

## CONTRIBUTION DU SNEPAP-FSU AUX ÉTATS GÉNÉRAUX DE LA JUSTICE

Le 5 juin 2021, le Président de la République annonçait, à partir de septembre 2021 et pour plusieurs semaines, l'organisation d'États généraux de la Justice, en réaction aux attaques subies par l'institution judiciaire suite à la commission de faits graves par des auteurs en état de récidive.

Le constat fait, qui se traduit dans le libellé de la « loi pour la confiance en l'institution judiciaire », serait celui d'un défaut de confiance des citoyens en la Justice... mais sommes-nous certains que ce sentiment existe? Ne s'agirait-il pas plutôt d'un malaise des citoyens au regard de la complexité des procédures, du droit en général, de la réponse pénale ou civile? La majorité des citoyens restent démunis pour exercer leurs droits, doivent se battre pour parvenir à les exercer face à des procédures toujours plus complexes et bien souvent renoncent à leurs droits pendant que les sachants, les experts ou les "bien-chèrement conseillés" peuvent s'en sortir. La fracture se creuse.

Par ailleurs, aucune évaluation des résultats de l'action judiciaire ne peut être mise en avant, notamment en matière de réponse pénale. Les débats n'en finissent donc plus, et à chaque changement de majorité, un braquet différent est proposé aux citoyens qui ne savent plus en quelle orientation croire, ce qui marche réellement pour leur assurer une sécurité au quotidien...

A l'origine de ce sentiment, la succession de réformes pénales et de lois pénitentiaires démontre l'incapacité de penser une réforme globale et le millefeuille ne cesse de s'accroître au fil du temps. La politique pénale est devenue une variable d'ajustement électoraliste et les réformes s'inscrivent dans une logique bien souvent politique, chaque Ministre voulant "sa" réforme de la justice...sans se fonder sur une réflexion d'ensemble.

Le SNEPAP FSU attend donc que ces Etats Généraux osent penser la Justice du futur et, dans notre champs spécifique, la politique pénale du futur. Nous exigeons que la consultation soit massive, que le temps pris soit suffisant. Car sinon, ne perdons pas de temps et reprenons le résumé de consultations qui ont déjà eu lieu... comme celles du comité d'orientation restreint en 2007 ou de la conférence de consensus en 2013 ayant abouti à des recommandations reprises encore trop partiellement.

Gageons que ces Etats généraux aboutissent à un réel travail de réflexion et à des engagements forts pour construire une Justice respectée et non à une énième loi de circonstances.

Pour le SNEPAP FSU, une rénovation de la justice pénale passe par : Une Justice efficace et transparente qui repose sur des évaluations statistiques nombreuses / Une peine repensée dans un champ pénal mieux défini / Des métiers rénovés dans une justice pénale innovante.

## Une Justice transparente et efficace qui s'appuie sur des données probantes

La construction d'une justice efficace et transparente ne peut se faire que si certaines données étayées sont communiquées largement.

Actuellement les chiffres clés de la Justice (<http://www.justice.gouv.fr/statistiques-10054/chiffres-cles-de-la-justice-10303/>) ne permettent pas une exploitation des données recueillies pour une analyse fine de l'efficacité de la justice.

Nous demandons un **grand plan pour la recherche pénale scientifique**. Depuis de nombreuses années, les études sur le contenu des peines se sont limitées à des approches sociologiques, certes intéressantes, mais peu lisibles et ne permettant pas aux professionnels d'orienter leur action vers "ce qui marche". Quelle étude sur l'efficacité des peines en milieu ouvert? Quel impact de la peine de prison ou des aménagements de peines sur la récidive? Quel programme collectif efficace? Quel taux de révocation? Quels axes de travail opportuns pour les professionnels? Autant de champs inexplorés qui permettraient pourtant de sortir des postures et représentations en matière de Justice Pénale.

La loi sur la simplification de l'action publique a supprimé l'observatoire de la récidive et de la désistance qui avait rendu son premier rapport en 2017. Sa première préconisation fut une série de recommandations concernant la recherche scientifique et notamment l'étude des parcours délinquants, l'acquisition de données précises sur la population des récidivistes, un programme de recherche d'ampleur sur les sorties de délinquance, l'évaluation des pratiques professionnelles.

