

12-14 rue Charles Fourier 75013 PARIS
Tel 01 48 05 47 88
Fax 01 47 00 16 05
Mail : syndicat.magistrature@wanadoo.fr
site : www.syndicat-magistrature.org

Observations du Syndicat de la magistrature relatives au projet de loi pénitentiaire

L'état catastrophique des prisons françaises, de même que l'adoption, en janvier 2006, des nouvelles règles pénitentiaires européennes fondées sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et sur les recommandations du Comité pour la Prévention de la Torture, rendent indispensable l'adoption en France d'une loi pénitentiaire.

Après de multiples reports, le projet de loi pénitentiaire est enfin à l'étude au Parlement. Ce projet intervient dans un contexte de durcissement et d'inflation des lois pénales répressives, dont la loi du 10 août 2007 sur la récidive des majeurs et des mineurs (loi portant instauration des peines plancher) en est l'illustration la plus emblématique. Ce contexte répressif a pour corollaire implacable l'inflation carcérale qui aggrave les conditions de détention, notamment en maison d'arrêt.

Aussi, s'il apparaît urgent de mettre au point une véritable « loi fondamentale » de la personne privée de liberté, le contexte de surpopulation carcérale sans précédent que nous connaissons rend illusoire toute amélioration de la condition pénitentiaire. En effet, au 1er décembre 2008, 67545 personnes étaient sous écrou (dont 3795 non détenues) pour 50989 places opérationnelles. 16 maisons d'arrêts présentent un taux d'occupation supérieur ou égal à 200% et 51 établissements ont une densité comprise entre 120 et 150%.

Comment dans un tel contexte prétendre réformer la prison?

Pour le Syndicat de la magistrature, une réorientation majeure de la politique pénale et une nouvelle conception du sens de la peine sont les conditions préalables à toute loi pénitentiaire ambitieuse.

Or, si la deuxième partie du projet de loi comporte quelques maigres avancées en matière d'aménagements de peines (II), le texte reste très en deçà des attentes pour tout ce qui concerne la condition et les droits de la personne détenue et comporte certains reculs inacceptables (I).

Mais, comment pouvait-il en être autrement en confiant l'élaboration du projet de loi à l'administration pénitentiaire, structurellement et politiquement dans l'incapacité de prendre suffisamment de recul vis-à-vis de son propre mode de fonctionnement ?

Il apparaît donc essentiel de rappeler qu'une réforme ambitieuse et profonde du statut du détenu en France ne peut s'envisager qu'à la condition de confier l'intégralité de cette mission à une instance réellement indépendante du ministère de la justice.

A cet égard, il est symptomatique de constater que ce projet de loi est très éloigné des préconisations du rapport de Guy Canivet, des états généraux de la condition pénitentiaire, sur lesquels Nicolas Sarkozy, alors en campagne, s'était engagé et, même, des propositions du C.O.R. pourtant constitué par Rachida Dati en vue de préparer les bases de la future loi pénitentiaire.

I- Des propositions indigentes quant aux droits et à la condition des personnes détenues.

Le maigre chapitre consacré aux droits des détenus dans le projet de loi pénitentiaire ne comporte aucune avancée substantielle. En la matière, le texte se contente généralement d'entériner des pratiques déjà en cours (domiciliation, aide aux indigents). Pire, chacun des droits timidement proclamés, comporte une série de restrictions systématiquement liées au « maintien de l'ordre et à la sécurité » de l'établissement qui soumettent l'exercice effectif du droit à l'arbitraire de l'administration. Ces dérogations possibles au respect des droits des détenus seront d'autant plus aisées que la surpopulation carcérale rend la situation dans les prisons françaises difficile et insécurisante tant pour les personnels que pour les détenus.

Ainsi, à l'inverse des règles pénitentiaires européennes qui proclament une

série de principes fondamentaux, les « *dispositions générales* » du chapitre consacré aux droits des détenus énumèrent, non pas les droits de la personne privée de liberté, mais les multiples restrictions à l'exercice effectif de ces droits.

A noter également que le projet de loi pénitentiaire ne contient aucune disposition relative à l'hygiène des conditions de détention (propreté des locaux, accès aux installations sanitaires, fourniture d'articles de toilette, ustensiles de ménage et produits d'entretien, régime alimentaire, état de la literie...etc).

