

PROJET DE LOI

pénitentiaire

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le présent projet de loi vise à doter la France d'une loi fondamentale sur le service public pénitentiaire, cadre juridique dont elle est aujourd'hui partiellement dépourvue.

Plusieurs raisons conduisent le Gouvernement à présenter ce projet de loi.

Le contexte international : dans sa résolution du 17 décembre 1998, le Parlement européen a invité tous les Etats membres à élaborer une « loi fondamentale sur les établissements pénitentiaires qui définisse un cadre réglementant à la fois le régime juridique, le droit de réclamation ainsi que les obligations des détenus et prévoie un organe de contrôle indépendant auquel les détenus puissent s'adresser en cas de violation de leurs droits ». Plus largement, tant les « Règles minima » des Nations unies que les recommandations du Conseil de l'Europe (dont les règles pénitentiaires) ou du Parlement européen incitent depuis plusieurs années les Etats à réviser leur législation pénitentiaire sur les conditions générales de détention mais aussi sur le statut des détenus et des personnels pénitentiaires.

De nombreux Etats disposent déjà d'une loi pénitentiaire, notamment l'Italie, l'Espagne, la Belgique, la Grèce, les Pays-Bas, le Canada, etc.

Le contexte juridique : à l'heure actuelle, les normes régissant les droits et obligations des personnes placées sous main de justice, les établissements pénitentiaires et les services pénitentiaires d'insertion et de probation sont très majoritairement issues de dispositions réglementaires, de circulaires et de notes administratives.

Or, la Constitution de 1958 réserve une compétence exclusive au législateur pour définir « les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ». Il est indéniable que la privation de liberté entraîne des restrictions aux droits fondamentaux de l'individu, reconnus pour la plupart dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. Ces restrictions doivent impérativement être fixées par le législateur.

De plus, en raison de la superposition de très nombreuses normes de nature réglementaire, le droit pénitentiaire ne présente plus aujourd'hui les qualités d'accessibilité, de lisibilité et de prévisibilité que doit respecter tout arsenal juridique pour la sécurité juridique des citoyens. Il n'offre pas davantage de cadre suffisamment clair pour définir et harmoniser les pratiques professionnelles.

Il est indispensable de mettre de l'ordre dans notre système normatif, en élevant au niveau législatif les restrictions aux droits fondamentaux nécessairement imposées aux détenus pour des raisons de sécurité publique et d'afficher clairement les règles éthiques qui encadrent l'action des personnels pénitentiaires.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement souhaite élever au niveau législatif des dispositions du droit positif réglementaire et les rassembler dans un texte unique sur le service public pénitentiaire.

Contexte historique : le service public pénitentiaire s'est considérablement transformé ces dernières années. L'accroissement et le vieillissement de la population pénale, l'allongement des peines, la diversification des mesures d'aménagement de peines, la judiciarisation de l'application des peines sont autant de bouleversements auxquels il a dû s'adapter. La prison s'est ouverte sur l'extérieur. Chaque jour, une multiplicité d'intervenants entre en détention : magistrats, avocats, enseignants, parlementaires, visiteurs de prisons, aumôniers, délégués du médiateur, associations. Il est donc temps qu'une loi fondamentale reflétant la prison d'aujourd'hui soit débattue car notre société et, en premier lieu le Parlement, doit connaître et assumer ses prisons.

Esprit du texte/objectif

Ce projet de loi, en accord avec les recommandations européennes, permet d'une part d'affirmer que la personne détenue conserve l'intégralité de ses droits, sous réserve des restrictions que commandent les impératifs de sécurité des personnes et des établissements pénitentiaires, d'autre part de renforcer l'action des personnels pénitentiaires, en lui donnant un cadre législatif.

Il poursuit plusieurs objectifs étroitement liés :

- clarifier les missions du service public pénitentiaire et les conditions de son exercice, en distinguant celles relevant de la compétence propre de l'administration pénitentiaire de celles nécessitant le concours d'autres partenaires publics (**titre I^{er}, chapitre I^{er}**).

La mission générale du service public pénitentiaire est l'exécution des décisions privatives de liberté et de certaines décisions restrictives de liberté. En affirmant que le service public pénitentiaire comprend à la fois les missions de surveillance et de réinsertion des personnes placées sous main de justice, la loi permet de dépasser l'opposition largement artificielle entre milieu fermé et milieu ouvert.

La loi permettra également de rendre compte de la complète participation du service public pénitentiaire aux objectifs que sont le maintien de la sécurité publique et la lutte contre la récidive permettant ainsi d'articuler les fonctions du surveillant et celles du personnel d'insertion et de probation, en dépassant l'antagonisme classique entre surveillance et réinsertion ;

- améliorer la reconnaissance des personnels en prévoyant des dispositions relatives aux conditions d'exercice des missions des personnels pénitentiaires ainsi qu'une réserve civile pénitentiaire (**titre I^{er}, chapitre II**).

De même qu'il enrichit et valorise leurs fonctions et renforce leur autorité, le projet entend élargir la protection due aux personnels de l'administration pénitentiaire. Les personnels de cette administration exercent en effet des missions de sécurité publique dans des conditions traditionnellement difficiles, au contact d'une population de plus en plus dépourvue de repères.

L'évolution des missions de l'institution pénitentiaire depuis une quinzaine d'années et son ouverture sur l'extérieur ont pu induire une crise d'identité de ses personnels, confrontés à des exigences, parfois perçues comme contradictoires, de sécurité et de réinsertion sociale des personnes placées sous main de justice.

La nécessité de repères professionnels lisibles et communs à tous et d'une meilleure assistance des personnels dans le cadre de la protection liée à la nature de leur mission commande ainsi l'ensemble des dispositions de ce chapitre ;

- régir la condition juridique de la personne détenue dans l'exercice de ses droits (**titre I^{er}, chapitre III**).

Il s'agit de consacrer le principe selon lequel la personne détenue conserve le bénéfice de ses droits, conformément aux vœux de l'Assemblée Nationale qui affirmait dans son rapport intitulé La France face à ses prisons (N 2521, t. 1, p. 140) qu'« *on ne peut imaginer qu'il y ait deux qualités de normes selon qu'il s'agit d'un citoyen libre ou d'un citoyen détenu. La garantie des droits est la même, le détenu n'étant privé que « de sa liberté d'aller et de venir* ».

Dès lors que l'on considère que le détenu, prévenu ou condamné, ne perd pas sa qualité de citoyen, la loi, en application de l'article 34 de la Constitution, doit adapter la contrainte étatique fondée sur les nécessités de l'ordre public. Le projet définit ainsi les limites qui peuvent être apportées aux droits des détenus pour des motifs liés aux impératifs de sécurité spécifiques aux établissements pénitentiaires ;

- prévenir la récidive des personnes placées sous main de justice, notamment par des dispositions relatives aux aménagements de peines (**titre II, chapitres I^{er} et II**).

Ce chapitre comporte des dispositions visant à développer le recours aux aménagements de peine. Les alternatives à l'incarcération sont également favorisées dans le cadre des mesures de sûreté prononcées avant toute condamnation.

- renforcer la sécurité juridique en élevant au niveau législatif les principes fondamentaux relatifs aux régimes de détention (**titre II, chapitre II, section 3**).

TITRE I^{ER} - DISPOSITIONS RELATIVES AU SERVICE PUBLIC PENITENTIAIRE ET A LA CONDITION DE LA PERSONNE DETENUE

CHAPITRE I^{ER} - DISPOSITIONS RELATIVES AUX MISSIONS ET A L'ORGANISATION DU SERVICE PUBLIC PENITENTIAIRE

Définies à l'**article 1^{er}**, les missions du service public pénitentiaire, portent sur la préparation et l'exécution des décisions pénales et des mesures de détention ainsi que sur la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, la prévention de la récidive et la sécurité publique. Il est par ailleurs précisé que le service public pénitentiaire assure une mission d'insertion et de probation. Cet article modifie la définition des missions du service public pénitentiaire qui résultent de la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire en incluant parmi ces missions la prévention de la récidive. En effet, il convient de consacrer le rôle du service public pénitentiaire en la matière, l'ensemble des mesures exécutées par le service public pénitentiaire sur mandat judiciaire étant de nature à contribuer à lutter contre la récidive.

Ces missions assurées par l'administration pénitentiaire sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice recouvrent pour partie des fonctions régaliennes qui ne peuvent être exercées que par l'administration pénitentiaire : direction, surveillance et greffe des établissements pénitentiaires. Les autres fonctions, dont celle d'insertion et de probation, peuvent être déléguées ou exercées avec le concours des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales, des associations ou des personnes publiques ou privées. Il s'agit ainsi de prendre acte de la politique de décroisement et d'ouverture menée depuis plus de vingt ans par l'administration pénitentiaire et de conforter, vis à vis de ses partenaires, son rôle de mobilisation et de coordination des acteurs publics et privés pour l'exécution des peines et la réinsertion des condamnés.

Le service public pénitentiaire, dans l'exercice de ses différentes missions reçoit le concours des autres services de l'Etat et des collectivités locales, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la formation professionnelle et des activités culturelles et sportives (**article 2**).

