ci reçoit des ressources de son environnement, et inversement.

Le DPIP est, par conséquent, un acteur partie prenante de plusieurs systèmes en relation les uns avec les autres. Il est en mesure d'orienter l'adaptation de l'organisation en fonction des moyens que cet environnement lui procure. C'est un rouage essentiel de l'administration pénitentiaire, à la fois dans son fonctionnement interne, et dans ses relations avec l'extérieur puisqu'il fait le lien entre l'organisation et son environnement.

Toute place réservée au DFSPIP, le DPIP fait l'interface entre l'autorité judiciaire et les différents partenaires. Par sa capacité à relier l'organisation avec le système dans lequel intervient la personne suivie, il joue un rôle crucial dans la qualité de la prise en charge de celle-ci en favorisant la globalisation et la pluridisciplinarité. C'est grâce à cette position nodale du DPIP, que s'organise les moyens indispensables à la mise en place des suivis et au développement des aménagements de peines.

En outre, le DPIP décline la politique de l'administration pénitentiaire grâce à la politique de service qu'il élabore, en fonction des ressources de sa structure mais également en fonction des ressources de l'environnement.

⁵⁴ Crozier M. et Friedberg E., *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, op. cit.

⁵⁵ *Ibid.*, p 73.

Le DPIIP, grâce à cette connaissance des ressources internes et externes à l'organisation, est un acteur majeur dans la détermination, non pas individuelle mais globale, du contenu des parcours d'exécution des peines et des mesures (PEPM)⁵⁶.

Ainsi, pour poursuivre sur l'exemple de l'obligation de soins, au vu des caractéristiques du public pris en charge et du réseau partenarial existant, le DPIIP peut mettre en place des programmes de prévention de la récidive qui viennent compléter efficacement les prises en charge thérapeutiques. Il participe ainsi tout comme le magistrat à la détermination du parcours.

De même, pour les aménagements de peine, le DPIIP, en se situant au nœud des relations partenariales, peut indirectement peser sur la politique de cabinet du JAP. Par exemple, lorsqu'il ne dispose pas de moyens suffisants à un accroissement du nombre de placements extérieurs (PE)⁵⁷, il peut proposer au JAP de développer des placements sous surveillance électronique (PSE)⁵⁸, et suggérer ainsi des aménagements de peines en adéquation avec les ressources du service et de l'environnement extérieur, dès lors que ceux-ci sont également adaptés aux situations des PPSMJ concernées.

Le JAP et le DPIIP disposent tous deux de sources de pouvoir à la fois différentes et complémentaires pour l'organisation. Au moyen de ces ressources, ils partent en quête des zones d'incertitude. Mais à cette dyade qui résulte de l'organigramme formel, il ne faut pas occulter un troisième acteur issu de l'organigramme informel, le CPIIP, qui possède une autre ressource vitale pour l'organisation.

Section : 2 L'expert : troisième acteur d'une triade informelle

Les CPIIP, au moyen de leur expertise, peuvent s'interposer dans la dyade JAP-DPIIP, et permettre la création une triade informelle dans l'organisation.

56 Initialement défini par la circulaire DAP du 21 juillet 2000, le PEP permet, tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé, le moyen de structurer le parcours d'exécution de peine des personnes condamnées par une prise en charge globale et pluridisciplinaire.

57 Article 723 du code de procédure pénale.

58 Article 723-7 du code de procédure pénale.

2.1 L'expertise des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation

Toujours en nous référant aux travaux de M. Crozier et de E. Friedberg⁵⁹, les CPIP peuvent être qualifiés d'experts de l'organisation. Ils possèdent seuls les connaissances, le savoir-faire et l'expérience des suivis des personnes placées sous main de justice⁶⁰. Compte-tenu du fait que de leur intervention dépend le fonctionnement de l'organisation, ils peuvent la négocier comme un avantage ou un privilège.

En effet, la connaissance approfondie de la PPSMJ résulte quasi exclusivement de la pratique des CPIP, fondée sur une évaluation approfondie de la personne et la fixation de modalités de prise en charge au plus près de son évolution. Elle fait défaut au JAP, qui n'a que peu l'occasion de rencontrer la PPSMJ, et la connaît surtout au moyen des pièces de son dossier judiciaire. Il en est de même pour le DPIP, ce dernier n'a d'information sur la PPSMJ qu'au travers des éléments qui lui sont délivrés par le CPIP, il n'entretient aucun contact direct avec cette dernière.

Les CPIP peuvent user de cette expertise pour s'adapter aux attentes du JAP mais aussi pour tenter de faire infléchir quelquefois sa politique, ou tout du moins influencer les décisions qu'il prend dans le cadre des suivis dont ils ont la charge. De la même façon, à l'égard de leur direction, les CPIP peuvent mettre en avant cette expertise pour faire remonter les besoins du public pris en charge quant à la mise en place de programme, d'action, de moyens ou encore partenariat.

Pour revenir à l'obligation de soins, le CPIP utilise ce savoir-faire pour déterminer les modalités de suivi après avoir procédé à l'évaluation de la situation. Le rapport ou le diagnostic ainsi établi est validé par l'encadrement puis transmis au JAP⁶¹. C'est parfois la mise en lumière par le CPIP, lors de l'évaluation de la PPSMJ, d'autres problèmes urgents et prioritaires qui permet au JAP d'assouplir ses instructions préalablement formulées dans le cadre de cette obligation. C'est bien parce l'individualisation des peines dans le cadre d'une prévention de la récidive guide aussi la pratique du JAP que celui-ci accorde de l'importance à l'expertise du CPIP.

59 Crozier M. et Friedberg E., *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, op. cit.

60 Mouhanna C., *La coordination des politiques judiciaires et pénitentiaires : Une analyse des relations entre monde judiciaire et administration pénitentiaire*, op. cit., p 78.

61 Circulaire DAP du 19 mars 2008 relative aux missions et méthodes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

C'est encore cette connaissance approfondie des personnes suivies qui permet au CPIP de participer à l'élaboration du diagnostic orienté de sa structure, appelé DOS, préalable indispensable à l'établissement du projet de service réalisé par sa direction. Le CPIP prend part, directement ou non, suivant le mode de management mis en place par l'équipe de direction, à la politique du service, qui peut par exemple concerner le développement particulier d'un type d'aménagement de peine⁶².

La stratégie des experts est de contribuer à la centralité de leur compétence dans l'organisation. Le problème est qu'aucune organisation ne peut se passer de leur compétence alors qu'elle est, en même temps, facteur de désorganisation par la liberté de manœuvre qu'elle confère à ceux qui la maîtrisent. Le CPIP, en se prévalant de cette expertise, bouleverse l'organigramme formel de l'organisation et s'impose comme le troisième acteur d'une relation triangulaire informelle.

2.2 Une relation triangulaire informelle

Étudier les sources de pouvoir à travers la dyade DPIP/JAP en se conformant à l'organigramme formel, c'est occulter la réalité d'un « *organigramme informel*⁶³ » laissant apparaître le CPIP comme un acteur essentiel doté d'une ressource vitale pour l'organisation.

Il est important pour les développements qui vont suivre de souligner l'existence de cette relation triangulaire DPIP/CPIP/JAP dans laquelle le CPIP reçoit des instructions de la part du DPIP, son autorité hiérarchique, mais également de la part du JAP, en qualité d'autorité judiciaire mandante.

Les contacts entre JAP et CPIP sont quotidiens via le l'applicatif informatique Application des Peines Probation Insertion (APPI), le téléphone, le télécopieur, le courrier électronique ou encore lors des commissions de l'application des peines (CAP). Ces contacts formels ou informels entre ces deux acteurs sont nécessaires à la circulation de l'information concernant le déroulement des suivis.

62 Circulaire DAP du 19 mars 2008 relative aux missions et méthodes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation

63 Boudon R., Bourricaud F., *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, PUF, 2011, p 565.

Le DPIIP ne constitue pas toujours un relais de celle-ci. En effet, il n'a connaissance des échanges entre le magistrat et le CPIIP que lorsqu'il valide les écrits professionnels de ce dernier. Dans les autres cas, ou encore lorsque le CPIIP communique via APPI au moyen de note partagée avec le JAP, la teneur du dialogue échappe totalement au DPIIP.

Cette communication directe n'est pas seulement l'occasion pour le JAP et le CPIIP d'échanger sur les situations des personnes suivies, elle peut constituer une opportunité de renouer des relations hiérarchiques d'antan. Ainsi, bien que la DAP donne à ses personnels des consignes visant à ce qu'ils deviennent véritablement des « maîtres d'œuvre » de l'exécution des peines et mesures confiées par l'autorité judiciaire, il arrive encore que le CPIIP puisse consulter le JAP pour déterminer avec lui les modalités de prise en charge de la PPSMJ, faisant fi, de la redéfinition des rôles donnant au cadre du service un pouvoir de contrôle sur les propositions de son personnel. Dans ce cas, le CPIIP peut constituer, suivant le positionnement adopté par le DPIIP, l'interlocuteur privilégié du JAP, et se retrouver alors confronter aux injonctions contradictoires de ces deux autorités.

Nous n'avons pas évoqué la quatrième, et dernière source de pouvoir, de l'analyse stratégique, à savoir l'information. L'acteur qui détient une information, peut choisir de la communiquer, ou au contraire de la garder pour lui. L'existence de cette alternative lui confère du pouvoir sur les acteurs liés à cette information. Mais, cette vision est simpliste car le passage de l'information ne se fait pas de manière binaire, tel un courant électrique qui circule ou non entre deux composants. En réalité, la transmission de l'information nécessite une mise en forme qui la rend utilisable par le destinataire. Tout le pouvoir de l'acteur qui la détient se concentre sur cette mise en forme plutôt que sur sa rétention réelle. Il s'agit pour lui de mettre plus ou moins de temps pour faire parvenir l'information, de la présenter d'une façon plus ou moins opaque, plus ou moins édulcorée ou encore plus ou moins parcellaire.

Cette source est, entre autre, partagée entre les trois acteurs de notre organisation. En effet, le JAP dispose d'informations en amont sur la PPSMJ. Il a connaissance de ses affaires éventuelles en cours via le logiciel Cassiopée ou encore, et surtout dans les petites juridictions, grâce aux diverses fonctions juridictionnelles qu'il est amené à exercer (juge ou assesseur de tribunal correctionnel, permanence en qualité de juge d'instruction...).

Le CPIP a non seulement des informations précises relatives au suivi dont il a la charge et qu'il relaie sur la base d'éléments objectifs et vérifiés au magistrat mais également, grâce à son expertise, des ressentis ou encore d'informations divulguées par la PPSMJ sous le sceau de la confiance. Enfin, Le DPIP détient des informations transversales, notamment lorsque le suivi a été effectué par plusieurs CPIP compte tenu de sa durée ou de la sectorisation du service, ou encore du passage du dossier du milieu ouvert au milieu fermé, ou inversement, lorsqu'il dirige une antenne mixte.

Chaque acteur de l'organisation est donc, comme nous venons de l'analyser, en possession de ressources propres et partagées qui vont lui conférer du pouvoir dans sa relation avec les autres membres de l'organisation. C'est parce que chacun détient quelque chose dont l'autre a besoin qu'il a un moyen d'agir sur son comportement et d'accroître son influence au sein de l'organisation. C'est la conjonction de l'incertain et de l'asymétrie des positions qui explique la naissance de l'exercice du pouvoir et la mise en place de stratégies⁶⁴.

Dans une organisation, chaque fois que quelqu'un, par la place qu'il occupe, et les ressources qu'elles lui octroient, est en mesure de répondre à une incertitude importante, il en tire du pouvoir, c'est à dire des moyens de pression, d'action, de négociation sur les autres membres⁶⁵.

64 Boudon R., *Traité de sociologie*, Paris, PUF, 1992.

65 Etienne J., Bloess F., Roux J-P., *Dictionnaire de sociologie : Les notions, les mécanismes, les auteurs*, Paris, Hatier, 2004

Chapitre : 2 Les jeux de pouvoirs au sein de l'organigramme informel

L'analyse stratégique s'appuie sur la constatation simple qu'aucun individu n'accepte d'être traité totalement et uniquement comme l'objet du fonctionnement ou de l'accomplissement des buts de l'organisation. Par conséquent, les acteurs construisent leurs conduites et élaborent des stratégies⁶⁶. Leur comportement dans les stratégies menées a toujours du sens. Cette rationalité même limitée⁶⁷, s'établit par rapport à des opportunités (contexte) et par rapport aux comportements des autres (stratégie des autres acteurs).

Les stratégies peuvent revêtir deux aspects : un aspect offensif (la saisie d'opportunités en vue d'augmenter sa marge d'autonomie) et un aspect défensif (la tentative de conservation de sa zone de liberté).

Ces stratégies ne sont qu'un outil au service du pouvoir, qui peut se définir comme « *la capacité de A d'obtenir que dans sa relation avec B, les termes de l'échange lui soit favorables* »⁶⁸. Les acteurs n'ont pas les mêmes objectifs ou intérêts donc l'exercice du pouvoir se manifeste par des stratégies différentes en fonction des enjeux qu'ils perçoivent.

Nous tenterons de démontrer l'existence de ces stratégies menées par les acteurs de notre organisation. Il s'agit, rappelons-le, non pas de faire une généralité de quelques comportements observés ou narrés mais de mettre en exergue des tendances de cette recherche de pouvoir qui cause parfois des tensions. Nous avons choisi d'observer ces stratégies à travers le prisme des entités composant l'organisation, en distinguant la relation JAP/CPIP de la relation JAP/DPIP.

66 Lafaye C., *La sociologie des organisations*, Paris, A.Colin, 2009

67 March J., Simon H., *Les organisations : problèmes psychosociologiques*, Paris, Dunod, 1999

68 Crozier M. et Friedberg E., *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, op. cit., 1992, p 69.

Section : 1 Les stratégies développées dans la relation JAP/CPIP

JAP et CPIP partagent une histoire et une évolution commune vieille de plus d'un demi-siècle. Cette histoire, marquée par des contacts directs, a pu imprimer durablement la relation au point que certains d'entre eux cherchent à conserver ce lien pour des raisons diverses satisfaisant leurs propres logiques d'action. Ainsi, ce lien perdure, par endroit du fait de certains JAP qui craignent de perdre le contrôle des suivis confiés à l'administration pénitentiaire, ou encore de certains CPIP qui manifestent une volonté de reconnaissance de leur expertise à travers les décisions juridictionnelles .

1.1 Dans le sens JAP/CPIP : une volonté de garder la main sur les suivis

Les entretiens menés font ressortir qu'en réaction à l'autonomisation des SPIP⁶⁹, quelques JAP peuvent avoir tendance à durcir leur position de mandant afin de maintenir le lien avec les CPIP pour obtenir des informations aussi complètes que possible sur les mesures confiées. Il semble que ces magistrats veulent surtout rester des magistrats du suivi. Pour se faire, certains établissent une jurisprudence de cabinet permettant de guider le travail des CPIP dans une direction souhaitée, et peuvent même se montrer interventionnistes dans les pratiques et outils professionnels de ces derniers.

Une rigidification du lien pour s'assurer de la circulation de l'information

Du fait de la réduction des espaces de discussion informels, liée au déménagement des SPIP à l'extérieur des tribunaux, l'attention de certains JAP se concentre sur la communication formelle, et donc sur les écrits professionnels des CPIP. A cet égard, les études menées sur le sujet font apparaître une tendance chez ces magistrats à se montrer moins flexibles⁷⁰ qu'ils ne l'étaient auparavant quant au respect des délais de remise de rapports⁷¹ et à la transmission des pièces justificatives.

69 Décret 99-276 du 13 avril 1999 portant création des SPIP.

70 De Larminat X., *La probation en quête d'approbation : L'exécution des peines en milieu ouvert entre gestion des risques et gestion des flux*, Thèse, Université de Versailles- Saint Quentin en Yvelines, 2012.

71 Article D 575 du code de procédure pénale.

« Avec la création des SPIP, on est passé d'une culture orale aux écrits. Avec l'écrit, il y a une traçabilité de ce que chacun fait. Nous ne sommes plus dans les mêmes locaux, mais je peux suivre le rythme des rapports sur APPI et savoir à tout moment où l'on en est dans un suivi. Cela renforce la vigilance de chacun dans la prise en charge (...), il m'arrive de tirer la sonnette d'alarme lorsque je ne vois pas d'activité dans le dossier ou de demander des explications lorsque je n'ai pas le rapport dans les délais, ou que j'ai connaissance d'un incident a posteriori sans qu'il y ait eu de rapport établi ». JAP

En outre, quelques magistrats interrogés témoignent du fait que la suppression des rapports semestriels les ont conduit à faire des demandes systématiques de rapports ponctuels. Cela semble s'expliquer par le fait que ces magistrats ne veulent pas perdre les informations des suivis qu'ils estiment leur échapper de plus en plus.

« Je ne peux pas me contenter d'un rapport au début de la mesure, puis d'un rapport annuel le cas échéant et de quelques lignes lorsque la mesure se termine. J'ai besoin d'un minimum d'information pour savoir comment la situation évolue et pour prendre les décisions adéquates. Même si les rapports semestriels ont disparus, je demande au conseillers de me faire des rapports intermédiaires surtout pour les dossiers les plus lourds ». JAP

« Pour tout dire, je me suis sentie dépossédée de l'information quand les rapports semestriels ont été supprimés. Pour ne pas prendre mes décisions à l'aveugle, je demande maintenant aux CPIP de me faire des rapports ponctuels pour les mesures les plus sensibles, comme les SSJ, les LC et les surveillances judiciaires ». JAP

Certains JAP nous ont même indiqué inscrire une telle demande dans leurs orientations générales comme le montre cet extrait que nous nous sommes procuré : *« les juges de l'application des peines souhaitent que des rapports soient rédigés régulièrement, sans que cela ne soit généré par la survenance d'un incident, mais au regard de la sensibilité des dossiers (...) ».* JAP

Les échanges entre JAP et CPIP se font surtout par la voie des canaux officiels, à savoir le logiciel APPI, le télécopieur, mais également de façon plus officieuse.

Les appels téléphoniques et transmissions de courriels semblent donner la possibilité au JAP d'obtenir des éléments plus subjectifs (ressentis, impressions, éléments non vérifiables...) qui ne peuvent figurer dans les rapports.

« Lorsque je lis les rapports, je lis aussi entre les lignes...Lorsque je pense que le conseiller en sait plus qu'il n'en écrit ou même lorsque j'hésite sur la décision à prendre, je l'appelle pour obtenir éventuellement d'autres éléments. J'ai aussi besoin d'avoir son ressenti, c'est important pour moi, même si je ne prends pas ma décision qu'au vu de ses déclarations ». JAP

Ainsi, pour conserver le même niveau d'information qu'ils détenaient auparavant ou encore pour contrôler le travail confié, la plupart des JAP interrogés nous indiquent se manifester directement auprès des CPIP, que ce soit de façon formelle ou informelle.

Une direction donnée au travail du service par le biais de la politique de cabinet

Les magistrats de l'application des peines établissent leur propre jurisprudence de cabinet, c'est à dire qu'ils superposent aux textes législatifs et réglementaires, leurs propres règles pour se définir une ligne de conduite et guider leur processus décisionnel afin de garantir l'égalité des justiciables.

