



Syndicat UNDPIP CFE-CGC
15-17 rue Beccaria, 75012 Paris
undpip.cfe.cgc@gmail.com
<https://undpip.wordpress.com>

Audition de l'UNDPIP – 2 mai 2023

Mission d'information de l'Assemblée nationale – régulation carcérale

Propos introductifs :

L'UNDPIP CFE-CGC a pour finalité la défense et la représentation des intérêts des Directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation (DPIP), cadres dirigeants des SPIP et garants du bon fonctionnement, de l'efficacité, de la visibilité et du dynamisme des services auprès des acteurs institutionnels et partenaires de leur territoire d'intervention.

Respectant la philosophie de notre syndicat, nous souhaitons axer nos réflexions autour de la régulation carcérale, non pas sur la gestion des flux, mais sur l'importance pour nos services de la prise en charge des personnes placées sous-main de justice, de leur parcours d'insertion, et plus largement du sens donné à la peine.

Cet échange est l'occasion pour l'UNDPIP de porter le focus sur la question de la prise en charge par le SPIP, et plus largement sur les perspectives possibles afin de limiter et de réduire le nombre de personnes incarcérées en France.

Ce temps de parole nous permet de faire le constat des premiers mois d'application des dispositions de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire relative à la régulation carcérale du 22 décembre 2021, avant d'aborder des propositions axées sur les méthodologies de prise en charge favorisant à terme la décroissance carcérale, pour finir sur la nécessaire question des moyens alloués à cet objectif, notamment ceux concernant les personnels exerçant en SPIP.

Dresser le constat des limites d'une politique pénitentiaire axée sur la gestion du flux : le cas de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire sur la surpopulation carcérale

La loi pour la confiance dans l'institution judiciaire modifie le régime des réductions de peine pour fusionner les réductions de peine supplémentaires et les crédits de réduction de peine, afin de mettre fin à l'attribution automatique de ces derniers.

Le texte ajoute un mécanisme complémentaire au système de libération sous contrainte (LSC) actuel, la libération sous contrainte de plein droit (LSC-D). Les personnes incarcérées en bénéficieront trois mois avant leur date de fin de peine dès lors qu'elles exécutent une ou plusieurs peines d'emprisonnement d'une durée totale inférieure ou égale à deux ans sauf en cas d'absence d'hébergement à la sortie (impossibilité matérielle de mise en œuvre).

Les objectifs principaux attachés à ce texte étaient notamment la régulation de la densité carcérale et la suppression des sorties sèches.

Bien que cet objectif soit louable, il nous apparaît que le constat et l'application de ces nouvelles procédures ne soient pas à la hauteur des objectifs affichés. La nouvelle loi enclenche des effets pervers en matière de surpopulation carcérale :

- La volonté affichée d'automatisme de la LSC exclut les condamnés pour des faits graves : crime, terrorisme, violences intrafamiliales, infraction sur mineur ou sur personne détentrice de l'autorité publique, et ceux ayant fait l'objet d'une ou plusieurs sanctions disciplinaires pour violences sur personnel ou sur détenu, résistance violente ou mouvement collectif. **In fine, le nombre de personnes pouvant en bénéficier est très réduit et la superposition des deux LSC génère une confusion importante pour la prise en charge.**

Il nous apparaît plus opportun, afin d'influer sur les modalités de la fin de peine, de revenir au système testé durant la période COVID, sous l'impulsion du directeur fonctionnel du SPIP (DFSPIP) et validation du Parquet. Ce mécanisme a le mérite de maintenir le SPIP dans une démarche d'évaluation et d'individualisation tout en favorisant un principe de régulation carcérale.