Simplifier l'action publique implique également de se questionner sur le sens à donner à l'action publique.

Il en va de notre crédibilité professionnelle, de la crédibilité de notre institution judiciaire et de notre obligation de transparence!

### Redéfinir le champ de la Justice pénale

---

Le SNEPAP-FSU milite pour qu'une **véritable réflexion soit posée sur le champ de la Justice**, notamment pénale.

Le nombre de comportements relevant de la sphère pénale a augmenté au fil des réformes, ce qui alourdit considérablement la charge de travail des acteurs de la chaîne pénale, et n'a pas été contrebalancé par une dotation suffisante en moyens de l'ensemble des services concernés. Bien plus, la possibilité de prononcer davantage de mesures dites "alternatives à l'incarcération", bien loin de diminuer la surpopulation carcérale, a augmenté le nombre de personnes condamnées prises en charge par les services pénitentiaires. Si la question d'un *numerus clausus* dans les établissements peine à voir le jour, se pose parallèlement la question d'un *numerus clausus* en milieu ouvert. «L'encombrement» des services judiciaires sert régulièrement de prétexte pour justifier le recours à de nouvelles procédures ou de nouvelles dispositions, sans qu'aucune réflexion n'ait été menée sur l'évolution de la société.

Quels sont les comportements qui doivent relever de la sphère judiciaire ? Et plus spécifiquement de la justice pénale ? Pour quels comportements répréhensibles la peine d'emprisonnement doit-elle être encourue ? Dans quelles circonstances la détention provisoire doit-elle être prononcée ?

Le SNEPAP-FSU pose comme principe que l'incarcération ne doit pas être la sanction de référence, mais l'ultime recours et revendique **qu'une réflexion soit menée afin que la peine d'emprisonnement soit exclue pour un certain nombre d'infractions**.

### Permettre une meilleure lisibilité des peines : simplifier l'échelle des peines

---

**Prison, probation ou amendes** doivent être les seules peines pouvant être prononcées à l'audience, en cas de culpabilité.

Le SNEPAP-FSU revendique la suppression des mesures "alternatives à l'incarcération" pour ne plus faire de la prison la sanction de référence.

\*Le SNEPAP-FSU revendique ainsi la **création d'une peine de probation autonome**. Il rappelle par ailleurs que le contenu de la probation se distingue de l'existence ou non d'obligations et d'interdictions. Un travail de probation efficace en matière de récidive n'est pas centré sur le respect des obligations mais sur le travail sur les besoins criminogènes de la personne.

Pour le SNEPAP-FSU, une peine autonome de probation est une peine sans référence à l'emprisonnement. Peine qui serait prononcée par la juridiction qui en fixe la durée et qui entraînerait pour la personne condamnée l'obligation de se soumettre à des mesures d'accompagnement destinées à prévenir la récidive. Cette peine donnerait lieu dans un premier temps à une évaluation par le SPIP, dans un délai de 4 mois, afin de déterminer les objectifs du suivi et de fixer les modalités d'exécution de la peine. Le JAP statuerait ensuite sur les obligations, restrictions et interdictions.

Le non-respect de la peine de probation pourrait donner lieu à une modification des conditions de la peine initiale ou, par décision spécialement motivée par le JAP, au prononcé d'une peine d'emprisonnement.

\* Le SNEPAP-FSU réclame la suppression de la DDSE peine autonome, qui entraîne confusion et incompréhension par la différence de régime entre la DDSE peine autonome et la DDSE aménagement de peine (la seconde ouvrant notamment droit aux CRP et RPS, la première non) alors même que la terminologie est identique. La mise sous bracelet doit correspondre à un temps de la probation ou une obligation de celle-ci et non à une peine autonome.

\* Le SNEPAP-FSU revendique **l'abrogation de l'article 723-15 CPP** qui permet que le parquet saisisse le juge de l'application des peines de l'examen d'un éventuel aménagement d'une peine d'emprisonnement prononcée à l'audience (dans la limite d'1 an d'emprisonnement) en faveur de la **césure du procès pénal** entre la détermination de la culpabilité et le prononcé de la peine. Cette césure permettrait une évaluation en amont de la personne condamnée en vue du prononcé d'une peine individualisée.

