

**Intervention de Jean-René LECERF,
Président du Conseil départemental du Nord,
Président de la Commission du Livre Blanc**

**Restitution du Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire
Chancellerie – Mardi 4 avril 2017**

Seul le prononcé fait foi

Je souhaiterais tout d'abord adresser quelques remerciements :

A vous, Monsieur le Garde des Sceaux, pour la confiance que m'avez témoignée en me confiant la présidence de cette commission du Livre blanc,

A nos quatre rapporteurs, Patrick MOUNAUD, rapporteur général, Anne BERARD, Vincent DELBOS et Christophe ROGUE, rapporteurs spéciaux qui ne ménagèrent ni leur temps ni leur peine et dont les conseils et l'expérience s'avérèrent infiniment précieux,

Au cabinet du Ministre qui a veillé à la qualité des conditions de travail de la commission sans jamais l'interroger sur ses orientations,

Aux organisations syndicales entendues par le président et les rapporteurs,

Et bien sûr à l'ensemble des membres de la commission qui se sont réunis à 12 reprises au ministère soit sur des thèmes ciblés, soit en séance plénière.

Parlementaires, élus locaux, magistrats, universitaires, chercheurs, personnels de l'administration pénitentiaire, représentants d'autorités indépendantes, personnalités qualifiées ont ainsi travaillé de concert dans le respect et l'écoute des opinions des uns et des autres.

Ce rapport est le fruit des points de vue largement majoritaires des membres de la commission qui nous ont réunis au-delà de nos expériences professionnelles différentes et des options politiques des uns et des autres. Parfois, elles émanent d'un compromis pour trouver une solution acceptable par chacun, parfois elles

prennent acte d'un certain nombre d'opinions dissidentes mais nettement minoritaires.

J'ajoute, à titre personnel, que ce n'est pas sans une certaine nostalgie que je vois la fin de ces travaux, tant le souci de chacun d'être utile nous a rassemblés.

Au Parlement, on parle parfois de service après vote pour examiner les modalités d'application d'une loi. Ce Livre blanc s'est écrit sur un temps court, sans doute serait-il intéressant de créer un temps d'animation pour faire vivre ce rapport en régions auprès des chefs de cour, comme des directions interrégionales des services pénitentiaires ou des grandes associations d'élus. Mais ceci est une autre histoire...

Mon intervention de ce matin n'a pas pour but de faire un résumé de nos 24 propositions, si l'on se réfère à celles que nous avons pensé suffisamment importantes pour les mettre en exergue, ou à la centaine formulée au fil des pages de ce rapport et dont certaines peuvent paraître plus ponctuelles ou de moindre envergure. Une synthèse a été élaborée par nos rapporteurs à laquelle je me permets simplement de renvoyer.

Je préfère utiliser ces quelques instants pour décrire l'état d'esprit qui fut le nôtre et les fondamentaux qui ont nourri notre réflexion.

I – Vers l'encellulement individuel

Tout d'abord, ce Livre blanc ne s'applique pas simplement à un nouveau programme immobilier. Si c'était le cas tout serait à refaire dans 10 ans lorsque l'ensemble de ces nouvelles maisons d'arrêt serait réalisé et il ne resterait plus qu'à porter le deuil de l'encellulement individuel comme cela avait été proposé au Parlement mais refusé par lui lors des débats relatifs à la loi pénitentiaire de 2009 ou bien à se résigner à l'enrichissement sans fin de notre collection de moratoires.

Ce Livre blanc se veut l'acte 1 du passage du principe de l'encellulement individuel de l'incantation à la réalité, ce qui entraîne un certain nombre de conséquences.

D'une part, il ne saurait être question que ces 35 nouvelles Maisons d'Arrêt ne respectent pas strictement les capacités d'accueil des nouveaux établissements. Soyons clairs, notre commission ne se range pas davantage que le Parlement en général en 2009 et le Sénat en particulier parmi les ayatollahs d'un encellulement individuel intégral.

Des raisons liées à la fragilité de certaines personnes ou à leurs parcours de réinsertion peuvent justifier des dérogations à cette règle, l'essentiel étant que toute demande d'encellulement individuel puisse être satisfaite.

