



Le Conseil d'administration de la FARAPEJ – 13 décembre 2008 recommande vivement la lecture de :

Synthèse des recommandations de la Commission Nationale Consultative Des Droits De l'Homme.

A. Recommandations générales

1. Le service public pénitentiaire (chapitre I et II du projet de loi)

1.1. Les missions du service public pénitentiaire (chapitre I du projet de loi)

Recommandation n°1 : Le service public pénitentiaire doit concilier sa mission première d'exécution des décisions et sentences pénales dans l'intérêt de la sécurité publique avec la mission essentielle d'insertion et de réinsertion du service public pénitentiaire, à laquelle les autres services de l'Etat sont tenus de participer.

Recommandation n°2 : Les fonctions d'insertion et de réinsertion sont assurées sous le contrôle des agents de droit public.

1.2. Les personnels pénitentiaires (chapitre II du projet de loi)

Recommandation n°3 : Il faut une revalorisation des rôles et fonctions confiés aux personnels de l'administration pénitentiaire. Le principe d'une prise en charge de la population détenue sous la responsabilité d'une équipe pluridisciplinaire doit être placé au cœur de la politique de formation initiale et continue des personnels.

Recommandation n°4 : L'amélioration des conditions de travail et des droits des personnels des prisons est un élément essentiel de la politique pénitentiaire qui impose de leur reconnaître un droit d'expression et de manifestation. Les garanties disciplinaires de la fonction publique s'appliquent sans restrictions aux agents de l'administration pénitentiaire, notamment en ce qui concerne les droits de la défense.

Recommandation n°5 : Il n'est pas opportun d'appliquer aux intervenants en milieu carcéral, qui relèvent de règles différentes, le code de déontologie appelé à encadrer l'activité professionnelle des personnels pénitentiaires. La prestation de serment des personnels pénitentiaires doit s'accompagner d'une amélioration des conditions de détention et du règlement de la question de la surpopulation carcérale.

2. L'encadrement législatif de l'organisation et du régime intérieur des établissements pénitentiaires (absent du projet de loi)

Recommandation n°6 : Il faut abroger l'article 728 du Code de procédure pénale. La loi prévoit, dans le cadre des dispositions utiles à l'organisation et au régime intérieur des établissements pénitentiaires, tous les éléments déterminants du respect des garanties fondamentales des droits des détenus.

B. Recommandations sur le respect des droits fondamentaux de la personne détenue

Recommandation n°7 : Il faut rétablir la mention selon laquelle « l'administration pénitentiaire garantit à tout détenu le respect des droits fondamentaux inhérents à la personne » et supprimer la disposition indiquant que « les restrictions [aux droits] tiennent compte de l'âge, de la personnalité et de la dangerosité des détenus ».

1. Le respect de la dignité et de l'intégrité physique et psychique

1.1. Les mesures de sécurité

1.1.1. Les fouilles corporelles (article 24)

Recommandation n°8 : Interdiction de la fouille intégrale de la personne détenue tout en atteignant le même niveau de sécurité en recourant à des moyens de détection modernes garantissant le respect de la dignité de la personne et de son intégrité physique et psychique.

1.1.2. L'isolement administratif

Recommandation n°9 : Encadrer le recours à l'isolement administratif, en limiter la durée, organiser le suivi de la mesure et s'assurer du respect effectif des droits des personnes détenues qui en font l'objet. Les personnes placées à l'isolement bénéficient d'activités professionnelles, culturelles, éducatives et sportives.

1.1.3. Les affectations, orientations et transferts

Recommandation n°10 : Les décisions d'affectation des personnes détenues soient prioritairement édictées en considération des exigences de stabilité de leur situation familiale - spécialement s'ils ont des enfants - et au regard d'autres éléments de resocialisation comme la formation, l'emploi ou le contenu d'un plan d'exécution de la peine. Par ailleurs, la loi pénitentiaire doit prévoir que les décisions relatives à l'affectation et à ses changements relèvent de l'autorité judiciaire, ou soient prises sur son avis conforme, en raison de leurs conséquences en matière d'application des peines, n'intervenant qu'après un débat contradictoire et être nécessairement motivées. Enfin, la loi doit proscrire les transferts en cascade, en rappelant le caractère tout à fait exceptionnel du transfèrement imposé.

