

Questionnaire – conférence de consensus
Réponses du SNDP
Audition du 24 octobre 2012

1ERE QUESTION

Non, les connaissances sur la prévention de la récidive sont insuffisamment diffusées auprès de professionnels de l'AP. A tout le moins, elles sont peu mises en perspective ou utilisées dans le cadre de programmes locaux de lutte contre la récidive ou de projets d'établissement.

Nous préconisons que chaque Direction Interrégionale des Services Pénitentiaires (DISP) dispose de moyens pour financer des travaux de recherche criminologique en collaboration avec les établissements et les centres de recherches universitaires. Ces travaux, basés sur les populations prises en charge sur l'interrégion et contextualisés dans la réalité socio-économique locale permettraient à la DISP de définir et de soutenir des orientations adaptées de prise en charge des personnes.

L'École Nationale d'Administration Pénitentiaire, en ce domaine comme en d'autres, est mal utilisée ou sous-employée. Elle devrait pouvoir recevoir des commandes, par exemples de la part d'organisations professionnelles représentatives.

2EME QUESTION

Il est notable que peu d'éléments d'information soient donnés aux directeurs pénitentiaires, à l'exception des formations initiales, des quelques cycles de formation auxquels ils ont rarement l'opportunité de participer et des diffusions spécialisées (CERHAP et CESDIP). L'analyse des facteurs et des risques est donc empirique et reste souvent liée aux perceptions subjectives des cadres pénitentiaires, que ce soit au niveau local, régional voire national.

3EME QUESTION

- Réorganisation du procès pénal afin de redonner du sens à la peine prononcée :

Nous souhaitons ici souligner la nécessité d'améliorer la coordination entre l'activité policière, judiciaire et pénitentiaire. Il convient de sortir du carcan dans lequel la chaîne pénale se trouve actuellement. Les 1,2 millions de procédures transmises par la police aux tribunaux doivent être mises en rapport avec la capacité judiciaire à produire, bon an mal an, 600.000 décisions et la capacité pénitentiaire à mettre à exécution au grand maximum (et dans les conditions que l'on connaît) environ 300.000 mesures par an.

Cette situation est génératrice d'incompréhension et de frustration de l'ensemble des acteurs du service public et crée un climat délétère :

- la police accuse les juges d'être laxistes,
- les juges prononcent des peines de l'administration pénitentiaire ne peut mettre à exécution dans les conditions utiles en terme de prévention de la récidive
- le justiciable considère que la parole de la justice n'a que peu de valeur puisque la peine d'incarcération prononcée lors du jugement sera bien souvent exécutée sous une autre forme. La notion d'aménagement de peine est fondamentale et doit rester un des piliers de l'exécution des peines mais à quoi peut il bien servir d'annoncer une peine d'incarcération lorsque l'on sait pertinemment qu'elle sera aménagée *ab initio* ? Comment cette parole peut elle être compréhensible pour les parties au procès pénal ?

Proposition majeure 1

Nous souhaitons voir ainsi arriver, dans l'organisation du procès pénal, après la détermination de la culpabilité, **un débat sur la détermination de la peine** : nous sommes favorables à ce que, en présence des parties, mais aussi de l'administration pénitentiaire, soient discutées, en toute transparence, non seulement les peines encourues (milieu fermé, milieu ouvert...) mais aussi les conditions dans lesquelles elles pourront être mises à exécution (dans quels délais ? avec quel objectifs attendus ? avec quel suivi ?).

Il s'agirait alors pour les services pénitentiaires d'insertion et de probation, après avoir renforcé leurs méthodes et moyens, de construire une évaluation du justiciable, en amont de la phase de jugement, afin d'en faire l'un des éléments principaux d'individualisation de la décision pénale, d'affectation en établissement pénitentiaire et de détermination du programme d'exécution de la peine.

Cette évaluation pourrait par exemple éclairer la juridiction sur la capacité de la personne à intégrer la notion de respect d'horaires (en vue d'un placement sous surveillance électronique), d'obligation de travailler, de se soigner ou son degré d'autonomie (« compétence sociale »).

4EME QUESTION

S'agissant particulièrement des missions confiées aux directeurs pénitentiaires, et aux directeurs en charge des détentions en particulier, les facteurs « de risque » ou « de protection » sur lesquels il semble prioritaire d'agir ou de poursuivre les efforts sont selon nous :

- En tout premier lieu : la **surpopulation carcérale et les conditions de détention** :

La promiscuité, l'insalubrité parfois, mais surtout les difficultés d'accès aux infrastructures et dispositifs présents sur les établissements sont sans nul doute les premières causes aggravant les risques de récidive chez certaines catégories de personnes détenues. Les plus jeunes auront tendance à se conforter dans leur opposition aux règles, à l'intérieur puis, libérés, à l'extérieur ; les moins autonomes, que l'on ne viendra pas chercher pour aller à l'école ou dans un groupe de parole faute de temps et de moyens, seront enclins à s'abandonner à l'oisiveté, devenue « norme » en détention lorsque les temps d'activité de tous type (travail, sport, soins, formations...) sont insuffisants.

