

Politique RH dans les services pénitentiaires – organisation et performance

La Cour des comptes a réalisé un audit de l'organisation et de la performance de la politique RH dans les services pénitentiaires.

Les effectifs des services pénitentiaires sont fixés dans des protocoles. Le dernier protocole 464 du 22 février 2018 a établi à 6.825 équivalents temps plein (ETP) le cadre des assistants de surveillance pénitentiaire (ASP), qui constitue la catégorie de personnel la plus importante. Le 5 mai 2021, ce cadre était rempli à 96,10 %, ce qui représente un déficit de personnel de 265 ETP par rapport à ce que prévoit le cadre. Près de neuf prisons sur dix font face à une pénurie de personnel. La Cour des comptes a constaté que les causes d'une telle situation n'ont pas encore fait l'objet d'une analyse (qualitative).

Le statut du personnel pénitentiaire est réglé par la loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire. La loi fournit le cadre général qui doit être précisé dans des arrêtés d'exécution concrets et détaillés. Le calendrier d'exécution comprend différentes phases selon les moyens disponibles et les priorités de l'accord de gouvernement et de l'exposé d'orientation politique du ministre. En pratique, ce calendrier est fortement influencé par la façon dont et la mesure dans laquelle la concertation sociale progresse. La Cour constate que les négociations informelles ont seulement débuté deux ans après l'adoption de la loi. Or, la loi partait du principe qu'un développement plus concret était nécessaire pour éliminer certaines lacunes et relever le niveau des performances et des prestations du secteur pénitentiaire dans son ensemble.

Ce n'est que lorsque ces arrêtés d'exécution auront été pris qu'il sera possible de déterminer si les dispositions de la loi du 23 mars 2019 régissant le statut correspondent davantage aux conceptions actuelles en matière de politique pénitentiaire et aux règles européennes dans ce domaine préconisées par le Conseil de l'Europe. La loi ne semble cependant pas exclure la possibilité de l'emploi contractuel permanent. Elle s'écarte ainsi du principe du recrutement statutaire qui vaut pour l'ensemble de la fonction publique fédérale, mais prend aussi le contre-pied de la recommandation du Conseil de l'Europe allant dans le sens d'un recrutement statutaire du personnel pénitentiaire. La loi ne donne pas davantage suite à la recommandation européenne visant à procéder à l'engagement définitif de nouveaux collaborateurs pénitentiaires uniquement après la réussite d'une formation de base.

L'emploi statutaire est la règle en ce qui concerne le personnel pénitentiaire, mais les importantes pénuries de personnel font en sorte que l'on recourt de plus en plus à des emplois contractuels. À l'échelon local, des sélections sont systématiquement organisées pour recruter des personnes via une convention de premier emploi. La Cour estime que cette forme d'emploi n'offre pas une solution à long terme permettant de pallier le déficit de personnel au sein des prisons, même si, en pratique, de nombreux collaborateurs recrutés sous convention de premier emploi finissent

par décrocher un emploi statutaire. En outre, ces recrutements effectués localement sans l'intervention de Selor, sans procédure de publication uniforme, sans examen et uniquement sur la base d'une épreuve orale n'offrent pas suffisamment de garanties en ce qui concerne une exécution des peines privatives de liberté conforme au droit, sûre, humaine et individualisée ainsi qu'un exercice correct de la puissance publique.

Le ministre doit établir un code de déontologie en exécution de l'article 14, 1^o, de la loi du 23 mars 2019. Les initiatives de développement d'outils de management visant à promouvoir les comportements déontologiques, éthiques et intègres du personnel pénitentiaire sont en veilleuse depuis la pandémie de la covid-19. Ni le Comité d'éthique et de déontologie (Epiced) pour le personnel francophone, ni le Vlaamse Deelraad voor Ethiek en Deontologie (Conseil flamand d'éthique et de déontologie) pour le personnel néerlandophone n'ont réussi à atteindre leur objectif de mettre en place une boîte à outils Intégrité adaptée au cadre spécifique des établissements pénitentiaires.