De surcroît, positionner de la sorte l'action du service public pénitentiaire dans le dispositif des politiques publiques d'insertion permet de placer l'ensemble de la société, qui doit contribuer à la nécessaire réinsertion des personnes placées sous main de justice, face à ses responsabilités.

Les dispositions de l'article 2 du projet de loi rejoignent la règle pénitentiaire européenne n° 7 aux termes de laquelle « la coopération avec les services sociaux externes et, autant que possible, la participation de la société civile à la vie pénitentiaire doivent être encouragées », soulignant l'importance d'impliquer les services sociaux externes dans les prisons.

L'**article 3** prévoit la possibilité, à titre expérimental, de décentraliser l'organisation et le financement de la formation professionnelle des personnes détenues.

A l'heure actuelle, le financement de la formation professionnelle des personnes détenues est assuré principalement par le ministère chargé de l'emploi (direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle : DGEFP) et par le fonds social européen (FSE).

En droit commun, les crédits relatifs aux actions de formation font l'objet d'une gestion régionale et les crédits FSE sont gérés par les préfets de région.

Le dispositif actuel est particulièrement lourd, et ne permet pas aux responsables pénitentiaires de conduire une politique ambitieuse et dynamique de formation professionnelle en direction des détenus.

Dans un souci d'efficacité et de lisibilité, le Gouvernement propose donc, à titre expérimental, un transfert aux régions, sur leur demande, de l'organisation et du financement des actions de formation professionnelle en direction des détenus.

Deux arguments militent en faveur de cette proposition :

- les régions dont le rôle se renforce sous l'impulsion de la construction européenne ont, depuis 1982, une compétence de droit commun dans le domaine de la formation professionnelle ;

- confier aux régions la gestion et le pilotage des actions de formation professionnelle des personnes détenues permettra de mener une véritable politique de proximité en facilitant le dialogue local et l'organisation de réseaux institutionnels d'acteurs de terrain.

Cette mesure permettra une conduite plus efficace des actions de formation destinées aux personnes placées sous main de justice, et de lutter ainsi contre la désinsertion sociale et contre la récidive.

CHAPITRE II - DISPOSITIONS RELATIVES AUX PERSONNELS PENITENTIAIRES ET A LA RESERVE CIVILE PENITENTIAIRE

Section 1 - Des conditions d'exercice des missions des personnels pénitentiaires

Les personnels pénitentiaires appartiennent aux corps de surveillance, de direction, technique, d'insertion et de probation et administratif.

A l'instar par exemple de la police nationale, le Gouvernement souhaite doter l'administration pénitentiaire d'un code de déontologie des personnels pénitentiaires et de l'ensemble des collaborateurs du service public pénitentiaire. Tel est l'objet de l'**article 4** du projet de loi qui renvoie l'établissement dudit code à un décret en Conseil d'Etat.

L'administration pénitentiaire participe au maintien de la sécurité publique et son activité est indissociable de l'autorité de l'Etat. Elle se doit d'être irréprochable dans l'exercice d'une mission qui peut entraîner l'usage de prérogatives de puissance publique en direction d'une population qui présente une certaine vulnérabilité et se trouve en milieu fermé.

Les personnes intervenant au sein d'un établissement pénitentiaire seront désormais toutes soumises aux mêmes règles déontologiques : loyauté, respect des droits fondamentaux de la personne placée sous main de justice, non-discrimination, recours strictement nécessaire et proportionné à la force.

Ce code de déontologie, tout comme le principe de la prestation de serment également créée par la loi, a vocation à imposer de nouvelles conditions d'exercice des fonctions remplies par les personnels pénitentiaires, notamment dans le cadre des règles pénitentiaires européennes, dont la règle n° 8 énonce « le personnel pénitentiaire exécute une importante mission de service public et son recrutement, sa formation et ses conditions de travail doivent lui permettre de fournir un haut niveau de prise en charge des détenus », la règle n° 72-4 ajoutant que « le personnel doit exercer son travail en respectant des normes professionnelles élevées ».

L'**article 5** comporte une disposition à caractère social.

Dans le cadre de la valorisation de la mission des personnels pénitentiaires et afin d'améliorer la protection sociale et fonctionnelle due par l'administration pénitentiaire à ses agents et à leurs proches, il est proposé d'étendre le champ de la protection fonctionnelle aux concubins et aux personnes qui ont conclu un pacte civil de solidarité avec un personnel pénitentiaire.

Il s'agit de prendre en compte d'une part le contexte particulier dans lequel s'exercent les missions des agents pénitentiaires (en 2005, 572 agressions graves ont été commises par des personnes détenues sur des personnels pénitentiaires, 550 en 2006 et 480 en 2007) et d'autre part les évolutions de la société française, plus spécialement de la structure sociodémographique du personnel de l'administration pénitentiaire (augmentation notable du nombre d'agents liés par un PACS ou en situation de concubinage).

Cette extension est destinée à prendre en considération le fait que, pour l'auteur éventuel d'exactions commises à l'encontre des personnels pénitentiaires et de leurs proches, c'est le lien de proximité de vie qui prime sur toute perception d'une différence de situation juridique. En effet, alors que la jurisprudence récente de la Cour de cassation réaffirme l'interprétation restrictive de la notion de conjoints, c'est-à-dire que les conjoints sont « *en l'état de la législation française, les personnes unies par les liens du mariage* » et qu'en conséquence les dispositions « *en faveur du conjoint ne s'étendent pas aux personnes vivant maritalement et ne peuvent être invoquées par le partenaire d'un pacte civil de solidarité* », cette différence juridique ne justifie pas qu'un traitement distinct soit réservé aux victimes selon qu'elles sont liées ou non à un agent par le mariage.

Par ailleurs, s'agissant de la justification d'une telle extension au profit des personnels pénitentiaires, il apparaît :

- que les conditions d'exercice de leurs missions par les personnels pénitentiaires ne sont pas identiques à celles par exemple des personnels de la police nationale. En effet, outre la différence fondamentale tenant à l'exercice en milieu fermé qui renforce la dangerosité, les relations entre personnels pénitentiaires et personnes détenues sont marquées par la durée plus longue du contact ;

- qu'il y a une proximité géographique entre le domicile des agents et de leurs proches et l'établissement pénitentiaire et souvent entre le domicile des agents et de leurs proches et celui des personnes détenues, ce qui expose d'autant plus les proches des agents à des menaces ou violences.

Section 2 - De la réserve civile pénitentiaire

Les **articles 6 à 9** du projet de loi créent une réserve civile pénitentiaire.

La sécurisation des services relevant du ministère de la Justice, et principalement des juridictions, est une priorité gouvernementale. Compte tenu des acquis et garanties professionnels qu'ils présentent, le Gouvernement estime que les personnels de l'administration pénitentiaire sont les plus à même de remplir cette mission. C'est la raison pour laquelle il propose la création d'une réserve civile pénitentiaire qui assurera des missions de renforcement de la sécurité des établissements et bâtiments relevant du ministère de la justice (tribunaux, services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), etc.) et de participation à des missions de coopération internationale. Cette réserve sera composée exclusivement de personnels retraités de l'administration pénitentiaire satisfaisant à des conditions d'aptitude physique et n'ayant pas fait l'objet de sanctions disciplinaires pour des faits incompatibles avec l'exercice des missions qui seront confiées à la réserve.

A l'instar des autres réserves civiles (police nationale, sécurité civile, sanitaire,...), cette réserve civile pénitentiaire est créée par la loi en **raison des missions de sécurité** qui lui sont assignées et de l'utilisation par l'Etat de personnels jouissant d'une pension civile de retraite.

Toutefois, à la différence de la réserve civile de la police nationale, il a été retenu de la faire reposer uniquement sur une adhésion volontaire des personnels retraités. Le projet prévoit également un certain nombre de garanties pour les réservistes exerçant une activité salariée.

CHAPITRE III - DISPOSITIONS RELATIVES AUX DROITS DES DETENUS

Le Gouvernement estime indispensable de garantir la protection des droits des personnes détenues et d'encadrer par une norme législative les restrictions apportées à l'exercice de ceux-ci pour des raisons de sécurité, de bon ordre au sein des établissements pénitentiaires, de prévention des infractions et de protection de l'intérêt des victimes. C'est pourquoi le choix a été fait d'une part de rappeler que l'ensemble des droits inhérents à la personne doit être garanti aux personnes détenues, d'autre part d'élever au niveau législatif des dispositions du code de procédure pénale aujourd'hui règlementaires.

Section 1 - Dispositions générales

Cette section comprend une disposition de principe **l'article 10**, affirmant que les droits des détenus ne peuvent faire l'objet d'autres restrictions que celles résultant des contraintes inhérentes à leur détention, des impératifs de bon ordre de l'établissement pénitentiaire et de sécurité, de la prévention des infractions et de la protection de l'intérêt des victimes. Ces restrictions aux droits des détenus tiennent compte à la fois de leur âge, de leur personnalité et de leur dangerosité.

Libre communication avec les avocats

L'**article 11** prévoit la libre communication des condamnés avec leurs avocats, et ce dans les mêmes conditions que les prévenus, pour l'exercice de leur défense.