« Ici, l'ensemble des JAP s'est mis d'accord pour ne pas accorder d'aménagement de peine recherche d'emploi en milieu fermé. Je sais parfaitement que c'est prévu par la loi, mais il s'agit de notre politique. Il ne sert à rien de remettre dehors des personnes sans ressources pour les replacer dans les conditions les ayant conduit à commettre des infractions ». JAP

Cette jurisprudence de cabinet sert d'étalon pour le JAP, mais aussi indirectement pour les CPIP qui tentent parfois d'en concilier le respect avec la politique de service définie par l'encadrement. Toutefois, dans certains cas, les CPIP peuvent se retrouver soumis à des injonctions contradictoires.

« D'un côté, la direction nous incite à proposer plus d'aménagements de peine, et d'un autre côté, on sait que les JAP refusent de prononcer des PSE ou des SL recherche d'emploi, on se contente donc de proposer des aménagements classiques, personne n'a envie travailler pour rien ». CPIP

La politique de cabinet que le JAP élabore guide indirectement le travail des CPIP qui n'oublie pas pour la plupart que le magistrat reste le principal décisionnaire des dossiers dont ils ont la charge.

De l'interventionnisme dans la détermination des modalités de prise en charge à la tentative de codification des pratiques professionnelles

Il ressort également des entretiens menés, une tendance de quelques JAP à interférer dans la détermination par les CPIP des modalités de prise en charge des PPSMJ. Quelques-uns le font de manière formelle, notamment par le biais d'observations au premier rapport d'évaluation, en fixant des axes ou objectifs de travail.

« Lorsque je fais une proposition de suivi ou un rapport annuel et que le cadre la valide sur APPI, il arrive que le JAP donne pour instruction, dans la case observations, de travailler plus sur les faits, sur la place de la victime ou sur l'accompagnement social de la personne ». CPIP

« Je me sens légitime à poser des axes de travail dès que je reçois les diagnostic, sinon c'est comme si je donnais au SPIP un total blanc seing ». JAP

D'autres semblent profiter de contacts informels pour glisser aux CPIP des instructions particulières, parfois même à la limite de leur champ de compétence, ou pour leur demander d'exécuter certaines tâches qui ne relèvent pas toujours de leur mission.

« Parfois la JAP a des demandes qui sortent de nos prérogatives, elle m'a déjà appelé, par exemple, pour me demander d'entendre la compagne d'un mari violent. Là on est plus dans le mandant qui nous est confié, même si j'en conviens, c'est intéressant pour le suivi ». CPIP

« J'ai l'impression qu'elle nous prend pour une annexe de son greffe parfois, on continue de pré-remplir les ordonnances d'affectation de TIG (Travail d'intérêt général) pour lui faire gagner du temps mais nous aussi notre charge de travail est importante ».

« Pour favoriser des décisions hors débat qui lui prennent moins de temps, la JAP nous demande de recueillir l'assentiment de la personne pour un ajout d'obligation ou une prolongation de délai pour les SME. Cela nous place dans une situation totalement inconfortable et peut compromettre la suite du suivi ». CPIP

L'interventionnisme de certains JAP peut aller jusqu'à la suggestion aux CPIP d'outils de travail.

« La JAP nous a proposé d'utiliser des trames qu'elle avait créées dans le cadre des propositions d'aménagement de peine sous prétexte que les documents reprenaient l'ensemble des items nécessaires à sa décision et que cela pouvait nous éviter des oublis. Elle n'a pas consulté ni l'équipe, ni notre hiérarchie préalablement ». CPIP 3

Ces entretiens font apparaître le fait que ces JAP, qui tentent de codifier les pratiques professionnelles des CPIP, le font surtout dans les services où la politique de la direction n'est pas axée sur une harmonisation de celles-ci.

« J'ai créé des trames que j'ai proposé aux CPIP car il n'y avait rien de mis en place au niveau de la direction pour standardiser les pratiques, et cela devenait compliqué de travailler à partir de rapports différents avec des informations parcellaires ». JAP

La redéfinition des missions de chaque acteur ne semblent donc pas freiner certains JAP dans leur volonté d'imposer leur autorité. Comme le souligne C. Mouhanna, *« on peut même se demander si le fait de ne pas à avoir à gérer les CIP et leurs contrainte matérielle n'a pas, contre toute attente, accru le pouvoir des JAP sur ces services »*⁷².

Par les stratégies qu'ils déploient, on note une tendance des JAP à vouloir conserver au maximum la main sur l'exécution des mesures pour rester des magistrats du suivi et les principaux décisionnaires de l'organisation. De l'avis d'une universitaire ayant conduit de récentes recherches sur les pratiques des magistrats de l'application des peines, *« les juges présentent le syndrome du 20h, ils ont la crainte qu'un fait divers puisse révéler un oubli ou un quelconque manquement qui pourrait engager leur responsabilité ».*

1.2 Dans le sens CPIP/JAP : la tentative d'influer sur les décisions au nom de l'expertise

Avec la nouvelle organisation des SPIP, ce n'est plus un lien hiérarchique mais un lien fonctionnel qui unit les CPIP au JAP. Pourtant, il ressort des entretiens menés que certains CPIP souhaitent également conserver ce lien direct avec le magistrat, dont le pouvoir décisionnaire peut leur permettre de maîtriser la relation avec la PPSMJ, mais aussi de valoriser leur savoir-faire, et même d'en obtenir une reconnaissance formelle.

⁷² Mouhanna C., *La coordination des politiques judiciaires et pénitentiaires : Une analyse des relations entre monde judiciaire et administration pénitentiaire*, op. cit., p 120.

Toutefois, nombreux sont ceux qui nous ont indiqué faire appel à leur direction lorsque les demandes du JAP sont excessives ou en trop grande contradiction avec la politique de leur service.

Une volonté de maintenir un lien privilégié pour tenter d'influer sur les décisions

Les CPIP sont soumis à une double autorité, l'une administrative exercée par leur hiérarchie, l'autre judiciaire en provenance principalement du JAP. Selon les professionnels des jeux variables s'instaurent. Certains CPIP s'inscrivent dans une logique administrative, en suivant les directives de l'encadrement alors que d'autres, et notamment les plus anciens ayant connu la subordination au JAP, préfèrent coopérer plus étroitement avec le JAP et sollicitent de ce dernier des consignes de travail ou des conseils juridiques sur des cas particuliers.

« Lorsque j'ai un doute sur le contenu à donner à mon suivi, sur l'aménagement de peine à travailler, ou que j'ai un problème particulier avec le probationnaire, je préfère appeler le magistrat pour prendre la température, car au final c'est lui qui décide ». CPIP

Quelques CPIP semblent même prévenir les attentes du magistrat, quitte à s'autocensurer et à occulter les directives de leur hiérarchie.

« Malgré les incitations de la hiérarchie, je ne propose pas de PSAP (Procédure Simplifiée d'Aménagement de Peine), puisque je sais que le JAP est contre, je n'ai pas envie de travailler un projet pour rien avec la personne, pour obtenir à la fin un rejet que je devrais lui expliquer ». CPIP

De façon générale, les professionnels interrogés témoignent d'une volonté de satisfaire globalement le magistrat car ils savent que c'est de lui que dépendra toute décision relative au dossier dont ils ont la charge⁷³.

Il est intéressant de souligner que les informations que les CPIP fournissent au JAP, à sa demande ou de leur propre initiative⁷⁴, sont retransmises pour la plupart des CPIP interrogés en fonction de l'idée qu'ils se font du juge en charge du dossier et de la décision qu'ils pensent que ce dernier prendra.

⁷³ *Ibid.*, p 78.

⁷⁴ Article D575 du code de procédure pénale.

« *Le JAP est assez sévère ici, je ne lui remonte que les incidents pour lesquels j'estime qu'un recadrage de sa part, voire une révocation est nécessaire. Sinon, j'essaie de gérer moi même car le lien de confiance avec la PPSMJ peut être vite rompu* ». CPIP

Toutefois, les professionnels sollicités témoignent être en attente d'une réactivité du JAP lorsqu'ils l'informent d'un incident, et notamment que celui-ci utilise son pouvoir de sanction en l'absence de collaboration de la PPSMJ. En effet, l'analyse des pratiques des CPIP fait apparaître le fait que ceux-ci maîtrisent, dans de nombreux cas, la relation avec la PPSMJ en faisant planer l'ombre du pouvoir de sanction du magistrat, puisque seul ce dernier a la possibilité de sanctionner le comportement inadapté de la PPSMJ, que ce soit par un rappel des obligations, une révocation ou encore une décision de rejet. Mais pour que la déférence craintive du magistrat soit efficace, le CPIP a besoin de se sentir soutenu par ce dernier et de lire dans ses décisions les conséquences de son travail.

« *Lorsque j'informe le JAP d'un incident en vue d'une révocation et qu'il ne le fait pas, c'est très difficile ensuite de rester crédible et de motiver la PPSMJ pour le reste du suivi* ». CPIP

On note une tendance des CPIP à vouloir satisfaire aux mieux les attentes et demandes du magistrat tout en voulant guider sa décision par le biais des informations qu'ils lui transmettent. Ils savent que les décisions conditionnent le déroulement du suivi dont ils ont la charge.

Le souhait d'une reconnaissance de la qualité expertale de leurs écrits

Le développement des écrits permet la transparence, la traçabilité des procédures et le respect des droits des PPSMJ mais participent également à la visibilité et à la reconnaissance du savoir-faire des CPIP. Pour ces derniers, et cela est d'autant plus vrai pour les jeunes professionnels qui souvent disposent d'une formation juridique, « *le rapport à l'écrit est devenu un rapport au droit qui se fait sur le mode de l'acculturation aux pratiques des juges*⁷⁵ ».

75 Bouagga Y., « Le métier de conseiller d'insertion et de probation : Dans les coulisses de l'Etat pénal ? », *Sociologie du travail*, 54, 2012, p 317-337.

Par ce phénomène de judiciarisation, les études menées sur cette profession font apparaître que ces professionnels cherchent à s'inscrire non plus dans le champ social mais dans celui de la justice, et ce parce qu'il souhaitent gagner «en crédit» auprès des magistrats et obtenir de la reconnaissance.

Toutefois, il semble que la mise en avant de ce savoir-faire ne s'accompagne pas pour autant d'un partage de responsabilité avec le JAP. Au contraire, ces écrits sont vécus, d'après les témoignages recueillis, comme une garantie dans la mesure où le fait de consigner leurs interventions permet aux CPIP de se prémunir et de laisser le JAP endosser seul la responsabilité des décisions qu'il prend quant aux orientations du suivi. Cela est confirmé par l'étude de C. Mouhanna qui indique que, « *pour le CIP, passer par l'écrit lui assure une protection, surtout lorsque se présente un suivi difficile ou risqué. En cas de problème, il peut prouver que la personne est suivie ou que le suivi est fait dans les règles* »⁷⁶.

Il est à noter que les CPIP n'utilisent les écrits que lorsqu'ils souhaitent formaliser la transmission d'informations, dans les autres cas, la plupart contactent le JAP de façon informelle, notamment lorsqu'ils ne souhaitent pas que les éléments apparaissent sur le logiciel mais qu'ils estiment ceux-ci suffisamment importants pour que le magistrat en ait connaissance pour prendre sa décision.

« Je ne note pas tous les éléments dans APPI, tout ce qui relève d'éléments subjectifs ou que je n'ai pu vérifier, ou obtenus de façon détournée c'est à dire par la famille, par un autre suivi, je contacte directement le JAP ». CPIP

Avec ces écrits professionnels, on observe une tendance des CPIP à vouloir mettre en lumière leur expertise. Des entretiens réalisés, il semble que certains aimeraient que leurs rapports puissent effectivement participer au fondement de la décision du JAP, décision qu'ils peuvent d'ailleurs vivre comme une reconnaissance ou un désaveu de leurs compétences.

« Lorsque la JAP prononce un aménagement de peine, je suis encore plus satisfaite de mon travail » CPIP

⁷⁶ Mouhanna C., *La coordination des politiques judiciaires et pénitentiaires : Une analyse des relations entre monde judiciaire et administration pénitentiaire*, op. Cit., p 138.

« Les conseillers ont dû mal à comprendre et à accepter que lorsque je prends une décision, je ne le fais pas au vu de leur rapport uniquement, et que parfois je peux prendre une décision non conforme à leurs attentes. Je dois prendre en compte d'autres facteurs que la prévention de la récidive, comme l'intérêt de la société avec les réquisitions du Procureur, la volonté et la protection de la victime. Il me faut prendre de la hauteur ». JAP

La recherche de la protection de l'encadrement en cas de difficulté

Des études menées font apparaître une tendance chez les CPIP à se retrancher derrière leur hiérarchie lorsqu'ils doivent opposer un refus aux demandes du JAP ⁷⁷. Les cas qui nous ont été relatés, et qui confirment cette tendance, concernent des situations dans lesquelles les magistrats avaient émis des demandes que les CPIP estimaient hors de leur champ de compétence ou en contradiction avec la politique du service.

« Une fois, je suis allée voir le cadre pour l'informer d'une situation et lui demander d'intervenir auprès de la JAP, car elle voulait que je procède à une visite à domicile alors qu'il avait été convenu avec notre direction que ce n'était plus possible pour des questions de sécurité ». CPIP

Ce refuge hiérarchique semble être un moyen pour les CPIP de préserver leurs positions tout en évitant un conflit direct avec le JAP qui pourrait engendrer des difficultés dans la suite de leurs interactions. Mais il semble que certains CPIP puissent être tentés parfois de jouer sur les deux tableaux pour tirer profit des règles.

« Il m'arrive de faire des choses à la demande du JAP pour lui rendre service alors que cela ne relève pas de mes attributions. Mais cela me permet de bénéficier en retour d'un peu de souplesse de sa part sur d'autres choses ». CPIP

C. Mouhanna met en lumière ce jeu subtil dans son étude lorsqu'il écrit *« S'ils (les CPIP) veulent refuser un travail supplémentaire, ils invoqueront celles-ci (les règles) et renverront le JAP vers leur hiérarchie. Si, au contraire, ils acceptent certaines demandes, ils feront comprendre au JAP qu'il s'agit là d'une faveur de leur part, et agiront informellement. Dans les deux cas, ils tirent parti de la situation pour maintenir de bons échanges avec le JAP »*⁷⁸.

⁷⁷ *Ibid.*, p 135.

⁷⁸ *Ibid.*, p 165.

Des entretiens réalisés, il semble que la principale difficulté pour les CPIP soit de trouver la « *bonne distance* »⁷⁹ par rapport au JAP, ni trop loin pour pouvoir guider sa main, ni trop près pour pouvoir résister aux demandes qu'ils estiment injustifiées. Ces professionnels semblent vouloir valoriser leur expertise, pour ne pas se retrouver cantonner à des tâches d'exécution du mandat judiciaire.

Section : 2 Les stratégies développées dans la relation DPIP/JAP

Les modifications structurelles de l'organisation, suite à l'autonomisation des SPIP, ont conduit certains JAP à développer des stratégies de contournement de l'encadrement de ces services. Il semble que ces magistrats procèdent de la sorte surtout pour ce qui relève du domaine de mission commun identifié plus haut. Certains DPIP déploient, en retour, des manœuvres destinées à démontrer leur légitimité et à faire reconnaître leur fonction sinon par le JAP, par l'autorité judiciaire dans son ensemble.

2.1 Dans le sens JAP/DPIP : La tentative de restreindre l'encadrement à un rôle administratif

Nostalgiques, d'une époque où ils étaient les principaux référents des conseillers, certains JAP critiquent cette récente mise à l'écart, due à l'arrivée des cadres, alors qu'ils sont soumis à une forme de dépendance par rapport à leur travail.

Dans un soucis constant de rester des magistrats du suivi, il semble que ceux-ci cherchent à conserver un lien direct avec les CPIP pour être informés et contrôler leur travail, au détriment des DPIP dont ils ont du mal à appréhender le rôle. Ainsi, les entretiens réalisés font apparaître la réticence de certains magistrats à partager une partie de leurs prérogatives relatives à l'exécution de la peine avec ce fonctionnaire. Ces échanges soulignent également le fait que certains JAP puissent intervenir en contradiction avec les projets de service menés par les DPIP et même parfois s'inviter dans le fonctionnement de son réseau partenarial.

⁷⁹ *Ibid*, p 166.

Le contournement du DPIP dans ses fonctions pénales

Il y a chez certains JAP une volonté forte de maintenir un lien direct avec les CPIP qui se traduit vis à vis de l'encadrement par des manœuvres d'évitement. Si comme l'exprime la quasi-totalité des professionnels sollicités, il est préférable pour des questions de fluidité et de risque de déperdition de l'information, que les JAP prennent contact directement auprès des CPIP lorsqu'ils souhaitent avoir des informations complémentaires sur un suivi, il appert des entretiens réalisés, que certains magistrats usent également de ces échanges directs pour redéfinir des pratiques professionnelles ou régler d'éventuelles difficultés dans le cadre du déroulement des suivis. Il semble que les JAP qui procèdent de la sorte ne contactent la direction du service que lorsqu'ils ne parviennent plus à régler la difficulté au niveau du conseiller, c'est à dire en dernier ressort.

« Lorsqu'il y a une difficulté dans une prise en charge, j'appelle le conseiller pour avoir ses explications. Généralement, j'essaie de régler le problème à son niveau sans passer par le directeur qui de toute façon ne pourra pas plus me renseigner. Je ne passe au niveau supérieur que lorsque c'est indispensable » JAP

« Une fois, un CPIP m'a alerté qu'il était convoqué chez le JAP par rapport aux propos tenus par la PPSMJ sur le déroulement de son suivi, je n'avais même pas été mis au courant de cette difficulté par le magistrat ». DPIP

Par contre, il ressort des entretiens menés que les JAP font plus facilement appel directement au DPIP en sa qualité de gestionnaire, notamment pour obtenir des statistiques sur l'activité du service, pour demander des modifications dans l'organisation du service ou pour toute formalité administrative.

« Le cadre, pour moi, il fait un peu un travail similaire à celui des directeurs de greffe que nous avons dans les tribunaux ». JAP

« J'ai très peu d'échanges avec le directeur d'antenne, je le contacte surtout lorsque j'ai besoin de statistiques ou pour des formalités administratives, notamment l'habilitation des lieux TIG ou les conventions de placements extérieurs, sinon j'ai principalement des relations avec les CPIP ». JAP

Toutefois, on note que la possibilité donnée au JAP de déléguer compétence au DFSPIP pour modifier les horaires et lieu de présence de la PPSMJ dans le cadre des aménagements de peine sous écrou, permet un rapprochement de ces deux acteurs. Mais des entretiens et constatations réalisées, il apparaît que cette délégation soit moins guidée par la reconnaissance d'une compétence de l'encadrement dans le domaine de mission commun que par la nécessité pour les magistrats de se décharger de tâches chronophages s'amplifiant. De plus, cette délégation semble, par endroit, être restreinte à son maximum de façon à limiter toute possibilité d'appréciation du DPIP quant à l'octroi ou non de la modification sollicitée.

