

Date : 22.01.2022

Contribution écrite JUSTICE PENITENTIAIRE ET DE REINSERTION

Nom de votre organisation : **Conférence des bâtonniers**

Typologie de votre organisation :

- Administration
- Association exerçant une mission de service public
- Organisation professionnelle**
- Organisation syndicale
- Autorité indépendante
- Entreprise ou indépendant
- Parti politique ou think-tank
- Autre

La contribution sollicitée pose :

- Un problème en termes de délais car il apparaît difficilement concevable de transformer en profondeur la Justice en seulement 120 jours. Aborder dans de tels délais contraints un projet aussi ambitieux à quelques mois d'une élection majeure n'est pas de nature à assurer la sérénité nécessaire à la réflexion exigée pour un tel projet d'ampleur.
- Un problème de méthode et d'ambition : il faut d'abord déterminer l'objectif à atteindre avant de s'interroger sur les moyens d'y parvenir. Quelle justice voulons-nous pour notre pays ? Quels sont les moyens que nous sommes disposés à mettre pour y parvenir ? Il est incontestable qu'une politique réduite à la gestion des stocks ne peut s'assimiler à une politique visionnaire basée sur un projet construit et à long terme.

Bien que lassés des innombrables réformes qui se succèdent et qui, loin d'atteindre le but de simplification annoncée, aboutissent en pratique à un transfert de charges sur les professionnels du droit par l'Etat qui se décharge de plus en plus d'une mission régaliennne sans que la Justice rendue au justiciable ne soit améliorée, les avocats qui sont parfaitement conscients de l'opération de communication mise en place mais qui ont également conscience de l'importance des enjeux ont accepté sans enthousiasme parce que sans illusions de faire part de leurs contribution à ce qui aurait pu être un véritable débat pour une réforme en profondeur de la Justice si les délais avaient été à la hauteur des enjeux et les objectifs définis avant les moyens. Il sera rappelé que dans son rapport d'octobre 2021, la Cour des Comptes a rappelé que « *le rythme de ces réformes contribue à l'augmentation des délais de traitements des affaires* » (p. 9).

Enfin, et bien que cet aspect ne soit jamais directement abordé ou énoncé à l'occasion des Etats Généraux de la Justice, il est acquis que, quel que soit l'angle de vue ou les objectifs souhaités, nulle réforme destinée à améliorer le fonctionnement de la Justice, quelle qu'elle soit, ne pourra être utile si elle ne se traduit pas par un accroissement des moyens, manque de moyens dénoncé par l'ensemble des intervenants dans le processus judiciaire.

Le hiatus : comment proposer des moyens avant de s'être interrogé sur les buts sociétaux poursuivis :

- Si le souhait est l'incarcération massive, il convient de construire des prisons et lieux de détention divers, sans autre préoccupation, avec les dégâts que l'on connaît quant au taux de récidive des primo délinquants, considéré comme un point crucial de la mise en œuvre de la justice pénale.

L'augmentation du taux de récidive (analysé comme un retour en prison) est un curseur pour évaluer non seulement l'efficacité des peines mais également la mise en œuvre de l'exécution de celles-ci (cf. « 50 ans d'étude sur les récidives enregistrées » Direction de l'administration pénitentiaire décembre 2017).

Le taux de récidive la plus importante porte sur les mineurs et jeunes majeurs entre 16 et 21 ans au moment de la libération, concernerait des hommes plus que des femmes, suite à une exécution d'une peine correctionnelle plutôt que criminelle, et serait plus récidivistes ceux sortis en fin de peine plutôt que ceux sortis en conditionnelle.

- Si le souhait est la réinsertion effective, il convient d'une part de croire en cette capacité de réinsertion et d'amendement et d'autre part de distinguer, les détentions préventives, l'exécution des peines, l'exécution des fins de peine et le suivi post-exécution de peine.

Il est également nécessaire de réaliser une étude globale sur la situation des prisons en Europe et de s'inspirer des bonnes pratiques des autres Etats membres de la CEDH pour lutter contre la surpopulation carcérale.

