

LIVRE BLANC SUR L'IMMOBILIER PENITENTIAIRE : DES MOTS POUR DES MAUX

Le 4 avril 2017, la commission présidée par Monsieur Jean-René LECERF remettait au Ministre de la Justice un Livre Blanc sur l'immobilier pénitentiaire. Pour rappel, l'installation de cette commission faisait suite aux annonces du gouvernement, à l'automne 2016, d'un projet d'extension historique du parc immobilier carcéral.

Le SNEPAP-FSU avait fait parvenir à la commission, en appui d'une audition, une contribution sur le sujet ¹. Alors même que les chiffres de personnes détenues battent records sur records, **reléguant les perspectives d'encellulement individuel aux calendes grecques tout en conduisant l'administration pénitentiaire dans le mur, tant vis-à-vis des conditions de détention des publics que des conditions d'interventions des agents**, retour sur quelques propositions phares du rapport.

D'opportuns rappels....

« L'observation des courbes d'incarcération et d'extension immobilière des dernières décennies, sans lien avec l'évaluation quantitative de la délinquance, démontre que la nature a horreur du vide et que plus il y a de places, plus il y a d'incarcérations ». En reprenant le 4 avril 2017 ces propos tenus par le SNEPAP-FSU à l'occasion de l'audition sur le Livre Blanc, le rapporteur Jean-René LECERF rappelait par quelques chiffres une évidence : une densité carcérale qui ne faiblit pas malgré la construction, depuis 1995, de près de 15000 places de prison. Les remarques introductives du Livre Blanc mettent dès lors l'accent sur un préalable : **accompagner le programme immobilier d'une politique pénale ambitieuse**.

La commission rappelle à juste titre que c'est bien en « *limitant le flux des incarcérations et la durée des sanctions que l'on peut limiter la population pénale, et non en agissant uniquement sur les flux de sortie comme les politiques pénales l'encouragent depuis près de 20 ans* ». C'est ainsi vers les propositions de la mission d'information de l'Assemblée « sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale » présidée par Dominique RAIMBOURG qu'il faut se tourner ² : correctionnalisation de certains délits, développement des alternatives à la détention provisoire, promotion de peines non privatives de liberté, suppression des mécanismes favorisant l'incarcération, etc... Certaines de ces propositions ont eu traduction avec la réforme pénale du 15 août 2014 (suppression des révocations automatiques de sursis, création de la contrainte pénale). Néanmoins, la commission LECERF rappelle notamment la nécessité de développer des alternatives à la détention provisoire, proposant de renforcer la place du SPIP sur ce point.

Plus de deux ans après l'adoption de la loi relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, la surpopulation carcérale reste galopante. Et la contrainte pénale, sensée offrir une réponse supplémentaire déconnectée de la peine d'emprisonnement, reste à quai. La correctionnalisation de certains délits n'a pour sa part pas passé le stade de proposition. Quant aux aménagements de peine, si la commission sur le Livre Blanc insiste dans sa proposition n°1 pour qu'ils fassent l'objet d'une nouvelle dynamique (l'intensification des recrutements dans les SPIP étant visée), elle ne franchit pas le cap de l'aménagement de peine automatique, seule réponse adaptée aux échecs successifs.

Enfin, la commission LECERF n'aura pas manqué de pointer les incroyables manques s'agissant des dispositifs statistiques existant. Le SNEPAP-FSU n'a de cesse de le dénoncer, eu égard notamment à l'absence de publication des chiffres de la population pénale prise en charge en milieu ouvert depuis janvier 2015. Cette mise à niveau des systèmes d'information correspond à la proposition n°2 de la commission.

1 http://snepap.fsu.fr/IMG/pdf/contribution_snepap-fsu_commission_lecerf_2017.pdf

2 <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i0652.asp>

Réorganiser le fonctionnement des établissements pénitentiaires

**L'obligation d'activité.*

Consacrée par la loi pénitentiaire de 2009, elle visait dans un premier temps l'offre d'activité comme une obligation à charge de l'administration, avant que les débats parlementaires ne la transforment en obligation d'activité à charge de la personne détenue. **Au final, 9 ans après, force est de constater que l'administration est dans l'incapacité de proposer les 5 heures d'activité journalière qu'elle s'était elle-même déjà donnée comme objectif...** La commission propose ainsi d'ériger l'obligation d'activité en norme contraignante pour l'administration, notamment à l'occasion de la construction des nouveaux établissements pénitentiaires (proposition n°5).

Enfin, le SNEPAP-FSU relève avec satisfaction le souhait de la commission de développer les consultations des personnes détenues, notamment pour les associer à l'obligation d'activité, afin qu'elles soient force de proposition. Nous ne rappellerons pas les ahurissants remous, changements de cap, réalisés par l'administration pénitentiaire à l'occasion des discussions sur le décret d'application de l'article 29 de la Loi Pénitentiaire (consultation des personnes détenues), qui ont donné lieu à la publication d'un texte particulièrement creux.

**Des régimes de détention fondés sur de nouveaux principes.*

Le rapport de la commission évoque longuement la question des régimes de détention, s'attachant tout particulièrement à ceux suscitant l'engagement des personnes détenues. Les modules « respect », dérivés des modules « respecto » existant en Espagne, actuellement mis en place dans quelques établissements pénitentiaires, sont spécifiquement visés (proposition n°10).

