

N° 629

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 juillet 2012

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) et de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois (2) sur l'application de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009,

Par M. Jean-René LECERF et Mme Nicole BORVO COHEN-SEAT,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Éliane Assassi, Esther Benbassa, MM. Yves Détraigne, Patrice Gélard, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-Pierre Michel, François Pillet, M. Bernard Saugey, Mme Catherine Tasca, *vice-présidents* ; Nicole Bonnefoy, Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Virginie Klès, *secrétaires* ; Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, Nicole Borvo Cohen-Seat, Corinne Bouchoux, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Jacqueline Gourault, Jean-Jacques Hyst, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Roger Madec, Jean Louis Masson, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Catherine Troendle, René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto

(2) Cette commission est composée de : M. David Assouline, *président* ; M. Philippe Bas, Mmes Nicole Borvo Cohen-Seat, Claire-Lise Campion, Isabelle Debré, M. Claude Dilain, Mme Muguette Dini, M. Ambroise Dupont, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Gaëtan Gorce et Louis Nègre, *vice-Présidents* ; Mme Corinne Bouchoux, MM. Luc Carvounas et Yann Gaillard, *secrétaires* ; MM. Philippe Darniche, Robert del Picchia, Mme Catherine Deroche, MM. Félix Desplan, Yves Détraigne, Pierre Frogier, Patrice Gélard, Mme Dominique Gillot, MM. Pierre Hérisson, Jean-Jacques Hyst, Claude Jeannerot, Philippe Kaltenbach, Marc Laméni, Jacques Legendre, Jean-Claude Lenoir, Jacques-Bernard Magnier, Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, Mme Isabelle Pasquet, MM. Jean-Claude Peyronnet, Gérard Roche, Yves Rome, Mme Laurence Rossignol, MM. François Trucy et René Vandierendonck.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS DES CO-RAPPORTEURS	5
INTRODUCTION : GENÈSE ET PRINCIPES DE LA LOI PÉNITENTIAIRE	9
I. L'ORGANISATION DU SERVICE PUBLIC PÉNITENTIAIRE.....	12
A. LE DÉVELOPPEMENT DU CONTRÔLE ET DE L'ÉVALUATION.....	12
1. <i>La mise en place progressive des conseils d'évaluation (art. 5)</i>	<i>12</i>
2. <i>La place déterminante du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (art. 4)</i>	<i>13</i>
3. <i>Les délégués du Défenseur des droits : certaines incertitudes liées à une période de transition (art. 6).....</i>	<i>14</i>
4. <i>L'évaluation indépendante de données statistiques : le chaînon manquant (art. 7).....</i>	<i>15</i>
B. L'IMPLICATION LIMITÉE DES COLLECTIVITÉS LOCALES.....	15
1. <i>Une visibilité réduite au sein des instances d'évaluation</i>	<i>16</i>
2. <i>Une participation embryonnaire à la formation professionnelle (art. 8).....</i>	<i>17</i>
C. LES PERSONNELS PÉNITENTIAIRES : UNE INSATISFACTION PERSISTANTE	18
1. <i>L'élaboration d'un code de déontologie et la prestation de serment (art. 11).....</i>	<i>19</i>
2. <i>L'encadrement réglementaire utile du recours à la force (art. 12)</i>	<i>20</i>
3. <i>L'obligation de formation souvent contrainte par l'insuffisance des effectifs (art. 15).....</i>	<i>20</i>
4. <i>Le rôle d'appoint de la réserve civile pénitentiaire (art. 17 à 21)</i>	<i>21</i>
II. LES DROITS DES PERSONNES DÉTENUES.....	22
A. UNE INTERPRÉTATION EXCESSIVEMENT RESTRICTIVE DE CERTAINS DROITS	22
1. <i>L'information des personnes détenues sur leurs droits : de réels progrès</i>	<i>22</i>
2. <i>Le respect de la liberté de conscience et l'exercice du droit de culte : des réponses inadaptées aux besoins de la population pénale</i>	<i>24</i>
3. <i>L'utilisation encore marginale du droit de domiciliation (art. 30)</i>	<i>25</i>
4. <i>L'interprétation restrictive du droit à l'image (art. 49)</i>	<i>26</i>
5. <i>L'accès aux publications effectivement assuré malgré certaines exceptions (art. 43)</i>	<i>26</i>
B. DROITS ET OBLIGATIONS À CARACTÈRE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL : UN BILAN DÉCEVANT	27
1. <i>L'obligation d'activité : une application très partielle.....</i>	<i>27</i>
2. <i>L'acte d'engagement : une concrétisation attendue (art. 33)</i>	<i>31</i>
3. <i>La consultation des personnes détenues sur les activités qui leur sont proposées : un processus balbutiant (art. 30)</i>	<i>32</i>
4. <i>L'aide en nature ou en numéraire : une dépense très limitée (art. 31).....</i>	<i>32</i>
5. <i>La rémunération du travail : des difficultés pratiques de mise en œuvre</i>	<i>33</i>
C. VIE FAMILIALE ET RELATIONS AVEC L'EXTÉRIEUR : LES PREMIERS EFFETS POSITIFS DE LA LOI FRAGILISÉS PAR LES CHOIX D'IMPLANTATION DES NOUVEAUX ÉTABLISSEMENTS.....	35
1. <i>L'augmentation du nombre de permis de visite (art. 35)</i>	<i>35</i>
2. <i>Une mobilisation de moyens autour de l'extension des unités de vie familiale et des parloirs familiaux (art. 36)</i>	<i>36</i>
3. <i>L'accompagnement social des mères détenues (art. 38).....</i>	<i>37</i>
4. <i>Un meilleur accès au téléphone (art. 39).....</i>	<i>37</i>
5. <i>Une liberté de correspondance difficilement évaluable (art. 40)</i>	<i>38</i>

D. LA SÉCURITÉ DES PERSONNES ENCORE MAL ASSURÉE EN PARTICULIER DANS DES ÉTABLISSEMENTS SURDIMENSIONNÉS	38
1. <i>La nécessité de conforter la confidentialité des documents personnels (art 42)</i>	39
2. <i>L'absence, à ce jour, de mise en cause de la responsabilité sans faute de l'Etat</i>	39
3. <i>L'accompagnement des proches en cas de suicide : les apports des mesures d'application</i>	40
E. LA SANTÉ : UN VOLET À COMPLÉTER.....	41
1. <i>L'inégal accès aux soins d'urgence (art. 46)</i>	42
2. <i>La mise en œuvre difficile en pratique de la possibilité pour une personne se trouvant en situation de handicap de désigner un aidant de son choix (art. 50)</i>	42
III. LES CONDITIONS DE DÉTENTION	43
A. LA SURVEILLANCE : UN NOUVEL ÉQUILIBRE DIFFICILE À INSTAURER.....	43
1. <i>Les fouilles : une mise en œuvre très problématique</i>	43
2. <i>L'installation de caméras de surveillance (art. 58)</i>	46
3. <i>La discipline : l'enjeu décisif du recrutement des assesseurs extérieurs (art. 91)</i>	47
B. LES RÉGIMES DE DÉTENTION : L'ÉCART ENTRE LES PRINCIPES ET LES RÉALITÉS.....	50
1. <i>Les règlements intérieurs types : un décret en conseil d'Etat très attendu (art. 86)</i>	50
2. <i>L'encellulement individuel</i>	51
3. <i>La différenciation des régimes de détention : le soupçon persistant de l'arbitraire (art. 89)</i>	53
IV. LES AMÉNAGEMENTS DE PEINE	55
A. L'IMPACT ENCORE MESURÉ DE L'ASSOUPPLISSEMENT DES CONDITIONS D'OCTROI DE CERTAINS AMÉNAGEMENTS DE PEINE OU DE LEUR MISE EN ŒUVRE	55
1. <i>Le relèvement à deux ans du quantum de la peine d'emprisonnement aménageable ab initio</i>	55
2. <i>Le travail d'intérêt général</i>	56
3. <i>L'assignation à résidence avec surveillance électronique</i>	57
4. <i>Le redéploiement de certaines compétences en matière d'aménagements de peine (art. 75 de la loi pénitentiaire ; art. 712-8 du code de procédure pénale)</i>	57
5. <i>L'indispensable assouplissement des mesures d'aménagement pour les personnes détenues âgées ou malades</i>	58
B. UN RECOURS TRÈS PRUDENT AUX PROCÉDURES SIMPLIFIÉES D'AMÉNAGEMENT DE PEINE.....	59
1. <i>La procédure simplifiée d'aménagement des peines (PSAP) (art. 723-20 du code de procédure pénale)</i>	60
2. <i>La surveillance électronique de fin de peine (SEFIP) (art. 723-28 du code de procédure pénale)</i>	61
CONCLUSION	65
EXAMEN EN COMMISSION	67
ANNEXE I - Liste des personnes entendues et des déplacements effectués par vos co- rapporteurs	87
ANNEXE II - Tableau des décrets d'application pris ou en attente de publication	91

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS DES CO-RAPPORTEURS

• *L'application de la loi*

Vos co-rapporteurs souhaitent en premier lieu l'**adoption des deux décrets d'application encore attendus** : le premier sur la mise en place d'une évaluation indépendante des taux de récidive par établissement pour peine (*recommandation n° 1*), le second sur les règlements intérieurs types par catégorie d'établissement pénitentiaire (*recommandation n° 15*).

Ils demandent également le **respect effectif des dispositions législatives** sur la rémunération au taux horaire du travail en détention, le droit à l'image des personnes détenues, la possibilité de remettre les documents personnels au greffe de l'établissement, les fouilles, la présence de l'assesseur extérieur en commission de discipline.

Ils estiment que les difficultés soulevées par la mise en œuvre de la loi peuvent être levées :

- s'agissant du taux de rémunération horaire par la mise en place d'un **revenu minimum carcéral** destiné aux personnes détenues les plus vulnérables (*recommandations n°s 8 et 9*) ;

- s'agissant des fouilles par **l'installation de portiques à ondes millimétriques** et la **mobilisation des moyens nécessaires pour lutter contre les projections d'objets illicites à l'intérieur des établissements pénitentiaires** (*recommandations n°s 11 et 12*) ;

- s'agissant du placement en quartier disciplinaire par la reconnaissance d'une présomption d'urgence ouvrant droit à un **recours en référé** (*recommandation n° 14*).

Vos co-rapporteurs préconisent également l'adaptation du code électoral afin de permettre **l'installation de bureau de vote dans les établissements pénitentiaires** (*recommandation n° 3*).

• *Extension de certaines garanties*

Vos co-rapporteurs estiment que certaines des garanties prévues par la loi pénitentiaire pour les personnes détenues pourraient être renforcées :

- en déterminant le cadre d'une **expression collective des personnes détenues** (*recommandation n° 7*) ;

- en conférant une **voix délibérative aux assesseurs** dans le cadre de la procédure disciplinaire (*recommandation n° 13*).

Vos co-rapporteurs suggèrent également que, dans le cadre du renforcement des liens familiaux, les **frais de transport supportés par les familles pour visiter une personne détenue dans une prison éloignée soient remboursés sur une base forfaitaire et sous condition de ressources**.

• *L'emploi et la formation*

Vos co-rapporteurs considèrent que le **droit de préférence** dans le cadre des marchés publics doit être étendu aux **entreprises concessionnaires** des établissements pénitentiaires sous la forme d'une modification par voie réglementaire du code des marchés publics (*recommandation n° 5*).

Ils souhaitent également l'adoption des mesures nécessaires à **l'implantation au sein des établissements pénitentiaires des structures d'insertion par l'activité économique** (*recommandation n° 1*).

Par ailleurs, **le cadre d'intervention des régions pour la formation professionnelle des personnes détenues devrait être élargi aux établissements pénitentiaires en gestion privée**. Les marchés négociés avec les partenaires privés de l'administration pénitentiaires doivent être adaptés en conséquence (*recommandation n° 2*).

D'une manière plus générale, selon vos co-rapporteurs il reste possible de **développer encore le travail en milieu pénitentiaire sous une forme diversifiée** (*recommandation n° 4*).

• *Les aménagements de peine*

Vos co-rapporteurs suggèrent de compléter le code de procédure pénale sur deux points :

- préciser que la **libération conditionnelle peut s'appliquer à toutes les personnes âgées de plus de 70 ans y compris celles qui relèvent d'une période de sûreté** (*recommandation n° 16*) ;

- prévoir un **dispositif de suspension de détention provisoire pour motif médical grave** (*recommandation n° 17*).

Pour vos co-rapporteurs, il est par ailleurs indispensable d'une part, d'assortir le placement sous surveillance électronique (PSE) d'un **suivi socio-éducatif** (*recommandation n° 18*), d'autre part de **développer et diversifier les aménagements de peine** sous la forme de la **semi-liberté**, du **placement à l'extérieur** et de la **libération conditionnelle** (*recommandation n° 19*).

*

* *

Vos co-rapporteurs estiment que la priorité doit porter non sur l'extension du parc pénitentiaire mais sur le développement des aménagements de peine. Des marges de manœuvre peuvent ainsi être dégagées:

- d'une part, à la **réalisation de l'objectif de recrutement initial du nombre de conseillers d'insertion et de probation prévu initialement par l'étude d'impact accompagnant la loi pénitentiaire**. La progression des effectifs des services pénitentiaires d'insertion et de probation est en effet une condition indispensable du développement souhaitable des aménagements de peine (*recommandation n° 20*) ;

- d'autre part, à la rénovation et à l'augmentation du nombre des cellules individuelles afin de répondre aux objectifs de la loi pénitentiaire sans accroître les capacités de détention globales.

Par ailleurs, vos co-rapporteurs considèrent que la politique pénitentiaire devrait s'attacher à développer deux axes d'action : mieux **intégrer les services d'action sociale dans les prisons; favoriser les liens familiaux.**

Ils jugent en outre que le volet « santé » de la loi pénitentiaire doit être complété par la prise en compte de la **maladie mentale en prison**. Ils rappellent que la proposition de loi déjà adoptée par le Sénat le 25 janvier 2011 peut servir de point de départ à la réforme attendue dans ce domaine (*recommandation n° 10*).

Enfin, vos co-rapporteurs estiment qu'une politique ambitieuse en matière pénitentiaire ne doit pas reposer seulement sur les services du ministère de la justice mais appelle le concours et la mobilisation des autres services publics, des collectivités locales, des entreprises ainsi que des acteurs de la société civile.

Mesdames, Messieurs,

Entrée en vigueur le 24 novembre 2009, la loi n°2009-1436 pénitentiaire a entendu marquer un profond renouveau neuf ans après que les commissions d'enquête du Sénat et de l'Assemblée nationale eurent dressé un état des lieux très critique des prisons françaises¹. Elle s'imposait aussi au regard du socle de références communes définies en 2006 par les règles pénitentiaires européennes.

Le Parlement et le Sénat en tout premier lieu ont largement contribué, dans un esprit consensuel, à donner à ce texte une ambition dont il était initialement dépourvu. Afin de marquer l'intérêt particulier qu'elles attachent à la mise en œuvre de cette loi, la commission des lois et la commission sénatoriale pour l'application des lois ont décidé de mener conjointement une première évaluation de son application. Elles ont confié respectivement à M. Jean-René Lecerf et Mme Nicole Borvo Cohen-Seat la responsabilité de cette mission commune.

Au terme de nombreux entretiens et de plusieurs déplacements (voir annexe 1) vos co-rapporteurs ont souhaité non seulement établir un bilan de l'application de la loi mais aussi présenter plusieurs propositions pour donner un nouvel élan aux objectifs poursuivis par le législateur.

Les résistances rencontrées lors des débats parlementaires par les propositions les plus ambitieuses comme l'absence de programmation des moyens financiers nécessaires pouvaient laisser augurer des difficultés d'application du texte.

De fait, si la loi a fixé pour la première fois un **cap clair** en matière pénitentiaire **sa mise en œuvre se heurte encore à de nombreux obstacles**.

Les interlocuteurs de vos co-rapporteurs se sont, dans leur majorité, accordés pour reconnaître que la loi a déterminé un cadre de référence, jusqu'alors évanescents, pour les acteurs de la chaîne pénale axé autour de l'objectif de réinsertion -à travers la **reconnaissance de la dignité** et la

¹ *Prisons : une humiliation pour la République, commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France : MM. Jean-Jacques Hyst, président, et Guy-Pierre Cabanel, rapporteur : rapport du Sénat n° 449 tome 1, tome 2 : annexes (1999-2000) ; La France face à ses prisons, commission d'enquête sur les prisons françaises ; MM. Louis Mermaz, président, et Jacques Floch, rapporteur : rapport de l'Assemblée nationale, n° 2521, onzième législature ; Amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires, commission présidée par M. Guy Canivet, mars 2000, Documentation française.*

responsabilisation de la personne détenue- et du développement des aménagements de peine. Dans son titre préliminaire, la loi rappelle le sens de la peine : « *Le régime d'exécution de la peine de privation de liberté concilie la protection de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne détenue afin de lui permettre de mener une vie responsable et de prévenir la commission de nouvelles infractions* ». De même, la loi a posé le **principe de l'aménagement des peines d'emprisonnement ferme** qui, elles-mêmes, ne doivent être prononcées, en matière correctionnelle, hors hypothèse de récidive légale, qu'« *en dernier recours* » (art. 65).

L'effectivité de ces grands principes ne pourra certes pas s'apprécier seulement à l'aune de l'application des différents articles de la loi qui n'en épuise pas en effet toutes les déclinaisons. Elle implique une appropriation par les magistrats, l'administration pénitentiaire et tous ceux qui, à un titre ou un autre, sont appelés à intervenir dans le milieu pénitentiaire. Vos co-rapporteurs sont conscients, à cet égard, des limites du travail auquel ils se sont livrés : une évaluation de la loi pénitentiaire dans toute sa portée supposera encore le recul de plusieurs années.

A ce stade, l'application de la loi pénitentiaire n'est pas à la mesure des espoirs qu'elle avait soulevés. En effet, elle a rencontré, sans doute, d'une réelle volonté politique, quatre ordres de difficultés.

En premier lieu, les **premiers décrets** d'application sont intervenus avec **retard** -un an après l'adoption du texte par le Parlement- et se sont ensuite échelonnés jusqu'à aujourd'hui (voir annexe 2). Deux décrets importants restent à prendre : le premier sur la mise en place d'une évaluation statistique rigoureuse des taux de récidive par établissement pour peine (art. 7) ; le second sur l'élaboration de « *règlements intérieurs types* » pour préciser le fonctionnement de chaque catégorie d'établissement pénitentiaire (art. 86).

Ensuite, la loi pénitentiaire s'est heurtée à l'**insuffisance des moyens** en particulier pour le développement des aménagements de peine. L'étude d'impact accompagnant la loi estimait nécessaire la création de 1 000 emplois supplémentaires de conseillers d'insertion et de probation. Trois ans après l'entrée en vigueur de la loi moins du tiers de ces postes ont été effectivement ouverts.

Ces retards ont incontestablement favorisé une certaine **inertie administrative**. Comme l'a relevé M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté, lors de son audition le 13 juin dernier, par vos deux commissions¹, si les dispositions qui consacraient différentes expérimentations -bilan individualisé pour les arrivants, parcours d'exécution de la peine- ont été généralisées, celles qui marquaient une novation par rapport aux pratiques habituelles -consultation des personnes détenues, fouille,

¹ *Compte-rendu consultable à l'adresse suivante :*
<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120611/lois.html#toc4>.

droit à l'image- ont fait l'objet d'une interprétation restrictive au point, parfois, de rester lettre morte. Néanmoins, l'entrée en vigueur de la loi a permis des avancées sur certains sujets : les fouilles corporelles internes -désormais strictement encadrées- n'ont plus cours ; la présence d'un assesseur extérieur au sein des commissions de discipline est jugée de manière très positive -malgré les difficultés de recrutement signalées dans certains ressorts.

Au demeurant, la lenteur avec laquelle la loi est mise en œuvre n'est pas le seul fait de l'administration pénitentiaire. L'application des dispositions relatives à l'emploi, la formation professionnelle ou encore l'aide sociale suppose l'intervention d'autres acteurs -publics ou privés. Or la dynamique partenariale souhaitée par le législateur tarde à s'enclencher.

L'augmentation du nombre des personnes détenues au cours de la période récente -au 1^{er} juin 2012, les prisons françaises accueillait 66 915 détenus écroués contre 64 971 au 1^{er} juin 2011 et 61 656 au 1^{er} juin 2010- a également contrarié les orientations de la loi pénitentiaire. La surpopulation carcérale qui touche exclusivement les maisons d'arrêt entraîne la dégradation des conditions de détention, multiplie les tensions au sein des établissements entre les détenus et les personnels et aussi entre détenus eux-mêmes. Elle complique davantage le développement des activités et de l'emploi en détention. Enfin, elle éloigne encore la réalisation de l'encellulement individuel.

Les **évolutions législatives** conjuguées à une **politique pénale tendant à ramener à exécution toutes les peines d'emprisonnement ferme**, y compris les plus courtes, expliquent pour une large part cette situation. Elles ont contribué à brouiller les objectifs poursuivis par le législateur en 2009. L'une des avancées de la loi pénitentiaire, d'ailleurs voulue alors par le gouvernement -l'extension de un à deux ans du quantum des peines prononcées susceptibles de donner lieu à un aménagement- a été menacée à plusieurs reprises lors de l'examen de nouveaux textes pénaux. La fermeté du Sénat a permis de sauvegarder cette disposition. La loi n° 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines a contredit les orientations de la loi pénitentiaire, notamment quant à l'aménagement des courtes peines d'emprisonnement. Quant au programme de construction d'établissements pénitentiaires appelé à succéder au programme « 13 200 places » actuellement en cours d'achèvement, il repose pour l'essentiel sur la construction d'établissements de 600 à 800 places. Or les structures d'une telle dimension ont déjà montré leurs inconvénients et ne sont pas adaptées à une prise en charge qualitative de la vie en détention.

Vos co-rapporteurs estiment que l'heure est venue de redonner souffle aux principes fondateurs de la loi pénitentiaire, non seulement en permettant une application plus satisfaisante de ses dispositions mais aussi en la complétant dans l'esprit et la logique qui avaient animé le législateur en 2009.

*

* *

I. L'ORGANISATION DU SERVICE PUBLIC PÉNITENTIAIRE

A. LE DÉVELOPPEMENT DU CONTRÔLE ET DE L'ÉVALUATION

1. La mise en place progressive des conseils d'évaluation (art. 5)

La loi pénitentiaire a prévu l'institution auprès de chaque établissement de conseils d'évaluation en remplacement des commissions de surveillance dont l'inefficacité avait été depuis longtemps dénoncée par les commissions d'enquête parlementaire. Le décret n° 2010-1635 du 23 décembre 2010 en a fixé la composition (art. 16).

Composition du conseil d'évaluation

Sous la présidence du préfet et les vice-présidences du président du tribunal de grande instance et du procureur de la République, le conseil réunit :

- le président du conseil général ;
- le président du conseil régional ;
- les maires des communes sur le territoire desquelles est situé l'établissement pénitentiaire ;
- le président et le procureur de la République des juridictions, autres que celle dans le ressort de laquelle est situé l'établissement concerné, compétentes pour traiter des situations des justiciables pris en charge par l'établissement ;
- les juges de l'application des peines ;
- le cas échéant, le juge des enfants ;
- le doyen des juges d'instruction ;
- l'inspecteur d'académie ;
- le directeur général de l'agence régionale de santé ;
- le commandant de groupement de la gendarmerie du département ;
- le directeur départemental de la sécurité publique ;
- le bâtonnier de l'ordre des avocats ;
- un représentant de chaque association intervenant dans l'établissement ;
- un représentant des visiteurs de prisons ;
- un aumônier agréé de chaque culte.

Le directeur de l'établissement pénitentiaire, le directeur départemental du service pénitentiaire d'insertion et de probation, le directeur interrégional des services pénitentiaires et, le cas échéant, le directeur interrégional de la protection judiciaire de la jeunesse, assistent aux travaux du conseil d'évaluation.

Le conseil d'évaluation se réunit au moins une fois par an. Il peut aussi être réuni sur un point précis à la demande du chef d'établissement ou du tiers de ses membres au moins.

Il n'est pas sûr néanmoins que cette nouvelle instance dont la composition est encore plus lourde que celle de la commission de surveillance -qui ne comprenait « que » vingt-quatre membres, joue un rôle efficace.

Les interlocuteurs de vos co-rapporteurs se sont d'ailleurs montrés sceptiques sur l'organisation du conseil. A l'évidence, et contrairement au souhait du législateur, le pouvoir exécutif n'a pas tiré les enseignements de l'échec des commissions de surveillance en donnant à ces nouvelles structures une composition allégée qui leur permette d'exercer à la fois un rôle d'évaluation et de proposition.

2. La place déterminante du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (art. 4)

Le législateur avait jugé inconcevable que la loi pénitentiaire ne mentionne pas le Contrôleur général des lieux de privation de liberté -même si cette autorité avait été déjà instituée par la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007- compte tenu du rôle qui lui est imparti dans le contrôle des conditions de détention. La loi de 2009 a précisé que la correspondance entre le Contrôleur général des lieux de privation de liberté et les personnes détenues ne pouvait être ni contrôlée ni retenue -garantie utile compte tenu des pratiques parfois constatées dans certains établissements.

L'application de la loi instituant le Contrôleur général des lieux de privation de liberté justifierait sans doute à elle seule un rapport spécifique. Vos co-rapporteurs souhaitent souligner, dans le cadre de leur mission présente, le rôle devenu essentiel, grâce à l'action déterminée de M. Jean-Marie Delarue et de ses équipes de contrôleurs, que joue cette autorité dans le contrôle des conditions de détention.

Au 15 mars 2012, le Contrôleur général a réalisé 138 visites d'établissements ou structures pénitentiaires dont 13 dans des établissements hospitaliers accueillant des personnes détenues (7 unités hospitalières sécurisées interrégionales -UHSI-, 4 chambres sécurisées, un centre hospitalier spécialisé, l'établissement public de santé national de Fresnes -EPSNF-), un portant sur le transfert de la maison d'arrêt de Nancy au centre pénitentiaire de Nancy-Maxéville et un contrôle sur les locaux de la « souricière » au Palais de justice de Paris. Il a procédé à une contre-visite dans sept établissements pénitentiaires. Sur 138 visites, 67 rapports de constats ont été transmis au ministère de la justice auxquels il a été répondu.

L'inspection des services pénitentiaires vérifie dans les six mois suivant la réponse du ministre si les engagements du garde des sceaux sont respectés et, dans le cas contraire, les arguments avancés par les responsables

de l'établissement. Les rapports de contre-visite sont transmis au Contrôleur général.

Par ailleurs, le nombre de saisines individuelles augmente chaque année (165 en 2008-2009, 567 en 2010, 634 en 2011). Depuis sa création, le Contrôleur général aura ainsi été saisi de 1 429 requêtes de la part des personnes détenues.

Le Contrôleur général a publié au journal officiel huit avis thématiques¹ et cinq recommandations².

Les personnes détenues sont informées de l'existence du Contrôleur général par le guide « je suis en détention » qui doit leur être remis à leur arrivée dans l'établissement. L'administration pénitentiaire s'est engagée à garantir la confidentialité de la correspondance ainsi que des échanges téléphoniques qui ne sauraient faire l'objet d'aucun enregistrement ou écoute.

3. Les délégués du Défenseur des droits : certaines incertitudes liées à une période de transition (art. 6)

La loi pénitentiaire avait consacré le rôle du Médiateur de la République représenté en principe auprès de chaque établissement pénitentiaire. Depuis la mise en place du Défenseur des droits³ au cours de l'année 2011, ces délégués poursuivent leur mission en qualité de délégué du Défenseur des droits. Selon les éléments communiqués par la direction de l'administration pénitentiaire, près de 150 délégués du Défenseur des droits auraient une permanence régulière ou au cas par cas auprès de 164 sites pénitentiaires.

Vos co-rapporteurs ont pu constater que cette période transitoire avait conduit certains délégués à s'interroger sur la pérennité des fonctions qui leur étaient confiées et à suspendre leur activité, situation souvent dommageable pour les personnes détenues qui perdent alors un relais très utile pour leur permettre de régler leurs différends avec les administrations.

¹ Ces avis ont porté sur l'exercice du droit des personnes détenues à la correspondance, la gestion des biens des personnes détenues, la situation des personnes détenues faisant état de troubles de l'identité sexuelle, l'usage du téléphone par les personnes privées de liberté, l'exercice du culte dans les lieux de privation de liberté, l'accès à l'informatique des personnes détenues, la supervision des personnels de surveillance et de sécurité, le nombre de personnes détenues.