Thématique : Justice pénitentiaire et de réinsertion	
Problématique / enjeu identifié :	Idées /propositions d'amélioration pour répondre à la problématique / à cet enjeu :
<p>Existe-t-il des leviers innovants pour lutter contre la surpopulation carcérale et améliorer la prise en charge des détenus ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Un constat : la surpopulation des milieux carcéraux est dû : <ul style="list-style-type: none"> - à un manque de place, lui-même conséquence de la pratique de mise en détention provisoire massive. Après la première période de la Covid, le taux d'occupation à Fleury Mérogis (91) est descendu à 95% pour remonter à ce jour, rapidement à 120% ; - à une augmentation de la durée moyenne de la détention qui est de 8,3 mois en 2006 à 10,7 mois en 2020. Sans cette augmentation de durée, il y aurait environ 56.000 détenus en France. ○ La surpopulation carcérale est une donnée qui n'est contestée par personne et les conséquences qu'elle entraîne restent d'actualité. Ainsi, suite aux graves dysfonctionnements constatés par les 11 contrôleurs qui ont inspecté la maison d'arrêt de Toulouse Seysses (Haute-Garonne) du 31 mai au 11 juin dernier cosignés dans un rapport rédigé le 28 juin 2021, la contrôleure générale des lieux de privation des libertés (CGLPL) a saisi le garde des Sceaux pour alerter sur la situation. Quelle réponse sera apportée ?

- La massification des courtes peines (2 mois – 1 an) qui représentent environ 1/3 des peines augmente les problèmes de gestion en multipliant les tâches pour les entrants/sortants.
- Séparer de manière effective dans les établissements ou en créant de nouvelles structures à proximité immédiate des établissements pénitentiaires (pour les primo délinquants ou les conditionnels) :
 - Les détenus en détention préventive (affaire à l’instruction, après instruction en attente d’audience et en renvoi de comparution immédiate). Des conditions plus restrictives de placement en détention provisoire doivent être envisagées ou à tout le moins des mesures également alternatives, plus fréquentes, au placement en détention provisoire. Un règlement plus rapide des dossiers à l’instruction entraînant un jugement plus rapide des personnes en détention provisoire permettrait également une réduction du temps de ces détentions.
 - Les détenus en exécution de peine (en séparant les délinquants primaires des récidivistes ou délinquants d’habitude)
 - Les détenus en fin de peine, pour créer un « liant » avec l’extérieur (si la conditionnelle n’a pas été mise en œuvre).
- L’amélioration de la sécurité passe par le dialogue et doit permettre comme à Bois d’Arcy (78) de créer une chaîne de télé à l’intérieur même de l’établissement pénitentiaire et un journal où chacun des détenus peut exprimer ses idées, ses qualités artistiques offrant un espace de « liberté » de l’esprit » donc un espoir et un lien qui ne se rompt pas avec l’extérieur.

La violence et l’insécurité est souvent l’expression de la peur et de la souffrance qui ne s’exprime ou ne se verbalise pas.

Le lien entre agents et détenus doit être apaisé par l'instauration ou l'extension de référents. (par bâtiments ou ailes) avec concertation ou échanges réguliers.

Nécessité d'impliquer les détenus dans le mode de désignation des référents : on respecte plus ce que l'on a choisi que ce qui nous est imposé – comme en médiation car en s'impliquant on touche respect et considération.

- Eviter l'incarcération par l'aménagement de peine AB INITIO en préparant très en amont l'audience correctionnelle :

- Etablissement d'un dossier de personnalité plus fouillé et non pas quelques minutes avant l'audience (quand il est d'ailleurs établi) permettant le prononcé d'une peine le plus adapté possible.
- Transmission par le parquet, avec le dossier de la procédure pénale, du dossier d'application des peines

→ POUR CELA : RENDRE L'AVOCAT OBLIGATOIRE DEVANT LE TRIBUNAL CORRECTIONNEL

- Faciliter les placements sous surveillance électronique (PSE) ou détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE) tant dans le cadre de l'instruction que de l'exécution de la peine :

- Faire des demandes d'enquêtes de faisabilité ou rappeler au juge d'instruction l'obligation de réaliser une telle enquête au moment de la prolongation de la détention provisoire
- Etude de faisabilité obligatoire en cas de convocation devant le Tribunal correctionnel d'une personne en état de récidive légale.
- Disparition des zones blanches.

- Développer les placements extérieurs, notamment pour les personnes sans domicile fixe ou subissant une mesure d'éloignement (interdiction d'entrer en contact).
- Dans un arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 30 janvier 2020 (aff. JMB et autres c. France – requête n° 9671/15 et 31 autres), la France a été condamnée pour violation de l'article 3 de la CEDH en raison des conditions de détention dans plusieurs prisons (maison d'arrêt en France métropolitaine et DOM/TOM).

