



LOI PÉNITENTIAIRE : DE LA LOI À LA RÉALITÉ DE LA VIE CARCÉRALE

Commission des lois

Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois

Rapport conjoint présenté par
Mme Nicole BORVO COHEN-SEAT et Jean-René LECERF, sénateurs
Rapport n° 629 (2011-2012)

La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des Lois, présidée par M. David Assouline (Soc, Paris), s'est réunie le mercredi 4 juillet 2012 et a examiné le rapport de Mme Nicole BORVO COHEN-SEAT (CRC, Paris) et Jean-René LECERF (UMP, Nord) sur **l'application de la Loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009.**

I. La loi pénitentiaire : un cadre de référence

Entrée en vigueur le 24 novembre 2009, la loi 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.

Cette 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 **responsabilisation de la personne détenue**- et du développement des aménagements de peine.

La loi pénitentiaire comporte **quatre volets** distincts :

- elle précise les conditions d'exercice des missions des personnels pénitentiaires et crée une réserve civile pénitentiaire ;

- elle reconnaît aux personnes détenues plusieurs droits (aide matérielle sous condition de ressources, sécurité des personnes, soins, liens familiaux, etc.) ; elle fixe aussi une obligation d'activité tout en prévoyant la consultation des personnes détenues sur les activités qui leur sont proposées ; elle encadre strictement l'exercice des fouilles et précise les garanties du régime pluridisciplinaire ;

- elle encourage le développement des procédures d'aménagement de peine. Elle rappelle que l'emprisonnement constitue, en matière délictuelle, un ultime recours. Elle relève de un à deux ans le quantum de peine d'emprisonnement prononcé susceptible de faire l'objet d'un aménagement de peine. Elle entend développer l'aménagement des fins de peine sous la forme du placement sous surveillance électronique (surveillance électronique de fin de peine) ;

¹ Prisons : une humiliation pour la République, commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France : MM. Jean-Jacques Hiest, 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.

- enfin, la loi pénitentiaire a réaffirmé le principe de l'encellulement individuel sous réserve d'un nombre de dérogations strictement encadrées. En outre, lorsqu'il

est dérogé au principe de l'encellulement individuel, les cellules collectives doivent être adaptées au nombre de personnes qui y sont détenues. ■

II. Une mise en application insatisfaisante

Dans la pratique, **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. 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 2012, 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, fouilles, 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.



Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et M. Jean-René Lecerf devant le centre pénitentiaire d'Avignon-Le Pontet

L'augmentation du nombre des personnes détenues au cours de la période récente -au 1^{er} juin 2012, les prisons françaises accueillent 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. ■

III. Les propositions

L'heure est donc 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.

Leurs propositions du rapport s'articulent autour des **4 axes suivants** :

• L'application de la loi

Les 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*).

Les 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

Ils 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*).

• L'emploi et la formation

Les 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, il reste possible de **développer encore le travail en milieu pénitentiaire sous une forme diversifiée** (*recommandation n° 4*).

• Les aménagements de peine

Enfin, les 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*).

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*).■



Président
David ASSOULINE
Sénateur (Soc, Paris)



Président
Jean-Pierre SUEUR
Sénateur (Soc, Loiret)



Rapporteur
Nicole BORVO COHEN-SEAT
Sénatrice (CRC, Paris)



Rapporteur
Jean-René LECERF
Sénateur (UMP, Nord)



Le présent document et le rapport complet n° 629 (2011-2012) sont disponibles sur internet :

<http://www.senat.fr/notice-rapport>

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :

Tél : 01.42.34.21.21 - Courriel : espace-librairie@senat.fr - Adresse : 20, rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06