² Ces recommandations ont porté sur la maison d'arrêt de Villefranche-sur-Saône -24 décembre 2008- la maison d'arrêt de Nice -30 avril 2009- la maison d'arrêt de Mulhouse -23 février 2010- la maison d'arrêt de Majicavo -30 juin 2010- et le centre pénitentiaire de Nouméa -6 décembre 2011-.

³ Institué par la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

4. L'évaluation indépendante de données statistiques : le chaînon manquant (art. 7)

La faiblesse des données statistiques concernant le devenir des personnes sous main de justice interdit une évaluation fiable et objective du système pénitentiaire français. Aussi, à l'initiative du Sénat, la loi pénitentiaire (art. 7) a prévu de confier à un observatoire indépendant le recueil et l'analyse des données relatives aux infractions, à l'exécution des décisions de justice en matière pénale, à la récidive et à la réitération. Elle lui assigne la responsabilité d'élaborer un rapport annuel « *comportant les taux de récidive et de réitération par établissement pour peines* ». Ce rapport annuel doit aussi présenter le taux de suicide par établissement.

Dans l'esprit du Parlement, il ne s'agissait pas de créer une nouvelle structure mais de rattacher ces missions à l'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) institué par le décret en Conseil d'Etat n° 2009-1321 du 28 octobre 2009¹.

Plusieurs des interlocuteurs de vos co-rapporteurs ont souligné la difficulté technique d'établir de telles statistiques (suivi de cohortes dans le temps...) et les risques liés à une interprétation déformée des résultats qui seraient produits. L'intention du législateur n'a jamais été d'établir on ne sait quel « *palmarès* » des établissements pénitentiaires mais seulement de mieux mesurer l'influence des conditions de détention sur la récidive et la réinsertion et d'éclairer la politique pénitentiaire, en particulier dans l'élaboration des programmes immobiliers sur la base de données plus objectives.

Dans cette perspective, une évaluation des taux de récidive assortie des réserves de méthodologie et d'interprétation nécessaires, demeure pertinente.

Vos co-rapporteurs ne peuvent que regretter que les services n'aient pas été en mesure de mettre en œuvre le travail interministériel nécessaire pour appliquer un des volets importants de la loi du 24 novembre 2009 (*recommandation n° 1*).

B. L'IMPLICATION LIMITÉE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Le législateur a souhaité marquer que le service public pénitentiaire n'était pas l'affaire exclusive de l'administration pénitentiaire.

Il a entendu consacrer dans la loi l'ouverture de la prison à d'autres intervenants en particulier les collectivités territoriales.

Sans doute la loi rappelle-t-elle que le service public pénitentiaire est assuré par l'administration pénitentiaire sous l'autorité du garde des sceaux.

¹ *L'Observatoire est rattaché à l'Institut National des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du Premier ministre.*

Elle confirme de même la distinction, introduite par la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, entre, d'une part, les fonctions de direction, de surveillance et de greffe des établissements pénitentiaires réservées à l'administration pénitentiaire et, d'autre part, les autres fonctions susceptibles d'être confiées à des personnes de droit public ou privé bénéficiant d'une habilitation dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat (art. 3)¹. La loi souligne cependant que le service public pénitentiaire s'exerce avec « *le concours des autres services de l'Etat², des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées* ».

La référence aux collectivités territoriales constitue un des éléments novateurs de la loi. Le rôle qui leur est reconnu se traduit plus particulièrement par :

- la participation aux instances chargées de l'évaluation des établissements ainsi que du suivi des politiques pénitentiaires dans des conditions fixées par décret ;

- la prise en charge, pour une durée expérimentale de trois ans, par les régions, de l'organisation et du financement des actions de formation professionnelle continue des personnes détenues.

1. Une visibilité réduite au sein des instances d'évaluation

Ces dispositions n'ont pas réellement, à ce stade, produit d'effets. Certes le décret n° 2016-1635 du 23 décembre 2010 a cherché à donner une plus grande visibilité à la participation des collectivités territoriales en les citant au premier rang des institutions associées au « conseil d'évaluation » appelé à se substituer, auprès de chaque établissement, à la commission de surveillance. Il élargit la composition de cette instance à la **région** alors que les collectivités locales n'étaient jusqu'alors représentées qu'à l'échelle du département et de la commune. Le conseil d'évaluation comprend ainsi le président du conseil général, le président du conseil régional ainsi que les maires des communes sur le territoire desquelles est situé l'établissement. Chacune de ces autorités peut se faire représenter, faculté qui, selon les témoignages recueillis par vos rapporteurs, semble largement utilisée. L'ancien article D. 180 du code de procédure pénale prévoyait plus simplement, s'agissant du département, que le conseil général élisait parmi ses membres un représentant au sein de la commission de surveillance.

¹ Le décret n° 87-604 du 31 juillet 1987 relatif à l'habilitation des personnes auxquelles peuvent être confiées certaines fonctions dans les établissements pénitentiaires a complété l'article R. 79 du code de procédure pénale (22°) afin d'indiquer que l'administration pénitentiaire obtient communication du bulletin n° 2 du casier judiciaire au titre des habilitations qu'elle délivre aux personnes susceptibles d'intervenir dans les établissements pénitentiaires ainsi que pour le recrutement de ces personnels.

² En particulier de l'Education nationale et, depuis la loi du 18 janvier 1994, de la santé, responsable de l'organisation des soins en détention.

Par ailleurs, l'article 8 de la loi pénitentiaire impliquait également que les collectivités fussent représentées au sein de l'observatoire indépendant chargé d'évaluer notamment les taux de récidive par établissement pour peine. Les dispositions réglementaires relatives à l'organisation de cette instance n'étant pas encore prises, l'intention du législateur sur ce point ne s'est pas concrétisée (voir *supra*).

2. Une participation embryonnaire à la formation professionnelle (art. 8)

La loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration du droit a assoupli les conditions de transfert des actions de formation professionnelle des personnes détenues, d'une part, en portant la durée de l'expérimentation de trois à quatre ans, d'autre part, en permettant la mise à disposition du personnel contractuel en charge de la formation professionnelle dans les directions interrégionales du service pénitentiaire.

L'expérimentation de ce dispositif a rencontré un **obstacle** imprévu : la nécessité **d'indemniser les partenaires privés** des établissements en gestion déléguée compétents en matière de formation. Il a donc été décidé de borner le champ de l'expérimentation aux seuls établissements en gestion publique. Cette évolution a conduit la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, initialement intéressée à revenir sur son accord de principe. D'autres régions, comme le Nord-Pas de Calais, ont estimé que le périmètre même des actions de formation transférées apparaissait trop restrictif (exclusion, par exemple, du bilan de compétences que l'Etat entend se réserver). En définitive, à ce jour, seules les régions Pays de la Loire et Aquitaine se sont engagées dans l'expérimentation. La région Aquitaine a indiqué qu'elle consacrerait en 2011 1,2 million d'euros, dont un million d'euros de crédits d'Etat, à cette opération triennale qui devrait bénéficier à près de 2.000 détenus.

Chacune de ces régions a signé une convention nationale avec la direction de l'administration pénitentiaire¹. Au cours de l'expérimentation, l'Etat assure un accompagnement financier des régions sous la forme, d'une part, d'une contribution du ministère de la justice aux dépenses des personnels affectés à l'expérimentation et, d'autre part, du financement par le ministère du travail et de l'emploi des crédits de fonctionnement et de rémunération des stagiaires.

Les actions de formation sont éligibles aux crédits du programme opérationnel « compétitivité régionale et emploi » du Fonds social européen (FSE)².

¹ Ces conventions nationales ont fait elles-mêmes l'objet de déclinaisons régionales signées par le directeur interrégional et le préfet des régions concernées.

² Les modalités de cofinancement communautaire sont examinées localement par le conseil régional et le préfet de région, autorité de gestion déléguée du programme opérationnel FSE.

Un comité de pilotage national réuni le 16 décembre 2011 a dressé un premier bilan de cette expérimentation. Selon les éléments communiqués à vos rapporteurs par la direction de l'administration pénitentiaire, elle a concerné sept établissements pénitentiaires en gestion publique dans la région Aquitaine (667 entrées en formation en 2011 - 77 % des personnes concernées ayant plus de 25 ans et 58 % un niveau à l'entrée en formation inférieur au niveau 5), 4 établissements en gestion publique dans la région Pays de la Loire (359 entrées en formation en 2011 - 60 % des personnes concernées ayant plus de 25 ans et 70 % un niveau de qualification à l'entrée en formation inférieure au niveau 5)¹.

Vos co-rapporteurs souhaitent que les régions puissent également s'impliquer dans la formation professionnelle des personnes détenues dans les établissements en gestion privée. Les marchés négociés avec les partenaires privés devraient prendre en compte cette évolution (*recommandation n° 2*).

C. LES PERSONNELS PÉNITENTIAIRES : UNE INSATISFACTION PERSISTANTE

Vos co-rapporteurs se sont entretenus à de nombreuses reprises, en particulier à l'occasion de leurs déplacements dans des prisons, avec les personnels de l'administration pénitentiaire ainsi qu'avec leurs représentants syndicaux. L'adhésion à la loi reste mitigée : les dispositions relatives aux fouilles auxquelles les surveillants sont dans leur grande majorité opposés ont concentré l'attention aux dépens des autres dispositions dont certaines ouvrent pourtant des perspectives intéressantes pour les personnels. Les surveillants tendent à considérer, d'une manière générale, que la loi n'est pas équilibrée et s'attache trop à la reconnaissance des droits des détenus.

Ces critiques ont pour arrière-plan les inquiétudes des personnels liées en particulier à l'insuffisance des effectifs dans de nombreux établissements confrontés à la surpopulation pénale ainsi qu'à la reprise des missions d'extraction judiciaire auparavant assumées par les services de la police nationale et de la gendarmerie².

Ces préoccupations, conjuguées au sentiment de manque de reconnaissance et de dégradation des conditions de vie, ont nourri, dans la période récente, plusieurs mouvements sociaux.

¹ La région Pays de Loire conduit plus particulièrement des actions visant au développement de la validation des acquis de l'expérience et à la mobilisation du programme européen Grundtvig (programme destiné à renforcer la possibilité pour les adultes de se former tout au long de leur vie).

² Bien que, selon le ministère de l'intérieur, 1 200 ETP aient été affectés auparavant à cette mission, 800 ETP seulement ont été accordés au ministère de la justice pour assumer cette mission. M. Michel Mercier, alors garde des sceaux avait lui-même admis, lors de la discussion de la loi de finances devant le Parlement, que cet arbitrage devrait être revu.

1. L'élaboration d'un code de déontologie et la prestation de serment (art. 11)

La loi pénitentiaire a défini les conditions d'exercice des personnels pénitentiaires et prévu en particulier l'élaboration d'un code de déontologie par un décret en Conseil d'Etat. Ce décret doit aussi, aux termes de la loi, fixer les conditions dans lesquelles les agents de l'administration pénitentiaire prêtent serment ainsi que le contenu de ce serment.

Tel est l'objet du décret n° 2010-1711 du 30 décembre 2010 portant code de déontologie du service public pénitentiaire. Ce texte rappelle d'abord de manière générale que « *les valeurs de l'administration pénitentiaire et de ses membres résident dans la juste et loyale exécution des décisions de justice et de mandat judiciaire confié et dans le respect des personnes et de la règle de droit* » (art. 3). Parmi les textes auxquels fait référence le code de déontologie figurent non seulement la Déclaration des droits de l'homme et la Constitution mais aussi la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le texte rappelle les règles classiques relatives aux principes de loyauté, d'intégrité (art. 7), de respect de la discrétion et du secret professionnels (art. 11) ou encore du respect du pouvoir hiérarchique (art. 22). Par ailleurs, aux termes de l'article 15 du décret, le personnel de l'administration pénitentiaire a le « *respect absolu des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire et de leurs droits* ». Il s'interdit à leur égard toute forme de violence, d'intimidation, de discrimination. De même, les dénominations injurieuses, le tutoiement, le langage grossier ou familier sont proscrits. Ces exigences valent aussi pour le comportement observé à l'égard des proches des personnes détenues.

Le décret indique (art. 14) que le personnel de l'administration pénitentiaire prête serment, lors de sa première affectation au sein de l'administration pénitentiaire, en audience publique devant le président du tribunal de grande instance ou de la cour d'appel dans le ressort desquels se trouve son lieu d'affectation¹. Cette prestation de serment est facultative pour les fonctionnaires déjà en exercice au sein de l'administration pénitentiaire. Elle ne semble d'ailleurs pas avoir rencontré beaucoup d'écho².

Les personnels d'insertion et de probation rencontrés par vos co-rapporteurs ont estimé que le code de déontologie, directement inspiré de celui de la police nationale et élaboré sans concertation avec les personnels, ne prend pas en compte la spécificité des attributions des différents corps de l'administration pénitentiaire.

¹ La formule de prestation de serment est la suivante : « *Je jure de bien et loyalement remplir mes fonctions et d'observer les devoirs qu'elles m'imposent dans le strict respect des personnes confiées au service public pénitentiaire et de leurs droits. Je m'engage à me conformer à la loi et aux ordres reçus et à ne faire qu'un usage légitime des pouvoirs qui me sont confiés.* ».

² Par exemple, au centre pénitentiaire d'Avignon Le Pontet, cinq personnels seulement au jour de la visite de vos co-rapporteurs avaient demandé à prêter serment.

Le code de déontologie détermine aussi les conditions dans lesquelles les personnes physiques et les agents des personnes morales de droit public ou privé concourent au service public pénitentiaire en vertu d'une habilitation ou d'un agrément. Les obligations auxquelles ils sont soumis ne se confondent pas avec celles prévues pour les personnels de l'administration pénitentiaire. Ainsi l'interdiction de transmettre un message ou d'accomplir une mission auprès d'une personne détenue (art. 19 du code) ne saurait leur être opposable, comme l'ont craint les représentants du GENEPI¹ rencontrés par vos co-rapporteurs. Ils sont simplement tenus de ne permettre ni faciliter « *aucune mission ou aucun message irrégulier entre les personnes détenues ou entre les personnes détenues et l'extérieur* ».

2. L'encadrement réglementaire utile du recours à la force (art. 12)

La loi pénitentiaire a précisé que le recours à la force et le cas échéant à l'usage d'une arme à feu se justifiait dans trois hypothèses seulement : la légitime défense, la tentative d'évasion, la résistance par la violence ou par inertie physique aux ordres donnés. Le nouvel article R. 57-7-84 résultant du décret n° 2010-1634 du 23 novembre 2010 a précisé utilement que l'usage des armes dans les établissements pénitentiaires devait être précédé de « *sommations faites à haute voix* ». Quant à la résistance violente ou à l'inertie physique, elles doivent être le fait de « *plusieurs personnes détenues* » et non d'une seule. En outre, en dehors des établissements pénitentiaires et dans le cadre de l'exercice de leurs missions, les personnels de surveillance et de direction de l'administration pénitentiaire ne peuvent faire usage des armes à feu qu'en cas de légitime défense.

3. L'obligation de formation souvent contrainte par l'insuffisance des effectifs (art. 15)

La loi du 24 novembre 2009 a rappelé pour les personnels l'obligation au sein des établissements de « *suivre une formation initiale et continue adaptée à la nature et à l'évolution de leurs missions* ».

L'administration pénitentiaire a élaboré en 2011 son premier plan national de formation (avec des priorités annuelles de formation assorties d'indicateurs de suivi par filières) et mis en place un bureau des sorties, du recrutement et de la formation. L'effort en matière de formation continue s'est concentré sur l'adaptation à la prise de poste pour certaines fonctions spécifiques. Ainsi, un cursus de six mois (à raison de deux jours par mois en partenariat avec la protection judiciaire de la jeunesse) est prévu pour une affectation en établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM). Par ailleurs, la prise en charge des extractions judiciaires, précédemment assumées par la

¹ Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées.

police ou par la gendarmerie par les personnels de l'administration pénitentiaire, implique une formation validante d'une durée de près de quatre semaines combinant doctrine et actes techniques (tir, techniques d'intervention, conduite adaptée).

En dehors de ces hypothèses, la question de la formation continue demeure sensible dans la mesure où, dans les établissements dont les effectifs sont soumis à de fortes tensions, les « *nécessités de service* » interdisent en pratique aux personnels de s'absenter pour suivre des sessions de formation.

4. Le rôle d'appoint de la réserve civile pénitentiaire (art. 17 à 21)

La loi pénitentiaire a institué la réserve civile pénitentiaire « *exclusivement constituée de volontaires retraités, issus des corps de l'administration pénitentiaire* » afin d'« *assurer des missions de renforcement de la sécurité relevant du ministère de la justice ainsi que des missions de formation des personnels, d'étude ou de coopération internationale* ». Le décret n° 2011-740 du 27 juin 2011 fixant les modalités de mise en œuvre de la loi pénitentiaire, pris en application de ces dispositions, a précisé plus particulièrement deux aspects :

- le réserviste est lié à l'Etat par un contrat d'engagement d'une durée d'un an, renouvelable par décision expresse de l'autorité administrative dans la limite de cinq ans (*art. 19*) ;

- lorsque la durée des missions dépasse dix jours, le réserviste doit demander l'accord de son employeur sous la forme d'un courrier recommandé. A défaut de réponse dans le délai d'un mois, l'accord de l'employeur est réputé acquis (*art. 15*).

L'administration pénitentiaire a précisé à l'intention de vos co-rapporteurs que les réservistes peuvent assurer quatre types de missions :

- le renforcement de la sécurité des sites relevant du ministère de la justice ;

- la formation des personnels ;

- les missions de coopération internationale ;

- l'assistance des personnels du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) dans l'exercice de leurs fonctions de probation.

Moins d'une centaine de contrats de réservistes ont été signés à ce jour.

II. LES DROITS DES PERSONNES DÉTENUES

En préambule des dispositions relatives aux droits et devoirs des personnes détenues, le législateur a souhaité rappeler (art. 22) que l'administration pénitentiaire devait garantir à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits. L'exercice de ceux-ci « *ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles résultant des contraintes inhérentes à la détention, du maintien de la sécurité et du bon ordre des établissements, de la prévention de la récidive et de la protection de l'intérêt des victimes* ». Ces restrictions doivent tenir compte de l'âge, de l'état de santé, du handicap et de la personnalité de la personne détenue. Ces principes doivent s'interpréter à la lumière des articles suivants qui en fixent la portée pour les différents droits reconnus aux personnes détenues.

Or, contrairement à l'intention du législateur, ils sont parfois invoqués en complément des dispositions plus précises pour en justifier une lecture restrictive.

A. UNE INTERPRÉTATION EXCESSIVEMENT RESTRICTIVE DE CERTAINS DROITS

1. L'information des personnes détenues sur leurs droits : de réels progrès

Les personnes détenues doivent être pleinement informées de leurs droits afin de pouvoir les exercer au cours de leur incarcération. La loi pénitentiaire a prévu à cette fin deux séries de dispositions.

Les premières sont mises en œuvre **au moment de l'admission** dans l'établissement pénitentiaire (art. 23). La personne détenue doit alors être informée oralement « *dans une langue compréhensible pour elle* »¹ ainsi que par la remise d'un livret d'accueil des dispositions relatives à son régime de détention, de ses droits et obligations et des recours et requêtes qu'elle peut former. Le texte prévoit également que les règles spécifiques à l'établissement sont également portées à sa connaissance (et lui restent accessibles au cours de la détention).

Ces modalités d'information ont été mises en place dans le cadre de la labellisation du processus d'accueil engagé, par étape, par l'administration pénitentiaire depuis mars 2007 afin d'appliquer les règles pénitentiaires européennes dont une nouvelle version avait été adoptée par le Conseil de l'Europe le 11 janvier 2006. D'une part, l'information orale est assurée au cours d'entretiens lors de la période d'accueil (de trois semaines au

¹ Les sénateurs et députés avaient successivement souhaité que cette information soit formulée dans une langue « familière » à la personne détenue. Ils s'étaient heurtés à l'obstacle de l'article 40 de la Constitution que seul un amendement gouvernemental déposé à l'initiative de Mme Michèle Alliot-Marie, alors Garde des sceaux, a pu surmonter.

maximum). Elle porte naturellement sur les droits et obligations des personnes détenues et sur le fonctionnement des différents services de l'établissement mais aussi, par exemple, sur l'existence d'aides aux personnes dont les ressources sont insuffisantes.

D'autre part, trois types de documents doivent être remis lors de l'accueil au sein de l'établissement : un guide d'accueil explicitant l'organisation et le fonctionnement de l'établissement, un programme d'accueil (comportant notamment la présentation des entretiens prévus, les conditions d'accès aux relations avec l'extérieur, aux soins et aux autres droits), un extrait du règlement intérieur portant sur les droits et les devoirs des personnes détenues. A cette documentation, s'ajoute, pour les personnes écrouées en maison d'arrêt, la remise d'un guide intitulé « *je suis en détention* » (actualisé à la fin de l'année 2011). Ce guide est traduit dans plusieurs langues. Dans certaines prisons, s'il ne semble pas faire l'objet d'une distribution systématique, il est néanmoins disponible en plusieurs exemplaires dans les bibliothèques.

Selon les données communiquées à vos co-rapporteurs par l'administration pénitentiaire, 116 établissements sont aujourd'hui labellisés, 34 le seront d'ici la fin de l'été 2012 et 5 supplémentaires au cours du second semestre. Quant aux structures non concernées par la labellisation (soit, selon l'administration pénitentiaire, parce que leur fermeture a été actée, soit « *que les questions structurelles ne permettent pas de se mettre en conformité avec les exigences du référentiel au regard de l'importance des coûts qui seraient générés* »), elles sont néanmoins tenues de répondre aux exigences de la loi pénitentiaire avec la remise de documents d'accueil et la réalisation d'entretiens.

Au cours de leurs visites, vos rapporteurs ont observé que ces prescriptions étaient largement respectées. Ils ont noté que l'obligation d'une information « *compréhensible* » par les personnes détenues s'était traduite dans plusieurs établissements par la traduction des documents écrits¹ et rarement, comme pouvaient le laisser suggérer les termes de la loi pénitentiaire, par le recours à un interprète pour une information orale. Des raisons d'économie et de commodité expliquent assez naturellement ce choix, toutefois discutable pour les personnes illettrées. Aux yeux de vos rapporteurs, l'essentiel est que l'administration pénitentiaire s'assure **effectivement** que la **personne détenue connaît l'étendue de ses droits**.

La deuxième série de dispositions vise la mise en place d'un dispositif de **consultations juridiques gratuites au sein des établissements** (art. 24). Ces dispositifs, au nombre de **150** actuellement, correspondent aux

¹ Dans plusieurs établissements, vos co-rapporteurs ont noté cet effort d'accessibilité : au centre pénitentiaire d'Avignon Le Pontet, le guide d'accueil et un extrait du règlement intérieur sont en cours de traduction tandis que le programme d'accueil est traduit en Anglais et en Espagnol ; au centre de détention de Casabianda, le livret d'accueil, remis à jour à la suite de la labellisation de la phase d'accueil, est d'ores et déjà traduit en Anglais tandis qu'une version en Espagnol est en cours de préparation.

points d'accès au droit mis en place par les conseils départementaux de l'accès au droit assurés, soit par des agents d'accès au droit, soit par un professionnel du droit (avocat, huissier, notaire). Ainsi, au centre pénitentiaire du Havre, une convention signée en 2005 avec le conseil départemental d'accès au droit de la Seine-Maritime permet l'organisation d'une permanence gratuite du barreau afin de conseiller les personnes détenues confrontées à des interrogations relatives aux droits sociaux, économiques, familiaux, patrimoniaux ou successoraux à l'exclusion du droit disciplinaire pénitentiaire ou des affaires pénales en cours. Cette permanence, dont l'organisation administrative relève du SPIP, est tenue tous les quinze jours par les avocats du barreau du Havre. En 2011, 19 des 24 permanences programmées ont été assurées et 153 personnes détenues ont pu en bénéficier. Certains établissements ne sont cependant pas en mesure de mettre à disposition un point d'accès au droit. Tel est le cas du centre de détention de Casabianda.

2. Le respect de la liberté de conscience et l'exercice du droit de culte : des réponses inadaptées aux besoins de la population pénale

L'article 26 de la loi pénitentiaire consacre le respect de la liberté de conscience et de religion des personnes détenues ainsi que la possibilité d'exercer le culte de leur choix.

Afin de répondre à cette exigence, l'administration pénitentiaire agréé des aumôniers qui interviennent en établissements pénitentiaires dans les conditions prévues par la loi de séparation des églises et de l'Etat du 9 décembre 1905¹. Les aumôniers interviennent à la demande de la population pénale : lorsque l'administration pénitentiaire constate un besoin, elle en avise l'aumônerie nationale afin que celle-ci propose un candidat à l'agrément. Selon les données communiquées à vos co-rapporteurs par l'administration pénitentiaire, au 1^{er} janvier 2012, **1 249 intervenants culturels** (394 aumôniers rémunérés, 689 aumôniers bénévoles, 163 auxiliaires d'aumônerie) se répartissaient selon les confessions de la manière suivante : 655 catholiques, 70 israélites, 151 musulmans, 24 orthodoxes, 317 protestants et 32 divers.

Vos co-rapporteurs ont pu constater lors de leurs visites l'insuffisance du nombre d'aumôniers musulmans au regard des besoins de la population pénale. Des établissements, comme la maison centrale d'Arles, en sont dépourvus. Bien que les informations disponibles sur ce sujet soient partielles, il apparaît que cette situation fait le jeu, **dans certains établissements, d'activistes prosélytes.**

¹ Aux termes du 2^e alinéa de l'article 2 de cette loi « pourront toutefois être inscrites auxdits budgets les dépenses relatives à des services d'aumônerie et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons ».

Sous réserve de ces débordements, les personnes détenues de toutes confessions même lorsqu'elles ne bénéficient pas de l'intervention d'un aumônier agréé doivent pouvoir pratiquer leur religion et respecter ses préceptes le cas échéant par le suivi des rites alimentaires. En dehors de situations extrêmes -où la nourriture, servie aux personnes détenues ne tient pas compte des prescriptions religieuses ou inversement, est exclusivement préparée, par exemple selon le rituel halal- l'administration pénitentiaire s'efforce dans les établissements visités par vos co-rapporteurs de satisfaire la variété des besoins des personnes détenues dans ce domaine.

3. L'utilisation encore marginale du droit de domiciliation (art. 30)

La loi pénitentiaire a ouvert à la personne détenue la faculté de se faire domicilier auprès de l'établissement pénitentiaire dans un triple objectif : l'exercice des droits civiques lorsque ces personnes ne disposent pas d'un domicile personnel, la possibilité de bénéficier de l'aide sociale légale en l'absence d'un domicile de secours (ce qui est le cas d'un grand nombre de détenus), la facilitation des démarches administratives.

En mai 2012, l'administration pénitentiaire dénombrait seulement **275 domiciliations**¹.

La possibilité donnée aux détenus d'un même établissement de voter dans la circonscription électorale où est implantée la prison n'est pas sans soulever des difficultés -certes encore virtuelles. Le droit de domiciliation ne doit naturellement pas avoir pour effet de déséquilibrer les résultats des élections locales en particulier dans les petites communes.

Ces objections ne valent pas néanmoins pour les élections nationales. Or la participation de la population pénale aux élections présidentielle et législative -même si vos co-rapporteurs n'ont pas eu connaissance des chiffres pour les dernières élections présidentielles et législatives- demeure très limitée. A titre indicatif, sur 62 500 personnes détenues en 2007, 2 370 procurations avaient été établies au premier tour et 2 697 au second tour.

La mise en place de bureaux de vote dans les établissements permettrait sans doute de favoriser cette participation. Les dispositions du code électoral devraient donc être adaptées afin de tenir compte des spécificités des prisons (*recommandation n° 3*). A ce stade, il apparaît nécessaire de mieux informer les personnes détenues sur la possibilité de voter par procuration et de faciliter leurs démarches dans ce sens.

¹ Dans plusieurs des établissements visités par vos co-rapporteurs, notamment au centre pénitentiaire d'Avignon-Le Pontet, aucune personne n'avait exercé ce droit.

