



Contribution du SNEPAP-FSU

Analyse de la LOPJ par le SNEPAP-FSU et propositions pour changer de paradigme

Le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice (LOPJ) pour 2023-2027 a été déposé.

Le SNEPAP-FSU vous fait part de son analyse s'agissant des dispositions relatives à la justice pénale et à l'administration pénitentiaire, ainsi que de ses propositions pour changer de paradigme.

Que prévoit la LOPJ ?

Hausse du budget du ministère de la Justice

Si le budget est effectivement en hausse, le SNEPAP-FSU conteste la pertinence de sa ventilation. Une fois de plus, une grande partie du budget est affectée à la construction de nouveaux établissements pénitentiaires, confirmant que l'enfermement reste encore et toujours la peine de référence.

Pour le SNEPAP-FSU, il est urgent de changer de paradigme. L'augmentation des places de prison n'a jamais permis de régler le problème de la surpopulation carcérale. Elle a toujours entraîné une augmentation du nombre de personnes détenues. Or en 2023, les chiffres de la surpopulation carcérale atteignent de nouveaux records avec plus de 73 000 personnes incarcérées.

La surpopulation carcérale est prégnante dans les maisons d'arrêt et quartiers maison d'arrêt. Elle a également un effet délétère dans les centres de détention. En effet, ces derniers doivent accueillir des personnes détenues dont la sortie est proche, suite à des mesures de désencombrement des maisons d'arrêt. Cela entraîne des difficultés de gestion de la population pénale au sein des centres de détention qui voient se côtoyer le public maison d'arrêt et des personnes dont la fin de peine est éloignée du fait de sanctions pénales sensiblement plus sévères.

La surpopulation carcérale met également en échec le fonctionnement des nouveaux quartiers ou établissements : les quartiers RESPECTO, SAS font bien vite les frais de la nécessité de désencombrer les maisons d'arrêt.

Pour le SNEPAP-FSU, il faut sortir de ce "tout carcéral" et de la logique de gestion de flux qui est en place aujourd'hui. Il est temps de promouvoir l'efficacité des peines de probation en matière de prévention de la récidive.

Recrutement massif de personnels

Le gouvernement annonce 10 000 créations d'emplois. Nous saluons cet effort, indispensable pour rattraper le retard accumulé depuis plusieurs décennies, mais regrettons l'absence de précision sur leur ventilation concernant 6400 postes.

La précédente LOPJ avait déjà amplement facilité l'embauche de contractuels, menaçant structurellement le statut de la fonction publique. Cette nouvelle LOPJ consacre la place des agents non titulaires (ANT) au sein de l'ensemble du ministère, notamment par la création de postes d'attachés de justice, de surveillants adjoints et par l'embauche de juristes assistants (avec la possibilité de CDI pour ces derniers).

Rappelons, s'il en est besoin, que les ANT ne sont pas formés ou à peine. L'administration les place dans une situation précaire, sans garantie d'avenir. Tout comme elle place les services dans l'incertitude, à assumer seuls le poids d'une formation au rabais, un turn-over important.

Cette situation est inacceptable tant pour les personnels que pour les usagers.

Ces caches-misères doivent cesser pour redonner la place aux fonctionnaires titulaires, garants du bon fonctionnement et de la qualité du service public de la justice de manière durable.

Pour le SNEPAP-FSU, il en va de la crédibilité du ministère de la justice.

D'autres options sont possibles, de nature à renforcer l'attractivité des métiers de la justice.

Simplification de la procédure pénale

Au-delà d'une réforme de la procédure pénale visant à la simplifier, le SNEPAP-FSU milite pour une réflexion d'ampleur autour du code pénal. Il convient d'interroger notre politique pénale, plus précisément : la place de la justice pénale dans la résolution de certains conflits, la place de la prison dans l'échelle des peines, la lisibilité de l'échelle des peines.

Les mesures liées à l'ARSE, aux délais de renvoi des comparutions immédiates, sont des mesures ponctuelles, qui ne modifieront pas la situation actuelle.