« Je délègue systématiquement compétence au DFSPIP dans mes décisions, pour procéder aux modifications horaires, mais nous avons convenu des conditions au moment de la mise en place de ce dispositif. Cette modification ne doit concerner que des modifications horaires inférieures à trois heures et pour des raisons professionnelles ou médicales uniquement. Pour le reste, c'est moi qui décide ». JAP
« Je ne considère pas cette délégation de compétence comme une avancée pour la profession. On n'a pas de pouvoir d'appréciation, soit la personne rentre dans les critères fixés par le juge, soit elle n'y rentre pas, et si elle y rentre je ne vois pas pourquoi j'opposerai un refus. Cela permet surtout de décharger le JAP et son service d'une lourdeur administrative. D'ailleurs, parfois bien que l'on soit hors des critères que lui-même a décidé, il m'appelle pour que je procède au changement horaire car cela lui évite de prendre une ordonnance, de courir la faire viser par le parquet et de la donner à son service pour notification au risque qu'elle soit portée à la connaissance de la personne et du pôle centralisateur trop tardivement ». DPIP

L'immixtion dans le choix des outils et des modes de prises en charge opéré par la direction

Certains DPIP témoignent de l'interventionnisme des JAP dans leur champ de compétence, qui peut parfois mettre à mal des projets de service.

Quelques cadres citent pour exemple, la mise en place du diagnostic à visée criminologique (DAVC)⁸⁰ dans leur service.

⁸⁰ Circulaire DAP JUSK1140051C du 08 novembre 2011 relative au diagnostic à visée criminologique.

« On nous a demandé de mettre en place le DAVC dans les services. Les personnels s'y sont montrés hostiles pour différentes raisons. Ils ont reçu le soutien de certains JAP qui eux réagissaient surtout parce qu'il n'avaient pas été associés par l'administration pénitentiaire à la construction et au déploiement de ce nouvel outil, cela a contribué à renforcer les tensions entre l'encadrement et le personnel et à mettre en échec le projet de service destiné promouvoir cet outil d'évaluation ». DFSP

D'autres font un constat similaire en ce qui concerne la différenciation des suivis.

« Lorsque j'ai décidé d'harmoniser les pratiques des conseillers avec les suivis différenciés, je n'ai pas consulté les magistrats car j'estimais que cela relevait de mon champ de compétence. Ceux-ci ont vite manifesté leur mécontentement au motif que cela allait à l'encontre du principe d'individualisation. Ils ont entraîné dans leur sillage les conseillers qui eux avaient l'impression eux de perdre une part de leur appréciation et donc de leur autonomie. Ils avaient des raisons différentes de s'opposer mais ont fait bloc contre la direction ». DSP

Une JAP nous indique se tourner plutôt vers ses collègues pour tenter de bloquer la politique de service du SPIP qui ne la satisfaisait pas.

« La direction du SPIP a décidé de mettre en place ce qu'on appelle les suivis administratifs pour les SME qui ne comporte que l'obligation particulière d'indemniser les parties civiles. Je ne suis pas d'accord avec ce mode de suivi même si j'ai conscience que le but est d'amoindrir la charge de travail des conseillers actuellement débordés. Pour moi, le manque de personnel n'a pas à interférer dans les prises en charge. J'ai décidé d'intervenir en amont, et j'ai demandé à mes collègues qui siègent en audience correctionnelle lorsque je n'y suis pas, d'adjoindre aux SME assortis de cette obligation, une autre obligation, même superflue comme l'obligation de fixer sa résidence, de façon à déroger au critère du suivi administratif ». JAP

La résistance pour maintenir des liens directs avec les partenaires

En raison du mandat qui les lie, le DSP est, vis à vis du JAP, dans une obligation de transparence concernant le partenariat qu'il développe. Cela peut profiter à certains JAP qui pour ne pas se sentir exclus *« s'invitent dans le fonctionnement partenarial⁸¹ »*.

⁸¹ Mouhanna C., *La coordination des politiques judiciaires et pénitentiaires : Une analyse des relations entre monde judiciaire et administration pénitentiaire, op. cit.*, p 124.

« J'ai l'impression que l'administration pénitentiaire essaie de nous maintenir à distance des partenaires, qu'elle se réserve ce pré-carré. Il y a d'ailleurs des endroits où il est expressément indiqué dans les conventions de placement qu'en cas d'incident il n'y a pas lieu de prévenir le magistrat mais le SPIP. C'est incroyable, c'est quand même nous qui donnons mandat au SPIP, nous avons le droit d'être informés ». JAP

Il ressort des entretiens menés, une tendance des JAP à vouloir participer au développement du partenariat. Ainsi, certains JAP nous indiquent essayer de rencontrer les partenaires ou tenter de participer à certaines réunions organisées par le SPIP.

« Je n'avais connaissance des partenaires que de ce que le SPIP voulait bien m'en dire alors j'ai pris la décision avec ma collègue de les rencontrer, on fait a fait la tournée des partenaires médicaux, on leur a précisé notre politique, nos attentes ». JAP

« J'aime bien être informé des réunions entre le SPIP et les partenaires, lorsque j'ai le temps, je m'y rends. Cela permet de me faire connaître, de rencontrer le partenaire et d'échanger avec lui. Je leur indique toujours qu'ils ne doivent pas hésiter à prendre contact avec moi en cas de difficulté ». JAP

Certains DPIP essaient de conserver les relations partenariales sous leur boisseau pour éviter les interférences possibles d'une intervention de l'autorité judiciaire.

« Une fois la JAP a voulu bien faire. Nous l'avons invitée à une réunion concernant une action de formation en milieu fermé. Elle a proposé aux partenaires de venir à la CAP pour leur permettre de découvrir cette instance mais aussi pour les entendre en qualité d'experts sur les situations des personnes concernées. En voulant créer du lien et donner du sens à leur travail, elle les a placés dans une situation délicate et les CPIP présents se sont sentis dépossédés en partie de leurs prérogatives ». DPIP

La synthèse nationale des rapports d'activité annuels des SAP de 2011 confirme cette tendance et relève que *« des actions de réactivation des relations partenariats, de renouvellement de toutes les inscriptions et habilitations, voire de régularisation des habilitations et de prospection vers d'autres structures susceptibles de prendre en charge des personnes condamnées, sont menées avec par exemple la visite par les JAP des lieux de TIG actuels et potentiels⁸² ».*

82 Synthèse nationale des rapports d'activité des annuels des SAP de 2011, *op. cit.*, p 31.

Certains magistrats nous indiquent ne plus vouloir être dépendant du SPIP dans le choix des partenaires.

« Je ne veux pas être limité par le réseau partenarial du SPIP. Je démarche moi-même des lieux de TIG ». JAP

« J'avais demandé à la direction précédente du SPIP de développer des partenariats avec des structures de placement extérieur. Ne voyant rien venir, j'ai entrepris moi-même les démarches et je leur ai fourni le projet clé en main, si on peut dire ». JAP

On constate de ce qui précède, que certains magistrats continuent de fonctionner comme sous l'ancien système des CPAL où les chefs de projets de l'époque étaient présents pour les dégager de la gestion humaine et matérielle ainsi que des tâches chronophages extérieures à l'activité décisionnelle. Par ces manœuvres, ces JAP tentent de nier la redéfinition des missions conduite par le législateur ces dernières années les obligeant à œuvrer avec le DPIP.

2.2 Dans le sens DPIP/JAP : La quête d'affirmation

Il ressort des entretiens menés que nombreux DPIP s'attachent, dans l'exercice quotidien de leurs fonctions, à mettre un terme aux pratiques de certains JAP encore calquées sur le système dyarchique de la période des CPAL⁸³. Ils semblent vouloir mettre fin à l'omniprésence de ces JAP dans ce qu'ils estiment être les prérogatives du service en filtrant davantage les échanges directs avec les CPIP et en établissant une véritable politique de service incluant le parquet, nouvel interlocuteur des SPIP.

L'essai de filtration des échanges entre JAP et CPIP pour garantir une position de service

La plupart des DPIP interrogés témoigne de leur souhait de mettre un terme à la démultiplication du champ de légitimation du service.

⁸³ Garreau P., *Les relations JAP-SPIP : entre séparation, risques et potentialités, Mémoire DESS Droit de l'exécution des peines et droits de l'homme*, Université Bordeaux IV, Pau, ENAP, 2002.

Ceux-ci indiquent vouloir démontrer à l'autorité judiciaire qu'ils ne sont plus dans la position de leurs prédécesseurs de 1986⁸⁴ et que, s'ils sont, certes, toujours responsables de l'organisation et du fonctionnement administratifs des services, ils ont également la charge de piloter et de coordonner le travail des équipes placées sous leur autorité. Et pour se faire, on note une tendance chez certains DPIIP à freiner les échanges informels entre JAP et CPIP qui pourraient selon eux mettre en difficulté le fonctionnement du service,

« Je tente de mettre fin aux sollicitations des JAP qui demandent aux CPIP davantage de rapports ponctuels. La volonté de la direction est de favoriser les entretiens et donc les suivis effectifs, plutôt que de cantonner les CPIP derrière leur ordinateur » DPIIP

ou encore la position du service, notamment lorsqu'il y a plusieurs JAP et que chacun interfère à sa façon sur le travail des conseillers pour imprimer sa politique. Ainsi, certains chefs d'antenne nous indiquent lors des entretiens demander aux CPIP de ne plus utiliser la forme papier ou la note partagée sur APPI pour les écrits professionnels à destination des JAP, mais se servir des trames soumises à validation sur APPI.

« Il y a eu un différent entre le JAP et un conseiller au sujet du contenu d'un écrit. Cela a été l'événement déclencheur. J'ai demandé au personnel, par la suite, de rédiger l'ensemble de leurs écrits sur APPI et de me les transmettre tous pour validation. Les télécopies ne sont plus utilisées, la note partagée en cas d'urgence uniquement. Tout ce qui engage le service passe désormais par le cadre, c'est une façon de contrôler le travail de l'équipe tout en la préservant, et c'est aussi l'occasion pour le cadre d'uniformiser les pratiques et donc d'asseoir une position de service ». DPIIP

On note, toutefois, le témoignage de certains cadres qui, à l'inverse, indiquent avoir pu mettre fin, grâce au JAP, aux pratiques de quelques CPIP qui choisissaient de transmettre leurs rapports sans validation pour passer sous silence d'éventuels manquements.

« La JAP m'a informé que certains CPIP lui envoyaient surtout des notes partagées lorsqu'ils étaient hors délai pour transmettre leur rapport. Nous avons convenu qu'elle me retourne par mail ceux-ci ». DPIIP

84 Décret n°86-442 du 14 mars 1986.

On note donc une tendance des cadres à vouloir réduire les échanges informels entre JAP et CPIP qui pourraient nuire à l'assise d'une politique de service.

L'élaboration et la mise en œuvre de politiques de service, une affirmation des prérogatives de pilotage et de direction

L'encadrement est chargé de définir et de mettre en œuvre une politique de prise en charge des PPSMJ⁸⁵. Il ressort des entretiens menés une réelle volonté des cadres de s'emparer de cette prérogative.

« La politique de service c'est la raison d'être de l'encadrement dans le service. Elle permet une lisibilité de notre action auprès de l'ensemble de nos partenaires ». DSPIP

« Il faut investir ce champ de compétence, c'est indispensable pour le service et pour notre reconnaissance en tant que cadre ». DPIP

Après identification des besoins, la politique de service est souvent élaborée par la direction, en concertation avec les équipes lorsque cela est possible, et ce afin de susciter au maximum leur adhésion. Puis, généralement la direction présente cette politique de service au JAP afin de faciliter la concertation.

« Il faut faire attention à ne pas établir une politique de service comme si le service vivait en autonomie. On travaille sous mandat judiciaire, il faut qu'il y ait un minimum d'adéquation avec la politique du JAP sinon cela devient contre-productif ». DPIP

Les cadres sollicités témoignent du fait que ces politiques sont pour eux un outil qui permet non seulement d'élaborer une prise en charge adaptée au public local et de donner une direction à suivre au personnel, mais aussi de parer le service contre d'éventuelles interventions du JAP dans son noyau de compétence.

« Lorsqu'il y a une véritable politique de service, les conseillers bénéficient d'un bornage. Mais surtout, les JAP sont moins tentés de guider notre action parce qu'il n'y pas d'espace vide ». DSPIP

Les cadres interrogés ont le sentiment de mettre en œuvre et d'incarner eux-même cette politique de service lorsqu'ils assistent aux débats contradictoires. A cette occasion, il est important de noter qu'ils représentent non seulement leur service, mais également l'administration pénitentiaire dans son ensemble.

⁸⁵ Circulaire DAP du 19 mars 2008 relative aux missions et méthodes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation

Le développement des relations avec le parquet, un nouvel interlocuteur moins imprévisible

L'encadrement des SPIP a été progressivement conduit à entretenir des relations directes avec le parquet, notamment dans le domaine post-sentenciel, avec le développement des surveillances électroniques de fin de peine (SEFIP)⁸⁶ et des procédures simplifiées d'aménagement de peine (PSAP)⁸⁷. Il ressort des entretiens réalisés que certains cadres voient dans ce nouvel interlocuteur un véritable allié dans la mise en place des consignes du ministère visant à développer les aménagements de peine.

« Avec le parquet, les relations sont plus simples qu'avec le JAP. Il y a moins d'imprévisibilité, il fonctionne comme une administration avec des directives d'en haut ». DPIIP

« Je pense que les cadres de SPIP et les parquetiers sont sur la même longueur d'ondes. Ils répondent aux attentes d'une hiérarchie dont la politique est orientée vers la gestion des flux, alors que les JAP, qui sont des magistrats indépendants, sont dans une démarche d'individualisation de la peine ». Universitaire

Certains DPIIP consultés indiquent que pour contrer des politiques de cabinet de JAP timide sur ce sujet, ils se tournent désormais vers les substituts en charge de l'exécution des peines et essaient de développer avec ces derniers des accords notamment en matière de SEFIP, lorsque la nature de l'établissement pénitentiaire le permet.

« Ici on fait des SEFIP à tour de bras pour désencombrer la maison d'arrêt. La rigidité du JAP est compensé par la souplesse du parquet ». DPIIP

Un DPIIP nous relate même qu'il lui est arrivé d'utiliser cette procédure pour des dossiers dans lesquels le JAP avait prononcé un rejet d'aménagement de peine.

D'autres vont plus loin dans cette réflexion et nous indiquent essayer de conserver dans leur giron les enquêtes rapides de personnalité⁸⁸ pour mettre en avant le savoir-faire de leur service en matière de proposition d'aménagement de peine « *ab initio* »⁸⁹.

⁸⁶ Article 723-28 et D 147-30-1 du code de procédure pénale.

⁸⁷ Article 723-19 et D 147-25 du code de procédure pénale.

⁸⁸ Article 41 et D 574 du code de procédure pénale.

⁸⁹ Article 132-25 du code pénal.

Ainsi, le cadre que nous avons consulté indiquait que les parquetiers saisissent le service, de toutes les convocations pouvant donner lieu au prononcé d'une peine d'emprisonnement, pour enquête, afin de favoriser les aménagements de peine dès la phase de jugement, et ce parce que l'établissement connaît déjà une surpopulation carcérale.

Cependant, on note que cette alliance connaît ses limites. Ainsi de l'ensemble des cadres interrogés, aucun n'indique avoir été en situation de ramener à exécution une SEFIP faute de réponse du parquet ou avoir reçu des instructions en ce sens concernant une PSAP pour laquelle le JAP n'aurait pas statué.

Par la mise en place de stratégies, chaque acteur s'efforce de contraindre les autres membres de l'organisation pour satisfaire ses propres exigences (stratégie offensive) ou pour protéger sa propre marge de liberté (stratégie défensive). Il tente ainsi d'augmenter ses gains et de limiter ses pertes au prix d'un échange pouvant mener parfois au conflit. Les auteurs de l'analyse stratégique appréhendent ces phénomènes de pouvoir à travers le concept de jeu⁹⁰. Pour ces derniers, le fonctionnement d'une organisation est le résultat d'une série de jeux auxquels participent les différents acteurs organisationnels compte tenu des exigences et des règles qui se jouent dans l'organisation⁹¹.

Ces stratégies sont fonction des objectifs des acteurs qui sont toujours un compromis entre leurs propres buts et ceux de l'organisation. Elles démontrent surtout que les individus au sein d'une organisation poursuivent des objectifs qui ne coïncident jamais exactement, que chacun a sa vision de ce qui est nécessaire pour assurer le fonctionnement de l'ensemble. Aussi, la recherche du pouvoir ne se manifeste que par sa mise en œuvre dans une relation qui lie deux ou plusieurs acteurs dépendants les uns des autres dans l'accomplissement d'un objectif commun qui conditionne leurs objectifs personnels.

90 Foudriat M., *Sociologie des organisations*, Broché, Pearson Education, 3ème éditions, 2011.

91 Friedberg E., *Le pouvoir et la règle : Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil, 1997

Partie : 3 Le DPIIP, clé de voûte d'une action collective négociée et organisée

Pour passer des jeux et stratégies individuelles à une action collective efficace et structurée, à l'intérieur des zones d'incertitude identifiées, l'organisation doit négocier et créer des règles qui vont lui permettre de se réguler. Le DPIIP dispose d'un positionnement idéal pour impulser cette régulation nécessaire à la stabilisation l'édifice, à condition pour lui de se construire une place en adéquation avec son statut par rapport au JAP. Grâce à cette position nodale, le cadre est en capacité de conduire l'ensemble des acteurs sur le chemin de la coopération afin de dépasser des logiques structurelles parfois contradictoires et des intérêts divergents, tout en facilitant la concertation et la contractualisation des relations.

Chapitre : 1 La régulation conjointe, un ancrage pour le DPIIP et une garantie de stabilité pour l'organisation

Dire que le positionnement du DPIIP résulte de celui adopté par le JAP⁹², ne nous paraît pas retranscrire la réalité. Au contraire, l'identité professionnelle de ce cadre étant en construction, son positionnement actuel ne cesse de se modifier par les stratégies qu'il met, lui aussi, en œuvre en fonction des enjeux qui se jouent. Ce mouvement participe à l'instabilité de l'organisation et à l'insécurité de ses acteurs. Pourtant, avec cette position d'interface, l'encadrement peut, s'il le souhaite, se positionner en régulateur des relations entre le service et le magistrat mandant.

Section : 1 L'inconstance d'un positionnement participant à la fragilité de l'équilibre organisationnel

Des entretiens menés, il ressort que le positionnement de l'encadrement par rapport au JAP est principalement contextuel.

92 Mouhanna C., *La coordination des politiques judiciaires et pénitentiaires : Une analyse des relations entre monde judiciaire et administration pénitentiaire*, op. cit.

Le DPIIP n'accepte de mobiliser ses ressources et d'affronter les risques inhérents à toute relation de pouvoir avec le JAP qu'à condition de trouver dans l'organisation, les enjeux suffisamment pertinents au regard de ses atouts et de ses propres objectifs, et suffisamment importants pour justifier une mobilisation de sa part⁹³. A cela, s'ajoute une construction identitaire en cours qui mobilise chez le cadre une tension pour intégrer les changements pour lui mais aussi dans le regard des autres⁹⁴. Suivant les situations, et le résultat prévisible du rapport de force, le DPIIP se positionne sous la tutelle ou en qualité de partenaire du JAP. L'organisation qui en résulte est un « *construit humain* », en perpétuel mouvement et en recherche constante d'ajustements nécessaires⁹⁵ au maintien de son équilibre.

1.1 Les deux positionnements types en période de construction identitaire

On peut identifier deux grands positionnements types chez les DPIIP, qui se déclinent bien évidemment dans toutes leurs nuances sur le terrain et se modifient en fonction des situations.