## **Permettre une meilleure lisibilité du temps de la peine**

---

Le SNEPAP-FSU revendique une **meilleure visibilité sur le terme de la peine prononcée**.

La variabilité de la date de fin de peine (CRP, RPS) ne permet pas de préparer efficacement la sortie des personnes détenues. Le SNEPAP-FSU revendique ainsi la **suppression du CRP et des RPS**. La suppression des remises de peine supplémentaires permettra un véritable travail sur la sortie de détention puisque celle-ci ne variera plus dans le temps. Comment en effet demander à des personnels de préparer avec la personne condamnée une sortie de détention dont la date ne cesse de changer ? Comment solliciter de la personne sous écrou un investissement efficace dans la préparation de sa sortie dont la date reste incertaine, impactant de fait sa situation personnelle, familiale, professionnelle et générant une situation anxieuse pour elle et ses proches ?

La suppression des remises de peines devra être accompagnée d'un **abaissement général des plafonds de peine** et d'un **système d'aménagement automatique** des peines exécutées sous écrou.

La peine de prison doit intégrer automatiquement, et sans condition, un temps dans les murs et un temps hors les murs dans un objectif d'efficacité sur la récidive, telles que le montrent les études sur ce point.

## **Une nécessaire redéfinition des missions des acteurs de la Justice pénale**

Pour permettre d'optimiser les ressources humaines au sein du Ministère et d'améliorer l'articulation des acteurs.

### **- La reconnaissance du caractère régalien de certaines missions**

Les **missions d'évaluation des publics, de planification des modalités d'exécution et de mise en œuvre des suivis** (contrôle, interventions, orientations) doivent être reconnues régaliennes. Dans son rapport rendu public le 20 février 2013, le jury de la conférence de consensus « pour une nouvelle politique publique de prévention de la récidive » préconisait à son tour la reconnaissance du caractère régalien de la probation. Nous demandons que cesse la confusion, volontairement entretenue par certains protagonistes, entre les actions de diverses associations sur le volet de l'action sociale, sanitaire et de l'insertion socio-économique, et une logique concurrentielle, qui n'a d'autre but que de substituer le secteur privé associatif au service public en matière d'exécution des peines. Le partenariat et l'implication de la société civile dans le parcours des personnes placées sous main de justice ni ne signifient, ni n'impliquent une délégation pure et simple du suivi d'une peine : travailler ensemble n'est pas travailler à la place de. Reconnaître le caractère régalien de la probation, c'est garantir les principes de continuité du suivi, d'égalité devant la loi, d'égalité de traitement, de neutralité ; c'est prévenir les conflits d'intérêt.

### **▪ Une redéfinition de la place du juge de l'application des peines.**

Le SNEPAP-FSU revendique que le SPIP soit reconnu comme le maître d'œuvre du suivi de chaque mesure avec un rendu-compte à l'autorité judiciaire. L'administration pénitentiaire prendrait les décisions relatives aux modalités d'application de la peine. L'autorité judiciaire se recentrerait sur son rôle de gardienne des droits et libertés de la personne placée sous main de justice, dans le cadre de recours effectués par cette dernière sur les décisions prises par l'administration pénitentiaire, ou dans son rôle de juge de l'incident, pour prendre une décision suite à un incident commis par la personne placée sous main de justice (non respect de la mesure de justice).

### **- Une refonte des missions des surveillants pénitentiaires**

Le SNEPAP-FSU revendique le changement de paradigme des missions de surveillants, qui doivent assurer une **sécurité dynamique** au sein de la détention, tel que la définit le conseil de l'ONU : La sécurité des établissements et plus largement des citoyens passe par une capacité des personnels de surveillance à évaluer les situations au plus près des individus, et à établir des relations susceptibles d'influencer positivement les personnes sous main de justice. Ceci passe par la création d'équipes de **surveillants référents**, par la formation massive des personnels aux techniques motivationnelles et aux postures professionnelles efficaces. Le SNEPAP-FSU s'oppose en revanche à l'armement des personnels de surveillance en détention. Les modèles norvégiens ou plus récemment de l'Etat de Washington peuvent nous guider dans ce chemin.