Dans l'exposé des motifs de la loi du 23 mars 2019 et durant les débats parlementaires, tous les acteurs se sont attardés sur l'importance fondamentale de prévoir une formation digne de ce nom. Le service pénitentiaire de formation censé concrétiser la politique n'a toutefois pas encore été créé et les moyens à mettre à sa disposition n'ont pas encore été fixés. La Cour estime que, si les ressources financières et humaines ne sont pas significativement augmentées, il sera difficile de réaliser les actions nécessaires en vue de mettre en place la vision de formation voulue par la loi du 23 mars 2019.

Les objectifs individuels de formation figurant dans le contrat d'administration 2016-2018 n'ont pas été atteints. Aucune règle ou garantie globale n'a été prévue pour donner au personnel l'assurance que les formations requises pourront être suivies, de sorte que la participation à ces formations sera de plus en plus compromise en cas de déficit opérationnel. Tel est le cas non seulement pour les formations professionnelles continuées, mais aussi pour les formations de base, qui souffrent d'un absentéisme croissant dû à ces déficits opérationnels. En outre, ces formations de base se réduisent de plus en plus souvent à une formation raccourcie pour les nouveaux arrivants, qui ne peut même pas être garantie non plus. Il arrive que du personnel sous convention de premier emploi soit envoyé sur le terrain sans avoir suivi la moindre formation préalable. La Cour préconise l'obligation de suivre une formation de base préalablement à l'affectation sur le terrain.

La concertation sociale à propos de la révision des profils des membres du personnel, nécessaire en vue de scinder en deux piliers le cadre unique actuel du personnel de surveillance (différenciation des fonctions entre, d'une part, la surveillance et la sécurité des bâtiments et des personnes et, d'autre part, le contrôle et l'accompagnement des détenus), est en cours. L'incidence budgétaire du projet est encore incertaine. Divers régimes pécuniaires sont à l'examen, de sorte qu'il n'est pas encore possible d'estimer les crédits concernés avec suffisamment de précision.

L'ampleur des absences pour maladie et de l'arriéré de congés sont deux problèmes qui affectent sérieusement le secteur pénitentiaire depuis plusieurs années. Selon les derniers chiffres (2020), le taux d'absentéisme a atteint près de 10 % du temps de travail, alors qu'il était de 7,29 % en moyenne en 2019 pour le personnel de niveau C des administrations fédérales (soit le niveau de l'ASP). Bien que les ASP connaissent des conditions de travail très particulières, l'incidence de ces conditions sur l'absentéisme n'a jusqu'à présent pas fait l'objet d'une analyse plus poussée.

Qui plus est, il n'existe pas encore de politique de prévention ciblant spécifiquement les services du secteur pénitentiaire. Les nombreuses absences et la pénurie de personnel ont entre-temps donné lieu à un arriéré de congés pour les membres du personnel qui a atteint les 560.000 jours en 2020 (congé annuel de vacances, jours de repos, jours fériés, etc.). À raison d'une moyenne de 200 jours ouvrables par an, on obtient un arriéré de congés cumulé de 2.800 années, soit approximativement 60 jours en moyenne par membre du personnel. La Cour insiste sur l'importance de prendre diverses initiatives RH en vue d'inverser la tendance.

Les articles 15 à 20 de la loi du 23 mars 2019 déterminent la manière d'assurer la continuité du service pénitentiaire durant une grève. En exécution de ces articles, les plans de personnel opérationnels ont été fixés dans l'arrêté ministériel n° 1819 du 24 février 2020 qui détermine le taux d'occupation minimum à atteindre par prison durant une période de grève pour garantir les services essentiels. Une exception a toutefois été prévue à ce taux d'occupation minimum en ce qui concerne les grèves durant jusqu'à 24 heures. La Cour a également remarqué que l'évaluation prévue par la loi de la garantie des services essentiels en période de grève, qui devait avoir lieu pour le 1^{er} juillet 2020 au plus tard, n'a toujours pas été réalisée et que la concertation sociale à ce sujet doit même encore débiter.