- le maintien des liens familiaux et sociaux
- l'accès à l'école et à la formation
- s'agissant des personnes détenues souffrant de troubles psychiatriques : l'extrême difficulté d'accès à des dispositifs de soins psychiatriques de droit commun en moyens ou longs séjours, hors des établissements pénitentiaires, nous paraît être un frein majeur à la lutte contre la récidive des personnes détenues. La création des UHSA ne va pas dans ce sens car ces établissements n'inscrivent pas le détenu dans un parcours normal de réinsertion mais, au contraire, le maintiennent dans un dispositif d'exception, ni réellement pénitentiaire, ni totalement médical.
- Poursuivre les différents processus de labellisation : ceux-ci professionnalisent les bonnes pratiques de tous les acteurs, assurent leur pérennisation. Ils devraient néanmoins davantage être l'occasion de moderniser et de remettre en état les structures ou conduire à des ajustements en termes de ressources humaines.
- Inciter davantage les équipes, par des mécanismes budgétaires ou d'allocations de ressources humaines, à la mise en place de programmes locaux de lutte contre la récidive
- Favoriser la pluridisciplinarité sur l'élaboration de ces programmes (établissement, SPIP, magistrats, collectivités locales...).

- Lier les réductions de peine et les aménagements de peine à l'atteinte d'objectifs clairement expliqués à la personne condamnée, dès le début de sa peine :

Le programme ou le parcours d'exécution de peine qui ne serait pas en phase avec ces objectifs pourrait conduire à renforcer l'idée que la peine devient un temps inutile où les activités n'ont qu'un caractère occupationnel. Le temps qui passe devient alors générateur de rancœur, d'incompréhension ou d'indifférence pour la personne condamnée qui, passivement, « *fait sa peine* » selon la formule consacrée, là où elle pourrait activement « *construire sa peine* ».

SEME QUESTION

- 1) **Au plan pénitentiaire, nous souhaitons qu'un travail s'engage afin d'adapter l'organisation pénitentiaire aux « besoins de peines » :**

Il faut **recentrer structurellement l'administration pénitentiaire** sur une seule et même mission : celle de prévenir la récidive.

Atteindre cet objectif de prévention de la récidive exige de recourir alternativement à des procédés « répressifs » ou « éducatifs », notamment en tentant de s'assurer que les conditions socio-économiques de la réinsertion de la personne détenue sont rassemblées...

Il est essentiel que cette mission ne soit pas être réservée au seul fait d'une profession au sein de l'AP (les personnels d'insertion et de probation) : elle doit transcender toutes les actions de tous les personnels pénitentiaires intervenant en détention.

Une communication permanente institutionnelle et interne à l'AP autour des facteurs de récidive – et principalement ceux, naissant en détention et aggravant les risques – aurait pour conséquence de repositionner naturellement l'ensemble des agents de l'AP en intervenants « proactifs » en matière de lutte contre la récidive et de ne pas rendre exclusives ces actions – voire ces intentions – aux seuls personnels d'insertion et de probation.

Cette communication, doublée de parcours de formation des personnels incluant cette réflexion, conduirait l'AP à entrer enfin dans un processus vertueux de transversalité et de ne plus opposer, consciemment ou inconsciemment, la « sécurité » à la « réinsertion ».

La question de l'exécution des peines et la prévention de la récidive recouvre un réel besoin de transversalité que la structure actuelle de la DAP au mieux ne facilite pas, au pire, exclu. Son organisation n'est pas efficiente pour articuler milieu fermé et milieu ouvert, sécurité et réinsertion.

Proposition majeure 2

Ainsi, la **réorganisation de la DAP** en 3 sous directions principales, comme le Syndicat National des Directeurs Pénitentiaires l'avait déjà préconisé en 2010, faciliterait cette transversalité et la recherche du meilleur équilibre possible entre dispositifs à vocation sécuritaire et dispositifs de lutte contre la récidive.

Une sous direction de « prise en charge des publics », consacrerait la fin de l'antagonisme entre les sous-directions actuelles « Personnes sous Main de Justice » et « Etat Major de Sécurité » qui s'occupent toutes deux, sur l'essentiel de leurs missions, des personnes confiées à l'AP.

S'y ajouteraient une sous-direction « des moyens ou de la logistique », où la sécurité pénitentiaire serait principalement attachée aux affaires immobilières et une sous-direction des « Ressources Humaines », complétée par la dimension de l'organisation des services.