1.2. L'accès aux soins (section 5 chapitre III)

Recommandation n°11 : L'administration pénitentiaire s'organise de sorte à garantir le plein respect des prescriptions du Code de la santé publique et à assurer l'effectivité de l'accès aux soins des détenus.

1.2.1. La poursuite des soins prescrits avant incarcération (absent du projet de loi)

Recommandation n°12 : Stricte application du principe de continuité des soins qui suppose que les traitements médicaux commencés à l'extérieur puissent être poursuivis sans délai en détention.

1.2.2. Les situations de handicap et de dépendance (absent du projet de loi)

Recommandation n°13 : Les personnes détenues en situation de handicap et/ou de dépendance bénéficient de mesures alternatives à l'incarcération et, le cas échéant, d'aménagements de la peine.

1.2.3. La psychiatrie en milieu pénitentiaire (absent du projet de loi)

Recommandation n°14 : Une procédure d'aménagement de peine adaptée est organisée à l'égard de la population carcérale devant avoir accès à des soins psychiatriques.

1.2.4. Le secret médical (absent du projet de loi)

Recommandation n°15 : Il ne saurait être dérogé au principe du secret médical.

1.2.5. Les extractions médicales (absent du projet de loi)

Recommandation n°16 : Le principe de dignité est pleinement respecté lors des soins administrés aux personnes détenues pendant les extractions médicales. La loi prévoit des dispositions spécifiques à l'égard des prévenus et condamnés ne remplissant pas les conditions d'accès aux permissions de sortir.

1.3. La protection effective de l'intégrité physique

1.3.1. La protection contre les violences en détention

Recommandation n°17 : La loi introduit expressément le principe de protection de l'intégrité physique, ainsi que le critère de proportionnalité lors de l'usage de la force, en dernier recours, par les personnels pénitentiaires.

1.3.2. L'encellulement individuel (articles 49 et 59)

Recommandation n°18 : Droit à toute personne détenue de disposer d'une cellule individuelle. Seule la demande ou l'autorisation expresse du détenu permette à l'administration pénitentiaire de déroger à ce principe dont l'application stricte, sans report possible, est l'unique façon d'empêcher l'incarcération dans des conditions constitutives d'un traitement inhumain ou dégradant.

2. Le droit au respect de la vie privée et familiale (section 3 chapitre III)

2.1. La protection de la vie privée

2.1.1. Les fouilles des cellules (article 24)

Recommandation n°19 : Il faut définir strictement le régime juridique des fouilles de cellules, en le calquant autant que faire se peut sur celui des perquisitions, compte tenu de l'atteinte à la vie privée et à la propriété qu'elles engendrent. Une telle fouille n'intervient que sur décision motivée du chef d'établissement, et le détenu est présent lors de sa mise en oeuvre. Les

fouilles générales ne doivent être mises en oeuvre que sur décision de l'autorité judiciaire en cas de présomption sérieuse de crimes ou de délits. Il apparaît également nécessaire qu'elles ne soient pratiquées qu'en présence d'une autorité de contrôle indépendante disposant de moyens suffisants pour veiller au bon déroulement des opérations.

2.1.2. La correspondance (article 17)

Recommandation n°20 : Le contrôle doit être limité à une vérification externe des lettres. Toutefois, si cela s'avérait nécessaire, le projet de loi pourrait prévoir que le courrier puisse être ouvert en présence du détenu.

2.1.3. Le téléphone (article 16)

Recommandation n°21 : L'accès au téléphone est autorisé à l'ensemble des personnes détenues. Il n'y a pas de report d'application de la généralisation de ce droit et demande le législateur doit veiller à ce que toute restriction à son exercice soit définie en des termes clairs et précis. Concernant les personnes condamnées, il doit y avoir assouplissement des limitations actuelles quant au nombre et à la fréquence des appels pouvant être émis vers l'extérieur, et il doit être permis aux détenus de recevoir des appels de l'extérieur, limités le cas échéant à un nombre restreint de correspondants et suivant des rendez-vous fixés par avance.