Enfin, comment ne pas s'étonner de voir apparaître, au titre des droits de la personne détenue, un article entièrement consacré à la surveillance des détenus, à « la nature et à la fréquence des fouilles »...

Contacts avec le monde extérieur:

Les articles 15 à 18 du projet de loi réglementent les conditions d'exercice de la vie privée et familiale et les relations avec l'extérieur du détenu. Il convient d'observer que – outre les restrictions multiples posées à chacun de ces droits – le texte est très en retrait de la **règle pénitentiaire européenne 24** qui détaille avec minutie les modalités de contacts avec l'extérieur, en rappelant que « toute restriction ou surveillance des communications et des visites doit néanmoins autoriser un *niveau minimal acceptable de contact* », de manière à proscrire l'isolement.

En référence à l'article 8.2 de la CEDH, les règles définissant le recours à des restrictions doivent être définies clairement, conformément à la loi, et ne pas être laissées à la discrétion de l'administration pénitentiaire.

A noter par ailleurs que le projet de loi pénitentiaire ne fournit aucun élément sur la fréquence des contacts autorisés, l'information du détenu relative au décès ou à la maladie grave d'un proche parent, l'information de la famille sur l'état de santé ou le transfèrement du détenu ou sur son droit de communication avec les médias.

A cet égard, le projet de loi pénitentiaire attribue à l'administration le pouvoir de restreindre le droit à l'information des détenus, alors que la règle pénitentiaire européenne exige une interdiction expressément « *prononcée par une autorité judiciaire dans un cas individuel et pour une durée spécifiée* ».

La santé du détenu:

Le projet de loi pénitentiaire ne comporte aucune avancée significative en

matière d'accès aux soins en prison. L'article 20 du texte se contente en effet de préciser que « *la prise en charge de la santé des détenus est assurée par le service public hospitalier dans les conditions régies par le Code de la santé publique* ». Au regard de l'attention toute particulière accordée à cette question essentielle par les règles pénitentiaires européennes, ce simple renvoi - sous forme de décharge - à la responsabilité du service public hospitalier est proprement indécent. Manifestement, l'administration pénitentiaire ne paraît intéressée que par l'inventaire des personnes autorisées à s'entretenir avec les détenus (article 21) ou à conserver le pouvoir d'habilitation des personnes autorisées à venir en aide au détenu empêché d'accomplir lui-même des gestes liés à des soins médicaux (article 22).

Pourtant, la règle pénitentiaire européenne 39 pose un cadre clair : « *les autorités pénitentiaires doivent protéger la santé de tous les détenus dont elle a la garde* ». Cela signifie que l'administration pénitentiaire a la responsabilité, non seulement d'assurer l'effectivité de l'accès des détenus aux soins médicaux, mais également de créer les conditions qui favorisent le bien-être des détenus et du personnel pénitentiaire.

Or, le projet de loi pénitentiaire ne fournit aucune orientation explicite sur la politique sanitaire dans les prisons, l'organisation et les missions des services médicaux, chirurgicaux et psychiatriques. Il ne dit pas un mot sur le rôle du médecin et ses relations avec l'administration de la prison : fréquence des visites, respect du secret médical, signalement de violences ou de pressions psychologiques, maintien d'un suivi et d'une assistance médicale en cas d'isolement cellulaire, avis des médecins sur l'hygiène, les installations sanitaires, la ventilation de la prison...

Autant de carences qui témoignent des faibles ambitions, pour ne pas dire de la démission, de l'administration pénitentiaire sur les questions de santé en prison.

Travail et insertion professionnelle:

Une nouvelle fois à rebours des règles pénitentiaires européennes, le projet de loi rejette l'application du droit commun en matière de contrat de travail, ainsi que la reconnaissance d'un statut individuel et collectif de droit privé aux détenus. L'exposé des motifs du projet de loi pénitentiaire refuse en effet très explicitement que des droits sociaux soient créés au profit des détenus : « congés payés, rémunération au moins égale au SMIC, droits à indemnisation en cas de rupture du contrat ou encore droits collectifs ». Un contrat de travail au rabais, dit « acte d'engagement », par lequel le détenu est mis à

disposition de l'administration pénitentiaire ou de l'entreprise concessionnaire pour exercer une activité, est ainsi proposé. Outre des droits sociaux quasi inexistantes et une politique de rémunération pour le moins obscure, ce système permet de maintenir la plus grande opacité dans le classement ou le déclassement des détenus.

