

Paris, le 2 juin 2023,

Observations du Syndicat de la magistrature dans le cadre du contrôle budgétaire par la commission des finances le 23 mai 2023 et de la création de 15000 places de détention supplémentaires

Contrôle budgétaire

1. Le plan de création de 15 000 places de détention supplémentaires (« plan 15 0000 ») a été annoncé en 2018. Quelle avait été la réaction de votre organisation à l'annonce de ce nouveau programme immobilier pénitentiaire ?

En 2016, le gouvernement annonçait la construction de 10 000 nouvelles places de prison pour l'horizon 2024 alors que, au mépris du principe de l'encellulement individuel et de la dignité des personnes, près de 15 000 personnes étaient en surnombre et une quarantaine de maisons d'arrêt connaissaient un taux d'occupation de plus de 150%.

Au 1^{er} avril 2023, le constat est sans appel : 73 080 personnes sont détenues pour 60 899 places opérationnelles, soit une densité carcérale globale de 120 %, contre 117 % il y a un an et 118 % le 1^{er} mars, certaines maisons d'arrêt dépassant les 200 % de sur-occupation.

La construction de prisons est donc une vieille recette qui a déjà fait la preuve de son inefficacité et que les gouvernements successifs continuent pourtant de servir comme la seule solution pragmatique, en dépit des résultats de nombreuses études et statistiques qui la pointent au contraire comme inopérante à endiguer la surpopulation carcérale comme à réduire la récidive.

Ainsi depuis 25 ans, près de 30 000 places de prison ont été construites, un effort immobilier inédit entraînant une hausse de 60 % du parc pénitentiaire¹. Sans effet cependant sur la surpopulation car car dans le même temps, le pays a emprisonné toujours plus et de plus en plus longtemps, sous le coup de politiques pénales essentiellement répressives².

En France comme ailleurs, la courbe du nombre de personnes détenues n'est pas tant liée à celle de la délinquance qu'aux choix de politiques pénales de l'exécutif. Des politiques qui se sont concrétisées dans notre pays par l'allongement de la durée moyenne de détention et par une incarcération massive pour des petits délits.

¹24 134 nouvelles places de prison ont été ouvertes entre le 1^{er} janvier 1990 et le 1^{er} janvier 2022 : sur la même période, le nombre de détenus est passé de 45 420 en 1990, à 69 448 en janvier 2022, soit une augmentation de 24 028.

²En onze ans, 3 600 infractions pénales nouvelles, de la contravention de première classe au crime, ont été ajoutées à l'arsenal existant, représentant une hausse de 31 %, selon la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice. 120 infractions ont été créées ou durcies durant la législature 2017-2022.

La loi de programmation Justice 2018 comportait également des dispositions visant à accélérer la construction de places de prison et prévoyait la création de 20 nouveaux centres fermés pour enfants et adolescents.

Or, plus on crée de places d'enfermement, plus on enferme et plus ces lieux de relégation sont criminogènes et ne favorisent pas la réinsertion. La prison aggrave l'ensemble des facteurs de délinquance en fragilisant les liens familiaux, sociaux et professionnels, favorise les fréquentations criminogènes, et n'offre qu'une prise en charge lacunaire – voire inexistante – face aux nombreuses problématiques rencontrées par la population carcérale en matière d'addiction, de troubles psychiatriques, d'éducation, de logement, d'emploi, etc.

Tandis que les moyens manquent cruellement aux personnels et aux structures qui assurent l'accompagnement socio-éducatif et l'hébergement des sortants de prison et personnes condamnées en milieu ouvert, le gouvernement engloutit des milliards d'euros dans l'accroissement et la sécurisation du parc pénitentiaire.

Pour lutter efficacement contre l'inflation de la population pénale et carcérale, nous rappelons que c'est d'une politique pénale humaniste, ambitieuse et audacieuse, visant à investir massivement dans la prévention, l'accompagnement et le suivi en milieu ouvert, dont notre société a besoin et que nous développerons ci-après.

2. Alors que la moitié des places serait livrée en 2024, que pensez-vous de la mise en œuvre du « plan 15 000 », qui fait partie des priorités réaffirmées par le garde des Sceaux dans le cadre du « Plan d'action pour une justice plus rapide et plus efficace » ?

Le Syndicat de la magistrature entend rappeler qu'en 2021, avec un peu plus de 0,2 % de son budget alloué à la Justice, la France était en queue de peloton des pays du Conseil de l'Europe. L'Allemagne était à 0,4 %, l'Italie et l'Espagne à 0,3 %. La France ne compte que 11,2 juges pour 100 000 habitants alors que la médiane, au sein du Conseil de l'Europe, s'élève à 17,6. Avec 3 procureurs pour 100 000 habitants, elle enregistre le plus faible nombre de procureurs par habitant. La sous dotation de la justice judiciaire en France est ancienne et structurelle. A 9,6 milliards d'euros, le budget du ministère de la Justice a connu, en 2023, une augmentation de 8% intervenue après deux précédentes hausses, de 8% également, en 2022 et 2021, mais ces crédits sont principalement affectés à la construction de nouvelles places de prison. La création annoncée pour 2023 de 1220 de postes, dont 200 magistrats, ne suffira pas à rattraper le retard et la moyenne des pays du Conseil de l'Europe, d'autant que la pyramide des âges présage des départs massifs dans les prochaines années.