Les expérimentations ont commencé avec la signature ce printemps d'une charte du **surveillant acteur** mais pour que celle-ci soit efficiente, cela suppose une double révolution : une réelle réduction de la population pénale ainsi qu'une refonte des modalités de travail, du statut et de la formation des personnels de surveillance.

Il en va de même pour la généralisation programmée des modules respect, ils ne porteront leurs fruits que si les conditions matérielles (encellulement individuel, locaux adaptés...) et humaines sont remplies.

Le SNEPAP-FSU revendique que la redéfinition des missions des agents et de la reconnaissance d'une véritable probation portée par le SPIP se traduise également, sur le volet RH, par une

**rénovation des statuts** de certains agents, notamment celui des surveillants pénitentiaires et des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation qui ne sont pas à la hauteur de leurs responsabilités.

## **L'amélioration des conditions matérielles de travail : un indispensable changement de paradigme sur l'incarcération**

---

La question des conditions matérielles de travail des personnels pénitentiaires est indissociable, en milieu carcéral, de celle des conditions de détention des personnes incarcérées. Ce sujet tend à la fois à rendre les métiers de l'administration pénitentiaire plus attractifs et à améliorer l'efficacité de la peine d'emprisonnement, en termes de prévention de la récidive.

Le SNEPAP-FSU porte les revendications suivantes :

### **- Mettre un terme à la surpopulation carcérale dans les maisons d'arrêt par l'instauration d'un numerus clausus**

Le taux d'incarcération ne devrait plus dépasser les 100% dans l'ensemble des établissements pénitentiaires français. Il existe d'autres solutions. Construire toujours plus d'établissements pénitentiaires n'en est pas une (la nature ayant horreur du vide, ces prisons ne tarderaient pas, elles aussi, à se remplir).

Il faut en finir avec la surpopulation pénale, afin de garantir aux personnes détenues le respect de leur dignité et de leurs droits, permettre des conditions de détention décentes, des conditions de travail propices à une intervention qualitative en commençant par respecter l'encellulement individuel. L'Etat français ne peut pas sans cesse repousser le moratoire de son application.

Le SNEPAP-FSU milite pour **l'instauration d'un numerus clausus** dans l'ensemble des établissements pénitentiaires. Les personnels pénitentiaires pourront alors se consacrer à leur mission de réinsertion et assurer aux PPSMJ un retour satisfaisant au sein de la société. En finir avec une gestion de flux sécuritaire, pour participer à l'individualisation de la peine.

### **- Privilégier une architecture d'établissements propices à la réinsertion et la responsabilisation**

Le SNEPAP-FSU est contre le cycle infernal de création de places supplémentaires, comme réponse unique à l'inflation carcérale. Les précédents plans de construction ont démontré **l'inefficacité de tels programmes immobiliers dans le cadre de la lutte contre la surpopulation carcérale.**

Le SNEPAP-FSU revendique, dans le cadre d'une politique volontariste, un programme immobilier national assurant le remplacement des établissements vétustes, aux conditions de détention insalubres, par l'instauration d'établissements pénitentiaires implantés à proximité de voies de communication, des lieux habituels de résidence des PPSMJ, de bassins d'emplois afin de permettre le maintien des liens avec l'extérieur, notamment l'entourage familial, mais aussi de favoriser le travail, la formation, les activités, l'intervention du droit commun. L'architecture des établissements doit permettre d'incarner le principe selon lequel la prison n'est qu'une peine privative de la liberté d'aller et venir et doit favoriser la **"normalisation" de la vie en détention** (càd une vie aussi proche que possible des conditions de vie à l'extérieur).

A ce titre, nous examinerons avec attention le projet INSERRE.

Le SNEPAP-FSU revendique le **développement de quartiers autonomes**, dirigés par un personnel de catégorie A, ayant une expérience de l'insertion et de la probation, sans rattachement à un établissement classique (contrairement à la décision de créer des structures d'accompagnement à la sortie (SAS) rattachés à l'établissement). Cette autonomie permettrait également de prévoir un règlement intérieur propre adapté aux objectifs de réinsertion (ex : accès au téléphone portable en quartier de semi-liberté pour faciliter la recherche d'emploi).

