

Projet de loi pénitentiaire

Note avant 1^{ère} lecture

Première lecture au Sénat (texte déposé en premier au Sénat) : mardi 3 mars 2009

Rapporteurs : Jean-René Lecerf (Commission des lois saisie au fond), **Nicolas About** (Commission des Affaires sociales saisie pour avis)

Orateurs du groupe : **François Zocchetto, Mugette Dini**

Texte consensuel, le présent projet de loi vise à doter la France d'une **loi fondamentale du service public pénitentiaire**, cadre juridique dont elle est aujourd'hui partiellement dépourvue. En effet, à l'heure actuelle, les normes régissant les droits et obligations des détenus sont très majoritairement issues de dispositions réglementaires, de circulaires et de notes administratives. Or, la Constitution de 1958 réserve une compétence exclusive au législateur pour définir « les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ». C'est pourquoi les restrictions aux droits et libertés imposées aux personnes incarcérées doivent être fixées par le législateur. En conséquence, ce texte élève au niveau législatif des dispositions du droit positif réglementaire et les rassemble dans un texte unique sur le service public pénitentiaire.

Mais ce texte n'a pas pour seul objet le **droit des détenus**. Il porte également sur :

- _ **la redéfinition et le réaménagement du service public pénitentiaire ;**
- _ **les aménagements de peines.**

Afin de se conformer à la nouvelle procédure issue de la réforme de l'article 42 de la Constitution, **la Commission des lois a examiné ce texte deux fois (éditant un rapport supplémentaire)**. Pensant que le texte, déposé d'abord au Sénat, serait examiné avant l'entrée en vigueur de la réforme, la Commission a d'abord procédé à l'examen des amendements du rapporteur. Puis, le changement de calendrier avec l'inscription du projet en position de premier texte de la législature discuté au Sénat sous l'empire de la réforme, a poussé la Commission à examiner les amendements de ses membres dans un second temps. Ceux de ces amendements adoptés en Commission (2 du rapporteur, 2 de Hugues Portelli et 9 de Nicole Borvo) ont été incorporés au texte qui sera soumis au Sénat, conformément à la nouvelle procédure.

Si les volets service public pénitentiaire et aménagements de peines ne semblent pas poser problème, en revanche, la Commission propose d'améliorer celui consacré aux droits des détenus.

I) Mesures relatives au service public pénitentiaire (Titre 1^{er})

1) Définition et contours du service public pénitentiaire (Titre 1^{er}, chapitre 1^{er})

Le texte se propose de clarifier les missions du service public pénitentiaire et les conditions de son exercice, en distinguant celles relevant de la compétence propre de l'administration pénitentiaire de celles nécessitant le concours d'autres partenaires publics.

Ainsi, l'article 1^{er} **définit les missions du service public pénitentiaire**. Elles portent sur la préparation et l'exécution des décisions pénales et des mesures de détention ainsi que sur la **réinsertion** des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, la **prévention de la récidive** et la sécurité publique. Il est par ailleurs précisé que le service public pénitentiaire assure une mission d'insertion et de probation. Cet article modifie la définition des missions du service public pénitentiaire qui résultent de la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire en incluant parmi ces missions la prévention de la récidive.

Ce projet réforme également le contrôle et **l'évaluation de ce service public** (article 28). Trois organes d'évaluation seront créés par voie réglementaire, deux au niveau local et un au niveau national :

_ le conseil d'évaluation, institué auprès de chaque établissement pénitentiaire, remplacera la commission de surveillance (même composition, missions élargies) ;

_ la Commission de suivi des politiques pénitentiaires sera instituée dans chaque département. Regroupant l'ensemble des responsables des services de l'État, des collectivités territoriales et des partenaires participant au service public pénitentiaire, elle sera présidée conjointement par le préfet et les chefs de cour ou de juridiction et sera chargée de l'évaluation annuelle du fonctionnement de l'ensemble des services pénitentiaires du département ;

_ l'Observatoire national de l'exécution des décisions pénales et de la récidive sera chargé de collecter et d'évaluer toutes les données statistiques relatives à l'exécution des décisions de justice en matière pénale.

2) Mesures en direction des personnels du service public pénitentiaire (Titre 1^{er}, chapitre 2)

Le projet de loi vise à améliorer la reconnaissance des personnels en prévoyant des dispositions relatives aux conditions d'exercice de leurs missions ainsi qu'une réserve civile pénitentiaire.