Ces sous-directions et leurs bureaux devront par ailleurs être systématiquement animés par un binôme incluant au moins un personnel de direction issu de l'administration pénitentiaire (DSP ou DSPIP) et un « spécialiste externe » (magistrat, fonctionnaire du ministère du travail, de l'éducation nationale, architecte, technicien...).

Il conviendra par ailleurs que la mission de lutte contre la récidive ne soit pas strictement cantonnée à la Direction de l'Administration Pénitentiaire :

La dimension transverse de la lutte contre la récidive devrait être également structurée et formalisée au niveau politique, auprès du Ministre de la Justice.

Cela permettrait d'apporter une expertise, dès la conception des textes en matière pénale et jusqu'à leur application dans l'ensemble des directions du Ministère de la Justice.

Proposition majeure 3

Une mission transverse permanente pourrait être créée auprès du cabinet. Elle serait chargée de coordonner l'action des différentes directions du ministère de manière à ce que le Ministre dispose d'une organisation coordonnée et cohérente nécessaire à la définition d'une politique pénale globale de lutte contre la récidive.

Proposition majeure 4

Renforcer le niveau d'encadrement et de direction des établissements Pénitentiaires

L'élaboration de programmes locaux de lutte contre la récidive repose sur les personnels de direction des établissements (DSP) et des SPIP (DSPIP). Or, à ce jour, nous estimons qu'il manque au moins 130 DSP en établissement.

L'unification du corps des DSP et des DIP pourrait mettre un terme à l'opposition qui perdure au sein de l'AP entre les missions d'insertion et de sécurité. A court terme, il serait bénéfique de favoriser le passage des cadres d'un type de service à l'autre.

Enfin, il conviendrait de structurer l'AP au niveau local afin que les juridictions puissent percevoir, par ressort judiciaire, la cohérence de l'offre pénitentiaire. Cette dernière, avec des Directions Interrégionales actuellement assises sur deux à trois régions administratives ne peut pas être garantie.

2) L'architecture des établissements pénitentiaires doit être (re) positionnée comme facteur facilitateur de lutte contre la récidive

Les projets de construction relèvent davantage de marchandages économiques que de réponse raisonnée à une expression de besoin issue des terrains et validée par le niveau national en termes de lutte contre la récidive et de prise en charge des publics.

Il conviendrait donc de redéfinir les missions et l'organisation de l'APIJ en la confinant à sa mission première d'Assistance à la Maitrise d'œuvre (AMOE) et en réattribuant sa qualité d'Assistance à Maitrise d'ouvrage (AMOA) à l'Administration Pénitentiaire, avec la mission transverse créé auprès du cabinet. L'enjeu est de sortir de la sclérose actuelle en matière immobilière : il faut libérer la capacité des professionnels (magistrats, directeurs des SP, personnels d'insertion et de probation, architectes) à imaginer de nouveaux dispositifs de prise en charge, de les rendre cohérents.

Il n'est pas concevable que cette réflexion sur les prisons de demain puisse être laissée à l'abandon ou confiée à des personnes privées.

Dans le domaine architectural, les premières mesures susceptibles d'améliorer l'efficacité de la réponse pénale seront :

Proposition majeure 5

La stricte limitation de la taille des établissements pénitentiaires à 400 personnes détenues :

Le caractère (prétendument) économique des grandes structures, de 700 à 900 places, doit cesser d'être le facteur déterminant les choix architecturaux.

Il faut recentrer les choix architecturaux sur leur efficacité en terme de lutte contre la récidive : le bâtiment à venir facilitera-t-il la mise en place de dispositifs de prévention et d'accompagnement des publics qui accueilleront ?

Les grandes structures ne favorisent pas la lutte contre la récidive ; elles en sont même parfois des facteurs aggravants :

- **Les grandes structures (> 400 détenus) distendent les liens entre les personnes détenues et toutes les catégories de personnels,**
- **Et,** associées au regroupement de catégories administratives et pénales différentes (hommes, femmes, mineurs, quartier maison d'arrêt, centre de détention, maison centrale, service médico-psychiatrique régional...), **elles compliquent – voire rendent illusoire – l'accès aux infrastructures et lieux collectifs de prise en charge** (terrain de sports, salles de soins, école, formation, bureau d'audience...).

Le maintien des petites structures, généralement en centre ville, favorisent, elles, le lien social, même si elles nécessitent sans doute d'être réadaptées à une prise en charge plus urbaine, simplifiée et adaptée des personnes détenues (faible niveau de sécurité, Centre de Semi Liberté, présence accrue des Travailleurs Sociaux pour les courtes peines et fin de peines...).

Proposition majeure 6

Interrompre la construction de grands « Centre Pénitentiaires »

Dans les centres pénitentiaires regroupant plusieurs catégories administratives et pénales différentes, se posent de réels problèmes en terme de partage des espaces et donc d'accès aux activités.