Le projet de loi d'orientation et de programmation pour la justice prévoit que les crédits de paiement du ministère de la justice, hors charges de pensions, évolueront conformément au tableau suivant :

(En millions d'euros)

CRÉDITS DE PAIEMENT	2022 (pour mémoire)	2023	2024	2025	2026	2027
hors compte d'affectation spéciale « Pensions »						
Budget du ministère de la justice, en millions d'euros	8 862	9 579	10 081	10 681	10 691	10 748

Le périmètre budgétaire concerné correspond à celui de la mission « Justice » qui regroupe les programmes « Justice judiciaire », « Administration pénitentiaire », « Protection judiciaire de la jeunesse », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature ».

La clause de revoyure qui interviendra dans le cadre du PLF 2025 « s'agissant des dépenses d'investissements immobiliers afin de vérifier, en cours d'exécution, la bonne adéquation entre les objectifs fixés, les réalisations et les moyens consacrés » interroge quant à l'absorption massive de ces enveloppes par l'administration pénitentiaire dans le cadre de la construction de places de prison et l'absence de dispositions relatives à un mécanisme de régulation carcérale.

Ainsi, le budget consacré, en 2023, à la construction de places de prison est de 651 millions d'euros. Celui de la rénovation des prisons existantes est de 80 millions d'euros. 137 millions sont consacrés à la seule sécurité des établissements et des personnels de surveillance. Le coût prévisionnel total du programme de construction de 15 000 places nouvelles d'ici 2027 est de 4,5 milliards d'euros. Pour comparaison, le budget consacré à la prévention de la récidive et à la réinsertion (pour l'ensemble des personnes placées sous main de justice) est de 123 millions d'euros. Le budget dévolu aux aménagements de peines et aux alternatives à la prison ne dépasse pas 53 millions d'euros, dont 74% sont consacrés à la surveillance électronique, et seulement 26% au placement à l'extérieur. Le budget 2023 du Fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (FIPD) s'élève à 84,4 millions d'euros, dont 47% pour les actions de prévention, 30% pour la sécurisation des sites sensibles et la vidéo protection.

L'exposé des motifs précise toutefois que la « *création de 15000 supplémentaires sur la période 2018-2027 permettra de résorber la surpopulation carcérale* » [...] et « *d'améliorer la prise en charge sanitaire et psychologique ds personnes détenues et de restaurer l'attractivité du métier du surveillant* » [...] *de garantir la dignité des conditions de détention* », le gouvernement persiste dans un raisonnement totalement erroné. Le comité des ministres du Conseil de l'Europe a ainsi fait le constat, dans le cadre du suivi de la condamnation de la France par la CEDH au titre de l'arrêt JMB du 30 janvier 2020, que la surpopulation carcérale n'est à ce jour pas endiguée « *en dépit de la construction année après année de nombreuses places de prison* ».

Dans le cadre du suivi de cette condamnation, les délégués du comité, ont, en 2022, invité "à nouveau les autorités, au vu notamment des recommandations du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), à adopter rapidement une stratégie globale et cohérente pour réduire, sur le long terme, la surpopulation carcérale et à continuer d'adopter un maximum de mesures pour mieux répartir les détenus ; invitent aussi les autorités à mettre l'accent sur toutes les mesures alternatives à la détention et à renforcer les moyens nécessaires à leur développement et leur application par les juridictions **plutôt que de continuer à augmenter les places carcérales**".

Présentée comme une solution à la surpopulation carcérale, la construction de 15 000 nouvelles places de prison, qui ne semble vouée qu'à absorber l'augmentation du nombre de personnes détenues, s'avère donc être une réponse coûteuse et inefficace.

La démonstration de l'inefficacité de ce programme est contenue dans le projet de loi qui en constitue le socle puisque « *sur la cinquantaine d'opérations du programme 15000 [...] 24441 places ont été créées* » et que la surpopulation carcérale n'a jamais atteint de tels niveaux : 73.080 détenus pour 60.899 places opérationnelles.

3. L'article 190 de la loi de finances pour 2023 a conduit à prolonger jusqu'au 31 décembre 2027 la possibilité de déroger au principe d'encellulement individuel des personnes détenues en maison d'arrêt. Que vous inspire cette disposition ? Selon vous, la contrainte liée à la surpopulation carcérale pèse-t-elle sur les décisions des magistrats ?

