

Paris, le 2 mars 2020

Observations sur les référentiels charge de travail de la fonction Juge de l'application des peines

Généralités :

Pour la fonction juge de l'application des peines, l'évaluation de la charge de travail par nombre de mesures apparaît plus adaptée que par tâche/mission compte tenu de la nature du travail de cabinet, propre à chaque magistrat, voire à chaque service ou juridiction, qui implique un nombre de décisions rendues ou de débats contradictoires différent sans que cela ne reflète la charge de travail réelle. La difficulté d'apprécier le temps que prend le suivi d'un dossier selon son déroulement avec ou sans incident et selon la situation du greffe ou du SPIP (en termes d'effectifs, de nombre de dossiers par CPIP, de conseillers contractuels moins bien formés etc) rend également plus pertinente l'évaluation par nombre de mesures.

Les statistiques de la direction de l'administration pénitentiaire mettent en évidence une spécificité de la fonction de JAP : l'importance du flux de mesures et de personnes suivies, en milieu ouvert comme en milieu fermé. Or, le flux de mesures est plus difficile à quantifier que le stock d'un cabinet. Une autre spécificité de la fonction de juge de l'application des peines est son lien avec nombre d'autres services du tribunal judiciaire ainsi que des partenaires extérieurs, nécessitant des échanges réguliers. Ainsi, le juge de l'application des peines travaille nécessairement en lien étroit avec le parquet et le tribunal correctionnel, pourvoyeurs de mesures, mais aussi avec d'autres services (juge aux affaires familiales, juge des enfants) lorsque le suivi en cours peut avoir une incidence sur les décisions prises par ces services, ou réciproquement.

Rappel de la liste des tâches habituellement effectuées par le JAP :

- Traitement du courrier (avocats, condamnés, victimes, partenaires institutionnels)
- Entretiens 723-15 + rédaction de jugements hors débat
- Auditions en rappels d'obligations, notification d'obligations, suivi
- Auditions de victimes
- Rédaction d'avis pour le tribunal correctionnel (en urgence si CI ou pas)

- Vérification des conditions d'exécution des peines privatives de liberté, visite des établissements pénitentiaires et structures d'accueil,
- Ordonnances de modifications horaires PSE/SL, mandats d'amener,
- Audiences de débat contradictoire (préparation, tenue de l'audience et rédaction de jugement),
- Tenue des commissions d'application des peines,
- Réunions avec partenaires extérieurs (SPIP, AP, médecins coordonnateurs, CLSPD) et avec les autres services au sein du tribunal judiciaire (parquet, greffe, service correctionnel, COMEX)
- Echanges, par téléphone ou email sur les dossiers et personnes suivies : avec le SPIP, le parquet, le personnel pénitentiaire (agents PSE ou greffe pénitentiaire), l'établissement d'accueil, le personnel médical, avec les services de police pour l'exécution d'un mandat d'amener etc.
- Tri et lecture des notifications du logiciel APPI (quotidiennes)
- Suivi de la remise des rapports SPIP et relances éventuelles

Parmi ces tâches, en l'état des effectifs de juges de l'application des peines, plusieurs d'entre elles apparaissent sacrifiées ou moins bien traitées pour pouvoir tenir le rythme : visites des établissements et structures trop peu nombreuses, tendance à privilégier les décisions hors débat non parce que cela est opportun mais pour pouvoir gérer les flux, impossibilité de faire comparaître les personnes détenues en commissions d'application des peines etc.

En outre, les juges de l'application des peines n'ont que rarement le temps de développer des pratiques innovantes dans le suivi des condamnés ou de former les collègues de la juridiction, notamment ceux étant amenés à siéger en correctionnelle, pour favoriser les alternatives à l'incarcération et développer des outils plus efficaces en matière de réinsertion.

1. Le milieu ouvert

Le Syndicat de la magistrature avait estimé en 2014 qu'un ETPT de JAP représentait entre 700 et 800 mesures de milieu ouvert en stock. Cette estimation s'appuyait sur les retours empiriques de nos collègues et non sur l'analyse de chiffres puisque les statistiques n'étaient pas fournies par la chancellerie. Au vu des derniers chiffres communiqués, le nombre important de mesures de milieu ouvert (cf statistiques nationales), retenir le haut ou le bas de cet intervalle a toutefois des conséquences importantes sur le nombre de postes à pourvoir.