L'ensemble des détenus sont en outre soumis à un niveau sécuritaire ou, à tout le moins, à des pratiques professionnelles les plus strictes.

Ainsi, le CP de Lille-Annœullin par exemple accueille-t-il : des prévenus dans un Quartier Maison d'Arrêt, des condamnés dans un Quartier Centre de Détention, des détenus pris en charge médicalement dans un Service Médico-Psycho Régional et des détenus très dangereux dans un Quartier Maison Centrale auquel il faut ajouter un quartier autonome pour les arrivants à destination des QMA et QMC.

Ainsi le futur CP de Valence devrait-il accueillir 200 détenus dangereux au sein d'un QMC et 400 détenus en QMA...

Cette multiplicité des publics sur un même site pénitentiaire est véritablement un frein à la poursuite d'actions de lutte contre la récidive. Il faut revenir à une unicité de publics.

Proposition majeure 7

En parallèle à cet abandon de la multiplicité des publics pris en charge sur le même site, **il faut redéfinir une cartographie pénitentiaire.**

Il faut arrêter d'ajouter au mille-feuille pénitentiaire (CD, MC, MA, CPA, CSL, QNC, QCP, ERA...) sans donner de sens et de spécialisation à ces établissements.

Nous proposons que les établissements soient définis par leur niveau de sécurité et les programmes développés en leur sein. Il convient donc de définir, par durée de peine (courte, moyenne, longue peine) et type de peine (semi, SME, TIG, peine de probation, emprisonnement, bracelet électronique...), les objectifs à atteindre, programmes et actions que l'AP doit y développer.

Dans cet esprit, nous proposons par exemple de créer de nouvelles prisons ouvertes (à partir du modèle unique existant en France à Casabianda, mais aussi des exemples étrangers), qui ne seraient pas des alternatives mais un concept carcéral propre.

Il conviendra également de définir une politique cohérente d'affectation des personnes détenues dans les établissements, par la juridiction de condamnation dans le cadre du débat sur la détermination de la peine, le juge de l'application des peines ou le chef d'établissement.

Dans le nouveau débat pénal, entre la reconnaissance de la culpabilité et la détermination de la peine par l'AP, la juridiction doit être éclairée sur les problématiques criminologiques présentes et les possibilités offertes par l'administration pénitentiaire pour les prendre en charge.

3) Enfin, plus largement

Proposition majeure 8

Suppression des peines plancher : l'automatisme prive la sanction de sens en terme de lutte contre la récidive : la peine est justifiée et motivée par son seul aspect automatique, mécanique. Elle nie l'individu et sa capacité à donner un sens à sa peine, et donc à se (re)construire pour éviter la récidive autrement que par la crainte d'une nouvelle peine de prison.

Proposition majeure 9

Stopper le recours systématique aux Comparutions Immédiates et aux courtes peines (inférieures à 6 mois) : vides de sens en termes de lutte contre la récidive, elles sont devenues le reflet le plus caricatural d'une justice collée au temps politique et médiatique :

En prison, les peines plancher produisent les détenus les moins impliqués dans leur détention. Dès leur condamnation, ils se positionnent naturellement de manière la plus passive : leur peine ayant été automatique et les aménagements de peines et réductions de peines étant incertains, l'intérêt d'entrer dans une démarche active perd de son intérêt et de son sens.

- Développer le recours à l'Assignation à Résidence sous Surveillance Electronique comme mesure alternative à la détention provisoire.
- **Cibler le numerus clausus** à un horizon de 5 ans, en respect des Règles Pénitentiaires Européennes ratifiées par la France.

Proposition majeure 10

Intéresser directement les magistrats à l'état des détentions et aux outils de lutte contre la récidive dont dispose l'Administration Pénitentiaire :

Tout magistrat habilité à prononcer des peines devrait régulièrement (tous les deux ans ?) effectuer un temps en immersion au sein des services pénitentiaires avec, pour objectif, **d'évaluer un aspect de la chaîne pénale**, choisi par le conseil d'évaluation.

La production de ce rapport et les perspectives liées à la politique pénale qu'il proposerait devant le conseil d'évaluation deviendraient un élément nouveau de l'évaluation individuelle du magistrat par son chef de juridiction.

Au-delà de l'interrogation sur leurs propres pratiques professionnelles, l'enjeu est aussi d'impliquer les magistrats dans la constitution et le financement des programmes de lutte contre la récidive mis en place sur les établissements.

La présence, par la réalisation d'audience en établissements pénitentiaires pourrait également entrer en compte dans les modes d'évaluation des juridictions et des magistrats, tout comme leur implication, ainsi que celle de leurs greffes, à l'usage des Systèmes d'Information, bientôt intégrés dans la chaîne pénale avec l'administration pénitentiaire.