Pour le SNEPAP-FSU, un nouveau programme immobilier doit être l'occasion d'aller plus loin dans la conception des établissements. Les aspects liés à la sécurité développés par le contrôleur général des lieux privatifs de liberté dans son rapport d'activité 2009 (trop de sécurité passive, aucun contact humain) pourraient être une piste intéressante pour l'administration. Ainsi, le SNEPAP-FSU regrette que la conception architecturale proposée habituellement ne prenne qu'insuffisamment en compte la place des professionnels, leur implication et leurs conditions de travail au sein de ces structures.

### - **Quelle implication de la société ? Une prison qui prive de la seule liberté d'aller et de venir**

Si « *une société se juge à l'état de ses prisons* » (A.Camus) alors c'est bien la société que l'état des prisons concerne et non les seuls professionnels de la Justice qui y interviennent.

L'article 3 de la loi du 15 août 2014 a donné force de loi à un principe jusque-là réglementaire en disposant « le service public pénitentiaire est assuré par l'administration pénitentiaire, avec le concours des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées », « ces autorités et personnes veillent à ce que les personnes condamnées **accèdent aux droits et dispositifs de droit commun** ».

Malgré tout, ce principe reste encore à ce jour une simple déclaration d'intention faute de conventionnement ou de moyens d'intervention dédiés suffisants aux publics incarcérés par les services de l'Etat et les collectivités

Renouveler sa carte nationale d'identité, son titre de séjour, préparer un dossier d'hébergement, s'inscrire au pôle emploi, mettre à jour son dossier auprès de la caisse primaire d'assurance maladie... Toutes ces démarches sont un parcours du combattant pour les personnes détenues et pour le SPIP à qui l'on demande de venir suppléer l'absence des services compétents intra-muros.

Le SNEPAP-FSU défend également le **droit d'accès des personnes détenues aux nouvelles technologies** dont internet. Le projet NED (numérique en détention) en expérimentation dans certains établissements montre à quel point l'administration pénitentiaire est en retard de plusieurs décennies sur ce sujet. Ce projet prévoit la dématérialisation d'actes internes à la détention (cantine, requêtes, accès aux cours dispensés par le service enseignement) mais ne permet en aucun cas une passerelle avec les services de droits communs (accès aux droits, à l'enseignement, à la culture, prise de contact et entretiens employeurs etc..)

La désertion des établissements pénitentiaires par les services de droit commun, couplée à l'absence de déploiement de l'outil numérique, a pour effet d'isoler les personnes détenues, de limiter leur autonomie et leur responsabilisation dans les actes administratifs du quotidien et de rendre plus complexe leur retour à la vie en société, à l'issue de leur peine.

Ainsi la peine d'emprisonnement, qui se veut participer à la réinsertion des personnes détenues, devient totalement contre-productive matériellement et psychologiquement, pouvant favoriser un sentiment de stigmatisation et une rancœur à l'égard de la société.

### **La définition des moyens nécessaires aux objectifs de ces missions**

---

Définir les contours d'un service public de la Justice moderne et innovant ne peut faire l'impasse sur la question des moyens qui lui sont accordés. La Justice doit avoir les moyens de répondre aux ambitions qui lui sont fixées.

Tous les deux ans, la commission européenne pour l'efficacité de la Justice publie les données relatives aux systèmes judiciaires des États membres. Le constat est sans appel : malgré un budget préservé au sein du Ministère de la Justice, la France se situe bien en deçà de la médiane moyenne du nombre de professionnels de la justice pour 100 000 habitants. Pour exemple, il faudrait recruter 4500 juges du siège pour atteindre cette médiane !



Le SNEPAP-FSU propose, dans le cadre de ces Etats généraux, **le lancement d'un véritable travail de diagnostic sur les besoins en ressources humaines dans tous les services, établissements, tribunaux du ministère de la Justice**. Naviguer à vue n'est pas conforme aux objectifs déclarés d'œuvrer pour une justice plus efficace.