Section 2 - Des droits civiques et sociaux

Domiciliation

L'**article 12** prévoit que les détenus n'ayant pas de domicile personnel se feront domicilier à l'établissement pénitentiaire pour l'exercice de leurs droits civiques. De même, les détenus sans domicile de secours au moment de leur incarcération ou qui ne peuvent en justifier y éliront domicile pour prétendre au bénéfice de leurs droits sociaux.

L'accomplissement du devoir civique par les détenus devrait être encouragé afin de leur rappeler que même en milieu carcéral, ils demeurent des citoyens participant à la vie démocratique de la Nation.

Les personnes détenues ne sont pas déchues de leurs droits civiques sauf décision de justice le prévoyant expressément. Toutefois, elles rencontrent des difficultés pour voter lorsqu'elles ont perdu leur domicile (difficulté d'inscription sur les listes électorales).

En effet, si certaines communes sur lesquelles se situent des établissements pénitentiaires acceptent d'inscrire des détenus sur leurs listes électorales au titre de leur domiciliation, d'autre exigent que les détenus soient résidents de la commune depuis au moins six mois et refusent donc l'inscription sur les listes électorales de détenus incarcérés dans l'établissement pénitentiaire depuis moins de six mois.

La population pénale étant traditionnellement une population votant peu, les difficultés administratives d'inscription sur les listes électorales auxquelles sont confrontés les détenus les éloignent davantage des urnes.

Par conséquent, afin de favoriser l'exercice du droit de vote des détenus, le Gouvernement indique dans la loi la possibilité pour les détenus de s'inscrire au titre du domicile sur les listes électorales des communes de leur lieu de détention.

Ces dispositions correspondent à la règle pénitentiaire européenne n° 24.11 aux termes de laquelle « les autorités pénitentiaires doivent veiller à ce que les détenus puissent participer aux élections, aux référendums et aux autres aspects de la vie publique, à moins que l'exercice de ce droit par les intéressés ne soit limité en vertu du droit interne ».

Par ailleurs, la question de la domiciliation est actuellement le principal obstacle à l'accès des détenus aux droits et politiques d'insertion de droit commun, conditionnés par l'existence d'un domicile. Un très grand nombre de détenus sont sans domicile. Si le code de l'action sociale prévoit qu'ils peuvent se prévaloir de leur domicile antérieur à l'incarcération pour faire valoir leurs droits à certaines prestations, en pratique, les détenus se heurtent souvent au refus des collectivités territoriales au motif qu'ils ont quitté, parfois depuis plusieurs années, leur domicile. De surcroît, les conditions actuellement exigées pour obtenir une domiciliation auprès d'une association, ne permettent qu'à une infime minorité de détenus d'en bénéficier.

La mesure proposée devrait faciliter aux détenus tant l'obtention de prestations sociales au cours de l'incarcération que les démarches qu'ils peuvent entreprendre en vue de leur réinsertion.

Aide aux détenus les plus démunis

Par l'**article 13**, une aide en nature est instaurée en faveur des **détenus les plus démunis**.

L'indigence est une situation, temporaire ou durable, liée à une grave insuffisance de ressources d'un détenu sur la part disponible de son compte nominatif. Sont actuellement concernés les détenus ayant des rentrées financières inférieures à 45 € par mois.

Certaines personnes détenues connaissent cette difficulté dès l'incarcération. D'autres le deviennent par la perte de minima sociaux liée à l'incarcération, la rupture des liens familiaux, l'absence ou la perte d'un emploi en détention. Au total, environ 35 % de la population pénale est concernée par cette situation

Elle crée une dépendance qui pèse psychologiquement et économiquement tant sur la personne détenue que sur son environnement familial. Cette situation est souvent conjuguée à d'autres formes de carences notamment sur les plans culturel et sanitaire. Elle constitue un handicap pour la personne détenue dans sa vie en détention, dans le maintien de ses liens avec ses proches et pèse sur ses éventuels projets en matière de réinsertion.

L'administration pénitentiaire se doit d'être vigilante quant au repérage de ces personnes et ne doit pas laisser cette situation se perpétuer dans le temps, d'autant plus que la

lutte contre l'indigence à la sortie de prison est un outil important pour la prévention de la récidive.

A l'heure actuelle, le dispositif d'aide institué par une circulaire, prévoit la mise en place d'une commission au sein de chaque établissement pénitentiaire, chargée d'étudier la situation des détenus concernés et de proposer des solutions telles que l'accès prioritaire aux activités rémunérées, le signalement aux associations d'aide aux détenus, la mise à disposition gratuite d'une télévision.

Le Gouvernement souhaite ériger en un véritable droit ce qui n'est actuellement qu'une pratique, afin d'étendre les prestations fournies aux détenus se trouvant dans le besoin.

Acte d'engagement et intervention des entreprises, des ateliers et chantiers d'insertion dans les établissements pénitentiaires

L'**article 14** fixe les conditions dans lesquelles les détenus peuvent exercer une activité professionnelle dans les établissements pénitentiaires. Il crée l'acte d'engagement professionnel, acte par lequel le détenu est mis à disposition de l'administration pénitentiaire ou de l'entreprise concessionnaire pour exercer cette activité. Cet article prévoit également que les détenus puissent bénéficier des dispositions relatives à l'insertion par l'activité économique.

Le Gouvernement n'a pas opté pour la mise en place d'un contrat de travail pour plusieurs raisons :

- les obligations nées de l'état de détention, régies par le code de procédure pénale, priment sur toutes les autres et, en l'espèce sur les relations de travail en milieu pénitentiaire. A titre d'exemple, les transferts ou les décisions judiciaires sont susceptibles de mettre un terme à la relation de travail. L'organisation du travail en détention est donc incompatible avec la mise en œuvre de contrats de travail de droit commun, étant néanmoins précisé que les règles d'hygiène et de sécurité s'appliquent en prison ;

- l'application des règles de droit commun en matière de contrat de travail et la reconnaissance d'un statut individuel et collectif de droit privé des détenus, créeraient des droits au profit des détenus, tels que congés payés, rémunération au moins égale au SMIC, droits à indemnisation en cas de rupture du contrat ou encore droits collectifs. Il en résulterait des charges financières fortement dissuasives pour les entreprises qui perdraient tout intérêt à contracter avec l'administration pénitentiaire. Elle constituerait en conséquence un obstacle majeur à l'objectif de développement du travail en détention.

Le principe d'un contrat de travail de droit privé appliqué aux personnes détenues a, au demeurant, soulevé une forte opposition du monde de l'entreprise ainsi que cela ressort du rapport du Conseil économique et social de 2006 relatif aux conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France.

Au plan européen, la France ne se distingue pas quant à sa réglementation relative au travail des détenus : dans la majorité des pays européens et en particulier en Allemagne, en Grande-Bretagne, au Danemark ou aux Pays Bas, les détenus travaillent au sein des établissements pénitentiaires dans des conditions exorbitantes du droit commun.

Si certains pays ont recours à un contrat de travail spécifique, d'autres comme l'Allemagne ou l'Angleterre ne retiennent pas cette solution, et ont mis en œuvre une relation de travail *sui generis* comparable à l'acte d'engagement proposé dans la loi pénitentiaire.

Toutefois, si les raisons ci-dessus exposées ne permettent pas d'envisager la mise en œuvre d'un contrat de travail pour les détenus, il est apparu nécessaire d'une part d'améliorer la responsabilisation du détenu au travail par l'énoncé de règles qui précisent ses droits et obligations au regard de l'emploi, d'autre part de fixer certains éléments relatifs à l'organisation et aux conditions de travail.

Ainsi, afin de reconnaître le détenu comme sujet de droit dans le domaine du travail, le Gouvernement a estimé opportun de consacrer au niveau législatif le document d'engagement au travail du détenu en l'intitulant « acte d'engagement ».

Donner une qualification juridique au support d'engagement permettra une évolution qualitative dans la reconnaissance du statut individuel du détenu et constituera une première étape de la démarche visant à installer formellement la relation de travail qui intervient à la sortie de détention.

L'insertion par l'activité économique est prévue par les articles L. 5132-1 et suivants du code du travail qui mentionnent quatre types de structures d'insertion par l'activité économique : les entreprises d'insertion, les entreprises de travail temporaire d'insertion, les associations intermédiaires, les ateliers et chantiers d'insertion.

Parmi ces différents dispositifs, le Gouvernement souhaite dans un premier temps prioritairement favoriser l'intervention, dans les établissements pénitentiaires, des entreprises d'insertion et des ateliers et chantiers d'insertion.

L'entreprise d'insertion permet de faire accéder au marché du travail des personnes sans emploi qui, en raison des difficultés sociales et professionnelles qu'elles connaissent, ne peuvent être embauchées dans un premier temps par une entreprise de droit commun. Les entreprises d'insertion bénéficient d'une aide publique destinée à financer des postes d'encadrement et d'accompagnement social.

Les chantiers et ateliers d'insertion sont, quant à eux, un autre type de structures d'insertion par l'activité économique créées et portées par des organismes tels qu'une personne de droit privé à but non lucratif, une collectivité locale, un établissement d'enseignement professionnel de l'Etat, une chambre départementale d'agriculture ou l'Office national des forêts par exemple.

Les ateliers et chantiers d'insertion mettent en œuvre un encadrement renforcé et spécifique, alliant des compétences techniques et un accompagnement social et professionnel dans le cadre d'une démarche de retour vers l'emploi.