À l'instar, par exemple, de la police nationale, le projet dote l'administration pénitentiaire d'un **code de déontologie des personnels** et de l'ensemble des collaborateurs de ce service public.

Tel est l'objet de l'**article 4** du projet de loi qui renvoie l'établissement dudit code à un décret en Conseil d'État.

Les **articles 6 à 9** du projet de loi créent **une réserve civile pénitentiaire**, c'est-à-dire la possibilité pour les personnels de se voir confier des missions de renforcement de la sécurité des établissements et bâtiments relevant du ministère de la justice (tribunaux en particulier). Cette réserve sera composée exclusivement de personnels retraités de l'administration pénitentiaire

II) Droits des détenus (Titre 1^{er}, chapitre 3)

1) Principe (article 10)

Ce projet de loi, en accord avec les recommandations européennes, affirme le principe en vertu duquel la personne détenue conserve l'intégralité de ses droits, sous réserve des restrictions que commandent les impératifs de sécurité des personnes et des établissements pénitentiaires.

Dès lors que l'on considère que le détenu, prévenu ou condamné, ne perd pas sa qualité de citoyen, la loi, en application de l'article 34 de la Constitution, doit adapter la contrainte étatique fondée sur les nécessités de l'ordre public. Le projet définit ainsi les limites qui peuvent être apportées aux droits des détenus pour des motifs liés aux impératifs de sécurité.

2) Droits

a/ **Droit à une domiciliation** : l'article 12 prévoit que les détenus n'ayant pas de domicile personnel se feront domicilier à l'établissement pénitentiaire pour l'exercice de leurs droits civiques.

b/ **Droit à un minimum de revenus** : l'article 13, instaure une aide en nature en faveur des détenus les plus démunis. Sont visés les détenus ayant des rentrées financières inférieures à 45 € par mois. 35% de la population carcérale pourrait être concernée. À l'heure actuelle, le dispositif d'aide, institué par une circulaire, prévoit la mise en place d'une commission au sein de chaque établissement pénitentiaire, chargée d'étudier la situation des détenus concernés et de proposer des solutions telles que l'accès prioritaire aux activités rémunérées, le signalement aux associations d'aide aux détenus, la mise à disposition gratuite d'une télévision. Le texte érige en droit ce qui n'est actuellement qu'une pratique, afin d'étendre les prestations fournies aux détenus se trouvant dans le besoin.

c/ **Droit au travail et à l'insertion par l'activité économique** : l'article 14 fixe les conditions dans lesquelles les détenus peuvent exercer une activité professionnelle dans les établissements pénitentiaires. Il **crée l'acte d'engagement professionnel**, acte par lequel le

détenu est mis à disposition de l'administration pénitentiaire ou de l'entreprise concessionnaire pour exercer cette activité. Il n'est ainsi pas opté pour la mise en place d'un contrat de travail. En effet, l'application des règles de droit commun en matière de contrat de travail et la reconnaissance d'un statut individuel et collectif de droit privé des détenus, créeraient des droits au profit des détenus, tels que congés payés, rémunération au moins égale au SMIC, droits à indemnisation en cas de rupture du contrat ou encore droits collectifs. Il en résulterait des charges financières fortement dissuasives pour les entreprises qui perdraient tout intérêt à contracter avec l'administration pénitentiaire. Elle constituerait en conséquence un obstacle majeur à l'objectif de développement du travail en détention. Si certains pays ont recours à un contrat de travail spécifique, d'autres comme l'Allemagne ou l'Angleterre ne retiennent pas cette solution, et ont mis en œuvre une relation de travail *sui generis* comparable à l'acte d'engagement proposé dans la loi pénitentiaire.

Il s'agit de promouvoir l'insertion par l'activité économique. Elle est prévue par les articles L. 5132-1 et suivants du code du travail qui mentionnent quatre types de structures d'insertion par l'activité économique : les entreprises d'insertion, les entreprises de travail temporaire d'insertion, les associations intermédiaires, les ateliers et chantiers d'insertion.

Parmi ces différents dispositifs, le Gouvernement souhaite dans un premier temps prioritairement favoriser l'intervention, dans les établissements pénitentiaires, des entreprises d'insertion et des ateliers et chantiers d'insertion.