Le manque d'ambition du gouvernement concernant la cible à atteindre en matière d'occupation des prisons se lisait déjà en creux dans le projet de loi finances 2023. Il achevait de démontrer que l'exécutif n'est lui-même pas convaincu que l'entrée en vigueur du bloc peines de la LPJ de 2019 et la création de 15 000 places de prison à l'horizon 2027 pourraient avoir un impact positif sur la surpopulation carcérale. S'agissant du taux de personnes bénéficiant d'une cellule individuelle, Lles

cibles pour les années 2023 à 2025 étaient seulement de 43 % pour 2023 et 44 % pour 2025. S'agissant du taux d'occupation des établissements pénitentiaires, la situation est encore plus grave : alors que ce taux atteignait déjà les 126 % en 2021 s'agissant des maisons d'arrêt, il était prévu à la hausse en 2023 (131 %), ainsi que pour les années à venir.

Alors que le Syndicat de la magistrature sollicite depuis des années la mise en place d'un mécanisme contraignant de régulation carcérale, il n'en est pas dit mot dans le projet annuel de performance pour 2023 ni ensuite dans le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice.

Pourtant, au-delà même des associations et syndicats, le rapport des Etats généraux de la justice fait également état de la nécessité d'instaurer un mécanisme de régulation³ comme instrument de lutte contre la surpopulation carcérale.

La possibilité de déroger au principe de l'encellulement individuel qui existe pourtant dans la loi depuis 1875 confirme l'absence d'ambition des projets de loi justice actuellement en cours, le dernier moratoire ayant été voté en novembre 2022 dans l'attente de la construction des places de prison qui viserait à permettre sa pleine effectivité. L'on comprend ici toute l'hypocrisie de ce moratoire dont les victimes sont les personnes détenues, placées dans des conditions de détention indignes.

Quant à la « contrainte de la surpopulation carcérale », il convient de préciser que l'article 707 du code de procédure pénale dispose que « *toute personne condamnée incarcérée en exécution d'une peine privative de liberté bénéficie, chaque fois que cela est possible, d'un retour progressif à la liberté en tenant compte des conditions matérielles de détention et du taux d'occupation de l'établissement pénitentiaire [...]* ». Pour autant, ce critère ne semble être qu'inégalement pris en considération, en fonction des dossiers. Si des expérimentations de régulation carcérale⁴ ont vu le jour à Marseille ou à Grenoble sur ce fondement, elles n'ont rien de contraignant, de sorte qu'elles ne dérogent pas à cette appréciation au cas par cas, insuffisante à endiguer le phénomène de surpopulation. Pas plus que les actions de sensibilisation, même obligatoires (dans le cadre de la scolarité initiale ou de la formation continue). Bien que nécessaire, la sensibilisation des magistrats ne saurait donc suffire à lutter efficacement contre la surpopulation carcérale.

En cela, cette sensibilisation doit être accompagnée d'un discours politique courageux et cohérent. Par ailleurs, l'urgence de la situation, qui ne permet pas d'attendre que les magistrats et la société s'éloignent tranquillement de leur culture carcérale, commande l'adoption d'un mécanisme législatif contraignant de régulation carcérale.

4. Le groupe de travail des États généraux de la justice sur la justice pénitentiaire et de réinsertion a défendu la mise en place d'un mécanisme de régulation carcérale, tout comme la contrôleure générale des lieux de privation de liberté. Que pensez-vous de la mise en place d'un tel mécanisme ?

Le Syndicat de la magistrature sollicite depuis des années la création d'un mécanisme contraignant de régulation carcérale. Il s'agirait non pas d'un *numerus clausus* fondé sur le principe d'une interdiction d'entrée en détention, mais d'un mécanisme de régulation des sorties de détention lorsque le nombre de détenus dépasse le nombre de places ouvertes pour assurer un encellulement individuel.

Les principes de ce mécanisme sont les suivants :

³<https://www.vie-publique.fr/rapport/285620-rapport-du-comite-des-etats-generaux-de-la-justice-oct-2021-avril-2022> pages 203 et suivantes

⁴<https://oip.org/analyse/mecanismes-experimentaux-de-regulation-carcerale-un-bilan-qui-peine-a-convaincre/>

1. Fixation par décret du nombre de places maximum dans chaque établissement pénitentiaire, afin d'atteindre l'encellulement individuel.
2. Création sur le modèle des quartiers arrivants, par décret, dans chaque établissement, d'un volant de places exclusivement réservées à l'accueil des nouveaux arrivants, pour une durée maximale de deux mois.
3. Obligation pour la direction de l'établissement ou le parquet de saisir le juge de l'application des peines de situations individuelles permettant d'envisager des aménagements de peine, afin de libérer les places nécessaires à l'affectation des personnes incarcérées au quartier arrivant.
4. Mise en place d'une « procédure balai », au cas où aucun aménagement n'aurait été décidé au bout du délai de deux mois : le détenu dont la date de libération est la plus proche bénéficie d'une réduction supplémentaire de peine exceptionnelle dont le quantum le rend immédiatement libérable. L'idée de prévoir que cette sortie anticipée serait effectuée sous le régime de la détention à domicile sous surveillance électronique (DDSE) ne paraît pas opportune, la DDSE nécessitant que soient remplies et vérifiées des conditions préalables (existence d'un hébergement stable, accord du maître des lieux, accord de la personne condamnée...).
5. Prévoir l'information hebdomadaire de tous les magistrats du siège et du parquet par l'administration pénitentiaire de la situation des établissements pénitentiaires du ressort (et le cas échéant des ressorts voisins) dans lesquels les personnes condamnées ou placées en détention provisoire par la juridiction ont vocation à être incarcérées.