- La fin de l'automatisme des remises de peine rend très difficilement lisible la date de fin de peine et complexifie ainsi le travail de préparation à la sortie par l'ensemble des acteurs pénitentiaires et partenaires, notamment en maison d'arrêt (exemple concret : parcours d'insertion professionnelle en établissement). **Cette absence de visibilité sur la sortie déséquilibre le travail de préparation à la sortie et a un effet contre-productif en termes de prévention de la récidive.**
- Alors que l'hébergement occupe une place centrale dans le dispositif de sortie anticipée voulue par la LSC-D, l'administration pénitentiaire se heurte aux importantes carences en la matière, et aux difficultés de travail avec les DREETS et les SIAO. **Plus qu'un besoin de diagnostic, c'est l'offre de places d'hébergement qui est insuffisante sur l'ensemble du territoire. S'ajoute à cela, un nombre de places en quartier de semi-liberté trop insuffisant** (difficulté pour la juridiction d'avoir le nombre de places en temps réel + conséquence d'un changement de profil des semi-libres et donc de l'efficacité de leur prise en charge).

A ce titre, l'UNDPIP regrette que la priorité soit exclusivement mise sur la construction de structures d'accompagnement à la sortie (SAS) sur certains territoires, au détriment d'une politique ambitieuse de réfection et de développement de quartiers de semi-libertés sur chaque territoire (avec des horaires adaptés aux réalités du bassin d'emploi). Il apparaît aujourd'hui nécessaire de développer une offre de place en semi-liberté plus ambitieuse, homogène sur le territoire et en adéquation avec la société actuelle (accès à internet, téléphonie).

Les difficultés constatées sur la question du logement pourraient être étendues au travail sur les CNI avec les préfetures, partenariat encore trop chancelant par endroit.

- La question de l'adhésion : les personnes détenues ne pouvant refuser la LSC-D, cela aboutit à des sorties très courtes de personnes qui n'adhèrent pas nécessairement au suivi. **Par conséquent, nous constatons déjà de nombreuses réincarcérations, des personnes qui n'ont pas le profil de la mesure, moins d'individualisation de la peine et une perte de sens pour le conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation (CPIP) qui devient CPIP « de l'incident ».** La finalité n'est pas la prévention de la récidive mais la gestion du flux, ce que l'UNDPIP déplore fortement. Les réincarcérations liées aux incidents sur ces mesures ont lieu sur les maisons d'arrêts qui sont les établissements qui souffrent de la surpopulation. Cette difficulté est également constatée concernant les aménagements de peine ab-initio.
- Le SPIP intervient dans le cadre de sa mission d'aide à la décision judiciaire, par un travail d'évaluation et un avis argumenté. Il n'est en aucun cas décisionnaire mais, pour autant, doit rendre de plus en plus de comptes sur les décisions des magistrats. **L'UNDPIP regrette aujourd'hui cette pression statistique sur les services, venant emboliser un temps pourtant nécessaire au développement de partenariat.**

Sortir de l'emprisonnement comme peine de référence :

La problématique de la régulation carcérale ne peut se penser uniquement par le prisme du flux, mais davantage par la question de la prise en charge et de l'offre de peine. Pour l'UNDPIP, il devient urgent de repenser la question de l'emprisonnement comme étant la peine de référence, et se questionner sur le sens de la peine.

Pour ce faire, nous identifions plusieurs volets, en amont et en aval de la condamnation.

- Pré-sentenciel : le recours massif à la détention provisoire pèse sur la surpopulation carcérale des maisons d'arrêt. Nous regrettons le peu de recours à l'assignation à résidence sous surveillance électronique (ARSE) et au contrôle judiciaire (CJ) des autorités judiciaires. Or, les personnes prévenues sont peu accompagnées faute de réflexion nationale à leur sujet, d'outils nationaux adaptés et du fait d'une priorisation des prises en charge sur les personnes détenues condamnées.

Nous notons toujours des réticences des magistrats à avoir recours à l'ARSE alors qu'elle permet à la personne mise en cause de poursuivre ses activités

professionnelles, personnelles et familiales, tout en maintenant des garanties de représentation. Le plus gros frein nous semble être constitué par la gestion des modifications de l'ARSE chronophage, notamment des alarmes. Des leviers pédagogiques pourraient diminuer ces résistances. Malgré quelques protocoles locaux en la matière, les liens demeurent encore trop peu présents entre les juges d'instruction, juge des libertés et de la détention et le SPIP.