Le DPIIP sous la tutelle du JAP

Quelques DPIIP nous indiquent, lors des entretiens menés, continuer à vivre leurs fonctions comme leurs prédécesseurs, les directeurs de probation⁹⁶ au temps des CPAL. Pour rappel, en 1986, ces cadres étaient responsables de l'organisation, de la gestion du personnel, de l'animation du service, des liaisons extérieures, de la désignation des agents pour la prise en charge des mesures, du contrôle sur leur effectivité et du rapport annuel⁹⁷. Leurs compétences étaient donc d'ordre administratif et organisationnel, de conseil technique, de contrôle interne et de représentation externe. Il s'agissait de prérogatives dont la nature se rattache au mode général de direction de tout service public. Ils œuvraient sous l'autorité du JAP qui leur donnait les directives générales relatives au fonctionnement du service et à l'exécution des missions confiées et contrôlait l'activité des comités.

93 Bernoux P., *La sociologie des organisations, Initiation théorique suivie de douze cas pratiques*, Point, Seuil, 2009

94 Sainsaulieu R., *L'identité au travail*, Paris, Presses de Sciences po, 1993

95 Amblard H., Bernoux P., Herreros G., *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Paris, Seuil 1996

96 Décret n°86-462 du 14 mars 1986

97 Staechele F., *La pratique de l'application des peines*, Paris, Litec, 1995.

En maintenant ce positionnement sous la tutelle du JAP, ces DPIP nous indiquent vouloir maintenir des relations pacifiées avec ce magistrat.

« Je ne croise pas le fer avec le magistrat. A à mon sens, le conflit n'a pas lieu d'être puisque nous travaillons sous mandat. Ce qui compte ce n'est pas qui fait quoi mais à quel résultat on parvient ». DPIP

Ils estiment qu'imposer en force leurs prérogatives pourrait cristalliser les positions, voir engendrer un conflit aux conséquences destructrices.

« Avec les magistrats que nous avons, si j'applique les textes à la lettre, nous risquons un affrontement dont les CPIP seraient les principaux otages ». DPIP

De plus, certains avouent que cette position de subordonné leur offre parfois le confort d'une absence de responsabilité notamment lorsque les décisions pénales sont prises par le magistrat.

« Quand elle prend des décisions concernant les modalités de prise en charge, elle en prend aussi la responsabilité. Si elle veut porter seule le fardeau, tant mieux ». DPIP

D'autres avouent profiter d'être sous le joug du magistrat pour bloquer des sollicitations de leur hiérarchie quant à la mise en place de programmes⁹⁸ ou au contraire pour faire porter des demandes de moyens supplémentaires. Considérant que la voix du JAP est toujours plus entendue que la leur, même au sein de leur administration, ils choisissent un positionnement en retrait pour mieux instrumentaliser la relation et parvenir à leurs fins.

« C'est aussi une façon de prendre le pouvoir pour moi. Je vais vous donner un exemple, il n'y avait plus de crédit au niveau interrégional pour financer une préparation à la sortie malgré mon insistance à maintenir l'action. Le JAP qui a toujours été associé à la mise en place des programmes a fait part de cette difficulté lors du conseil d'évaluation, en indiquant les répercussions que cela pouvait avoir sur le prononcé des aménagements de peine. Les crédits ont été rapidement rétablis ». DPIP

98 Circulaire DAP du 19 mars 2008 relative aux missions et méthodes d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation qui distingue les programmes d'insertion et les programmes de prévention de la récidive.

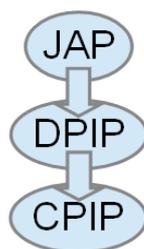
« Étant donné la charge de travail des conseillers, notre politique est celle du suivi individuel, il n'y a pas de PPR (programmes de prévention de la récidive), la DISP n'insiste pas car le magistrat a indiqué qu'il n'y était pas favorable. A mon avis, les choses auraient pu être différentes si le magistrat n'avait pas appuyé notre choix ».

DPIP

Un tel positionnement pose deux problèmes majeures pour l'organisation. D'une part en s'écartant des missions fixées par son statut, le DPIP n'apparaît plus comme un échelon de la hiérarchie permettant de décliner la politique de son administration. D'autre part, par ces différentes postures, le DPIP place les CPIP dans une grande incertitude quant à leur propre positionnement et identité professionnelle, ce qui peut être générateur d'autant plus de tensions dans leur relation.

« Parfois, on aimerait avoir un cadre moins consensuel avec le magistrat, qui impose ses choix surtout lorsqu'il est dans son droit. Nous on ne sait pas sur quel pied danser(...) ». CPIP

Le positionnement sous tutelle (Schéma n°5)



Le DPIP, partenaire du JAP

Au fil du temps, encouragés par leur administration, la plupart des cadres interrogés nous indique avoir investi, dans la mesure du possible, les prérogatives de leur statut actuel⁹⁹. Ils nous disent batailler pour s'émanciper de la tutelle de certains JAP, pour élaborer et mettre en œuvre des projets de service, déclinaisons locales des orientations de leur administration, et se positionner ainsi en véritable relais de la politique établie à l'échelon supérieur.

⁹⁹ Décret n° 2010-1640 du 23 décembre 2010 portant statut particulier du corps des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation.

« Pour moi, le DPIIP doit investir son métier en tant que collaborateur du JAP, il ne faut pas qu'il laisse au magistrat le soin de déterminer le contenu de sa fonction. C'est un fonctionnaire au service de l'administration pénitentiaire ». DPIIP

Ces DPIIP nous indiquent participer à l'élaboration de la politique de service qu'ils animent au sein de leurs antennes. En donnant ainsi la direction à leurs équipes, ils nous disent vouloir éviter les ingérences éventuelles du magistrat dans leur champ de compétence. Toutefois, ils précisent devoir veiller à ce que cette politique de service s'accorde avec la politique de cabinet du JAP, pour ne pas placer les CPIIP dans des situations intenables.

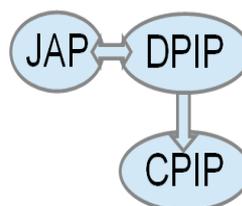
« Il faut travailler dans le respect des compétences de chacun, pour parvenir ensemble à une finalité commune : la prévention de la récidive ». DPIIP

Les professionnels interrogés témoignent ainsi du fait qu'un tel positionnement leur permet de se placer en interlocuteur privilégié du JAP, et de devenir le passage obligé des demandes et réclamations de ce dernier, ce qui leur permet d'autant plus d'évaluer et de contrôler l'activité de leurs collaborateurs.

« Pour ce qui relève des dossiers, le JAP contactent directement les CPIIP, pour le reste ou en cas de difficulté, je dirige mon antenne comme le magistrat dirige son service et on se contacte en cas de problème ». DPIIP

Ce positionnement du DPIIP, dénué de tout lien hiérarchique avec le JAP, correspond certes à son statut mais n'est pas semble t-il sans générer parfois quelques conflits de pouvoirs.

Le positionnement de collaborateur (Schéma n°6)



Le positionnement du DPIIP est surtout lié à sa construction identitaire, identité qu'il se forge pour lui mais également pour les autres membres de l'organisation¹⁰⁰.

100 Sainsaulieu R., *L'identité au travail, op.cit.*

Les entretiens menés mettent en exergue le fait que de nombreux cadres ont des difficultés à habiter la fonction. Certains vivent parfois un conflit interne entre cette position de cadre et la position antérieure de CPIP. La plupart s'interroge sur la gestion de logiques éloignées (entre le champ de l'intervention directe et celui du stratégique), et sur l'étendue de leurs responsabilités. Bref, certains DPIP doutent quelque fois de leur légitimité à agir en tant que cadre.

Les DPIP consultés disent, pour la plupart, se sentir isolés, la difficulté provenant du fait qu'ils ne constituent pas un collectif homogène de part la manière dont ils se situent par rapport aux logiques managériales. Certains se considèrent comme partie intégrante de l'équipe dont ils ont la charge et se positionne sous le joug du JAP, d'autres plus nombreux s'estiment plutôt comme des relais d'une direction qui attend d'eux qu'ils soient porteurs de rationalisation de l'activité et se conduisent comme des partenaires de l'autorité judiciaire.

Entre subordination et concurrence, les relations que les DPIP entretiennent avec les JAP limitent la possibilité d'une complémentarité de leurs rôles, constamment renégociés localement et en fonction des situations. Ces relations participent à la construction mais surtout à la fragilité de l'organisation du fait de leur instabilité.

1.2 Le résultat d'une organisation instable et insécurisante

Les interactions entre les acteurs sont complexes, elles concernent plusieurs niveaux : institutionnel, professionnel et personnel. L'organisation est ainsi « *un construit humain* »¹⁰¹, un système en perpétuel changement qui a besoin d'ajustements permanents qui se font par le biais de l'organisation formelle mais aussi par celui de l'organisation informelle, décrites chacune dans les deux parties précédentes. La manière dont cet ensemble humain structure ses relations est appelé par les auteurs de l'analyse stratégique « *système d'action concret* ».

101 Crozier M. et Friedberg E., *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, op.cit.

Face à cette description complexe d'un système d'acteurs en interdépendance traversé par différentes logiques et stratégies et émaillé de tensions, on peut se demander comment cet ensemble peut fonctionner, ou plutôt, comment l'organisation, peut conserver une certaine cohésion malgré les divergences entre les membres qui la composent et la présence de forces qui les désolidarisent.

Ce système nous semble fragile et insécurisant pour les acteurs. Il est tout d'abord fragile parce que dans ce construit humain, les acteurs qui évoluent sont à la merci d'un changement d'un titulaire de poste, qui peut entraîner un bouleversement dans les pratiques et contraindre chacun à repenser son action. Or, les JAP et les DPIIP sont bien souvent amenés à n'occuper leurs postes que quelques années s'ils entendent faire évoluer leur carrière pour les premiers et respecter leur statut pour les seconds.

« A chaque mutation, il faut s'adapter aux exigences du nouveau magistrat ou du nouveau directeur, et remettre souvent en cause ce qui avait été établi quelques temps plutôt et que l'on vient à peine de maîtriser ». CPIIP

Il est ensuite insécurisant pour les autres acteurs, et notamment pour les CPIIP, puisque l'organigramme formel construit sur la base des statuts ne correspond plus toujours à la réalité du terrain. Ainsi, certains CPIIP disent regretter parfois une rivalité de JAP/DPIIP qui les soumet à des injonctions contradictoires, les empêchant de travailler sereinement, alors que d'autres, reprochent au contraire une trop grande soumission de leur DPIIP face à un JAP omniprésent.

« L'auto-régulation ne suffit pas toujours, parfois on aimerait que les choses soient claires pour pouvoir travailler en toute sérénité ». CPIIP

Face à ses jeux d'acteurs d'une extrême complexité et à défaut de textes précis dans la répartition des attributions de chacun, certains DPIIP ont du mal à se positionner durablement. Quelques-uns ont choisi de s'engager dans une stratégie de coopération ouvertement assumée. Les stratégies individuelles s'effacent alors au profit de systèmes plus coopératifs tendant à une action collective organisée¹⁰².

102 Scieur P., *Sociologie des organisations : introduction à l'analyse de l'action collective organisée*, Paris, A.Colin, 2011.

En profitant de leur position charnière dans l'organisation, ces DPIIP peuvent initier des espaces de dialogue et permettre une contractualisation des relations avec les JAP pour créer de la cohérence locale, et mais surtout des équilibres stables et des politiques durables.

Section : 2 Un outil de prévention, voire de résolution des blocages au service du DPIIP

Comme nous l'avons déjà évoqué, le DPIIP à une position nodale dans l'organisation, puisqu'il fait l'interface entre le service et ses partenaires, dont le JAP. Il est aussi en position de cadre intermédiaire puisqu'il fait partie de l'équipe de direction et se trouve investi d'une fonction d'encadrement des équipes de CPIIP placées directement sous son autorité. Cette place centrale, à tout point de vue, lui donne la possibilité de construire une forme de régulation que J-D Reynaud nomme « conjointe » au sens où elle est la rencontre et la négociation entre différentes sources prétendant définir du dedans ou du dehors les règles de travail. Après avoir déterminé ce qu'est la régulation conjointe au sens de la théorie de la régulation sociale qui va constituer notre cadre conceptuel, nous envisagerons la place du DPIIP dans celle-ci.

2.1 Entre régulation de contrôle et régulation autonome : le DPIIP au cœur de la régulation conjointe

Comme nous venons de le voir, l'organisation ne se réduit pas aux règles formelles données par la structure, elle est en réalité constituée d'un travail permanent d'ajustement des acteurs au moyen des marges d'autonomie dont ils bénéficient¹⁰³. C'est pourquoi la sociologie des organisations distingue traditionnellement, dans l'ensemble des régulations qui s'applique aux comportements des membres de l'organisation, les règles explicites et les règles implicites. Les premières sont celles qui ont forme et valeur juridique, et qui apparaissent en premier lieu à l'observateur alors que les secondes ne se révèlent qu'après l'examen des pratiques.

103 Crozier M. et Friedberg E., *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, op. cit.

Les premières fixent les responsabilités, nous les avons déjà analysées en première partie, les secondes guident les procédures effectives de travail et assurent le fonctionnement de l'organisation, ce sont elles qui vont à présent retenir notre attention. La théorie de la régulation sociale développée par J-D Reynaud, puis complétée par G. De Terssac, se donne pour objectif de comprendre comment les acteurs produisent par leurs interactions cette régulation invisible, qui consiste à élaborer et à reconstruire en permanence leurs propres règles. Ces règles se surajoutent aux normes légales pour venir en combler les vides ou pour les interpréter.

J-D Reynaud distingue au sein de l'organisation trois types de régulation. Il résume ce qu'il nomme « *la régulation conjointe* » comme une rencontre entre « *une régulation de contrôle* » – ce qui pourrait ici être la tentative du JAP de contrôler l'activité du SPIP et la volonté de l'administration pénitentiaire de mettre en œuvre une politique – et « *une régulation autonome* » – l'effort des personnels d'insertion et de probation pour résister à cette emprise et peser eux-même sur le contenu de leur travail¹⁰⁴.

Cette régulation conjointe, dans l'organisation étudiée se fait au niveau du DPIP, puisqu'il se situe au point d'achoppement des directives de son administration, des orientations du JAP et du travail du personnel d'insertion et de probation.

Il semble que cette position soit d'ailleurs actée par l'ensemble des acteurs qui qualifie généralement « d'entre-deux » le rôle du DPIP : « *il est assis entre deux chaises* » CPIP, « *il se situe entre le marteau et l'enclume* », CPIP « *c'est l'interface* » JAP, « *c'est une courroie de transmission* » DSPIP, « *c'est un relais* » DSPIP.

2.2 La régulation conjointe, outil managérial et garantie partenariale

L'auteur de la théorie de la régulation sociale propose la régulation conjointe comme « *un idéal de pilotage ou de management*¹⁰⁵ ». En effet, appliqué à l'organisation qui nous intéresse, ce cadre conceptuel positionne le DPIP en véritable manager.

Parce qu'il est situé au croisement de la régulation de contrôle et de la régulation autonome, le DPIP a une position privilégiée pour permettre la rencontre et les échanges entre ces deux canaux qui participent au fonctionnement de l'organisation.

104 Reynaud J-D., *Le conflit, la négociation et la règle*, Toulouse, Octarès, 1999, p 164.

105 De Terssac G., *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud : Débats et prolongements*, Paris, La découverte, 2003, p113.

Certains DPIIP semblent naturellement adopter cette posture.

« Je considère que mon métier c'est surtout de mettre de l'huile dans les rouages, de faire en sorte que cela fonctionne » DPIIP

« Le cadre cherche le compromis pour éviter les blocages, la solution qui permet à chacun de rester dans le cadre de ses prérogatives et compétences tout en œuvrant vers l'objectif commun : la meilleure prise en charge de la PPSMJ ». DPIIP

« Mon travail c'est de faire que l'entente prime sur les enjeux de pouvoir et les jeux de parapluie stériles qui s'en suivent » DPIIP

La régulation conjointe qui en résulte constitue alors un processus collectif de production et de transformation des règles. Elle permet de créer *« un ensemble de règles qui sont acceptables pour les parties, par exemple parce qu'elles combinent harmonieusement règles de contrôle et règles autonomes ; plus fréquemment parce qu'elles arbitrent de manière acceptable sur les points où les parties s'opposent¹⁰⁶ »*.

Mais ce rôle de régulateur ne peut se concevoir que dans un mode de management participatif puisque ces espaces de mise en discussion du travail sont également des lieux où se développe l'adhésion à la stratégie de l'organisation. Et pour cela, le DPIIP doit reconnaître la même légitimité que ce soit à la régulation autonome des CPIIP qu'à la régulation de contrôle qui provient du pouvoir du JAP à construire sa propre jurisprudence, mais également de l'administration pénitentiaire à vouloir décliner sa politique aux échelons locaux.

« Pour se positionner en régulateur, il ne faut se couper ni de l'équipe, ni de l'autorité judiciaire, ni de sa direction. Tous apportent leur pierre à un édifice que l'on construit ensemble ». DPIIP

Ainsi, le DPIIP doit permettre l'établissement de lieux d'échanges et les animer, de façon à faire émerger un accord sur la répartition des compétences de chacun afin de limiter aussi bien les espaces de contacts que les espaces vides des textes qui constituent les zones d'incertitudes étudiées plus haut. La construction d'une régulation conjointe suppose donc qu'existe la possibilité d'un jeu avec les règles et les espaces de négociation. La régulation conjointe n'est pas le résultat automatique d'un phénomène naturel, c'est un processus de construction qui doit être pensé, organisé et équipé.

¹⁰⁶ Reynaud J-D. et Reynaud E., «La régulation conjointe et ses dérèglements», *Le Travail humain*, 1994, vol. 57, n° 3, p. 230.

Chapitre : 2 La nécessité pour le DPIIP de se doter des moyens et outils indispensables à la mise en œuvre d'une action collective coordonnée

En se positionnant en régulateur, l'encadrement se donne pour objectif d'œuvrer à une action collective organisée. Mais pour pouvoir procéder à cette régulation, le DPIIP ne doit pas concentrer toute son attention dans des activités gestionnaires¹⁰⁷ qui l'empêcheraient de pouvoir en installer les conditions et participer à l'écriture de son résultat.

Section : 1 Du temps et des espaces propices à la concertation

Pour conserver ce positionnement central et traduire dans l'organisation les intentions du JAP, les injonctions de la commande publique et les attentes du personnel d'insertion et de probation, le cadre doit maintenir son positionnement d'interface entre le SPIIP et l'autorité judiciaire. Il doit également faire le lien au niveau du service entre le stratégique et l'opérationnel, et impulser aux acteurs la volonté d'échanger pour définir les règles de leur action.

1.1 Le temps de la proximité

Les difficultés relationnelles entre SPIIP et JAP, qui ont pu nous être relatées au cours des entretiens, paraissent provenir d'une carence de régulation, liée au fait que l'encadrement ne parvient plus toujours à tenir son rôle d'interface dans l'organisation.

Les cadres, qui ont vu s'ajouter à l'intensification du travail pénal liée aux évolutions textuelles, l'augmentation des tâches administratives et gestionnaires ne trouvent plus de temps à consacrer à cette animation managériale.