4. L'interprétation restrictive du droit à l'image (art. 49)

Avant l'entrée en vigueur de la loi pénitentiaire, le principe de l'anonymat (tant physique que patronymique) s'appliquait de manière absolue pour les reportages en milieu pénitentiaire¹. Le législateur a autorisé l'identification des personnes détenues par l'image ou la voix à la condition, d'une part, que les intéressés donnent leur accord et, d'autre part, que l'administration pénitentiaire ne s'y oppose pas au regard de la sauvegarde de l'ordre public, de la prévention des infractions, de la protection des droits des victimes ou de ceux des tiers et, enfin, de l'objectif de réinsertion. S'agissant des prévenus, la diffusion ou l'utilisation de leur image ou de leur voix doit être autorisée par l'autorité judiciaire.

D'une manière générale, vos co-rapporteurs ont pu constater l'extrême réticence de l'administration pénitentiaire à ouvrir les portes de la prison aux journalistes encore plus lorsqu'ils sont munis de caméras. Cette opacité entretient des préjugés parfois injustifiés sur la situation des prisons et la méconnaissance sur les progrès qui peuvent y être accomplis. Elle ne favorise pas, en outre, la prise de conscience au sein de l'opinion des enjeux posés par les questions pénitentiaires pourtant essentielles dans une démocratie.

En second lieu, lorsque des reportages sont autorisés, le visage des personnes détenues est quasi systématiquement flouté malgré l'accord donné par les intéressés. Cette pratique n'est pas toujours justifiée par les motifs de restriction légaux.

L'administration pénitentiaire invoque parfois, sans autre précision, l'intérêt de la personne détenue fut-ce contre l'expression même de sa volonté. Une telle argumentation paraît renvoyer la personne détenue à un état de minorité alors même que la capacité à mener une vie responsable a été placée au cœur du sens de la peine par la loi de 2009.

Vos co-rapporteurs recommandent l'application pleine et entière de cette disposition.

5. L'accès aux publications effectivement assuré malgré certaines exceptions (art. 43)

La loi pénitentiaire a garanti la liberté d'accès en détention aux publications écrites et audiovisuelles sous réserve de celles « *contenant des menaces graves contre la sécurité des personnes et des établissements ou des propos ou signes injurieux ou diffamatoires à l'encontre des agents et collaborateurs du service public pénitentiaire* ».

¹ Cette règle se fondait sur une circulaire du 17 janvier 1997 sur les modalités pratiques de délivrance des autorisations de reportage et celle du 23 juillet 2007 relative à l'autorisation de reportage dans les établissements pénitentiaires.

Selon l'administration pénitentiaire, si la mise à disposition de publications présentant l'institution de manière très péjorative¹ a pu soulever certaines interrogations, aucune retenue n'a néanmoins été décidée dès lors que la sécurité des personnes et des établissements n'était pas en jeu. Interrogés par vos co-rapporteurs à l'occasion de leurs déplacements, les chefs d'établissement ont confirmé qu'ils n'avaient pas pratiqué de censure.

Certaines pratiques incompatibles avec la loi pénitentiaire persistent cependant : M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté, a cité l'interdiction par un chef d'établissement, indépendamment de toute considération de sécurité, d'une revue licencieuse à laquelle s'était abonnée une personne détenue.

B. DROITS ET OBLIGATIONS À CARACTÈRE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL : UN BILAN DÉCEVANT

1. L'obligation d'activité : une application très partielle

Introduite par le Sénat à l'initiative de votre commission des lois, l'obligation d'activité (art. 27) constitue l'un des grands axes de la loi pénitentiaire. L'introduction de cette disposition était inspirée par l'objectif de rompre avec le désœuvrement dans lequel beaucoup de personnes détenues sont trop souvent laissées et de mettre à profit le temps en détention pour préparer la réinsertion de la personne. Cette obligation concernant les seules personnes condamnées implique aussi que l'administration pénitentiaire propose un ensemble d'activités au premier rang desquelles un emploi et/ou une formation professionnelle.

Le bilan de cette disposition apparaît dans l'ensemble décevant. L'article R. 57-9-1 nouveau du code de procédure pénale inséré par le décret en Conseil d'Etat n° 2010-1634 du 23 décembre 2010 a précisé que « *la personne détenue condamnée remplit l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 27 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 lorsqu'elle exerce au moins l'une des activités relevant de l'un des domaines suivants : travail, formation professionnelle, enseignement, programmes de prévention de la récidive, activités éducatives, culturelles, socio-culturelles, sportives et physiques* ».

Si par souci de pragmatisme et de souplesse, le législateur a entendu donner à la notion d'activité un sens large, il a néanmoins souhaité privilégier le travail et la formation –et pour les personnes ne maîtrisant pas notre langue ou les connaissances de base, les apprentissages fondamentaux.

¹ A titre d'exemple, dans l'Envolée, n° 31 de septembre 2011 : « *les matons y rivalisent de zèle pour pourrir le quotidien des prisonniers entre application psychorigide du règlement, crises d'autorité, humiliations, brimades et parloirs fantômes...* ».

- *Les activités socio-culturelles*

Certes, les activités socio-culturelles jouent un rôle fondamental tant pour limiter les tensions en détention que pour favoriser la réinsertion. Cependant, hormis dans les hypothèses d'inaptitude à l'emploi ou à la formation, elles ne devraient jouer qu'un rôle complémentaire. Leur mise en œuvre repose pour partie sur des moyens propres à l'administration pénitentiaire (300 moniteurs de sport ou faisant fonction, 43,2 ETPT¹ de coordonnateurs culturels et 27 ETPT de personnels d'insertion et de probation pour les activités culturelles), pour partie sur le partenariat associatif –par exemple avec certaines fédérations sportives. Une première enquête conduite en 2011 par l'administration pénitentiaire a permis d'estimer qu'en moyenne 3,7 heures d'activités culturelles, socio-culturelles et sportives² avaient été proposées à chaque personne détenue avec un taux de fréquentation de 66 % (correspondant au taux de déperdition entre les inscriptions pour participer à une activité et la participation effective). Quatre profils d'établissements se dégagent : les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) pour lesquels l'offre est à la fois la plus large et la plus fréquentée ; les petites maisons d'arrêt dont l'offre est à la fois variée et fréquentée ; les grandes maisons d'arrêt où l'offre est plus limitée avec, en outre, une assiduité moins grande ; les maisons centrales proposant une activité importante et plus diverse avec une fréquentation plus régulière.

- *L'enseignement*

Comme le prévoit l'article 27 de la loi pénitentiaire, « *lorsque la personne condamnée ne maîtrise pas les enseignements fondamentaux, l'activité consiste par priorité en l'apprentissage de la lecture, de l'écriture et du calcul. Lorsqu'elle ne maîtrise pas la langue française, l'activité consiste par priorité en son apprentissage* ». En décembre 2011, le taux général de scolarisation représentait **24,2 %** de la population pénale pour une activité hebdomadaire moyenne de **6,6 heures** de cours. **63 %** des personnes scolarisées suivent une formation de base, d'alphabétisation, de lutte contre l'illettrisme, de Français langue étrangère (FLE), de remise à niveau ou de préparation au certificat de formation générale.

Bien que **15 %** de la population pénale -repérée à l'issue de la période en quartier arrivant- soit illettrée ou non francophone, **moins de la moitié** (45 %) de cette partie des détenus suit les formations de base en français langue étrangère ou de lutte contre l'illettrisme –pour une moyenne hebdomadaire de 6 heures de cours.

En revanche, la scolarisation concerne la quasi-totalité des mineurs (93 %) pendant les 40 semaines de l'année scolaire pour un volume moyen de 14 heures hebdomadaires (18 heures en EPM et 12 heures en quartier mineurs).

¹ Les équivalents temps plein travaillé correspondent aux effectifs pondérés par la quantité de travail des agents (un agent titulaire travaillant à temps partiel à 80 % correspond à 0,8 % ETPT). En outre, tout ETPT non consommé l'année n est perdu l'année n + 2, contrairement à la notion d'emplois budgétaires qui, une fois créés, demeuraient acquis.

² Les activités sportives représentent 85 % de cette offre.

- *L'emploi et la formation*

L'emploi et la formation ne concernent qu'une minorité de personnes détenues : le taux d'activité global s'élève en effet à **39,1 %** avec néanmoins de fortes disparités entre les maisons d'arrêt (34,7 %) et les établissements pour peine (48,4 %). 24 934 personnes détenues ont eu en moyenne mensuelle une activité rémunérée en 2011 (soit 933 de plus qu'en 2010).

Ces activités rémunérées se répartissent de la manière suivante : 33,7 % au titre du service général¹, 32,3 % au titre du travail en production géré par les entreprises privées, 15,7 % au titre du travail à l'extérieur, 5,1 % au titre du service de l'emploi pénitentiaire².

Vos co-rapporteurs sont conscients des efforts déployés par l'administration pénitentiaire pour développer l'emploi en détention –il en est ainsi des mesures incitatives prises dans le cadre du plan « Entreprendre » en faveur de la journée continue ou de facilités d'accès pour les véhicules utilitaires. Ils mesurent également le poids de la situation économique actuelle sur le taux d'emploi de la population pénale.

Toutefois ils restent persuadés que des **marges d'action** existent, encore largement inemployées.

En premier lieu, ils ont observé plusieurs freins au développement des activités rémunérées. D'abord, **l'insuffisance des locaux** y compris, si surprenant que cela puisse paraître, dans les établissements les plus récents. Tel est le cas du centre pénitentiaire du Havre dont les surfaces réservées aux ateliers constituent un goulet d'étranglement. La direction de l'administration pénitentiaire avait indiqué à vos co-rapporteurs que dans le cadre du nouveau programme immobilier projeté par le précédent Gouvernement, les surfaces d'atelier par place seraient augmentées avec pour conséquence un renchérissement du coût à la place de 15 000 euros par rapport au précédent programme (programme « 13 200 places »).

Par ailleurs, le **mode de gestion déléguée** -qui inclut notamment la prospection d'entreprises concessionnaires- **n'a pas donné les résultats escomptés**. Le partenaire privé se borne à atteindre -parfois avec difficulté- le niveau d'emploi prévu par le contrat de délégation sans aller au-delà. Les chefs d'établissement considérant qu'il s'agit là d'une compétence exclusive du partenaire privé se refusent généralement à prendre des initiatives complémentaires. Or l'« *ardente obligation* » que représente le développement du travail en détention justifierait la mobilisation de toutes les énergies.

¹ Ces personnes sont employées par l'administration pénitentiaire pour les besoins de fonctionnement des établissements dans le domaine de l'hôtellerie ou de la maintenance.

² Le service de l'emploi pénitentiaire (SEP) gère 48 ateliers implantés dans 24 établissements accueillant des personnes détenues condamnées pour de longues peines.

Selon vos co-rapporteurs, différentes pistes peuvent être explorées pour **accroître le nombre d'activités rémunérées** proposées en prison. L'expérience fructueuse d'emploi de personnes détenues à une plateforme de tri sélectif -en cours d'installation à la maison d'arrêt de Douai après avoir été initiée au centre pénitentiaire de Lille-Loos- mériterait, par exemple, d'essaimer (*recommandation n° 4*).

L'établissement hors normes de Casabianda

Au centre de détention de Casabianda, sur 150 personnes détenues au 15 mai 2012, lors de la visite de vos co-rapporteurs, 15 seulement étaient inoccupées, 42 étaient affectées au service général et 68 à un poste RIEP¹. En effet sur une surface de 1 430 hectares, l'établissement propose un panel d'activités agricoles très étendu allant de l'élevage à la culture d'immortelles.

L'établissement est devenu le premier producteur de lait et de viande porcine de Corse. Ses activités s'inscrivent en complément de celles des agriculteurs locaux.

Le salaire moyen à la régie s'établit à 800 euros par mois. Les personnes détenues travaillent au-delà de la durée légale mais en contrepartie elles sont également rémunérées lorsque pour une raison ou pour une autre elles ne peuvent être affectées à un emploi.

En outre, lors de l'examen de la loi pénitentiaire, votre rapporteur Jean-René Lecerf, avait souhaité qu'une **priorité** soit donnée dans le cadre des attributions de marchés publics, aux **productions des établissements pénitentiaires** et obtenu des engagements en ce sens du Gouvernement. Le ministère de la justice avait demandé au ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi que le droit de préférence prévu par l'article 53 IV du code des marchés publics soit étendu au service de l'emploi pénitentiaire (SEP) et aux entreprises concessionnaires des établissements pénitentiaires pour les produits ou services assurés par les personnes détenues. Par un courrier en date du 22 avril 2010, ce ministère a précisé que le SEP n'ayant pas de personnalité morale distincte de celle de l'Etat, il n'est pas soumis au code des marchés publics lorsqu'il lui fournit des prestations. En revanche, le **droit de préférence devrait être étendu aux entreprises concessionnaires des établissements pénitentiaires** sous la forme d'une modification par voie réglementaire du code des marchés publics (*recommandation n° 5*).

Enfin, la loi pénitentiaire (art. 33) a prévu l'implantation au sein des établissements pénitentiaires de **structures d'insertion par l'activité économique**. Si des discussions ont été engagées entre l'administration pénitentiaire et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, les textes d'application tardent. Or ces dispositifs sont essentiels pour permettre aux personnes détenues de s'engager dans un parcours professionnalisant afin de préparer au mieux leur sortie (*recommandation n° 6*).

¹ Régie industrielle des établissements pénitentiaires.

Les conseils départementaux de l'insertion par l'activité économique ne s'impliquent pas suffisamment dans le milieu pénitentiaire. Les SPIP, comme tel est le cas en Seine-Maritime, ne sont pas toujours représentés au sein de ces instances.

La mixité des activités

L'article 28 prévoit que « *sous réserve du bon ordre et de la sécurité des établissements et à titre dérogatoire* », des activités peuvent être organisées de façon mixte.

Les activités de travail et de formation ne sont jamais organisées de façon mixte. Des **activités scolaires** mixtes ont été organisées de manière expérimentale en 2011 dans certains établissements (Nice - cours de second cycle préparatoire au DAE avec la présence de 4 à 6 femmes au sein d'un groupe de 12) ainsi que dans les deux seuls établissements pénitentiaires pour mineurs -Quiévrechain et Meyzieu- qui accueillent encore des filles.

Certaines activités culturelles peuvent également être organisées de manière mixte. La mixité présente, cependant, de manière générale, un **caractère exceptionnel**.

L'obligation d'activité, dans le cadre de l'équilibre souhaité par le législateur, s'accompagne de quatre compléments :

- la formalisation de la relation de travail entre l'administration pénitentiaire et le détenu par un « *acte d'engagement* » ;
- la consultation des personnes détenues sur les activités qui leur sont proposées ;
- pour les personnes les plus démunies, le versement d'une aide en nature ou en numéraire ;
- la détermination d'un taux horaire fixé par décret et indexé sur le SMIC pour la rémunération du travail des personnes détenues.

2. L'acte d'engagement : une concrétisation attendue (art. 33)

Si le législateur n'est pas allé jusqu'à prévoir l'institution d'un contrat de travail en détention¹, il a toutefois prévu l'établissement d'un acte d'engagement. Cet acte signé par l'administration pénitentiaire et la personne détenue « *énonce les droits et obligations professionnels de celle-ci ainsi que ses conditions de travail et sa rémunération* ».

D'après les informations communiquées à vos co-rapporteurs, ces dispositions demeurent inappliquées en attente d'une circulaire « *en cours de finalisation* ». Les relations au travail restent régies par la décision unilatérale

¹ La majorité parlementaire avait estimé que l'application du droit commun -congrés payés, rémunération au moins égale au SMIC, indemnisation en cas de rupture du contrat- dissuaderait les entreprises privées d'employer des personnes détenues.

de « classement »¹ du détenu, formalisée dans un support d'engagement, prise par la commission pluridisciplinaire unique. Lors de son audition par vos deux commissions réunies, M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté, a observé que certaines activités pouvaient être ajoutées ou retranchées à celles figurant dans ce support sans que les personnes détenues aient vraiment les moyens de s'y opposer.

3. La consultation des personnes détenues sur les activités qui leur sont proposées : un processus balbutiant (art. 30)

La culture pénitentiaire demeure rétive à la consultation des personnes détenues. Au sein de l'Union européenne de nombreux pays se sont montrés beaucoup plus audacieux avec la création d'un comité de détenus chargé des questions relatives à la vie en détention (Allemagne, Angleterre, Belgique, Finlande, Pays-Bas, Suède). Les dispositions pourtant prudentes de la loi pénitentiaire n'ont reçu qu'une application limitée. A titre d'exemple, au centre pénitentiaire d'Avignon-le-Pontet, la consultation des personnes détenues sur les souhaits de programmation de l'atelier vidéo devrait être étendue aux autres activités socio-culturelles sous la forme d'envoi de questionnaires de consultation aux personnes détenues.

L'administration pénitentiaire s'était pourtant initialement montrée plus ambitieuse en confiant à une magistrate, Mme Cécile Brunet-Ludet, le soin d'abord d'esquisser des pistes de travail pour la mise en œuvre d'un droit d'expression collective des personnes détenues et ensuite d'accompagner une expérimentation dans sept établissements pilotes. Selon les témoignages recueillis par vos co-rapporteurs, l'expérience s'est révélée fructueuse dans plusieurs des sites concernés, notamment le centre de détention de Rennes. Il est regrettable que le rapport élaboré à l'issue de ce travail n'ait fait l'objet d'aucune diffusion. Ce document permettrait en effet de mieux déterminer dans quelles conditions il est possible d'élargir, comme vos co-rapporteurs le souhaitent, dans une perspective de responsabilisation des personnes détenues et d'apaisement des tensions, le champ de la consultation aux aspects quotidiens de la détention (*recommandation n° 7*).

4. L'aide en nature ou en numéraire : une dépense très limitée (art. 31)

La loi pénitentiaire a prévu que les personnes détenues les plus démunies pourraient recevoir dans des conditions fixées par voie réglementaire une aide en nature. A l'initiative du Sénat, sur proposition de votre commission des lois, cette aide peut aussi être versée en numéraire.

¹ C'est-à-dire son affectation à un poste donné.

Le nouvel article D. 347-1¹ du code de procédure pénale réserve cette aide aux personnes détenues dont la situation pécuniaire présente trois caractéristiques cumulatives : la part disponible du compte nominatif pendant le mois précédant le mois courant inférieure à 50 euros ; la part disponible du compte nominatif pendant le mois courant inférieure à 50 euros ; le montant des dépenses cumulées dans le mois courant inférieur à 50 euros. Le décret précise deux points qui peuvent faire l'objet d'un débat :

- il est tenu compte des aides attribuées à la personne détenue par toute personne physique ou morale de droit public ou privé autorisée à le faire. Selon vos co-rapporteurs, l'aide versée par l'Etat relève de ses missions régaliennes et ne doit pas présenter un caractère subsidiaire par rapport aux aides apportées par des associations comme le Secours catholique ou la Croix Rouge ;

- l'aide est fournie « *prioritairement en nature* » (remise de vêtements et d'un nécessaire de correspondance, renouvellement de la trousse de toilette).

Selon vos co-rapporteurs, il n'y a pas lieu de privilégier l'aide en nature plutôt que l'aide en numéraire. Le Parlement aurait d'ailleurs précisé le contenu d'une telle aide, sous la forme d'un revenu minimal carcéral, s'il n'en avait été empêché par l'article 40 de la Constitution. L'instauration d'un tel revenu aurait eu pour corollaire bénéfique l'entrée des services sociaux départementaux en milieu carcéral. Vos co-rapporteurs estiment que le principe d'un revenu minimal carcéral conserve toute son actualité (*recommandation n° 8*). Son coût pour les finances publiques serait modique.

Lors du travail préparatoire sur la loi pénitentiaire, M. Martin Hirsch, alors haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, avait évalué à 8 millions d'euros (sur un total de 10 milliards...) l'extension du revenu de solidarité active (RSA) aux personnes détenues. Aujourd'hui, sur la base de l'article D. 347-1, 30 577 personnes ont bénéficié d'une aide mensuelle de 20 euros sur une période comprise entre septembre 2011 et janvier 2012, soit une dépense de **3 millions d'euros**. Le nombre des bénéficiaires est un indicateur préoccupant de la précarité d'une part importante de la population sous écrou.

5. La rémunération du travail : des difficultés pratiques de mise en œuvre

A l'initiative de la commission des affaires sociales, le Sénat a introduit dans la loi pénitentiaire le principe selon lequel la rémunération du travail des personnes détenues ne peut être inférieure à un taux horaire fixé par décret et indexé sur le salaire minimum de croissance.

¹ Article 26 du décret n° 2010-1635 du 23 décembre 2010 portant application de la loi pénitentiaire et modifiant le code de procédure pénale.

Aux termes du nouvel article D. 432-1 du code de procédure pénale¹, ce taux horaire minimum se décline de la manière suivante :

- 45 % du SMIC pour les activités de production ;
- 33 % du SMIC pour le service général, classe I (poste d'ouvrier qualifié) ;
- 25 % du SMIC pour le service général, classe II (poste d'appui aux professionnels qualifiés) ;
- 20 % du SMIC pour le service général, classe III (postes constitués de tâches simples ne requérant pas de connaissances professionnelles particulières)².

La mise en œuvre d'une rémunération fondée sur un taux horaire au lieu d'une rémunération à la pièce rencontre de vives résistances. Plusieurs des chefs d'établissement rencontrés par vos co-rapporteurs craignent que la généralisation du dispositif ne conduise à évincer des postes de travail les personnes détenues les plus fragiles afin de répondre aux objectifs de rentabilité des entreprises concessionnaires. La direction de l'administration pénitentiaire a indiqué que le dispositif législatif serait d'abord mis en œuvre de manière « *expérimentale* » dans un nombre limité d'établissements afin d'en mesurer les conséquences.

Vos co-rapporteurs ne sous-estiment pas les difficultés liées à une rémunération horaire. Ils considèrent cependant qu'elles pourraient être surmontées, s'agissant des personnes détenues les plus vulnérables, par la combinaison d'un salaire horaire minimal et du revenu minimum carcéral préconisé plus haut (*recommandation n° 9*).

En outre, dès lors que la loi a prévu une rémunération à un taux horaire, il est souhaitable que l'acte d'engagement mentionne le nombre d'heures travaillées. Or tel n'est pas toujours le cas, comme l'a relevé M. Nicolas Ferran, responsable de l'action juridique de l'Observatoire international des prisons, lors de ses échanges avec vos co-rapporteurs. Cette lacune rend difficile la contestation, par les détenus, de leur rémunération.

¹ Inséré dans le code de procédure pénale par l'article 36 (IV, 3°) du décret n° 2010-1635 du 23 décembre 2010 portant application de la loi pénitentiaire et modifiant le code de procédure pénale.

² La répartition des emplois entre les différentes classes du service général a été précisé par l'arrêté du 23 février 2011.

C. VIE FAMILIALE ET RELATIONS AVEC L'EXTÉRIEUR : LES PREMIERS EFFETS POSITIFS DE LA LOI FRAGILISÉS PAR LES CHOIX D'IMPLANTATION DES NOUVEAUX ÉTABLISSEMENTS

Le maintien des relations familiales et, de manière plus générale, des liens avec l'extérieur, est un facteur déterminant de réinsertion pour les personnes détenues. La loi pénitentiaire y a apporté une attention particulière sous plusieurs formes.

1. L'augmentation du nombre de permis de visite (art. 35)

La loi a prévu que les prévenus peuvent recevoir la visite de leur famille ou d'autres personnes au moins trois fois par semaine et les condamnés au moins une fois. Si l'autorité judiciaire est compétente pour délivrer les permis de visite pour les prévenus, l'administration pénitentiaire exerce cette responsabilité à l'égard des condamnés : elle ne peut refuser de délivrer à un membre de la famille un permis, suspendre ou retirer ce permis que pour des motifs « *liés au maintien du bon ordre et de la sécurité ou à la prévention des infractions* ». S'agissant des personnes autres que les membres de la famille, le permis peut également être refusé, suspendu ou retiré s'il apparaît que les « *visites font obstacle à la réinsertion du condamné* ». Dans tous les cas, le refus de permis de visite doit être motivé.

La circulaire du 2 février 2012 relative au maintien des liens extérieurs des personnes détenues par les visites et l'envoi ou la réception d'objets impose aux chefs d'établissement de délivrer les permis de visite à la famille dans un délai maximum de dix jours. Le rythme des parloirs fixé par la loi pénitentiaire constitue un minimum. Dans plusieurs établissements, le régime des personnes condamnées est aligné sur celui des personnes prévenues lorsque les infrastructures le permettent (trois parloirs hebdomadaires).

La loi pénitentiaire a eu un **effet positif** sur le nombre de permis de visite puisque la proportion de personnes détenues ayant eu au moins un rendez-vous parloir par mois est passée, selon les statistiques communiquées par l'administration pénitentiaire, de 34 % en janvier 2010 à 54 % en décembre 2011.

L'attention de vos co-rapporteurs a été attirée sur la nécessité d'informer les familles dans des délais suffisants lorsque le parloir ne peut avoir lieu pour des raisons diverses (transfert de la personne détenue vers un autre établissement, hospitalisation etc.) afin de leur éviter un déplacement inutile et parfois coûteux. Seule une circulaire du 12 mars 1981 pose le principe de cette information. Cette base juridique devrait sans doute être confortée.

Cependant, la **surpopulation pénale** dans les maisons d'arrêt conduit, comme vos co-rapporteurs en ont eu plusieurs témoignages, à réduire le

nombre de parloirs. De même, elle limite les possibilités de transferts pour rapprochement familial.

Par ailleurs le **choix d'implanter les nouveaux établissements du programme « 13 200 places » à la périphérie souvent lointaine des centres urbains complique beaucoup l'organisation des visites et en alourdit le coût pour les familles**. Cette situation est particulièrement préoccupante pour les établissements pénitentiaires pour mineurs dont certains comme celui de Porcheville, près de Rouen, sont très difficiles d'accès en transports en commun. Vos co-rapporteurs suggèrent que les familles puissent bénéficier, sous condition de ressource, d'un **remboursement forfaitaire des dépenses de transport engagées** pour visiter une personne incarcérée dans une prison éloignée.

2. Une mobilisation de moyens autour de l'extension des unités de vie familiale et des parloirs familiaux (art. 36)

A l'initiative de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et des membres du groupe CRC, la loi pénitentiaire a apporté une consécration législative aux unités de vie familiale et aux parloirs familiaux tout en élargissant le champ des bénéficiaires à toutes les personnes détenues et pas seulement aux condamnés. L'article 36 prévoit également que toute personne détenue peut bénéficier « *d'au moins une visite trimestrielle* » dans une unité de vie familiale ou un parloir familial dont la durée est fixée en tenant compte de l'éloignement du visiteur.

Afin de répondre aux objectifs du législateur, l'ensemble du parc pénitentiaire doit être équipé d'unités de vie familiale (appartements de type F2 ou F3) ou de parloirs familiaux (« salons » d'une vingtaine de mètres carrés). Selon les informations communiquées à vos co-rapporteurs par l'administration pénitentiaire un projet en ce sens est en cours d'étude. Au 1^{er} janvier 2012, il existe 60 unités de vie familiale réparties sur 19 établissements -contre 31 unités de vie familiale situées dans 11 établissements au 1^{er} janvier 2009- et 33 parloirs familiaux répartis sur 9 établissements (les maisons centrales dans leur ensemble en sont dotées). Le programme envisagé vise à équiper les établissements en trois étapes : les établissements pour peine encore non équipés (2012-2014), les maisons d'arrêt d'une capacité supérieure à 150 personnes détenues (2013-2015), les autres maisons d'arrêt (2014-2016). L'objectif est de permettre, pour les parloirs familiaux, trois jours d'ouverture par semaine (samedi, dimanche et mercredi) et une demi-journée à chaque parloir et, pour les unités de vie familiale, une ouverture six jours par semaine et une journée à chaque visite. Ce dernier objectif doit être considéré comme un minimum puisque d'ores et déjà des familles peuvent être reçues jusqu'à trois jours consécutifs dans une UVF.

La réalisation des unités de vie familiale et parloirs familiaux sur le parc existant représentera un coût de **95 millions d'euros** et supposerait la création de **209 ETP**.

Mme Jeannette Favre, présidente de l'Union nationale des fédérations régionales des maisons d'accueil, a souligné l'avancée que représentait la possibilité de conclure un pacte civil de solidarité en milieu pénitentiaire grâce au déplacement d'un greffier du tribunal de grande instance.