A ce sens, la proposition de loi du Sénat d'introduire une double audience à 15 jours afin d'évaluer la faisabilité technique d'une ARSE nous apparaît une piste intéressante pour déployer le dispositif plus régulièrement. Poser systématiquement dès le début de la détention provisoire la question de l'ARSE (même si cela implique de réaliser deux audiences JLD le temps d'examiner la faisabilité) permettrait de développer cette modalité qui a du sens en termes d'insertion et de prévention de la récidive.

Pour aller plus loin dans le pré-sentenciel, l'article 41 du Code de procédure pénale a été modifié par la loi de programmation pour la justice de 2019 afin d'étendre et de faciliter le recours aux enquêtes sociales rapides (ESR) permettant au tribunal correctionnel de mieux connaître la situation du prévenu afin d'être en mesure de prononcer une peine individualisée. A ce titre, l'ESR peut être réalisée par le SPIP ou une association habilitée. L'ESR a pour objet de vérifier la faisabilité matérielle de certaines peines ou aménagements de peine pouvant être prononcés. Les réquisitions aux fins d'ESR sont désormais obligatoires avant toute réquisition de placement en détention provisoire, lorsque la peine encourue n'excède pas cinq ans d'emprisonnement

Pourtant, aujourd'hui les politiques pénales sont très disparates d'une juridiction à une autre. Les conventions locales passées entre le SPIP et le Parquet prévoient tantôt un recours systématique à l'ESR, dès poursuite par le Parquet et renvoi devant le TC, tantôt des saisines en fonction de filtres déterminés (profil pénal, antécédents judiciaires, gravité de l'infraction par exemple). **Il nous apparaît aujourd'hui nécessaire d'harmoniser les attendus de l'ESR. Une bonne coordination sur ce sujet doit permettre un process en adéquation avec l'objectif de lutter notamment contre les courtes peines de prison. Il apparaît également nécessaire de déterminer des filtres afin de limiter le nombre d'ESR pour leur redonner du sens** (pas nécessairement utile pour toutes les comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) sur des profils sans antécédent par exemple).

- **Post-sentenciel : il convient d'affirmer aujourd'hui une politique de prise en charge où le SPIP a pleinement la main et peut penser l'évaluation (modèle RBR) de la personne placée sous main de justice (PPSMJ) et construction d'un parcours de peine.**

En ce sens, **la peine de contrainte pénale**, trop rapidement oubliée, et aujourd'hui supprimée, **était une étape intéressante pour affirmer une peine de probation autonome.** L'abandon de la contrainte pénale est dommageable à notre sens. Elle a été peu expérimentée ; les magistrats s'en sont peu saisis. La confusion avec le maintien d'une peine rattachée à l'emprisonnement (sursis avec mise à l'épreuve - SME) n'a pas permis à cette peine de probation de s'imposer. **La réhabiliter permettrait de donner la main au SPIP pour penser et définir le contenu, en adéquation avec l'évaluation posée de la PPSMJ.** L'UNDPIP s'associe à la proposition d'une peine de

probation autonome, dont le contenu pourrait être défini par le SPIP (stage, TIG, obligations).

Le non-respect d'une peine de probation doit pouvoir être sanctionné par une nouvelle peine à la suite d'un passage devant un tribunal, permettant ainsi une gradation dans l'échelle des peines et une sanction proportionnelle au non-respect de la mesure de probation (détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE), semi-liberté, placement en structure de placement extérieur ou détention).

Renforcer la visibilité du SPIP sur le territoire :

Donner de la visibilité au SPIP et à la manière dont les personnes placées sous-main de justice sont prises en charge (liens avec les magistrats et les avocats sur l'offre de peine, conseils d'évaluation spécifiques aux SPIP...) doit devenir une priorité des politiques publiques pénitentiaires afin de lutter contre l'inflation carcérale et de prévenir la récidive.

