

N° 209

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 février 2000

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur :

*- la proposition de résolution de M. Robert BADINTER et les membres du groupe socialiste et apparentés, tendant à créer une **commission d'enquête sur les conditions de détention dans les maisons d'arrêt** ;*

*- la proposition de résolution de MM. Jean ARTHUIS, Josselin de ROHAN, Henri de RAINCOURT et Guy-Pierre CABANEL, tendant à créer une **commission d'enquête sur la situation des établissements pénitentiaires en France**,*

Par M. Georges OTHILY,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; René-Georges Laurin, Mme Dinah Derycke, MM. Pierre Fauchon, Charles Jolibois, Georges Othily, Michel Duffour, *vice-présidents* ; Patrice Gélard, Jean-Pierre Schosteck, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, *secrétaires* ; Nicolas About, Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, José Balarello, Jean-Pierre Bel, Christian Bonnet, Robert Bret, Guy-Pierre Cabanel, Charles Ceccaldi-Raynaud, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Gérard Deriot, Gaston Flosse, Yves Fréville, René Garrec, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Jean-François Humbert, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Simon Loueckhote, François Marc, Bernard Murat, Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Voir les numéros :

Sénat : 165 et 183 (1999-2000).

Administration pénitentiaire.

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mardi 8 février 2000 sous la présidence de M. Jacques Larché, président, la commission des Lois a examiné sur le rapport de M. Georges Othily la proposition de résolution (n° 165) tendant à créer **une commission d'enquête sur les conditions de détention dans les maisons d'arrêt**, présentée par M. Robert Badinter et les membres du groupe socialiste et apparentés et la proposition de résolution (n° 183) tendant à créer une **commission d'enquête sur la situation des établissements pénitentiaires en France**, présentée par MM. Jean Arthuis, Josselin de Rohan, Henri de Raincourt et Guy-Pierre Cabanel.

M. Georges Othily, rapporteur, a estimé que les deux propositions étaient juridiquement recevables, respectant pleinement les dispositions de l'article 6 de l'ordonnance de 1958 sur le fonctionnement des assemblées parlementaires qui dispose que « *les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information, soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, en vue de soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées* ».

Il a rappelé que la commission des Lois manifestait depuis longtemps déjà sa préoccupation à l'égard de la situation dans les établissements pénitentiaires. Il a souligné que des délégations de la commission des Lois avaient visité quatre établissements en 1999 et que la commission avait manifesté son inquiétude notamment à propos de la **surpopulation carcérale**, des **suicides en détention** et de **l'insuffisance des contrôles exercés par les autorités judiciaires**. Il a estimé que la création d'une commission d'enquête était tout à fait opportune et devrait permettre de dégager des solutions pour que la France se dote d'un système pénitentiaire plus digne d'un Etat de droit.

La commission a adopté une proposition de résolution prévoyant la création d'une commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires, en particulier, au regard de la présomption d'innocence, dans les maisons d'arrêt. Elle a décidé que la commission d'enquête devrait s'assurer de l'étendue et de l'effectivité des contrôles relevant des autorités judiciaires et administratives.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi de deux propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête :

- la proposition de résolution (n° 165) tendant à créer une commission d'enquête sur les **conditions de détention dans les maisons d'arrêt**, présentée par M. Robert Badinter et les membres du groupe socialiste et apparentés ;

- la proposition de résolution (n° 183) tendant à créer une commission d'enquête sur la **situation des établissements pénitentiaires en France**, présentée par MM. Jean Arthuis, Josselin de Rohan, Henri de Raincourt et Guy-Pierre Cabanel.

Compte tenu de l'objet de ces propositions, votre commission des Lois est appelée à examiner tant la recevabilité juridique que l'opportunité de la création d'une commission d'enquête, en application de l'article 11 du Règlement du Sénat.

I. DES PROPOSITIONS DE RÉOLUTION JURIDIQUEMENT RECEVABLES

Les conditions de **constitution des commissions d'enquête** sont fixées par l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et précisées par l'article 11 du règlement du Sénat.

La loi n° 91-698 du 20 juillet 1991 a modifié l'article 6 de l'ordonnance de 1958 en regroupant sous la dénomination commune de commission d'enquête les commissions d'enquête et les anciennes commissions de contrôle qui avaient pour objet de contrôler le fonctionnement d'une entreprise nationale ou d'un service public.

L'article 6 de l'ordonnance de 1958 précise cependant que « *les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information, soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, en vue de soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées* ».

Il résulte également de l'article 6 de l'ordonnance de 1958 qu'il ne peut être créé de commission d'enquête sur **des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires** et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours.

Lorsqu'une commission d'enquête est créée sur des faits déterminés, le président de la commission des Lois demande au Président du Sénat de bien vouloir interroger le Garde des sceaux sur l'existence éventuelle de poursuites judiciaires concernant les faits en cause.

Dans la seconde hypothèse envisagée par l'article 6 de l'ordonnance de 1958, c'est-à-dire lorsque la proposition de résolution a pour objet de créer une commission d'enquête pour recueillir des éléments d'informations sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, cette procédure d'information ne s'impose pas.