Sur ce point, les conclusions du rapport Sauvé nous apparaissent décevantes. Si elles ont le mérite d'évoquer un mécanisme de régulation carcérale, elles insistent sur son caractère non contraignant, que l'on sait parfaitement inefficace.

Au-delà d'un tel principe de régulation carcérale, le Syndicat de la magistrature porte de nombreuses propositions pour tenter d'endiguer le phénomène de surpopulation carcérale. Elles concernent l'ensemble des acteurs judiciaires (du parquet aux juges de l'application des peines) dans l'idée de suivre le parcours du justiciable de l'acte reproché à la phase post-sentencielle. Ces propositions passent avant tout par un encadrement légal très strict du recours possible à la détention.

En premier lieu, le Syndicat de la magistrature préconise depuis longtemps une mise à distance du tout pénal qui se traduit par des dépénalisations (certaines infractions à la législation sur les stupéfiants par exemple). Il faudrait également revoir l'échelle des peines délictuelles encourues pour permettre que certains faits ne soient punissables que de peines de sursis probatoire renforcé, de travail d'intérêt général, de jours-amende ou d'amende. Décorrélér certaines infractions et peine de prison apparaît comme une nécessité absolue. En ce sens, la LPJ qui a créé la DDSE n'est pas allée au bout du raisonnement. Le Syndicat de la magistrature demande, par exemple, que le placement extérieur devienne une peine autonome.

La réduction du recours à l'emprisonnement nécessite de favoriser, en amont de l'audience et dès le stade de l'enquête parquet, le recueil d'éléments de personnalité détaillés pour mieux individualiser et éviter l'emprisonnement (en phase pré-sentencielle comme au stade du prononcé de la peine).

Le Syndicat de la magistrature développe aussi un certain nombre de propositions visant à réduire le recours à la détention provisoire (recours limité aux peines encourues de plus de 5 ans, collégialité de la décision).

Au stade du jugement, notre organisation dénonce les procédures de traitement rapide et sollicite un ralentissement de la cadence. Ainsi, nous sommes favorables à une césure du procès pénal, qui consiste à rendre obligatoire l'ajournement aux fins d'investigations sur la personnalité ou la situation matérielle, familiale et sociale si la juridiction veut prononcer une peine d'emprisonnement.

Enfin, outre une augmentation des moyens du SPIP aussi bien en milieu ouvert qu'en milieu fermé pour favoriser la réinsertion et la construction de projets d'aménagements de peine en milieu fermé, le Syndicat de la magistrature milite en faveur de l'abrogation de l'article 723-16 du code de procédure pénale, qui autorise une incarcération sur décision du parquet sans décision préalable du juge de l'application des peines et en faveur du rétablissement à 2 ans du seuil d'aménagement de peine en milieu ouvert.

5. Dans son rapport de synthèse, le comité des États généraux de la justice a conditionné la réduction de la surpopulation carcérale à une conception repensée de la peine. Il ajoutait qu'une réponse fondée uniquement sur la détention, par l'enchaînement de programmes immobiliers, ne pouvait constituer une réponse adéquate. Que signifie « repenser la conception de la peine » ? Quel regard portez-vous sur cette proposition et qu'impliquerait-elle pour les magistrats ?

La conférence de consensus, qui a rendu ses recommandations en 2013 sur la base de nombreuses contributions écrites et orales d'experts, organisations et personnalités qualifiées, a objectivé la nécessité, pour mieux lutter contre la récidive, de ne plus voir la prison comme une peine de référence, mais comme une peine parmi d'autres (recommandation n°1). En ce sens, elle a conclu que, de manière générale, la sanction « doit prioritairement se traduire par une peine qui vise l'insertion ou la réinsertion des personnes qui ont commis une infraction ».

Si les peines alternatives permettent de répondre en partie à cet objectif, elles conservent dans leur terminologie même l'idée que la prison reste le principe, puisqu'elles ne sont qu'une alternative à l'emprisonnement. Nous considérons qu'il est nécessaire d'aller plus loin et de décorréliser totalement certaines infractions de l'emprisonnement. La recommandation n°5 de la conférence de consensus préconise ainsi de réduire le nombre d'incriminations passibles d'une peine d'emprisonnement et suggère de recourir à la contraventionnalisation de certains délits, représentant un contentieux quantitativement important mais de gravité moindre.