Aucun élément de calcul sérieux n'était fourni au groupe de travail qui a élaboré le référentiel de 2014. Les chiffres utilisés pour les calculs résultaient en effet de la division du nombre de mesures suivies par le nombre de JAP, de sorte qu'ils consistaient en une évaluation (et une validation implicite) de l'existant, simplement pondérée en fonction des avis des membres du groupe de travail, alors que les conditions de travail ne pouvaient être considérées comme optimales ou même acceptables.

Du fait des différences de traitement qui peuvent intervenir d'un dossier de milieu ouvert à l'autre en fonction de nombreux facteurs liés au dossier et imprévisibles (personnalité du condamné, déroulement de la mesure avec ou sans incident, nécessité d'émettre un mandat d'amener, de rendre une ordonnance de suspension de mesure etc.) et de l'importance du flux de dossiers, il est très difficile de déterminer le nombre de mesures qui constituent un temps plein de JAP. Nous souhaitons insister sur le fait que le flux de mesures est déterminant pour évaluer la charge de travail et que le nombre de mesures en cours à un moment donné n'est pas pertinent puisque sur une année le JAP est saisi de nombreuses nouvelles mesures qui font la « masse » incontestable de cette matière alors que parallèlement des mesures prennent fin. Ce flux crée un nombre de mesures traitées au cours d'une année bien plus important que le nombre de dossiers en cours à une date donnée. Il faudrait donc pouvoir disposer pour apprécier la charge de travail d'un cabinet de milieu ouvert le nombre de nouvelles mesures et de mesures terminées sur une période donnée.

Pour illustrer cette importance du flux, il est possible de se référer aux statistiques de la direction de l'administration pénitentiaire qui mettent en évidence que le nombre de nouvelles personnes suivies par les SPIP en milieu ouvert (c'est-à-dire n'ayant pas été suivies dans le cadre d'une autre mesure depuis plus d'un an), est de l'ordre de 20 000 par trimestre sur les trois dernières années et que le nombre de nouvelles mesures suivies par les SPIP est généralement compris entre 22 000 et 32 000 par trimestre. Ces nouvelles personnes ou mesures suivies constituent autant de flux pour les JAP et les services de l'application des peines, de sorte que le nombre de dossiers à un moment donné ne reflète pas nécessairement la charge de travail puisque le flux de mesures influe largement sur cette charge. Il y a donc lieu d'être très vigilant sur cette question qui montre que la charge de travail évolue sans cesse.

Enfin, les chiffres actuels du nombre de postes de JAP localisés ne sont pas pertinents pour évaluer la charge de travail puisqu'un certain nombre de collègues nous signalent des pratiques professionnelles de fonctionnement dégradé pour s'adapter aux contraintes du nombre de dossiers par cabinet : entretiens collectifs en 723-15, nombre excessif de décisions d'aménagement de peine en MO rendues hors débat contradictoire, décisions par simple réponse au SPIP au lieu de rendre une ordonnance, absence de saisine du SPIP pour les aménagements de peine en MO, ou encore absence de lecture du dossier avant saisine du SPIP pour les mesures de suivi.

Les dernières statistiques transmises permettent d'identifier la proportion de nouvelles mesures par rapport au nombre de mesures en cours sur une année. Sur l'ensemble des TGI, pour 2018, le nombre de saisines (nouvelles mesures) représente 63 % du nombre de mesures en cours. En revanche, l'absence de statistiques sur les mesures terminées sur la même période ne permet pas d'avoir une image complète du flux de mesure.

Par ailleurs, il est possible d'identifier grâce à ces statistiques que le nombre total de décisions rendues représente environ la moitié du nombre de mesures en cours pour une année. Ce chiffre, qui recouvre les jugements et les ordonnances rendues permet d'identifier qu'environ la moitié des dossiers nécessite une intervention du JAP, dont la durée est plus ou moins longue en fonction de l'intervention qui est nécessitée (levée d'obligation avec

laquelle le parquet est d'accord par exemple pour une intervention courte) ou de l'incident (nécessité d'un mandat d'amener, ordonnance d'incarcération provisoire, organisation d'un débat contradictoire pour des interventions plus chronophages).

Le nombre de décisions rendues est cependant sous-évalué par rapport à ce qu'il devrait être si les JAP n'étaient pas contraints de recourir à des modes dégradés de gestion des incidents ou des demandes (cf supra) du fait de leur sous-effectif. En l'absence de statistiques sur le nombre d'ETP effectifs de JAP il n'est pas possible de déterminer non plus à quel nombre d'ETP correspond ce nombre de décisions rendues.