Le SNEPAP-FSU ne revendique pas une fuite en avant en matière de recrutement mais a toujours adossé ses revendications en matière de ressources humaines à la définition des missions et au calcul des charges de travail :

#### - **Un indispensable travail autour des organigrammes dans les services**

Au sein de l'administration pénitentiaire, ce sont tous les corps de métiers qui sont concernés. Les récents et trop tardifs travaux sur les organigrammes de référence dans les SPIP révèlent qu'il manque pas moins de 807 CPIP, 110 DPIP, 106 AA, 115 personnels de surveillance, et 1293 agents tous corps confondus dans les services déconcentrés.

La différenciation des suivis telle que proposée dans le RPO1 peut nous permettre, à condition qu'elle soit accompagnée, de moduler les charges de travail en fonction de la complexité des profils. La DAP s'est arrêté en cours de chemin sur la mise en œuvre de ce RPO et doit reprendre urgemment le déploiement de celui-ci.

Dans les établissements pénitentiaires, les organigrammes de référence ne sont pas redéfinis à l'aune de l'évolution des modes de prises en charge (UDV, QPR, modules respect).

Il va sans dire que la charge de travail énorme reposant de facto sur les agents génère un épuisement professionnel dangereux et maltraitant avec de multiples répercussions : une fidélisation difficile au sein du ministère de la Justice et une attractivité des métiers en baisse avec un niveau de recrutement toujours plus bas pour certains corps. C'est le cas notamment pour les personnels de surveillance, pour lesquels l'administration peine à trouver des candidats lors des recrutements et qui fait face à une déperdition de ses personnels.

Le recrutement de contractuels toujours plus important n'est pas une solution satisfaisante car il installe encore plus de précarité pour les agents qui exercent les mêmes missions avec un statut et une formation qui ne sont pas du même niveau. A ce titre, la FSU continue de revendiquer le recrutement d'agents titulaires à hauteur des besoins et la mise en place d'un plan de titularisation pour les contractuels.

#### - **Une révolution numérique au profit des acteurs de la Justice**

Nous demandons que le ministère de la Justice se dote d'un véritable outil numérique fiable et opérationnel qui permette à chaque acteur de partager les informations qui doivent l'être et de préserver la confidentialité de celles qui y sont soumises. Nous avons connaissance du projet de mise en œuvre d'une nouvelle application métier au sein du ministère de la justice pour la fin de l'année 2021. Cette nouvelle application devra impérativement prendre en compte les préconisations des Etats généraux de la justice en matière de communication entre ses acteurs.



Pour conclure, le SNEPAP-FSU invite également plus largement à s'interroger sur la nécessité de **renforcer la légitimité des acteurs de la Justice**.

Le sentiment de nombreux acteurs de la Justice d'être soumis à une « chasse aux sorcières » et jugés à leur tour comme responsables quand une personne commet à nouveau un crime peut entraîner des effets délétères dans les prises en charge, entraînant un réflexe de mettre en place des prises en charge contraignantes pour tous.

Or sur-évaluer le risque de récidive, mettre en place des prises en charge trop contraignantes par rapport aux besoins criminogènes et au risque de récidive de la personne est contre-productif et peut être générateur de récidive. Il est dès lors temps de laisser aux professionnels une nécessaire marge de manœuvre pour pouvoir adapter la prise en charge au risque et aux besoins identifiés. Le niveau de prise en charge ne peut être uniforme pour tous. Les professionnels doivent pouvoir se concentrer sur les personnes nécessitant un suivi renforcé et adapter la prise en charge pour les autres, selon l'évaluation qui est faite au cours du suivi.

Il est dès lors temps d'affirmer clairement que le seul responsable d'une infraction est son auteur et que le risque zéro n'existe pas dans la justice pénale.

S'il est essentiel qu'un regard extérieur puisse être posé sur le déroulement du suivi, l'objectif ne doit pas tant être de chercher un responsable parmi les professionnels de la Justice que de chercher à améliorer la prise en charge, à se poser la question « **comment peut-on mieux faire** » ?

C'est ce que le SNEPAP-FSU attend de ces Etats Généraux qui s'ouvrent aujourd'hui.

Paris, le 20 octobre 2021.