

Le 30 avril 2021,

Projet de loi confiance dans l'institution judiciaire

Beaucoup de bruit pour pas grand-chose ?

Le SNDP-CFDT a été entendu par plusieurs députés réunis autour de M. Stéphane Mazars (LREM, Aveyron), rapporteur de la commission des lois sur le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire. Ce projet de loi quelque peu « fourre-tout » comporte un volet pénitentiaire, en apparence non négligeable.

Au préalable, nous déplorons que le ministre n'ait pas cru bon de consulter les organisations professionnelles en amont du dépôt du texte au Conseil d'Etat, ce qui a réduit à néant l'apport de notre expertise – le Comité Technique Ministériel dédié ayant ainsi été vidé de sens. D'autre part, nous avons tristement constaté la pauvreté de l'étude d'impact concernant le volet pénitentiaire, ce qui constitue là aussi une lacune majeure.

Le premier pan concerne le déjà très controversé « nouveau » système de réductions de peine (RP), en fait le retour à peine maquillé à celui d'avant la loi du 09 mars 2004. Il viendra le 1^{er} janvier 2023 en lieu et place de l'actuel « crédit de réduction de peine » (CRP) de l'article 721 du code de procédure pénale, qui octroie par anticipation l'ensemble des réductions de peine ordinaires pour bonne conduite en une seule fois, et des actuelles réductions de peine supplémentaires (RPS) pour efforts sérieux de réinsertion attribuées annuellement. Le système actuel est en effet considéré par le garde des sceaux comme « *incompréhensible pour nos concitoyens* ». Ce n'est pas faux. S'il est évident que cet octroi par anticipation peut manquer de lisibilité, ce système a pourtant le mérite de permettre de gérer des flux importants et fonctionne plutôt bien en plus d'être « intégré » par les détenus. Le CRP est considéré par le gouvernement comme impersonnalisé, ce qui est très discutable puisqu'il est réduit voire repris sur décision des juges de l'application des peines au vu du comportement du détenu dans la prison.

Si en apparence, le quantum octroyé dans cette nouvelle mouture varie peu, la répartition dans le temps des quanta octroyés aura pourtant des conséquences bien réelles :

- d'abord, les commissions d'application des peines déjà très lourdes en maisons d'arrêt surpeuplées, seront encore plus chronophages, entraînant un surcroît de travail pour tous leurs membres ;
- ensuite, deux systèmes (celui de 2004 et celui de 2021) de réductions de peine vont coexister selon la date de condamnation des détenus, et ce jusqu'à la libération du dernier condamné de 2022. Ceci entraînera une complexité pour les professionnels et une inégalité certes légale mais que de nombreux détenus peineront à entendre ;
- enfin, on peut craindre des conséquences importantes sur la surpopulation. La DAP, dans des chiffres non communiqués aux syndicats, estime que l'effet sera neutre sur le nombre de détenus si le taux d'octroi des RP dépasse 68% du maximum possible : ici encore, il y a lieu d'imaginer de nouveaux déséquilibres. Par ailleurs, ce nouveau système d'octroi aura pour conséquence de diminuer moins vite les reliquats de peine à subir, et partant, d'éloigner les

délais dans lesquels les personnes détenues seront « permissionnables » et « aménageables ». Ceci aura aussi des conséquences qualitatives sur la gestion du temps carcéral, notamment en établissements pour peine.

Le député Mazars nous a demandé s'il était souhaitable selon nous de distinguer au sein des 6 mois de RP une part relevant des « *preuves suffisantes de bonne conduite* » et une autre pour les « *efforts sérieux de réinsertion* », de manière à ce que les JAP n'accordent pas un montant sur un quantum indifférencié. Notre réponse est oui, du fait des pratiques trop diverses des juges de l'application des peines. Rappelons en effet que pour des situations comparables les décisions peuvent être fort différentes d'un JAP à l'autre (par exemple : retrait de 1 ou 2 ou plus de jours de CRP par jour de cellule disciplinaire), ce qui pose un problème d'égalité du détenu devant le service public judiciaire, et devient explosif lorsque les pratiques des JAP sont trop éloignées au sein d'un même établissement pénitentiaire. Si l'on veut rétablir la confiance en l'institution judiciaire comme cette loi l'ambitionne, il convient autant que faire se peut de limiter les écarts de traitement par ladite institution.

En conclusion sur ce point, s'il est clair que ce système pouvait, par un octroi au fur et à mesure et non plus anticipé, trouver à s'améliorer et à gagner en lisibilité, cela aurait sans doute supposé une réflexion d'ensemble sur la stratification des différents mécanismes qui viennent actuellement se combiner dans un gigantesque imbroglio et émousser les peines, privant les personnels de la possibilité d'anticiper sereinement la sortie des personnes détenues.

Toujours au sujet des temps de détention, la libération sous contrainte de l'article 720 du CPP issu de la loi du 23 mars 2019 sera (déjà) « améliorée » devenant (à moins de 2 ans de peine et 3 mois de reliquat) « *de plein droit sauf en cas (...) d'absence d'hébergement* ». Notons que ceci mettra une forte pression sur le service pénitentiaire d'insertion et de probation, dans un domaine où il n'a nullement de prérogatives, dépendant totalement de l'offre territorialement et conventionnellement existante.

