



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

MINISTÈRE DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT DURABLE

Délégation interministérielle à
l'hébergement et à l'accès au logement
Personne chargée du dossier : Benoît LINOT
tél. : 01 40 81 32 58
mél. : benoit.linot@developpement-durable.gouv.fr

Direction de l'administration pénitentiaire
Sous-direction des missions (SDMI)
Bureau des politiques sociales,
d'insertion et de l'accès aux
droits (SDMI2)
Personne chargée du dossier : Matthieu PHILIPPE
tél. : 01 70 22 81 58
mél. : matthieu.philippe@justice.gouv.fr

Direction générale de la cohésion sociale
Sous-direction de l'inclusion sociale, de l'insertion
et de la lutte contre la pauvreté
Bureau de l'urgence sociale et
de l'hébergement
Personne chargée du dossier : Ghazi ZAROUÏ
tél. : 01 40 56 47 25
mél. : ghazi.zaroui@social.gouv.fr

La ministre du logement et de l'habitat durable

Le ministre de la justice

à

Mesdames et Messieurs les préfets de région
Mesdames les directrices et Messieurs les directeurs
régionaux et départementaux de la jeunesse, des
sports et de la cohésion sociale
Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux de
la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
Monsieur le directeur régional et
interdépartemental de l'hébergement et du
logement d'Ile-de-France

Mesdames et Messieurs les directeurs
interrégionaux des services pénitentiaires
Mesdames et Messieurs les préfets de département,
Mesdames et Messieurs les directeurs
départementaux de la cohésion sociale
Mesdames et Messieurs les directeurs
départementaux de la cohésion sociale et de la
protection des populations

CIRCULAIRE INTERMINISTERIELLE N° DGCS/DIHAL/DAP/2016/151 du 13 mai 2016 relative à la coordination entre les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) et les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sortant de détention ou faisant l'objet d'un placement à l'extérieur.

Date d'application : immédiate

NOR : AFSA1612869J

Validée par le COMEX JSCS du 19 mai 2016

Publiée au BO : Oui

Déposée sur le site circulaire.legifrance.gouv.fr : Oui

Catégorie : Directives adressées par les ministres aux services chargés de leur application

Résumé : L'accès des sortants de détention à l'hébergement et au logement constitue l'un des facteurs déterminants pour assurer une réinsertion sociale effective. Sont considérées comme sortants de détention les personnes condamnées sortants en fin de peine et les personnes sortant de détention dans le cadre d'une mesure de libération anticipée. C'est vers ce type de public que doivent se concentrer les actions des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) et des services intégrés pour l'accueil et l'orientation (SIAO). Conformément aux dispositions de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), les SPIP peuvent passer convention avec les SIAO. Dans ce cadre les SPIP doivent adresser les demandes d'hébergement ou de logement adapté aux SIAO. Cependant, concernant les personnes concernées par une mesure de placement à l'extérieur, les relations partenariales directes entre les SPIP et les structures d'hébergement seront maintenues. Toutefois, en l'absence d'identification de structures, le SPIP pourra solliciter le SIAO pour sa connaissance de l'offre. La présente circulaire précise les modalités d'identification des besoins. Le SPIP organise la réalisation des évaluations sociales, qui pourront être

effectuées avec l'appui d'un tiers ou du SIAO selon les modalités définies conjointement sur chaque territoire. Elle précise également les modalités de coordination entre les services en vue de favoriser l'échange d'information au bénéfice de la personne. Cette coordination pourra être facilitée par la désignation d'un référent, qui sera l'interlocuteur de premier rang de l'autre service. Enfin, le préfet de département doit s'assurer de la prise en compte des besoins des personnes sortant de détention en termes d'accès à l'hébergement et au logement notamment dans le cadre de la réalisation des diagnostics territoriaux partagés.

Mots-clés : service pénitentiaire d'insertion et de probation, service intégré d'accueil et d'orientation, coordination, convention, évaluation des besoins, échanges d'informations, accès à l'hébergement, maintien et accès au logement, diagnostics territoriaux partagés à 360°

Texte abrogé : Néant

Textes de référence :

- Loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales
- Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 (article 30 / CASF : L. 345-2, L.345-2-4 à L. 345-2-10 et L.345-4) pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
- Décret n° 2015-1446 du 6 novembre 2015 relatif aux services intégrés d'accueil et d'orientation
- Circulaire du 26 septembre 2014 de présentation des dispositions applicables le 1er octobre 2014 de la loi n°2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales
- Circulaire de la DAP n°113/PMJ1 du 19 mars 2008 relative aux missions et méthode d'intervention des SPIP
- Circulaire N° DGCS/SD1A/2015/325 du 17 décembre 2015 relative à la mise en œuvre des dispositions de l'article 30 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 relatif au service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO)
- Circulaire n° 2012-133 du 29 mars 2012 relative à l'amélioration du fonctionnement des services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO)
- Circulaire n° DGCS/USH 2010/252 du 7 juillet 2010 relative au service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO)
- Circulaire D10006928 du 8 avril 2010 relative au service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO)
- Circulaire D10003303 du 1^{er} mars 2010 relative à la prévention de l'errance à la sortie des établissements pénitentiaires dans le cadre de la stratégie nationale de prise en charge des personnes sans-abri ou mal logées.
- Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale du 21 janvier 2013

Annexes :

- Modèle de convention
- Présentation des mesures de libération anticipée
- Annuaire des services pénitentiaires d'insertion et de probation
- Présentation des principaux dispositifs d'hébergement et de logement
- Annuaire des SIAO

La prévention de la récidive suppose que les personnes sortant de détention, en fin de peine ou dans le cadre d'une mesure de libération anticipée (aménagement de peine ou libération sous contrainte) puissent bénéficier de conditions favorables dès leur retour en milieu libre. Les différentes études tant nationales qu'internationales montrent que parmi les facteurs déterminants pour assurer une réinsertion sociale effective, la possibilité de disposer d'un logement ou a minima d'un hébergement dès la première nuit dans le milieu libre est déterminante.

La circulaire interministérielle de prévention de l'errance à la sortie des établissements pénitentiaires dans le cadre de la stratégie nationale de prise en charge des personnes sans-abri ou mal logées du 1^{er} mars 2010, a rappelé la nécessité de prévenir le plus en amont possible les sorties de détention sans solution connue d'hébergement ou de logement. Elle vise à privilégier les politiques de construction de projet de logement pérenne et à renforcer le partenariat avec les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), notamment par la mobilisation et la coordination des services de l'État et des partenaires de la politique du logement et de l'hébergement.

Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale du 21 janvier 2013, prévoit de renforcer la participation des services spécialisés dans la prise en charge des publics spécifiques et notamment celle des SPIP aux actions des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), au bénéfice des personnes placées sous main de justice (PPSMJ). Cette mesure du plan a trouvé une première déclinaison législative dans les dispositions de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) et notamment son article 30 qui prévoit que pour l'exercice de ses missions, le SIAO peut notamment passer convention avec les SPIP.

Les SPIP, services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, contribuent à l'insertion ou la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique dans le respect des intérêts de la société, des droits des victimes et des droits des personnes détenues. A cette fin, les SPIP sont chargés de préparer la sortie des personnes incarcérées, en repérant leurs besoins et en facilitant leur accès aux dispositifs de droit commun, notamment en matière de logement et d'hébergement. Ils s'appuient pour ce faire sur le concours de partenaires, personnes publiques ou privées, comme indiqué par la circulaire du 19 mars 2008 et confirmé par l'article 30 de la loi n°2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

Les SIAO créés par la circulaire du 8 avril 2010, disposent d'une base législative dans le cadre de la loi Alur. Ils ont pour objectifs de recenser les places d'hébergement et les logements des organismes et structures de logement adapté et d'améliorer l'orientation et la prise en charge des personnes ou familles, sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières, en raison de l'inadaptation de leurs

ressources ou de leurs conditions d'existence, pour accéder par leurs propres moyens à un logement décent et indépendant, et de favoriser leur accès au dispositif d'hébergement et de logement.

La présente circulaire vise à définir le public concerné (I), à fixer les modalités de travail entre les services (II) et à préciser les modalités de coordination territoriale (III).

1. Le public concerné

1.1. Les personnes sortant de détention

La population écrouée détenue dans les établissements pénitentiaires du territoire est, au 1^{er} janvier 2016, de 66 678 personnes avec un flux de sortie de 91 257 personnes dont 69 480 personnes en fin de peine en 2014 (derniers chiffres consolidés disponibles).

Sont considérés comme sortants de détention :

- d'une part les personnes condamnées sortant en fin de peine;
- d'autre part les personnes sortant de détention dans le cadre des mesures de libération anticipées (libération conditionnelle, semi-liberté, placement sous surveillance électronique, placement extérieur, libération sous contrainte). Ces mesures sont détaillées à l'annexe 2.