En l'espèce, les propositions de résolution correspondent à cette seconde hypothèse.

L'une tend en effet à créer une commission d'enquête sur « *les conditions de détention des détenus dans les **maisons d'arrêt**, ainsi que sur l'étendue et l'effectivité des contrôles relevant des autorités judiciaires et administratives* », tandis que l'autre a pour objet de créer une commission d'enquête chargée de recueillir des informations « *sur la situation des établissements pénitentiaires en France* ».

Les deux propositions de résolution ont donc pour objet de contrôler le fonctionnement d'une partie du service public de la justice, à savoir **l'administration pénitentiaire**. Les propositions de résolution entrent dans le champ défini par l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, sans qu'il soit nécessaire d'interroger le Gouvernement sur l'existence de poursuites judiciaires.

*

Prévoyant que la commission d'enquête sera composée de **vingt-et-un membres**, les propositions de résolution répondent également aux conditions posées par l'article 11 du règlement du Sénat, qui dispose que la proposition de résolution « *fixe le nombre de membres de la commission d'enquête, qui ne peut comporter plus de vingt-et-un membres* ».

L'article 11 du règlement du Sénat prévoit également que « *la proposition doit déterminer avec précision, soit les faits qui donnent lieu à*

enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission d'enquête doit examiner la gestion ». Les deux propositions de résolution remplissent cette condition. La proposition de M. Robert Badinter fait référence aux conditions de détention dans les maisons d'arrêt, celle de MM. Jean Arthuis, Josselin de Rohan, Henri de Raincourt et Guy-Pierre Cabanel à la situation dans les établissements pénitentiaires français.

Votre commission estime donc que les propositions de résolution sont recevables au regard des dispositions de l'ordonnance du 17 novembre 1958 et constate qu'elles répondent aux conditions posées par l'article 11 du règlement du Sénat.

II. DES PROPOSITIONS DE RÉOLUTION PLEINEMENT JUSTIFIÉES PAR LA SITUATION DES PRISONS

La situation des établissements pénitentiaires français est actuellement très inquiétante et nécessite un examen approfondi, afin de dégager des solutions pour que la France se dote d'un système pénitentiaire plus digne d'un Etat de droit.

La commission des Lois se préoccupe depuis plusieurs années de l'évolution de l'administration pénitentiaire. En 1999, votre rapporteur, en tant que rapporteur pour avis sur les crédits de l'administration pénitentiaire, s'est rendu, en compagnie de Mme Dinah Derycke et de MM. Robert Bret et Patrice Gélard dans quatre établissements : **Fleury-Mérogis, Loos-les-Lille, Bapaume et les Baumettes**. Les délégations ont pu constater la vétusté de certains locaux et les difficultés rencontrées par les personnels pour faire fonctionner ces établissements.

Dans son dernier rapport sur le budget de l'administration pénitentiaire¹, votre commission avait fait part de son inquiétude à propos de l'évolution de l'administration pénitentiaire en émettant un avis défavorable à l'adoption des crédits malgré la hausse de ceux-ci. Elle avait en particulier mis l'accent sur :

- la **surpopulation carcérale** : le nombre de personnes détenues est passé de 36.934 en 1980 à 55.062 en 1996 avant de connaître une légère diminution pour atteindre 52.961 en 1999. Le taux d'occupation atteint 132% dans les maisons d'arrêt, 44 d'entre elles ayant une densité comprise entre 150 et 200%. La durée de détention moyenne croît régulièrement et est passée de 4,6 mois en 1980 à 8,3 mois en 1998 ;

- le **nombre élevé de suicides en détention** ;

¹ Avis n° 94 - Justice - Administration pénitentiaire - 25 novembre 1999.

- **l'insuffisance des contrôles exercés par les autorités administratives et judiciaires dans les établissements pénitentiaires** ; à l'initiative du rapporteur de la commission des lois, M. Henri de Richemont, le Sénat vient de décider, lors de l'examen du projet de loi portant création d'une commission nationale de déontologie de la sécurité, de soumettre l'administration pénitentiaire au contrôle de cette commission ;

- la **situation préoccupante en matière d'alternatives à l'incarcération**, marquée notamment par le déclin des mesures de libération conditionnelle et les retards pris dans l'application de la loi relative au placement sous surveillance électronique, adoptée en 1997 sur la base d'une proposition de loi déposée par notre excellent collègue M. Guy-Pierre Cabanel ;

- la **vétusté d'un grand nombre d'établissements** pénitentiaires.

Dans son rapport sur les crédits du ministère de la justice pour 2000, notre excellent collègue M. Hubert Haenel a insisté sur la vétusté du parc pénitentiaire français et a estimé que « *les moyens consacrés à l'entretien des établissements sont insuffisants car ils n'ont pas permis de prendre en compte la croissance de la population carcérale pendant les deux dernières décennies, qui est passée de 26.000 en 1975 à 56.000 en 1997* »¹.