Les outils de gestion ont tendance à les absorber et à les couper de la réalité du travail de terrain, et donc de l'indispensable activité de régulation autonome.

¹⁰⁷ Doublet X., Dreyfus B., Blazquez P., *Guide pratique du management des organisations publiques*, Suresnes Sefi, 2000.

« J'aimerais pouvoir me poser en régulateur mais je n'ai pas le temps, je passe mes journées à prioriser les urgences, il faut régler les problèmes de planning, régulariser les anomalies de la badgeuse, valider les écrits professionnels, participer aux réunions et commissions diverses avec la détention, les partenaires, la direction et transmettre les statistiques urgentes (...) ». DPIP

« Les journées ne sont pas suffisamment longues pour déjà traiter les urgences, alors c'est vrai que le volet relationnel passe parfois à la trappe ». DPIP

Parmi les DPIP interrogés, quelques-uns nous indiquent s'engager d'autant plus dans ce domaine gestionnaire qu'ils estiment pouvoir le maîtriser. C'est sur ce registre là, qu'ils espèrent faire leurs preuves auprès de leur hiérarchie plus que par l'activité de régulation, qui semble peu reconnue par l'échelon supérieur.

« Je pense qu'à la DISP, ils s'en moquent de savoir s'il y a ou non des relations tendues avec l'autorité judiciaire, ce qu'ils veulent c'est des statistiques, des preuves de fonctionnement du service ». DPIP

Par conséquent, certains CPIP considèrent que l'encadrement est parfois déconnecté de la base¹⁰⁸, qu'il ignore les difficultés concrètes auxquelles ils sont confrontés. Ceci qui laisse d'autant plus de place au JAP qui lui se rend disponible pour les écouter, et renforce le cercle vicieux.

« Le cadre, il est sur tous les fronts. C'est vrai que parfois on a l'impression de moins déranger le JAP que le cadre qui est plongé dans l'administratif et qui n'aura peut être pas la réponse. Du coup, cela renforce les liens avec le magistrat ». CPIP

Comme avec son personnel, le DPIP peut également vite rompre, sans forcément s'en rendre compte, tout lien avec le magistrat de l'application des peines, et avec l'autorité judiciaire de façon générale.

« L'encadrement du SPIP, je vous le dis honnêtement, je ne le vois jamais et je ne peux vous dire à quoi il sert ». JAP

Certains cadres interrogés imputent cet éloignement à leur charge de travail mais également au fait que le silence du partenaire peut parfois être trompeur et leur donner l'assurance du fonctionnement de leur service, alors qu'en réalité, et dans l'ombre la machine s'enraye.

¹⁰⁸ Mintzberg H, *Manager: Ce que font vraiment les managers*, Paris, Vuibert, 2009, p 195.

« Je ne me suis rendu-compte de rien, avant cette réunion où tout est parti de travers avec les JAP ». DPIIP

Ainsi, les activités de gestion et d'organisation peuvent prendre le pas sur la régulation comprise comme l'animation d'une action collective organisée. Lorsque la priorité est donnée à la gestion du personnel, à la gestion du matériel, à l'attribution des dossiers et à la validation des rapports, à la transmission d'informations diverses (...), le lieu d'exercice de la plus grande partie de ces missions devient le bureau du cadre, ce qui lui laisse peu de temps pour être sur le terrain à l'écoute des équipes et du JAP.

Or il ne faut pas que le DPIIP perde le contact avec le magistrat, sans quoi il ne pourra travailler de concert avec ce dernier à l'élaboration d'une action commune, ni même son rôle de soutien auprès du personnel d'insertion et de probation.

Pour M. Detchessahar, *« ce dont pâtissent les équipes opérationnelles, ce n'est pas une hyperpression des organisations, c'est bien davantage une absence flagrante de management de proximité. Les managers de proximité ne sont plus là où les équipes opérationnelles les attendent, ils n'ont plus le temps de remplir leur mission de régulation locale. Or ils doivent créer des espaces formels et informels de discussion pour permettre une mise en critique du travail »*¹⁰⁹.

En l'état actuel de la chaîne hiérarchique des SPIP, il est important que le DPIIP puisse continuer à assurer son rôle de manager de proximité auprès du personnel d'insertion et de probation sans se laisser envahir par les tâches administratives et de gestion.

L'un des levier peut être la redistribution des rôles à l'intérieur du service lorsque du fait de pratiques anciennes le cadre se retrouve investi de missions qui ne sont pas les siennes.

Il est également possible, à droit et moyens constants, pour le DPIIP de déléguer, sous contrôle, certaines tâches chronophages à l'endroit des personnels administratifs lorsqu'ils sont en nombre suffisant dans les services (élaboration de statistiques, gestion du budget, gestion des dossiers individuels des agents...)¹¹⁰.

109 Detchessahar M., « Quand discuter, c'est produire... Pour une théorie de l'espace de discussion en situation de gestion », *Revue française de gestion*, 2001, n°132, p42-43.

110 Camu J-M. et Lemaire P., rapport de mission au Garde des Sceaux de juin 2011, préconisent la création de postes d'attaché d'administration dans les SPIP, p12.

En tant que relais entre le stratégique et l'opérationnel, il nous semble essentiel que le DPIIP puisse être parfois au cœur de l'action pour avoir connaissance des problèmes rencontrés par son équipe et pour pouvoir assurer une communication non seulement descendante (en direction de l'équipe) mais aussi montante (en direction de sa hiérarchie). Le DPIIP doit être en capacité de transmettre les consignes mais aussi de faire remonter les difficultés auprès de sa hiérarchie. Pour cela, ce cadre doit être dans une relation d'accompagnement des équipes.

Au sujet des relations que les DPIIP entretiennent avec les JAP, on note une grande disparité provenant sans doute du fait de la difficulté pour le cadre à se positionner comme nous l'avons vu précédemment. Il y a des cadres qui n'ont pratiquement pas de relations directes avec les JAP et qui ne peuvent donc assurer l'articulation entre les deux structures. D'autres au contraire, entretiennent des relations informelles régulières afin de clarifier les rôles, d'articuler les interventions et de mener des politiques cohérentes en faveur des personnes suivies.

Tous s'accordent pour dire que le fait de ne plus partager un lieu commun ne favorise pas la concertation.

« Le déménagement des tribunaux a été un élément nécessaire à l'autonomisation des SPIIP mais cela complexifie les échanges ». DSPIIP

De plus, dans l'urgence, la rencontre physique ou téléphonique cède le pas à la transmission de courriel et entraîne une dépersonnalisation des contacts.

« On utilise les mails pour échanger, c'est le mode de communication le plus pratique compte tenu de nos emplois du temps mais on ne dit pas la même chose dans un mail que l'on pourrait se dire face à face ou à par téléphone et puis cela n'a pas la même convivialité ». DPIIP

Pourtant, le DPIIP doit s'efforcer de maintenir cette position d'interface entre le service et les magistrats de l'application des peines pour s'assurer que l'exécution du mandat confié réponde aux besoins de l'autorité judiciaire, et permettre une synergie des interventions des deux autorités en faveur de l'objectif de prévention de la récidive.

Pour cela il faut de vrais échanges entre l'encadrement et les JAP sur le travail réalisé et les difficultés rencontrées par le service. Il est nécessaire d'ouvrir des espaces de dialogue consacrés aux objectifs de travail en termes d'opportunité et de faisabilité au regard du travail réel et des contraintes d'organisation.

« Le management de proximité est un bon capteur des organisations, il est à la croisée des contradictions et des incohérences de toutes les structures¹¹¹ ». Pour conserver et utiliser cette place nodale à des fins de régulation, le cadre doit organiser des espaces de dialogue à visée stratégique avec les JAP mais aussi à visée opérationnelle en y conviant également les CPIP.

1.2 Des espaces de concertation à tous les niveaux

Pour échanger, l'encadrement des SPIP et les magistrats doivent pouvoir se rencontrer. Or, tous les directeurs ne connaissent pas de temps d'échanges informels avec les JAP, ceux-ci reposent essentiellement sur la bonne volonté des acteurs.

La seule instance susceptible de mettre en présence l'encadrement et le magistrat est le débat contradictoire¹¹² au cours duquel le cadre peut présenter oralement l'avis de l'administration pénitentiaire. Mais on constate d'une part, que tous les cadres ne se rendent pas à ces audiences, et d'autre part, que lorsqu'ils y sont présents c'est surtout dans le cadre du milieu fermé. De plus, si ces audiences peuvent permettre quelques échanges informels avec un seul magistrat, elles ne peuvent être l'objet d'une véritable concertation.

« Si l'un de nous ne fait pas l'effort de venir rencontrer l'autre, on ne peut échanger de visu car l'institution ne nous met pas en présence pour cela ». DPIP

111 Detchessahar M., « Santé au travail. Quand le management n'est pas le problème, mais la solution... », *Revue française de gestion*, 2011, n° 214, p.100.

112 Circulaire JUSE01400 42C du 28 mai 2001 relative à l'application des peines.

Il n'y a pas d'espace institutionnel spécialement dédié au dialogue de ces acteurs. Il existe certes les commissions de l'exécution des peines (CEP)¹¹³ à l'échelon local, et tous s'accordent pour dire que c'est une bonne chose car elles rassemblent l'ensemble des services judiciaires de la chaîne pénale, et dans leur forme élargie leurs partenaires dont le SPIP, mais les professionnels interrogés reconnaissent que ce n'est pas un espace où JAP et SPIP peuvent accorder leur politique¹¹⁴.

« Dans cette commission, on n'est un peu considéré comme des frères par les autres participants, donc ce serait mal venu de débattre nos querelles de famille ». JAP

« Le SPIP n'est présent qu'une vingtaine de minutes maximum, donc c'est plus pour recevoir de l'information que pour échanger réellement ». DPIP

Il existe également les conférences régionales semestrielles sur les aménagements de peine et alternatives à l'incarcération (CRAP)¹¹⁵, mais cette instance à l'échelon régional semble concerner davantage les DFSPIP et se prête encore moins à ce type de dialogue. En outre, à ces échanges entre l'encadrement et le JAP, s'ajoutent aussi la nécessité d'organiser des réunions en présence des CPIP. Aucune instance ne permet actuellement de réunir l'ensemble de ces acteurs de l'application des peines. Bien que ces réunions soient plus lourdes à organiser compte tenu du nombre de participants, elles nous semblent nécessaires pour permettre au DPIP de prendre toute sa place de régulateur.

Certains services ne connaissent pas ou peu de tels espaces de dialogue.

« Il y a des réunions JAP/CPIP qui sont plutôt des revues de dossiers difficiles, des échanges informels entre JAP et encadrement et mais il n'y a de réunions qui rassemblent JAP/CPIP/ Encadrement » DPIP

« Ici il y a des commissions de suivi pour les dossiers sensibles entre DPIP et CPIP, des réunions JAP/encadrement mais pas d'espace qui rassemble l'ensemble des personnes » DPIP

« Nous n'avons plus de réunions depuis deux ans maintenant mais avant cela se faisait »

JAP

113 Circulaire JUSA0922540C du 29 septembre 2009 relative à l'exécution et à l'aménagement des peines

114 La synthèse nationale des rapports d'activité annuels des SAP de 2011, *op. cit.* Ce document indique que plus de 42% des rapports étudiés font état de la tenue régulière des commissions d'exécution des peines. A contrario, un peu plus de 53 % des magistrats de l'application des peines ne participent pas à ces commissions, dont il n'est pas certain qu'elles soient partout organisées.

115 Article D 48-5-1 du code de procédure pénale.

« Il y a des réunions une fois par an, voire deux fois, regroupant l'ensemble des personnels du SPIP et du SAP ». JAP

La synthèse nationale des rapports d'activité annuels des SAP de 2011 indique que *« ces rencontres qui étaient très nombreuses il y a quelques années tendent à s'espacer (...) »*. Toutefois, il est important de souligner que certains sites parviennent à mettre en place de « bonnes pratiques » et à se fixer de véritables temps de concertation. Ainsi, deux JAP d'un même TGI nous indiquent réserver chacune une demie-journée par mois au SPIP. Le DPIP et les JAP se consultent un trimestre à l'avance sur ces dates. Puis, il appartient au cadre, sur ce temps consacré, d'organiser des réunions, des rencontres avec les partenaires, bref d'optimiser ce temps de concertation pour faciliter le fonctionnement de l'organisation.

Il serait intéressant de généraliser les bonnes pratiques pour que l'ensemble des services du territoire connaissent une telle possibilité de régulation. Pour cela, il nous semble nécessaire que le DPIP impulse cette volonté d'échange, qu'il permette le passage des échanges informels à l'organisation de lieux de concertation formels, qu'il facilite la mise en place de ces réunions en prenant en charge par exemple les contraintes matérielles de l'organisation à tour de rôle avec les magistrats.

Il nous semble que ces réunions doivent s'organiser sur les deux niveaux définis précédemment. Les échanges entre JAP et encadrement permettent de discuter et de coordonner les politiques de service et concernent l'aspect stratégique alors que les réunions entre les deux services concernent davantage l'aspect opérationnel .

En outre, il ressort des témoignages de quelques professionnels qui ne parviennent à organiser ces rencontres, le souhait que des espaces de concertation soient institutionnalisés, de façon à provoquer le rapprochement des entités et à inviter au décloisonnement de deux activités complémentaires et interdépendantes.

« Il pourrait être intéressant d'institutionnaliser des réunions avec le SPIP, cela nous forcerait à prendre le temps d'échanger sur nos difficultés respectives ».JAP

« Ce ne serait pas inutile d'institutionnaliser des rencontres avec le SAP sur le même modèle que ce qui a été fait pour les commissions d'exécution de peine, la fréquence d'une fois par an me semble correspondre au besoin ». DPIP

De plus, il nous semble important d'évoquer les quelques situations de blocage, entre l'encadrement et les magistrats de l'application des peines, qui ont pu nous être relatées lors des entretiens menés. Les relations conflictuelles peuvent, en effet, être telles qu'elles entraînent une rupture de communication entre les deux autorités et deviennent préjudiciables au fonctionnement même du service public de la justice. Il n'est donc pas souhaitable qu'elles perdurent, et pourtant à notre connaissance, aucun organe médiateur n'est en mesure officiellement d'intervenir. Ainsi un JAP, confronté à cette situation, nous indiquait son sentiment de désarroi et la nécessité, selon lui, d'instituer une mission de médiation lorsque la régulation à l'échelon local ne suffit plus.

« Nous connaissons des difficultés relationnelles très importantes avec le SPIP depuis quelques semaines. Nous avons demandé au président de la juridiction d'organiser une réunion avec l'encadrement du SPIP. A réception de l'invitation, le DFSPIP a demandé à ce qu'un membre de la DISP y participe également. Compte tenu de l'ampleur que cela prenait, le président l'a annulée. Du coup, nous sommes toujours dans la même situation ». JAP

Les réunions, lorsqu'elles existent, ne doivent pas être exclusivement des lieux de transmission de l'information, il faut qu'un dialogue puisse s'instaurer autour des contraintes du travail concret¹¹⁶.

La synthèse nationale des rapports d'activité annuels des SAP de 2011 précise que les réunions de travail organisées *« permettent d'aborder des difficultés de fonctionnement ou de transmission d'informations, de répondre aux questions des CPIP, de faire le point sur des problèmes juridiques et pratiques qui peuvent se présenter dans la mise en œuvre de chaque type de mesure, de rechercher une meilleure prise en charge des personnes condamnées et de régler certaines difficultés relevées dans le cadre du suivi des mesures individuelles. Elles sont également l'occasion de préciser les modalités et méthodes de travail. Des réunions thématiques sont également organisées parfois par exemple sur l'obligation de soins »*¹¹⁷.

116 Le Saout R., Saulnier J.P., *L'encadrement intermédiaire, les contraintes d'une position ambivalente*, L'Harmattan, Logiques sociales, 2002

117 Synthèse nationale des rapports d'activité des annuels des SAP de 2011, *op. cit.*, p 43.

Il ressort de cette synthèse aussi bien que des entretiens menés, que ces espaces sont souvent utilisés pour officialiser la transmission d'informations, qu'il ne s'agit pas véritablement de lieux de débats. Or, l'intérêt, pour qu'une régulation puisse s'instaurer, c'est bien que toutes les compétences, tous les savoirs soient mobilisés pour dégager les meilleures solutions.

Ceci est d'autant plus vrai qu'il existe un réel besoin pour le SPIP d'échanger avec le JAP compte tenu de la complexité des textes qui nécessitent de s'entendre sur des interprétations communes et d'articuler les interventions en fonction de celles-ci, en tenant également compte des contraintes auxquelles sont confrontées chacune des deux structures.

De plus, on constate combien les CPIP consultés sont demandeurs de voir leur travail « managé », facilité par des dispositifs leur permettant surmonter les exigences souvent contradictoires de l'autorité judiciaire et de leur administration et prenant en compte les difficultés matérielles et temporelles auxquelles ils sont sans cesse confrontés. Cette régulation conjointe leur permet en quelque sorte d'assumer l'autonomie qu'il leur est laissée dans des situations souvent paradoxales.

En tant que manager de proximité, le DPIP a une fonction de traduction qui consiste à articuler les différentes attentes entre régulation de contrôle et régulation autonome. La traduction opérée consiste à mettre en lien des logiques contradictoires, à leur donner du sens pour permettre aux acteurs en charge de celles-ci de se comprendre et de travailler ensemble. Le cadre de proximité permet ainsi de réduire les contradictions au sein de l'organisation¹¹⁸.

Dans ces espaces de concertation, le travail du DPIP, positionné au carrefour de ces logiques consiste à fabriquer de la cohérence. Le DPIP a, par conséquent, une véritable position d'animateur, de traducteur et de régulateur à prendre dans ces réunions.

Il n'est plus question de rapports de force, tous les acteurs fonctionnent dans une coopération ouverte avec des buts partagés. Ils conviennent que la concertation formelle ne suffit pas et qu'il faut passer à une coordination stratégique et opérationnelle.

118 Callon M., « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques dans la baie de Saint-Brieux », *L'année sociologique*, n°36, 1986.

La théorie de la régulation admet que ce sont les acteurs qui assurent la régulation, les acteurs sont ainsi capables de créer des règles et d'y consentir. Ils deviennent des acteurs collectifs dans la mesure où ils construisent les règles de leur coopération et de leurs échanges¹¹⁹.

Section : 2 L'écriture collective de règles flexibles

La construction d'une régulation conjointe suppose qu'existent des espaces de négociation mais aussi une possibilité pour les acteurs d'établir ensemble, des règles consenties et adaptées au contexte local. Pour une plus grande lisibilité, il est préférable que ces règles soient formalisées. Leurs contenus peuvent varier du simple réglage organisationnel entre services à l'articulation de compétences sur le fond.

2.1 La formalisation de l'accord

La théorie de la régulation admet que les acteurs qui assurent la régulation, sont capables de créer des règles et d'y consentir : « *Élaborer une règle, c'est chercher à établir une manière de vivre ensemble*¹²⁰ ».

Pour J-D Reynaud, la règle ne se limite pas à la rigidité de la norme écrite, elle est ce qui permet de mettre en œuvre une action collective. « C'est un principe organisateur », caractéristique de tout échange social, qui permet de régler les interactions. JAP, DPIP et CPIP deviennent des acteurs collectifs dans la mesure où ils construisent les règles de leur coopération et de leurs échanges.