Cette identification du SPIP comme pilote des outils de réinsertion et acteur de la prévention de la récidive, sur un territoire, doit permettre aux SPIP d'avoir les moyens de la mission qui leur est confiée. Dans la réalisation de cet objectif, nous défendons une idée : **la création d'un conseil d'évaluation départemental dédié au SPIP.**

La création de cette instance favorisera la représentativité des milieux ouverts. Elle se composerait : d'un représentant de la Direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP), du siège du SPIP, des partenaires ainsi que des autorités judiciaires et des chefs d'établissement du lieu de rattachement. Le SPIP doit pouvoir travailler sur un territoire avec les différents représentants de l'État pour échanger sur les dispositifs de logement, d'emploi, de santé qui pourraient être accessibles au public justice et à ses besoins

La question de la visibilité pose nécessairement la question des moyens, tous corps confondus. Renforcer les moyens à tous niveaux doit permettre au SPIP de rendre lisible la prise en charge des PPSMJ en dehors de la détention, d'affirmer le sens d'une peine de milieu ouvert et de lutter contre les représentations négatives de ces peines encore trop prégnantes aujourd'hui même au sein de l'institution judiciaire. Il est nécessaire que l'ensemble des magistrats soient formés à notre méthodologie de prise en charge. Le travail de professionnalisation des SPIP qui s'est accentué au moment de la parution du RPO1 doit se poursuivre pour une meilleure visibilité de nos missions.

A ce titre, les besoins sont encore importants :

⇒ **Les postes de surveillants en charge de la surveillance électronique (ARSE, DDSE, placement sous surveillance électronique mobile (PSEM), bracelet anti-rapprochement (BAR) sont sous-dimensionnés** au regard du besoin et alors même que les magistrats sont encouragés à aménager ab-initio et que le prononcé de DDSE est en forte augmentation. L'année 2023 ne verra la création que de 30 postes sur tout le territoire, un nombre bien trop insuffisant pour assurer des délais de pose et un suivi efficient.

⇒ Les organigrammes concernant les **assistants de services sociaux** sont incohérents et sous dimensionnés alors que leur rôle dans la préparation à la sortie est primordial.

⇒ Le nombre de personnes suivies par **CPIP** est toujours loin des normes européennes (1 CPIP pour 60 PPSMJ), combiné à une perte de sens de la mission (de plus en plus d'écrits, gestion de flux et du risque...).

= **La situation des directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation (DPIP) en SPIP : il est à noter une fuite massive du corps** (120 DPIP toujours manquants sur l'ensemble du territoire). Nous analysons cette fuite comme étant liée au statut du corps, à la perte d'attractivité et aux faibles perspectives de carrière pour ces agents. Dans un rapport du 10 janvier 2006 intitulé Garde et réinsertion – La gestion des prisons, la Cour des comptes soulignait déjà la faiblesse de la réflexion institutionnelle sur le corps des chefs de service en SPIP : *« la faiblesse de l'encadrement au sein des SPIP [...], l'absence de perspective réelle d'évolution pour ceux ayant accepté de devenir directeurs départementaux ou adjoints, [...] la faible attractivité du statut des chefs de service d'insertion et de probation au regard des responsabilités qui leur incombent, [...] sont à l'origine d'importantes difficultés de recrutement »*. **L'UNDPIP dénonce la persistance de ce constat de la Cour des comptes.** Cette carence au sein du corps de direction des SPIP se ressent nécessairement dans la politique publique de prévention de la récidive qui est mise en œuvre sur le territoire. **Alors que la question de la régulation carcérale doit entendre un travail de partenariat poussé avec les acteurs institutionnels et associatifs et l'implantation du SPIP sur le territoire ; il est à ce jour difficile de soutenir cette mission sans évolution favorable du corps.**

En conclusion de nos propos, il devient impératif de développer la capacité actuelle d'évaluation de la politique publique de prévention de la récidive. La mise en œuvre d'une réelle évaluation des pratiques de la probation en France doit permettre d'asseoir durablement l'efficacité des peines de milieu ouvert. Il existe encore trop peu de données sur la prise en charge en milieu ouvert, ni aucune statistique sur l'impact de ces peines dans la prévention de la récidive.

L'appui de la recherche semble pourtant fondamental pour espérer faire évoluer la réponse pénale et permettre une décroissance du taux d'incarcération.

Le bureau national, le 12 mai 2023