3. L'accompagnement social des mères détenues (art. 38)

La loi pénitentiaire a prévu la généralisation de conventions entre les établissements pénitentiaires et les départements afin de définir l'accompagnement social proposé aux mères détenues avec leur enfant. La prise en charge de l'enfant doit en principe être assurée selon les conditions de droit commun par les services extérieurs (protection maternelle et infantile, aide sociale à l'enfance, secteur de psychiatrie infanto-juvénile).

Si aucune donnée d'ensemble n'est aujourd'hui disponible, les informations ponctuelles recueillies par vos co-rapporteurs laissent à penser que cette disposition est encore peu appliquée.

Vos co-rapporteurs se félicitent que le décret n° 2010-1635 du 23 décembre 2010 ait porté de 6 à 12 mois la durée pendant laquelle l'enfant âgé de 18 mois¹ peut être admis à séjourner pour de courtes périodes auprès de sa mère (art. D. 401 du code de procédure pénale). La loi pénitentiaire n'avait pas envisagé cette extension. Comme l'a relevé Mme Martine Herzog-Evans, « *au total un enfant pourrait rester jusqu'à ses deux ans, puis séjourner de temps à autre jusqu'à ses trois ans. Voilà qui nous rapproche des pays les plus protecteurs des enfants* »².

4. Un meilleur accès au téléphone (art. 39)

La loi pénitentiaire n'a pas seulement consacré le droit pour les condamnés de téléphoner aux membres de sa famille, elle en a élargi le bénéfice, sous réserve de l'accord de l'autorité judiciaire, aux prévenus.

Selon les données communiquées par l'administration pénitentiaire, au 1^{er} janvier 2011, 61 maisons d'arrêt ou quartiers de maisons d'arrêt (5 600 détenus en moyenne) étaient équipés de points phones. Depuis lors 56 sites supplémentaires ont été équipés (83 % des prévenus). 26 établissements restent à équiper.

¹ Jusqu'à ses 18 mois, l'enfant peut rester auprès de sa mère. Ce délai peut être encore repoussé de 6 mois.

² Martine Herzog-Evans, *Contre-plongée rapide sur les décrets d'application de la partie pénitentiaire de la loi du même nom*, AJ pénal, avril 2011.

Malgré l'effort engagé, l'équipement se réduit souvent à l'installation d'un ou de plusieurs appareils dans les coursives ou les cours de promenade. Seule une cabine permettrait de préserver l'intimité des échanges et de garantir notamment le droit des détenus de correspondre librement avec leur avocat (art. 24).

5. Une liberté de correspondance difficilement évaluable (art. 40)

La loi pénitentiaire a posé le principe de la liberté de correspondance -sous réserve de l'accord de l'autorité judiciaire pour les prévenus- des personnes condamnées avec les personnes de leur choix. Ce courrier ne peut être contrôlé et retenu que lorsque, selon la formule traditionnelle, cette correspondance paraît « *compromettre gravement (...) le maintien du bon ordre et la sécurité* » ou la réinsertion de la personne détenue. Cette disposition ne s'applique pas toutefois à l'égard des correspondances échangées avec l'avocat, les autorités administratives et judiciaires et les aumôniers agréés auprès de l'établissement.

Le nouvel article R. 57-8-19 du code de procédure pénale a apporté une garantie qui ne figurait pas dans le droit antérieur en précisant que la décision de retenir une correspondance écrite tant reçue qu'expédiée doit être **notifiée** dans un délai de trois jours.

L'administration pénitentiaire ne tient pas l'état des correspondances retenues ce qui interdit de mesurer l'effet de la loi pénitentiaire dans ce domaine.

Les représentants des avocats rencontrés par vos co-rapporteurs ont noté que malgré la protection du secret de la correspondance entre la personne détenue et son défenseur, des courriers sont encore transmis par l'administration pénitentiaire avec la mention « *ouvert par erreur* ».

D. LA SÉCURITÉ DES PERSONNES ENCORE MAL ASSURÉE EN PARTICULIER DANS DES ÉTABLISSEMENTS SURDIMENSIONNÉS

La volonté de mieux garantir la sécurité des personnes dans des lieux trop souvent dominés par le pur rapport de forces inspire plusieurs des articles de la loi pénitentiaire.

La loi pénitentiaire fixe pour obligation à l'administration pénitentiaire d' « *assurer à chaque personne détenue une protection effective de son intégrité physique en tous lieux collectifs ou individuels* » (art. 44).

Les faits de violences entre personnes détenues n'ont toutefois cessé de croître : 7 590 en 2009, 7 825 en 2010, 8 365 en 2011.

A partir des comptes rendus d'évènements transmis par les directions interrégionales de l'administration pénitentiaire, le nombre d'agressions dont sont victimes les personnels progresse légèrement -775 en 2011, 764 en 2010.

Rapportés à l'effectif de la population carcérale, ces chiffres font apparaître une certaine stabilité (1,22 % en 2011 contre 1,24 % en 2010 et 1,18 % en 2009¹).

1. La nécessité de conforter la confidentialité des documents personnels (art 42)

La loi pénitentiaire a reconnu à la personne détenue le droit à la confidentialité des documents personnels. Toutefois, la faculté de remettre ces documents au greffe de l'établissement, destinée à garantir la confidentialité, est appliquée de manière très inégale selon les établissements -certains greffes excipant de difficultés ou complications matérielles pour recueillir les documents concernés. A la maison d'arrêt de Lyon Corbas, comme l'a indiqué M. Jean-Olivier Viout, procureur général près la cour d'appel de Lyon, le greffe ne dispose pas de casiers pour assurer l'application de cette mesure. Il est indispensable d'assurer une mise en œuvre homogène de cette disposition qui participe de la sécurité de la personne détenue. Une circulaire du ministère de la justice² du 9 juin 2011 va dans ce sens.

La remise de documents au greffe ne doit pas avoir, par ailleurs, pour effet d'en rendre en pratique la communication difficile aux personnes détenues -qui doivent en particulier pouvoir être éclairées quand elles le souhaitent sur le contenu des décisions judiciaires les concernant.

2. L'absence, à ce jour, de mise en cause de la responsabilité sans faute de l'Etat

Le législateur avait instauré un système de responsabilité sans faute de l'Etat en cas de décès d'une personne détenue causé par des violences commises au sein d'un établissement pénitentiaire par une autre personne détenue. L'administration pénitentiaire a indiqué à vos co-rapporteurs que depuis l'entrée en vigueur de la loi pénitentiaire un dossier pour réparation d'un préjudice était en cours de traitement.

Comme le préconise M. Pierre-Victor Tournier, directeur de recherches au CNRS, il serait souhaitable d'établir des **critères qualitatifs de la sécurité des établissements**. Il paraît indispensable dans cette perspective de mieux mesurer la nature des infractions commises en prison, l'information dont dispose l'administration pénitentiaire sur ces incidents, le rôle joué par le parquet et l'effet des réponses actuellement apportées.

D'une manière générale, vos co-rapporteurs observent, à l'instar de M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté, que les nouveaux établissements (de 700 à 800 places en moyenne chacun) du « programme 13 200 places » sont apparus **surdimensionnés**. Les modes de surveillance, fondés pour l'essentiel sur les moyens électroniques, ont éloigné

¹ Le taux d'agressivité des mineurs reste très élevé depuis l'ouverture des établissements pour mineurs : 22,58 % en 2011 (20,66 % en 2010).

² Circulaire NOM JUSK 114 0031 C.

le détenu du surveillant. Les surveillants ont tendance à délaissé les étages pour se tenir au rez-de-chaussée. Le sentiment de sécurité ne s'est pas renforcé. Au contraire. Des mouvements concertés de demande de mise en congé maladie traduisent, dans quelques établissements, un malaise indéniable.

Personnels comme personnes détenues expriment parfois un regret paradoxal pour les établissements souvent vétustes auxquels les nouvelles prisons ont succédé.

Selon de nombreux témoignages recueillis par vos co-rapporteurs, la **capacité maximale d'un établissement pénitentiaire ne devrait pas dépasser 500 places**

3. L'accompagnement des proches en cas de suicide : les apports des mesures d'application

La loi pénitentiaire avait également précisé les mesures que doit prendre l'administration pénitentiaire pour accompagner les familles lorsqu'une personne détenue s'est suicidée : information sur les circonstances dans lesquelles est intervenu le décès, facilitation des démarches à engager.

Aux termes de l'article D. 427 du code de procédure pénale dans la rédaction issue du décret n° 2010-1635 du 23 décembre 2010, il revient au chef d'établissement de prendre le premier contact avec l'entourage de la personne détenue. La « *personne à prévenir* » désignée dans le dossier de la personne détenue est informée par téléphone, le plus rapidement possible, y compris la nuit, dès que le corps a été pris en charge par les pompes funèbres pour être transporté vers un institut médico-légal. L'avocat peut constituer un relais lorsque la famille ou les proches sont difficiles à joindre. En cas d'impossibilité répétée de contacter la personne, le chef d'établissement sollicite en dernier recours les forces de l'ordre afin que soit demandé à l'intéressé de se mettre en rapport avec l'établissement.

Une rencontre à l'établissement est systématiquement proposée à la famille afin de répondre, par la voix du chef d'établissement, assisté le cas échéant d'un conseiller d'insertion et de probation référent et d'un membre du corps d'encadrement, aux interrogations de la famille sur la vie quotidienne de la personne décédée, son comportement ou ses activités. Une visite du lieu de passage à l'acte est également systématiquement proposée, sauf impossibilité liée aux besoins de l'enquête -après consultation du magistrat. Les affaires de la personne détenue (paquetage et pécule) sont remises à sa famille conformément aux dispositions de l'article D. 341 du code de procédure pénale -qui n'a pas été modifié à la suite de la loi pénitentiaire.

Le **nombre des suicides en prison demeure extrêmement préoccupant** -109 suicides en 2010 contre 93 en 2007- et les différentes dispositions prises par l'administration pénitentiaire n'ont pas démontré leur efficacité pour endiguer ce phénomène.

E. LA SANTÉ : UN VOLET À COMPLÉTER

Le projet de loi initial du Gouvernement ne comportait presque aucune disposition consacrée à la santé. Ce volet a été heureusement enrichi à l'initiative de notre ancien collègue M. Nicolas About, rapporteur au nom de la commission des affaires sociales du Sénat. De même, un amendement présenté par Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC a permis de rapprocher la prise en charge médicale de la personne détenue des principes de droit commun.

Une appréciation plus générale des articles de la loi pénitentiaire consacrés à la santé conduit à formuler une double observation. En premier lieu, l'application de ces dispositions dépend pour une large part de la qualité des **relations nouées entre les personnels de santé et les personnels pénitentiaires**. Sur ce chapitre, la situation peut beaucoup varier d'un établissement à l'autre principalement en fonction des personnalités et de leurs tempéraments. M. Cyril Canetti, représentant l'association des secteurs de psychiatrie en milieu pénitentiaire, a observé lors de sa rencontre avec vos co-rapporteurs, que l'information circulait de manière satisfaisante lorsque la confiance est établie entre les différents partenaires.

Les médecins sont majoritairement hostiles à leur participation à la commission pluridisciplinaire unique, instituée par le décret n° 2010-1635 du 23 décembre 2010, chargée de définir le parcours d'exécution de la peine du détenu.

Les administrations centrales ont-elles-mêmes rencontré des difficultés pour s'accorder. Néanmoins, un plan d'actions stratégiques (Politiques de santé pour les personnes placées sous main de justice 2010-2014), cosigné par le ministère en charge de la santé et le ministère de la justice, détermine désormais cependant les méthodes d'intervention destinées notamment à mettre en œuvre la loi pénitentiaire.

En second lieu, la prise en charge des **personnes atteintes de troubles psychiatriques** n'a pas été traitée par la loi pénitentiaire. Selon les travaux de la mission sénatoriale commune à la commission des lois et à la commission des affaires sociales de mai 2010¹, la proportion des personnes atteintes de troubles mentaux les plus graves -schizophrénie ou autres formes de psychose- pour lesquelles la peine n'a guère de sens, pourrait être estimé à 10 % de la population pénale. Ce sujet difficile auquel le Sénat a cherché à apporter une première réponse sous la forme d'une proposition de loi adoptée

¹ « Prison et troubles mentaux : comment remédier aux dérives du système français », rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales et de la commission des lois par le groupe de travail sur la prise en charge des personnes atteintes de troubles mentaux ayant commis des infractions, par M. Gilbert Barbier, Mme Christiane Demontès, MM. Jean-René Lecerf et Jean-Pierre Michel, n° 434, 2009-2010, Sénat. <http://www.senat.fr/notice-rapport/2009/r09-434-notice.html>

à la quasi-unanimité de notre assemblée¹, justifierait une réforme d'ampleur du système de prise en charge des personnes détenues souffrant de troubles psychiatriques graves (*recommandation n° 10*). Une attention particulière doit également porter sur le suivi encore insuffisant des **addictions** (drogue et alcool) qu'entretiennent en détention de multiples trafics.

1. L'inégal accès aux soins d'urgence (art. 46)

Le législateur a souhaité garantir aux personnes détenues un accès aux soins d'urgence dans des conditions équivalentes à celles dont bénéficie l'ensemble de la population. A cet effet, il a prévu la signature de protocoles entre le directeur général de l'agence régionale de santé, le directeur interrégional des services pénitentiaires, le chef de l'établissement pénitentiaire et le directeur de l'établissement de santé concerné. Selon les informations communiquées à vos co-rapporteurs par l'administration pénitentiaire, **72 % des protocoles avaient été mis à jour à la fin de l'année 2011**. Cependant, la prise en charge effective des urgences en milieu carcéral assurée par le « centre 15 » du centre hospitalier demeure disparate en raison, notamment, de l'éloignement géographique de certaines structures pénitentiaires.

L'accès aux soins, quels qu'ils soient, souffrent de **fortes inégalités d'une région à l'autre**. Ainsi le taux de médecins généralistes (en ETP) pour 1000 détenus varie de 1 à 4 (de 1,25 en Martinique à 4,66 en Franche-Comté) et celui des psychiatres de 1 à 7 (de 0,66 en Corse à 4,61 en Guadeloupe). L'implantation des établissements pénitentiaires loin des centres urbains ne peut qu'aggraver cette situation.

2. La mise en œuvre difficile en pratique de la possibilité pour une personne se trouvant en situation de handicap de désigner un aidant de son choix (art. 50)

Lorsqu'une personne détenue ne peut plus accomplir les actes essentiels ou ordinaires de la vie quotidienne (toilette, habillage, alimentation, entretien de l'espace de vie), elle peut bénéficier, en complément de la prise en charge médicale, de l'intervention de services extérieurs de maintien à domicile ou d'une tierce personne. Ces prestations sont accessibles dans les conditions de droit commun sur la base de conventions liant le SPIP, l'établissement pénitentiaire, le conseil général et une association d'aide à domicile. Selon l'administration pénitentiaire, l'intervention d'associations spécialisées demeure difficile en raison de leur **réticence à intervenir auprès**

¹ Proposition de loi n° 649 (2009-2010), présentée par M. Jean-René Lecerf et plusieurs de ses collègues, relative à l'atténuation de la responsabilité pénale applicable aux personnes atteintes d'un trouble mental ayant altéré leur discernement. Cette proposition de loi est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl09-649.html>.

d'un public sous main de justice et de l'implication insuffisante des conseils généraux.

Beaucoup reste à faire pour prendre en compte la situation des personnes âgées ou très malades en détention (*voir infra les développements consacrés à cette question dans la partie sur les aménagements de peine*).

III. LES CONDITIONS DE DÉTENTION

A. LA SURVEILLANCE : UN NOUVEL ÉQUILIBRE DIFFICILE À INSTAURER

1. Les fouilles : une mise en œuvre très problématique

La mise en œuvre des dispositions relatives aux fouilles représente un sujet de crispation majeur avec les personnels de surveillance.

Le législateur, s'inspirant de la jurisprudence du Conseil d'Etat¹, a entendu encadrer cette pratique sur le fondement des principes de nécessité d'adaptation au motif poursuivi et de proportionnalité.

Ainsi les fouilles doivent être **justifiées** par la présomption d'une infraction ou par les risques que le comportement des personnes détenues fait courir à la sécurité des personnes et au maintien du bon ordre dans l'établissement.

D'autre part, leur nature et leur fréquence doivent être strictement **adaptées** à ces nécessités et à la personnalité des personnes détenues.

Enfin, au regard du principe de **proportionnalité**, la loi précise que les fouilles intégrales ne sont possibles que si les fouilles par palpation ou l'utilisation des moyens de détection électronique sont insuffisantes. En outre, les investigations corporelles internes sont proscrites, « *sauf impératif spécialement motivé* », elles ne peuvent être alors réalisées que par un médecin exerçant en dehors de l'établissement pénitentiaire et requis à cet effet par l'autorité judiciaire.

Les articles R. 57-7-79 à R. 57-7-82 du code de procédure pénale issus du décret n° 2010-1634 du 23 décembre 2010, interprètent *a minima* les prescriptions de la loi pénitentiaire. Ils énoncent la nécessité d'adapter la nature de la fouille et sa fréquence, au profil de la personne détenue mais aussi aux « *circonstances de la vie en détention et de la spécificité de l'établissement* ». (*art. R. 57-7-79*).

Sans doute la circulaire d'application du 14 avril 2011 proscrit-elle tout contact physique entre la personne détenue et l'agent au cours de la fouille intégrale. En outre, il n'est plus demandé à la personne détenue de se pencher et de tousser. De plus, toute mesure de fouille doit être mise en œuvre

¹ Conseil d'Etat, 14 novembre 2008, EP Shennawy.

sur décision motivée du chef d'établissement –qui ne peut déléguer sa signature qu'à son adjoint, à un directeur des services pénitentiaires ou à un membre du corps de commandement placé sous son autorité.

Néanmoins, le décret et la circulaire d'application ont, pour l'essentiel, permis aux établissements de maintenir leurs pratiques antérieures. Comme l'a observé M. Jean-Marie Delarue lors de son audition par votre commission des lois et votre commission pour le contrôle de l'application des lois, il semble que, à la faveur des textes réglementaires, le recours aux fouilles se justifie non seulement au regard de la personnalité des personnes détenues mais aussi de situations considérées comme « *risquées par nature* ».

Une avancée doit être relevée : aucun exemple de fouille corporelle interne n'a été rapporté depuis l'entrée en vigueur de la loi pénitentiaire. En revanche, les fouilles intégrales demeurent largement pratiquées, malgré les dispositions législatives, à l'occasion des parloirs familles, mais aussi, de manière moins répandue, lorsqu'il s'agit d'une rencontre avec l'avocat. De même, vos co-rapporteurs ont constaté que cette pratique demeurait très répandue lorsque la personne détenue faisait l'objet d'un transfèrement alors même que, dans cette hypothèse, elle est aussi soumise à une fouille de la part du service de sécurité-police ou gendarmerie chargé de l'escorte.

Le maintien quasi-systématique des fouilles intégrales se justifie pour l'administration pénitentiaire par deux motifs :

- il contribue à éviter l'intrusion d'objets dangereux au sein des établissements. Selon les données communiquées par l'administration pénitentiaire, les mesures de fouilles intégrales réalisées sur les personnes détenues ont permis la découverte de plus de 10 000 objets ou substances interdites en détention en 2011 (8 000 en 2010). Près de la moitié de ces objets ont été trouvés lors des fouilles intégrales réalisées à l'issue des parloirs familles. Certains de ces objets –détournés de leur nature pour en faire des armes par destination, par exemple des lames de rasoir ou des morceaux de verre- ne peuvent être détectés par les portiques de masse métalliques utilisés en détention ;

- par ailleurs, le choix d'effectuer les fouilles intégrales sur l'ensemble des personnes détenues à l'issue du parloir, y compris celles ne présentant pas un comportement laissant penser qu'elles ont commis une infraction ou dont le comportement fait courir un risque à la sécurité des personnes et au maintien du bon ordre dans l'établissement, s'explique aussi, selon l'administration pénitentiaire, par la nécessité de protéger les personnes détenues les plus fragiles, soumises à des pressions de la part d'autres personnes détenues aux profils plus dangereux afin qu'elles servent de « mules », selon le jargon en cours dans les prisons.

Saisie par certaines personnes détenues et par l'Observatoire international des prisons du caractère systématique des fouilles, la juridiction administrative a enjoint dans plusieurs décisions l'administration pénitentiaire de cesser ces pratiques. Ainsi, le tribunal administratif de Lyon s'est prononcé

en référé en rappelant que *« si les nécessités de l'ordre public et les contraintes du service public pénitentiaire peuvent légitimer l'application à un détenu d'un régime de fouilles corporelles intégrales répétées, c'est à la double condition, d'une part, que le recours à ces fouilles intégrales soit justifié, notamment par l'existence de suspicions fondées sur le comportement du détenu, ses agissements antérieurs ou les circonstances de ses contacts avec des tiers et, d'autre part, qu'elles se déroulent dans des conditions et selon des modalités strictement et exclusivement adaptées à ces nécessités et ces contraintes ; qu'il appartient ainsi à l'administration de justifier de la nécessité de ces opérations de fouille et de la proportionnalité des modalités retenues »*¹.

Cependant, ces décisions n'ont qu'une portée individuelle. En outre, la jurisprudence admet que l'établissement pénitentiaire établisse de manière spécifique que sa situation justifie *« pour tous les détenus sans distinction, une fouille corporelle intégrale répétée à la sortie de chaque parloir autorisé »*. Aussi, les chefs d'établissement se mettent-ils en conformité avec ces arrêts en prenant des notes de service reconduites de manière périodique (tous les trimestres généralement) autorisant les fouilles systématiques sur la base d'objets découverts à l'occasion de fouilles pratiquées à l'issue des parloirs.

Néanmoins, cette position dictée par les circonstances n'est pas satisfaisante. L'administration pénitentiaire l'admet d'ailleurs elle-même et souhaiterait que la loi pénitentiaire puisse être modifiée afin d'autoriser le recours aux fouilles intégrales dès lors que les personnes détenues auraient un contact avec l'extérieur.

Vos co-rapporteurs ne sauraient accepter un tel retour en arrière. Ils sont pleinement conscients des préoccupations touchant à la sécurité de l'établissement et des personnes exprimées par les personnels de surveillance. Ils souhaitent cependant que la volonté du législateur, fidèle d'ailleurs à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg et du Conseil d'Etat, soit respectée : le recours aux fouilles intégrales que la loi n'a naturellement jamais entendu écarter doit répondre aux principes de nécessité et de proportionnalité –elles ne peuvent revêtir le caractère systématique que présentent les pratiques actuelles.

La conciliation des principes de sécurité et de respect de la dignité de la personne passe par le recours aux portiques à ondes millimétriques permettant de visualiser les contenus du corps et de repérer la présence à la fois de substances illicites ou d'objets dangereux sans que la personne détenue ait besoin de se dévêtir. L'administration pénitentiaire pourrait s'engager dans cette voie : un portique de ce type est déjà installé à la maison centrale de Lannemezan. Selon les informations communiquées par la direction de l'administration pénitentiaire, au sein des établissements accueillant les personnes détenues présentant une dangerosité pénitentiaire forte, *« il apparaît nécessaire de doter d'au moins deux portiques les établissements dont la*

¹ TA Lyon, M. Jean-Pierre Borys, 8 février 2012.

capacité d'accueil théorique est supérieure à 800 personnes détenues ». Au total, l'administration pénitentiaire devrait acquérir une soixantaine de portiques soit une charge financière de 9 millions d'euros. Si le coût de cet équipement est élevé, l'investissement est pleinement justifié au regard des enjeux qu'il représente tant vis-à-vis des personnels que des personnes détenues (*recommandation n° 11*).

Si la mise en place de ces dispositifs techniques représenterait une réelle avancée, elle ne saurait à elle seule régler toutes les difficultés. Comme l'avait observé M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté, les fouilles continueront de s'imposer sans considération de la personnalité des détenus tant que l'administration pénitentiaire sera impuissante à empêcher les rapports de forces entre co-détenus.

Par ailleurs, il convient de rappeler que malgré les fouilles de nombreux objets pénètrent à l'intérieur des prisons. La focalisation sur les parloirs ne doit pas conduire à occulter à cet égard le phénomène très préoccupant d'objets illicites projetés de l'extérieur dans l'enceinte pénitentiaire. Ainsi au cours du week-end précédant la visite de vos co-rapporteurs au centre pénitentiaire d'Avignon, 110 colis introduits de cette façon avaient pu être retrouvés par les surveillants. Près d'un tiers des prisons, principalement des maisons d'arrêt, sont confrontées fréquemment à cette situation. Les projections portent pour moitié sur des téléphones portables, pour moitié sur des substances addictives (drogues, boissons alcoolisées), beaucoup plus rarement sur des armes même si quelques cas ont été répertoriés.

Il est indispensable de mieux prendre en compte ce risque dans la conception des nouvelles prisons (glacis, filins de protection) et d'apporter les aménagements nécessaires aux structures existantes les plus concernées par le phénomène. L'attention accordée à la lutte contre les projections devrait contribuer à répondre aux inquiétudes, légitimes, des personnels quant à la sécurité des établissements (*recommandation n° 12*).

2. L'installation de caméras de surveillance (art. 58)

La loi pénitentiaire a prévu l'installation –obligatoire pour les établissements ouverts après l'entrée en vigueur de la loi, facultative pour les autres- de caméras de surveillance dans les espaces collectifs présentant un risque d'atteinte à l'intégrité des personnes.

Selon les informations communiquées par la direction de l'administration pénitentiaire, les caméras placées à l'intérieur des prisons peuvent enregistrer des images dans les lieux suivants à l'exclusion de tout autre :

- zones d'accès et de stationnement des véhicules ;
- zones d'accès piétonnier ;

- cours de promenade ;
- zones de circulation ;
- zones d'activités collectives affectées aux personnes détenues ;
- façades des lieux affectés à l'hébergement des personnes placées sous main de justice ;
- zones périmétriques, dites « *chemins de ronde* » ;
- zones d'accueil.

Ni les cellules, ni les douches collectives ne peuvent être équipées de caméras.

3. La discipline : l'enjeu décisif du recrutement des assesseurs extérieurs (art. 91)

La loi pénitentiaire, à l'initiative du Sénat sur proposition de votre commission des lois, a profondément modifié le régime disciplinaire en détention en abaissant de 45 à 30 jours la durée maximale de placement en cellule disciplinaire¹ et en intégrant au moins un membre extérieur dans la composition de la commission de discipline.

La nouvelle rédaction des dispositions réglementaires du code de procédure pénale issue de l'article premier du décret n° 2010-1634 du 23 décembre 2010 présente dans un nouvel ordre les infractions disciplinaires (ainsi les infractions contre les personnes détenues en cinquième position dans le droit antérieur sont remontées au deuxième rang juste après les violences exercées contre un membre du personnel pénitentiaire ou une personne en mission ou en visite dans l'établissement) et les définit de manière plus précise (le premier degré comprend 11 infractions au lieu de 9 précédemment).

La sanction disciplinaire la plus lourde, le placement en cellule disciplinaire, est assouplie à plusieurs titres : la durée se trouve limitée à 20 jours pour les infractions du premier degré de gravité (30 jours en cas de violences contre les personnes), 14 jours pour les fautes du second degré et 7 jours pour celles du troisième degré (art. R. 57-7-47) ; le détenu pourra passer un appel téléphonique par période de sept jours (art. R. 57-7-45).

La procédure disciplinaire présente des garanties renforcées : l'auteur du compte rendu d'incident ne peut plus siéger au sein de la commission de discipline (art. R. 57-7-13 et R. 57-7-14) ; les poursuites disciplinaires ne pourront pas être exercées plus de six mois après la découverte des faits (art. R. 57-7-15) ; le délai de comparution devant la commission de discipline est porté de 3 à 24 heures facilitant une meilleure défense de la personne (la personne détenue étant par ailleurs informée non seulement des faits reprochés

¹ Le projet de loi du Gouvernement proposait d'abaisser ce plafond à 40 jours. Le Sénat l'a ramené à 30 jours, durée qui se rapproche des durées retenues par nos voisins européens les plus répressifs.

comme tel était le cas auparavant mais aussi de leur qualification juridique -art. R. 57-7-16).

Le placement préventif en cellule, dans l'attente de la comparution devant la commission de discipline pourra se faire non seulement en cellule disciplinaire mais aussi en cellule individuelle ordinaire. Le délai du placement préventif commence à courir le lendemain du jour du placement en prévention et expire le deuxième jour suivant à 24 heures. Mme Martine Herzog-Evans a indiqué à vos co-rapporteurs que l'abaissement de la durée du placement en quartier disciplinaire qui, par le passé, était systématiquement privilégié, a conduit l'administration pénitentiaire à utiliser un panel de sanctions plus diversifié que par le passé en particulier le confinement en cellule (art. R. 57-7-38).