Les récentes études de la direction de l'administration pénitentiaire sur un panel de personnes sortant de détention, montrent qu'environ 12% d'entre elles n'ont, soit pas de solution d'hébergement ou de logement, soit des solutions précaires, ce qui représente environ 1 000 personnes sortant de détention tous les mois sans solution stable de logement ordinaire ou accompagné, ou d'hébergement.

C'est tout particulièrement vers ce public très souvent en grande difficulté sociale que doivent se conjuguer les actions des SPIP et des SIAO. La sortie de délinquance suppose en effet que :

- les projets de réinsertion sociale soient construits au cours de la période de détention par le SPIP sur la base d'une analyse globale des besoins des personnes, intégrant les problématiques de logement ou, à défaut, d'hébergement ;
- ces projets ne soient pas mis en péril par une rupture de l'accompagnement mis en place durant le temps de détention ou par un défaut de logement ou d'hébergement.

Cette nécessaire coordination doit concerner tant les personnes condamnées sortant en fin de peine que celles bénéficiant d'une sortie encadrée dans le cadre d'une libération anticipée (aménagement de peine ou libération sous contrainte).

1.2. La spécificité des mesures de placement à l'extérieur

Le placement à l'extérieur est une mesure d'aménagement de peine centrée sur le logement ou l'hébergement décidée par l'autorité judiciaire et mise en œuvre par le SPIP, qui s'adresse tout particulièrement aux personnes les plus précarisées et isolées socialement. L'existence même de cette mesure judiciaire repose sur des relations privilégiées du SPIP avec ses partenaires, le

placement à l'extérieur se définissant par la nature des prestations qui sont proposées, par la structure partenaire, à la personne placée.

Sa mise en œuvre impose aux structures associatives accompagnant ces personnes des modalités de prise en charge spécifiques (notamment l'anticipation et la planification de l'accueil, le rendu compte du respect du cadre et le signalement des incidents au SPIP), moyennant le versement par l'administration pénitentiaire d'un prix de journée pour service fait. Ces éléments sont fixés par voie de convention bilatérale avec l'administration pénitentiaire. Le prix de journée, destiné à compenser les contraintes inhérentes à cette mesure, vient compléter les financements de droit commun (en particulier celui de l'hébergement) dont bénéficient les structures.

Sur l'année 2014, l'administration pénitentiaire a financé 148 structures dans ce cadre (dernier chiffre consolidé disponible). Au 1er janvier 2016, 494 personnes¹ bénéficiaient d'un placement à l'extérieur dans des structures conventionnées.

2. Les modalités de travail

Conformément aux dispositions de l'article L. 345-2-6 du code de l'action sociale et des familles, les SIAO peuvent passer une convention avec les SPIP. La présente circulaire et le modèle de convention joint ont pour objet de définir les moyens et modalités de travail à mettre en œuvre pour faciliter l'accès des personnes sortant de détention ou faisant l'objet d'un placement à l'extérieur aux dispositifs de logement et d'hébergement.

2.1. Le SIAO, plateforme unique

Conformément aux dispositions de la loi Alur, les SIAO sont désormais la plateforme unique par laquelle doivent transiter les offres de logement accompagné et d'hébergement, et les demandes des personnes sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières d'accès à un logement décent ou indépendant en raison de l'inadaptation de leurs conditions d'existence ou de leurs ressources.

- a) Ce dispositif doit conduire les SPIP pour les personnes sortant de détention, hors celles concernées par une mesure de placement extérieur, à :
 - s'adresser au SIAO pour toute demande de logement accompagné ou d'hébergement. Le SIAO proposera l'orientation la plus adaptée à la personne adressée, sur la base des dispositions des articles L. 345-2, L. 345-2-7 et L. 345-2-8 du code de l'action sociale et des familles, en tenant compte de l'évaluation sociale, médicale et psychique de la personne et de l'offre territoriale.
 - Pour le cas particulier des personnes sortant de détention dans le cadre des mesures de libération anticipées hors celles concernées par une mesure de placement extérieur, si des conventions bilatérales conclues avec des structures d'hébergement ou de logement accompagné permettent de faciliter l'accueil de ces condamnés dans des structures, celle-ci

¹ Au 1^{er} janvier 2016, 455 personnes bénéficiaient d'un aménagement de peine en placement à l'extérieur et 39 personnes bénéficiaient d'une libération sous contrainte s'exécutant sous la forme d'un placement à l'extérieur.

pourront être maintenues. Le SIAO sera rendu destinataire des conventions bilatérales signées précisant les modalités de prise en charge.

