

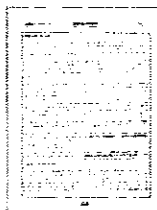
Le rapport sénatorial sur l'application de la loi pénitentiaire constate une mise en application insatisfaisante d'une loi ambitieuse

Le rapport sénatorial sur l'application de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a été présenté hier par Mme Nicole BORVO COHEN-SEAT (CRC, Paris), présidente du groupe CRC, et Jean-René LECERF (UMP, Nord) au nom de la commission des Lois, que préside l'ancien ministre Jean-Pierre SUEUR (PS, Loiret), et de la commission pour le contrôle de l'application des lois, présidée par le sénateur (PS) de Paris David ASSOULINE (cf. "BQ" du 15 mars).

Ce rapport, intitulé "Loi pénitentiaire : de la loi à la réalité carcérale", évoque une mise en application insatisfaisante d'une loi ambitieuse, qui entendait marquer un renouveau neuf ans après que les commissions d'enquête du Sénat ("Prisons : une humiliation pour la République") et de l'Assemblée nationale ("La France face à ses prisons") eurent dressé un état des lieux très critiques des prisons. Plusieurs "ordres de difficultés" expliquent cette situation. En premier lieu, le retard avec lequel ont été pris les décrets d'application, dont deux manquent toujours. Puis, l'insuffisance des moyens : l'étude d'impact du gouvernement estimait nécessaire à l'application de loi la création de 1000 emplois supplémentaires de conseillers d'insertion et de probation, or aujourd'hui moins d'un tiers de ces postes a été ouvert. L'augmentation récente du nombre de détenus (66 915 personnes écrouées au 1^{er} juin 2012, contre 61 656 au 1^{er} juin 2010) a également contrarié les orientations de la loi. Tout comme la politique pénale tendant à l'exécution de toutes les peines, y compris les plus courtes (au lieu d'aménagements) ou à la création de places de prison supplémentaires.

Au-delà de ces difficultés, Mme BORVO COHEN-SEAT a relevé la réticence très forte qui persiste en France à investir, financièrement mais pas seulement, dans les prisons. A cet égard, elle a souligné, avec M. LECERF, le rôle très positif du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, M. Jean-Marie DELARUE.

Si les sénateurs se félicitent de la disparition des fouilles corporelles internes, du développement des visites et des parloirs familiaux, de la réussite des unités de vie familiales, de la prise de conscience des employeurs sur le travail en prison, des facilités administratives permises par la domiciliation des personnes sur leur lieu de détention, ou encore de la hausse en nombre des aménagements de peines, ils regrettent que la loi de 2009 ne soit pas pleinement appliquée et font des propositions en ce sens. Celles-ci s'articulent autour de quatre axes.



Application de la loi

Les sénateurs souhaitent l'adoption des deux décrets d'application encore attendus : l'un sur la mise en place d'une évaluation indépendante des taux de récidive par établissement pour peine, qui permettrait de connaître les effets des conditions de détention sur l'insertion et la récidive et ainsi de déterminer les bonnes pratiques ; l'autre sur l'instauration de règlements intérieurs types par catégorie d'établissement pénitentiaire.

Ils demandent le respect effectif des dispositions législatives sur la rémunération au taux horaire du travail en détention, le droit à l'image des personnes détenues, la possibilité de remettre les documents personnels au greffe de l'établissement, les fouilles qui sont encore trop souvent systématiques, la présence de l'assesseur extérieur en commission de discipline. Dans le détail, les rapporteurs estiment que les difficultés soulevées par la mise en œuvre de la loi peuvent être levées :

→ S'agissant du taux de rémunération horaire, par la mise en place d'un revenu minimum carcéral destiné aux personnes détenues les plus vulnérables. Pour elles, en effet, les employeurs seraient réticents à passer d'un salaire à la pièce à un salaire horaire, qui leur serait désavantageux. De l'ordre de 40 euros mensuels, le revenu minimum carcéral représenterait un coût annuel approchant 7 millions d'euros.

→ S'agissant des fouilles, par l'installation de portiques à ondes millimétriques – un seul établissement est aujourd'hui équipé – et surtout par la mobilisation des moyens nécessaires pour lutter contre les projections d'objets illicites à l'intérieur des établissements pénitentiaires. Ceci passe par le renforcement du glacis autour de l'établissement ou encore par la présence de policiers ou gendarmes, selon les zones, autour des établissements au moment des promenades.