Nous recommandons donc de ne pas prévoir dans ce programme immobilier la dimension des cellules et leur équipement technique en fonction d'un éventuel doublement ou triplement d'occupation.

C'est la garantie nécessaire si l'on veut, comme le souhaitait déjà en 2000 la Commission d'enquête de l'Assemblée Nationale, « rompre le cercle vicieux entre l'accroissement du nombre de détenus et l'augmentation des capacités d'accueil en prison »¹

C'est la même analyse que retiennent de nombreuses organisations syndicales, associations ou organismes et que le SNEPAP FSU a exprimé lorsqu'il affirme que « l'observation des courbes d'incarcération et d'extension immobilière des dernières décennies, sans lien avec l'évaluation quantitative de la délinquance, démontre que la nature a horreur du vide et que plus il y a de places, plus il y a d'incarcérations »²

Bien sûr, la réalisation du programme immobilier prendra du temps, vraisemblablement près de 10 ans pour voir son achèvement, et on ne peut prétendre qu'un ultime moratoire ne s'avèrera pas nécessaire mais nous avons désormais les moyens de rompre avec la fatalité des moratoires. Ces nouvelles maisons d'arrêt seront en quelque sorte l'expérimentation progressive de l'encellulement individuel tandis que les autres initiatives que nous préconisons permettront d'accompagner la résorption de la surpopulation dans les établissements existants.

II – Une politique pénale ambitieuse

La commission est également convaincue qu'un programme de construction ne permettra jamais à lui seul d'en finir avec la surpopulation carcérale. Il faut

¹ *rapport de l'Assemblée Nationale. « La France face à ses prisons, commission d'enquête sur les prisons françaises » Messieurs Louis MERMAZ, Président et Jacques FLOCH, rapporteur p25*

² *Contribution du SNEPAP FSU transmise après son audition le 25 Janvier 2017*

l'accompagner d'autres mesures et engagements en termes d'orientations de politique pénale, de modalités d'exécution des peines ou d'accompagnement à la réinsertion. Sur ces points, elle ne fait guère que rappeler les termes de la loi et notamment ceux de la loi pénitentiaire de 2009, qui à la fois, posait le principe du caractère subsidiaire de la peine d'emprisonnement en matière correctionnelle et de la nécessité de l'aménager lorsqu'elle était prononcée, mettait en place l'obligation d'activité et faisait de la préparation de la personne détenue à sa réinsertion un élément constitutif du sens de la peine.

Dans ce cadre, la commission suggère, par exemple, face au constat de l'augmentation sensible du nombre de prévenus ces deux dernières années, des mesures d'amélioration du dispositif sous utilisé, mis en place également par la loi pénitentiaire, de l'assignation à résidence avec surveillance électronique.

De façon plus générale, elle en appelle à tous les magistrats et membres de l'administration pénitentiaire afin de rechercher ensemble, au plan local, les mesures les plus à même de permettre une pleine application de ces lois.

Elle propose de muscler enfin l'obligation d'activité, issue encore de la loi de 2009, pour faire de l'offre de cinq heures d'activités par jour une norme à atteindre à l'occasion de la construction du programme.

Cette évolution n'est envisageable que si l'offre d'activité pèse non seulement sur l'Administration Pénitentiaire mais sur l'ensemble des acteurs du territoire. Cette nouvelle appréhension de l'exécution de la peine, joutée à la prise en compte de la nécessaire socialisation des personnes détenues, conduit à définir désormais la cellule individuelle comme un lieu d'intimité et de repos et non plus comme un lieu de vie et d'oisiveté forcée.

En outre, le nouveau programme immobilier incluant 28 quartiers de préparation à la sortie, la commission s'est largement attachée à la nécessaire cohérence et complémentarité entre les quartiers arrivants et d'évaluation (Q.A.E.) dans les maisons d'arrêt et les quartiers de préparation à la sortie (Q.P.S.).

Ainsi, pour bon nombre de courtes peines pour lesquelles des perspectives de réinsertion semblent évidentes, l'orientation directe en QPS à partir du QAE éviterait la détention en maison d'arrêt, la rupture familiale, éducative voire professionnelle qui l'accompagne et permettrait peut-être d'alléger le poids financier du programme. Le rythme de mise en place des QPS sera en effet beaucoup plus rapide que celui des maisons d'arrêt et si les premières expériences

s'avéraient concluantes, il serait possible de limiter d'autant les effectifs des nouvelles prisons.