L'implantation d'ateliers et chantiers d'insertion et d'entreprises d'insertion dans les établissements pénitentiaires serait de nature à permettre aux détenus d'acquérir une expérience et des compétences par l'exercice d'une activité professionnelle, de lever les freins sociaux à leur insertion professionnelle par un accompagnement de professionnels de l'insertion, d'élaborer un projet professionnel réaliste vers l'extérieur et de le mener à bien.

L'exercice d'une activité professionnelle dans ces structures constituera un facteur de stabilisation et l'amorce d'une insertion véritable, et contribuera de façon significative à la lutte contre la récidive.

Le contrat de travail n'étant pas applicable aux relations de travail des détenus, il est donc proposé que les personnes détenues puissent être embauchées sur des postes d'insertion par le biais de l'acte d'engagement tel que défini dans le présent projet de loi.

Section 3 - De la vie privée et familiale et des relations avec l'extérieur

Le droit à la vie familiale, protégé par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), est reconnu à la personne détenue (**article 15**). Le maintien des liens familiaux est de toute première importance tant au cours de l'incarcération que dans une perspective de réinsertion

Mais de la privation de liberté découlent nécessairement des restrictions à l'exercice de ce droit. En conséquence, le Gouvernement propose d'élever au niveau législatif le droit au respect de la vie familiale des détenus ainsi que les conditions de son exercice dans les établissements pénitentiaires. L'élévation au niveau de la loi des principes relatifs aux relations des détenus avec l'extérieur permet de clarifier leur contenu tout en améliorant la sécurité juridique par une réduction du contentieux né de divergences d'interprétation des textes actuels.

Conformément au principe de clarté et de prévisibilité de la loi restreignant l'exercice d'une liberté publique tel que défini par la CEDH, les motifs de refus de permis de visite, de communication téléphonique ou de retenue de correspondance ont été précisés.

Les relations des détenus avec l'extérieur sont donc encadrées.

Visites :

L'administration ne peut refuser de délivrer un permis de visite aux membres de la famille d'un condamné que pour des motifs liés à la sécurité ou à l'ordre de l'établissement et à la prévention des infractions. De la même manière, ces seuls motifs peuvent justifier la suspension ou le retrait du permis de visite des membres de la famille.

Pour toute autre personne, les visites sont également autorisées sous les mêmes réserves, et à condition qu'elles ne fassent pas obstacle à la réinsertion du détenu.

Téléphone :

L'**article 16** généralise l'accès au téléphone des détenus, quelle que soit leur situation pénale (prévenu ou condamné). Concernant les prévenus, le magistrat saisi du dossier de l'information fixera les conditions d'accès au téléphone ainsi que les modalités de contrôle des communications.

Cette généralisation de l'accès au téléphone est la suite logique d'un mouvement amorcé par le décret n° 2007-699 du 3 mai 2007 modifiant le code de procédure pénale relatif au renforcement de l'équilibre de la procédure pénale et à la prévention de la délinquance pris pour l'application des dispositions de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, lequel prévoyait l'accès au téléphone de tous les condamnés quel que soit leur lieu d'incarcération, là où, préalablement, seuls les condamnés incarcérés en établissements pour peines avaient accès au téléphone

La France se conforme ainsi aux règles pénitentiaires européennes en la matière (règles n° 24.1, 24.2 et 99) et répond en outre aux souhaits des parlementaires, de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) et du Comité de prévention de la torture (CPT).

En raison du nombre d'emplois nécessaires pour contrôler l'accès au téléphone des prévenus et appliquer les prescriptions émises par les magistrats instructeurs, le Gouvernement envisage une mise en place progressive de cette disposition.

Le nouveau principe posé est celui du droit de téléphoner à sa famille ou à ses proches. Les détenus peuvent également téléphoner à d'autres personnes en vue de préparer leur réinsertion. Ce droit peut être refusé, suspendu ou retiré pour des motifs tenant au maintien de l'ordre ou à la sécurité de l'établissement, à la prévention des infractions pénales ou, en ce qui concerne les prévenus, aux nécessités de l'information.

Correspondance :

Le Gouvernement reprend en le clarifiant le dispositif actuel (articles D. 414 à D. 416 du code de procédure pénale), relatif à la retenue des courriers comportant des risques pour la sécurité des personnes ou des établissements pénitentiaires, et souhaite, avec l'**article 17**, étendre la possibilité de retenue de courriers en vue d'assurer la prévention des infractions pénales.

Droit à l'image :

Enfin, le projet de loi contient un **article 18** relatif au droit à l'image des détenus. Il établit les conditions dans lesquelles d'une part un détenu peut utiliser son image, d'autre part l'administration pénitentiaire peut s'opposer à une telle utilisation pour des motifs tenant à la sauvegarde de l'ordre public, la réinsertion de la personne détenue, à la prévention d'infractions pénales ou la protection des victimes et des droits d'autrui

Section 4 - De l'accès à l'information

Le principe de l'accès des détenus à l'information écrite et audiovisuelle est posé à l'**article 19** : ces derniers peuvent acquérir les journaux n'ayant pas fait l'objet de saisies selon des modalités définies par voie réglementaire.

Néanmoins, pourra être interdite toute publication contenant des menaces contre la sécurité des personnes ou des établissements ou des propos ou des signes injurieux ou outrageants à l'encontre des agents ou des collaborateurs du service public pénitentiaire.

Ainsi rédigée, cette disposition comble un vide législatif et dote l'administration pénitentiaire d'un outil qui lui faisait défaut, l'actuel article D. 444 du code de procédure pénale étant inadapté. Cet article permettra d'interdire certaines publications contenant des propos injurieux ou diffamants ou désignant nominativement des personnels de l'administration pénitentiaire ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent. De la même manière, pourra désormais être interdite une publication exposant de manière outrageante l'affaire judiciaire d'un détenu, toujours susceptible d'entraîner des réactions négatives de certains codétenus.

Section 5 - De la santé

Le Gouvernement propose de consacrer le droit à la santé des détenus et la prise en charge des soins qui leur sont dispensés par le service public hospitalier dans les conditions fixées dans le code de la santé publique.

Toutefois, le Gouvernement entend également prévoir des aménagements destinés à concilier les dispositions de droit commun relevant du code de la santé publique applicables aux détenus et les impératifs de sécurité que commande la situation carcérale.

Ainsi, l'**article 20** prévoit une restriction à l'article L. 1110-4 du code de la santé publique. En cas de diagnostic ou pronostic grave sur l'état de santé d'un détenu, le médecin ne pourra en effet pas délivrer à la famille du détenu, à ses proches ou à sa personne de confiance des informations susceptibles de porter atteinte à la sécurité des personnes et au bon ordre des établissements pénitentiaires et de santé.

De la même manière, l'**article 21** dispose que l'accompagnement d'un détenu par une tierce personne prévu par le code de la santé publique n'est possible qu'à la condition que cette dernière bénéficie d'un permis de visite spécifique prévoyant la possibilité de s'entretenir avec le détenu dans des conditions préservant la confidentialité, c'est-à-dire en dehors de la présence du personnel pénitentiaire.

Enfin, lorsqu'un détenu est durablement empêché d'accomplir lui-même des gestes liés à des soins prescrits par un médecin, il peut désigner, pour favoriser son autonomie, un aidant de son choix pour les réaliser conformément à l'article L. 1111-6-1 du code de la santé publique. Cette désignation devra cependant être subordonnée à une autorisation de l'administration pénitentiaire tel que prévue à l'**article 22**.

Section 6 - Des biens

Le Gouvernement propose également d'élever au niveau législatif les dispositions relatives au devenir des biens abandonnés par les détenus à leur libération et non réclamés, qu'ils s'agissent de valeurs pécuniaires ou d'effets matériels. Les valeurs pécuniaires et les biens mobiliers des personnes libérées sont conservés par l'établissement pénitentiaire pendant une durée d'un an afin de permettre à leur propriétaire de les réclamer. Au terme de ce délai, les sommes d'argent sont versées à la Caisse des dépôts et consignations. Les autres biens mobiliers sont mis en vente par les domaines. La personne libérée dispose alors d'un nouveau délai, de cinq ans, afin de réclamer ces sommes. Au terme de ce délai, les sommes remises à la Caisse des dépôts et consignation et le produit de la vente réalisée par les domaines, sont acquis de plein droit au profit de l'Etat, s'ils n'ont pas été réclamés dans l'intervalle (**article 23**).

Section 7 - De la surveillance

Compte tenu de leur nature attentatoire aux libertés individuelles, à l'intimité de la personne et à sa dignité, les critères au vu desquels les fouilles peuvent être pratiquées doivent être déterminées par la loi.

Le texte proposé (**article 24**) énonce la nécessité d'adapter la nature de la fouille et sa fréquence aux circonstances de la vie en détention, au profil du détenu, aux risques encourus en termes de sécurité et d'ordre et ce afin d'écartier tout risque d'arbitraire et le recours systématique aux fouilles approfondies quelle que soit la situation.

Le texte rend en outre obligatoire le recours à un médecin pour toute investigation corporelle interne lorsque celle-ci est indispensable.