b) Pour les personnes concernées par la mesure de placement à l'extérieur, ce dispositif doit conduire le SPIP à :

- maintenir les relations partenariales directes entre l'administration pénitentiaire et les structures de logement accompagné ou d'hébergement conventionnées pour l'accueil des personnes dans le cadre d'un placement à l'extérieur. Le SIAO devra être rendu destinataire des conventions bilatérales signées précisant les modalités de prise en charge et les financements correspondants ;
- lorsque cela s'avèrera nécessaire en l'absence d'identification par le SPIP de structure appropriée pour l'accueil d'un condamné susceptible de bénéficier d'une mesure de placement à l'extérieur, solliciter le SIAO pour sa connaissance de l'offre de logement accompagné ou d'hébergement afin que soit identifiée, une structure susceptible de répondre à ses besoins. Dans ce cas, le SPIP s'assurera auprès de la structure du caractère approprié de la prise en charge. L'administration pénitentiaire et la structure devront conclure une convention bilatérale précisant les modalités spécifiques de prise en charge de la personne orientée et les financements correspondants. Le SIAO devra être rendu destinataire de cette convention.

Dans ces deux hypothèses, le SIAO devra également être tenu informé de l'entrée effective des personnes dans les structures et des éventuelles vacances des places accueillant des personnes en placement à l'extérieur.

Cette modification des modalités de travail entre les structures d'accueil et les SPIP devra tenir compte du contexte local et de la capacité du SIAO à mobiliser l'offre disponible répondant aux besoins spécifiques de la population prise en charge. Il conviendra donc d'éviter toute rupture qui risquerait d'aboutir à une dégradation de la réponse proposée aux personnes concernées.

2.2. L'identification partagée des besoins des personnes

La prise en charge des personnes concernées s'inscrit dans le cadre d'une évaluation de leurs besoins et, plus globalement, d'un diagnostic partagé des besoins d'hébergement et d'accès au logement, ainsi que de l'offre destinée à y répondre, à l'échelon pertinent de chaque territoire.

Dans cet objectif, il conviendra que :

- le préfet de département veille à ce que les SPIP soient systématiquement associés à la réalisation des diagnostics territoriaux partagés à 360° et à l'élaboration et la mise en œuvre des plans départementaux d'actions pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) ;
- les directeurs fonctionnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation (DFSPIP) organisent un recensement prévisionnel des besoins de places en logement accompagné et en hébergement des personnes prises en charge, détenues au sein du ou des établissements pénitentiaires du territoire de compétence, dans des conditions précisées, le cas échéant, par

les outils de planification territoriale du logement et de l'hébergement (PDALHPD) ou la convention liant le SPIP et le SIAO. Ces éléments de connaissance ont aussi vocation à enrichir les diagnostics territoriaux partagés à 360° ;

- les SIAO s'attachent à communiquer à un rythme et sous une forme à déterminer localement, l'état et les caractéristiques de l'offre de places sur le territoire départemental ;
- les SPIP puissent participer, lorsqu'elles existent, aux commissions d'orientation et de suivi des SIAO ;
- les associations participant au logement et à l'hébergement des sortants de détention informent le SIAO du nombre de places vacantes dans leur structure, y compris celles pour lesquelles un financement spécifique de l'administration pénitentiaire existe ;
- le SPIP, conformément à ses missions recense les besoins de la personne et les informations nécessaires à sa prise en charge globale, en vue de préparer au plus tôt son projet de sortie. Il saisit à cette fin les partenaires compétents pour l'ouverture des droits sociaux auxquels la personne peut prétendre et qui conditionnent l'accès au logement ou à l'hébergement (minima sociaux, situation administrative le cas échéant). Il organise la réalisation de l'évaluation sociale, qui peut être effectuée avec l'appui d'un tiers et/ou du SIAO, selon les modalités définies conjointement sur chaque territoire. Aux fins de permettre au SIAO de proposer l'orientation la plus adaptée aux besoins des personnes sortant de détention et à la mise en œuvre des éventuelles mesures judiciaires, cette évaluation doit être anticipée le plus en amont possible de la sortie. La personne concernée doit y être associée et être informée de l'état d'avancement de sa demande.

2.3. L'échange d'informations au bénéfice de la personne

Au sein de chaque département, le renfort des liens entre les SIAO et les SPIP doit conduire à l'identification mutuelle des acteurs.

Cette identification pourra être facilitée par la désignation au sein de chaque service d'un référent qui sera l'interlocuteur de premier rang de l'autre service. L'identification de professionnels facilitera la communication, l'articulation entre les services, le croisement des expertises et des connaissances professionnelles en faveur de l'insertion des publics sortant de détention ou faisant l'objet d'un placement à l'extérieur.