Les silences du projet de loi:

Les concepteurs de ce texte pénitentiaire sans envergure n'ont pas davantage cru nécessaire d'incorporer au chapitre relatif aux droits des détenus une refonte de la procédure, du droit disciplinaire et de l'isolement.

- la discipline:

L'article 53 du projet de loi renvoie au décret pour tout ce qui concerne la procédure disciplinaire et aucune avancée majeure en matière de sanction n'est consacrée hormis une diminution de 5 jours (de 45 à 40 jours) du placement en cellule disciplinaire, très loin des préconisations du COR qui envisageait une sanction maximale de 28 jours.

En outre, le projet de loi reste taise sur la règle 63 des RPE relative à l'interdiction de double incrimination en matière disciplinaire:

« Aucun détenu ne peut être puni deux fois pour les mêmes faits ou la même conduite »

En l'état de notre législation, il est courant qu'un même comportement soit sanctionné deux, trois, voire quatre fois.

En effet, un détenu qui commet une infraction disciplinaire sera sanctionné d'abord sur le plan disciplinaire. Cette sanction entraîne en outre le déclassement du détenu du travail ou de la formation qu'il avait pu obtenir. Sa situation sera ensuite examinée par la CAP et le juge de l'application des peines qui peut lui retirer des crédits de réduction de peine au titre du mauvais comportement en détention. Enfin, il peut faire l'objet d'une procédure et d'une sanction judiciaires, si la faute disciplinaire constitue également une infraction pénale.

La règle « non bis in idem » est donc loin d'être respectée en France. Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'en matière de poursuite pénale faisant suite à une infraction disciplinaire, les politiques pénales des parquets sont très hétérogènes.

- L'isolement:

Le placement comme la vie à l'isolement n'est même pas abordé alors que la France est régulièrement pointée du doigt par les instances supra-nationales sur les durées d'isolement subies par certains condamnés.

Ainsi, s'agissant du placement comme du maintien à l'isolement prononcé à l'initiative de l'administration pénitentiaire, l'évaluation de la nécessité de cette « *mesure de précaution ou de sécurité* » reste de la compétence de la seule administration pénitentiaire (directeur d'établissement, directeur régional et Ministre) et aucune procédure de réévaluation, fondée sur des éléments objectifs, n'est prévue.

C'est ainsi que certains détenus isolés voient la mesure renouvelée régulièrement par les autorités pénitentiaires de manière certes motivée, mais sans regard extérieur à celui de l'administration elle-même. Il n'est ainsi pas exceptionnel de voir des détenus laissés à l'isolement pour une suspicion d'évasion datant de plusieurs années.

Pourtant, les règles européennes 51.1 à 51.5 prévoient une telle évaluation permettant d'adapter le niveau de sécurité nécessaire.

Pour le Syndicat de la magistrature, il n'est pas concevable de laisser à la seule appréciation de l'administration pénitentiaire une telle évaluation.

Enfin, les modalités du recours éventuel à la force ne sont pas davantage précisées par le texte, de sorte que le Parlement ne dispose toujours d'aucun moyen pour en contrôler l'usage.

Mais les dispositions les plus régressives concernent les régimes de détention comme l'encellulement individuel.

La scandaleuse légalisation des « régimes différenciés »:

C'est à l'article 52 du projet de loi que l'on découvre que la future loi pénitentiaire entend remettre en cause le régime de détention des établissements pour peine. Jusqu'à présent, dans ces établissements, le principe était le suivant: un détenu, une place et un système de « porte ouverte » des cellules durant la journée.

La seule dérogation légalement admise concernait les détenus classés au travail.

Or, le texte modifie le second alinéa de l'article 717-2 du CPP et prévoit que l'administration pourra s'exonérer du principe « porte ouverte » et encellulement individuel *« si les intéressés en font la demande ou si leur personnalité justifie que, dans leur intérêt, ils ne soient pas laissés seuls »*.