Section 8 - Des détenus mineurs

L'**article 25** du projet de loi rappelle que les détenus mineurs bénéficient des droits fondamentaux reconnus à l'enfant par des dispositions internationales et internes. Sauf dispositions spécifiques, les mineurs se voient garantir l'exercice de leurs droits fondamentaux dans les mêmes conditions que les majeurs.

Par ailleurs, l'**article 26** imposera aux détenus mineurs de suivre une activité à caractère éducatif lorsqu'ils ne seront plus soumis à l'obligation scolaire. L'accès des mineurs à une activité éducative pendant le temps d'incarcération constitue un enjeu particulièrement important en termes d'éducation, de réinsertion et de lutte contre la récidive. Il est également de nature à prévenir les tensions découlant de la situation d'oisiveté et donc à apaiser le climat dans les établissements pénitentiaires accueillant des mineurs, lesquels connaissent plus d'actes de violences que ceux accueillant des majeurs.

L'**article 27** prévoit que les modalités d'application de ce chapitre seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

CHAPITRE IV - DISPOSITIONS DIVERSES

Tirant toutes les conséquences de la politique de décroïsonnement et d'ouverture menée par l'administration pénitentiaire notamment vis à vis des autres services de l'Etat et des collectivités territoriales et de son rôle de mobilisation et de coordination des acteurs publics affirmés à l'article 2 du projet de loi, qui permettent de positionner l'action du service public pénitentiaire dans le dispositif des politiques publiques d'insertion, le **premier alinéa de l'article 28** précise que les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de communiquer au Garde des sceaux les éléments utiles à l'exercice de sa mission.

Le Gouvernement estime en outre indispensable que l'action de l'administration pénitentiaire soit contrôlée et évaluée. A cette fin, trois organes d'évaluation seront créés par voie réglementaire, deux au niveau local et un au niveau national (**article 28 alinéa 2**) :

- le conseil d'évaluation institué auprès de chaque établissement pénitentiaire, remplacera la commission de surveillance.

A l'heure actuelle, une commission de surveillance est instituée auprès de chaque établissement pénitentiaire. Présidée par le préfet du département, elle se compose de magistrats, d'élus et de responsables administratifs et associatifs. La commission doit se réunir une fois par an et entendre le rapport d'activité du chef d'établissement. Elle est théoriquement chargée de la surveillance de l'établissement pénitentiaire en ce qui concerne la salubrité, la sécurité, le régime alimentaire, le travail, la discipline, l'observation des règlements, l'enseignement et la réinsertion sociale des détenus

Depuis sa création, le contexte a considérablement évolué. L'administration pénitentiaire est désormais l'une des administrations les plus contrôlées. Elle a, depuis plus de vingt ans, conduit une politique volontariste de décroïsonnement et de partenariat qui amène chaque jour en détention de multiples intervenants extérieurs.

Enfin, la création des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) en 1999 n'a pas été prise en considération par les commissions de surveillance alors qu'ils remplissent des missions fondamentales auprès des personnes placées sous main de justice.

Ainsi, les commissions de surveillance ne suffisent plus aujourd'hui à évaluer l'action du service public pénitentiaire, raison pour laquelle elles seront supprimées.

Le conseil d'évaluation aura vocation à évaluer les conditions de fonctionnement de l'établissement et sera également, le cas échéant, une instance de proposition pour remédier aux difficultés engendrées par le surencombrement.

Pour améliorer le dispositif d'évaluation de l'action pénitentiaire, il apparaît pertinent d'ajouter à ce conseil d'évaluation, une instance qui sera chargée du suivi de l'action pénitentiaire ;

- la commission de suivi des politiques pénitentiaires sera instituée dans chaque département, elle sera chargée de l'évaluation annuelle du fonctionnement de l'ensemble des services pénitentiaires du département (établissements pénitentiaires et SPIP).

Cette commission regroupant l'ensemble des responsables des services de l'Etat, des collectivités territoriales et des partenaires participant au service public pénitentiaire sera présidée conjointement par le préfet et les chefs de cour ou de juridiction.

Permettant une véritable évaluation de la politique conduite par les services pénitentiaires, en relation étroite avec l'ensemble de ses partenaires institutionnels, cette commission pourra ainsi centrer ses travaux sur des thématiques essentielles dans une logique dynamique d'évaluation et de poursuite d'objectifs (développement des activités proposées aux détenus, développement des alternatives à la détention et des aménagements de peines, lutte contre l'indigence en prison par exemple) ;

- l'Observatoire national de l'exécution des décisions pénales et de la récidive sera chargé de collecter et d'évaluer toutes les données statistiques relatives à l'exécution des décisions de justice en matière pénale. Il permettra au ministère de la justice de centraliser l'ensemble des données statistiques relatives à son activité pénale et d'améliorer la lisibilité de cette activité par les citoyens. Il sera un outil privilégié de connaissance et d'évaluation.

L'**article 29** prévoit que l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice devient l'agence publique pour l'immobilier de la justice.

L'**article 30** abroge l'article 1^{er} de la loi du 22 juin 1987, les missions du service public pénitentiaire étant redéfinies dans la présente loi.

TITRE II - DISPOSITIONS RELATIVES AU PRONONCE DES PEINES, AUX ALTERNATIVES A LA DETENTION PROVISOIRE, AUX AMENAGEMENTS DES PEINES PRIVATIVES DE LIBERTE ET A LA DETENTION

La nécessité de limiter autant que possible l'incarcération d'une personne en lui substituant, lorsque cela est possible au regard de la situation de l'intéressé, des mesures de contrôle en milieu ouvert s'applique à tous les détenus, qu'il s'agisse de prévenus ou de condamnés.

L'incarcération doit, dans tous les cas, constituer, l'ultime recours. Et lorsqu'elle n'a pu être évitée, il convient d'en limiter la durée, en ayant dès que possible recours à des mesures alternatives ou des aménagements de peines.

Ce principe permet ainsi de concilier l'exigence de répression avec des considérations non seulement humanitaires, puisque l'enfermement constitue l'atteinte la plus importante pouvant être portée aux libertés individuelles, mais également d'efficacité, car les mesures de surveillance dont peut faire l'objet une personne qui n'est pas privée de liberté sont dans la plupart des cas la meilleure manière de lutter contre la récidive et de favoriser l'insertion ou la réinsertion de l'intéressé.

C'est la raison pour laquelle le titre II de la présente loi modifie le code pénal et le code de procédure pénale avec pour principal objectif de favoriser le recours d'une part aux aménagements des peines privatives de liberté ou aux peines alternatives à l'emprisonnement, et d'autre part aux alternatives à la détention provisoire.

CHAPITRE I^{ER} - DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE PENAL

Section 1 - Des aménagements de peines

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau code pénal en 1994, et des réformes qui sont intervenues depuis cette date, plusieurs dispositions incitent les juridictions, en matière correctionnelle, à ne prononcer des peines d'emprisonnement ferme qu'en dernier recours, notamment en exigeant que cette peine soit spécialement motivée, et en permettant les aménagements de peines *ab initio*. Le caractère subsidiaire de l'emprisonnement ferme n'est toutefois pas expressément affirmé par la loi.

C'est pourquoi, prenant en compte la première des préconisations du comité d'orientation restreint, l'**article 32** complète l'article 132-24 du code pénal afin d'affirmer clairement que l'emprisonnement ferme ne doit être prononcé qu'en cas de nécessité, lorsque toute autre sanction serait inadéquate, et qu'il doit si possible être aménagé.

S'agissant des aménagements, le tribunal correctionnel peut aujourd'hui aménager les peines d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à un an en prononçant une semi-liberté, un placement extérieur, un placement sous surveillance électronique mobile ou un fractionnement de la peine.

L'**article 33** du projet étend de plusieurs façons ces possibilités d'aménagement *ab initio*.

Il élargit les critères de recours à ces mesures par la référence à l'existence de tout projet sérieux d'insertion ou de réinsertion.

Il porte de un à deux ans la durée des peines pouvant faire l'objet de ces mesures.

Section 2 - Du travail d'intérêt général

Plusieurs dispositions favorisent par ailleurs le recours à la peine de travail d'intérêt général (TIG).

L'**article 34** modifie l'article 131-22 du code pénal afin de permettre l'exécution d'un travail d'intérêt général pendant un aménagement de peine.

Le I de l'**article 35** modifie les articles 132-54 et 132-55 afin d'uniformiser le délai d'épreuve des obligations autres que le TIG pouvant être imposées dans le cadre d'un sursis-TIG.

Le II de l'**article 35** étend les possibilités de conversion des peines d'emprisonnement en travail d'intérêt général et celle de la conversion jour-amende, en permettant qu'elle s'applique aux peines d'emprisonnement ayant fait l'objet d'un sursis partiel, lorsque la partie ferme de la peine est inférieure ou égale à six mois ainsi qu'aux peines d'emprisonnement inférieures ou égales à six mois résultant de la révocation d'un sursis, ce qui n'est actuellement pas le cas.

CHAPITRE II - DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DE PROCEDURE PENALE

Section 1 - De l'assignation à résidence avec surveillance électronique

L'article 37 institue l'assignation à résidence avec surveillance électronique qui constituera une nouvelle alternative particulièrement crédible à la détention provisoire parce que permettant une surveillance plus efficace de la personne qu'en cas de placement sous contrôle judiciaire.