La publication récente du livre du médecin-chef de la maison d'arrêt de la Santé, dont le témoignage est évoqué dans les deux propositions de résolution soumises au Sénat a fait suite à plusieurs autres affaires découvertes tardivement en 1999. Elle a permis à un large public de prendre conscience de la situation critique que connaissent certains établissements en ce qui concerne les conditions de détention.

La mise en place d'une commission d'enquête est donc parfaitement justifiée et bien comprise. Celle-ci pourrait dresser un constat clair de la situation des établissements et formuler des propositions pour l'avenir.

En ce qui concerne l'étendue de la mission qui pourrait être confiée à la commission d'enquête, les deux propositions de résolution soumises à votre commission diffèrent légèrement.

La proposition de résolution présentée par MM. Jean Arthuis, Josselin de Rohan, Henri de Raincourt et Guy-Pierre Cabanel prévoit que la commission d'enquête serait « *chargée de recueillir des informations sur la situation des établissements pénitentiaires en France* ».

La proposition de résolution présentée par M. Robert Badinter et les membres du groupe socialiste et apparentés prévoit que les travaux de la commission d'enquête porteraient « *sur les conditions de détention des détenus dans les maisons d'arrêt, ainsi que sur l'étendue et l'effectivité des contrôles relevant des autorités judiciaires et administratives* ».

¹ Rapport n°89, Annexe n°33 : Justice, 25 novembre 1999.

Il est incontestable que les maisons d'arrêt, qui accueillent les prévenus et les condamnés à de courtes peines ou en fin de peine, connaissent la situation la plus préoccupante, en raison notamment de leur taux d'occupation et de la grande vétusté de certaines d'entre elles. Dans son avis précité sur les crédits de l'administration pénitentiaire pour 2000, votre rapporteur notait il y a quelques semaines : « *Il est paradoxal que les conditions de détention les moins favorables soient réservées à des personnes présumées innocentes* »¹.

Il est également exact que la question des contrôles exercés par les autorités administratives et judiciaires dans les établissements pénitentiaires est tout à fait essentielle. Certains incidents révélés au public au cours des derniers mois peuvent laisser à penser que ces contrôles ne sont pas suffisants ou qu'ils ne sont pas exercés dans des conditions satisfaisantes. C'est l'une des raisons qui ont conduit le Sénat à inclure l'administration pénitentiaire dans le champ de compétence de la nouvelle commission de déontologie².

Dans ces conditions, compte tenu du temps limité dont disposera la commission d'enquête pour mener à bien ses travaux, il aurait pu paraître préférable de circonscrire sa mission, comme le proposait la proposition de résolution présentée par M. Robert Badinter et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Toutefois, il serait sans doute imprudent d'exclure purement et simplement les établissements pour peine du champ des investigations de la commission d'enquête. Dans ces conditions, votre commission propose que la commission d'enquête s'intéresse aux **conditions de détention dans les établissements pénitentiaires, en particulier, au regard de la présomption d'innocence, dans les maisons d'arrêt**. La commission d'enquête devrait s'assurer de l'étendue et de l'effectivité des contrôles exercés par les autorités judiciaires et administratives.

En conséquence, votre commission des lois vous propose d'adopter la proposition de résolution dont le texte est reproduit ci-après.

¹ Avis n°94 Sénat (1999-2000), Justice - Administration pénitentiaire, 25 novembre 1999.

² Rapport n° 173 (1999-2000) de M. Henri de Richemont.

**PROPOSITION DE RÉSOLUTION
ADOPTÉE PAR LA COMMISSION DES LOIS**

**Proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête
sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en
France**

Article unique

En application de l'article 11 du Règlement du Sénat et de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, il est créé une commission d'enquête de vingt-et-un membres sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires, en particulier, au regard de la présomption d'innocence, dans les maisons d'arrêt. Elle s'assurera de l'étendue et de l'effectivité des contrôles relevant des autorités judiciaires et administratives.

TABLEAU COMPARATIF

Proposition de résolution n° 165 (1999-2000)	Proposition de résolution n° 183 (1999-2000)	Proposition de la commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">tendant à créer une commission d'enquête sur les conditions de détention dans les maisons d'arrêt</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">tendant à créer une commission d'enquête sur la situation des établissements pénitentiaires en France</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France</p>
<p style="text-align: center;">Article unique</p>	<p style="text-align: center;">Article unique</p>	<p style="text-align: center;">Article unique</p>
<p>En application de l'article 11 du Règlement du Sénat et de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, il est créé une commission d'enquête de vingt et un membres sur les conditions de détention des détenus dans les maisons d'arrêt, ainsi que sur l'étendue et l'effectivité des contrôles relevant des autorités judiciaires et administratives.</p>	<p>En application de l'article 11 du Règlement du Sénat, il est créé une commission d'enquête de vingt et un membres chargée de recueillir des informations sur la situation des établissements pénitentiaires en France.</p>	<p>En application de l'article 11 du Règlement du Sénat et de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, il est créé une commission d'enquête de vingt-et-un membres sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires, en particulier, au regard de la présomption d'innocence, dans les maisons d'arrêt. Elle s'assurera de l'étendue et de l'effectivité des contrôles relevant des autorités judiciaires et administratives.</p>