Le Syndicat de la magistrature soutient une politique de dépenalisation, du contentieux routier à l'usage de stupéfiants, en passant par les délits de faible gravité ou pour lesquels la sanction pénale n'est pas la plus adaptée comme les faits d'occupation de hall d'immeuble, d'aide à l'entrée et au séjour, d'injures publiques, d'abandon de famille et de non représentation d'enfant, de grivèlerie, d'outrage. La dépenalisation des dégradations et des vols mineurs devrait également être envisagée, conformément aux recommandations de la conférence de consensus en 2013. Alors que ces recommandations étaient basées sur des études et recherches criminologiques permettant d'objectiver la question du passage à l'acte, la loi adoptée à leur suite n'était pas parvenue à atteindre l'objectif subsidiaire de décorrélation de certaines infractions de la peine de prison. De même, les expériences de justice résolutive de problème ont démontré l'efficacité d'un traitement différencié de certains de ces contentieux.

Au-delà des décisions prises par les juges, statuant seuls ou collégalement en fonction des faits, de la personnalité et de la situation de la personne prévenue, l'utilisation des peines alternatives à l'emprisonnement dépend en effet beaucoup des politiques mises en place dans chaque juridiction et de leur connaissance par les magistrats : politique pénale du parquet, protocoles et liens avec les partenaires associatifs, les collectivités territoriales ou le Trésor public, liens entre les différents services de la juridiction.

L'existence de stages et la richesse de leur contenu dépendent par exemple beaucoup des partenariats avec les associations du secteur socio-judiciaire, mis en place sous l'impulsion de chaque service, aussi bien au parquet qu'au siège. Elle dépend aussi du financement de telles associations. Le prononcé de ces stages dépend enfin de la connaissance qu'ont les magistrats des dispositifs existants, véhiculée par l'échange d'informations dans chaque service, inter-services et avec les partenaires extérieurs.

Or le dynamisme des politiques de juridiction nous semble assez inégalement réparti, pour diverses raisons : primauté donnée à la quantité d'affaires traitées plutôt qu'à la qualité de la prise en charge des

personnes concernées, manque de magistrats et de fonctionnaires laissant peu de disponibilités pour investir les « activités soutien »⁵ (qui ne sont pas du travail purement juridictionnel), culture des acteurs police-justice en phase présententielle, encore trop centrés sur les faits et non sur le parcours global de la personne.

Le Syndicat de la magistrature préconise également de revoir l'échelle des peines délictuelles encourues.

En outre, il nous semble qu'une solution consisterait à rendre centrales les peines alternatives en les voyant non plus comme des alternatives mais comme des peines de référence et de permettre leur prononcé dans des situations adaptées, en assurant une meilleure évaluation de la situation du mis en cause en amont du prononcé.

6. Vous avez régulièrement dénoncé le manque de moyens de l'administration pénitentiaire, notamment humains. Quelles sont pour vous les principales difficultés causées par ce manque de moyens ? Suscitent-elles des tensions entre les magistrats et les personnels de l'administration pénitentiaire ?

Le Syndicat de la magistrature dénonce la prédominance du tout carcéral à laquelle la loi de finances ne fait pas exception puisque sur les 809 emplois créés au total en 2023, 489 emplois (70 de plus que l'année dernière) seront affectés à l'ouverture de nouveaux établissements. La répartition du plafond d'emploi par action met bien en lumière ce décalage puisque 34 552 ETPT sont réservés à la garde et au contrôle des personnes placées sous main de justice, contre 5628 ETPT seulement pour l'accueil et l'accompagnement (soit 753 ETPT de moins que l'année dernière).

C'est surtout sur ce dernier volet relatif à la prévention, l'accompagnement et le suivi en milieu ouvert, que notre organisation appelle à l'augmentation des moyens.

En effet, si les moyens alloués aux SPIP ont été sensiblement renforcés depuis 2014, cette augmentation est intervenue dans un contexte particulièrement tendu pour les SPIP, déjà obligés de revoir, en fonction des contextes locaux, les tâches à accomplir en priorité. Par exemple, dans certains ressorts, les enquêtes pour les aménagements de peine (723-15 CPP) ne sont plus réalisées et les moyens sont concentrés sur le suivi des mesures de milieu ouvert, ce qui concerne plus de 90 % des dossiers.

Ainsi, le travail s'effectue suivant des modalités dégradées pour s'adapter à la charge : absence d'enquête pour les détentions à domicile sous surveillance électronique (DDSE), mise en œuvre d'actions collectives plutôt qu'individuelles pour certains types d'infractions (ces suivis n'ayant pas lieu non pas dans le cadre d'une réflexion construite autour de l'apport du groupe et d'un suivi individuel⁶). Par ailleurs, la charge de travail s'est trouvée augmentée du fait de l'explosion du nombre de DDSE (730 en post peine sur la seule Seine-Saint-Denis) et donc des alarmes à gérer, de la création des bracelets anti-rapprochements (BAR), de l'attention particulière portée aux violences intra familiales (VIF), de l'explosion du nombre de détenus à la suite des vagues covid – pendant lesquelles le SPIP s'était montré réactif dans de nombreux ressorts pour envisager des libérations anticipées et tenter de juguler les contaminations en détention, de l'augmentation des ARSE – suivis de toutes façons compliqués par le fait qu'il ne s'agit pas de suivis individualisés post peine, les relations avec les juges d'instruction n'étant pas facilitées par l'absence d'accès à APPI et par la variété des localisations des pôles PSE (dans les SPIP, les établissements pénitentiaires ou des locaux dédiés).

