

N° 75  
—  
**SÉNAT**

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1986.

**PROJET DE LOI**

*relatif au fonctionnement des établissements pénitentiaires.*

PRÉSENTÉ

au nom de M. Jacques CHIRAC,

Premier ministre,

par M. Albin CHALANDON,

garde des sceaux, ministre de la justice.

(Renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

## EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de loi a pour objet de fixer le cadre juridique permettant d'associer des personnes morales autres que l'Etat à la gestion de nouveaux établissements pénitentiaires. La réforme ainsi entreprise sera complétée par une adaptation ultérieure de la partie réglementaire du Code de procédure pénale et par l'approbation d'un cahier des charges type déterminant les rapports contractuels entre l'Etat et la personne morale cocontractante.

La grave insuffisance des équipements de l'administration pénitentiaire nécessite l'adoption de mesures urgentes et d'une ampleur exceptionnelle. Le fonctionnement normal de cette institution ne peut plus aujourd'hui être assuré du fait de l'augmentation rapide de la population pénale depuis une dizaine d'années.

Cette insuffisance, à laquelle il n'avait pas été répondu jusqu'à une date récente par un accroissement sensible du budget du ministère de la justice, impose des solutions nouvelles seules susceptibles de faire face à la situation actuelle.

Le surencombrement des établissements pénitentiaires qui se traduit souvent par l'entassement de deux voire trois détenus dans une cellule prévue pour un seul détenu contraint à des conditions de détention indignes d'une démocratie moderne. Les règles élémentaires du respect de la dignité humaine — qu'un Etat de droit se doit d'assurer à tout homme — ne sont plus respectées.

La multiplication du nombre des incidents de toute nature (évasions, agressions contre le personnel ou contre d'autres détenus, suicides, automutilations) atteste, s'il en était besoin, des risques que cette situation fait courir à la sécurité publique.

Les conditions de vie faites aux détenus ainsi que la promiscuité existant entre des délinquants confirmés et des jeunes délinquants occasionnels ne permettent pas non plus à l'administration pénitentiaire d'assumer sa mission de réinsertion et de préparer efficacement le retour des détenus à la vie libre.

Enfin, le blocage du service public pénitentiaire retentit gravement sur le fonctionnement de la justice : la saturation des prisons atteint dans certaines régions un tel degré qu'elle fait obstacle à la pleine exécution des décisions de justice. De plus, cette situation a pour effet d'entraver la mise en œuvre de la politique pénale voulue par le Gouvernement, notamment dans des secteurs prioritaires tels que la lutte contre la toxicomanie.

Le recours à d'autres personnes morales que l'Etat constitue la seule réponse adaptée à la gravité de la situation actuelle. Il est en effet indispensable aujourd'hui de développer et de moderniser le système pénitentiaire selon deux impératifs : rapidité et moindre coût pour la collectivité.

Compte tenu de la progression de la population pénitentiaire constatée actuellement et de la nécessité de fermer les établissements les plus vétustes, il est impératif de prévoir, dans les trois années à venir, l'ouverture de 40.000 places supplémentaires.

Or, les constructions réalisées au cours des années passées ont permis seulement l'ouverture de 500 places en moyenne par an. A supposer que l'effort budgétaire important dont va bénéficier l'administration pénitentiaire pour 1987 soit poursuivi, il faudrait encore vingt ans pour réaliser la totalité des équipements nécessaires.

La solution proposée répond en outre à l'impératif d'allègement des coûts supportés par l'Etat. En effet, l'importance du programme de construction permettra d'obtenir de substantielles « économies d'échelle » et la capacité d'innovation et de gestion du secteur privé réduira sensiblement le coût de la place de détention.

Le cocontractant, désigné par concours, aura la charge de construire des établissements de détention et d'en assurer le fonctionnement conformément aux finalités du service public pénitentiaire rappelées dans l'article premier du projet. La rémunération du cocontractant sera prise en charge par l'Etat sur la base d'un forfait fixé par le cahier des charges.

Un étroit contrôle sur le respect par le cocontractant des règles et des missions du service public est également prévu.

En particulier, l'égalité de traitement entre les personnes incarcérées placées dans une situation juridique équivalente est assurée, quel que soit leur établissement de détention, par l'application des dispositions du code de procédure pénale. De même, le projet préserve la nécessité d'une absolue continuité du service en toutes circonstances. C'est pourquoi il prévoit l'interdiction de toute cessation concertée du service par les agents de la personne morale habilitée.