Au contraire, le fait de prévoir la possibilité de prononcer le placement conditionnel de la personne sous ARSE en détention va entraîner une charge de travail pour les personnels. Toute incarcération, quelle que soit sa durée, entraîne en effet l'intervention d'une chaîne d'acteurs en détention : greffe de l'établissement qui procède à l'écrou de la personne, personnels administratifs (création d'un compte nominatif, création d'un dossier SPIP papier et numérique, etc), personnels de surveillance, CPIP, personnel médical dans le cadre notamment du process arrivant, examen pluridisciplinaire de la situation de la personne en commission ... Sans compter la nécessaire réactivité attendue des personnels en SPIP pour répondre à la demande d'une enquête de faisabilité, qui nécessiterait un abondement en moyens, notamment parmi les personnels de surveillance en SPIP (chargé de la surveillance électronique), les personnels administratifs et les CPIP.

Or, à titre d'exemple, les derniers recrutements des CPIP ont été revus à la baisse, bien que la plupart des agents aient plus de 60 personnes suivies. La DAP estime que ce seuil d'1 agent pour 60 personnes sera atteint en 2024 mais les chiffres actuels nous entraînent à davantage de prudence (aujourd'hui, il n'est pas rare qu'un CPIP suive 90 personnes, voire plus).

Par ailleurs, au niveau des juridictions, l'organisation d'un second débat dans des délais contraints va considérablement accroître la pression sur des services déjà saturés.

S'agissant des comparutions immédiates, si on peut comprendre le souci de simplification avec une harmonisation des délais de renvois, cette harmonisation risque de tendre vers une augmentation de la durée d'incarcération provisoire des personnes concernées.

Pour le SNEPAP-FSU, la justice a besoin de temps pour être rendue dans de bonnes conditions. Il nous apparaît nécessaire de réinterroger la place des procédures de traitement rapide, comme la comparution immédiate, grande pourvoyeuse d'incarcérations avec mandat de dépôt.

Développement du Travail d'intérêt général (TIG)

Ces dernières années, plusieurs mesures ont été prises pour promouvoir le prononcé du TIG. Les chiffres ne vont pas dans ce sens : on constate une baisse du prononcé de ces mesures par les juridictions.

Pour le SNEPAP-FSU, le travail d'intérêt général est une mesure qui a un intérêt manifeste, dès lors qu'est préservée la philosophie de restaurer le lien de la personne avec la société.

Or, la nature de cette peine nous semble aujourd'hui dévoyée, avec une volonté de lier le TIG à une activité professionnelle/professionnalisante. L'idée sous-jacente selon laquelle une personne qui travaille, qui s'occupe, ne récidive pas nous paraît très éloignée des facteurs multiples pouvant participer à un passage à l'acte. Il est essentiel de rester prudent à l'égard de cette pensée automatique, pour maintenir une réelle individualisation de la peine.

De plus, pour nous, l'ouverture de l'habilitation du TIG - au profit des sociétés dont les statuts prévoient "la poursuite d'objectifs sociaux et environnementaux" ainsi que des personnes morales de droit privé de l'économie sociale et solidaire - entraîne l'extension de la privatisation des peines. Il ne faudrait pas passer d'une peine restauratrice d'un lien social à une peine au profit d'intérêts privés.

Les dispositions prévues par la LOPJ interrogent, par ailleurs, sur le sens donné à la peine prononcée par le tribunal correctionnel. A force d'augmenter les possibilités pour le juge de l'application des peines de défaire ce qui a été décidé en audience, la peine prononcée perd de son sens pour l'ensemble des acteurs (la personne condamnée, la victime, les professionnels et plus largement la société). Cela contribue également à l'engorgement de tous les acteurs de la chaîne pénale.

Il est certain que tous les juges correctionnels ne maîtrisent pas l'ensemble des dispositions existantes pour individualiser la peine. Bien souvent, seul le juge de l'application des peines en a une connaissance fine.

Le SNEPAP-FSU est favorable à une césure du procès pénal avec une audience se prononçant sur la culpabilité de la personne, puis une audience se prononçant sur la peine la plus adaptée après une évaluation par le SPIP.

Le SNEPAP-FSU prône une refonte de l'échelle des peines, pour clarifier l'intention du magistrat : amende / probation / prison, la peine de probation recouvrant dans ce cadre l'ensemble des dispositifs exécutés en milieu dit ouvert (TIG, sursis probatoire, bracelet électronique, semi-liberté, placement extérieur, etc) dont les modalités précises seraient définies après une évaluation par le SPIP.