⁵ Travail partenarial extérieur, échanges avec les autres services, analyse des pratiques.

⁶ En 2021, seulement 0,26 % des PPSMJ ont bénéficié d'une prise en charge collective

Ainsi que nous l'avons développé dans nos observations sur le projet de loi de finances⁷, une cible de 20 % de détentions à domicile sous surveillance électronique peines autonomes était envisagée au titre du projet de loi de finances pour 2023 et 30 % pour 2025. De même, l'augmentation majeure souhaitée en matière d'assignation à résidence sous surveillance électronique (ARSE, mesure pré-sententielle) suit ce mouvement, une cible de +20 % étant souhaitée pour 2023 à la suite notamment des réformes législatives intervenues dans ce domaine. Le Syndicat de la magistrature maintient son opposition à de telles formes de détention, utilisées comme réponse à toutes formes de délinquance et de situations en se privant d'une réflexion globale sur l'enfermement et sur la peine. Ces modalités ont des effets très désocialisants dès lors qu'elles constituent des mesures de contrainte avec une surveillance importante, notamment du point de vue des horaires, sans forcément que le suivi socio-éducatif puisse réellement être réalisé et que la dimension de réinsertion puisse être travaillée sérieusement.

Finalement, la part totale des DDSE sous écrou dans le nombre total de DDSE, semi-libertés et placements à l'extérieur, demeure très élevée (85 % en 2021). Si la cible pour 2023 prévoit une baisse notable (72 % ciblés pour 2023), les moyens mis en œuvre pour favoriser d'autres mesures sous écrou nous semblent insuffisants. Le placement à l'extérieur, dispositif d'alternative à l'emprisonnement crédible, fait l'objet d'une revalorisation louable (à hauteur de 10 euros par jour), mais néanmoins à relativiser, dans la mesure où il s'agissait de la première revalorisation depuis 2007. En effet, le développement de cet aménagement de peine, qui ne représentait en 2021 que 6 % des aménagements sous écrou, mérite d'être érigé en priorité. Or le gouvernement prévoit encore pour 2023 des dépenses 2 fois moins importantes pour le placement à l'extérieur que pour la détention à domicile sous surveillance électronique.

S'agissant des alternatives à l'emprisonnement, le Gouvernement prévoit 11,5 millions d'euros de crédits dédiés au bracelet anti-rapprochement. Concernant ce dispositif, les remontées de terrain sont encore mitigées : les incidents techniques entraînant des alertes intempestives, anxiogènes pour la victime comme pour l'auteur, sont encore fréquents. Aussi, le dispositif téléphonique particulièrement encombrant pour la victime peut être de nature à la dissuader de continuer à en bénéficier. Des efforts plus importants nous semblent donc à déployer pour renforcer, outre la quantité de dispositifs disponibles, la qualité du suivi qui en découle. Le Syndicat de la magistrature appelle de ses vœux des remontées statistiques ainsi qu'une évaluation fine du dispositif, permettant ainsi d'apprécier, outre sa qualité, son impact sur le recours à l'emprisonnement.

La création de postes de SPIP est donc souhaitable pour éviter à ces personnels – et par ricochet aux magistrats – de travailler en mode dégradé. Toutefois, le budget alloué aux objectifs d'insertion et de probation n'est pas comparable au budget dédié à la création de places de prison. Ce hiatus est également révélé par les moyens plus importants en milieu fermé qu'en milieu ouvert alors que la temporalité des suivis est différente mais non moins génératrice de récidive (les études démontrent qu'il faut autant de suivis en milieu ouvert qu'en milieu fermé et que pour éviter la récidive, il ne suffit pas de travailler le parcours d'exécution de peine en détention, il faut encore pouvoir suivre ce parcours d'exécution de peine au dehors, la communication entre le milieu fermé et le milieu ouvert étant essentielle pour la personne suivie).

L'accroissement des moyens des SPIP – tant les moyens humains du service que les moyens à leur disposition pour proposer des alternatives en terme d'hébergement et d'activité ou de recherche d'emploi – constituerait ainsi un levier essentiel.

⁷ <https://www.syndicat-magistrature.fr/notre-action/independance-et-service-public-de-la-justice/budget-et-conditions-de-travail/2552-budget-2023-un-triple-historique-vraiment.html>

Questions de portée plus générale

7. Le garde des Sceaux avait annoncé à l'automne 2022 que le traitement des magistrats de l'ordre judiciaire augmenterait en moyenne de 1000 euros, à compter du mois d'octobre 2023. Disposez-vous désormais de davantage d'informations sur cette mesure (calendrier, personnels concernés, identification des crédits budgétaires) ?