Il est important d'indiquer qu'aujourd'hui, dans certains établissements pour peine, ce système de « régimes différenciés » existe de manière tout à fait illégale. Le fait de prévoir que l'administration pourra en raison de la personnalité du détenu déroger au régime de détention des établissements pour peine revient à lui donner un pouvoir tout à fait exorbitant sur la vie des personnes détenues et ce pouvoir s'exercera sans contrôle ni avis extérieur. C'est une fois de plus l'imperium de l'administration pénitentiaire qui est consacré.

La remise en cause du principe de l'encellulement individuel: une régression :

Cette remise en cause est consacrée par les articles 49 (pour la détention provisoire) et 51 (pour les condamnés) tant dans les maisons d'arrêt que dans les établissements pour peine.

L'article 49 va même jusqu'à affirmer le principe inverse, d'un encellulement soit individuel soit collectif. Il faudra que le détenu fasse une demande spéciale pour bénéficier d'une cellule mais l'administration pourra ne pas faire droit à cette demande en raison de la personnalité du détenu ou pour des motifs liés à l'organisation du travail des détenus.

En établissement pour peine, la légalisation du régime différencié, justifiée par le critère flou de la « personnalité » du détenu, laisse là encore le champs libre à l'administration pour organiser des quartiers entiers de cellules collectives.

Avec de telles dispositions, la France renonce définitivement à tendre vers le principe de l'encellulement individuel et donne à l'administration pénitentiaire de nouveaux outils pour s'accommoder de la surpopulation carcérale.

Si on ajoute à cela le fait que dorénavant, et en vertu de l'article 50 du projet de loi, les durées de peines qui peuvent être purgées en maison d'arrêt pour les condamnés définitifs passent de 1 an à 2 ans, on peut alors affirmer que ce projet de loi pénitentiaire cherche avant tout à gérer des flux de détenus

plutôt qu'à véritablement améliorer la condition carcérale.

II- Les aménagements de peine: des mesures timides et contrastées:

C'est sans doute sur la question des aménagements de peine que le texte comporte quelques avancées.

On doit à cet égard souligner les progrès suivants:

- Passage du seuil de 1 à 2 ans d'emprisonnement pour bénéficier d'un aménagement de peine ab initio ou en fin de peine.
- élargissement des conditions d'obtention d'un aménagement de peine à « tout projet sérieux d'insertion ou de réinsertion »
- possibilité d'obtention d'une semi-liberté ou d'un placement sous surveillance électronique pour recherche d'emploi.
- possibilité de convertir une peine en travail d'intérêt général y compris en cas de prononcé d'une peine mixte.
- l'assimilation du PSE au stade de l'instruction à une détention provisoire avec imputation sur la peine privative de liberté éventuellement prononcée.
- possibilité pour le JAP de relever un condamné d'une interdiction professionnelle ou de prononcer une exclusion de B2
- possibilité d'ordonner dans l'urgence, une suspension de peine pour motif médical, lorsque le pronostic vital est engagé, sur la base d'un simple certificat médical.
- la possibilité de prononcer des aménagements de peine sans débat contradictoire et sans avis favorable préalable du parquet.

Ces différentes dispositions étaient réclamées par les professionnels de l'exécution des peines et correspondent, pour certaines d'entre elles, à des pratiques déjà en vigueur.

Cependant, ce constat positif mérite d'être largement nuancé au regard tant de la place réservée à la peine de prison dans le droit pénal français que des pouvoirs conférés à l'administration pénitentiaire en matière d'aménagement de peine comme de la faible place réservée à la libération conditionnelle.

La peine d'emprisonnement n'est pas considérée comme une sanction de dernier recours:

La modification de l'article 132-24 du Code pénal nous apparaît tout à fait insuffisante et en deçà des exigences européennes.