L'entreprise d'insertion permet de faire accéder au marché du travail des personnes sans emploi qui, en raison des difficultés sociales et professionnelles qu'elles connaissent, ne peuvent être embauchées dans un premier temps par une entreprise de droit commun. Les entreprises d'insertion bénéficient d'une aide publique destinée à financer des postes d'encadrement et d'accompagnement social.

Les chantiers et ateliers d'insertion sont, quant à eux, un autre type de structures d'insertion par l'activité économique créées et portées par des organismes tels qu'une personne de droit privé à but non lucratif, une collectivité locale, un établissement d'enseignement professionnel de l'État, une chambre départementale d'agriculture ou l'Office national des forêts par exemple.

d/ **Droit à la vie familiale** : l'article 15 reconnaît à la personne détenue ce droit par ailleurs protégé par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH). Plus précisément, le texte l'élève au niveau législatif, ainsi que les conditions de son exercice dans les établissements pénitentiaires. Le but : clarifier le contenu de ce droit tout en améliorant la sécurité juridique par une réduction du contentieux né de divergences d'interprétation des textes actuels. Les motifs de refus de permis de visite, de communication téléphonique ou de retenue de correspondance sont précisés.

e/ **Droit d'accès à l'information écrite et audiovisuelle** (article 19).

f/ **Droit à la santé** : les articles 20 à 22 le consacrent, avec la prise en charge des soins qui par le service public hospitalier.

g/ **Droit de propriété** : l'article 23 élève au niveau législatif les dispositions relatives au devenir des biens abandonnés par les détenus à leur libération et non réclamés, qu'ils s'agissent de valeurs pécuniaires ou d'effets matériels. Les valeurs pécuniaires et les biens mobiliers des personnes libérées sont conservés par l'établissement pénitentiaire pendant une durée d'un an afin de permettre à leur propriétaire de les réclamer. Au terme de ce délai, les sommes d'argent sont versées à la Caisse des dépôts et consignations. Les autres biens mobiliers sont mis en vente par les domaines.

h/ **Droit à l'intimité** : l'article 49 modifie les dispositions actuelles relatives à l'**encellulement individuel des prévenus** pour les rendre **moins exigeantes**. Aujourd'hui, la loi pose le principe de l'encellulement individuel des prévenus. Or, cette obligation est, en pratique, loin d'être remplie. Et elle n'est pas en passe de l'être puisque les nouveaux établissements construits comportent encore tous des cellules collectives (le moratoire de 5 ans avant l'application de ce principe est arrivé à expiration le 12 juin 2008 sans qu'il puisse être mieux concrétisé). Pour mettre en adéquation le droit et la réalité, le projet de loi pose un principe plus souple pour l'encellulement des prévenus. Actuellement, l'article 716 du code de procédure pénale énonce que les prévenus sont placés en cellules individuelles et prévoit comme exceptions à cette règle le choix des prévenus de partager leur cellule avec un autre détenu, leur personnalité, les contraintes liées à l'organisation du travail ou de l'enseignement et, pendant une période de cinq ans à compter du 12 juin 2003, soit jusqu'au 12 juin 2008, lorsque la distribution intérieure des maisons d'arrêt ou le nombre de détenus présents ne permet pas un tel emprisonnement individuel. Avec ce projet de loi, le principe est que les prévenus sont placés en cellule individuelle ou collective à moins qu'ils ne formulent une demande expresse d'être en cellule individuelle.

III) Aménagements de peines (Titre 2, chapitres 1^{er} et 2)

Les statistiques sur la récidive démontrent que l'aménagement de la fin de peine des condamnés est le meilleur outil de lutte contre la récidive.

C'est pourquoi le projet de loi développe son recours (1). Les alternatives à l'incarcération sont également favorisées dans le cadre des mesures de sûreté prononcées avant toute condamnation (2).

1) Développement du recours aux aménagements de peines

L'article 37 institue l'**assignation à résidence avec surveillance électronique**. Depuis la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, le contrôle judiciaire peut s'exécuter sous le régime du placement sous surveillance électronique fixe. Toutefois, cette possibilité est peu utilisée car les conditions de sa mise en œuvre ne sont pas satisfaisantes. C'est pourquoi le projet de loi institue, comme modalité intermédiaire entre, d'une part, le contrôle judiciaire et, d'autre part, la détention provisoire, l'assignation à

résidence avec surveillance électronique, dont le régime, les modalités de prononcé et les effets seront, selon les cas, proches de celui du contrôle judiciaire ou de celui de la détention provisoire.