→ S'agissant du placement en quartier disciplinaire ou en confinement, par la reconnaissance d'une présomption d'urgence ouvrant le droit à un recours en référé. Il s'agit là de la reprise d'un amendement fait par le sénateur (PS) de Gironde Alain ANZIANI.

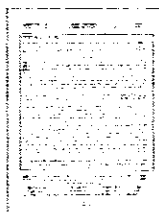
Mme BORVO COHEN-SEAT et M. LECERF se prononcent aussi pour l'installation de bureau de vote dans les établissements pénitentiaires, accompagnée d'une amélioration de l'information pour les inscriptions sur les listes électorales.

Extension de certaines garanties

Les co-rapporteurs plaident pour le renforcement de certaines garanties prévues par la loi pénitentiaire en déterminant le cadre d'une expression collective des personnes détenues, et en conférant une voix délibérative aux assesseurs dans le cadre de la procédure disciplinaire.

L'emploi et la formation

Ils considèrent que le droit de préférence dans le cadre des marchés publics doit être étendu aux entreprises concessionnaires des établissements pénitentiaires, sous la forme d'une modification par voie réglementaire du Code des marchés publics. Ils suggèrent l'adoption de mesures nécessaires à l'implantation au sein des établissements pénitentiaires des structures d'insertion par l'activité économique, ainsi que le développement du travail en milieu pénitentiaire sous une forme diversifiée. Par ailleurs, ils estiment que le cadre d'intervention des régions pour la formation professionnelle des personnes détenues doit être étendu aux établissements pénitentiaires en gestion privée.



Les aménagements de peine

Mme BORVO COHEN-SEAT et M. LECERF proposent de compléter le Code de procédure pénale :

- En précisant que la libération conditionnelle peut s'appliquer à toutes les personnes âgées de plus de 70 ans y compris celles qui relèvent d'une période de sûreté ;
- En prévoyant un dispositif de suspension de détention provisoire pour motif médical grave.

Ils demandent à ce que le placement sous surveillance électronique soit assorti d'un suivi socio-éducatif, tout en appelant à développer et diversifier les aménagements de peine sous la forme de la semi-liberté, du placement à l'extérieur, de la libération conditionnelle, des travaux d'intérêt général.

Sur ce point, les sénateurs soulignent l'importance qu'il y aurait à cesser de consacrer l'intégralité du budget à la création de prison, et des postes de surveillants nécessaires à leur fonctionnement, pour privilégier les différents aménagements de peine. Ils font valoir à cet égard qu'une place de prison a un coût moyen compris entre 130 000 et 150 000 euros, soit le coût de deux aménagements de peine.

Ils soulignent qu'en portant la priorité non sur l'extension du parc pénitentiaire mais sur le développement des aménagements de peine, cela permettrait de dégager des marges de manœuvre :

- En réalisant l'objectif de recrutement initial du nombre de conseillers d'insertion et de probation prévu par l'étude d'impact accompagnant la loi pénitentiaire.
- En rénovant et en augmentant le nombre des cellules individuelles afin de répondre aux objectifs de la loi pénitentiaire sans accroître les capacités de détention globales.

Les rapporteurs ont également plaidé pour éviter l'exécution des courtes peines pour les plus jeunes, qui ne permettent pas de mettre en place un suivi, des soins, ou une formation, et défendu pour eux les peines de probation, plus efficaces pour faciliter la prise de conscience et éviter la récidive. Ils ont encore rappelé la nécessité d'une grande loi sur la santé mentale en prison, alors que 10 % des personnes incarcérées sont incapables de comprendre le sens de leur peine. La proposition de loi déjà adoptée par le Sénat le 25 janvier 2011 pourrait servir de point de départ à la réforme attendue dans ce domaine. Enfin, ils font savoir que la politique pénitentiaire devrait s'attacher à développer deux axes d'action : mieux intégrer les services d'action sociale dans les prisons et favoriser les liens familiaux. Dans ce sens, ils suggèrent également que les frais de transport supportés par les familles soient remboursés sur une base forfaitaire et sous condition de ressources.

Une politique ambitieuse en matière pénitentiaire ne doit pas reposer seulement sur les services du ministère de la Justice mais appelle le concours et la mobilisation des autres services publics ainsi que des acteurs de la société civile, font-ils remarquer en conclusion.