Nous avons été rendus destinataires de ces informations lors d'une réunion de la direction des services judiciaires avec les organisations syndicales, puis lors de la commission permanente d'études du 16 mai dernier.

Il nous a été confirmé que cette augmentation aurait lieu à compter du mois d'octobre 2023 et toucherait l'ensemble des magistrats à l'exception de ceux en détachement. En revanche, cette augmentation se fera sur le traitement indemnitaire et non indiciaire, c'est-à-dire à travers la prime forfaitaire (distincte selon les fonctions) et la prime modulable. Nous avons fait connaître notre opposition à l'utilisation de ces mécanismes.

Ainsi, la prime forfaitaire varie selon les fonctions, et le niveau d'assujettissement attribué à chacune de ces fonctions. Pourtant, les choix reposant sur l'hypothèse que certaines fonctions méritant une prime plus importante, sont particulièrement critiquables. Ils démontrent surtout qu'une considération plus grande est accordée à certaines fonctions, au détriment des autres. En outre, la logique de revalorisation avancée par la direction des services judiciaires est en lien avec le besoin de rendre certaines fonctions plus attractives, notamment s'agissant des fonctions d'encadrement (chefs de juridiction et secrétaires généraux). Or, le déficit d'attractivité est également très fort pour les fonctions de juge non spécialisé, fonction la moins « primée ».

Le principe même de la prime modulable, pensée comme une prime « au rendement », fixée par le chef de cour, nous semble être la porte d'entrée de la révolution managériale de la justice, avec une réduction de nos fonctions à une dimension productive. Elle pose par ailleurs la question de notre indépendance, en ce qu'elle donne encore davantage de pouvoirs au chef de cour qui dispose d'une importante marge d'appréciation pour en fixer le montant - le cas échéant sur des motifs n'ayant parfois que peu à voir avec l'investissement du magistrat et la qualité de son travail, la prime pouvant parfois se résumer à une prime à la soumission au chef de cour. Les motifs justifiant la fixation de cette prime modulable n'étant pas donnés, elle ne permet aucune lisibilité et crée des inégalités incompréhensibles. Elle contribue ainsi à faire exploser des collectifs de travail d'ores et déjà soumis à rude épreuve. Dans les faits, elle est surtout une prime à l'ancienneté, puisque beaucoup de chefs de cour réduisent au minimum le montant de cette prime modulable pour les jeunes magistrats pour accorder le montant le plus important aux plus anciens, aggravant ainsi les inégalités de rémunération dont souffrent les plus jeunes. Enfin, la prime modulable souffre d'un déficit d'harmonisation, chaque chef de cour adoptant des pratiques différentes, et baissant souvent la prime modulable des nouveaux arrivants sur sa cour d'appel.

Cette augmentation d'en moyenne 1000 euros sera donc inégalitaire puisqu'elle se fera par le biais de la prime forfaitaire qui est différente pour chaque fonction, et de la prime modulable qui est décidée par les chefs de cour et donc variable d'un magistrat à l'autre.

Par ailleurs, le fait de prévoir une revalorisation uniquement indemnitaire et non indiciaire a des conséquences lourdes sur le calcul des retraites des magistrats. En effet, l'indemnitaire n'entre pas dans le calcul des pensions. La baisse de traitement n'en sera que plus rude lors du départ à la retraite, qui de ce fait ne pourra être que tardif, pour s'assurer de partir à taux plein.

Si nous n'avons pas refusé cette augmentation qui est d'un montant significatif au regard de nos rémunérations nous estimons néanmoins que ce poste de dépense n'était pas prioritaire. En effet, malgré le décrochage de la rémunération des magistrats judiciaires par rapport aux magistrats administratifs,

cela n'a pas eu pour effet de faire baisser le nombre de candidats au concours de l'ENM, qui n'a jamais été aussi élevé. Par contre, ce qui nous semble incontestable, c'est l'usure des collègues en juridiction, les greffes exsangues et la perte de sens dénoncée par tous. De ce constat, nous avons fait de l'amélioration des conditions de travail et du recrutement d'un nombre maximal de magistrats et greffiers (ce qui ne peut passer que par une augmentation de la rémunération des greffiers) notre combat prioritaire.

Nous regrettons par ailleurs que les auditeurs de justice soient exclus de cette revalorisation et fassent l'objet d'une simple remise à niveau de leur traitement par rapport aux élèves de l'INSP et de l'ENG.

8. Quelles devraient être pour vous les priorités de la future loi de programmation des moyens de la justice, sur le plan pénitentiaire mais également au-delà ? Disposez-vous de premières informations sur son contenu ?