Pour le SNEPAP-FSU, il est plus que temps d'envisager les régimes différenciés au sens d'aller vers plus d'autonomie : ces modules, qui permettent d'engager la personne détenue dans un processus positif et conduisent à pacifier considérablement les détentions, doivent être développés.

Faire face aux enjeux en terme de ressources humaines

La commission relève la nécessité pour l'administration de faire face à des besoins de recrutements exceptionnels, rendus nécessaires tant par le pyramidage des corps (remplacement des départs en retraite) que par l'ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires. A cette fin, la commission insiste en premier lieu sur la nécessité de rendre attractif le métier de surveillant. L'enrichissement des missions doit selon elle y participer (proposition n°16). De même que les conditions de travail doivent conduire à un équilibre entre vie professionnelle et vie familiale. Ce sont les cycles de travail qui sont notamment visés, et plus particulièrement les conséquences du « travail en roulement ».

La pluridisciplinarité occupe également une part non négligeable du rapport, la commission insistant sur le rôle essentiel des personnels d'insertion et de probation. **La commission pointe également les psychologues, dont les recrutements doivent être renforcés et qui doivent être dotés d'un statut.** Nous n'aurions dit mieux.

Envisager différemment les structures carcérales

En premier lieu, nous relèverons le souhait de la commission de faire des maisons d'arrêt de véritables lieux d'exécution de peine, en alignant le régime des permissions de sortir sur celui en vigueur pour les personnes détenues incarcérées dans des centres de détention (proposition n°6).

La commission insiste également sur la nécessité de mieux faire connaître l'institution pénitentiaire au public (et notamment les limites de l'enfermement) et d'impliquer l'ensemble des acteurs publics autour de la question pénitentiaire (proposition n°18). Pour le SNEPAP-FSU, il est fondamental qu'enfin les acteurs publics prennent toute leur place dans les établissements pénitentiaires : le droit commun doit *a minima* pouvoir y régner.

Pour cela, la commission propose notamment la création d'une direction de projet au sein de la DAP (proposition n°21) qui se verrait confier le pilotage et le déploiement des nouvelles maisons d'arrêt et quartiers de préparation à la sortie (QPS).

S'agissant des nouvelles structures, la commission propose l'expérimentation, dans le cadre de la création de QPS, de prisons ouvertes, situées en ville (proposition n°11). Elle s'appuie en cela sur le fait que ce type de dispositif existe dans de nombreux pays d'Europe du Nord. La commission prend le contre-pied des programmes immobiliers standardisés mis en œuvre depuis plus de 30 ans, s'appuyant notamment sur une approche en rupture avec celle par zone (de détention, d'activité, etc...) : **une approche fondée sur la notion de parcours de détention avec la création d'espaces de socialisation informelle (proposition n°12)**. La commission ne manque également pas de rappeler la nécessité de traduire en normes les exigences jurisprudentielles européennes en matière de surface, volume, confort des cellules.

Nous relevons enfin que la commission n'a pu se prononcer sur le choix à réaliser en matière de gestion publique ou gestion déléguée.

Pour le SNEPAP-FSU, le Livre Blanc sur le programme immobilier présente quelques préconisations notables même si, ne faisons pas semblant, il recycle beaucoup de principes énoncés dans chaque rapport officiel depuis plus de 10 ans. Il rappelle opportunément l'impossibilité de faire d'un programme immobilier un instrument de lutte contre la surpopulation carcérale : ce sont des leviers de politique pénale qu'il s'agit d'actionner. Il pointe également les nombreuses carences des programmes immobiliers précédents (standardisation des établissements pénitentiaires), la nécessité de repenser les régimes de détention.

En réponse, le Garde des Sceaux a pu se glisser dans les habits d'un Ministre sortant : fixant un cap, des objectifs, qu'il ne lui appartiendra pas de tenir. Exercice aisé. Nous relèverons notamment sa volonté de voir aboutir un corps ministériel pour les psychologues, volonté qu'il avait déjà affirmée à son arrivée au Ministère et qui s'est traduite par une seule et unique réunion de travail sur la période. Nous relèverons également sa volonté de voir doubler le nombre de personnels d'insertion et de probation. Pourquoi ne pas l'avoir fait sur ce quinquennat ? Quant au recrutement de 29 000 personnels de surveillance sur les 5 prochaines années ? Attention Monsieur le Ministre, ça commence à se voir...

En somme, le Ministre accepte un devis dont la mise en œuvre ne lui échoira pas. Et n'évoque pas la facture : une surpopulation carcérale qui aura battu tous les records en sa présence.

Enfin, la commission insiste sur la nécessité de finaliser les travaux sur les référentiels des pratiques en SPIP. Trois années de travaux stoppées inexplicablement par le Ministère. Il n'est ici nullement question de devis à accepter, mais bien d'une facture à honorer : celle consistant à accepter qu'une administration et des agents puissent travailler à l'élaboration des pratiques professionnelles qui sont les leurs et aux organigrammes qui s'imposent dans les services. Et il en est de même pour les questions statutaires. Cette facture, nous en attendons le règlement.

Paris, le 6 avril 2017