Une collaboration de qualité entre les services suppose que les informations soient partagées, dans le respect des obligations qui s'imposent à chaque professionnel. L'organisation des échanges ainsi que la nature des informations échangées doivent donc être définies conjointement dans le cadre plus large des modalités prévues par les SIAO avec l'ensemble de leurs partenaires et des obligations de chacun. Les SPIP s'attachent dès lors à communiquer à l'interlocuteur référent du SIAO, les informations définies en amont, relatives à la situation d'une personne sortant de détention ou faisant l'objet d'un placement à l'extérieur. Elles visent à ce que l'orientation proposée soit, d'une part, adaptée aux besoins de la personne suivie et, d'autre part, respectueuse des éventuelles mesures judiciaires dont elle est l'objet.

2.4. Favoriser le maintien et l'accès au logement ordinaire

L'accès au logement des personnes sortant de détention doit constituer le premier objectif d'une meilleure coordination entre les SIAO et les SPIP. A ce titre, en fonction de la situation des personnes et du contexte local, le préfet de département veillera à mobiliser les acteurs de l'insertion et du logement ainsi que les dispositifs existants tels que l'intermédiation locative. Le maintien du logement des personnes sortant de détention, principalement dans le cas de courtes peines, constitue par ailleurs un élément central dans la prévention des risques de ruptures. En lien avec les acteurs concernés dont la caisse d'allocation familiale (CAF) et les commissions départementales de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX), il conviendra avec le SPIP, d'identifier et de définir des actions favorisant le maintien du logement de ces publics.

Ces nouvelles modalités de travail devront également permettre au SPIP d'identifier les besoins des personnes sortant de détention en logement social et de faciliter les actions partenariales avec les bailleurs sociaux.

3. Les modalités de coordination territoriale

3.1. La coordination départementale

Le préfet de département doit s'assurer de la prise en compte des besoins identifiés des personnes sortant de détention ou faisant l'objet d'un placement à l'extérieur au regard de l'hébergement et du logement et de la coordination efficiente entre les différents services, notamment dans le cadre de la réalisation des diagnostics territoriaux partagés à 360° et des PDALHPD.

A ce titre, il organisera des réunions périodiques qui associeront systématiquement les représentants de la DDCS(PP), du SIAO et du SPIP afin d'identifier et de résoudre les points de blocage qui pourraient subsister. Les problématiques des sortants de détention ou des personnes faisant l'objet d'un placement à l'extérieur pouvant être multiples, il veillera à y associer les acteurs de la justice, de l'accompagnement et de l'insertion (associations, bailleurs, acteurs du logement d'insertion etc.), de la santé et du médico-social.

Des séances de formation commune aux deux services pourront être organisées à l'échelon territorial pertinent afin de permettre la création d'outils communs et une meilleure appropriation par les différents professionnels des dispositifs et spécificités de chaque service.

3.2. La coordination interdépartementale

Pour ne pas faire peser la demande de logement accompagné et d'hébergement sur les seuls départements où sont implantés des établissements pénitentiaires, en particulier ceux de grande capacité, et pour faire correspondre l'offre proposée au projet de réinsertion sociale de la personne, il conviendra de mettre en œuvre une coopération entre les départements.

Pour définir les modalités pratiques de cette coopération, vous serez attentif à ce que soit organisée une concertation régionale avec la DRJSCS, la DISP, les DDCS(PP), les SPIP, les SIAO et les autres acteurs concernés que vous aurez identifiés. Elle pourra s'effectuer au sein d'instances déjà existantes, notamment dans le cadre de l'animation régionale des SIAO. Le préfet de région pourra le

cas échéant, solliciter les départements sur lesquels il a autorité pour assurer un équilibre territorial, tout en respectant les besoins de la personne, identifiés lors de l'évaluation sociale.

L'évaluation sociale de la personne permet aussi bien d'identifier ses besoins que de justifier de son ancrage territorial (projet professionnel, attaches familiales, suivi social etc.). Pour toutes demandes de logement accompagné ou d'hébergement, il appartiendra ainsi à l'acteur ayant réalisé l'évaluation sociale de la transmettre au SIAO de destination concerné par la demande, le plus en amont possible de sa sortie afin de favoriser son accès au logement accompagné ou à l'hébergement.

Le ministre de la Justice



Jean-Jacques URVOAS

La ministre du logement et de l'habitat durable



Emmanuelle COSSE