- *La composition de la commission de discipline*

La commission de discipline comprend, outre le chef d'établissement ou son délégué, président, deux membres assesseurs qui n'ont qu'une voix consultative (art. R. 57-7-6). Le premier est choisi parmi « *les membres du premier ou du deuxième grade du corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance de l'établissement* ». Le second est choisi parmi des personnes extérieures à l'administration pénitentiaire qui « *manifestent un intérêt pour les questions relatives au fonctionnement des établissements pénitentiaires* » (art. R. 57-7-8).

Le choix de l'assesseur extérieur fait l'objet d'une procédure d'habilitation préalable par le président du tribunal de grande instance territorialement compétent (art. R. 57-7-8). Le chef d'établissement dresse un tableau de roulement qui désigne pour une période déterminée les assesseurs extérieurs appelés à siéger (art. R. 57-7-8 et R. 57-7-12).

Il importe aujourd'hui que l'administration pénitentiaire puisse disposer d'un vivier suffisant d'assesseurs extérieurs. Plusieurs actions de communication ont été mises en œuvre en ce sens. Une affiche informant les citoyens de la possibilité de siéger au sein des commissions de discipline ainsi qu'un dépliant présentant le rôle et le fonctionnement de l'instance disciplinaire, la mission des assesseurs extérieurs, les conditions requises et la procédure d'habilitation ont ainsi été réalisés. Ces outils de communication, accessibles et téléchargeables sur le site Internet du ministère de la justice, ont vocation à être installés dans les lieux accessibles au public. En outre, des démarches de communication ont été engagées localement tant par les chefs d'établissement que par les présidents de tribunaux de grande instance. Des contacts ont été pris auprès des préfetures et des municipalités, d'universités et d'associations.

Selon les données communiquées par l'administration pénitentiaire, à la fin du mois de janvier 2012, 868 assesseurs avaient été recrutés tandis que 66 dossiers de candidatures étaient encore à l'étude. 24 établissements n'étaient pas encore pourvus d'assesseurs mais des dossiers de candidatures étaient en cours d'examen pour 14 d'entre eux. A titre d'exemple, il a été

indiqué à vos co-rapporteurs, au cours de leur déplacement au centre de détention de Casabianda, qu'aucune candidature n'avait été encore déposée pour cette fonction en Corse.

Comme l'a observé Mme Martine Herzog-Evans lors de ses échanges avec vos co-rapporteurs, le recrutement des assesseurs extérieurs dépend beaucoup du dynamisme des présidents de tribunal de grande instance qui n'attachent pas toujours le même intérêt à cette mission. Elle a regretté que les candidatures d'étudiants aient été trop souvent écartées même si vos co-rapporteurs ont pu constater lors de leur visite que cette pratique n'était pas systématique.

Comme le rappelle M. Jean-Paul Céré, maître de conférences à l'université de Pau, dans une contribution remise à vos co-rapporteurs, les décisions prises en l'absence du membre extérieur sont de nature à encourir la nullité¹. Cette situation introduit en outre une rupture d'égalité entre les personnes poursuivies.

En tout état de cause, vos co-rapporteurs estiment indispensable que **toutes les formations disciplinaires** comprennent un assesseur extérieur et que, à cette fin, une politique plus dynamique de recrutement soit menée, quitte à décharger le président du tribunal de grande instance de cette responsabilité.

En outre, dans la mesure où le prononcé d'une sanction disciplinaire se traduit le plus souvent par l'application d'un barème de perte de jours auquel le détenu aurait pu prétendre au titre du crédit de réduction de peine, la procédure semble devoir répondre aux exigences de l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme. Or, le rôle dévolu au chef d'établissement (autorité de poursuite, d'enquête, de jugement et d'exécution de la sanction) n'est pas conforme au principe d'impartialité commandé par la Cour de Strasbourg. A minima, vos co-rapporteurs estiment nécessaire de conférer aux assesseurs une **voix délibérative** (*recommandation n° 13*).

- *La procédure de recours contre une sanction disciplinaire*

L'article 91 a prévu que lorsqu'une personne détenue est placée en quartier disciplinaire ou en confinement, elle peut saisir le juge des référés en application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Le Sénat avait, à l'initiative de M. Alain Anziani, introduit une présomption d'urgence (le placement en cellule disciplinaire constituant en lui-même une situation d'urgence susceptible de porter une atteinte grave aux droits fondamentaux du détenu) mais n'avait pas été suivi par l'Assemblée nationale.

¹ Contrairement à ce qu'indique la circulaire du 9 juin 2011 Norjusesk 1140024C qui justifie la légalité d'une décision prise dans ces conditions sur le fondement d'une jurisprudence du Conseil d'Etat qui concerne la constitution ou l'installation d'un organe « consultatif » et sans rapport avec la composition même d'une commission chargée d'un pouvoir de sanction.

Or, à l'expérience, le requérant ne se trouve plus en cellule disciplinaire lorsque le juge est amené à statuer sur sa demande. La Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France à trois reprises en 2011 pour violation de l'article 13 de la convention qui impose un recours « *effectif en fait comme en droit* »¹. Si des allégations de traitements contraires à l'article 3 de la convention sont en jeu, le requérant doit pouvoir bénéficier d'un « *recours suspensif* »².

Vos co-rapporteurs souhaitent compléter le code de procédure pénale, dans le sens voulu initialement par le Sénat, afin de présumer la situation d'urgence en cas de recours contre le placement en cellule disciplinaire et d'ouvrir ainsi le bénéfice du référé (*recommandation n° 14*).

B. LES RÉGIMES DE DÉTENTION : L'ÉCART ENTRE LES PRINCIPES ET LES RÉALITÉS

L'organisation des régimes de détention telle qu'elle résulte de la loi pénitentiaire s'organise autour de trois lignes directrices :

- l'homogénéisation des régimes de détention pour chaque catégorie d'établissements pénitentiaires ;

- la réaffirmation du principe de l'encellulement individuel sous réserve d'exceptions encadrées ;

- la faculté de différenciation des régimes de détention selon le profil de la personne détenue -cette dernière disposition demeure, encore aujourd'hui, l'une des plus débattues de la loi pénitentiaire.

1. Les règlements intérieurs types : un décret en conseil d'Etat très attendu (art. 86)

A l'initiative de votre commission, le législateur a souhaité que des règlements intérieurs types, adoptés sous la forme de décrets en Conseil d'Etat, déterminent pour chaque catégorie d'établissement pénitentiaire des règles de fonctionnement homogènes. En effet, d'un établissement à l'autre, au sein d'une même catégorie -maison d'arrêt, centre de détention, maison centrale- les régimes de détention peuvent beaucoup varier selon la personnalité du chef d'établissement, l'histoire ou la « *culture* » propre à chaque prison. Il en résulte des différences de traitement parfois ressenties, à l'occasion d'un transfert, comme l'expression d'une forme d'arbitraire.

Le règlement intérieur type a vocation à limiter ces risques d'inégalité tout en permettant aux personnes détenues de mieux appréhender leurs droits et devoirs -il s'agit par exemple de fixer un certain nombre de règles

¹ CEDH, 20 janvier 2011, *Payet c/France*.

² CEDH, 3 novembre 2011, *Cocaingn c/France* ; CEDH, 10 novembre 2011 *Plathey c/France*.

communes quant aux types de produits que peuvent commander les détenus (fixés de manière restrictive dans certains établissements) et au nombre de fournisseurs auxquels ces derniers peuvent s'adresser (limité parfois à un fournisseur par produit).

Vos co-rapporteurs regrettent que cette disposition essentielle -et très attendue- n'ait pas encore été appliquée (*recommandation n° 15*).

Selon les informations communiquées par les responsables de l'administration pénitentiaire, un premier projet de rédaction doit faire l'objet d'une réécriture à la suite des observations formulées par le Conseil d'Etat.

2. L'encellulement individuel

- *Les prévenus* (art. 716 du code de procédure pénale)

Alors que le projet de loi du Gouvernement prévoyait la possibilité d'un encellulement collectif des prévenus dont le principe était reconnu au même titre que l'encellulement individuel¹, le Sénat suivi par la commission mixte paritaire, a souhaité maintenir la règle de « *l'emprisonnement individuel de jour et de nuit* » assorti, d'une part, de dérogations², d'autre part, du moratoire prévu à l'article 100 : jusqu'au **24 novembre 2014**, il « *peut être dérogé au placement en cellule individuelle dans les maisons d'arrêt au motif tiré de ce que la distribution intérieure des locaux ou le nombre de personnes détenues présentes ne permet pas son application* ».

Cependant, la loi a prévu, à l'initiative du Sénat, que la personne condamnée ou, sous réserve de l'accord du magistrat chargé de l'information, la personne prévenue peut demander son transfert dans la maison d'arrêt la plus proche permettant un placement en cellule individuelle. En pratique, les prévenus en maison d'arrêt ne sont pas toujours informés de cette possibilité et, lorsqu'ils le sont, ils hésitent à exprimer une demande susceptible d'entraîner un éloignement du milieu familial. En outre, l'administration pénitentiaire n'est pas obligée de faire droit à la sollicitation qui lui est adressée. Aussi, les demandes de transfert sur la base de l'article 100 de la loi pénitentiaire sont-elles rares (28 demandes depuis l'entrée en vigueur de la disposition au centre pénitentiaire d'Avignon Le Pontet, par exemple).

¹ Le texte du Gouvernement inverserait également le principe selon lequel il peut être dérogé à l'encellulement individuel à la demande de la personne détenue : il serait revenu au prévenu de demander son placement en cellule individuelle.

² Il peut être dérogé au principe de l'encellulement individuel dans trois hypothèses : si les intéressés en font la demande ; si leur personnalité justifie, dans leur intérêt, qu'ils ne soient pas laissés seuls ; s'ils ont été autorisés à travailler ou à suivre une formation professionnelle ou scolaire et que les nécessités d'organisation l'imposent (art. 716 du code de procédure pénale).

En tout état de cause, le législateur a prévu que lorsque les prévenus sont placés en cellules collectives, celles-ci doivent être adaptées au nombre de personnes qui y sont hébergées. Les intéressés doivent être aptes à cohabiter et leur sécurité comme leur dignité doit être garantie.

L'administration pénitentiaire n'est pas en mesure aujourd'hui de déterminer le taux d'encellulement individuel dans les maisons d'arrêt. Le nombre de cellules d'une place -établi, conformément à une circulaire de 1988, sur la base de leur surface (de 5 à 11 m²)- s'élève à 48 811. Ces cellules destinées à une personne sont souvent occupées par deux voire trois co-détenus, comme vos co-rapporteurs ont pu le constater à de nombreuses reprises lors de leurs déplacements dans des maisons d'arrêt. Si l'application de la loi pénitentiaire justifie la rénovation des cellules et une augmentation de leur nombre, elle n'implique pas pour autant, contrairement aux arguments avancés sous la précédente législature pour afficher un objectif de 80 000 places, un nombre de cellules équivalent à celui des personnes détenues. Au regard des dérogations admises par le législateur, 30 % environ des cellules pourraient en effet être doublées.

- *Les condamnés* (art. 717-2 du code de procédure pénale)

Les personnes condamnées exécutent leur peine dans les établissements pour peine (centres de détention ou, s'agissant des longues peines, maisons centrales) où le principe de l'encellulement individuel garanti par la loi est respecté de fait.

La loi pénitentiaire a cependant assoupli la possibilité de maintenir des personnes condamnées à une courte peine dans les maisons d'arrêt en portant de 1 à 2 ans le quantum de peine -ou le reliquat de la peine restant à purger (art. 717 du code de procédure pénale)- retenu pour appliquer cette disposition. En contrepartie, à l'initiative du Sénat, la loi a prévu que toute personne condamnée à une peine d'une durée supérieure à 2 ans peut, à sa demande, obtenir son transfèrement dans un établissement pour peines dans un délai de 9 mois à compter du jour où sa condamnation est devenue définitive.

Au 1^{er} août 2011, 20 % des personnes condamnées écrouées en maison d'arrêt (soit 6 297) purgeaient une peine supérieure à 2 ans.

L'exercice du droit au transfert rencontre encore des difficultés. Si en moyenne, les délais d'attente ne dépassent pas 5 mois pour les transferts en maisons centrales, et 6,5 mois pour ceux en centres de détention, ces données recouvrent des écarts importants. Ainsi dans la direction interrégionale de Lille, certaines demandes ne sont satisfaites qu'à l'issue d'un délai de 25 mois (17 mois pour la direction interrégionale de Dijon, 12 mois pour celle de Bordeaux). Dans la direction interrégionale de Paris, le délai d'attente moyen est de **14,5** mois, bien au-delà des exigences posées par le législateur.

3. La différenciation des régimes de détention : le soupçon persistant de l'arbitraire (art. 89)

La loi pénitentiaire a instauré un **parcours d'exécution de la peine** qui consacre pour une large part le projet d'exécution de peine expérimenté dans plusieurs établissements.

Elle a également donné une base législative aux régimes de détention différenciés en prévoyant que le régime de détention est déterminé en prenant en compte la personnalité de la personne détenue, sa santé, sa dangerosité et ses efforts en matière de réinsertion sociale.

Les partisans de cette disposition font valoir, d'une part, l'inéquité d'un système de détention uniforme qui conduit à faire peser sur tous des règles de sécurité justifiées pour une minorité seulement, d'autre part, l'intérêt d'un aiguillon appelant la personne détenue à s'engager dans un parcours de réinsertion.

Ses adversaires dont votre rapporteure, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, redoutent un mécanisme de sanctions déguisées d'autant plus que la proposition faite par votre commission des lois lors de l'examen de la loi pénitentiaire d'exiger une motivation spéciale pour une décision de placement sous un régime de détention plus sévère n'a pas été retenue. Cette décision est toutefois susceptible de faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative comme l'a confirmé un arrêt du Conseil d'Etat du 28 mars 2011¹.

L'administration pénitentiaire s'efforce pour sa part d'homogénéiser les pratiques -fort disparates en la matière- des établissements pénitentiaires². Le projet de circulaire, dont les éléments ont été communiqués à vos co-rapporteurs, distingue trois régimes : le régime « *général* », le régime dit « *contrôlé* » et le régime dit « *d'autonomie* », chacun d'entre eux caractérisé par des règles particulières.

Les régimes différenciés portent sur deux aspects : la liberté de mouvement accordée à la personne, les conditions de prise en charge.

¹ Conseil d'Etat, 28 mars 2011, n° 316 977 : « par sa nature et par ses effets sur [les] conditions de détention, notamment au regard de l'objectif de réinsertion sociale, la décision par laquelle un détenu est placé en « régime différencié » pour être affecté à un secteur dit « portes fermées » alors même qu'elle n'affecte pas ses droits d'accès à une formation professionnelle, à un travail rémunéré, aux activités physiques et sportives et à la promenade, constitue une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ».

² Parmi les établissements visités par vos co-rapporteurs, certains ne pratiquent qu'un seul régime de détention (le centre de détention de Casabianda où prévaut le régime de portes ouvertes), d'autres deux (centre pénitentiaire d'Avignon Le Pontet) ou trois (centre pénitentiaire du Havre) dont les caractéristiques varient d'une structure à l'autre.

S'agissant du premier volet, le projet de circulaire apporte les éléments de distinction suivants.

		Régime contrôlé	Régime général	Régime d'autonomie
Vie en détention	<u>Encellulement individuel</u>	Systématique (sauf contrainte architecturale)	Encellulement individuel de principe mais possibilité d'y déroger	Large possibilité de dérogation à la demande des personnes détenues ou en raison des nécessités du travail
	<u>Repas</u>	Pris seul en cellule	Pris en cellule avec possibilité de regroupement	Pris au choix en cellule ou en commun à l'office
	<u>Ouverture / Fermeture des portes</u>	Portes fermées	Portes ouvertes à certaines plages horaires de la journée avec possibilité de déplacement restreint au sein de l'unité d'hébergement	Portes ouvertes pendant la journée (sauf pause méridienne) avec large possibilité de déplacement au sein de la zone d'hébergement
Accès au téléphone		Accès libre en promenade ou sur demande en courative	Accès libre en promenade ainsi qu'en courative aux heures d'ouverture des portes	
Hors de l'hébergement	<u>Accompagnement des mouvements</u>	Systématique	Accompagnement de principe mais possibilité de dérogation	Facultatif
	<u>Modalités d'accès aux activités</u>	Accès limité aux activités encadrées ou surveillées	Accès sur inscription préalable aux activités encadrées. Possibilité d'accès libre dans les autres cas.	Possibilité d'accès libre
	<u>Horaires d'accès aux activités et à la promenade</u>	Restreints (minimum de 1h par demi-journée)	Normaux	Larges

Quant aux modalités de prise en charge, le projet de circulaire prévoit en particulier de développer, pour les condamnés affectés en régime d'autonomie, des activités tournées vers la préparation à la sortie.

Enfin, le projet de circulaire encadre la prise de décision par le chef d'établissement. Il prévoit l'avis préalable de la commission pluridisciplinaire

unique (CPU). En outre, les décisions d'affectation, de réaffectation ou de maintien en régime contrôlé doivent être motivées, notifiées à la personne détenue et limitées dans le temps. En revanche, la procédure contradictoire n'a pas à s'appliquer -la décision précitée du Conseil d'Etat du 28 mars 2011 ne l'impose pas en effet. De plus, en vertu du dernier alinéa de l'article R. 57-6-24 du code de procédure pénale, le chef d'établissement peut déléguer sa compétence à un major pénitentiaire ou un premier surveillant.

IV. LES AMÉNAGEMENTS DE PEINE

Le volet consacré aux aménagements de peine, considéré comme la partie la plus aboutie du texte gouvernemental, a fait l'objet d'un nombre limité d'amendements. Ces dispositions ont également fait l'objet de mesures d'application -prises pour l'essentiel le 27 octobre 2010- dans des délais plus rapides que celles consacrées aux droits des personnes détenues et aux conditions de détention -décret n° 2010-1276 relatif aux procédures simplifiées d'aménagement des peines et à diverses dispositions concernant l'application des peines, décret n° 2010-1277 relatif à la libération conditionnelle, à la surveillance judiciaire et portant diverses dispositions de procédure pénale, décret n° 2010-1278 relatif aux modalités d'exécution des fins de peine d'emprisonnement en l'absence de tout aménagement de peine.

A. L'IMPACT ENCORE MESURÉ DE L'ASSOUPLISSEMENT DES CONDITIONS D'OCTROI DE CERTAINS AMÉNAGEMENTS DE PEINE OU DE LEUR MISE EN ŒUVRE

La loi pénitentiaire, en son article 65 (art. 132-24 du code pénal), a posé deux principes fondamentaux :

- en matière correctionnelle et en dehors des condamnations en récidive légale, une peine d'emprisonnement ferme ne peut être prononcée « *qu'en dernier recours* » ;

- lorsqu'une telle peine est prononcée, elle doit, si la personnalité et la situation du condamné le permettent, et sauf impossibilité matérielle, faire l'objet d'un **aménagement de peine** (art. 132-44 du code pénal).

1. Le relèvement à deux ans du quantum de la peine d'emprisonnement aménageable *ab initio*

Dans ce cadre, le législateur a porté de 1 à **2 ans** la durée des peines d'emprisonnement susceptible de faire l'objet d'un aménagement de peine *ab initio* par la juridiction de jugement (art. 132-25 du code pénal) ou par le juge de l'application des peines (art. 723-15 du code de procédure pénale). Ce quantum est ramené à un an lorsque la personne est condamnée en état de récidive légale.

Au 1^{er} janvier 2012, 2 849 condamnés écroués pour une peine comprise entre 1 et 2 ans bénéficiaient d'un aménagement de peine -soit 19,7 % de l'ensemble des personnes écrouées sous aménagement de peine (14,3 % de celles placées sous surveillance électronique, 3,8 % des bénéficiaires d'une semi-liberté et 1,7 % d'un placement à l'extérieur).

L'aménagement de peine par la juridiction de jugement demeure marginal en raison, selon les témoignages recueillis par vos co-rapporteurs, de l'absence d'éléments sur la personnalité de l'intéressé (le SPIP ne déposant de rapport que pour les comparutions immédiates) ainsi que du manque de temps à l'audience. Les avocats demandent exceptionnellement, à l'audience, un aménagement de peine pour leur client. Lorsque le tribunal décide néanmoins de l'aménagement, il se borne le plus souvent à en poser le principe et à laisser au juge de l'application des peines le soin d'en fixer les modalités. Beaucoup de magistrats restent réservés, par principe, sur un aménagement décidé à l'audience dans le prolongement immédiat du prononcé de la peine.

La mise en œuvre *ab initio* des mesures d'aménagement de peine par le juge de l'application des peines sur le fondement de l'article 723-15 du code de procédure pénale semble en revanche donner satisfaction comme l'a observé Mme Michelle Lebrun, présidente de l'association nationale des juges de l'application des peines. Il appartient au ministère public préalablement à la mise à exécution des condamnations à ces peines d'emprisonnement d'informer le juge de l'application des peines de ces décisions.

2. Le travail d'intérêt général

Le législateur a souhaité renforcer le recours au travail d'intérêt général (TIG) par différentes mesures :

- extension de l'amplitude horaire du TIG prononcé à titre de peine alternative à l'emprisonnement (de 20 à 210 heures au lieu de 40 à 210) -art. 131-8 du code pénal ;

- possibilité d'exécuter un TIG pendant une assignation à résidence avec surveillance électronique -art. 137-22 du code pénal.

En 2011, 30 746 TIG étaient suivis par les SPIP contre 24 838 en 2009. Les données statistiques ne permettent ni de distinguer les postes de TIG en fonction de la structure d'accueil, ni d'évaluer la durée moyenne de la mesure. Une étude en cours à la sous-direction de la statistique et des études du secrétariat général du ministère de la justice devrait permettre de réunir des premiers éléments d'information.

Le ministère de la justice s'est mobilisé autour de l'objectif de développement des TIG : après le forum TIG du 14 juin 2011, une journée nationale du travail d'intérêt général, tenue le 11 octobre 2011 dans tous les départements, a réuni quelques 900 acteurs de la vie civile, du secteur associatif, de l'Etat ou des collectivités territoriales.

Un comité de pilotage a été institué, chargé de favoriser la signature de nouvelles conventions nationales à l'instar de celles signées avec la Poste le 14 Juin 2011 et la SNCF le 21 septembre 2011.

Plusieurs magistrats rencontrés par vos co-rapporteurs ont relevé le caractère « *chronophage* » du renouvellement des habilitations dans le secteur privé ce qui tend à tarir le nombre de places de TIG. Le décret n° 2011-1310 du 17 octobre 2011 relatif à l'habilitation d'organismes accueillant des personnes condamnées à la peine de travail d'intérêt général répond à cette préoccupation en facilitant les démarches concernant l'habilitation des associations.

En effet, lorsque les organismes privés exercent leur activité sur l'ensemble du territoire national, ils pourront être habilités par le garde des Sceaux. Cette habilitation nationale se substituera aux habilitations locales qui doivent aujourd'hui être données, dans chaque tribunal de grande instance, par le juge de l'application des peines.

3. L'assignation à résidence avec surveillance électronique

La loi pénitentiaire a institué l'assignation à résidence avec surveillance électronique (art. 71) afin de permettre une modalité de contrôle intermédiaire entre le contrôle judiciaire et la détention provisoire. Ce système, plus rigoureux que le contrôle judiciaire, vise à réduire le recours à la détention provisoire. La durée d'assignation à résidence est déduite de la peine éventuellement prononcée à l'exemple du mécanisme retenu pour la détention provisoire.

Ce dispositif d'application encore très limitée -au 1^{er} janvier 2012, on dénombre 186 assignations à résidence sous surveillance électronique (ARSE) dont 9 sous surveillance électronique mobile (ARSEM)¹- n'a pas encore « *mordu* » sur la détention provisoire.

Mme Marie-Blanche Régnier, secrétaire générale du Syndicat de la magistrature, a noté que l'ARSE intervient en fait après une détention provisoire mais non en substitution de cette mesure.

4. Le redéploiement de certaines compétences en matière d'aménagements de peine (art. 75 de la loi pénitentiaire ; art. 712-8 du code de procédure pénale)

L'article 75 de la loi pénitentiaire procède à un transfert aux chefs d'établissements pénitentiaires et aux directeurs des SPIP de certaines compétences précédemment dévolues au juge de l'application des peines afin d'alléger la charge incombant à ces derniers et d'adapter de manière plus rapide les mesures à l'évolution de la situation des intéressés. Il s'agit des décisions concernant les horaires d'entrée ou de sortie de l'établissement

¹ En 2010, 278 mesures dont 7 ARSEM avaient été prononcées, en 2011, ces chiffres s'élevaient respectivement à 381 et 7.

pénitentiaire ou de la présence du condamné en un lieu déterminé dès lors que ces modifications sont favorables à l'intéressé et qu'elles ne modifient pas l'équilibre de la mesure. En outre, à l'initiative de votre commission des lois, cette faculté nouvelle reconnue au chef d'établissement ou au directeur du SPIP est subordonnée à une autorisation préalable du juge de l'application des peines.

Si cette délégation de compétences ne fait toujours pas l'unanimité au sein des magistrats, les juges de l'application des peines y ont néanmoins largement recours soit qu'il existe de réelles relations de confiance avec le directeur du SPIP, soit plus simplement par manque de temps.

Comme l'a relevé Mme Virginie Valton, vice-présidente de l'Union syndicale des magistrats (USM), les demandes de modifications d'horaires se sont multipliées avec le développement du placement sous surveillance électronique et l'augmentation de sa durée. Elle a cité, pour l'anecdote, les adaptations nécessaires pour les marins pêcheurs en fonction des horaires des marées... Si la charge s'est alourdie pour les juges de l'application des peines, elle est devenue encore plus complexe pour ceux des juges de l'application des peines qui contribuent à d'autres services du tribunal parfois pour plus de la moitié de leur temps. Le magistrat n'a plus la réactivité nécessaire pour prendre en compte des modifications urgentes.

Certains dévoiements ont été signalés à vos co-rapporteurs –lorsque, par exemple, les décisions du DSPIP ne sont pas motivées interdisant en pratique un contrôle effectif par le juge de l'application des peines. Ils semblent cependant limités.

Certaines juridictions ont mis en place un dispositif systématique d'information du juge de l'application des peines et prévoient des réunions régulières avec le SPIP afin d'évoquer les difficultés éventuelles et de trouver des points d'entente.

5. L'indispensable assouplissement des mesures d'aménagement pour les personnes détenues âgées ou malades

- *Les suspensions de peine pour raison médicale* (art. 79 de la loi pénitentiaire ; art. 720-1-1 du code de procédure pénale)

Le législateur a autorisé la possibilité d'accorder, en cas d'urgence, une suspension de peine lorsque le pronostic vital du condamné est engagé au vu d'un seul certificat médical (au lieu de deux concordants).

- *La libération conditionnelle* (art. 82 de la loi pénitentiaire ; art. 729 du code de procédure pénale)

La loi a supprimé tout délai d'éligibilité à la libération conditionnelle pour les condamnés âgés de plus de 70 ans¹ dès lors que la réinsertion de la

¹ A l'initiative de votre commission des lois, le seuil de 75 ans prévu par le projet de loi initial a été ramené à 70 ans afin de tenir compte du vieillissement d'une partie de la population pénale.

personne est assurée « *en particulier s'il fait l'objet d'une prise en charge adaptée à sa situation à sa sortie de l'établissement pénitentiaire ou s'il justifie d'un hébergement, sauf en cas de risque grave de renouvellement de l'infraction ou si cette libération est susceptible de causer un trouble grave à l'ordre public* ».

Cependant, il semble que cette disposition rencontre des difficultés d'application, les juridictions considérant qu'elle ne peut s'appliquer tant que la peine exécutée est encore couverte par la période de sûreté prévue par l'article 720-2 du code de procédure pénale. Telle n'était pas l'intention du législateur. Aussi, vos co-rapporteurs proposent-ils d'écarter explicitement l'application de l'article 720-2 du code de procédure pénale -comme tel est déjà le cas en matière de suspension de peine pour motif médical (art. 720-1-1)- pour accorder le bénéfice de la libération conditionnelle pour les condamnés âgés de plus de 70 ans (*recommandation n° 16*).