Les acteurs sont liés par des conventions écrites ou orales, et il s'instaure entre eux un système d'attente réciproque¹²¹. Les zones d'incertitude deviennent ainsi suffisamment codifiées pour limiter les stratégies de pouvoir, et surtout l'imprévisibilité du comportement des acteurs, tout en permettant à ceux-ci de faire preuve de créativité et d'adaptation au contexte local.

119 Reynaud J-D., *Le conflit, la négociation et la règle*, Toulouse, Octarès, 1999.

120 De Terssac G., *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud : Débats et prolongements*, op. cit. , p 322.

121 Boltanski.L, Thevenot L., *De la justification, Les économies de la grandeur*, Gallimard, 1991.

Toutefois, lorsque ces échanges ne donnent lieu à aucune formalisation, la coopération reste fragile puisque fondée sur une personnalisation des relations. La formalisation nous semble essentielle car elle permet d'instituer une légitimité, de structurer un rapport de force, de protéger les acteurs d'un champ en le verrouillant contre des remises en ordre trop brutales¹²².

« La formalisation de ce type d'accord permet ainsi de neutraliser les conflits et les dissonances¹²³ ». Les entretiens menés mettent en exergue différents degrés de formalisation de ces échanges.

« Ici, on ne fait pas de protocole à proprement parler, à l'issue de la réunion annuelle les termes de l'accord, s'il y en a un, sont inclus pour le JAP, dans ses orientations générales, et par le SPIP, dans son projet de service ». DFSPIP

« Généralement quand une réunion débouche sur un arrangement, un compte-rendu est établi par le JAP. Nous le signons tous les deux puis nous le diffusons dans nos deux services ». DFSPIP

« Je distingue la note partagée du protocole. Sur mon précédent poste, j'ai établi plusieurs protocoles avec les JAP. Ici, je viens d'arriver, ce n'est pas le même contexte, je ne veux pas utiliser cette forme tout de suite. J'ai proposé aux JAP de faire une note partagée il y a quelques jours, qui à mon avis est moins solennelle, plus souple et passe mieux dans un premier temps ». DSPIP

« Nous venons de faire un protocole et nous y avons inclus le parquet. D'ailleurs, c'est même le procureur qui s'est proposé de le rédiger. C'est une façon pour les acteurs de l'exécution et de l'application des peines de s'engager l'ensemble dans une même direction, et puis en cas de difficulté, personne ne peut reporter la faute sur l'autre ». DFSPIP

Il est important que la direction du SPIP et le magistrat parviennent à formaliser les règles qu'ils ont négociées et pour lesquelles ils sont parvenus à un accord. La formalisation engage d'autant plus les intervenants à respecter le compromis qu'ils l'ont signé.

122 Bernoux P., *La sociologie des organisations, Initiation théorique suivie de douze cas pratiques*, op. cit.

123 De Larminat X., *La probation en quête d'approbation : L'exécution des peines en milieu ouvert entre gestion des risques et gestion des flux*, op. cit., p 334.

De plus, la formalisation permet d'assurer la pérennité de la négociation et de diffuser plus aisément l'information. Enfin, elle permet également une lisibilité de l'action de chacun.

2.2 Le contenu des règles négociées

Des recherches effectuées, peu de protocoles ont été conclus exclusivement entre SPIP et SAP. L'encadrement et les magistrats de l'application des peines s'accordent pour dire que des protocoles ne peuvent être élaborés que lorsque les deux services ont appris à se connaître et à travailler ensemble. Ce qui nécessite que les acteurs prennent le temps de s'engager dans cette démarche, or ceux-ci sont souvent contraint à la mobilité pour voir leur carrière évoluer et ne restent, par conséquent, que peu de temps au même endroit. En outre, les cadres des SPIP interrogés nous indiquent que leur volonté de définir en concertation avec le JAP les grandes lignes d'une politique d'aménagement de peine se heurte bien souvent à *l'imperium*¹²⁴ de ces juges. Il semble que ces derniers souhaitent protéger leur indépendance et mettent en avant le principe de personnalisation des peines pour freiner cette contractualisation des relations.

« C'est plus simple d'établir un protocole avec le parquet qu'avec le JAP, et c'est d'ailleurs assez courant pour les SEFIP. Le parquet suit une politique pénale et n'a pas à préserver son indépendance ». DFSPIP

Les JAP interrogés soulignent que la protocolisation est plus aisée pour les SAP de taille réduite. En effet, lorsque le SAP comporte plusieurs magistrats, le protocole induit nécessairement une harmonisation de leurs pratiques, puisque bien que signé par le magistrat ayant qualité de chef de service et de coordonnateur, il s'applique à l'ensemble des JAP. Il faut donc en amont que l'ensemble des magistrats du service s'accordent sur le point négocié pour que le protocole puisse exister, ce qui limite d'autant plus les possibilités.

Tout ceci semble expliquer le fait que les directions s'engagent prudemment dans la démarche, pour ne pas provoquer un renfermement des magistrats qui peuvent vivre cette volonté de l'administration pénitentiaire comme une tentative d'ingérence.

¹²⁴ Mot latin exprimant une prérogative du juge distincte de la « *jurisdictio* » ayant un caractère plus administratif que juridictionnel, désigne une manifestation du pouvoir de commandement qui est dévolu au juge, *Lexique des termes juridiques*, *op. cit.*

Ainsi, pour certains protocoles que nous avons pu nous procurer, le contenu est limité l'aspect organisationnel, et plus particulièrement la communication entre les services. Cela concerne par exemple les modalités de saisine du SPIP et la transmission des pièces par le bureau d'exécution des peines, les conditions de recueil de l'identité du médecin ou psychologue traitant du condamné pour la transmission des pièces judiciaires dans le cadre d'une obligation de soins¹²⁵ ou encore le passage des PPSMJ du milieu ouvert au milieu fermé dans le cadre de l'article 741-1 du CPP.

D'autres, au bout de quelques temps de coopération, vont plus loin dans la contractualisation, les protocoles déterminent alors les compétences, clarifient les rôles et articulent les interventions tout en permettant la mise en place de pratiques participant à la reconnaissance des missions du SPIP. Ainsi, nous avons eu connaissance de l'élaboration de protocoles sur la différenciation des suivis (et notamment la mise en place des suivis administratifs), sur la nature et la fréquence des rapports à destination du JAP (et la définition de la notion d'incident), ou encore sur la délégation de compétence pour les modifications des heures et lieux de présence de la PPSMJ bénéficiant d'un aménagement de peine sous écrou.

Il nous semble intéressant que le DPIP, sous l'autorité du DFSPIP et après qu'une position de service ait été prise en réunion de direction, puisse préparer l'élaboration de protocoles avec le magistrat mandant. Ces accords formalisés permettent l'écriture de règles flexibles, adaptées au contexte local et limitant l'existence de stratégies de pouvoir par le comblement des zones d'incertitude.

La position nodale du DPIP est idéale. Elle permet au cadre d'être en possession d'éléments nécessaires à la conception de l'accord mais aussi de pouvoir en restituer le contenu aux équipes tout lui donnant du sens.

Pour faciliter la généralisation de ces protocoles, il nous semble souhaitable que des trames types de protocoles soient mises à disposition des directions de SPIP et des magistrats sur intranet, afin d'encourager ce type d'initiative comme cela a pu être fait pour la SEFIP.

Toutefois, si les protocoles ont pour effet de neutraliser les stratégies individuelles, il n'en demeure par moins, qu'ils intègrent toujours une dimension de négociation.

¹²⁵ Article 7 de la loi du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines.

« Ici les JAP ont accepté qu'un protocole relatif à la différenciation des suivis puisse être signé, parce que la démarche de la direction avait été d'assurer en amont qu'une telle pratique permettrait de mieux gérer les flux de dossiers et donc une prise en charge rapide ». JAP

Les protocoles ont en commun de faciliter le processus de décision en masquant les responsabilités individuelles. Cependant, il ne faut pas oublier qu'un tel cadre collectif de décision partagée implique qu'en cas de problème tous les acteurs doivent en assumer les conséquences.

Mais, les personnes impliquées dans ce processus témoignent que ces échanges sont constructifs, qu'ils favorisent une grande solidarité. Le renforcement des liens entre les acteurs semble résulter d'une convergence d'intérêts, qui est de trouver la meilleure prise en charge possible pour la PPSMJ, mais aussi d'un manque de ressources dont souffre désormais l'institution dans sa globalité.

Enfin, et surtout, ces protocoles peuvent permettre de concilier des logiques structurelles contradictoires. Ainsi, comme a pu l'écrire X. De Larminat « *l'encadrement protocolaire permet d'assigner une place à chaque acteur, en ménageant la capacité gestionnaire des SPIP tout autant que les garanties juridiques attachées à l'action des magistrats (...)* ». ¹²⁶

¹²⁶ De Larminat X., *La probation en quête d'approbation : L'exécution des peines en milieu ouvert entre gestion des risques et gestion des flux*, op. cit.p 308

CONCLUSION

La configuration des relations entre le service pénitentiaire d'insertion et de probation et le juge de l'application des peines dépend principalement du contenu donné par ces acteurs aux interstices des textes normatifs régissant leurs échanges. Ces zones d'incertitude peuvent être des lieux de confrontation de stratégies isolées d'acteurs en quête de pouvoir, ou au contraire, des espaces de créativité permettant la concertation et la production de règles négociées et adaptées au contexte local.

La stabilité de l'organisation et la sécurisation des acteurs réclament davantage la mise en œuvre de la deuxième alternative, propice à des relations apaisées et constructives. Par sa position nodale, le directeur pénitentiaire d'insertion et de probation, peut y contribuer grandement s'il procède à la régulation indispensable des forces et tensions qui traversent l'institution. C'est cette activité de régulation qui peut lui permettre de conduire l'ensemble des professionnels vers une action collective organisée et efficace mais également d'œuvrer dans l'esprit des règles européennes de probation¹²⁷.

D'ailleurs, à l'heure où il est peut être question de créer une peine de probation autonome¹²⁸, on ne peut que souhaiter l'adoption par les cadres de l'administration pénitentiaire d'un tel positionnement de régulateur. En effet, L'instauration de cette nouvelle peine va conduire inévitablement à une clarification des articulations entre le juge de l'application des peines et le service pénitentiaire d'insertion et de probation, et il est souhaitable que celle-ci puisse s'effectuer à tous les niveaux. A l'échelon local, le DPIIP, placé au croisement des différentes logiques nous semble non seulement être le rouage indispensable d'une fluidité organisationnelle réelle mais également un acteur essentiel dans la conduite des changements qui devront s'opérer dans les pratiques professionnelles.

127 REP n°31 : « la direction veille à développer et à entretenir de bonnes relations de travail et de bons contacts avec d'autres services et partenaires ».

REP n°32 : « la direction assure la qualité du travail de probation en dirigeant, guidant, supervisant et motivant le personnel ».

128 Rapport du jury de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive remis au premier ministre le 20 février 2013, p 13-15.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- Code de procédure pénale*, Paris, Dalloz, 54^{ème} édition, 2013.
- Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 10^{ème} édition, 1996.
- Aim R., *L'essentiel de la théorie des organisations*, Paris, Gualino, 2010.
- Amblard H., Bernoux P., Herreros G., *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Paris, Seuil, 1996.
- Balle C., *Sociologie des organisations*, Paris, PUF, 2009.
- Bartolia A., *Le management dans les organisations publiques*, Paris, Dunod, 2009.
- Bernoux P., *La sociologie des organisations, Initiation théorique suivie de douze cas pratiques*, Paris, Seuil, 2009.
- Boltanski L., Thervenot L., *De la justification, Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.
- Boudon R., *Traité de sociologie*, Paris, PUF, 1992.
- Boudon R., Bourricaud F., *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, PUF, 2011.
- Cousin O., *Les cadres à l'épreuve du travail*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, collection le sens social, Paris, 2008.
- Cousin O., *Les cadres : grandeur et incertitude*, Paris, L'Harmattan, Logiques sociales, Paris, 2007.
- Crozier M., *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Éditions du seuil, 1963.
- Crozier M. et Friedberg E., *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1992.
- Crozier M., *A quoi sert la sociologie des organisations ? Tome 1, Théorie, culture et société*, Paris, S.Arslan, 2000.
- Crozier M., *A quoi sert la sociologie des organisations ? Tome 2 Vers un nouveau raisonnement pour l'action*, Paris, S.Arslan, 2000.
- De Terssac G., *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud : Débats et prolongements*, Paris, La découverte, 2003.

- Doublet X., Dreyfus B., Blazquez P., *Guide pratique du management des organisations publiques*, Suresnes : Sefi, 2000.
- Duflo J. et Martin E., *Traité pratique de l'application des peines*, Paris, Berger Levrault, 2010.
- Enriquez E., *L'organisation en analyse*, Paris, PUF, 1992.
- Etienne J., Bloess F., Roux J-P, *Dictionnaire de sociologie : Les notions, les mécanismes, les auteurs*, Paris, Hatier, 2004.
- Ferreol G., *Dictionnaire de sociologie*, Paris, Armand Colin, 2002.
- Friedberg E., *Le pouvoir et la règle : Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil, 1997.
- Friedberg E., De Terssac G., *Coopération et conception*, Toulouse, Octares, 1996.
- Foudriat M., *Sociologie des organisations*, Paris, Broché, Pearson Éducation, 3^{ème} édition, 2011.
- Goffman E., *Les rites d'interaction*, Paris, Éditions de Minuit, 1974.
- Herzog-Evans M., *Droit de l'exécution des peines 2012-2013*, Paris, Dalloz, 2011.
- Lafaye C., *La sociologie des organisations*, Paris, A.Colin, 2009.
- Le Moenne C., *La communication organisationnelle en débat*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, 2000.
- March J., Simon H., *Les organisations : problèmes psychosociologiques*, Paris, Dunod, 1999.
- Mintzberg H., *Le pouvoir dans les organisations*, Paris, Organisation, 2003.
- Mintzberg H., *Le management: voyage au centre des organisations*, Paris, Organisation, 2004.
- Mintzberg H., *Manager. Ce que font vraiment les managers*, Paris, Éditions Vuibert, 2009.
- Morin J-M., *Précis de sociologie*, Paris, Nathan, 2004.
- Mucchielli A., *Approche systémique et communicationnelle des organisations*, Paris, A.Colin, 2002.
- Le Saout R., Saulnier J-P, *L'encadrement intermédiaire, les contraintes d'une position ambivalente.*, Paris, L'Harmattan, Logiques sociales, 2002.
- Reynaud J-D, *Le conflit, la négociation et la règle*, Toulouse, Octarès, 1999.

Reynaud J-D, *Les règles du jeu : l'action collective et la régulation sociale*, Paris, A.Colin, 1997.

Robbins S., Judge T., Tran V., *Comportements organisationnels*, Paris, Pearson Education France, 2011.

Sainsaulieu R., *L'identité au travail*, Paris, Presses de Sciences po, 1993.

Staechele F., *La pratique de l'application des peines*, Paris, Litec, 1995.

Scieur P., *Sociologie des organisations : introduction à l'analyse de l'action collective organisée*, Paris, A.Colin, 2011.

Articles

Barral O., « Vers le tout pénitentiaire », in *Justice*, 1999, n°159, p. 28 - 29.

Bouagga Y., « Le métier de conseiller d'insertion et de probation : dans les coulisses de l'État pénal ? », *Sociologie du travail*, 2012, n° 54, p 317-337.

Callon M., « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques dans la baie de Saint-Brieux », *L'année sociologique*, 1986, n°36, P 5.

Couvrat P., « Quelques propos sur les nouveaux services pénitentiaires d'insertion et de probation », in *R.S.C.*, 1999, p 626.

Detchessahar M., « Quand discuter, c'est produire... Pour une théorie de l'espace de discussion en situation de gestion », *Revue française de gestion*, 2001, n°132, p.32-43.

Detchassahar M., « L'avènement de l'entreprise communicationnelle », *Revue française de gestion*, 2003, n° 142, janvier-février, p. 65-84.

Detchessahar M., « Les déterminants organisationnels et managériaux de la santé au travail : l'enjeu de la parole sur le travail », Synthèse étude SORG, *Revue française de gestion*, 2009, n° 242, février, p. 10.

Detchessahar M., « Les nouvelles lettres de noblesse du management de proximité », *Travail et changement, Revue de la qualité de vie au travail*, 2010, n°333, p 6.

Detchessahar M., « Quand le management n'est pas le problème, mais la solution... », *Revue française de gestion*, 2011, n° 214, p.89-105.

Franco H., Leca B., « Chronique d'une mort annoncée », *In justice*, 1999, n°159, p 28-29.

Janas M., « Le nouveau rôle du JAP », *AJ Pénal*, 2004, n° 11, p.394.

Julien M-A., « L'exécution des peines : Quels enjeux de sécurité pour quelle justice ? », *Cahiers de la sécurité*, 2012, n°20, p 19-37.

Mariette S., « Liaisons dangereuses », *In justice*, 1999, n°159, p 27-28.

Mouhanna C., « Les relations entre monde judiciaire et administration pénitentiaire », *Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales*, 2012.

Reynaud J-D. et Reynaud E., « La régulation conjointe et ses dérèglements », *Le Travail humain*, 1994, vol. 57, n° 3, p. 227-238.

Staechele F., « Le JAP, magistrat du siège ou administrateur judiciaire », in *Revue de sciences criminelles et droit pénal comparé*, 1991, p. 389 -394.

Études, Mémoires et thèses

Chene J., *Les relations entre JAP et SPIP : du point de vue des SPIP*, Mémoire Master 2 Droit de l'exécution des peines et Droit de l'homme, Université de Pau et des Pays de L'Adour, ENAP, Université de Bordeaux IV.

Cousin M., *Juge de l'application des peines - administration pénitentiaire : Quel partenariat*, Mémoire DESS Droit de l'exécution des peines et Droit de l'homme, Université de Pau et des Pays de L'Adour, ENAP, Université de Bordeaux IV, 2004.

De Larminat X., *La probation en quête d'approbation : L'exécution des peines en milieu ouvert entre gestion des risques et gestion des flux*, Thèse de doctorat en droit, Université de Versailles- Saint Quentin en Yvelines, 2012.

Dindo S., *Sursis avec mise à l'épreuve : La peine méconnue, une analyse des pratiques de probation en France*, Paris, Direction de l'administration pénitentiaire, 2011, 394 pages.

Fantato M., *La nouvelle organisation des SPIP, un enjeu stratégique pour les DIP*, Mémoire de recherche et d'application professionnelle, ENAP, novembre 2010.

Garreau P., *Les relations JAP-SPIP : entre séparation, risques et potentialités*, Mémoire DESS Droit de l'exécution des peines et droits de l'homme, Université Bordeaux IV, Pau, ENAP, 2002.

Garreau P., *Quelle autorité pour quels directeurs de probation ? : L'émergence du milieu ouvert pénitentiaire*, Mémoire de maîtrise du management, IUP ville et santé, Paris XIII, 1998.

Kudzia S., *APPI : Les effets de l'informatisation sur le travail des JAP et des SPIP*, Mémoire Master 2 de l'exécution des peines et droits de l'homme, Université de Pau et des Pays de L'Adour, ENAP, Université de Bordeaux IV, 2010.