2.2. Le maintien des liens familiaux (article 15)

Recommandation n°22 : Les critères de suspension et de retrait des permis de visite sont précisés dans la loi, de même que les droits et délais de recours ouverts aux personnes concernées par un refus de délivrance, une suspension ou un retrait de permis de visite. Les recours contre les décisions de suspension et de retrait doivent être exercés dans le cadre d'une procédure d'urgence, ou sont dotés d'un caractère suspensif.

Recommandation n°23 :

- Les décisions d'affectation des condamnés doivent prioritairement être édictées en considération des exigences de stabilité de leur situation familiale - spécialement s'ils ont des enfants - et au regard d'autres éléments de resocialisation comme la formation, l'emploi ou le contenu d'un plan d'exécution de la peine.
- Les prévenus dont la procédure d'instruction est terminée et qui attendent leur comparution devant la juridiction de jugement doivent pouvoir bénéficier d'un rapprochement familial dans cet intervalle.
- Le système de parloirs en vigueur dans les établissements pour peine - permettant des rencontres de plusieurs heures voire de deux demi-journées successives en semaine comme en week-end - doit être étendu à toutes les prisons.
- Les conditions matérielles d'accueil des familles et des enfants doivent être adaptées et dignes, les visites doivent pouvoir se dérouler à l'abri des regards extérieurs, et les unités de vie familiale doivent être généralisées.
- Une obligation d'information des proches en cas de circonstances importantes doit être prévue dans la loi.
- Les modalités d'application de l'article 513-3 du Code civil relatif au pacte civil de solidarité doivent être modifiées afin de permettre au greffier du tribunal de grande instance de se déplacer dans l'établissement pénitentiaire, sur réquisitions du procureur de la République, afin d'enregistrer la déclaration conjointe des cocontractants. 11

3. L'insertion sociale et professionnelle

3.1. Le respect du droit à l'enseignement et à la formation (absent du projet de loi)

Recommandation n°24 : Les droits à l'éducation et à la formation professionnelle et continue, tels que prévus dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne s'appliquent à toutes les personnes en détention. Les bourses d'enseignement sont accessibles à la personne détenue au même titre qu'à tout autre demandeur.

3.2. Droit au travail et droit du travail (article 14)

Recommandation n°25 : Le droit du travail s'applique en prison en conséquence l'application du Code du travail n'est plus limitée au seul respect des conditions d'hygiène et de sécurité mais concerne à tout le moins les éléments essentiels de la relation individuelle de travail et le droit à la formation continue. De plus, toute personne détenue doit pouvoir bénéficier d'une offre de travail suffisante en quantité, pour garantir un minimum de ressources, et, en qualité, pour inscrire le travail dans une démarche qualifiante et pédagogique préparant à la réinsertion.

3.3. Le droit à un niveau de vie suffisant (article 13)

Recommandation n°26 : Les personnes détenues bénéficient du RMI. Cette allocation est versée conformément au droit commun dans le cadre de la définition d'un contrat d'insertion, son montant pouvant être réduit à l'image de ce que prévoit la législation en cas d'admission d'un allocataire dans un établissement de santé. Les droits acquis au titre de l'assurance chômage sont maintenus au cours de la détention.

4. Le droit de vote (article 12)

Recommandation n°27 : L'effectivité et l'accessibilité du droit de vote aux personnes détenues, qui constitue une étape importante de la resocialisation sont garanties. Compte tenu des difficultés observées pour la mise en oeuvre du vote par procuration en détention, l'installation de bureaux de vote au sein des établissements pénitentiaires, ou l'alignement du régime de vote des personnes détenues sur celui des français installés à l'étranger sont nécessaires. La possibilité de domiciliation est étendue aux détenus étrangers afin de faciliter leurs démarches administratives pour l'obtention ou le renouvellement d'un titre de séjour.

5. Les droits collectifs

5.1. La liberté d'expression (absent du projet de loi)

Recommandation n°28 : La liberté d'expression des personnes détenues s'exerce dans les conditions du droit commun. Le principe de la libre communication des idées et des informations ne doit pas souffrir d'exceptions en milieu carcéral, autres que celles prévues par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

5.2. La liberté d'association (absent du projet de loi)

Recommandation n°29 : La liberté d'association pour les personnes détenues s'applique en prison.