Il a été ordonné à la France d'édicter des mesures générales pour améliorer les conditions de détention et mettre en place un système préventif (en sus du système indemnitaire) pour redresser la situation et empêcher la violation continue de l'article 3.

Il est suggéré de réaliser une étude globale sur la situation des prisons en Europe et de s'inspirer des bonnes pratiques des autres Etats membres de la CEDH pour lutter contre la surpopulation carcérale.

Il y a urgence à rétablir ou établir des conditions matérielles d'accueil des détenus, décentes et non contraires à la dignité humaine (nombre par cellule, conditions d'hygiène et d'intimité, etc).

La question de la détention provisoire doit être posée : en effet, en janvier 2020, 29 % des personnes incarcérées étaient en détention préventive. Or, ce sont surtout les maisons d'arrêt qui accueillent les personnes en détention provisoires et celles dont la peine n'excède pas 2 ans qui sont concernées par la surpopulation puisque la densité carcérale y atteint 138 % contre 90 % en centre de détention (où les détenus purgent une peine supérieure à 2 ans) et 74 % dans les maisons centrales (réservées aux longues peines). Etant rappelé comme indiqué en introduction que parmi eux se trouvent les récidivistes.

A cet égard, des pays scandinaves (Danemark, Suède, Finlande) ont mis en

place un système pénitentiaire de « prison ouverte » où les taux d'incarcération (nombre de personnes détenues pour 1.000 habitants) sont parmi les plus bas d'Europe : entre 57 et 59, contre 102 en France d'après les données du Centre international d'études pénitentiaires. Ainsi, un tiers des détenus à Horserød, au nord de Copenhague est en « prison ouverte ».

L'amélioration de la condition des détenus impliquent l'arrivée :

- d'un personnel médical ou paramédical tout à la fois, généraliste, psychologique, psychiatrique en nombre suffisant, pour prise en charge de la problématique tant physique que psychologique et non pas seulement par le biais d'une visite mensuelle parfois de quelques minutes. L'état doit avoir des délais contraints et décents et fréquents, pour la prise en charge et la régularité de celle-ci, avec de plus une approche particulière selon l'âge du détenu et ses pathologies diverses (quelles prises en charge particulières pour des détenus âgés, par exemple).
 - mais également d'intervenants de l'éducation nationale tant les statistiques démontrent que le niveau d'étude est en corrélation directe avec la commission d'infractions pénales. Il serait opportun de prévoir de façon plus généraliser toutes sortes d'activités sportives ou artistiques qui permettent la révélation ou reconstruction de soi. Entrée de professionnels dans les prisons pour apprendre aux détenus non qualifiés à se présenter, à établir un CV, à aborder un entretien d'embauche pour s'intégrer dans le monde du travail.
- L'amélioration de la prise en charge des détenus passent également par une meilleure prévention des suicides. L'observatoire international des prisons rappelle sur son site qu'« *En 2020, 119 personnes incarcérées sont décédées par suicide* »(<https://oip.org/decrypter/thematiques/sante/deces-en-detention-et-suicides/>).

	<p>L'Institut National d'Etudes Démographiques indique qu'« <i>En France, le suicide est sept fois plus fréquent en prison qu'en milieu libre</i> » (https://www.ined.fr/fr/tout-savoir-population/memos-demo/focus/suicide-en-prison/).</p> <p>Plusieurs études ont montré que l'incarcération était un moment à risque élevé et que les prévenus se suicidaient plus que les condamnés, les prévenus se suicidant deux fois plus que les condamnés (Chesnais, 1976; Bourgoin, 1993a, 1993b; Guillonnet, 2002; Hazard, 2008 ; Pierre Thomas et Thomas Fovet, asdp n° 104 sept. 2018 p. 28).</p>
<p>Comment améliorer l'efficacité du milieu ouvert ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Former et informer tous les acteurs de la justice (magistrats, avocats, greffe, SPIP, assistante sociale, etc...) des dispositifs locaux d'aménagement de peine (placement extérieur, sursis probatoire renforcé, stage, justice restaurative), en renforçant les missions et l'expertise du service de réinsertion et de probation. ○ Création de structures de prise en charge pluridisciplinaires : soins psychologiques, addictologiques, médicaux, assistant.e.s social.e.s, conseiller pôle emploi, CAF, ... ○ Développement des structures de soins psychiatriques, psychologiques et addictologiques. ○ Augmentation du nombre de SPIP (à multiplier par trois à tout le moins) <p>➔ AUGMENTATION DU BUDGET DE LA JUSTICE (pour le milieu ouvert – pas pour la construction de nouveaux établissements pénitentiaires) ET DE LA SANTE</p>
<p>Quelles nouvelles actions peuvent être menées pour assurer l'accès effectif aux activités de réinsertion, à la formation, au travail ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Pérenniser la mise en place d'un contrat de travail du détenu. ○ Rémunérer le détenu sur la base des règles en vigueur pour les salariés et mettre fin à une rémunération indigne en détention. ○ Séparer les détenus en préventive des détenus en exécution de peine.