L'article 45 prévoit que le **placement sous surveillance électronique mobile** pourra constituer, comme la semi-liberté, une **mesure probatoire à la libération conditionnelle**.

L'article 46 **étend les possibilités d'aménagements des peines par le JAP**, en matière de fractionnement, de placement à l'extérieur, de semi-liberté et de surveillance électronique, en permettant que ces mesures soient prononcées pour les peines d'emprisonnement inférieures ou égales à deux ans, et non plus à un an, comme cela a été prévu pour les aménagements prononcés par les juridictions de jugement.

L'article 47 **élargit les critères d'octroi des libérations conditionnelles**, qui seront possibles pour tout projet sérieux d'insertion ou de réinsertion, et facilite l'octroi d'une libération conditionnelle aux condamnés âgés de plus de soixante-quinze ans.

2) Développement des alternatives à l'incarcération

L'article 32 complète l'article 132-24 du code pénal afin d'affirmer clairement que **l'emprisonnement ferme ne doit être prononcé qu'en cas de nécessité**.

Les articles 34 et 35 **favorisent le recours à la peine de travail d'intérêt général (TIG)**.

IV) Travaux de la commission

La Commission des lois a estimé que, si le volet du texte consacré aux aménagements de peines suscitait une large adhésion, la partie relative aux conditions de détention apparaissait décevante.

Un chiffre : **le taux d'occupation des maisons d'arrêt dépasse les 140%**. Ce qui explique que les conditions de détention se soient dégradées et que la prison assure moins bien sa fonction de préparation à la réinsertion.

Les modifications qu'elle a apportées au texte s'articulent autour des dix thèmes suivants :

1. **Réaffirmation du principe de l'encellulement individuel mis à mal par le texte ;**
2. **Institution d'une obligation d'activité** – travail ou formation ou toute autre activité – pour les détenus, avec pour corollaire la possibilité pour les plus démunis d'obtenir en numéraire une partie de l'aide apportée par l'Etat pour éviter qu'ils dépendent d'autres détenus ;
3. **Reconnaissance d'un droit d'expression aux personnes détenues**, sous la forme d'une consultation sur les activités qui leur sont proposées ;
4. **Limitation des fouilles**, en rappelant que le recours aux fouilles intégrales n'est possible que si les autres moyens d'investigation, moins attentatoires à la dignité de la

personne (fouille par palpation, contrôle par moyens électroniques), sont insuffisants et en proscrivant les fouilles corporelles internes, sauf impératif exceptionnel ;

5. **Renforcement des garanties reconnues aux détenus menacés de sanctions disciplinaires**, en prévoyant la présence d'une personne extérieure à l'administration pénitentiaire au sein de la commission de discipline et en ramenant la durée maximale de placement en cellule disciplinaire à trente jours (contre quarante) en cas de violence contre les personnes pour rapprocher la France de la norme européenne ;
6. **Exigence de l'administration pénitentiaire qu'elle garantisse la sécurité des personnes détenues**, en instituant un régime de responsabilité sans faute de l'Etat pour les décès en détention survenus du fait d'une agression commise par un détenu ;
7. **Extension à tous les détenus du bilan d'évaluation** prévu au début de l'incarcération et réservé dans le projet de loi aux seuls condamnés ;
8. **Développement des alternatives à l'incarcération**, en développant notamment le travail d'intérêt général grâce à une extension de son amplitude horaire et à l'obligation pour les collectivités territoriales les plus importantes, l'Etat, les autres personnes publiques et les personnes privées chargées d'une mission de service public de proposer des travaux d'intérêt général destinés aux personnes condamnées ;
9. **Mise en place d'une évaluation de chaque établissement au regard de ses résultats en matière de récidive** ;
10. **Amélioration du statut des personnels pénitentiaires**, en consacrant leur rôle, en renforçant leurs garanties statutaires, en les soumettant à une obligation de formation initiale et continue, en étendant enfin les missions susceptibles d'être confiées aux réservistes de l'administration pénitentiaire au contrôle de l'exécution des mesures de surveillance électronique des personnes placées sous main de justice.

Antoine Buéno