La personne habilitée devra mettre en œuvre l'ensemble des moyens prévus par la réglementation en vigueur de nature à favoriser la réinsertion sociale des personnes confiées à sa garde.

La mise en œuvre par l'autorité administrative de procédures d'agrément préalable des agents, ajoutée à l'exigence d'une formation comparable à celle qui est dispensée aux fonctionnaires de l'Etat, constitue par ailleurs une garantie supplémentaire de bon fonctionnement du service.

En outre, l'association d'une personne habilitée à la gestion du service public pénitentiaire n'est envisagée dans le projet de loi que sous le contrôle permanent de l'autorité publique. L'administration pénitentiaire disposera en particulier des pouvoirs suivants :

- faculté de suspendre et de retirer l'agrément des agents en cas de manquement à leurs obligations professionnelles ;

- pouvoir de décision complet sur les mesures prises par le chef d'établissement qui porteraient une atteinte grave aux droits des détenus, notamment en matière disciplinaire ;

- pouvoir de se substituer au cocontractant en cas de menace ou de trouble grave à l'ordre public et de carence de l'opérateur à maîtriser la situation.

Les adaptations de la partie législative du code pénal et du code de procédure pénale rendues nécessaires par cette réforme comportent des modifications terminologiques et l'extension aux agents agréés des incriminations actuellement limitées aux fonctionnaires.

Par ailleurs, en cohérence avec la volonté du Gouvernement de permettre au service public pénitentiaire d'assurer sa mission de réinsertion, il y a lieu de modifier les dispositions de l'article 717 du code de procédure pénale pour faire en sorte que les prévenus, présumés innocents, ne se trouvent pas en contact avec les personnes condamnées. Ces dernières doivent en principe exécuter leur peine ailleurs que dans des maisons d'arrêt, dans des établissements spécialement conçus à cet effet. En outre, tant à l'article 717 qu'à l'article 719 du code de procédure pénale, la nouvelle rédaction proposée prend en considération l'évolution des catégories d'établissements pénitentiaires mise en œuvre depuis de nombreuses années.

Enfin, dans la logique d'une évolution historique déjà ancienne, le caractère obligatoire du travail pour les condamnés est supprimé ; les activités liées au travail demeurent cependant un élément d'appréciation des gages de réinsertion sociale du détenu et seront susceptibles, à ce titre, d'être prises en considération par le juge de l'application des peines pour l'octroi de permissions de sortir ou de la libération conditionnelle.

Cette modification a pour conséquence de mettre la loi en conformité avec la situation actuelle, dans la mesure où les possibilités de travail ne permettent pas de répondre à toutes les demandes d'emploi, et avec la convention internationale n° 29 de l'Organisation internationale du travail sur le travail forcé.

Tel est l'objet du présent projet de loi.

## PROJET DE LOI

**Le Premier ministre,**

**Sur le rapport du garde des sceaux, ministre de la justice.**

**Vu l'article 39 de la Constitution,**

**Décète :**

**Le présent projet de loi relatif au fonctionnement des établissements pénitentiaires, délibéré en Conseil des ministres, après avis du Conseil d'Etat, sera présenté au Sénat par le garde des sceaux, ministre de la justice qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.**

### **Article premier.**

**Le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions judiciaires et au maintien de la sécurité publique, et favorise la réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire.**

**Le service public pénitentiaire est assuré par l'Etat. Celui-ci peut, dans les conditions prévues par la présente loi, confier à des personnes morales de droit public ou privé habilitées à cet effet l'exécution de tout ou partie des prestations permettant d'assurer cette mission. Ces prestations peuvent comprendre la conception, la construction, le financement, l'aménagement et la prise en charge du fonctionnement courant d'établissements pénitentiaires, ainsi que la garde et la détention des personnes incarcérées.**

### **Art. 2.**

**Les établissements pénitentiaires administrés par des personnes morales autres que l'Etat sont soumis à l'ensemble des dispositions du code de procédure pénale ainsi qu'aux prescriptions particulières de la présente loi.**

**Art. 3.**

L'exécution de tout ou partie des prestations mentionnées à l'article premier résulte d'une convention passée entre l'Etat et la personne morale, selon un cahier des charges approuvé par décret en Conseil d'Etat. Cette convention emporte habilitation au sens de l'article premier de la présente loi.