M. Etienne Noël, avocat pénaliste, a regretté que la faculté ouverte par la loi du 4 mars 2002 d'accorder également une suspension de peine pour les condamnés dont il est établi que leur état de santé est « **durablement** » incompatible avec le maintien en détention demeure peu appliquée. Il semble en effet que les experts ne prennent pas suffisamment en compte la **perte d'autonomie** des personnes détenues.

Par ailleurs, le dispositif de suspension de peine ne concerne pas les personnes placées en détention provisoire. Celles-ci sont donc dépourvues de tout recours en cas de grave dégradation de leur état de santé alors même que les conditions d'incarcération en maison d'arrêt sont souvent très pénibles. Vos co-rapporteurs estiment nécessaire de remédier à cette lacune de notre système d'aménagement de peine¹ (*recommandation n° 17*).

B. UN RECOURS TRÈS PRUDENT AUX PROCÉDURES SIMPLIFIÉES D'AMÉNAGEMENT DE PEINE

Tirant les conséquences du médiocre bilan de la « *nouvelle procédure d'aménagement des peines* » (NPAP) introduite par la loi n° 2004-209 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, le législateur a profondément remanié ces dispositifs par la mise en place d'une nouvelle « *procédure simplifiée d'aménagement des peines* » (PSAP) et le placement sous surveillance électronique de fin de peine.

¹ Une proposition de loi sénatoriale relative à la création d'un dispositif de suspension de détention provisoire pour motif d'ordre médical déposée par Mme Alima Boumediene-Thiery et plusieurs de ses collègues, n° 400, 2010-2011, suggérait un tel dispositif.

1. La procédure simplifiée d'aménagement des peines (PSAP) (art. 723-20 du code de procédure pénale)

Cette procédure s'est substituée à celle instituée par la loi du 9 mars 2004. Elle concerne les personnes condamnées :

- soit à une ou des peines d'emprisonnement dont le cumul est égal ou inférieur à 2 ans ;

- soit à une ou des peines d'emprisonnement dont le cumul est inférieur ou égal à 5 ans et dont le reliquat de peine est inférieur ou égal à 2 ans.

Si, comme dans l'ancien dispositif, le directeur du SPIP doit élaborer un projet d'aménagement de peine reposant sur un « *projet sérieux d'insertion* », il incombe désormais au procureur de la République de saisir le juge de l'application des peines aux fins d'homologation. Le ministère public joue ainsi un rôle de « *filtre* » de ces propositions. Dans l'hypothèse où le procureur estime que la proposition n'est pas justifiée il en informe le condamné et le juge de l'application des peines. Celui-ci conserve la faculté d'ordonner un aménagement de peine d'office ou à la demande du condamné.

Lorsque le parquet transmet la proposition, le juge de l'application des peines dispose d'un délai de trois semaines à réception de la requête pour statuer. A défaut de réponse dans ce délai, le directeur du SPIP, sur instruction du procureur de la République, peut ramener à exécution la mesure d'aménagement. Cette décision constitue une mesure d'administration judiciaire non susceptible de recours.

Les vives réserves exprimées par les magistrats lors de l'examen de la loi pénitentiaire n'ont pas été levées par les conditions de mise en œuvre de la PSAP. L'essentiel des aménagements proposés au titre de la PSAP est constitué de placements sous surveillance électronique. Les magistrats ne leur réservent pas un accueil très favorable.

En 2011, 18 881 dossiers ont été traités par les SPIP dans le cadre de la PSAP, 2 232 ont fait l'objet d'une proposition d'aménagement de peine au parquet (12 % des dossiers) et 820 mesures seulement ont été accordées.

Pour une majorité des interlocuteurs de vos co-rapporteurs il est très délicat pour un juge de l'application des peines d'accorder un aménagement à un condamné qu'il n'a pas rencontré et pour lequel il n'a pas toujours la possibilité d'obtenir des vérifications complémentaires.

Plusieurs magistrats ont également mentionné la difficulté de coordonner les différentes voies procédurales de l'aménagement de peine lorsque, par exemple, le condamné, seul ou par l'intermédiaire de son avocat, a déposé une demande d'aménagement qui se trouve court-circuitée par une PSAP qui peut être moins adaptée à sa situation.

2. La surveillance électronique de fin de peine (SEFIP) (art. 723-28 du code de procédure pénale)

La loi a autorisé le placement sous surveillance électronique en fin de peine dans deux cas de figure :

- pour toute personne condamnée à une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à 5 ans à laquelle il reste 4 mois d'emprisonnement à subir lorsqu'aucune mesure d'aménagement de peine n'a été ordonnée 6 mois avant la date d'expiration de la peine ;

- pour toute personne condamnée à une peine inférieure ou égale à 6 mois à laquelle il reste les deux tiers de la peine à subir.

Ce placement est de **droit** sauf cas d'impossibilité matérielle, de refus de l'intéressé ou de risque de récidive. Le placement est mis en œuvre par le directeur du SPIP sous l'autorité du procureur de la République qui peut fixer les mesures de contrôle et les obligations auxquelles la personne condamnée devra se soumettre.

Votre commission des lois avait souhaité que ce nouveau mécanisme ne s'apparente pas à une « *grâce électronique* ». Comme le rappelait alors le rapport du Sénat¹, « *les mesures d'aménagement de peine ne doivent pas devenir un instrument de gestion des flux de la population carcérale mais rester au service exclusif de la réinsertion des détenus sous peine d'être discréditées* ». Le dispositif finalement inscrit dans la loi n'a pas retenu la compétence du juge de l'application des peines, souhaitée par votre commission des lois, pour ordonner le placement sous surveillance électronique.

Certes la crainte que la SEFIP ne devienne un moyen systématique de régler la surpopulation pénitentiaire a pu être nourrie par la manière souple dont le ministère de la justice en a envisagé le champ d'application. Ainsi selon une circulaire du 10 mai 2011², « *l'incompatibilité de la mesure avec la personnalité du condamné ou le risque de récidive ne peut se caractériser par la seule absence de paiement des dommages et intérêts, le seul défaut d'acquiescement des sommes dues au trésor public ou encore la seule inactivité en détention. La révocation d'une précédente mesure d'aménagement de peine ou d'un sursis avec mise à l'épreuve, le rejet d'une précédente demande d'aménagement de peine ou encore la délivrance d'un mandat de dépôt par le tribunal ne peuvent à eux seuls caractériser un risque de récidive ou l'incompatibilité de la personnalité de la personne condamnée avec la mesure* ».

¹ Rapport précité, p. 195.

² CRIM-11-10/E3.

La SEFIP a pu par ailleurs dissuader les personnes détenues de s'engager dans un projet d'aménagement de peine : sûres de bénéficier d'une SEFIP, elles se bornent à réunir les justificatifs nécessaires à la SEFIP, sans recherche d'emploi, ni indemnisation des victimes.

Néanmoins, en pratique, la SEFIP a reçu une application très limitée. En 2011, 28 876 dossiers ont été traités par les SPIP, 5 493 ont fait l'objet d'une proposition au parquet (19 % des dossiers), 3 069 SEFIP ont été accordées. Parmi les dossiers n'ayant pas été proposés par le SPIP au parquet, près de la moitié -49 %- ne l'ont pas été en raison d'une impossibilité matérielle de mise en œuvre de la mesure. En outre, les parquets, dans leur ensemble, au prix d'ailleurs de certaines tensions avec les SPIP, accordent une attention particulière aux critères d'éligibilité à la SEFIP.

Le nombre limité de SEFIP et leur caractère sélectif expliquent un taux d'échec réduit dans l'exécution des mesures. Selon vos co-rapporteurs, ce dispositif, s'il peut être maintenu, doit conserver son caractère sélectif et surtout s'accompagner d'un **suivi socio-éducatif** -que le législateur n'avait pas imposé expressément- afin d'accroître les chances de réinsertion (*recommandation n° 18*).

Les résultats de la PSAP et la SEFIP paraissent modestes et décevants à l'aune de l'énergie déployée pour les mettre en œuvre. Les organisations syndicales représentant les personnels d'insertion et de probation ont regretté, à l'occasion d'une table ronde organisée avec vos co-rapporteurs, la focalisation des SPIP sur l'aménagement de peine au détriment des mesures de probation en milieu ouvert appelées à devenir une variable d'ajustement pour les services surchargés. Le découragement des conseillers d'insertion et de probation (CIP) a pour arrière-plan une réelle incompréhension entre ces derniers et les magistrats. Les premiers jugent que leur travail n'est pas suffisamment reconnu. Les seconds s'estiment dépossédés d'une partie de leurs attributions et s'inquiètent même de la pérennité de leurs fonctions. Cette situation -qui connaît heureusement nombre d'exceptions selon les lieux et les personnes- n'en demeure pas moins préoccupante alors que le développement des aménagements de peine requiert la mobilisation de toutes les énergies.

Les orientations de la loi pénitentiaire dans ce domaine doivent être confortées et amplifiées autour de deux axes.

En premier lieu, les aménagements de peine doivent se diversifier. En effet, le placement sous surveillance électronique représente aujourd'hui la moitié des mesures accordées. Or il comporte plusieurs limites : au-delà de 8 à 9 mois, il est mal supporté par le condamné et les risques d'échec s'aggravent ; en outre, il n'est souvent accompagné d'aucune mesure socio-éducative pourtant indispensable.

Vos co-rapporteurs plaident pour le développement de trois autres types d'aménagement.

- *La semi-liberté*

La semi-liberté dont la part au sein des aménagements de peine sous écrou n'a cessé de baisser depuis 2009 (passant de 27,6 % au 1^{er} janvier 2009 à 16,5 % au 1^{er} janvier 2012 malgré l'augmentation en valeur absolue du nombre des mesures -de 1 665 à 1 857 mesures) rencontre de nombreuses difficultés : implantation inadaptée de structures souvent éloignées des zones d'emploi et de formation professionnelle ; amplitude des horaires d'ouverture insuffisante (difficile à concilier avec l'organisation du service de nuit des personnels pénitentiaires dans les quartiers de semi-liberté de moins de 10 places)...

- *Le placement à l'extérieur*

Le placement à l'extérieur a également décliné au sein des aménagements de peine sous écrou (8,4 % au 1^{er} janvier 2012 contre 14,7 % au 1^{er} janvier 2009)¹. Le nombre de placements à l'extérieur stagne (2 400 mesures par an en moyenne) alors que ce dispositif, comme l'ont rappelé les représentants de la fédération nationale des associations de réinsertion sociale (FNARS) à vos co-rapporteurs, est sans doute particulièrement adaptée à la partie la plus vulnérable de la population pénale. Il permet en effet un accompagnement global portant sur la formation, le travail, la santé... La mesure a souffert de la précarité des financements destinés aux associations partenaires qui constituent le support nécessaire du dispositif. Dans certains départements, les conseillers d'insertion et de probation ne préparent plus de placements à l'extérieur faute de crédits.

- *Les libérations conditionnelles*

Le nombre de libérations conditionnelles a diminué de 3,7 % entre le 1^{er} janvier 2009 et le 1^{er} janvier 2012 (passant de 7 494 mesures à 7 481).

Une récente étude de l'administration pénitentiaire² a confirmé l'impact positif des aménagements de peine et plus particulièrement de la libération conditionnelle. Ainsi, les **risques de recondamnation des libérés n'ayant bénéficié d'aucun aménagement de peine restent 1,6 fois plus élevés que ceux des bénéficiaires d'une libération conditionnelle**. Les risques d'une recondamnation à une peine privative de liberté sont deux fois plus élevés. L'étude n'établit pas pour autant un lien de causalité, la sélection des libérés favorisant, en principe, ceux dont le risque de récidive est évalué au plus bas. Cependant, comme l'a indiqué M. Pierre-Victor Tournier, lors de ses échanges avec vos co-rapporteurs, les résultats de la libération conditionnelle en matière de récidive ne dépendent pas seulement des critères

¹ En valeur absolue, le nombre de mesures a augmenté entre le 1^{er} janvier 2009 et le 1^{er} janvier 2012 passant de 872 à 947.

² Annie Kensey, Abdelmalik Benaouda, *Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation, Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques, mai 2011, n° 36. Cette recherche porte sur un échantillon national des sortants de prison entre le 1^{er} juin et le 31 décembre 2002.*

de choix des personnes. Le suivi de la mesure joue aussi, à l'évidence, un rôle déterminant.

Le second axe prioritaire en matière d'aménagement de peine vise à accroître les effectifs des SPIP.

L'étude d'impact annexée à la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 estimait nécessaire de réduire de 80 à 60 le nombre de dossiers suivis par chaque conseiller d'insertion et de probation (CIP), ce qui supposait la création de 1 000 postes supplémentaires.

Ces objectifs n'ont pu être réalisés : les créations successives d'ETPT au titre des « *métiers de greffe, de l'insertion et de l'éducation* » se sont élevées à 148 dans la loi de finances pour 2010, 114 dans la loi de finances pour 2011, 41 seulement dans la loi de finances pour 2012.

Au 1^{er} janvier 2011, 2 716 conseillers d'insertion et de probation suivaient 239 996 placés sous main de justice, soit un ratio de 88,4 dossiers par conseiller d'insertion et de probation.

Le groupe de travail sur les SPIP mis en place au ministère de la justice à la suite de l'affaire dite « de Pornic », sur la base de l'étude menée par la direction interrégionale des services pénitentiaires de Rennes, également utilisée par les inspections, estimait nécessaire d'atteindre un effectif de 3 110 à 3 528 CIP. Soit une insuffisance évaluée de 204 à 622 postes par rapport aux effectifs constatés en juin 2011 (2 716 ETPT).

*

* *

CONCLUSION

Selon vos co-rapporteurs, il faut redonner toute leur portée aux deux principes fondateurs de la loi pénitentiaire : d'abord, la peine d'emprisonnement ferme reste un « **ultime recours** » en matière correctionnelle ; ensuite l'exécution de la peine doit être orientée vers la **réinsertion** de la personne détenue.

Ils estiment que la loi n° 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines assortie d'un programme de construction de 20 000 places supplémentaires a marqué une profonde rupture avec l'inspiration générale de la loi du 24 novembre 2009.

En 2013, à l'issue du programme « 13 200 places » réalisé dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, le parc pénitentiaire devrait s'élever à **61 200 places** (contre 57 236 au 1^{er} janvier 2012).

Comme le gouvernement l'avait indiqué lors de l'examen de la loi de finances pour 2009, 30 % des cellules des maisons d'arrêt du programme « 13 200 » seront des cellules doubles. Cette proportion permet de répondre au **principe de l'encellulement individuel**, compte tenu des dérogations prévues par le législateur, dès lors que le **nombre de détenus écroués demeure stable** -objectif réaliste au regard de la **priorité** donnée par la loi pénitentiaire à **l'aménagement des peines**.

Dès lors, la décision prise en 2011 de porter la capacité du parc pénitentiaire à **80 000 places** à l'horizon 2017 alors que le nombre de personnes détenues écrouées atteignaient 65.262 au 1^{er} décembre 2011, aurait pour effet d'accroître les capacités nettes de détention.

Vos rapporteurs craignent que ces perspectives ne nourrissent le « *cercle vicieux entre l'accroissement du nombre de détenus et l'augmentation des capacités d'accueil en prison* »¹ pourtant dénoncé en 2000 par les commissions d'enquête du Sénat et de l'Assemblée nationale sur les prisons.

Par ailleurs, la mise en œuvre de ce programme immobilier risque de concentrer de nouveau les moyens sur la seule création d'emplois de personnels de surveillance au détriment des emplois de conseiller d'insertion et de probation, et partant des mesures d'aménagement de peine.

Vos co-rapporteurs jugent que la priorité est à l'aménagement des peines et non à l'extension du parc pénitentiaire. Ils estiment en outre que le nombre actuellement très élevé de personnes sous écrou (près de 67 000) ne sauraient servir d'indicateur au nombre de places nécessaires en détention sauf à considérer que les possibilités ouvertes par les alternatives à l'incarcération ou les aménagements de peine sont épuisées.

¹ « *La France face à ses prisons* », commission d'enquête sur les prisons françaises, MM. Louis Mermaz, président, Jacques Floch, rapporteur, rapport n° 2521 de l'Assemblée nationale, p. 25.

Comme le rappelait votre rapporteur de la loi de programmation relative à l'exécution des peines, l'évolution du taux de détention en Allemagne peut servir de point de comparaison éclairant¹ : entre le 1^{er} septembre 2001 et le 1^{er} septembre 2009 le nombre de personnes détenues en Allemagne est passé de 78 707 à 73 263 (- 6,9 %) et le taux de détention de 96 à 89 pour 100 000 habitants tandis que, sur la même période, le nombre de détenus en France passait de 47 005 à 61 787 (+ 31 %) et le taux de détention de 77 pour 100 000 à 96 pour 100 000. **L'augmentation de la population carcérale n'est pas une fatalité.**

Les marges de manœuvre dégagées par le gel de la construction des 20 000 places pourraient permettre de concentrer l'effort financier, d'une part, sur la rénovation des cellules et la mise en place d'équipements tels que les portiques à onde millimétrique et, d'autre part, sur un recrutement plus équilibré entre les personnels de surveillance et les personnels d'insertion et de probation.

Les conditions de réalisation des objectifs de la loi pénitentiaire pourraient ainsi être réalisées.

Enfin, la réussite ou l'échec de la loi pénitentiaire n'engage pas seulement la responsabilité de l'administration pénitentiaire mais celle de la société tout entière. En d'autres termes, la mise en œuvre et l'approfondissement des orientations adoptées en 2012 impliquent la mobilisation de tous les acteurs : services publics de l'Etat, collectivités locales, entreprises, représentants de la société civile et citoyens.

*

* * *

¹Rapport consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/111-302/111-302.html>

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie, le mercredi 4 juillet 2012, sous la présidence de MM. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois, et David Assouline, président de la commission sénatoriale pour le contrôle et l'application des lois, la commission a procédé à l'examen du rapport de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et M. Jean-René Lecerf, co-rapporteurs, sur l'application de la loi pénitentiaire n°2009-1436 du 24 novembre 2009.

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. - La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois et la commission des lois ont décidé de confier en commun un rapport à Nicole Borvo Cohen-Seat et à Jean-René Lecerf sur le bilan de l'application de la loi pénitentiaire.

Je leur donne la parole pour qu'ils nous le présentent. Celui-ci a donné lieu à un très important travail et à de nombreuses visites sur le terrain.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, co-rapporteuse. - En effet.

Je cède sans plus tarder la parole à Jean-René Lecerf, père de la loi pénitentiaire, avec qui j'ai travaillé en bonne intelligence...

M. Jean-René Lecerf, co-rapporteur. - Merci.

Mes chers collègues, entrée en vigueur le 24 novembre 2009, la loi pénitentiaire a bien entendu marqué à la fois une profonde rupture et un véritable renouveau après que les commissions d'enquête du Sénat et de l'Assemblée nationale eurent dressé, en 2000, un état très critique des prisons françaises. Je vous rappelle le titre de la commission d'enquête du Sénat présidée par M. Jean-Jacques Hyest : « Prisons en France : une humiliation pour la République ».

La situation n'a cependant évolué que bien lentement et le 28 juin 2009, devant le Congrès réuni à Versailles, le chef de l'Etat lui-même a dressé un réquisitoire tout aussi implacable. Je me permets de le citer : « Comment accepter que la situation dans nos prisons soit aussi contraire à nos valeurs de respect de la personne humaine ? La détention est une épreuve dure ; elle ne doit pas être dégradante. Comment espérer réinsérer dans la société ceux qu'on aura privés pendant des années de toute dignité ? L'état de nos prisons, nous le savons tous, est une honte pour notre République, quel que soit par ailleurs le dévouement du personnel pénitentiaire ».

Le Parlement -et le Sénat en tout premier lieu- ont largement contribué à donner au projet de loi pénitentiaire une ambition dont il était initialement dépourvu, qu'il s'agisse de l'affirmation des droits des personnes détenues ou des dispositions sur le sens de la peine que je me permets de rappeler également : « Le régime d'exécution de la peine de privation de liberté concilie la protection de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne détenue afin de lui permettre de mener une vie responsable et de prévenir la commission de nouvelles infractions ».

Quant aux aménagements de peine, leur principe constituait sans doute l'aspect le plus abouti du projet de loi.

Même si une évaluation de la loi pénitentiaire dans toute sa portée suppose encore le recul de plusieurs années, vos co-rapporteurs peuvent déjà constater que l'application de cette loi n'est pas à la hauteur des espoirs qu'elle avait soulevés, pour de multiples raisons qui tiennent au retard dans la prise des décrets d'application -deux ans et demi après la promulgation de la loi, deux décrets importants sont encore attendus- à l'insuffisance des moyens, en particulier pour le développement des aménagements de peine -notamment l'insuffisance des personnels d'insertion et de probation- et à une certaine résistance de l'administration pénitentiaire par rapport à des dispositions qui marquent une novation par rapport aux pratiques habituelles. Je pense notamment aux problèmes des fouilles, de la consultation des personnes détenues ou du droit à l'image.

Il faut y ajouter les difficultés supplémentaires générées par l'augmentation du nombre de personnes détenues, passées de 61.656 à 66.915 entre le 1er juin 2010 et le 1er juin 2012 et les difficultés générées par les évolutions législatives récentes, conjuguées à une politique pénale tendant à ramener à exécution toutes les peines d'emprisonnement ferme. La loi du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines ne contredit-elle pas les orientations de la loi pénitentiaire, notamment quant à l'aménagement des courtes peines d'emprisonnement ?

Vos co-rapporteurs estiment que l'heure est venue de redonner souffle aux principes fondateurs de la loi pénitentiaire, non seulement en permettant une application plus satisfaisante de ses dispositions mais aussi en la complétant dans l'esprit et la logique qui avaient animé le législateur en 2009.

Nicole Borvo Cohen-Seat et moi-même vous parlerons successivement de l'organisation du service public pénitentiaire, des droits des personnes détenues, puis des conditions de détention et enfin des aménagements de peine.

S'agissant de l'organisation du service public pénitentiaire, je traiterai trois points : le développement du contrôle et de l'évaluation, l'implication limitée des collectivités locales et l'insatisfaction persistante des personnels pénitentiaires.

En matière de développement du contrôle et de l'évaluation, la loi pénitentiaire a prévu l'institution auprès de chaque établissement de conseils d'évaluation en remplacement des commissions de surveillance dont l'inefficacité avait été depuis longtemps dénoncée.

Il n'est pas sûr, néanmoins, que cette nouvelle instance, dont la composition est encore plus lourde que celle de la commission de surveillance, joue un rôle efficace.

Contrairement au souhait du législateur, le pouvoir exécutif n'a pas tiré les enseignements de l'échec des commissions de surveillance en donnant à ces nouvelles structures une composition allégée qui leur permette d'exercer à la fois un rôle d'évaluation et de proposition.

La loi pénitentiaire avait consacré le rôle du Contrôleur général des lieux de privation de liberté et des délégués du Médiateur de la République, devenu

délégués du Défenseur des droits. Vos co-rapporteurs soulignent le rôle éminent du contrôle extérieur joué par Jean-Marie Delarue et ses équipes et constatent qu'après quelques incertitudes liées à une période de transition, les délégués du Défenseur des droits reprennent leur rôle de relais, très utile dans le règlement des différends entre les personnes détenues et les administrations.

Enfin, vos co-rapporteurs regrettent qu'un des volets importants de la loi pénitentiaire ne puisse encore s'appliquer : il était prévu de confier à l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales le recueil et l'analyse des données relatives aux infractions, à l'exécution des décisions de justice en matière pénale, à la récidive et à la réitération.

La loi pénitentiaire assignait également à cet Observatoire la responsabilité d'élaborer un rapport annuel comportant les taux de récidive et de réitération par établissement pour peines.

L'intention du législateur n'a jamais été de créer je ne sais quel palmarès des établissements pénitentiaires mais d'avoir les éléments de réflexion nécessaires pour pouvoir juger de l'incidence des conditions de détention sur la récidive et sur la réinsertion.

Deuxième idée : l'implication limitée des collectivités locales. Le législateur avait souhaité marquer que le service public pénitentiaire ne soit pas l'affaire exclusive de l'administration pénitentiaire mais qu'il s'exerce avec le concours des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales, des associations et autres personnes publiques ou privées.

On retrouvera d'ailleurs la même idée dans la volonté de multiplier le travail carcéral : le faire sans les entreprises n'aurait guère de sens !

Or, on constate une visibilité réduite des collectivités territoriales au sein des instances d'orientation. Certes, le décret d'application prévoit bien que le Conseil d'évaluation compte le président du conseil général, le président du conseil régional, les maires des communes sur le territoire desquels est situé l'établissement et que ces autorités puissent se faire représenter.

Il n'est pas sûr qu'un président de conseil général ou un président de conseil régional ait assisté à ce jour à un seul conseil d'évaluation. N'aurait-il pas été plus efficace de prévoir tout simplement l'élection d'un représentant parmi les membres de ces assemblées ?

On constate également une participation embryonnaire à la formation professionnelle. L'expérimentation du transfert aux régions des actions de formation professionnelle des personnes détenues a rencontré un obstacle imprévu du fait de la nécessité d'indemniser les partenaires privés des établissements en gestion déléguée compétents en matière de formation.

Il a donc été décidé de borner le champ de l'expérimentation aux seuls établissements en gestion publique. Cela a entraîné le désistement de deux régions qui étaient d'accord pour jouer le jeu de l'expérimentation, la région PACA et la région Nord-Pas-de-Calais. Seules à ce jour les régions Pays de Loire et Aquitaine jouent le jeu.

Vos co-rapporteurs souhaitent donc que les régions puissent également s'impliquer dans la formation professionnelle des personnes détenues dans les établissements en gestion privée. Les marchés négociés avec les partenaires privés devraient prendre en compte cette évolution

Dernier point : l'insatisfaction des personnels pénitentiaires.

L'adhésion à la loi des personnels pénitentiaires reste mitigée. Nous avons notamment été fréquemment l'objet de critiques sur le travail du législateur concernant le raccourcissement du délai de quartier disciplinaire, pourtant l'un des plus élevés des pays européens, les fouilles et la consultation des personnes détenues. Les surveillants tendent à considérer que la loi n'est pas équilibrée et s'attache trop à la reconnaissance des droits des détenus.

Ces critiques ont cependant pour arrière-plan les inquiétudes des personnels, liées en particulier à l'insuffisance des effectifs dans de nombreux établissements confrontés à la surpopulation carcérale ainsi qu'à la reprise des missions d'extraction judiciaires, auparavant assurées par les services de police et de gendarmerie. Or, on sait bien que le compte n'y est pas en matière de personnel.

Notons que la question de la formation continue demeure sensible, dans la mesure où les nécessités de service -notamment dans les établissements où les effectifs sont en tension- interdisent en pratique aux personnels de s'absenter pour suivre des sessions de formation, ce qui est fort dommageable.

Quant à la réserve civile pénitentiaire, élément également important du dispositif, on note que moins d'une centaine de contrats de réservistes ont été signés à ce jour, ce qui est dérisoire !

Autre point important : les droits des personnes détenues. La loi pénitentiaire rappelle que l'administration pénitentiaire doit garantir à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits.

Il existe une interprétation parfois restrictive de certains droits. Si de réels progrès ont été accomplis en matière d'information des personnes détenues sur leurs droits, d'autres aspects posent questions : ainsi, en ce qui concerne le respect de la liberté de conscience et de l'exercice du droit de culte, les réponses sont encore inadaptées aux besoins de la population pénale.

Vos co-rapporteurs ont souvent constaté lors de leurs visites l'insuffisance du nombre d'aumôniers musulmans. Dans certains établissements, ils sont totalement absents, ce qui peut faire le jeu de quelques activistes prosélytes.

L'utilisation du droit de domiciliation auprès de l'établissement pénitentiaire reste marginale. Ainsi, en mai 2012, seules 275 personnes détenues s'étaient domiciliées dans leur établissement. Or, cette domiciliation avait un triple objectif : l'exercice des droits civiques -notamment le droit de vote- le bénéfice de l'aide sociale légale et la facilitation des démarches administratives.

Nous venons de vivre une période d'élections : extrêmement peu de personnes détenues ont fait jouer leur possibilité de voter, ce qui est dommageable à la fois en termes de citoyenneté et en termes de retour de ces personnes à une vie sociale.

Nous pensons que la seule solution pour qu'il en soit autrement est la mise en place d'un bureau de vote dans les établissements, qui permettrait de favoriser cette participation.