La définition des modalités précises de la peine de probation pourrait relever soit du JAP, soit du SPIP si on tend vers une dé-juridictionnalisation de certains actes. Le juge d'application des peines, en qualité de garant des libertés individuelles, interviendrait alors plutôt dans le cadre d'un recours de la personne et en cas d'incident.

La réserve pénitentiaire

Les dispositions de la loi ont vocation à élargir le vivier d'agents de la réserve pénitentiaire, en faisant référence aux retraités personnels de l'administration pénitentiaire. De plus, est désormais prévue une limite d'âge fixée à 67 ans plutôt qu'une durée maximum après la fin de leur service.

Pour le SNEPAP-FSU, la réserve pénitentiaire met en évidence le fait que les retraites de bon nombre de personnels ne sont pas suffisantes, si bien que ces derniers envisagent ce moyen d'obtenir une rémunération complémentaire à leur retraite. Alors même que la pénibilité des métiers de l'administration pénitentiaire n'est plus à démontrer.

Le fait de compter sur la réserve pour exercer nos missions révèle les besoins RH et la nécessité de réfléchir à l'attractivité de nos métiers.

Le recrutement de contractuels, surveillants adjoints

Le SNEPAP-FSU s'inquiète de la contractualisation croissante de la fonction publique. Le recrutement de contractuels est désormais prévu pour des missions reconnues régaliennes, ce qui nous paraît particulièrement préoccupant.

L'administration pénitentiaire exerce ses missions à l'égard d'un public dont les libertés individuelles sont réduites. Au vu des enjeux de libertés individuelles, il nous paraît indispensable de préserver le recrutement d'agents titulaires, qui disposent seuls d'une formation statutaire.

Les "garanties" prévues par le texte, pour limiter le recrutement de contractuels (public cible de 18 à 30 ans maximum, contrat de 3 ans renouvelable 1 fois), ne sont pas satisfaisantes. Elles ne répondent en rien à la nécessaire formation des personnels. Selon les informations dont nous disposons, la formation de ces surveillants adjoints reposerait principalement sur les agents déjà en poste, une seule semaine de formation étant prévue à l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP). Les personnels en poste, déjà débordés, apprécieront...!

Plutôt que de penser que les contractuels seront un vivier de recrutement pour les personnels de surveillance, il convient d'interroger les raisons du manque d'attractivité des métiers de l'administration pénitentiaire. Il convient également de s'interroger sur la fidélisation des personnels, les départs restant nombreux. Nous invitons les parlementaires à interroger la direction de l'administration pénitentiaire sur la durée d'exercice des différents personnels de l'administration pénitentiaire, notamment chez les personnels de surveillance et chez les directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation (DPIP).

D'autres voies auraient été envisageables pour favoriser le recrutement de personnels titulaires (recrutements sans concours, concours avec affectation locale, etc).

La généralisation des caméras piétons

Pour le SNEPAP-FSU, la technique ne peut remplacer l'humain. Sans être opposés à la généralisation des caméras piétons, il nous paraît indispensable de renforcer en parallèle la formation des agents aux techniques de gestion des conflits, entretien motivationnel, etc.

De plus, il conviendrait d'équiper les agents de gilet pare-lame plus souples que ceux utilisés aujourd'hui (trop rigides) et d'interroger l'équipement des agents selon leur lieu d'intervention (l'adapter au niveau de sécurité du secteur d'intervention). Il peut en effet paraître contradictoire pour un agent d'intervenir dans un établissement de type SAS, où la doctrine du surveillant acteur est encouragée, en ayant systématiquement un équipement renforcé de sécurité.

Comment changer de paradigme ? Les propositions du SNEPAP-FSU

→ Pour une plus grande efficacité de la justice pénale

Les études scientifiques internationales démontrent une plus grande efficacité de la peine de probation que de la peine de prison, en termes de prévention de la récidive.

Pour le SNEPAP-FSU, il est dès lors impératif de **promouvoir la peine de probation** et de **limiter le recours à l'emprisonnement**.