En effet, est seulement ajouté à l'actuel article 132-24 du CP, un alinéa prévoyant que la peine d'emprisonnement ferme ne peut être prononcée que si toute autre sanction est « *manifestement inadéquate* »

Le projet de loi reste ainsi en retrait par rapport à la recommandation n° (99) 22 du Conseil de l'Europe concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale adoptée le 30/09/99 qui expose que:

« La privation de liberté devrait être considérée comme une sanction ou mesure de dernier recours et ne devrait dès lors être prévue que lorsque la gravité de l'infraction rendrait toute autre sanction ou mesure manifestement inadéquate »

Notre Code pénal devrait donc affirmer que le prononcé d'une peine d'emprisonnement ne se conçoit que comme une sanction de dernier recours. Pour le syndicat de la Magistrature, il est primordial que la future loi pénitentiaire affirme que l'objectif de réinsertion est une finalité prioritaire de la peine. Il serait à ce titre indispensable que les objectifs de la peine soient fixés dès l'article 132-1 au lieu d'être relégués dans une section du chapitre sur le régime des peines.

Le renforcement des prérogatives de l'administration pénitentiaire dans le dispositif des aménagements de peines:

Le projet de loi élargit le champ d'application du dispositif d'aménagement de peine à l'initiative du directeur du SPIP (articles 723-19 et suivants). Or, ce dispositif mis en place par la loi du 9 mars 2004 n'a jamais donné satisfaction et son efficacité pour augmenter le taux de prononcé de mesures d'aménagement de peine n'est pas démontrée.

En fait, cette procédure est la traduction d'une vieille revendication de l'administration pénitentiaire qui a parfois la tentation de se défier des juges de l'application des peines.

Le nouveau dispositif mis en place par le projet de loi renforce encore la complexité du mécanisme puisque dorénavant, il est prévu que la proposition

d'aménagement du DSPIP devra être transmis au parquet pour validation et transmission au JAP.

Sur le terrain, la seule avancée qu'a permise ce dispositif est de systématiser, sans demande du détenu, l'examen de projet d'aménagement de peine. Mais un tel examen ne justifie aucunement que l'on déroge ensuite à la procédure de droit commun de débat contradictoire qui laisse au JAP sa capacité d'appréciation et notamment le choix de la mesure la plus adaptée à la personnalité du condamné.

Avec l'élargissement de ce dispositif, il est à craindre que les demandes de PSE, mesure pour laquelle les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire se voient fixer des obligations chiffrées de résultats, se multiplient, alors que le PSE est loin d'être une mesure adaptée à tous les profils de personnalité.

Pour le Syndicat de la magistrature, le développement des mesures d'aménagement de peine dont on connaît la pertinence en terme de lutte contre la récidive passe par l'affirmation de principes clairs notamment dans l'article 707 du CPP.

La décevante modification de l'article 707 du CPP:

Avec la loi du 9 mars 2004, de nouveaux principes régissant le droit de l'exécution des peines ont été posés par l'introduction de l'article 707 qui dispose :

« Sur décision ou sous le contrôle des autorités judiciaires, les peines prononcées par les juridictions pénales sont, sauf circonstances insurmontables, mises à exécution de façon effective et dans les meilleurs délais.

L'exécution des peines favorise, dans le respect des intérêts de la société et des droits des victimes, l'insertion ou la réinsertion des condamnés ainsi que la prévention de la récidive.

À cette fin, les peines peuvent être aménagées en cours d'exécution pour tenir compte de l'évolution de la personnalité et de la situation du condamné. L'individualisation des peines doit, chaque fois que cela est possible, permettre le retour progressif du condamné à la liberté et éviter une remise en liberté sans aucune forme de suivi judiciaire. »

La formulation de l'alinéa 3 de cet article 707 est sujette à de nombreuses

interprétations de la part des praticiens de l'exécution des peines. Dans la mesure où n'est évoquée qu'une possibilité d'aménagement de la peine, elle laisse le champ ouvert à une interprétation restrictive de l'obtention d'un aménagement de peine. C'est ainsi que les exigences posées par la jurisprudence des JAP est très hétérogène et dépendent notamment de la conception que ces magistrats peuvent avoir de la peine.

Ainsi, par exemple, certains considèrent par principe que l'exécution d'une peine d'emprisonnement doit être purgée en milieu carcéral, l'aménagement de la peine ne constituant qu'une exception.

Pour le syndicat de la Magistrature, la future loi pénitentiaire doit donc prévoir une réécriture de l'article 707 permettant tout à la fois d'affirmer qu'une peine d'emprisonnement s'exécute tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé et que l'aménagement de peine est un principe de l'exécution de la peine.