Mouhanna C., *La coordination des politiques judiciaires et pénitentiaires : Une analyse des relations entre monde judiciaire et administration pénitentiaire*, CESDIP, 2011.

Simon S., Rossi S., Hankus F., Zamboni C., Ginesta J., Vrinat P., *La construction de l'identité professionnelle du directeur d'insertion et de probation*, Mémoire de recherche et d'application professionnelle, ENAP, 2010.

Rapports

Blanc E, Warsmann J-L., L'exécution des décisions de justice pénale concernant les personnes majeures, Rapport d'information n°505, Paris, Assemblée nationale, décembre 2007.

Blanc E., Warsmann J-L., Les carences de l'exécution des peines et l'évaluation de l'application Cassiopée, Rapport d'information n°3177, Paris, Assemblée Nationale, février 2011.

Blanc E., Warsmann J-L., Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République en conclusion des travaux d'une mission d'information relative à l'exécution des décisions de justice pénale, 2012.

Camu J-M., Lemaire P., Rapport de mission au Garde des Sceaux, juin 2011.

Ciotti E., Pour renforcer l'efficacité de l'exécution des peines, Rapport au Président de la République, juin 2011.

Clément B., Mounaud P., Rapport sur l'amélioration du fonctionnement des services pénitentiaires d'insertion et de probation, mai 2011.

Cour des comptes, Garde et réinsertion, la gestion des prisons, Paris, la documentation française, janvier 2006.

Cour des comptes, Le service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale, Paris, la documentation française, juillet 2010.

Inspection générale des services judiciaires, Inspection générale des finances, Les services pénitentiaires d'insertion et de probation, Rapport n°43, Juillet 2011.

Ministère de la Justice, Guide des bonnes pratiques entre le bureau d'exécution des peines, le service d'application des peines et le service pénitentiaire d'insertion et de probation, juillet 2007.

Ministère de la justice, Rapport du groupe de travail sur le service de l'application des peines, juin 2011.

Ministère de la justice, Synthèse nationale des rapports d'activités des services d'application des peines 2011, décembre 2012.

Trabut C., Rapport de la mission d'expertise et de proposition sur les SPIP, Paris, Administration pénitentiaire, août 2008.

Sitologie

Légifrance : www.legifrance.fr, page consultée le 9 mars 2013, le 10 avril 2013, le 3 mai 2013.

Ministère de la Justice : www.justice.gouv.fr , page consultée le 05 mars 2013.

Conférence de consensus sur la prévention de la récidive : www.conference-consensus.justice.gouv.fr , page consultée le 26 mars 2013, le 04 avril 2013.

L'organisation européenne de la probation : www.cepprobation.org , page consultée le 20 mars 2013.

L'école nationale de l'administration pénitentiaire : www.enap.justice.fr , page consultée le 29 mars 2013.

Centre de recherche sociologique sur le Droit et les institutions pénales : www.cesdip.fr page consultée le 8 avril 2013.

La videothèque numérique de l'enseignement supérieur de l'université de Metz, la négociation, page consultée le 23 avril 2013, le 28 avril 2013.

www.canal-u.tv/video/canal_socio_universite_paul_verlaine_metz/la_negociation

TABLE DES ANNEXES

ANNEXE N°1

JORF n°0291 du 16 décembre 2011

Texte n°42

DECRET

Décret n° 2011-1876 du 14 décembre 2011 relatif aux attributions respectives du juge de l'application des peines, des autres magistrats mandants et du service pénitentiaire d'insertion et de probation et à leurs relations

NOR: JUSK1129342D

Publics concernés : personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation, magistrats.

Objet : modification des relations entre les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) et les autorités judiciaires ainsi que des attributions respectives des directeurs des SPIP, des juges de l'application des peines et des autres magistrats mandants. Entrée en vigueur : le texte entre en vigueur le lendemain de sa publication.

Notice : le présent décret précise les missions du service pénitentiaire d'insertion et de probation ainsi que les attributions respectives des directeurs des SPIP, des juges de l'application des peines et des autres magistrats mandants. Il définit notamment la teneur des instructions particulières pouvant être données par les autorités judiciaires au SPIP et énumère les différents cas dans lesquels ce service doit rendre compte au magistrat mandant par la transmission de rapports écrits. Il redéfinit également les instructions pouvant être données au SPIP dans le cadre des mesures de libération conditionnelle.

Références : les dispositions du code de procédure pénale modifiées par le présent décret peuvent être consultées, dans leur rédaction issue de ces modifications, sur le site Légifrance

Le Premier ministre,

Sur le rapport du garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés,

Vu le code de procédure pénale, notamment ses articles D. 533-1 et D. 575 à D. 577,

Décète :

Article 1

L'article D. 533-1 du code de procédure pénale (troisième partie : Décrets) est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. D. 533-1.-Si la nature des faits commis par le condamné et sa personnalité le justifient, la décision accordant la libération conditionnelle peut préciser que le condamné fera l'objet d'un suivi renforcé de la part du service pénitentiaire d'insertion et de probation.

Cette indication peut également être précisée, postérieurement à la décision de libération conditionnelle, par une instruction adressée par le juge de l'application des peines au service chargé de suivre le condamné. ».

Article 2

L'article D. 575 du code de procédure pénale (troisième partie : Décrets) est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. D. 575.-Sous l'autorité du directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation, le service pénitentiaire d'insertion et de probation s'assure que la personne qui lui est confiée se soumet aux mesures de contrôle et respecte les obligations qui lui sont imposées.

Le service pénitentiaire d'insertion et de probation met en œuvre les mesures propres à favoriser la prévention de la récidive.

Il propose au magistrat mandant les aménagements de peine ou les modifications des mesures de contrôle et obligations et rend compte de leur respect ou de leur violation.

Il adresse au magistrat mandant un rapport d'évaluation dans les trois mois suivant la date à laquelle le service est saisi de la mesure. Il lui transmet un rapport de fin de mesure un mois avant l'échéance de la mesure ainsi qu'un rapport annuel lorsque la durée de la mesure excède deux ans.

Il lui adresse des rapports ponctuels en cours d'exécution de la mesure :

- en cas de difficulté dans l'application des orientations générales ou des instructions particulières données par l'autorité judiciaire ;
- en cas de modification de la situation du condamné susceptible d'avoir des implications sur le respect de ses obligations et interdictions ;
- en cas de changement significatif des modalités de la prise en charge du condamné ;
- en cas d'accident dans le suivi de la mesure, et ce dans les plus brefs délais ;
- en cas de demande du magistrat mandant.

Article 3

Le chapitre II du titre XI du livre V du code de procédure pénale (troisième partie : Décrets) est ainsi modifié :

1° L'intitulé est remplacé par l'intitulé suivant : « Chapitre II. — Les attributions respectives du juge de l'application des peines, des autres magistrats mandants et du directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation » ;

2° L'article D. 576 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. D. 576.-Au sein de chaque juridiction, le juge de l'application des peines, le procureur de la République et les autres magistrats mandants déterminent les orientations générales relatives à l'exécution des mesures confiées au service pénitentiaire d'insertion et de probation ainsi que celles relatives à l'exécution des peines privatives de liberté, et évaluent ensuite leur mise en œuvre.

Les chefs de juridiction organisent la concertation entre les magistrats concernés. »

3° L'article D. 577 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. D. 577.-Le juge de l'application des peines, le procureur de la République et les autres magistrats mandants communiquent, le cas échéant, pour chaque dossier dont le service est saisi, des instructions particulières relatives à la finalité de la mesure et au contenu des obligations à respecter.

Le service pénitentiaire d'insertion et de probation définit les modalités de la prise en charge des personnes placées sous main de justice et les met en œuvre, après en avoir avisé le magistrat mandant qui peut, le cas échéant, faire toutes observations utiles.

Le juge de l'application des peines ou le magistrat mandant signale au directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation toute difficulté qu'il constate dans la prise en charge des mesures et, s'il y a lieu, demande au directeur du service précité qu'il lui adresse un rapport en réponse. »

Article 4

Le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait le 14 décembre 2011.

François Fillon

Par le Premier ministre :

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

Michel Mercier

ANNEXE N° 2

BULLETIN OFFICIEL DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE ET DES LIBERTÉS **Circulaire du 16 décembre 2011 relative aux attributions respectives du juge de l'application des peines, des autres magistrats mandants et du service pénitentiaire d'insertion et de probation et à leurs relations**

NOR : JUSK1140065C

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

Pour attribution

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

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

Madame la directrice 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 chefs et directeurs d'établissements pénitentiaires

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

Pour information

Mesdames et messieurs les premiers présidents des cours d'appel

Mesdames et messieurs les présidents des tribunaux de grande instance

Monsieur le directeur de l'École nationale de la magistrature

Monsieur le directeur de l'École nationale d'administration pénitentiaire

Date d'application : immédiate

Textes sources :

– Articles D. 533-1 et D. 575 à D. 577 du CPP, dans leur rédaction issue du décret n° 2011-1876 du 14 décembre

2011 relatif aux attributions respectives du juge de l'application des peines, des autres magistrats mandants et

du service pénitentiaire d'insertion et de probation et à leurs relations

– Décret n° 99-276 du 13 avril 1999 modifiant le code de procédure pénale (troisième partie : Décrets) et portant

création des services pénitentiaires d'insertion et de probation

– Décret n° 2010-1638 du 23 décembre 2010 relatif aux emplois de directeur fonctionnel des services

pénitentiaires d'insertion et de probation

– Décret n° 2010-1639 du 23 décembre 2010 portant statut particulier des conseillers pénitentiaires d'insertion et

de probation

– Circulaire JUSKO840001C du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP

- Circulaire JUSA0922540C du 29 septembre 2009 relative à l'exécution et à l'aménagement des peines
- Circulaire JUSK1140051C du 8 novembre 2011 relative au diagnostic à visée criminologique (DAVC)
- Dépêche E3-08-QJ002 du 30 mai 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP

Introduction

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) ont été créés par le décret n° 99-276 du 13 avril 1999 pour succéder aux anciens comités de probation et d'assistance aux libérés, placés sous l'autorité du juge de l'application des peines (JAP), et aux services socio-éducatifs, placés sous l'autorité du chef d'établissement pénitentiaire. Le directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation est alors devenu le responsable hiérarchique des personnels du SPIP.

Depuis cette date, les SPIP ont dû s'adapter à un cadre législatif et réglementaire en constante évolution, qui a eu pour conséquence une extension du champ de leurs missions et une modification de leur intervention. Définies aux articles D. 573 à D. 575 du CPP, ces missions s'articulent autour de trois axes majeurs : l'aide à l'insertion ou la réinsertion des personnes placées sous main de justice (PPSMJ), le contrôle des obligations qui sont imposées à ces dernières par l'autorité judiciaire et la prévention de la récidive. Dans ce contexte, la circulaire du 19 mars 2008 visée en référence a permis d'harmoniser les méthodes d'intervention des SPIP. Depuis cette date toutefois, plusieurs réformes ont été engagées.

D'ores et déjà :

- une réforme statutaire (décrets du 23 décembre 2010 visés en référence) qui a abouti au renforcement de l'encadrement au sein des SPIP, et qui a défini les compétences des directeurs fonctionnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation (DFSPIP) ;
- une réforme méthodologique (circulaire du 8 novembre 2011 visée en référence) qui a abouti à la mise en place d'une évaluation harmonisée au plan national des PPSMJ au travers du DAVC, et à l'optimisation des moyens de communication via le logiciel informatique « Application des Peines, Probation et Insertion » (APPI).

En outre, courant 2011, à la demande du garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, plusieurs groupes de travail et inspections ont analysé le suivi par le SPIP des PPSMJ, afin notamment de garantir la continuité de l'exécution des décisions de justice et renforcer la prévention de la récidive.

Dans ce cadre, le groupe de travail sur les modalités de prise en charge des personnes condamnées par les personnels pénitentiaires d'insertion et de probation, co-présidé par MM. CAMU et LEMAIRE, a déposé son rapport le 9 mai 2011.

Il a notamment formulé des préconisations relatives à l'articulation du périmètre des compétences entre le SPIP et l'autorité judiciaire. Celles-ci ont tendu à la définition des instructions particulières et à la promotion des bonnes pratiques dans les rapports entre le SPIP et l'autorité judiciaire.

Afin de tenir compte de ces préconisations, il est apparu nécessaire d'actualiser les textes réglementaires relatifs aux relations entre les SPIP et les autorités judiciaires et de mieux définir le périmètre de leurs compétences respectives.

Ainsi, par décret n° 2011-1876 du 14 décembre 2011, paru au Journal Officiel le 16 décembre 2011, les articles D. 575 à D. 577 du code de procédure pénale (CPP), relatifs aux attributions respectives du juge de l'application des peines, des autres magistrats mandants et du SPIP ont été modifiés.

Le principe du mandat judiciaire est réaffirmé, dans la mesure où les SPIP restent saisis par les autorités judiciaires, tant pour la préparation des décisions de justice à caractère pénal (article D. 574 alinéa 1 du CPP), que pour le contrôle et le suivi des personnes placées sous contrôle judiciaire (article D. 574 alinéa 2 du CPP) ou condamnées (article D. 574 alinéa 3 du CPP).

Si les JAP constituaient les interlocuteurs privilégiés des SPIP, ces derniers ont été progressivement conduits à travailler directement avec les procureurs de la République, dans le cadre des surveillances électroniques de fin de peine (SEFIP), des procédures simplifiées d'aménagement de peine (PSAP), ainsi que pour la mise en œuvre des travaux non rémunérés (TNR) et des stages de citoyenneté. De même, les SPIP ont été amenés à travailler avec les juges d'instruction et les juges des libertés et de la détention, dans le cadre des contrôles judiciaires et des assignations à résidence sous surveillance électronique (ARSE), ainsi que les juges des enfants, pouvant exercer les fonctions dévolues aux JAP pour les jeunes majeurs âgés de 18 à 21 ans.

C'est la raison pour laquelle il est dorénavant indiqué à l'article D. 576 du CPP que « le juge de l'application des peines, le procureur de la République et les autres magistrats mandants » déterminent les orientations générales relatives à l'exécution des mesures confiées au SPIP ainsi que celles relatives à l'exécution des peines privatives de liberté et évaluent leur mise en œuvre.

La commission d'exécution des peines, généralisée par la circulaire du 29 septembre 2009 visée en référence, constitue un cadre approprié à la détermination de ces orientations, qui peuvent notamment promouvoir la mise en œuvre d'actions spécifiques, adaptées aux choix de politique pénale.

L'expression « magistrats mandants », plus précise que l'expression « magistrats concernés » de l'ancien article D. 577 du CPP, permet d'une part de prendre en compte l'ensemble des magistrats susceptibles de confier le suivi d'une mesure au SPIP et d'autre part de limiter la possibilité de donner des instructions particulières au magistrat ayant confié le dossier au SPIP ou à celui qui en assure ultérieurement le suivi. Il convient de préciser que cette double mission de l'autorité judiciaire s'applique tant au milieu ouvert qu'au milieu fermé, dont la bonne articulation est essentielle pour garantir la continuité des prises en charge.

De par leur positionnement hiérarchique, les chefs de juridiction conservent par ailleurs leur mission d'organiser la concertation entre les différents magistrats mandants (article D. 576 second alinéa du CPP). S'agissant des SPIP, le nouvel article D. 575 du CPP consacre leur mission relative à la prévention de la récidive, sans pour autant remettre en cause celle visant à favoriser l'insertion ou la réinsertion des personnes détenues, inscrite aux articles D. 573 et D. 574 du CPP.

En conséquence, la présente circulaire s'attache à définir les instructions particulières adressées au SPIP par l'autorité judiciaire (1ère partie), à clarifier leurs rôles respectifs dans la définition et la mise en œuvre des modalités de prise en charge des PPSMJ (2ème partie) et à présenter les modalités de transmission des informations relatives à ces dernières entre le SPIP et l'autorité judiciaire (3ème partie).

1. La définition des instructions particulières adressées au SPIP par l'autorité judiciaire

Bien qu'étant pratiquées depuis longtemps, les instructions particulières n'avaient pas reçu jusqu'à ce jour de définition. L'ancien article D. 577 du CPP se contentait en effet de prévoir que « le juge de l'application des peines et les autres magistrats concernés communiquent, le cas échéant, pour chaque dossier dont ils saisissent le service, des instructions particulières pour le suivi de la mesure ».

S'efforçant d'en définir plus précisément le contour, l'alinéa premier de l'article D. 577 du CPP indique dorénavant que les instructions particulières sont « relatives à la finalité de la mesure et au contenu des obligations à respecter ».

Cette nouvelle rédaction répond à la préconisation n° 10 du rapport du 9 mai 2011 du groupe de travail précité, présidé par MM. CAMU et LEMAIRE, visant à ce que « les instructions particulières du juge portent sur les objectifs de la mesure et le contenu des obligations particulières et non sur les modalités de suivi qui relèvent du champ de compétence du SPIP » (page 7 du rapport).

Ainsi, les instructions particulières permettent notamment au magistrat mandant d'appeler l'attention du SPIP sur des comportements ou des problématiques posant une difficulté particulière, qu'il aurait par exemple identifiés à l'occasion d'un entretien ou à la lecture de pièces du dossier (expertises psychologique ou psychiatrique, enquête de personnalité, courriers de la partie civile...), et dont la prise en compte lui apparaîtrait nécessaire au bon déroulement de la mesure.

Le contenu et la finalité des obligations qui peuvent être précisés par instructions particulières portent notamment sur le montant des versements mensuels aux parties civiles qui sera exigé du condamné ou sur la nature exacte du suivi à mettre en œuvre dans le cadre d'une obligation de soins, en fonction de la pathologie repérée.

En revanche, parmi les modalités de prise en charge relevant de la compétence du SPIP figurent notamment la fréquence des rencontres ou, à titre complémentaire de ces dernières, la mise en place de programmes de prévention de la récidive. Ainsi, il n'appartient pas à l'autorité judiciaire de déterminer la fréquence des convocations devant le SPIP, le nom du conseiller qui sera chargé du dossier, le lieu des convocations, ou toute autre modalité de suivi ayant un impact sur l'organisation du service, tant au plan matériel qu'au plan des ressources humaines.

Afin de rester cohérent avec cette nouvelle délimitation des instructions particulières, l'article D. 533-1 du CPP, qui permettait au magistrat accordant une libération conditionnelle ou chargé de suivre une telle mesure de « préciser la périodicité des convocations du personnel du service pénitentiaire d'insertion et de probation désigné », a également été modifié.

Toutefois, cet article permet toujours au magistrat, « si la nature des faits commis par le condamné et sa personnalité le justifient », de solliciter, dans la décision d'octroi de libération conditionnelle ou par des instructions ultérieures, « un suivi renforcé de la part du service pénitentiaire d'insertion et de probation », mais sans fixer la périodicité des convocations.

2. Le SPIP définit et met en œuvre les modalités de prise en charge

Comme le précisait déjà la circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP, l'article D. 577 du CPP dispose désormais en son deuxième alinéa que « le service pénitentiaire d'insertion et de probation définit les modalités de la prise en charge des personnes placées sous main de justice et les met en œuvre, après en avoir avisé le magistrat mandant qui peut, le cas échéant, faire toutes observations utiles ».

Pour tenir compte des attributions du DSPIP, désormais mentionné dans l'intitulé du chapitre II du titre XI du livre V du code de procédure pénale (troisième partie : Décrets), le dernier alinéa de l'article D. 577 du CPP a également été modifié.