C'est possible par de multiples axes :

- Envisager la dépénalisation de certains comportements. Est-il véritablement utile qu'une réponse pénale soit apportée pour tous les comportements aujourd'hui perçus comme délictuels ?
- Exclure la peine de prison pour des délits. Seule une peine de probation ou d'amende serait alors prononçable par le tribunal.
- Introduire une césure du procès pénal entre prononcé de la culpabilité et prononcé de la peine. Une évaluation efficace de la situation de la personne nécessite du temps dont ne dispose pas le SPIP lors des enquêtes sociales rapides (ESR).
- Remettre en question les comparutions immédiates, pourvoyeuses de nombreuses incarcérations. L'acte de juger nécessite du temps.

Par ailleurs, pour le SNEPAP-FSU, il est impératif d'**apporter davantage de lisibilité et de prévisibilité dans l'exécution de la peine**.

A ce titre, le SNEPAP-FSU milite pour :

- Une refonte de l'échelle des peines : amende/probation/prison. Cela aurait l'avantage de clarifier l'intention du tribunal d'écarter ou non la personne suivie de la société pendant un temps. Cela contribuerait à redonner davantage de sens à la peine prononcée.
- Une césure du procès pénal : Suite au prononcé de la peine de probation, le SPIP procéderait à une évaluation (césure du procès pénal) pour définir les modalités d'exécution de la peine de probation, pouvant recouvrir toutes les actuelles "alternatives à l'incarcération"/"sursis probatoire, etc. Cela permettrait de renforcer l'individualisation et la progressivité dans l'exécution de la peine.
- Une plus grande visibilité de la fin de la peine : en menant une réflexion sur les plafonds des peines encourues (pour les abaisser) et en supprimant les réductions de peine, au profit d'un aménagement de peine automatique des peines de prison à une échéance à établir. Cela rendrait plus efficace le travail de préparation à la sortie et la prévention de la récidive.
- Une déjuridictionnalisation des décisions portant sur l'exécution de la peine, transférant au SPIP le prononcé de mesures, d'interdictions, d'obligations, au plus proche des personnes suivies en disposant de procédures plus rapides. Le rôle du magistrat serait d'intervenir en cas d'incident et de veiller à la régularité de la procédure appliquée.

→ Pour une plus grande attractivité des métiers du service public pénitentiaire

Le SNEPAP-FSU milite pour **préserver le statut de la fonction publique**. Le service public est essentiel au bon fonctionnement de la société, à la défense de l'intérêt général. Il participe à la cohésion de la société à travers les valeurs de solidarité, d'égalité de traitement qu'il porte. La situation sanitaire liée à la COVID 19 a pu mettre en exergue l'importance du service public, il convient de s'en rappeler et d'agir pour sa défense. Il faut cesser de mettre en concurrence public et privé et préserver la spécificité de la fonction publique.

L'attractivité des métiers du service public pénitentiaire nous apparaît essentielle à défendre.

Au ministère de la justice, et plus particulièrement à l'administration pénitentiaire, cette attractivité peut être renforcée par plusieurs leviers, tant au niveau RH que des conditions de travail :

- Une revalorisation du point d'indice, permettant de réduire le poids de l'inflation. L'augmentation de 3.5% en 2022 ne compense pas l'inflation actuelle (6%) ni l'absence de revalorisation conséquente depuis de nombreuses années (précédente augmentation en 2017 de seulement 1.2%).
- Une réforme statutaire, avec une refonte des grilles indiciaires pour l'ensemble des personnels. L'exemple des personnels administratifs est éloquent. Leur seule revalorisation est liée à l'augmentation du SMIC. Au 1er mai 2023, les 8 premiers échelons de l'échelle C1, les 5 premiers de l'échelle C2, les 2 premiers de l'échelle C3... et les 3 premiers échelons du 1er grade de catégorie B se retrouvent au même indice (361), juste au-dessus du SMIC à 1 750,86 euros brut !

Cela ne valorise pas l'expérience acquise des professionnels, l'engagement des fonctionnaires dans le service public, et démontre l'archaïsme de leur grille.