Depuis la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, le contrôle judiciaire peut s'exécuter sous le régime du placement sous surveillance électronique fixe. Toutefois, cette possibilité est peu utilisée car les conditions de sa mise en œuvre ne sont pas satisfaisantes.

C'est pourquoi le projet de loi institue, comme modalité intermédiaire entre, d'une part, le contrôle judiciaire et, d'autre part, la détention provisoire, l'assignation à résidence avec surveillance électronique, dont le régime, les modalités de prononcé et les effets seront, selon les cas, proches de celui du contrôle judiciaire ou de celui de la détention provisoire.

L'assignation à résidence avec surveillance électronique pourra ainsi être ordonnée, avec l'accord ou à la demande de la personne, par le juge d'instruction ou par le juge des libertés et de la détention si la personne mise en examen encourt une peine d'emprisonnement correctionnel d'au moins deux ans ou une peine plus grave.

La personne concernée sera tenue de se soumettre, selon la décision du juge d'instruction ou du juge des libertés et de la détention, à l'obligation de demeurer dans son domicile ou dans une résidence fixée par ce magistrat et de ne s'en absenter qu'aux conditions et pour les motifs déterminés par celui-ci.

Cette obligation sera exécutée sous le régime du placement sous surveillance électronique fixe ou sous le régime du placement sous surveillance électronique mobile.

L'article 137 du code de procédure pénale qui rappelle le caractère exceptionnel et subsidiaire de la détention provisoire par rapport au contrôle judiciaire, sera réécrit pour mettre en évidence son caractère également subsidiaire par rapport à l'assignation à résidence.

L'assignation à résidence avec surveillance électronique devra être décidée par ordonnance motivée du juge d'instruction ou du juge des libertés et de la détention, comme le contrôle judiciaire, après un débat contradictoire avec assistance obligatoire d'un avocat, comme la détention provisoire.

Comme la détention provisoire, l'assignation à résidence sera limitée dans le temps. Elle sera ordonnée pour une durée maximum de six mois, et elle pourra être prolongée pour une même durée sans que la durée totale du placement ne dépasse deux ans.

A tout moment, la personne pourra demander à ce qu'il soit mis fin à la mesure.

Si elle ne respecte pas les obligations qui lui sont imposées, elle pourra faire l'objet d'un mandat d'amener ou d'arrêt et être placée en détention provisoire.

En cas de non-lieu, relaxe ou acquittement, la personne pourra demander la réparation de son préjudice, comme en cas de détention provisoire.

L'assignation à résidence sera également assimilée à une détention provisoire pour son imputation sur une peine privative de liberté, conformément aux dispositions de l'article 716-4.

Section 2 - Des aménagements de peines

Les dispositions du code de procédure pénale font l'objet de plusieurs modifications destinées d'une part à renforcer les possibilités d'aménagement de peine, et d'autre part à simplifier les modalités procédurales de leur prononcé.

Les statistiques sur la récidive démontrent que l'aménagement de la fin de peine des condamnés est le meilleur outil de lutte contre la récidive.

Même si les aménagements de peine se sont fortement accrus depuis trois ans, une marge importante de progression demeure.

La présent projet de loi propose donc une amélioration du système d'aménagements des peines actuellement en vigueur.

Sous-section 1 - Du prononcé des aménagements de peine

L'**article 38** réécrit l'article 707 du code de procédure pénale afin de mieux affirmer le principe de la nécessité des aménagements de peine avant ou au cours de leur exécution.

Il est ainsi précisé que les peines doivent, conformément à la loi, être aménagées avant leur mise à exécution ou en cours d'exécution si la personnalité et la situation du condamné ou son évolution le permettent, et notamment si le condamné justifie de garanties ou d'un projet sérieux d'insertion ou de réinsertion.

L'**article 39** clarifie la portée des dispositions de l'article 708 du code de procédure pénale, rendant exécutoires les peines prononcées après l'expiration du délai d'appel de dix jours du procureur de la République, malgré le délai d'appel de deux mois du procureur général, en indiquant que cette règle s'applique à toutes les peines, ce qui permettra de mettre en œuvre un TIG dès que la décision de condamnation est exécutoire.

L'**article 40** complète l'article 712-6 afin de permettre au juge de l'application des peines de renvoyer au tribunal de l'application des peines les dossiers complexes, comme c'est le cas du juge unique en matière correctionnelle. Il convient en effet que la complexité du dossier ne constitue pas un frein pour le juge à l'octroi d'une mesure d'aménagement, qui pourra dans certains cas être plus facilement ordonnée par la collégialité.

L'**article 41** donne la possibilité aux chefs d'établissement et aux directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation de modifier les modalités d'exécution d'une mesure d'aménagement de peine dès lors qu'il s'agit de modifications favorables au condamné et ne touchant pas à l'équilibre de la mesure, comme par exemple en les horaires d'entrée ou de sortie de l'établissement pénitentiaire, ou de présence en un lieu déterminé.

L'**article 42** prévoit la possibilité pour le juge de l'application des peines (JAP) d'incarcérer provisoirement en cas de non-respect d'une mesure de surveillance judiciaire, comme c'est le cas pour les autres mesures de contrôle des condamnés en milieu ouvert.

L'**article 43** donne la possibilité pour le JAP ou le tribunal d'application des peines (TAP) de relever eux-mêmes une interdiction professionnelle qui constitue un frein à un aménagement de peine, ce qui évite au condamné d'engager une procédure distincte à cette fin, et répond à une demande des praticiens.

Il permet également aux juridictions de l'application des peines de relever elles-mêmes le condamné de certaines interdictions professionnelles, ou, avec l'accord du parquet, de décider d'une dispense d'inscription de sa condamnation au bulletin n° 2 du casier judiciaire, afin de favoriser l'octroi d'aménagements de peine.

L'**article 44** permet qu'en urgence une suspension de peine pour raison médicale, lorsque le pronostic vital du condamné est engagé, intervienne sans expertise, mais au vu du certificat du médecin qui suit le détenu.

L'**article 45** prévoit que le placement sous surveillance électronique mobile pourra constituer, comme la semi-liberté, une mesure probatoire à la libération conditionnelle.

L'**article 46** étend les possibilités d'aménagements des peines par le JAP, en matière de fractionnement, de placement à l'extérieur, de semi liberté et de surveillance électronique, en permettant que ces mesures soient prononcées pour les peines d'emprisonnement inférieures ou égales à deux ans, et non plus à un an, comme cela a été prévu pour les aménagements prononcés par les juridictions de jugement.

L'**article 47** article élargit les critères d'octroi des libérations conditionnelles, qui seront possibles pour tout projet sérieux d'insertion ou de réinsertion, et facilite l'octroi d'une libération conditionnelle aux condamnés âgés de plus de soixante-quinze ans.

Sous-section 2 - Des procédures simplifiées d'aménagement des peines

Le code de procédure pénale, depuis la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, prévoit des procédures spécifiques destinées à faciliter le recours aux aménagements de peines pour les courtes peines d'emprisonnement lorsqu'ils concernent des personnes non encore incarcérées ou des personnes en fin de peine (articles 723-15 à 723-28 du code de procédure pénale).

L'**article 48** réécrit en profondeur ces dispositions, afin de rendre leur mise en oeuvre plus aisée et de les étendre à toutes les peines ou les reliquats de peines inférieures ou égales à deux ans.

Il institue ainsi deux procédures simplifiées d'aménagement des peines, dont l'objet principal est de permettre le prononcé de ces mesures en l'absence de débat contradictoire (article 723-14 du code de procédure pénale).

Pour les condamnés libres, il est ainsi prévu que le procureur de la République saisira conjointement, aux fins d'aménagement de la peine prononcée, le JAP et le service pénitentiaire d'insertion et de probation, devant lesquels le condamné sera successivement convoqué, ce qui permettra une meilleure articulation et une meilleure coordination dans les interventions du juge et du service (articles 723-15 à 723-16 du code de procédure pénale).

Si le juge n'a pas déjà décidé d'une mesure d'aménagement, le service adressera au juge de l'application des peines un rapport motivé qui soit comportera une ou plusieurs propositions d'aménagement, soit expliquera pourquoi la situation du condamné ne permet pas de proposer un aménagement de sa peine.

Si, au vu de ce rapport, le juge de l'application des peines considère que la situation personnelle du condamné permet de prononcer un aménagement, il en informera le procureur de la République et, après avoir convoqué le condamné assisté s'il y a lieu de son avocat, octroie cette mesure par jugement, sans qu'il soit nécessaire de procéder à un débat contradictoire.

Ce n'est que dans le cas contraire, à la demande du condamné ou à la demande du procureur, qu'un débat devra intervenir.

Pour les condamnés en fin de peine, le service pénitentiaire d'insertion et de probation adressera, s'il l'estime possible, une proposition d'aménagement de peine au parquet, qui pourra alors en saisir le juge de l'application des peines pour homologation (articles 723-19 à 723-27 du code de procédure pénale).