Malgré ces réserves relatives aux statistiques mises à disposition et aux conditions actuelles de travail, le Syndicat de la magistrature s'est livré à un calcul permettant de considérer qu'il convient de retenir au maximum le chiffre de 700 mesures de milieu ouvert comme occupant un ETPT de JAP.

En effet, nous estimons que chaque dossier en cours même s'il se déroule de façon satisfaisante nécessite a minima 15 minutes de travail recouvrant notamment la lecture du rapport de mi-mesure, le traitement du courrier éventuels, ou encore le suivi de la remise des rapports du SPIP, le tri et la lecture des notifications du logiciel APPI ou encore la rédaction d'un avis au tribunal correctionnel.

Par ailleurs les nouveaux dossiers représentent une charge de travail supplémentaire de « prise en main » comprenant la lecture du dossier, la vérification de la peine prononcée, de l'enregistrement, et l'envoi éventuel d'instructions particulières au SPIP. Ce temps est estimé en moyenne à 45 minutes par dossier et n'est actuellement souvent pas pris en compte par les JAP qui n'ont pas les moyens de s'y consacrer.

S'agissant des dossiers nécessitant une intervention du JAP, il y a lieu d'évaluer en moyenne le temps de traitement à 3 heures, avec les précautions visées ci-dessus en termes de différence entre une intervention rapide et une intervention plus longue comprenant un débat contradictoire, la rédaction d'un jugement etc.

Ainsi le traitement cabinet de 700 mesures sur une année nécessitera 175 heures de travail annuel pour le traitement courant des dossiers. La moitié des mesures, soit 350 mesures nécessiteront une intervention du JAP, durée évaluée à 1050 heures. Enfin, comme identifié précédemment, 63 % des dossiers soit 441 mesures nécessiteront une prise en main représentant 331 heures de travail.

Le total de cette charge de travail représente 1556 heures soit 195 journées de travail de 8 heures, ce qui est très proche des 200 jours de travail annuels d'un magistrat. En outre, ce chiffre n'inclut pas la fonction dite « soutien » qui fera l'objet de l'estimation ci-après mais qui ne saurait représenter moins de 15 jours par an. Ainsi, ce chiffre de 700 mesures de milieu ouvert doit bel et bien constituer une fourchette haute.

Au-delà de ces éléments, il conviendra de pondérer le chiffre retenu de la façon suivante :

- **comptent double : les mesures de suivi socio-judiciaire, surveillance judiciaire, surveillance de sûreté, contrainte pénale ou sursis probatoire renforcé, placement extérieur, surveillance électronique (placement ou détention à domicile) et semi-liberté (modifications d'horaires, incidents ...)**

- **comptent quadruple : les PSEM (nombreux incidents du fait du dispositif technique) ou les pratiques innovantes.**

La situation du SPIP en termes d'effectifs de CPIP et d'encadrement ainsi que la situation du greffe devra également être prise en compte pour pondérer la charge de travail du JAP.

S'agissant des aménagements de peine, le chiffre de 1000 saisines 723-15 par an apparaît acceptable dans la mesure où il correspond au temps moyen évalué pour traiter ce type de saisine (entretien, saisine SPIP, lecture rapport SPIP, débat contradictoire et rédaction du jugement). Il s'agit du chiffre demandé par les organisations syndicales dans le cadre du groupe de travail de 2011-2014 qui avait retenu le chiffre de 1200. (Pour mémoire, le groupe de travail « post Pornic » avait retenu le chiffre de 800 saisines).

Pour le milieu ouvert il convient de préciser que la LPJ qui entrera en vigueur le 24 mars 2020 pourrait conduire à revoir ces chiffres à la baisse, au-delà du temps d'adaptation qui sera nécessaire pour prendre en compte les nouvelles dispositions. En effet, le caractère automatique des LSC va probablement conduire à une augmentation des mesures de suivi en milieu ouvert, certes de courte durée mais non exemptes d'incidents et éventuellement d'auditions de rappel d'obligations ou de débats contradictoires aux fins de révocation (la durée moindre de la mesure induisant dans certains cas la nécessité d'une réaction plus rapide voire anticipée). L'augmentation du nombre d'heures de TIG conduira également nécessairement à une augmentation des occasions d'incidents ou de conversion (le délai d'exécution du TIG n'ayant pas été modifié par la loi).

2. En milieu fermé

Les statistiques fournies par le ministère ayant été envoyées tardivement, elles n'ont pas pu être exploitées correctement avant la rédaction de la présente note. Le Syndicat de la magistrature émet donc les observations suivantes sous réserve de modifications résultant de l'analyse des dernières données statistiques envoyées concernant le milieu fermé.