Autre exemple : chez les DPIP, l'actuelle grille indiciaire entraîne une rémunération plus faible pour ce corps de direction en début de carrière que chez d'autres personnels qu'ils sont amenés à encadrer, et ne valorise pas le passage à un grade supérieur en cours de carrière (gain faible voire inexistant de points d'indice).

- Reconnaître la pénibilité des fonctions pour la retraite à l'heure où les acquis sont remis en question par la réforme des retraites.
- Mettre un terme à la surpopulation carcérale, par l'instauration d'un numerus clausus dans les maisons d'arrêt. N'oublions pas que conditions de détention des personnes incarcérées et conditions de travail des personnels sont liées. Il s'agit du seul moyen pour garantir une prise en charge efficace des personnes détenues et des conditions de travail décentes pour les personnels. La surpopulation carcérale entraîne une logique de gestion de flux en lieu et place d'une individualisation de la peine. Les professionnels sont confrontés dans ce contexte à une perte de sens de leur travail et à des conditions de travail très dégradées.
- Mener une réflexion sur les rythmes de travail : les personnels de surveillance exercent souvent leurs missions en 3X2, avec notamment un rythme de type soir (12h45-19h) le 1er jour, puis journée (environ 9h de travail, selon le poste) le 2nd jour, et le matin/nuit le 3ème jour (càd enchaîner le même jour 6h45-13h puis 18h45-7h, soit 18 heures 30 de présence sur l'établissement en 24h).
Le SNEPAP-FSU milite pour l'interdiction du matin/nuit.
Il est possible de proposer une autre organisation de travail, sur la base par exemple de 2 journées longues (7h-17h ou 9h-19h pour faire l'ouverture ou la fermeture) puis une nuit sèche le 3ème jour (18h45-7h).

- Améliorer la gestion RH des personnels :

La gestion RH des personnels, au sein de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP), participe aujourd'hui à des départs d'agents. Les services RH sont souvent sous-dimensionnés et manquent de formation technique. Les erreurs sont fréquentes, notamment en matière de rémunération, et les services concernés n'ont pas les moyens d'être réactifs.

Suite à la loi de transformation de la fonction publique d'août 2019, la mobilité et l'avancement des personnels ne sont plus examinées dans le cadre des commissions administratives paritaires (CAP) qui permettaient la présence des organisations syndicales élues.

Les Lignes Directrices de Gestion (LDG), censées déterminer les orientations en matière de mobilité et d'avancement, ont rendu les critères applicables moins transparents pour les agents, notamment pour les CPIP et les personnels administratifs.

Les personnels de l'administration pénitentiaire passent un concours national et acceptent dans ce cadre le principe d'une formation dans une école qui peut être éloignée de leur lieu de vie (ENAP située à Agen) et d'une première affectation dans un lieu parfois éloigné de leurs aspirations (généralement, selon leur rang de classement). Les agents perdent aujourd'hui l'assurance de pouvoir, à terme, obtenir la mobilité souhaitée (tendance au profilage des postes).

S'agissant de l'avancement, le choix des personnels promus au tableau d'avancement apparaît aujourd'hui arbitraire. Les agents ne connaissent pas les critères appliqués et ne reçoivent pas l'avis motivé de leur hiérarchie de proposition ou non au tableau d'avancement.

Par ailleurs, s'agissant des possibilités de mobilité transversale entre fonctions publiques, la DAP tend à refuser des détachements à des agents qui ont trouvé un service souhaitant les accueillir en détachement. Cela porte atteinte aux perspectives des agents de diversifier leur parcours professionnel au sein de la fonction publique.

Or, dans des métiers dont les conditions de travail sont particulièrement difficiles, la possibilité de changer de versant permet de maintenir une dynamique positive quand l'agent en ressent le besoin.

Le SNEPAP-FSU revendique un abondement de moyens et de formations pour les services en charge des ressources humaines.

Le SNEPAP-FSU milite pour un retour de l'examen de la mobilité et de l'avancement en CAP, pour davantage de transparence sur les critères de mobilité (comment sont prises en compte les priorités légales notamment) et d'avancement (le critère le plus objectif restant l'ancienneté), avec communication des mémoires de proposition ou de non proposition aux agents (il devrait s'agir de décisions notifiées aux agents et susceptibles a minima de recours devant la CAP).