Face au caractère très embryonnaire des prisons ouvertes dans notre pays, au regard de pays européens comparables, et de leur faible taux de récidive, la commission souhaiterait que ce concept puisse enfin être expérimenté rapidement dans le cadre des QPS.

III – Personnel pénitentiaire et implication des territoires

Toute réforme pénitentiaire ne pourra réussir qu'avec l'appui déterminé de l'ensemble des personnels pénitentiaires et d'abord des surveillants qui vivent au quotidien le malaise de la prison et les conséquences délétères de la surpopulation comme du nombre croissant de personnes condamnées atteintes de troubles mentaux.

Même si ce programme ne devait pas se réaliser, il faudrait recruter 14 000 fonctionnaires pénitentiaires pour la prochaine décennie. Avec ce programme, 29 000 seraient nécessaires. Il apparaît important, et assez simple, de renforcer l'attractivité du métier de surveillant, de faire en sorte qu'il soit davantage choisi par vocation de concourir à un service public indispensable et non pour des raisons utilitaires de nécessité de l'emploi.

Pour rendre à ce métier des lettres de noblesse qu'il n'aurait jamais dû perdre, il conviendra de dynamiser le rôle des surveillants dans l'accompagnement des personnes détenues et leur prise en charge innovante. Le règlement de la surpopulation carcérale en constitue une condition nécessaire mais pas nécessairement suffisante.

L'amélioration de la sécurité en détention, enjeu essentiel pour les personnes détenues comme pour les personnels, ne peut se résumer à des murs, miradors, caillebotis ou concertinas, au risque de déshumanisation de l'institution préjudiciable à tous.

La commission partage largement le constat du nivellement par le haut du niveau de sécurité des maisons d'arrêt, les impératifs justifiés par la présence de quelques personnes détenues imposant au reste de la population pénale un régime de sécurité disproportionnée. Elle suggère d'examiner la possibilité de regrouper, au-delà des populations spécifiques déjà prises en compte, les personnes justifiant de mesures particulières dans quelques maisons d'arrêt régionales.

Mais nous ne quittons pas totalement les questions de sécurité en rappelant que l'un des moments forts des travaux de la commission, la seule fois où des applaudissements nourris ont spontanément conclu l'intervention de l'orateur, fut la présentation par un surveillant principal du régime Respect. Il nous disait notamment, je le cite :

« Les problèmes de violence en détention, de relations interpersonnelles, de sens du métier sont tellement interdépendants que vous devez traiter l'ensemble ou rien du tout. La plupart des agents viennent maintenant exercer un métier là où auparavant, dans le meilleur des cas, ils faisaient leur travail. Ils font partie d'une équipe qui inclut les cadres, les CPIP, les psychologues PEP, chacun apportant à l'autre l'éclairage de ses fonctions particulières. Les détenus redeviennent des personnes avec lesquelles il est nécessaire, utile et souvent agréable d'échanger. Et surtout ne pensez pas que le « régime Respect » ne s'adresse qu'à des détenus « faciles ». C'est loin d'être le cas. »

Notre rapport consacre du temps à cette importation du régime « Respecto » mis en place en Espagne car nous pensons à la fois qu'il peut s'appliquer à une partie significative de la détention, permettre de mieux vivre ensemble entre personnes détenues et personnels, ouvrir de nouvelles perspectives à la réinsertion des uns et à la qualité et la sérénité du travail des autres.

Sur le recrutement des personnels, nous souhaitons l'extension du rôle de l'ENAP, tandis qu'il nous paraît nécessaire, en formation continue, de créer des centres territoriaux de formation dont l'ENAP assurerait le pilotage pédagogique.

J'en viens maintenant à l'indispensable implication des territoires qui permettra plus globalement à la société civile de porter son regard sur le monde carcéral, de s'y intéresser et de lui donner toutes les chances d'évolution positive.

La justice est rendue au nom du peuple français, les prisons sont celles de la République. Or depuis des décennies, si ce n'est pas depuis toujours, notre société détourne son regard des prisons. C'est peut-être l'une des causes principales de nos échecs successifs.