Quant au droit à l'image, nous nous heurtons à une interprétation très restrictive. Avant l'entrée en vigueur de la loi pénitentiaire, le principe de l'anonymat s'appliquait de manière absolue pour tout reportage. Le législateur a autorisé l'identification des personnes détenues par l'image ou la voix à la condition que les intéressés donnent leur accord et que l'administration pénitentiaire ne s'y oppose pas au regard de la sauvegarde de l'ordre public, de la prévention des infractions, de la protection des droits des victimes ou des tiers.

D'une manière générale, vos co-rapporteurs ont pu constater l'extrême réticence de l'administration pénitentiaire à ouvrir les portes de la prison aux journalistes, encore plus lorsqu'ils sont munis de caméras. Cette opacité, que nous regrettons, entretient des préjugés parfois injustifiés sur la situation des prisons et la méconnaissance sur les progrès qui peuvent y être accomplis. Elle ne favorise pas non plus la prise de conscience, au sein de l'opinion, des enjeux posés par les questions pénitentiaires. Or, les prisons de la République appartiennent également aux citoyens...

En second lieu, lorsque des reportages sont autorisés, le visage des personnes détenues est systématiquement flouté, malgré l'accord donné par les intéressés. Cette pratique n'est pas toujours justifiée par les motifs de restriction légaux.

L'administration pénitentiaire invoque parfois, sans autre précision, l'intérêt de la personne détenue, fut-ce contre l'expression même de sa volonté. Une telle argumentation paraît renvoyer la personne détenue à un état de minorité alors même que la capacité à mener une vie responsable a été placée au cœur de la peine par la loi de 2009.

En matière de droits et d'obligations économiques et sociaux, le bilan est décevant. L'introduction de l'obligation d'activité introduite par le Sénat à l'initiative de votre commission des lois était inspirée par l'objectif de rompre avec le désœuvrement dans lequel beaucoup de personnes détenues sont trop souvent laissées et de mettre à profit le temps en détention pour préparer la réinsertion de la personne.

Pourtant, l'emploi et la formation ne concernent aujourd'hui qu'une minorité de personnes détenues. Le taux d'activité global s'élève en effet à 39,1 % avec néanmoins de fortes disparités entre les maisons d'arrêt -34,7 %- et les établissements pour peine -48,4 %. 24.934 personnes détenues ont eu en moyenne mensuelle une activité rémunérée en 2011, soit moins de la moitié des personnes détenues.

Vos co-rapporteurs sont certes conscients des efforts déployés par l'administration pénitentiaire pour développer l'emploi en détention, notamment par les mesures mises en œuvre dans le secteur de l'artisanat et celui de l'entreprise mais ils restent persuadés que des moyens d'action existent et que des efforts supplémentaires devraient être accomplis.

On constate par exemple l'insuffisance des locaux affectés au travail et cela même dans les établissements récents. Tel est le cas du centre pénitentiaire du Havre, ce qui est assez paradoxal !

Par ailleurs, le mode de gestion déléguée, qui inclut notamment la prospection d'entreprises concessionnaires, n'a pas donné les résultats escomptés. Le partenaire privé se borne à atteindre -parfois avec difficulté- le niveau d'emploi prévu par le contrat de délégation sans aller au-delà. Or, l'ardente obligation que représente le développement du travail en détention justifierait la mobilisation de toutes les énergies -concessionnaire privé, lorsqu'il est présent, mais aussi direction de l'établissement.

Selon vos co-rapporteurs, différentes pistes peuvent être explorées pour accroître le nombre d'activités rémunérées proposées en prison. L'expérience fructueuse d'emploi de personnes détenues à une plateforme de tri sélectif est en cours d'installation à la maison d'arrêt de Douai, après avoir été initiée au centre pénitentiaire de Lille-Loos, les personnes formées étant systématiquement embauchées à leur sortie pour six mois minimum par une société d'économie mixte qui travaille en liaison avec Lille Métropole Communauté Urbaine (LMCU).

En outre, lors de l'examen de la loi pénitentiaire, j'avais souhaité, en tant que rapporteur, qu'une priorité soit donnée, dans le cadre des attributions de marchés publics, aux productions des établissements pénitentiaires et j'avais obtenu des engagements en ce sens du Gouvernement, notamment de la part de Mmes Dati et Alliot-Marie. Depuis, la chancellerie a précisé que le Service de l'Emploi Pénitentiaire (SEP), n'ayant pas de personnalité morale distincte de celle de l'Etat, n'était pas soumis au code des marchés publics lorsqu'il lui fournit des prestations. Cela étant, il pourrait fournir des prestations à d'autres personnes publiques que l'Etat, voire à des personnes privées. En revanche, le droit de préférence devrait être étendu aux entreprises concessionnaires des établissements pénitentiaires. Il s'agit d'un droit assez banal, comme le droit de priorité, dont bénéficient les Sociétés Coopératives Ouvrières de Production (SCOP).

Enfin, la loi pénitentiaire avait prévu l'implantation au sein des établissements pénitentiaires de structures d'insertion par l'activité économique. Si des discussions ont été engagées entre l'administration pénitentiaire et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, les textes d'application tardent, deux ans et demi après la promulgation de la loi !

Par ailleurs, je l'ai dit, la culture pénitentiaire demeure rétive à la consultation des personnes détenues. L'administration pénitentiaire s'était pourtant initialement montrée plus ambitieuse en confiant à une magistrate, Mme Cécile Brunet-Ludet, le soin d'esquisser des pistes de travail pour la mise en œuvre d'un droit d'expression collective des personnes détenues et d'accompagner une expérimentation dans des établissements pilotes. Selon les témoignages recueillis par vos co-rapporteurs, l'expérience s'est révélée fructueuse dans plusieurs des sites concernés.

Vos co-rapporteurs regrettent que le rapport élaboré à l'issue de ce travail n'ait fait l'objet d'aucune diffusion. Ce document permettrait en effet de mieux déterminer dans quelles conditions il est possible d'élargir, dans une perspective de responsabilisation des personnes détenues et d'apaisement des tensions, le champ de

la consultation aux aspects quotidiens de la détention. La loi ne prévoyait cette consultation que sur les activités proposées.

L'aide en nature ou en numéraire constitue une dépense très limitée. La loi pénitentiaire a prévu que les personnes détenues les plus démunies pourraient recevoir dans des conditions fixées par voie réglementaire une aide en nature. A l'initiative du Sénat, sur proposition de votre commission des lois, cette aide peut aussi être versée en numéraire.

Alors que l'aide est actuellement fournie prioritairement en nature -vêtements, nécessaires de correspondance, trousse de toilette- vos co-rapporteurs estiment qu'il n'y a pas lieu de privilégier l'aide en nature par rapport à l'aide en numéraire. Le Parlement aurait d'ailleurs précisé le contenu d'une telle aide, sous la forme d'un revenu minimal carcéral, s'il n'en avait été empêché par l'article 40 de la Constitution. Vos co-rapporteurs estiment que le principe d'un revenu minimal carcéral conserve toute son actualité. Son coût pour les finances publiques serait modique. Martin Hirsch, à l'époque, l'avait évalué à 8 millions d'euros. En outre, cette aide éviterait par exemple que de jeunes détenus qui souhaitent suivre une formation ne soient obligés d'y renoncer pour effectuer un travail d'intérêt général et porter des repas à leurs co-détenus.

Nous assistons, en matière de rémunération du travail, à quelques difficultés pratiques de mise en œuvre. A l'initiative de la commission des affaires sociales, le Sénat avait introduit dans la loi pénitentiaire le principe selon lequel la rémunération du travail des personnes détenues ne pouvait être inférieure à un taux horaire fixé par décret et indexé sur le salaire minimum de croissance.

La mise en œuvre d'une rémunération fondée sur un taux horaire au lieu d'une rémunération à la pièce rencontre de vives résistances -quelquefois assez fondées. Plusieurs des chefs d'établissement craignent que la généralisation du dispositif ne conduise à évincer des postes de travail les personnes détenues les plus fragiles afin de répondre aux objectifs de rentabilité des entreprises concessionnaires. La direction de l'administration pénitentiaire a indiqué que le dispositif législatif serait d'abord mis en œuvre de manière expérimentale dans un nombre limité d'établissements afin d'en mesurer les conséquences.

Vos co-rapporteurs, s'ils ne sous-estiment pas ces difficultés, considèrent cependant qu'elles pourraient être surmontées, s'agissant des personnes détenues les plus vulnérables, par la combinaison d'un salaire horaire minimal et du revenu minimum carcéral préconisé plus haut.

Autre point important : la vie familiale et les relations avec l'extérieur. Depuis la loi pénitentiaire, on constate une augmentation du nombre des permis de visites. Selon les statistiques mensuelles communiquées par l'administration pénitentiaire, un rendez-vous parloir est désormais accordé à 54 % des personnes détenues contre 34 % en janvier 2010.

On doit cependant noter que le choix d'implanter les nouveaux établissements du programme « 13.200 places » à la périphérie souvent lointaine des centres urbains complique beaucoup l'organisation des visites.

Signalons une mobilisation des moyens autour de l'extension des unités de vie familiale et des parloirs familiaux. Ces initiatives avaient au départ rencontré

l'hostilité du personnel pénitentiaire qui a désormais changé d'avis et qui y est aujourd'hui totalement favorable.

A l'initiative de vos co-rapporteurs, la loi pénitentiaire avait apporté une consécration législative aux Unités de Vie Familiale (UVF) et aux parloirs familiaux tout en élargissant le champ des bénéficiaires à toutes les personnes détenues et non seulement aux condamnés. L'objectif est de permettre, pour les parloirs familiaux, trois jours d'ouverture par semaine et une demi-journée à chaque parloir et, pour les unités de vie familiale, une ouverture six jours par semaine et une journée -voire davantage- à chaque visite.

Signalons également des progrès dans l'accompagnement social des mères détenues et un meilleur accès au téléphone. Nous regrettons simplement qu'il n'existe pas, dans les coursives ou dans les cours de promenade, des cabines permettant de préserver la confidentialité de la conversation.

D'autre part, la sécurité des personnes est encore mal assurée, en particulier dans des établissements surdimensionnés. La loi pénitentiaire fixait pourtant pour obligation à l'administration pénitentiaire d'assurer à chaque personne détenue une protection effective de son intégrité physique en tous lieux collectifs ou individuels. Or, les faits de violences entre personnes détenues ne cessent de croître du fait de la surpopulation carcérale : 7.590 en 2009, 7.825 en 2010, 8.365 en 2011.

Selon les comptes rendus d'événements transmis par les directions interrégionales de l'administration pénitentiaire, le nombre d'agressions dont sont victimes les personnels progresse également légèrement -775 en 2011, 764 en 2010. On sait en outre que pour les personnels, ces chiffres correspondent à une réalité ; pour les personnes détenues, ce sont les seuls auxquels l'administration pénitentiaire a eu accès. A la maison d'arrêt d'Orléans, que nous avons visitée, où trois à quatre personnes se partagent 9 m², on ignore bien entendu l'essentiel de ce qui se passe à l'intérieur des cellules.

Je terminerai par le volet santé. Je ne l'aborderai que de manière rapide, la loi pénitentiaire n'ayant pas prévu grand-chose sur ce point. Ce volet avait été enrichi à l'initiative de notre collègue Nicolas About. Deux problèmes continuent à se poser. Le premier concerne la participation des médecins à la commission pluridisciplinaire unique, les médecins y étant dans leur grande majorité hostiles. Il faudrait trouver une solution pour assurer le respect du secret professionnel et permettre la sécurité des personnes.

Le second problème est celui de la prise en charge des personnes atteintes de troubles psychiatriques, qui n'a pas été traité par la loi pénitentiaire.

Nous avons étudié cette question avec Jean-Pierre Michel et deux collègues de la commission des affaires sociales, dans le cadre d'un groupe de travail. J'avais déposé une proposition de loi, dont Jean-Pierre Michel était rapporteur, sur la responsabilité pénale des personnes souffrant de troubles mentaux. Cette proposition avait recueilli une quasi-unanimité au Sénat ; elle n'a jamais été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale !

Je crois pourtant qu'elle permettrait de gérer ce problème spécifiquement français, de nombreuses personnes souffrant de troubles mentaux très lourds dans

nos établissements pénitentiaires. Nous avons estimé à 10 % le nombre de ceux pour lesquels la peine ne pouvait avoir aucun sens et qui n'avaient pas leur place dans ces établissements.

Cela explique en partie le nombre très élevé de suicides que l'on constate dans ces établissements. Une grande loi sur la santé mentale reste à prendre ; à tout le moins, on pourrait commencer par discuter de la proposition de loi que nous avons déposée !

Je passe à présent la parole à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat...

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, co-rapporteuse. - Je partage ce qui vient d'être dit. Je rappelle que, lors de la discussion de la loi sur l'exécution des peines, en mars 2012, nous avons ici souhaité réintroduire dans notre corpus législatif la loi Lecerf-Michel, dont l'Assemblée nationale n'avait pas voulu. Je crois donc qu'il faut remettre cette nécessité sur le devant de la scène.

Je voudrais insister sur un double aspect concernant les conditions de détention et le respect de la dignité : j'aime à ce propos citer un Président de la République, qui n'est pas de mon bord, Valéry Giscard d'Estaing qui, en 1976, disait : « La prison, c'est la privation de liberté et rien d'autre ! ».

La question de la dignité des personnes est au cœur des règles pénitentiaires européennes que nous avons dû prendre en compte au bout de nombreuses années. Elle continue de nous guider. Les conditions de détention doivent permettre de s'intéresser à la sortie des détenus ; ce faisant, on doit renoncer à les infantiliser et chercher, en les responsabilisant, à les aider à se mettre en accord avec la société lorsqu'ils sortiront.

Jean-René Lecerf a évoqué les fouilles. Dans chaque établissement que nous avons visité, nous avons été interpellés sur cette question. Les préconisations de la loi pénitentiaire ne sont en effet pas suivies et restent très problématiques. Comme cela a été dit, c'est un sujet de crispation majeure avec les personnels.

En 2009, le législateur s'était inspiré de la jurisprudence du Conseil d'Etat et voulait encadrer cette pratique, sur le fondement des nécessités d'adaptation au motif poursuivi et à la proportionnalité. Or, le décret du 23 décembre 2010 interprète a minima les prescriptions de la loi pénitentiaire.

Il prévoit la nécessité d'adapter la nature de la fouille et sa fréquence au profil de la personne détenue mais aussi aux circonstances de la vie en détention et à la spécificité de l'établissement. L'administration pénitentiaire a donc entendu être maîtresse des circonstances et de la spécificité de l'établissement, ce qui laisse la porte ouverte à une interprétation extensive.

D'après l'administration pénitentiaire et les personnels que nous avons entendus, la fouille contribue à éviter l'intrusion d'objets dangereux au sein des établissements ; par ailleurs, le choix d'effectuer des fouilles intégrales sur l'ensemble des personnes détenues à l'issue du parloir, y compris sur celles ne présentant pas un comportement laissant penser qu'il fait courir un risque à la sécurité des personnes et au maintien du bon ordre de l'établissement, s'expliquerait aussi par la nécessité de protéger les personnes détenues les plus fragiles, qui pourraient servir de « mules » à d'autres détenus.

Saisie par certaines personnes détenues et par l'Observatoire international des prisons du caractère systématique des fouilles, la juridiction administrative a enjoint à plusieurs reprises à l'administration pénitentiaire de cesser ces pratiques.

Cependant, ces décisions n'ont qu'une portée individuelle. En outre, la jurisprudence admet que l'établissement pénitentiaire établisse de manière spécifique que sa situation justifie pour tous les détenus sans distinction, une fouille corporelle intégrale répétée à la sortie de chaque parloir autorisé. Aussi les chefs d'établissement continuent-ils de la pratiquer. Cette position ne nous paraît pas satisfaisante. L'administration pénitentiaire l'admet d'ailleurs et souhaiterait que la loi pénitentiaire soit corrigée pour lui permettre de continuer à pratiquer les fouilles à sa discrétion. Un tel retour en arrière ne nous paraît pas acceptable. Le recours aux fouilles intégrales, que la loi n'a jamais entendu écarter en cas de nécessité absolue, ne peut revêtir le caractère systématique que présentent les pratiques actuelles.

La conciliation des principes de sécurité et de respect de la dignité de la personne passe par le recours aux portiques à ondes millimétriques permettant de visualiser les contenus du corps et de repérer la présence à la fois de substances illicites ou d'objets dangereux sans que la personne détenue ait besoin de se dévêtir. Voilà ce que nous avons voulu, que vous avez voté et que nous voulons encore !

Aujourd'hui, il existe un portique millimétrique à la prison de Lannemezan. Un tel portique coûte 140.000 euros et l'administration pénitentiaire devrait acquérir une soixantaine de portiques dans un premier temps...

M. Jean-René Lecerf, co-rapporteur. - 140.000 euros représentent le prix d'une place de prison !

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, co-rapporteuse. - Merci de le préciser...

Si la mise en place de ces dispositifs techniques représente une réelle avancée, elle ne saurait à elle seule régler toutes les difficultés. Comme l'avait observé M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté, les fouilles continueront de s'imposer sans considération de la personnalité des détenus tant que l'administration pénitentiaire sera impuissante à empêcher les rapports de forces entre co-détenus.

C'est donc un sujet qui dépasse largement le problème des objets qui peuvent passer par l'intermédiaire des détenus.

Il convient de rappeler que malgré les fouilles, de nombreux objets pénètrent à l'intérieur des prisons. La focalisation sur les parloirs ne doit pas conduire à occulter à cet égard le phénomène très préoccupant d'objets illicites projetés de l'extérieur dans l'enceinte pénitentiaire. Ainsi au cours du week-end précédant notre visite au centre pénitentiaire d'Avignon, 110 colis ont été introduits de cette façon à l'intérieur de l'établissement.

Il est donc indispensable de se préoccuper, en particulier dans ces nouvelles prisons, du risque de passage par la voie de projection de colis ou autres, qui pourraient faire l'objet de complicités internes.

En matière de discipline, la loi pénitentiaire avait introduit la présence d'assesseurs extérieurs au sein de la commission de discipline.

Néanmoins, aujourd'hui, certains établissements sont encore dépourvus d'assesseurs extérieurs. Or, les décisions prises en l'absence d'assesseur extérieur sont susceptibles d'encourir la nullité. Cette situation introduit en effet une rupture d'égalité entre les personnes poursuivies.

En outre, le rôle dévolu au chef d'établissement au sein de la commission de discipline n'est pas conforme au principe d'impartialité commandé par la Cour de Strasbourg. A minima, nous estimons nécessaire de conférer aux assesseurs une voix délibérative.

S'agissant de la procédure de recours contre une sanction disciplinaire, l'article 91 a prévu que lorsqu'une personne détenue est placée en quartier disciplinaire ou en confinement, elle peut saisir le juge des référés en application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Encore faut-il que le juge admette la situation d'urgence...

Nous proposons que la condition d'urgence soit présumée remplie, comme l'avait initialement proposé M. Alain Anziani lors de l'examen de la loi pénitentiaire, ce qui avait été accepté par le Sénat mais refusé par l'Assemblée nationale.

Quant aux régimes de détention, ils comportent un écart entre les principes et les réalités. L'organisation des régimes de détention, telle qu'elle résulte de la loi pénitentiaire, s'articule autour de trois lignes directrices :

- l'homogénéisation des régimes de détention pour chaque catégorie d'établissements pénitentiaires ;

- la réaffirmation du principe de l'encellulement individuel sous réserve d'exceptions encadrées ;

- la faculté de différenciation des régimes de détention selon le profil de la personne détenue. Cette dernière disposition demeure encore aujourd'hui débattue. Personnellement, je n'y étais pas favorable au moment de la discussion de la loi pénitentiaire -mais elle avait été adoptée.

Je veux évoquer ici les règlements intérieurs type renvoyant pour les autres aspects au rapport écrit. A l'initiative de notre commission des lois, le législateur a souhaité que des règlements intérieurs type, adoptés sous la forme de décrets en Conseil d'Etat, déterminent pour chaque catégorie d'établissement pénitentiaire des règles de fonctionnement homogènes.

En effet, d'un établissement à l'autre, au sein d'une même catégorie -maison d'arrêt, centre de détention, maison centrale- les régimes de détention peuvent beaucoup varier selon la personnalité du chef d'établissement, l'histoire ou la culture propre à chaque prison. Il en résulte des différences de traitement parfois ressenties comme l'expression d'une forme d'arbitraire.

Le règlement intérieur type a vocation à limiter ces risques d'inégalité tout en permettant aux personnes détenues de mieux appréhender leurs droits et devoirs. Il s'agit par exemple de fixer un certain nombre de règles communes quant

aux types de produits que peuvent commander les détenus -fixés parfois de manière restrictive selon les établissements.

J'en viens aux aménagements de peine. Je souligne que nous avons débattu ici de cette question lors de l'examen de la loi sur l'exécution des peines. La majorité sénatoriale a eu l'occasion de souligner combien l'accumulation des lois répressives contrarie la nécessité d'aménagement de peine que le législateur a voulu avec la loi pénitentiaire.

Concernant l'assouplissement des conditions d'octroi de certains aménagements de peine ou de leur mise en œuvre, la loi pénitentiaire a posé deux principes fondamentaux :

- en matière correctionnelle et en dehors des condamnations en récidive légale, une peine d'emprisonnement ferme ne peut être prononcée qu'en dernier recours ;

- lorsqu'une telle peine est prononcée, elle doit, si la personnalité et la situation du condamné le permettent et sauf impossibilité matérielle, faire l'objet d'un aménagement de peine, selon l'article 132-44 du code pénal.

J'insisterai sur l'assouplissement des mesures d'aménagement pour les personnes détenues âgées ou malades.

La loi a supprimé tout délai d'éligibilité à la libération conditionnelle pour les condamnés âgés de plus de 70 ans dès lors que la réinsertion de la personne est assurée, sauf en cas de risque grave de renouvellement de l'infraction ou si cette libération est susceptible de causer un trouble grave à l'ordre public.

Cependant, il semble que cette disposition rencontre des difficultés d'application, les juridictions considérant qu'elle ne peut s'appliquer tant que la peine exécutée est encore couverte par la période de sûreté prévue par l'article 720-2 du code de procédure pénale. Telle n'était pas l'intention du législateur. Aussi, nous vous proposons d'écarter explicitement l'application de l'article 720-2 du code de procédure pénale -comme tel est déjà le cas en matière de suspension de peine pour motif médical.

En second lieu, le recours aux procédures simplifiées d'aménagement de peine reste très prudent.

Tirant les conséquences du médiocre bilan de la nouvelle procédure d'aménagement des peines (NPAP) introduite par la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, le législateur a profondément remanié ces dispositifs par la mise en place d'une nouvelle procédure simplifiée d'aménagement des peines (PSAP) et le placement sous surveillance électronique de fin de peine (SEFIP).

La PSAP concerne les personnes auxquelles il reste à purger une peine égale ou inférieure à deux ans.

Si, comme dans l'ancien dispositif, le directeur du Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation (SPIP) doit élaborer un projet d'aménagement de peine reposant sur un projet sérieux d'insertion, il incombe désormais au procureur de la

République de saisir le juge de l'application des peines aux fins d'homologation. Le ministère public joue ainsi un rôle de filtre de ces propositions.

Les vives réserves exprimées par les magistrats lors de l'examen de la loi pénitentiaire n'ont pas été levées par les conditions de mise en œuvre de la PSAP. En 2011, 18.881 dossiers ont été traités par les SPIP dans le cadre de la PSAP et 2.232 ont fait l'objet d'une proposition d'aménagement de peine au parquet, soit 12 % des dossiers. 820 mesures seulement ont été accordées.

Pour une majorité de nos interlocuteurs il est très délicat pour un juge de l'application des peines d'accorder un aménagement à un condamné qu'il n'a pas rencontré et pour lequel il n'a pas toujours la possibilité d'obtenir des vérifications complémentaires.

Concernant la SEFIP, la loi a autorisé le placement sous surveillance électronique en fin de peine pour les personnes condamnées auxquelles il reste quatre mois d'emprisonnement.

Ce placement est de droit sauf cas d'impossibilité matérielle, de refus de l'intéressé ou de risque de récidive. Le placement est mis en œuvre par le directeur du SPIP sous l'autorité du procureur de la République, qui peut fixer les mesures de contrôle et les obligations auxquelles la personne condamnée devra se soumettre.

Votre commission des lois avait souhaité que ce nouveau mécanisme ne s'apparente pas à une « grâce électronique ».

Néanmoins le ministère de la justice en a envisagé le champ d'application de manière très souple et l'administration pénitentiaire n'hésite pas à y voir un moyen de régulation de la population sous écrou.

Cependant, en pratique, la SEFIP a reçu une application très limitée. En 2011, 28.876 dossiers ont été traités par les SPIP, 5.493 ont fait l'objet d'une proposition au parquet, 3.069 SEFIP seulement ont été accordées. Les parquets, dans leur ensemble, au prix d'ailleurs de certaines tensions avec les SPIP, sont très rigoureux sur les critères d'éligibilité à la SEFIP.

Le nombre limité de SEFIP et leur caractère sélectif expliquent un taux d'échec réduit dans l'exécution des mesures mais, selon nous, ce dispositif, s'il peut être maintenu, doit conserver ce caractère sélectif et surtout s'accompagner d'un suivi socio-éducatif -que le législateur n'avait pas imposé expressément- afin d'accroître les chances de réinsertion.

Aujourd'hui, les résultats de la PSAP et de la SEFIP paraissent modestes et décevants à l'aune de l'énergie déployée pour les mettre en œuvre. Le découragement des conseillers d'insertion et de probation a pour arrière-plan une réelle incompréhension entre ces derniers et les magistrats. Cette situation connaît heureusement nombre d'exceptions mais n'en demeure pas moins préoccupante alors que le développement des aménagements de peine requiert la mobilisation de toutes les énergies.

Nous continuons de penser qu'il faut aller vers un nombre bien plus important d'aménagements de peine. C'est une nécessité et je voudrais insister tout particulièrement sur le fait que nous avons confirmation que les courtes peines n'ont aucun effet éducatif sur les jeunes détenus, ni sur leur sortie. Le législateur se doit

d'empêcher que la prison soit, pour les jeunes, un lieu de passage sans aucun effet sur leur réinsertion et leur vie future. Le législateur a donc sa part de responsabilité et l'aménagement de peine doit être développé de façon bien plus importante.

Nos recommandations vous ont été remises : j'espère qu'elles vous conviendront...

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. - Les rapporteurs ont fourni un important travail et ont repris nombre de points dont la commission des lois avait beaucoup discuté.

M. David Assouline, président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois. - Je veux féliciter les deux rapporteurs pour l'important travail qu'ils ont réalisé sur le terrain. Il existe à ce sujet peu d'indicateurs fiables et c'est un sujet sur lequel il faudra revenir.

Je leur adresse tous mes remerciements avant d'ouvrir le débat...

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. - La parole est aux commissaires...

M. André Reichardt. - Merci à nos rapporteurs pour leur travail.

Tout d'abord, qu'entendez-vous par la mise en place d'un revenu minimum carcéral destiné aux personnes les plus vulnérables ?

En second lieu, pourquoi la libération conditionnelle que vous proposez s'applique-t-elle à toute personne de plus de 70 ans ? Cela correspond-il à une limite d'âge ?

Enfin, le remboursement sur une base forfaitaire et sous condition de ressources des frais de transports supportés par les familles correspond-il à une demande qui vous a été adressée ? Pourquoi le proposez-vous ? Si une telle démarche devait être mise en œuvre, les familles de victimes pourraient le cas échéant réclamer la même chose pour visiter les victimes hospitalisées. Existe-t-il une raison objective à cette proposition ?

M. Yves Détraigne. - Je félicite et remercie les deux co-rapporteurs pour leur travail.

Je suis d'accord avec ce qui a été dit au Sénat au moment du débat sur la loi pénitentiaire mais la population ne partage généralement pas les mêmes idées que le législateur. Celui qui n'a jamais eu l'occasion de se pencher sur le problème de l'incarcération risque d'être en décalage avec nos propositions et l'on donnera toujours l'impression d'en faire un peu trop sur ce sujet.

Jean-René Lecerf a évoqué la problématique du floutage des visages lors des reportages télévisés, qui constituerait -pour simplifier- une sorte d'atteinte à la dignité des personnes. Cependant, si l'on ne floute pas ces images, la personne détenue pourra avoir de grandes difficultés de réinsertion si le public la reconnaît. C'est un exemple de la difficulté de cette question...