Autre facteur probable d'accroissement quantitatif du travail du SPIP, cette fois en milieu ouvert, les alternatives à (la prolongation de) la détention provisoire. Celles-ci vont se traduire, au terme de l'article 5 de la loi si elle est ainsi votée, par un nombre plus élevé d'assignations à résidence sous surveillance électronique simples mobiles (ARSE et ARSEM) et, pour les auteurs de violences conjugales, de bracelets anti-rapprochement (BAR) – dont il y a fort à parier que le rôle du SPIP ira grandissant. Si ces alternatives à la détention provisoire méritent clairement d'être développées, nous regrettons ici encore la pauvreté de l'étude d'impact quant à la charge de travail qui découlera de ces différentes missions. Le succès de ces dispositions nous semble en effet conditionné à la capacité de nos services à les mettre en œuvre avec le niveau de qualité attendu.

L'autre volet pénitentiaire de cette loi pour la confiance dans l'institution judiciaire concerne le travail pénal. Dans la continuité de la création de l'ATIGIP il y a quelques années, il semble en effet opportun de s'engager vers une réforme en profondeur. Le fonctionnement actuel, où la main d'œuvre pénale s'est réduite comme peau de chagrin, cantonnée pour l'essentiel à des tâches non qualifiées, n'est plus satisfaisant. Mais le texte qui nous est présenté nous laisse, ici encore, sur notre faim.

Outre qu'il instaure des mesures existant déjà, comme le travail du détenu pour son propre compte ou le non-prélèvement de frais d'entretien sur le salaire du détenu, ou donne corps juridiquement à des réalités comme la période d'essai ou le contrat à durée déterminée, le projet de

loi se montre novateur sur certains aspects. Ainsi, le texte prévoit que « *le donneur d'ordre (...) peut mettre fin au contrat d'emploi pénitentiaire en cas d'inaptitude ou d'insuffisance professionnelle* ». Le futur droit s'annonce donc moins protecteur que l'actuel, où le déclassement relève du seul chef d'établissement (ou de ses délégataires). Les entreprises guidées par une logique exclusivement financière seront promptes à se défaire du détenu non performant, alors que les ressorts du travail en détention sont différents de ceux du marché du travail extérieur. L'exposé des motifs du projet de loi indique vouloir « *attirer des entreprises en recherche d'une démarche de responsabilité sociétale* » ; ce sera à vérifier. Enfin, quelle concrétisation va trouver, dans la réalité qui est celle des établissements pénitentiaires, l'obligation faite au chef d'établissement de s'assurer que « *les mesures appropriées sont prises, en faveur des personnes handicapées détenues, en matière d'accès à l'activité professionnelle* » ? Avec quels moyens, quelles ressources ?

La réforme du statut de détenu travailleur est en outre incomplète, la plupart des dispositions étant renvoyées à la prise ultérieure d'ordonnances gouvernementales par exemple sur des points aussi centraux que la durée du travail... Les quelques mesures abordées dans le texte de loi, telles la majoration des heures supplémentaires, laissent sceptiques : alors que le décret d'application mettant en œuvre le paiement à l'heure pour les détenus travailleurs, est entré en vigueur depuis plus de 10 ans, il n'est toujours pas appliqué dans nombre de concessions, notamment parce que l'administration se refuse à demander aux prestataires de gestion déléguée ou de partenariat public-privé d'appliquer la loi, préférant laisser les contentieux se multiplier, et la facture réglée, non par les prestataires privés, mais bien par l'État, s'alourdir année après année¹.

Nous accueillons cependant favorablement des dispositions comme l'élargissement des droits sociaux ou la possible « *implantation dans les locaux pénitentiaires d'établissements ou services d'aide par le travail* », préconisation figurant dans le rapport Loricant sur le travail pénitentiaire en mars... 2002.

En tout état de cause, la cohérence et la préparation du volet travail pénal figurant dans ce texte nous interroge et nous inquiète.

Enfin, ce projet de loi comprend une annonce importante, la création « *par voie d'ordonnance dans un délai de dix mois d'un code pénitentiaire sur la prise en charge des personnes détenues, leurs droits et obligations, le service public pénitentiaire et le contrôle des établissements pénitentiaires* ». La pénitentiaire n'est donc pas sur le point de sortir de l'actualité, et nous serons là pour porter notre vision et ambition dans les instances concernées.

Le Syndicat National des Directeurs Pénitentiaires

1 - Ainsi, le rapport annuel 2019 de la Sous-direction des affaires juridiques générales et du contentieux faisait valoir que « *la majorité des recours indemnitaires que le pôle pénitentiaire est amené à traiter est relative à la rémunération des personnes détenues ou à leurs conditions de détention. Une attention particulière doit être accordée à ce point puisque le coût moyen des condamnations par dossier a pratiquement doublé en un an* ».