Est ainsi améliorée la procédure instituée par la loi du 9 mars 2004 précitée, qui prévoyait que la demande d'homologation était directement faite par le service pénitentiaire, et non par le parquet, ce qui n'a pas permis à cette procédure de produire les effets recherchés. Le mécanisme retenu par le projet de loi, similaire à celui prévu en matière de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, donne un rôle central au ministère public, qui pourra notamment mettre à exécution la mesure d'aménagement en cas de défaut de réponse du juge dans un délai de trois semaines.

Enfin, il est prévu que, dans le cadre de la procédure simplifiée concernant les détenus en fin de peine, ceux-ci devront, s'il leur reste quatre mois d'emprisonnement à exécuter, ou si, pour les peines d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à six mois, il leur reste les deux tiers de la peine à exécuter, terminer cette exécution sous le régime de la surveillance électronique. Ce n'est qu'en cas d'impossibilité matérielle, de refus du condamné, d'incompatibilité entre la personnalité du condamné et la nature de la mesure ou de risque de récidive que la surveillance électronique pourra ne pas être mise en œuvre. Dans tous les autres cas, elle deviendra le mode d'exécution de droit commun de la fin des peines d'emprisonnement (article 723-21 du code de procédure pénale).

Bien évidemment, ces procédures simplifiées ne sont pas exclusives de l'application de la procédure de droit commun prévoyant la tenue d'un débat contradictoire, à la demande du condamné ou sur l'initiative du juge de l'application des peines.

Section 3 - des régimes de détention

L'**article 49** modifie les dispositions actuelles relatives à l'encellulement individuel des prévenus.

L'actuel article 716 du code de procédure pénale pose le principe de l'encellulement individuel des prévenus dans les maisons d'arrêt. Cette règle connaît plusieurs tempéraments : le choix des prévenus de partager leur cellule avec un autre détenu, leur personnalité, les contraintes liées à l'organisation du travail ou de l'enseignement et, pendant une période de cinq ans à compter du 12 juin 2003, soit jusqu'au 12 juin 2008, lorsque la distribution intérieure des maisons d'arrêt ou le nombre de détenus présents ne permet pas un tel emprisonnement individuel.

Des efforts considérables ont été développés depuis 2002 grâce au programme de constructions de 13 200 places qui permettra d'atteindre en 2012 une capacité de 63 000 places. En 2008, sept établissements seront mis en service avec 2 800 nouvelles places.

Le principe de l'encellulement individuel ne pourra cependant pas être respecté en 2012. En effet, les nouveaux établissements pénitentiaires comportent de manière systématique des cellules collectives. Il en va de même pour les établissements plus anciens.

De surcroît, le Gouvernement est aujourd'hui convaincu que l'encellulement individuel pour tous ne doit plus être considéré comme l'objectif à atteindre absolument. En effet, il n'est en rien démontré que ce mode d'hébergement soit conforme à la demande réelle même des détenus et à leur intérêt. A l'inverse, il est constaté que beaucoup de détenus ne souhaitent pas être seuls en cellule, notamment dans les maisons d'arrêt où les périodes d'incarcération sont relativement courtes.

Enfin, l'analyse des expériences de nos partenaires européens sur ce point conduit au constat que seule la France dispose d'une obligation légale imposant l'encellulement individuel des prévenus.

Il apparaît, dès lors, nécessaire de prendre en compte cette réalité. Il convient parallèlement de transcrire dans notre droit la règle pénitentiaire européenne 18-6 qui prévoit que l'on ne peut déroger à l'encellulement individuel que dans le cas où les détenus sont reconnus aptes à cohabiter et s'ils sont placés dans une cellule à usage collectif.

En outre afin que les personnes prévenues puissent être seules en cellule quand elles le souhaitent, la loi prévoit l'obligation pour l'administration pénitentiaire de satisfaire une telle demande, exception faite des cas où la personnalité du détenu justifie qu'il ne soit pas laissé seul (notamment en cas de risque suicidaire) ou lorsque les nécessités liées à l'organisation du travail, ou de la formation professionnelle ou scolaire l'imposent.

Toutefois, force est de constater qu'en 2008, l'administration pénitentiaire n'a pas la capacité opérationnelle suffisante pour permettre de respecter les critères légaux. Cette exigence ne sera satisfaite qu'en 2012 à l'achèvement du programme de construction de 13 200 places lancé par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002

Il est donc proposé dans les dispositions finales du projet de loi (article 59), d'introduire la possibilité de déroger, pour une durée de cinq ans, aux dispositions de l'article 716 relatives au placement en cellule individuelle des prévenus au motif tiré de la distribution intérieure des locaux, si la distribution intérieure des maisons d'arrêt ou le nombre de détenus présents ne permet pas leur application.

L'**article 50** modifie les conditions dans lesquelles certains condamnés peuvent être maintenus en maison d'arrêt (article 717 du code de procédure pénale).

Deux raisons majeures commandent une telle modification :

- une meilleure prise en compte des souhaits des détenus : certains condamnés souhaitent être maintenus à proximité de leur résidence afin de favoriser le maintien des liens familiaux, lequel est parfois compromis par l'éloignement vers un établissement pour peines, alors même que la durée d'incarcération restant à subir reste réduite ;

- le développement des aménagements de peines pour les courtes peines d'emprisonnement, outil essentiel dans la prévention de la récidive : la rupture occasionnée par un changement d'établissement est souvent la cause d'un retard dans l'élaboration et la concrétisation des projets de sortie. Par conséquent, mieux vaut favoriser le maintien en maison d'arrêt d'un condamné engagé dans un projet d'aménagement de peine que de compromettre un tel projet favorable à sa réinsertion en l'affectant dans un autre établissement pénitentiaire ;

Par conséquent, il est proposé de modifier l'article 717 du code de procédure pénale qui autorise à titre exceptionnel le maintien en maison d'arrêt des condamnés dont le reliquat de peine est inférieur ou égal à un an, en portant la durée de ce reliquat à deux ans. Près de 2 600 condamnés qui exécutent une peine ou reliquat de peine compris entre un et deux ans seront concernés.

La modification des délais d'octroi des aménagements de peine proposée par le Gouvernement permettra en outre à ces condamnés, dont le reliquat de peine est inférieur à deux ans, de bénéficier d'un aménagement de peine.

La modification de l'article 717 autoriserait aussi expressément le maintien en maison d'arrêt des condamnés ayant un reliquat de peine supérieur à deux ans en attente d'un aménagement de peine réalisable à court terme.

L'**article 51** complète l'actuel article 717-1 du code de procédure pénale qui traite des critères de répartition des condamnés dans les établissements pour peine et de la prise en charge des condamnés sur deux points :

Le premier concerne le parcours d'exécution de peine.

Le Gouvernement propose de donner une base législative au parcours d'exécution de la peine qui est un outil essentiel de préparation à la réinsertion et de lutte contre la récidive. Ce dispositif permet en effet de suivre, avec le détenu, l'évolution de son parcours carcéral et les efforts réalisés pour donner un sens à la peine et, par voie de conséquence, préparer une sortie sans récidive. Le parcours d'exécution de peine permet à chaque détenu de se donner des objectifs au cours de l'exécution de sa peine (suivre une formation, augmenter les efforts d'indemnisation de la victime, se soigner, etc.) et de faire un bilan, à échéance régulière (annuelle) sur le respect, ou non, de ces objectifs. Ce projet qui fera l'objet de réactualisations régulières devra être communiqué au juge de l'application des peines.

Un tel dispositif a été d'ailleurs institué par la loi du n° 2008-174 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental (article 717-1-A du code de procédure pénale) pour les condamnés à une peine de réclusion criminelle d'une durée égale ou supérieure à quinze ans pour l'une des infractions visées à l'article 706-53-13. Le projet de loi se propose de l'étendre à tous les condamnés.

Le second concerne la différenciation des régimes de détention. le Gouvernement souligne en effet la nécessité de diversifier la prise en charge des détenus au regard de la variété de leurs profils et de leurs besoins, et de la faire évoluer en fonction de leur conduite en détention, de leur volonté de se réinsérer socialement, et de leur capacité à évoluer. L'individualisation du régime de détention est de nature à améliorer la prise en charge des détenus en prenant en considération leur bonne conduite et en encourageant leurs efforts de réinsertion (activité en détention, indemnisation de la victime), ce que ne permet pas le dispositif existant.

Ce principe d'individualisation du régime de détention pourra se décliner de plusieurs manières.

Pour les condamnés, cela se traduira dans le choix de l'établissement pour peines d'affectation entre deux catégories : les centres de détention, orientés à titre principal vers la réinsertion et les maisons centrales essentiellement orientées vers la sécurité. Le choix de l'établissement pénitentiaire d'affectation ne dépendra pas uniquement d'un quantum de peine à exécuter car ce critère n'apparaît pas pertinent. Un même *quantum* de peine peut, en effet, avoir été prononcé contre des condamnés aux personnalités et niveaux de dangerosité très différents.

L'individualisation du régime de détention pourra également se décliner au sein des établissements pénitentiaires par la mise en place de régimes différenciés.

A l'heure actuelle, la majorité des établissements pénitentiaires connaît un régime de détention unique. En matière de sécurité, cela conduit à appliquer à tous les détenus le niveau de sécurité le plus haut quand seulement une partie des détenus le justifierait.