En milieu fermé, **1 ETPT de JAP représente :**

- **En Maison d'arrêt, Centre National d'Evaluation, 700 entrants par an.**
Il y a lieu de tenir compte du nombre d'entrants et non du nombre de personnes détenues à une certaine date pour rendre compte du flux qui implique de plus nombreuses requêtes à traiter et audiencement de CAP,

Remarque : le temps de CAP va augmenter avec la LPJ (LSC étendue, éventuelle comparution du détenu pour la 1^{ère} PS également puisque les suivantes pourront être accordées par le DSP)

- **Centre de détention, maison centrale : 400 détenus au 31 déc.**

Par ailleurs la sur-population carcérale qui ressort des statistiques de l'administration pénitentiaire constitue un autre facteur d'augmentation de la charge de travail puisque cette sur-population génère nécessairement plus d'incidents en détention qui seront traités dans le cadre des CAP.

3. Fonction soutien

Le groupe de travail de 2011-2014 préconisait 0,1 ETPT de fonction soutien pour chaque magistrat, soit une demi-journée par semaine. Le Syndicat de la magistrature a retenu (cf note générale) une fonction soutien « de base » de 0,101 ETP.

S'agissant des JAP, ils sont tous susceptibles d'avoir à effectuer un certain nombre de tâches extérieures à leur activité. Ainsi, ils peuvent ainsi assister aux CLSPD des communes de leur ressort, ils organisent des réunions avec le SPIP, l'Administration Pénitentiaire (greffe et direction), les médecins coordonnateurs, les établissements médicaux ou de placement extérieur en fonction de leur service, outre les réunions avec le parquet de l'exécution des peines, les juges correctionnels, les commissions de l'exécution des peines et les visites d'établissements ou de structures partenariales plus larges. Un certain nombre de ces réunions comme les COMEX (simple et élargies) doivent obligatoirement se tenir. Par conséquent, une moyenne de 8 journées dans l'année consacrées à la préparation et la tenue de ces réunions, soit 0,04 ETP (8/200), n'apparaît pas excessive. Au total, la fonction soutien d'un JAP sera donc évaluée à 0,141 ETP (0,106 + 0,04).

S'agissant du coordonnateur, sa présence est fréquemment nécessaire à l'ensemble des réunions précédemment citées, mais celui-ci devra en outre assumer un certain nombre de tâches propres : planning, organisation des congés, organisation des réunions, évaluation, planning des auditeurs et stagiaires arrivant dans le service, rédaction du rapport annuel d'activité, etc. Parmi ces tâches, certaines sont irréductibles, quelle que soit la taille du service de l'application des peines, tandis que d'autres nécessitent de plus en plus de temps à mesure que la taille du service augmente. C'est pourquoi nous proposons qu'il soit considéré que chaque juge de l'application des peines coordonnateur a besoin de 0,2 ETP pour exercer sa fonction soutien (incluant celle propre à tout JAP, outre le temps spécifique aux tâches du coordonnateur) et que dans les services comprenant plus d'un juge, il est nécessaire ensuite d'ajouter 0,06 ETP par juge supplémentaire.

Impact de la LPJ :

Cet impact est difficile à évaluer et des hypothèses ont été émises en fonction des mesures. L'étude d'impact de la LPJ sur ce volet est particulièrement faible et peu détaillée. Elle conclut de façon évasive à une « économie d'une douzaine d'emplois » sans préciser la fonction concernée alors que les juges correctionnels et les JAP subiront les effets des nouvelles dispositions. Il n'apparaît donc pas pertinent de se fonder sur cette étude d'impact et il y a lieu de considérer qu'au vu de l'existence de dispositions *a priori* de nature à aggraver et de nature à alléger la charge de travail, il n'est possible que d'émettre des suppositions à ce titre.

En conclusion, il y a lieu de préciser que les statistiques fournies mettent en évidence l'augmentation constante des placements sous surveillance électronique, ce qui signifie une charge de travail qui augmente tant pour le milieu fermé (qui aménage) que pour le milieu ouvert (qui aménage et suit la mesure). La construction de nouveaux établissements pour peines aménagées traduit également une tendance à l'augmentation du nombre de mesures de suivi en milieu ouvert. Il conviendra donc de prendre en compte ces évolutions de manière particulièrement réactive pour évaluer la charge de travail des juges de l'application des peines.