Dans la mesure où les SPIP sont responsables de la définition de ces modalités, ils doivent répondre aux observations que les magistrats sont susceptibles de formuler à leur sujet. Cet échange, expression du mandat judiciaire, doit favoriser la meilleure prise en charge possible. Pour autant, en cas de désaccord persistant, le choix définitif de la modalité de prise en charge appartient au DFSPPI. Les articles 740 et 763-1 du code de procédure pénale respectivement applicables au sursis avec mise à l'épreuve et au suivi socio-judiciaire permettent toutefois au juge de l'application des peines d'assurer lui-même le suivi de la mesure.

Il convient que les observations transmises par le magistrat au DFSPPI et la réponse de ce dernier figurent au dossier de la personne condamnée et fassent l'objet d'un enregistrement dans le logiciel APPI.

En outre, la mise en place du DAVC offre désormais la possibilité de définir des modalités de prise en charge sur la base d'évaluations établies à l'aide de critères objectifs, communs à tous. Une circulaire, fruit d'une large consultation, viendra préciser à court terme le contenu de ces différents types de prise en charge.

Par ailleurs, le suivi des mesures est garanti au magistrat mandant par l'accès continu dont il dispose au logiciel APPI, dans lequel sont intégrés les rapports et enquêtes rédigés par les personnels des SPIP, après validation de leur hiérarchie et destinés à l'autorité judiciaire.

Enfin, au sein de chaque SPIP, il appartient au directeur fonctionnel de dégager une politique de service cohérente et de la présenter aux autorités judiciaires, afin de faciliter la concertation nécessaire à la bonne exécution des mesures.

L'article D. 577 du CPP prévoit également en son dernier alinéa que « le juge de l'application des peines ou le magistrat mandant signale au directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation toute difficulté qu'il constate dans la prise en charge des mesures et, s'il y a lieu, demande au directeur du service précité qu'il lui adresse un rapport en réponse ».

Si cette possibilité découle naturellement du mandat qu'elle donne au SPIP, l'autorité judiciaire n'a plus la faculté de demander à ce dernier de « désigner un autre travailleur social » si elle « constate que celui qui a été chargé de la mesure ne remplit pas les diligences prévues ». Cette prérogative, peu utilisée en pratique par les magistrats, ne se justifiait plus, compte tenu de l'évolution de l'organisation des SPIP et des missions dévolues aux DFSPIP.

3. Les nouvelles modalités d'information du magistrat mandant par le SPIP

Les dispositions anciennes de l'article D. 575 du CPP, issues du décret n° 99-276 du 13 avril 1999, prévoyaient que le SPIP adresse au magistrat mandant un rapport d'évaluation chaque semestre à compter de la saisine du service. Cette exigence est supprimée par les nouvelles dispositions.

Le nouvel article D. 575 du CPP prévoit désormais la transmission d'un rapport d'évaluation à l'autorité judiciaire dans les trois mois suivant la date à laquelle le service est saisi de la mesure. Cette exigence concerne tant les mesures de milieu ouvert que celles de milieu fermé. Cette évolution s'articule avec l'entrée en vigueur du DAVC. En effet, le délai de trois mois fixé au SPIP pour transmettre à l'autorité judiciaire son rapport d'évaluation correspond également au délai qui lui est imposé pour réaliser l'évaluation de la PPSMJ faisant l'objet d'une mesure de milieu ouvert.

Concernant le milieu fermé, l'administration pénitentiaire a décidé de fixer ce délai à un mois, afin de tenir compte des spécificités du suivi des personnes détenues (cf. circulaire du 8 novembre 2011 visée en référence). Le rapport de fin de mesure, qui permet au magistrat mandant de s'assurer du bon déroulement de la mesure et de la réalisation des objectifs fixés au début de la prise en charge, a été maintenu. L'article D. 575 du CPP précise uniquement que cette transmission doit s'effectuer « un mois avant l'échéance de la mesure ». Ce délai d'un mois doit être impérativement respecté afin de laisser au magistrat le temps nécessaire pour décider des suites éventuelles à y donner, et plus particulièrement de lui laisser la possibilité de transmettre le dossier au parquet pour recueillir ses réquisitions quant à la prolongation ou la révocation éventuelle de la mesure ou de se saisir d'office en vue de sa révocation ou de sa prolongation éventuelle. En revanche, la nouvelle disposition prévoit que si la durée de la mesure excède deux ans, un rapport doit être transmis chaque année au magistrat mandant, et ce dès le terme de la première année de prise en charge. Enfin, la nouvelle rédaction de l'article D. 575 du CPP est venue préciser les cas dans lesquels des rapports ponctuels de situation doivent être transmis au magistrat mandant :

«- en cas de difficulté dans l'application des orientations générales ou des instructions particulières données par l'autorité judiciaire ;
- en cas de modification de la situation du condamné susceptible d'avoir des implications sur le respect de ses obligations et interdictions ;
- en cas de changement significatif des modalités de la prise en charge du condamné ;
- en cas d'incident dans le suivi de la mesure, et ce dans les plus brefs délais,
- en cas de demande du magistrat mandant ».

Dans le cadre du mandat, le magistrat peut effectivement demander à tout moment au service de le renseigner sur le déroulement de la mesure, soit sur un point précis (comme par exemple sur le respect de telle ou telle obligation particulière), soit dans un objectif particulier (comme par exemple, en vue de la comparution de la PPSMJ devant une juridiction pour être jugée sur une nouvelle infraction commise pendant le temps de la mesure ou à la suite du dépôt d'une requête en dispense de révocation de sursis ou de confusion de peine).

Hormis ce dernier cas particulier, cette liste recense les événements importants susceptibles d'avoir des conséquences sur les modalités de suivi de la PPSMJ et devant être signalés à l'autorité judiciaire. L'attention des SPIP est appelée sur la nécessité de transmettre au magistrat un rapport « dans les plus brefs délais », « en cas d'incident dans le suivi de la mesure ». Il paraît souhaitable que la nature des incidents devant être signalés et la rapidité avec laquelle ils doivent l'être soient définies en commun par le magistrat mandant et le SPIP, notamment dans le cadre des orientations générales adressées au SPIP en application de l'article D. 576 du CPP.

Tous ces rapports doivent être validés par l'encadrement avant d'être transmis via APPI au magistrat mandant, à charge pour lui de formuler, dans un délai raisonnable, les observations qu'il estimera nécessaires pour assurer la continuité du suivi.

Cette approche est d'ailleurs conforme à la promotion de bonnes pratiques préconisée dans le rapport de MM. CAMU et LEMAIRE (préconisations n° 11, 12 et 13)..../...

Je vous serais obligé de bien vouloir veiller à la diffusion de la présente circulaire et de m'informer des éventuelles difficultés liées à sa mise en œuvre.

*Le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés,
par délégation,*

La directrice des affaires criminelles et des grâces

Maryvonne CAILLIBOTTE

*Le préfet, directeur de l'administration
pénitentiaire*

Henri MASSE

ANNEXE N°3

GRILLE D'ENTRETIEN DPIP / DFSPIP

I. Les textes régissant les interactions SPIP/JAP.

*La répartition des champs de compétences entre le SPIP et le JAP vous semble t-elle clairement définie par les textes et la jurisprudence ?

*Dans votre pratique professionnelle, observez- vous des vides juridiques ?

*Dans l'affirmative, pouvez-vous donner des exemples ? Ces exemples ont-ils été générateurs de rapports de forces entre le service et le JAP ?

*Avez-vous donné connaissance au JAP de votre politique de service ? De votre projet de service ?

*Pouvez-vous m'indiquer si le JAP vous a donné connaissance d'orientations générales ?

*Pouvez-vous m'indiquer s'il utilise des instructions particulières ? Dans l'affirmative, pouvez-vous m'indiquer leur contenu en général?

*Rencontrez vous des difficultés concernant la répartition des compétences dans la mise en œuvre de l'obligation de soins ? Si oui, lesquelles ?

II Les relations avec le JAP

*Avez-vous des échanges avec le JAP ? S'agit -il d'échanges formels, informels ? Dans quel cadre ? A quel rythme ? En présence de qui ? A l'initiative de qui ?

*Comment qualifieriez-vous vos relations avec le JAP ?

*Si elles sont bonnes, qu'est ce qui à votre sens participe à cela ?

*Si elles sont mauvaises, à quoi cela est-ce dû ?

*Quel pourrait être à votre avis le rôle du DPIP dans la résolution du problème ?

*Quel est votre positionnement professionnel par rapport au JAP ? Vous considérez-vous sous sa tutelle ou comme un partenaire ? Dans quels cas ?

*Pensez-vous pourvoir influencer sa jurisprudence ? Pensez-vous qu'il puisse influencer votre politique de service ? Peut on parler d'interdépendance ?

*Pensez-vous que votre relation avec le JAP puisse peser dans la relation que vous entretenez avec votre équipe ? Avec votre hiérarchie ? (Instrumentalisation)

III Le JAP et les CPIP

*Les CPIP communiquent-ils directement avec le JAP ou inversement? Par quels moyens ? Dans quel cadre ? Vous faites vous le filtre de ces échanges ?

*Pensez-vous qu'il subsiste un lien privilégié entre le CPIP et le JAP ? Si oui, pour quelles raisons ?

*Selon vous ce lien existe-t-il au détriment du DPIP ? Au détriment du service ?

ANNEXE N°4

GRILLE D'ENTRETIEN JAP

I. Les textes régissant les interactions SPIP/JAP.

*La répartition des champs de compétences entre le SPIP et le JAP vous semble t-elle clairement définie par les textes et la jurisprudence ?

*Dans votre pratique professionnelle, observez-vous des vides juridiques ?

*Dans l'affirmative, pouvez-vous donner des exemples ? Ces exemples ont-ils été générateurs de rapports de forces entre avec le SPIP ?

*Avez-vous donné connaissance au SPIP d'orientations générales ?

*Utilisez vous les instructions particulières ? Dans quel cadre ? Quel peut en être le contenu ?

*Pouvez-vous m'indiquer si l'encadrement du SPIP vous a donné connaissance de son projet de service ?

*Rencontrez-vous des difficultés concernant la répartition des compétences dans la mise en œuvre de l'obligation de soins ? Si oui, lesquelles ?

II Les relations avec le DPIIP

*Avez-vous des échanges avec le DPIIP ? S'agit -il d'échanges formels, informels ? Dans quel cadre ? A quel rythme ? En présence de qui ? A l'initiative de qui ?

*Comment qualifieriez-vous vos relations avec l'encadrement ?

*Si elles sont bonnes, qu'est-ce-qui à votre sens participe à cela ?

*Si elles sont mauvaises, à quoi cela est-ce dû ?

*Quel pourrait être à votre avis le rôle du DPIIP dans la résolution du problème ?

*Quel est selon vous le lien qui vous unit au DPIIP ? Un lien fonctionnel ? Un lien de subordination ?

*Pensez-vous pouvoir influencer sa politique de service ? Pensez-vous qu'il puisse influencer votre jurisprudence? Peut on parler d'interdépendance ?

III Les relations avec les CPIP

*Les CPIP communiquent-ils directement avec vous ? Par quels moyens ? Dans quel cadre ?

* Communiquez-vous directement avec eux ? Par quels moyens ? Dans quel cadre ?

*Pensez-vous qu'il subsiste un lien privilégié entre le CPIP et le JAP ? Si oui, pour quelles raisons ?

*Selon vous ce lien existe-t-il au détriment du DPIP ? Au détriment du service ?

ANNEXE N°5

GRILLE D'ENTRETIEN CPIP

I. Les textes régissant les interactions SPIP/JAP.

- *La répartition des champs de compétences entre le SPIP et le JAP vous semble t-elle claire ?
- *Dans votre pratique professionnelle, observez-vous des vides juridiques ?
- *Dans l'affirmative, pouvez-vous donner des exemples ?
- *Le JAP vous a t-il donné connaissance d'orientations générales ?
- *Le JAP vous adresse t-il des instructions particulières ? Dans l'affirmative, pouvez-vous m'indiquer leur contenu ?
- *Rencontrez-vous des difficultés dans la mise en œuvre de l'obligation de soins ? Si oui, lesquelles ?

II Les relations avec le JAP

- *Avez-vous des échanges avec le JAP ? S'agit -il d'échanges formels, informels ? Dans quel cadre ?
- *Pensez-vous pouvoir influencer ses décisions, sa jurisprudence ?
- *Pensez-vous qu'il puisse influencer votre pratique professionnelle ?
- *Participez-vous à des réunions avec le JAP en présence de l'encadrement ? A quel rythme ? Sur quel sujet ?

III Les relations avec le DPIP

- *Dans quel cadre vous adressez-vous plus au DPIP qu'au JAP et inversement?
- *Participez-vous à l'élaboration de la politique de service ? Sur quoi porte celle-ci ?
- *Vous arrive-t-il d'être soumis à des injonctions contradictoires en provenance de l'encadrement et du JAP ?
- *Vous est-il arrivé de demander la médiation de l'encadrement face à des demandes ou instructions particulières du JAP ?

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS.....	5
GLOSSAIRE.....	7
INTRODUCTION.....	8
Partie : 1 Les zones d'incertitude, des espaces à conquérir.....	12
Chapitre : 1 La présence de zones d'incertitude aux interstices des textes.....	12
Section : 1 La superposition partielle des textes légaux déterminant les missions.....	12
1.1 L'existence d'un domaine commun de mission	13
1.2 La possibilité pour le JAP de se réserver ou non ce domaine commun de mission.....	14
Section : 2 L'articulation des normes réglementaires et jurisprudentielles définissant les champs de compétence	15
2.1 Des orientations générales peu utilisées.....	16
2.2 Des instructions particulières contestées.....	18
Chapitre : 2 Illustration de ces zones d'incertitude nichées dans les hiatus textuels de l'obligation de soins	24
Section : 1 La mise en œuvre de l'obligation de soins.....	25
1.1 La détermination du moment de l'orientation vers l'acteur de santé.....	25
1.2 Le choix du soignant.....	26
Section : 2 Le contrôle de l'obligation de soins.....	27
2.1 La prescription d'analyses médicales et la détermination du cadre thérapeutique.....	27
2.2 La détermination et le signalement du manquement à l'obligation	29
Partie : 2 Le déploiement de stratégies de pouvoir dans un système d'interdépendance.....	31
Chapitre : 1 Des sources de pouvoir différentes selon les acteurs	31
Section : 1 Le maître de la règle et le marginal sécant : une dyade formelle...32	
1.1 Le juge de l'application des peines et la maîtrise des règles organisationnelles	32
1.2 Le directeur pénitentiaire d'insertion et de probation et la maîtrise des relations entre l'organisation et son environnement.....	34

Section : 2 L'expert : troisième acteur d'une triade informelle.....	35
2.1 L'expertise des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation...	36
2.2 Une relation triangulaire informelle.....	37
Chapitre : 2 Les jeux de pouvoirs au sein de l'organigramme informel.....	40
Section : 1 Les stratégies développées dans la relation JAP/CPIP.....	41
1.1 Dans le sens JAP/CPIP : une volonté de garder la main sur les suivis..	41
Une rigidification du lien pour s'assurer de la circulation de l'information41
Une direction donnée au travail du service par le biais de la politique de	
cabinet.....	43
De l'interventionnisme dans la détermination des modalités de prise en	
charge à la tentative de codification des pratiques professionnelles	44
1.2 Dans le sens CPIP/JAP : la tentative d'influer sur les décisions au nom	
de l'expertise.....	45
Une volonté de maintenir un lien privilégié pour tenter d'influer sur les	
décisions	46
Le souhait d'une reconnaissance de la qualité expertale de leurs écrits ..	47
La recherche de la protection de l'encadrement en cas de difficulté	49
Section : 2 Les stratégies développées dans la relation DPIP/JAP.....	50
2.1 Dans le sens JAP/DPIP : La tentative de restreindre l'encadrement à un	
rôle administratif.....	50
Le contournement du DPIP dans ses fonctions pénales.....	51
L'immixtion dans le choix des outils et des modes de prises en charge	
opéré par la direction	52
La résistance pour maintenir des liens directs avec les partenaires.....	53
2.2 Dans le sens DPIP/JAP : La quête d'affirmation	55
L'essai de filtration des échanges entre JAP et CPIP pour garantir une	
position de service.....	55
L'élaboration et la mise en œuvre de politiques de service, une	
affirmation des prérogatives de pilotage et de direction	57
Le développement des relations avec le parquet, un nouvel interlocuteur	
moins imprévisible.....	58

Partie : 3 Le DPIP, clé de voûte d'une action collective négociée et organisée	60
Chapitre : 1 La régulation conjointe, un ancrage pour le DPIP et une garantie de stabilité pour l'organisation.....	60
Section : 1 L'inconstance d'un positionnement participant à la fragilité de l'équilibre organisationnel.....	60
1.1 Les deux positionnements types en période de construction identitaire	61
Le DPIP sous la tutelle du JAP.....	61
Le DPIP, partenaire du JAP.....	63
1.2 Le résultat d'une organisation instable et insécurisante.....	65
Section : 2 Un outil de prévention, voire de résolution des blocages au service du DPIP.....	67
2.1 Entre régulation de contrôle et régulation autonome : le DPIP au cœur de la régulation conjointe	67
2.2 La régulation conjointe, outil managérial et garantie partenariale	68
Chapitre : 2 La nécessité pour le DPIP de se doter des moyens et outils indispensables à la mise en œuvre d'une action collective coordonnée	70
Section : 1 Du temps et des espaces propices à la concertation.....	70
1.1 Le temps de la proximité	70
1.2 Des espaces de concertation à tous les niveaux.....	74
Section : 2 L'écriture collective de règles flexibles	79
2.1 La formalisation de l'accord.....	79
2.2 Le contenu des règles négociées.....	81
CONCLUSION.....	84
BIBLIOGRAPHIE.....	85
TABLE DES ANNEXES.....	91
ANNEXE N°1.....	92
ANNEXE N° 2.....	95
ANNEXE N°3.....	102
ANNEXE N°4.....	104
ANNEXE N°5	106

**Des stratégies individuelles de pouvoir à une action collective
organisée :
Le rôle de régulateur du DPIIP**

Les relations entre le juge de l'application des peines et le service pénitentiaire d'insertion et de probation sont encadrées par des textes, aux interstices desquels se nichent des zones d'incertitude. A l'intérieur de celles-ci, les acteurs déploient des stratégies, au moyen de sources de pouvoir qui leur sont propres, pour défendre voire élargir leur marge d'autonomie.

L'organigramme formel peut alors laisser place à une relation triangulaire informelle (JAP/CPIP/DPIP) dans laquelle chaque acteur manœuvre pour poursuivre ses objectifs. Ces jeux de pouvoir maintiennent l'organisation dans un équilibre instable et insécurisant.

Le DPIIP, par sa position nodale, peut permettre le passage de ces stratégies individuelles à une action collective organisée. Pour cela, il doit maintenir son rôle d'interface, initier des espaces de concertation et s'y positionner en régulateur. Alors, les zones d'incertitude deviennent des lieux de créativité, dans lesquels les acteurs négocient des règles flexibles et adaptées au contexte local.

MOTS CLES :

RELATION

POUVOIR

STRATEGIE

REGULATION

PROTOCOLE