Nous soutenons une politique ambitieuse d'accès au droit et à la justice. L'office du juge et du service public de la justice doit être repensé non en termes d'économies de moyens, mais de contribution réelle à l'effectivité du droit qui protège et « civilise », sans se limiter à punir ou exclure. Le procès doit permettre d'accéder à l'humanité aux moyens de procédures qui s'adaptent aux plus vulnérables et non l'inverse. La question de l'aide juridictionnelle est au coeur de cet enjeu avec notamment la prise en compte de la complexité du dossier de demande d'aide juridictionnelle pour les personnes les plus vulnérables et pourtant cibles de ces dispositifs tout comme la numérisation d'un certains nombres de démarches excluant de fait les personnes sans domicile fixe notamment. Nous soutenons que l'outil numérique doit être développé de manière raisonnée pour faciliter les démarches sans supprimer l'accueil physique et ce d'autant plus que les juridictions ne sont en réalité qu'insuffisamment dotées et très loin du « zéro papier 2027 », ce qui nous semble pourtant un chantier majeur en l'absence de téléphonie dans certaines juridictions pendant plusieurs jours et au vu de l'obsolescence des logiciels et interfaces⁸.

De même, nous soutenons une politique d'accès aux soins efficiente en détention. Alors que le principe d'égalité des soins entre personnes détenues et population générale est inscrit dans la loi depuis 1994, l'accès aux soins s'avère souvent compliqué, parfois même impossible pour les détenus malades (personnes atteintes de pathologies chroniques, de longues maladies, de handicap) et les personnes âgées dépendantes. Sont en cause, les délais d'attente pour obtenir un rendez-vous à l'unité sanitaire, l'annulation fréquente des extractions médicales programmées au centre hospitalier de rattachement, les conditions d'extraction particulièrement dissuasives, souvent indignes et non respectueuses du secret médical malgré les budgets qui y sont consacrés, ce qui amène à s'interroger sur le ventilation.

Alors qu'interrogé sur ses actions pour améliorer la prise en charge sanitaire en détention, le ministre avance le recrutement d'un chef de projet par la DAP et la direction générale de la santé pour déployer la télémedecine en milieu pénitentiaire. Nous avons dénoncé cette méthode éloignant toujours plus le détenu des structures de soins en ne permettant pas sa prise en charge dans un cadre adapté.

Enfin, si le ministère met en scène sa politique de recrutements et de hausse du budget, nous rappelons la réalité du parc immobilier qui ne permet pas d'accueillir ces personnes précaires constituant l'équipe autour du magistrat ni les effectifs de magistrats et greffiers pourtant annoncés.

Concernant la prise en charge des mineurs délinquants, il nous semble indispensable de redonner la priorité à la disponibilité des services éducatifs de la protection judiciaire de la jeunesse qui assurent un suivi des mineurs à domicile ou dans des foyers de placement éducatif (unité éducatives de milieu ouvert UEMO et d'hébergement collectif UEHC). La priorité donnée par les gouvernements successifs, depuis une dizaine d'année, à la construction de centres éducatifs fermés au détriment de toutes les

⁸<https://www.dalloz-actualite.fr/flash/appi-ce-logiciel-bout-de-souffle-qu-il-devient-urgent-de-remplacer>

structures classiques d'accueil de jour ou d'hébergement des mineurs a déjà été largement questionnée et même critiquée à l'occasion, particulièrement, de travaux parlementaires⁹. En effet, le centre éducatif fermé, alternative à l'incarcération, ne peut aucunement remplacer une structure éducative d'hébergement.

Les mesures éducatives ordonnées par les juges souffrent de délais d'attente trop longs, empêchant une prise en charge effective des mineurs au moment où elles sont décidées. La rapidité de cette prise en charge constitue, en réalité, le seul moyen d'intervenir avant que la question du placement se pose. Par ailleurs, le faible nombre de décisions de placement en UEHC traduit clairement un manque de places dans ces établissements.

Nous rappelons à toutes fins utiles qu'une mission d'information du Sénat a rendu un rapport (n°885 du 21 septembre 2022) intitulé « Prévenir la délinquance des mineurs – Eviter la récidive » dont la recommandation n°10 porte sur la réorientation des budgets alloués à la création de nouveau CEF vers le financement de la mise en œuvre de mesures existantes.

La primauté de l'éducatif doit retrouver toute sa place en redevenant une priorité de la loi de programmation, ce qui doit concrètement se traduire par l'allocation de moyens au milieu ouvert et aux structures éducatives d'accueil de mineurs, la construction de nouveaux CEF – dont les effets bénéfiques sur la prévention de la récidive et l'insertion des mineurs ne sont toujours pas démontrés – n'étant pas une nécessité.

Sur nos observations plus complètes sur la loi de programmation en cours d'examen au Sénat et nos propositions, nous renvoyons à nos observations [ici](#) et nos propositions dans le cadre des Etats généraux de la Justice et qui demeurent d'actualité [ici](#).

⁹Notamment le rapport du Sénat de septembre 2022