**Art. 4.**

Les terrains d'assiette des établissements pénitentiaires sont la propriété de l'Etat. Les ouvrages deviennent propriété de l'Etat au fur et à mesure de leur construction.

Les ouvrages et les terrains d'assiette sont exonérés de taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties.

**Art. 5.**

Le cocontractant est désigné dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat à l'issue d'un appel d'offres avec concours. La désignation du cocontractant est faite en tenant compte des caractéristiques, du coût et de la qualité des offres présentées, et de la capacité du candidat à assumer les fonctions définies par le cahier des charges.

**Art. 6.**

Le cocontractant est tenu d'assurer la continuité du service public pénitentiaire en toutes circonstances afin de garantir le fonctionnement régulier de la justice et de préserver la sécurité publique. Il assure aux détenus des conditions de vie équivalentes à celles des détenus incarcérés dans les établissements gérés directement par l'Etat.

La rémunération du cocontractant est à la charge de l'Etat.

**Art. 7.**

Les personnels des établissements confiés à une personne morale habilitée sont recrutés par le cocontractant. Ils font l'objet d'un agrément individuel délivré par l'Etat pour une fonction déterminée.

L'agrément est délivré pour une durée de cinq ans. Il peut être renouvelé.

### Art. 8.

Les fonctions de direction sont exercées par des personnes présentant une qualification équivalente à celle qui est requise pour exercer les fonctions correspondantes dans un établissement pénitentiaires géré directement par l'Etat.

Les personnels de surveillance des établissements confiés à une personne morale habilitée sont formés par l'Etat dans des conditions identiques à celles des personnels de surveillance des services extérieurs de l'administration pénitentiaire.

Les autres personnels justifient d'une formation équivalente à celle des personnels en service dans les établissements gérés directement par l'Etat.

### Art. 9.

Les personnels des établissements pénitentiaires dont le fonctionnement est confié à une personne morale autre que l'Etat sont soumis aux obligations résultant des exigences du service public et sont notamment tenus à l'obligation de neutralité, de réserve et de discrétion professionnelle.

Les dispositions de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-696 du 6 août 1958 relative au statut spécial des personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire leur sont applicables.

### Art. 10.

L'agrément prévu à l'article 7 peut être retiré par l'administration après que l'intéressé a été mis en mesure de présenter sa défense. Le retrait de l'agrément entraîne cessation immédiate des fonctions pour lesquelles il avait été donné.

Toute violation intentionnelle, par un agent, des lois et règlements et des instructions de l'exploitant, lorsqu'elle est de nature à porter une atteinte grave à l'ordre public ou aux droits des détenus, entraîne la suspension immédiate de l'agrément, éventuellement suivie de son retrait.

### Art. 11.

Dans les établissements pénitentiaires dont le fonctionnement est assuré par une personne morale autre que l'Etat, le greffe est placé sous la responsabilité d'un fonctionnaire de l'Etat.

**Art. 12.**

L'usage des armes par les personnels du cocontractant est limité aux agents spécialement habilités à cet effet et n'est autorisé que dans les conditions et les cas rappelés par le code de procédure pénale.

**Art. 13.**

Les forces de police et de gendarmerie peuvent intervenir dans les établissements pénitentiaires dont le fonctionnement est assuré par une personne morale autre que l'Etat, dans les conditions et selon les modalités précisées par le code de procédure pénale.

**Art. 14.**

Les établissements pénitentiaires gérés par une personne morale autre que l'Etat sont soumis au contrôle des autorités administratives et judiciaires, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat.

**Art. 15.**

L'Etat exerce un contrôle permanent de l'exécution par le cocontractant de ses obligations contractuelles et de la bonne marche du service dans les conditions fixées par le cahier des charges.

Le cahier des charges précise la liste des actes du cocontractant soumis à approbation préalable et les informations qui doivent être transmises aux autorités administratives et judiciaires.

**Art. 16.**

L'autorité publique peut prononcer d'office la suspension, l'annulation ou la réformation de toute mesure portant une atteinte grave aux droits des personnes incarcérées et des tiers ou manifestement insusceptible de se rattacher au fonctionnement normal du service.

**Art. 17.**

Lorsque l'ordre public ou la sécurité des personnels, des détenus ou des tiers sont menacés et en cas de carence du cocontractant, l'autorité administrative peut se substituer à celui-ci pour prendre les mesures exigées par les circonstances.