Il a également été dit que la culture pénitentiaire est rétive à la consultation des personnes détenues. Je crois en effet que, lorsqu'on est extérieur au monde carcéral, la vision que l'on peut en avoir est totalement différente de celle des professionnels ou du législateur.

La position de l'Assemblée nationale sur ce sujet a été d'ailleurs différente de celle du Sénat. Je ne sais si ceci est dû au fait que les députés sont davantage soumis que nous aux pressions de la population dans leur permanence mais je pense que cela peut jouer un rôle.

On ne parviendra à faire évoluer le monde pénitentiaire que si l'on réfléchit à la manière de changer l'image, dans la population, de l'incarcération et de la peine d'emprisonnement .

Je n'ai pas la solution mais il y a là une vraie dichotomie entre l'opinion publique et celle des personnes qui connaissent un peu mieux la question.

M. Alain Anziani. - Je voudrais également remercier nos co-rapporteurs qui ont accompli un travail positif, dans le droit fil de la loi pénitentiaire.

Celle-ci a fait l'objet d'un certain consensus -en tout cas au Sénat- et je souhaite, si nous devons reprendre nos travaux, qu'on retrouve le même état d'esprit. Ce consensus portait sur le respect des droits en prison, celle-ci ne devant pas être un lieu de non-droit !

Parmi ces droits fondamentaux figurent le droit à la dignité -toutes vos propositions sur le portique remplaçant les fouilles vont en ce sens- et le droit à l'intégrité physique. Ceci pose le problème de la violence et des suicides dans les prisons. Avons-nous aujourd'hui des statistiques précises ?

Mme Alliot-Marie avait eu l'idée de mettre en place des dispositifs anti-suicides ; l'un d'eux -qui ne m'avait pas totalement convaincu- consistait en un kit en papier rendant plus difficile le suicide par pendaison. Ce kit est-il toujours en vigueur ? Une autre de ses idées consistait à placer une sorte de co-tuteur auprès des prisonniers pour servir de référent...

Enfin, un des droits fondamentaux est le droit à une seconde chance ; en la matière, la formation et le droit à l'emploi me paraissent les plus importants pour éviter la récidive.

M. François Pillet. - Je ne peux que me féliciter, au nom du groupe auquel j'appartiens, de cette initiative de contrôle de ce qui fut une grande loi autour de laquelle le Sénat, à la suite du travail de Jean-René Lecerf, est parvenu à se fédérer, autour des notions d'éthique que vous avez rappelées. Nous nous réjouissons que ce consensus perdure.

Je me permettrai cependant deux réserves -qui ne sont pas des réserves de fond.

La première concerne le rôle de la famille. Il est évident qu'il faut préserver les liens familiaux dans une période très difficile pour le détenu, afin de lui éviter de se projeter davantage dans l'exclusion. Toutefois, il faut prendre beaucoup de précautions en matière de remboursement forfaitaire et sous conditions de ressources des frais de transport supportés par les familles de détenus.

On comprend fort bien l'humanisme qui sous-tend cette proposition mais les personnes économiquement éprouvées dont un parent se trouve à l'hôpital ou en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes ne bénéficient pas institutionnellement de remboursements de frais de transport. Si nous entrons dans

une telle voie, nous risquons de nous couper du peuple -sauf à être particulièrement pédagogues !

La seconde réserve est encore plus étroite : il faudrait savoir dans quel schéma s'inscrit l'expression collective des personnes détenues, afin d'apprécier les progrès qui doivent être faits dans ce domaine...

M. Pierre-Yves Collombat. - Je trouve ce rapport parfait et je le prends comme un modèle de ce que l'on peut faire. C'est tout à la gloire du Sénat mais la discussion m'amène à intervenir car je trouve que l'on passe à côté d'un point essentiel.

Bien sur, il s'agit de droit, d'humanisme, de civilisation mais même d'un point de vue pragmatique ! Que veut-on ? Dès lors qu'on considère que quelqu'un qui entre en prison en sortira un jour, il faut s'arranger pour qu'il en ressorte moins dangereux pour la société ! Le problème n'est pas d'arbitrer entre les victimes et les détenus ! On peut bien entendu discuter du dosage de la répression ou de l'absence de répression mais, dès lors qu'on se demande comment faire pour que la prison améliore l'insertion des personnes détenues lors de leur libération, toutes les propositions méritent d'être considérées -y compris celles destinées à améliorer la continuité de la vie familiale !

Mme Catherine Tasca. - Je remercie nos rapporteurs ; ce qu'ils ont fait là est exemplaire de ce qui doit se faire de manière continue. Nous n'en avons pas fini avec ce dossier, qui reviendra...

Je m'interroge sur le maintien du lien familial. Disposez-vous d'éléments sur le rapport de la mère à l'enfant, une fois passé le temps de l'enfermement ?

Mme Virginie Klès. - Je voudrais dire à M. Pillet que des expériences ont été menées en matière d'expression collective des détenus ; elles se sont révélées plus ou moins heureuses mais aucun bilan n'en a été tiré. A Vezin-le-Coquet, l'expérience a été par contre extrêmement bénéfique ; il serait profitable de mieux la faire connaître, voire de la reprendre ailleurs...

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. - La parole est aux rapporteurs...

M. Jean-René Lecerf, co-rapporteur. - A notre collègue Reichardt, je veux préciser que l'idée de revenu minimum carcéral est assez ancienne. On l'a développée largement lors du vote de la loi pénitentiaire...

M. Hugues Portelli. - ...ainsi qu'en loi de finances !

M. Jean-René Lecerf, co-rapporteur. - Ce revenu minimum, nous l'estimions à environ 40 euros mensuels et non au niveau du RMI ou du RSA.

Il aurait plusieurs avantages ; le premier serait de faire entrer les services sociaux départementaux dans les établissements pénitentiaires. Cela me paraît important, ne serait-ce que pour assurer un certain suivi et pouvoir mettre immédiatement en place l'ensemble des aides sociales minimales. En effet, il existe généralement, entre la sortie du détenu et la mise en place de ces aides, une période intermédiaire, qui est la plus dangereuse en fonction du risque de récidive.

Nous n'étions pas parvenus à mettre ce revenu minimum carcéral en place du fait de l'article 40 et de l'irrecevabilité financière. Nous avons donc prévu -et ceci avait été accepté sans que l'on sache vraiment pourquoi- que certaines aides pourraient être accordées en numéraire et non en nature, ce qui revenait à la même chose, les sommes étant peu importantes. Martin Hirsch avait évalué un revenu minimum carcéral plus important que celui que je suggérais -8 millions d'euros sur les 10 milliards que cela représente aujourd'hui.

Le législateur a voulu instituer un salaire horaire minimal et cela pose un vrai problème. En effet, 50 % des personnes incarcérées sont illettrées ou analphabètes. Enormément de personnes n'ont jamais travaillé et souffrent de troubles mentaux. Leur rapidité au travail est donc extrêmement limitée. Lorsqu'elles sont payées à la pièce, elles touchent des salaires de l'ordre de 15 à 20 euros par mois !

L'idée était d'imposer ce salaire horaire minimal mais on nous a mis en garde contre le fait que les concessionnaires risquaient de ne plus vouloir de ces personnes qui, dès lors, n'auraient pu travailler ! C'est pourquoi nous avons voulu compenser cette situation par l'octroi d'un revenu minimal, qui existe plus ou moins aujourd'hui mais qui dépend de la générosité publique -Croix-Rouge, Secours Populaire, etc. Tout cela n'est pas acceptable dans des structures qui relèvent du pouvoir régalién de l'Etat !

J'en viens à présent au problème de la libération conditionnelle des détenus âgés de plus de 70 ans, prévue par la loi. Le projet de loi prévoyait qu'à compter de 75 ans, le juge pouvait apprécier s'il était opportun ou non d'accorder la libération conditionnelle. Lors du vote la loi, nous avons ramené ce seuil de 75 à 70 ans, la prison accélérant le vieillissement des personnes. C'est un constat que j'ai pu établir à de multiples reprises...

Il ne s'agit pas d'obliger à la libération conditionnelle mais de ne pas s'embarrasser, pour des personnes d'un certain âge, du respect obligatoire de la période de sûreté. Les conditions sont fixées par la loi : le trouble à l'ordre public -sur laquelle on pourrait s'interroger- faisait ainsi référence au procès Papon. Il aurait en effet été difficile, dans ce cas, de faire jouer la libération conditionnelle rapide...

Notre collègue Détraigne a attiré notre attention sur le fait que la population n'a pas la même vision du problème carcéral que le législateur. C'est à la fois vrai et faux. Je suis élu du Nord : j'ai constaté à ce sujet, après l'affaire d'Outreau, une mobilisation de la population qui a découvert que l'on pouvait être à la fois innocent et incarcéré. Le sort des personnes détenues leur est dès lors apparu plus proche.

Nous avons sur ce point une lourde responsabilité. La population ne sait pas, aujourd'hui, ce qui se passe à l'intérieur des établissements pénitentiaires, l'administration pénitentiaire interdisant la présence de la presse dans ses établissements ! Elle ne montre ce faisant que ce qu'elle veut bien montrer ! Si les journalistes pouvaient entrer dans les établissements pénitentiaires, ils décriraient ce qui s'y passe et cela dissiperait le phantasme des prisons quatre étoiles ! Les aumôniers nationaux passent plus de temps à accompagner les personnes détenues aux douches et à les raccompagner ensuite en cellule pour éviter qu'ils ne se fassent frapper ou violer qu'à leur parler de religion ! La réalité de l'établissement reste

encore largement celle-là, surtout lorsqu'on est à quatre dans des cellules de 9 mètres carrés !

Nous qui visitons les établissements recueillons souvent les confidences des personnes détenues qui ne vont plus aux douches parce qu'elles s'y font violer. L'administration le reconnaît mais déclare qu'une enquête est en cours, sous-entendant ainsi qu'il n'y a pas de problèmes ! La réalité est particulièrement dure. On juge une société à l'état de ses prisons : je souhaiterais, pour la France, qu'on nous laisse encore un petit délai !

Quant à la consultation des personnes détenues, celle-ci est prévue par la loi. Pour une fois, l'Assemblée nationale était même allée plus loin que le Sénat ! La loi a prévu l'obligation de consulter les personnes détenues sur les activités qui leur sont proposées. Il faudrait la mettre en pratique ! Bien des directeurs de prison vont plus loin et consultent les personnes détenues sur les éléments quotidiens de la détention. La participation des personnes détenues entraîne une certaine baisse de la tension dans l'établissement pénitentiaire et une plus grande sérénité pour les personnels.

Je relève d'ailleurs que, s'agissant des points sur lesquels nous étions en désaccord, l'Assemblée nationale, en commission mixte paritaire, s'est ralliée à 99,9 % aux positions du Sénat, y compris sur le principe de l'encellulement individuel !

Concernant les suicides, nous ne disposons pas de statistiques fiables et sûres, si ce n'est le nombre de suicides comptabilisés par l'administration pénitentiaire -109 en 2010, 93 en 2007. Celui qui se suicide chez lui lors d'une permission de visite n'est pas comptabilisé. Celui qui meurt à l'hôpital des suites de sa tentative de suicide non plus... Le nombre exact est donc certainement plus important.

Pendant quelque temps, l'administration pénitentiaire avait mis en place un contrôle incessant des personnes les plus fragiles, y compris la nuit. Je ne suis pas sûr que ce soit la meilleure façon de dissuader quelqu'un de se suicider. Le problème n'est pas d'empêcher le suicide des personnes détenues mais de leur donner une raison de vivre. Le kit anti-suicide n'a pas toujours été efficace !

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, co-rapporteuse. - Il a d'ailleurs été supprimé !

M. Jean-René Lecerf, co-rapporteur. - En revanche, pour assurer l'accompagnement d'une personne vulnérable, on maintient la présence -discutable- d'un co-détenu s'il est d'accord ; or, ce dernier devrait recevoir une formation d'accompagnement. C'est une lourde responsabilité et celle-ci peut constituer une obligation d'activité. Sans formation, on risque de créer des traumatismes importants.

En matière de famille et de transports, je précise qu'il n'existe pas de parité dans les prisons, où l'on compte 97 % d'hommes et 3 % de femmes. Il y a de ce fait très peu de prisons de femmes et l'éloignement de la famille peut donc être considérable. Cela pose un certain nombre de problèmes qui ne sont pas de la même nature pour une personne hospitalisée ou en maison de retraite...

Je rejoins enfin ce que M. Collombat a dit. Certains de nos collègues peuvent toutefois être contre la libération conditionnelle au motif qu'elle peut permettre la récidive et engendrer une victime supplémentaire. Cette première analyse est assez superficielle. Les chiffres de l'administration pénitentiaire indiquent que la récidive est incomparablement plus faible pour les personnes ayant bénéficié de libération conditionnelle ! Certes, on choisit les personnes qui paraissent présenter le moins de danger mais les chiffres sont si éloquents qu'il n'y a pas beaucoup d'hésitations à avoir !

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, co-rapporteuse. - Il faut aussi que nous contribuions au rapport entre la société et la prison. Bien évidemment, le public est peu informé de ce qui se passe en prison. On a également, en fonction de l'environnement, une vision plus ou moins ouverte de cette question. Les pays nordiques ont ainsi une autre philosophie à l'égard des personnes détenues. Est-on moins civilisés qu'eux ? Il en va de même de l'Allemagne ou de la Grande-Bretagne. Les politiques doivent expliquer que la prison fait partie de la société. Autrefois, les prisons étaient dans les murs de la ville ; de nos jours, on les en éloigne le plus possible...

On se doit par ailleurs de rapprocher les détenus des familles. Or, l'administration pénitentiaire n'a pas aujourd'hui la capacité de le faire -éloignement, surpopulation carcérale, etc. La Grande-Bretagne a mis en place une contribution aux frais de transport en cas de fort éloignement des personnes détenues. La Grande-Bretagne n'est pourtant pas un modèle de générosité publique -c'est le moins que l'on puisse dire ! Cela peut poser d'autres problèmes mais l'on pourrait néanmoins y réfléchir. Certaines situations sont inadmissibles : ainsi, personne ne vient voir les jeunes détenus lorsqu'ils sont emprisonnés trop loin du domicile de leur famille. On ne peut l'admettre !

Quant aux enfants, le décret du 23 décembre 2010 a porté de 6 à 12 mois la durée pendant laquelle l'enfant de 18 mois peut être admis à séjourner pour de courtes périodes avec sa mère détenue. Au total, un jeune enfant peut demeurer en milieu carcéral avec sa mère jusqu'à deux ans, puis y séjourner de temps à autre jusqu'à ses trois ans. Ce serait une évolution positive. Nous nous rapprochons ainsi de ce que font d'autres pays, plus protecteurs de la vie familiale des enfants.

J'ajoute qu'en matière de floutage, en France, on veut protéger les victimes mais aussi les détenus malgré eux. Notre philosophie -j'espère qu'elle est partagée- repose sur la responsabilisation. Bien entendu, on ne peut photographier ou filmer des détenus qui ne le veulent pas mais cela relève du libre-arbitre de ceux qui sont d'accord. Si l'on n'y prend garde, l'infantilisation risque de devenir absolue en prison...

M. Jean-René Lecerf, co-rapporteur. - L'administration peut ordonner le floutage mais elle doit au moins en donner les raisons. La loi le lui demande !

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. - Le film de Catherine Rechard, « *Le déménagement* », n'a toujours pas été diffusé à la télévision, malgré le fait que tout le monde ait donné son accord !

M. David Assouline, président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois. - Il nous faut maintenant autoriser la publication du rapport.

Je voudrais insister sur la qualité des travaux et des échanges qui viennent d'avoir lieu. On perçoit bien ici la différence qui existe, toutes sensibilités politiques confondues, entre les débats qui ont lieu en commission et ceux qui se déroulent dans l'hémicycle.

La publication du rapport est autorisée à l'unanimité.

ANNEXE I - Liste des personnes entendues et des déplacements effectués par vos co-rapporteurs

AUDITIONS

Ministère de la justice - Direction de l'administration pénitentiaire

- **M. Laurent de Galard**, directeur adjoint
- **M. Philippe Combettes**, sous-directeur des personnes placées sous main de justice
- **M. Bruno Clément**, sous-directeur de l'état-major de sécurité
- **M. Patrice Gaquière**, directeur de projets chargés des projets transversaux auprès du Directeur de l'administration pénitentiaire

Ministère des affaires sociales et de la Santé (Direction générale de la santé)

- **M. Jean-Yves Grall**, directeur général
- **Mme Sophie Chaumien-Czuwak**, chef de bureau
- **M. François-Xavier Selleret**, directeur général de l'offre de soins
- **Mme Dominique Peton-Klein**, directrice du projet détenus
- **Mme Christine Bronnec**, chef du bureau prises en charge post aigues, pathologies chroniques, santé mentale

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

- **Mme Isabelle Eynaud-Chevalier**, adjointe délégué général

Syndicat de la magistrature

- **Mme Marie-Blanche Régnier**, secrétaire générale
- **Mme Sophie Combes**, secrétaire nationale

Union Syndicale des magistrats

- **Mme Virginie Valton**, vice-présidente
- **Mme Virginie Duval**, secrétaire générale
- **Mme Céline Parisot**, secrétaire nationale

Table ronde Syndicats SPIP

CGT SPIP

- **M. Fabrice Dorions**, membre du bureau national
- **Mme Delphine Colin**, membre du bureau national
- **M. Marc Astasie**, membre du bureau national

SNEPAP (Syndicat National de l'Ensemble des Personnels de l'Administration Pénitentiaire)

- **M. Michel Peretti**, ancien directeur fonctionnel du SPIP 95, retraité, Trésorier National du SNEPAP
- **M. Sylvain Roussilloux**, conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation SPIP 38, Secrétaire Général Adjoint du SNEPAP

Table ronde Syndicats

CGT Autres personnels

- **Mme Céline Verzeletti**, secrétaire générale.

SNP FO-Direction (Syndicat National Pénitentiaire Force Ouvrière)

- **M. Bernard Levy**, directeur à la Direction Interrégionale des services pénitentiaires de Marseille
- **M. Jimmy Delliste**, Directeur de la Maison d'Arrêt de Saint-Etienne

Syndicat National des Directeurs Pénitentiaires (SNDP)

- **M. Jean-Michel Dejenne**, premier secrétaire.

UFAP (Union fédérale autonome pénitentiaire)

- **M. Jean-François Forget**, Secrétaire général
- **M. David Besson**, secrétaire général adjoint
- **M. Stéphane Barrout**, secrétaire général adjoint

Union des syndicats FO-pénitentiaire :

- **M. René Sanchez**, secrétaire général adjoint du syndicat national pénitentiaire Force Ouvrière
- **M. Jean-Luc Belloc**, représentant de la section centrale du Corps de commandement du syndicat national pénitentiaire Force Ouvrière

Association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP)

- **Mme Martine Lebrun**, présidente

GIE Avocats

- **M Philippe Chaudon**, président de la commission Libertés et Droits de l'Homme du Conseil national des Barreaux
- **M Vincent Nioré**, avocat à Paris, représentant le barreau de Paris et membre du Conseil national des Barreaux
- **M Philippe Joyeux**, membre de la Conférence des Bâtonniers, ancien Bâtonnier de Nantes

Observatoire international des prisons

- **M. Nicolas Ferran**, responsable de l'action juridique
- **Mme Marie Crétenot**, juriste

Fédération nationale des associations de réinsertion sociale (FNARS)

- **Mme Elsa Hajman**, chargé de mission justice
- **Mme Marie Brossi-Patin**, administrateur

Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées (GENEPI)

- **Mme Manon Veaudor**, présidente
- **Mme Marie Classine**, vice-présidente en charge de la communication

Fédération Citoyens et Justice

- **M. Christian Fournier**, Administrateur et Président de la Commission Nationale Post Sententielle
- **Mme Stéphanie Lassalle**, Chargée de mission Post Sententiel

Union nationale des fédérations régionales des maisons d'accueil

- **Mme Jeannette Favre**, présidente

Association nationale des visiteurs de prison (ANVP)

- **M. Jean-Marie-Seffray**, vice-président
- **M. Jean-Louis Pierreuse**, secrétaire général

Association des professionnels de santé exerçant en prison (APSEP)

- **M. Patrick Serre**, docteur psychiatre à la maison d'arrêt du Mans
- **Mme Emeline Chaigne**, docteur psychiatre, présidente du syndicat des praticiens exerçant en prison (SPEEP)
- **M. Cyrille Canetti**, docteur psychiatre, association des secteurs de psychiatrie en milieu pénitentiaire (ASPMP)

Croix Rouge Française

- **Mme Juliette Laganier**, déléguée nationale Lutte contre l'exclusion
- **M. Didier Piard**, directeur de l'action sociale

Personnalités qualifiées

- **M. Jean-Olivier Viout**, procureur général près la Cour d'appel de Lyon
- **Mme Cécile Brunet-Ludet**, ancienne coordinatrice du comité de pilotage national sur l'expression des personnes détenues
- **M. Pierre Botton**, président de l'association Les Prisons du Coeur

DÉPLACEMENTS

15 mars 2012

- Visite du **centre pénitentiaire de Châteauroux** et de la **maison centrale de Saint-Maur**

27 mars 2012

- Visite du **centre des jeunes détenus (CJD)** et de la **maison d'arrêt pour femmes (MAF) de Fleury-Mérogis**

5 avril 2012

- Visite de la **maison d'arrêt d'Orléans**

2 mai 2012

- Visite du **centre pénitentiaire d'Avignon-Le Pontet**

10 mai 2012

- Visite du **centre pénitentiaire du Havre**

22 mai 2012

- Visite du **centre de détention de Casabianda**

**ANNEXE II - Tableau des décrets d'application pris
ou en attente de publication**

Article de la loi	Base légale	Objet	Nature du texte d'application	État d'avancement
Article 3	—	Conditions dans lesquelles des fonctions autres que celles de directeur, de surveillance et de greffe des établissements pénitentiaires peuvent être confiées à des personnes de droit public ou privé bénéficiant d'une habilitation	Décret en Conseil d'État	Décret n° 87-604 du 31 juillet 1987 relatif à l'habilitation des personnes auxquelles peuvent être confiées certaines fonctions dans les établissements pénitentiaires et complétant l'art. R. 79 du code de procédure pénale ¹
Article 5	—	Composition et modalités de fonctionnement du conseil d'évaluation institué auprès de chaque établissement pénitentiaire	Décret	Décret n° 2010-1635 du 23 décembre 2010 portant application de la loi pénitentiaire et modifiant le code de procédure pénale (article 16)
Article 7	—	Conditions dans lesquelles un observatoire indépendant établit notamment un rapport comportant les taux de récidive et de réitération par établissement pour peines	Décret	Décret en attente de publication
Article 8	—	Conditions dans lesquelles les représentants des collectivités territoriales et les représentants des associations et autres personnes publiques ou privées peuvent participer aux instances chargées de l'évaluation du fonctionnement des établissements pénitentiaires ainsi que du suivi des politiques pénitentiaires	Décret	Décret n° 2010-1635 du 23 décembre 2010 portant application de la loi pénitentiaire et modifiant le code de procédure pénale (article 16)
Article 11	—	Code de déontologie du service public pénitentiaire	Décret en Conseil d'État	Décret n° 2010-1711 du 30 décembre 2010 portant code de déontologie du service public pénitentiaire

¹ Préexistant à la loi pénitentiaire, ce décret de 1987 n'a pas eu à être modifié pour l'application de l'article 3 de la loi pénitentiaire.

Article de la loi	Base légale	Objet	Nature du texte d'application	État d'avancement
Article 18	—	Conditions d'aptitude devant être remplies par les volontaires retraités issus des corps de l'administration pénitentiaire et constituant la réserve civile pénitentiaire destinée à assurer des missions de renforcement de la sécurité relevant du ministère de la justice	Décret	Décret n° 2011-740 du 27 juin 2011 fixant les modalités de mise en œuvre de la réserve civile pénitentiaire
Article 20	—	Accord de l'employeur pour l'exercice par le réserviste de missions - Conditions de forme et de délai dans lesquelles le salarié adresse sa demande d'accord à son employeur	Décret	
Article 21	—	Conditions d'indemnisation des périodes d'emploi des réservistes	Décret	
Article 31	—	Conditions de ressources et conditions de versement d'une aide en nature destinée à améliorer les conditions matérielles d'existence des personnes détenues	Décret	Décret n° 2010-1635 du 23 décembre 2010 portant application de la loi pénitentiaire et modifiant le code de procédure pénale (article 26)
Article 32	Article 717-3 du code de procédure pénale	Taux horaire minimum de la rémunération du travail des personnes détenues et indexé sur le salaire minimum de croissance défini à l'article L. 3231-2 du code du travail	Décret	Décret n° 2010-1635 du 23 décembre 2010 portant application de la loi pénitentiaire et modifiant le code de procédure pénale (article 36)
Article 40	—	Liste des autorités administratives et judiciaires françaises et internationales dont les correspondances échangées avec les personnes détenues ne peuvent être ni contrôlées ni retenues	Décret	Décret n° 2010-1635 du 23 décembre 2010 portant application de la loi pénitentiaire et modifiant le code de procédure pénale (article 20)
Article 61	—	Modalités d'application du chapitre relatif aux droits et devoirs des personnes détenues	Décret en Conseil d'État	Disposition-balai satisfaite par l'adoption de l'ensemble des décrets nécessaires à l'application de ce chapitre de la loi
Article 62	Article 205 de la loi n° 2004-204 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité	Conditions dans lesquelles un établissement public national à caractère administratif peut exercer la maîtrise d'ouvrage de plein exercice à la demande du garde des sceaux, ministre de la Justice, pour les opérations qu'il lui confie, dans des conditions prévues par convention	Décret en Conseil d'État	Décret n° 2010-43 du 12 janvier 2010 relatif à l'Établissement public du palais de justice de Paris (articles 16 et 17)

Article de la loi	Base légale	Objet	Nature du texte d'application	État d'avancement
Articles 71 (III) et 93 (I à IV et VI à XIX)	Article 142-13 du code de procédure pénale	Modalités d'application de l'assignation à résidence avec surveillance électronique	Décret	Décret n° 2010-355 du 1 ^{er} avril 2010 relatif à l'assignation à résidence avec surveillance électronique et à la protection des victimes de violences au sein du couple
Article 84 (I)	Article 723-14 du code de procédure pénale	Modalités d'application des procédures simplifiées d'aménagement des peines	Décret	Décret n° 2010-1278 du 27 octobre 2010 relatif aux procédures simplifiées d'aménagement des peines et à diverses dispositions concernant l'application des peines
Article 84 (IX)	Article 723-28 du code de procédure pénale	Modalités d'exécution des fins de peines d'emprisonnement en l'absence de tout aménagement de peine	Décret	
Article 86	Article 728 du code de procédure pénale	Règlements intérieurs types déterminant les dispositions prises pour le fonctionnement de chacune des catégories d'établissements pénitentiaires	Décret en Conseil d'état	Décret en attente de publication
Article 91	Article 726 du code de procédure pénale	Régime disciplinaire des personnes détenues placées en détention provisoire ou exécutant une peine privative de liberté	Décret en Conseil d'état	Décret n° 2010-1634 du 23 décembre 2010 portant application de la loi pénitentiaire et modifiant le code de procédure pénale (articles 1 ^{er} et 2)
Article 92	Article 726-1 du code de procédure pénale	Placement à l'isolement par l'autorité administrative	Décret en Conseil d'État	Décret n° 2010-1634 du 23 décembre 2010 portant application de la loi pénitentiaire et modifiant le code de procédure pénale (article 1 ^{er})
Article 93 (V)	Article 145-4-1 du code de procédure pénale	Placement à l'isolement par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention	Décret en Conseil d'état	
Article 96 (III)	Article 868-3 du code de procédure pénale	Rémunération du travail des personnes détenues : taux horaire minimum indexé sur le salaire minimum défini localement par les autorités compétentes de la Polynésie française ou de la Nouvelle-Calédonie	Décret	Décret n° 2011-1576 du 17 novembre 2011 modifiant le code de procédure pénale applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et à Mayotte
Article 96 (IV)	Article 901-2 du code de procédure pénale	Rémunération du travail des personnes détenues : taux horaire minimum indexé sur le salaire minimum interprofessionnel garanti défini à l'article L. 141-2 du code du travail applicable à Mayotte	Décret	