Or le projet de loi est décevant sur ce point. Il ne prévoit en effet qu'une modification de l'alinéa 3 de l'article 707 de la manière suivante:

« À cette fin, les peines sont aménagées avant leur mise à exécution ou en cours d'exécution si la personnalité et la situation du condamné ou leur évolution le permettent ».

Pour le Syndicat de la magistrature, l'article 707 devrait être rédigé de la manière suivante :

« Sur décision ou sous le contrôle des autorités judiciaires, les peines prononcées par les juridictions pénales sont, sauf circonstances insurmontables, mises à exécution de façon effective et dans les meilleurs délais.

L'exécution des peines favorise, dans le respect des intérêts de la société et des droits des victimes, l'insertion ou la réinsertion des condamnés ainsi que la prévention de la récidive.

Sauf exception, la peine d'emprisonnement ferme ou de réclusion est purgée pour partie en milieu fermé et pour partie en milieu ouvert

A cette fin, les peines doivent être aménagées avant leur mise à exécution ou en cours d'exécution pour permettre le retour progressif du condamné à la liberté en évitant une remise en liberté sans aucune forme de suivi judiciaire.»

La libération conditionnelle: grande absente du projet de loi pénitentiaire.

Si l'article 47 du projet de loi propose une réécriture de l'article 729 du CPP consacré à la libération conditionnelle, il n'en modifie ni l'économie générale, ni la portée.

Une seule disposition élargit le champ de la libération conditionnelle et concerne les détenus âgés de plus de 75 ans qui pourront bénéficier d'une telle mesure sans condition de délai mais sous réserve de ne pas troubler gravement l'ordre public et de justifier d'un hébergement ou d'une prise en charge adaptée.

L'application de cette nouvelle forme de libération conditionnelle risque de se heurter à la capacité de l'institution de trouver un hébergement pour ces détenus du « troisième âge », incarcérés le plus souvent pour des infractions sexuelles commises au sein de la famille, et, qui se retrouvent en rupture de liens familiaux susceptibles de les prendre en charge.

Pour le Syndicat de la magistrature, la mesure de libération conditionnelle reste l'outil le plus pertinent d'une politique volontariste d'aménagement de peine.

Cette mesure qui permet une prise en charge globale, adaptée à la situation de chaque condamnée doit incontestablement être favorisée.

Nous estimons que des mécanismes d'automatisme doivent être mis en place à l'instar de ce qui existe dans de nombreux pays européens.

Ces mécanismes auraient le mérite de donner à l'administration pénitentiaire, une obligation de résultat en terme de dispositifs internes de préparation à la sortie.

Le principe pourrait ainsi être posé d'une libération conditionnelle à mi-peine ou au deux tiers de la peine, selon la situation pénale du condamné, principe auquel il pourrait être dérogé par motivation spéciale.

Cette motivation spéciale ne pourrait bien évidemment pas être basée sur l'absence de projet mais sur des circonstances liées à la personnalité du détenu et au risque de récidive.

* * *

*

Le Syndicat de la magistrature est particulièrement déçu de la très faible ambition de ce projet de loi pénitentiaire. La grande réforme pénitentiaire attendue depuis plusieurs années et promise par tous les gouvernements n'est pas au rendez-vous.

Ce texte ne s'attaque pas au véritable défi de la surpopulation carcérale et la pâle modification de l'article 132-24 du Code Pénal qui se refuse à affirmer que la peine d'emprisonnement est une sanction de dernier recours sera de peu de poids face à une législation pénale de plus en plus répressive et qui a considérablement durci le régime des peines ces dernières années.

Loin d'organiser des droits effectifs nouveaux pour les détenus, le texte se contente de reproduire quelques règles pénitentiaires européennes en prenant toujours le soin de prévoir des dérogations à leur application pour des motifs vagues liés notamment au maintien de la sécurité ou au bon ordre de l'établissement.

Si les aménagements de peines sont favorisés dans leur principe, rien n'est dit sur les moyens destinés à assurer la prise en charge socio-éducative des condamnés pour leur permettre de bénéficier de véritables projets d'insertion.