La substitution s'exerce aux frais et risques du cocontractant. Elle cesse au plus tard dix jours après que la situation est redevenue normale.

## Art. 18.

I. — A l'article 114 du code pénal, les mots : « lorsqu'un fonctionnaire public, un agent ou un préposé du gouvernement » sont remplacés par les mots : « lorsqu'un fonctionnaire public, un agent ou un préposé du gouvernement ou un agent pénitentiaire agréé ».

II. — L'article 120 du code pénal est complété par le second alinéa ci-après :

« Les dispositions du présent article sont applicables aux faits commis par les agents pénitentiaires agréés ».

III. — Il est inséré entre l'article 131 et l'article 132 du code pénal l'article 131-1 ci-après :

« Article 131-1. — Les dispositions des articles 130 et 131 sont applicables aux faits commis par les agents pénitentiaires agréés. »

IV. — Il est inséré entre l'article 148 et l'article 149 du code pénal l'article 148-1 ci-après :

« Article 148-1. — Les dispositions des articles 142 à 148 sont applicables aux faits commis par les agents pénitentiaires agréés. »

V. — Au troisième alinéa de l'article 154 du code pénal, les mots : « le fonctionnaire » sont remplacés par les mots : « le fonctionnaire ou agent pénitentiaire agréé ».

VI. — Il est inséré entre l'article 173 et l'article 174 du code pénal un article 173-1 ainsi rédigé :

« Article 173-1. — Les dispositions des articles 169 à 173 sont applicables aux faits commis par les agents pénitentiaires agréés des établissements confiés à une personne morale habilitée. »

VII. — Au premier alinéa de l'article 174 du code pénal, les mots : « tous fonctionnaires » et « les fonctionnaires » sont respectivement remplacés par les mots : « tous fonctionnaires, agents pénitentiaires agréés » et « les fonctionnaires et agents pénitentiaires agréés ».

VIII. — A l'article 186 du code pénal, les mots : « un commandant en chef ou en sous-ordre de la force publique » sont remplacés par les mots : « un agent pénitentiaire agréé ou un commandant en chef ou en sous-ordre de la force publique ».

Art. 19.

I. — Aux articles 122, 123 et 135 du code de procédure pénale, le terme de « surveillant-chef de la maison d'arrêt » est remplacé par celui de « chef de l'établissement pénitentiaire ».

II. — Aux articles 125, 132 et 713-2 du même code, le terme de « surveillant-chef » est remplacé par celui de « chef d'établissement ».

III. — Le deuxième alinéa de l'article 126 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :

« Tous magistrats, fonctionnaires ou agents pénitentiaires agréés qui ont ordonné ou sciemment toléré cette détention arbitraire seront punis des peines portées aux articles 119 et 120 du code pénal. »

IV. — Le 4° de l'article 257 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :

« 4° fonctionnaire des services de police ou de l'administration pénitentiaire, agent pénitentiaire agréé, militaire, en activité de service ».

V. — L'article 717 du même code est rédigé ainsi qu'il suit :

« Article 717. — Les condamnés purgent leur peine dans un établissement pour peines.

Ils peuvent, à titre exceptionnel, être maintenus en maison d'arrêt et incarcérés, dans ce cas, dans un quartier distinct, lorsque des considérations tenant à la durée qu'il leur reste à subir, la préparation de leur sortie, leur situation familiale ou leur personnalité le justifient. »

VI. — A l'article 719 du même code, les termes : « maisons de correction » et « maisons centrales » sont remplacés respectivement par les termes : « maisons d'arrêt » et « établissements pour peines ».

VII. — Le premier alinéa de l'article 720 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les activités de travail et de formation professionnelle sont prises en compte pour l'appréciation des gages de réinsertion et de bonne conduite des condamnés.

Au sein des établissements pénitentiaires, toutes dispositions sont prises pour assurer une activité professionnelle aux personnes incarcérées.

Les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail. »

VIII. — Dans l'article 725 du même code, après les mots : « nul agent de l'administration pénitentiaire », sont insérés les mots : « et nul agent pénitentiaire agréé »

Fait à Paris, le 19 novembre 1986.

*Signé* : Jacques CHIRAC.

Par le Premier ministre :

Le garde des sceaux,  
ministre de la justice,

*Signé* : Albin CHALANDON.