Le Gouvernement propose de permettre la différenciation des régimes de détention au sein d'un même établissement en fonction de la dangerosité des condamnés, de leur personnalité et de leurs efforts en matière de réinsertion. L'accès des détenus à l'ensemble des

activités de chaque établissement n'est pas remis en cause mais les conditions dans lesquelles ils y accèdent seront modulables selon leur personnalité.

Cette différenciation des régimes de détention au sein d'un même établissement pénitentiaire contribuera à un meilleur équilibre au sein des détentions, en permettant l'adaptation des règles applicables à la personnalité de chaque détenu. Cela favorisera la mise en place de programmes spécifiques adaptés au profil de chaque détenu. A cet égard, les établissements pénitentiaires s'étant déjà engagés dans cette voie, ont constaté une diminution du nombre d'incidents et de violences.

L'un des outils mis en place pour choisir le régime de détention adapté à chaque détenu est le passage par un quartier d'accueil de toute personne nouvellement écrouée. Au cours de ce passage dans le quartier d'accueil, un bilan prenant en compte les divers paramètres nécessaires au choix du régime de détention (situation familiale et sociale, niveau scolaire, risque suicidaire, etc.) permet de faire le choix le mieux adapté à chaque détenu.

L'ensemble de ces nouvelles dispositions relatives au régime de détention, mettra notre législation en conformité avec la règle pénitentiaire européenne n° 51-4 aux termes de laquelle chaque détenu doit être soumis au niveau de sécurité correspondant à son profil.

L'article 52 modifie les dispositions actuelles relatives à l'encellulement des condamnés, qui s'avèrent être trop rigides.

En effet, l'article 717-2 du code de procédure pénale (CPP) prévoit qu'il ne peut être dérogé au principe de l'encellulement individuel des condamnés qu'en cas de surencombrement, de distribution intérieure des locaux ou des nécessités d'organisation du travail.

Il ne laisse aucune place à l'intérêt du condamné. Or, il faut laisser à un détenu la possibilité de demander à partager sa cellule avec un autre ou, pour l'administration pénitentiaire, d'en décider dans son intérêt, notamment quand il faut prévenir les risques suicidaires. Cette souplesse qui existe déjà pour les prévenus, doit être étendue à l'ensemble des condamnés incarcérés en maison d'arrêt ou en établissement pour peines.

Une telle modification permettra en outre de satisfaire aux règles pénitentiaires européennes (règles n° 18 et suivantes). De nombreux pays européens ont d'ailleurs assoupli la règle de l'encellulement individuel.

L'article 53 vise à donner une base de niveau législatif à l'ensemble du régime disciplinaire des détenus, actuellement régi par décret (articles D. 249 et suivants du code de procédure pénale).

En raison du caractère coercitif des mesures disciplinaires, il est proposé d'élever au niveau législatif les principes fondamentaux du droit disciplinaire : la répartition des fautes selon leur degré de gravité, le nombre maximal de jours de cellule disciplinaire, le placement en cellule disciplinaire ou le confinement en cellule individuelle à titre préventif, le respect du principe contradictoire.

Le Gouvernement propose également de réduire la durée maximale de placement en cellule disciplinaire de quarante-cinq jours à vingt-et-un pour les fautes les plus graves, pouvant être portée à quarante jours pour tout acte de violence physique contre les personnes. Cette modification trouve sa justification dans le souci de garantir le respect et la dignité des personnes détenues et d'harmoniser nos pratiques avec les législations européennes et les règles énoncées par le Conseil de l'Europe, le *quantum* de quarante-cinq jours de cellule disciplinaire actuellement prévu dans notre réglementation étant très au-delà de celui existant dans la plupart des autres législations européennes.

Section 4 - Dispositions diverses et de coordination

Les **articles 54 à 56** procèdent à des coordinations rendues nécessaires notamment par l'assignation à résidence, et à des modifications diverses, notamment pour confier à un juge unique les demandes de relèvement ou de dispense d'inscription d'une condamnation au bulletin n° 2 du casier judiciaire, et pour réglementer les conditions dans lesquelles les agents de la force publique sont autorisés à pénétrer au domicile d'une personne condamnée afin d'assurer l'exécution d'une peine d'emprisonnement ou de réclusion.

L'**article 56** étend également la possibilité de visiter les locaux de garde à vue, centre de rétention, zones d'attente et établissements pénitentiaires aux députés européens élus en France. (article 719)

L'**article 57** insère dans le livre VI du code de procédure pénale relatif aux dispositions applicables dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie toutes les adaptations nécessaires à l'application dans ces collectivités de la présente loi.

Ainsi, l'article 804 de ce code qui fixe la liste des articles législatifs qui ne s'appliquent pas en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna est récrit pour tenir compte des dispositions issues de la présente loi et de l'évolution du service public pénitentiaire dans ces collectivités intervenue depuis sa rédaction en 1996. Ainsi, sont rendus applicables à cette occasion l'article 717 du code de procédure pénale qui prévoit que les condamnés sont incarcérés dans des établissements pour peine.

Dans les îles Wallis et Futuna, ne sont pas applicables les articles 723-14 à 723-16 qui traitent de 723-20 à 723-24 et 723-27 relatifs aux aménagements de peine.

Les adaptations nécessaires à l'application de la présente loi sont précisées par les articles 844-1 et 844-2, 868-2, 926-1 nouvellement créés dans le code de procédure pénale.

En Nouvelle-Calédonie, en ce qui concerne les mineurs, les fonctions dévolues au service pénitentiaire d'insertion et de probation et son directeur en matière d'aménagements de peine sont assurées par le directeur du service chargé de la protection judiciaire de l'enfance (articles 844-1, 868-2).

Dans les îles Wallis et Futuna, compte tenu de l'inexistence d'un service pénitentiaire d'insertion et de probation, il est prévu que les fonctions dévolues à ce service par l'article 474 de ce code pour la mise à exécution des peines d'emprisonnement assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve ou d'un sursis avec obligation d'accomplir un travail d'intérêt général ou pour la mise à exécution d'une peine de travail d'intérêt général, soient exercées par le président du tribunal de première instance (article 844-2).

Pour permettre l'application à Saint-Pierre-et-Miquelon des nouvelles dispositions relatives aux aménagements de peine, il est prévu, compte tenu de l'inexistence d'un service pénitentiaire d'insertion et de probation dans cette collectivité, que les fonctions dévolues au service pénitentiaire d'insertion et de probation, seront exercées par le président du tribunal de première instance, s'agissant de celles prévues par l'article 474 (article 926-1) ou par le chef d'établissement, s'agissant de celles prévues par les articles 723-15, 723-20, 723-24 et 723-27 (articles 934-1 et 934-2).

En ce qui concerne Mayotte, le projet de loi opère un toilettage à l'article 877 du code de procédure pénale qui fixe la liste des articles de ce code qui ne sont pas applicables dans cette collectivité. Est ainsi étendu l'article 717 de ce code qui prévoit l'incarcération des condamnés dans des établissements pour peine.

TITRE III – DISPOSITIONS FINALES

L'**article 58** traite notamment de l'application outre-mer des dispositions de cette loi, qui ne sont pas codifiées dans le code de procédure pénale.

En Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna ne sont pas rendues applicables les dispositions des deuxième à quatrième alinéas de l'article 9 relatifs aux garanties offertes aux réservistes de l'administration pénitentiaire en matière de droit du travail et de protection sociale ni celles du second alinéa de l'article 14 étendant aux personnes détenues le bénéfice des dispositions relatives à l'insertion par l'activité économique prévues par les articles L. 5132-1 et suivants du code du travail, ces matières ne relevant pas de la compétence de l'Etat. L'article 2 relatif au service public pénitentiaire et définissant les fonctions qui doivent être exercées par les personnels pénitentiaires n'est pas rendu applicable à Wallis-et-Futuna, le service pénitentiaire de cette collectivité étant assuré par des agents de cette collectivité et la gendarmerie.

Cet article prévoit également que la Nouvelle-Calédonie, à l'instar des collectivités territoriales, apportera son concours à l'administration pénitentiaire.

En Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna, les sommes abandonnées par les détenus à leur libération dans les établissements pénitentiaires sont remises au Trésor public et non, comme le prévoit l'article 23 du projet de loi, à la Caisse des dépôts et consignations puisque cette instance n'existe pas dans ces collectivités.

Enfin, l'article 58 rend expressément applicables à Mayotte les deuxième à quatrième alinéas de l'article 9 relatifs aux garanties offertes aux réservistes de l'administration pénitentiaire en matière de droit du travail et de protection sociale, cette matière n'étant pas applicable de plein droit à Mayotte.

Dans l'article 59 Il est proposé de déroger, pour une durée de cinq ans à compter de la publication de la loi, aux dispositions de l'article 716, tel qu'il résulte du présent projet de loi si la distribution intérieure des maisons d'arrêt ou le nombre de détenus présents ne permet pas leur application, dans la mesure où, en 2008, en dépit du programme de construction de 13 200 places lancé par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, qui permettra d'atteindre en 2012 une capacité de 63 000 places, le parc pénitentiaire n'aura pas la capacité opérationnelle suffisante pour permettre de respecter les critères légaux de répartition des détenus.