C'est d'abord aux collectivités et établissements publics territoriaux qu'il revient d'exercer leurs responsabilités. De la commune d'implantation de l'établissement pénitentiaire dont le volontariat doit être recherché très en amont aux établissements de coopération intercommunale qui partagent avec la région les compétences transports et emploi, aux départements porteurs de la compétence

sociale et du savoir faire dans le retour à l'emploi des personnes en situation d'exclusion comme les allocataires du RSA et enfin à la région détentrice au surplus de la compétence formation professionnelle.

Dans une proposition qui peut sembler bien limitée, la commission demande au Préfet et au Président du Conseil départemental, d'organiser, chaque année, une réunion, afin de favoriser l'intégration territoriale, entre les directeurs d'établissements pénitentiaires, le directeur fonctionnel du SPIP, les maires des communes d'implantation, le Président de l'association des Maires du département, les Présidents des intercommunalités siège d'un établissement pénitentiaire, le Président de la région ou son représentant, les Présidents et les Procureurs près les TGI du ressort.

Je suis convaincu que cette connaissance réciproque permettra de résoudre très rapidement nombre de problèmes du quotidien (arrêts de transports en commun, viabilité hivernale des routes d'accès à la prison, contrôle des projections, problèmes de voisinage), transformera le rôle aujourd'hui bien formel des commissions d'évaluation, facilitera la mise en place de TIG, multipliera les hypothèses facilitant aussi bien le retour à l'emploi des sortants de prison que l'accueil dans des maisons de retraite de sortants âgés ou l'aide à la personne nécessaire à des détenus en situation de dépendance.

Mais au-delà, c'est l'ensemble de la société civile qui sera touché par l'intervention des collectivités locales et de leurs élus, chefs d'entreprises, chambres consulaires, associations culturelles et sportives, travailleurs sociaux, universités...

IV – L'architecture

Enfin, si l'architecture se devait de retenir notre attention, ce fut avant tout autour des fonctionnalités d'une prison qui permettent de mobiliser les uns et les autres dans un projet de nature à faciliter le retour à la collectivité des personnes condamnées avec l'accompagnement des personnels pénitentiaires. Les choix architecturaux devraient favoriser l'apaisement, prévoir les espaces nécessaires à la formation, au travail, à la socialisation des personnes détenues, fluidifier les circulations. Ils devraient aussi s'engager vers beaucoup plus d'innovation notamment pour les QPS.

La cellule doit être conçue comme un lieu d'hébergement, une chambre dont l'on sort le matin et où l'on rentre le soir. Au sein de la détention, il convient de promouvoir des demi-nefs pour renforcer la visibilité des personnels et faciliter une surveillance plus collective tant en ramenant, au bénéfice de tous la lumière naturelle.

VI – Conclusion

Il est bien des points qu'il aurait été nécessaire d'évoquer, à commencer par la performance des systèmes d'information du Ministère de la Justice qu'il est indispensable d'améliorer au plus vite. Nous manquons tous, et je l'ai constaté souvent lorsque j'étais rapporteur pour la Commission des Lois au Sénat, de données précises et fiables qui constituent de véritables aides à la décision. Mais je renvoie chacun à notre rapport.

Un dernier mot pour vous confier que l'un d'entre nous a exprimé le souhait qu'un certain nombre de décisions très rapides puissent être prises de manière symbolique afin de montrer notre volonté déterminée d'avancer dans le quotidien. On pourrait penser au retrait de concertinas dans des espaces où leur bilan coûts-avantage s'avère largement négatif ou de caillebotis dans les quartiers « en régime Respect ». De même, les difficultés pour utiliser les opportunités présentées par le mécénat devraient pouvoir être assouplies, sinon totalement levées, dans des délais rapprochés. Ici encore l'expérience en ce domaine des collectivités territoriales pourrait s'avérer précieuse.

Enfin, ultime fil rouge de ce travail, la Maison d'Arrêt doit être appréhendée comme un lieu d'exécution de la peine. C'était déjà une réalité hier, ce le sera encore davantage au fur et à mesure de la réalisation de cet ambitieux programme.

Je vous remercie de votre attention.