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Faire un vrai bilan de la situation scolaire et professionnelle et de compétences en général, du détenu pour lui permettre d'accéder à une formation adaptée et validante ou lui permettre de découvrir ses talents ou accointances dont il n'a peut-être pas idée. ○ Incitation au travail et à la formation via un renforcement des remises de peine. ○ Favoriser la justice restaurative (ou réparatrice) qui oblige à définir le sens et les finalités de la peine. Instaurée par la loi du 15 août 2014, elle prévoit que qu'auteur et victime, en cas reconnaissance des faits puissent être mis en relations, avec leur accord. Il ne s'agit plus uniquement d'un problème d'application d'une peine à une infraction mais la prise en compte par l'auteur des conséquences de ses actes, sa responsabilisation face à la victime et l'explication parfois des conditions dans lesquelles l'acte a été commis. C'est tabler sur une réelle confiance en l'humain pouvant aboutir à des remises de peines. La sensibilisation du détenu à la situation de la victime peut restaurer chacun dans sa dignité et aider à une réinsertion en permettant une reconstruction (par la prise de conscience et l'empathie).
<p>Comment améliorer les modalités de traitement des sanctions disciplinaires ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Sortir le prétoire des commissions de discipline des maisons d'arrêt. En Espagne, la petite discipline est du ressort de la maison d'arrêt et la grande discipline du ressort du juge. ○ Distinguer l'autorité de poursuite de l'autorité de jugement afin que l'administration pénitentiaire ne soit plus juge et partie.
<p>Comment améliorer la formation des agents ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Séparer en scindant les budgets de l'administration pénitentiaire et de la Justice afin que les problématiques et besoin de chacun soit mieux individualisés et pris en compte. Et avoir des données chiffrées de ces affectations de budget. ○ Stages de formation réguliers.
<p>Comment impliquer la société civile dans la conception et le développement des mesures alternatives à l'incarcération ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Prime à l'embauche et exonération de charges pour l'embauche d'un détenu en fin de peine.

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Suivi (« <i>encadrement</i> ») beaucoup plus long, même informel après l'exécution d'une peine. Ne pas penser que seul le travail est un moyen de réinsertion, favoriser un suivi de personnalité pour échanger, dialoguer, orienter (relation tripartite : employeur/détenu/Spip).
<p>Comment renforcer le milieu ouvert ?</p>	
<p>Doit-on maintenir la distinction milieu ouvert/fermé ?</p>	
<p>Comment renforcer l'attractivité des métiers pénitentiaire ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Augmenter les traitements des agents pénitentiaires. ○ Impliquer financièrement les personnes chargées de l'accompagnement des détenus préparant leur sortie via une prime versée pour les détenus menant à terme un projet de sortie. ○ Séparer en scindant les budgets de l'administration pénitentiaire et de la Justice. ○ Améliorer la valorisation du poste, avec stages réguliers pour débriefing des difficultés rencontrés et travail sur la communication, et l'image de soi. ○ Augmenter au sein des centres d'enfermement, des référents et intervenants sociaux pour pacifier les relations détenus/agents pénitentiaires. ○ Augmenter le temps d'écoute par des professionnels, des agents, qui doivent pouvoir verbaliser régulièrement, leur détresse, leur souffrance, leurs interrogations. Ce n'est que dans ces conditions que l'agent pourra à son tour écouter, prendre en compte et traiter un détenu avec considération et inversement. ○ Développer la politique de prévention des suicides des agents pénitentiaires au-delà du grand plan national d'actions de prévention du suicide des personnes détenues