6. La procédure disciplinaire (article 53)

Recommandation n°30 :

- la loi détermine précisément les actions passibles de sanction dans des termes clairs ;
- elle substitue le confinement en cellule à la sanction de placement en quartier disciplinaire ;
- elle garantit l'indépendance et l'impartialité de la procédure disciplinaire ;
- elle énonce clairement que les sanctions disciplinaires infligées à un détenu ne peuvent pas influencer sur l'octroi de réductions et aménagements de peine.

7. Les régimes de détention

7.1. Le maintien des condamnés en maison d'arrêt (article 50)

Recommandation n°31 : La loi affirme le caractère exceptionnel du maintien de personnes condamnées en maison d'arrêt et garantit le principe de leur affectation en établissement pour peine.

7.2. La différenciation des régimes (article 51)

Recommandation n°32 : Il faut garder le maintien des critères actuels de répartition des condamnés figurant dans l'article 717-1 du Code de procédure pénale et la suppression du critère de dangerosité prévu par l'article 51 du projet de loi.

8. Les mineurs (articles 25 à 27 et article 53)

Recommandation n°33 :

1. La loi reconnaît la spécificité de traitement des mineurs détenus et consacre le principe fondamental suivant lequel la détention d'un mineur ne doit être qu'une mesure de dernier recours.
2. Les dispositions prévues pour les majeurs sont examinées en tenant compte des spécificités des détenus mineurs et font l'objet d'adaptations nécessaires.
3. La loi s'inspire des principes énoncés dans les Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté et autres instruments internationaux en matière d'incarcération des mineurs.
4. La CNCDH rappelle ses travaux antérieurs sur les droits des mineurs détenus (CNCDH, Etude sur les mineurs en milieu carcéral, 16 décembre 2004).

Recommandation n°34 : L'ensemble des personnels pénitentiaires est sensibilisé à la spécificité de la situation administrative des mineurs étrangers. L'administration pénitentiaire doit prendre toute disposition nécessaire dans le but de les informer de leurs droits dans une langue compréhensible par eux et de leur permettre l'exercice effectif de leurs droits en matière de séjour.

9. La garantie des droits

9.1. La généralisation du droit au recours juridictionnel (absent du projet de loi)

Recommandation n°35 : La loi prévoit la possibilité pour tout détenu de bénéficier d'un droit de recours effectif contre toutes les décisions administratives individuelles affectant sa situation ou son régime de détention ; ce recours doit être audiencé dans un délai raisonnable.

9.2. La mise en oeuvre d'un contrôle extérieur indépendant (article 28)

Recommandation n°36 : La loi intègre les dispositions utiles de l'action du Contrôleur général des lieux privatifs de liberté et précise les obligations en découlant pour l'administration pénitentiaire.

Recommandation n°37 : La composition des conseils d'évaluation (ancienne commission de surveillance), d'une part, et des commissions de suivi des politiques pénitentiaires, d'autre part, intègrent la société civile.

9.3. L'accès au droit et le droit à l'information

Recommandation n°38 : Toute personne détenue a droit à bénéficier de consultations et d'assistance juridiques en vue notamment de l'informer de ses droits et de l'aider à les faire valoir. Il faut renforcer les structures d'accès au droit dans les établissements pénitentiaires existants et futurs.

Recommandation n°39 : Dans le cadre des formations dispensées au personnel pénitentiaire une attention particulière est portée sur les problématiques liées aux détenus étrangers. Par ailleurs, outre la généralisation du livret d'accueil dans une langue que les détenus étrangers peuvent comprendre, toutes dispositions nécessaires sont prises pour les informer de leurs droits et leur assurer ainsi un accès effectif aux soins, au travail et aux activités culturelles, sportives et de loisirs.

C. Recommandations sur les alternatives à la détention et les aménagements de peine

1. Les alternatives à la détention (articles 32 à 37)

1.1. L'emprisonnement, sanction de dernier recours (article 32)

Recommandation n°40 : Le projet de loi pénitentiaire précise explicitement que la procédure d'aménagement ab initio telle que décrite aux articles 32 et 33 s'applique aux procédures de comparution immédiate.

Recommandation n°41 : Le manque de lisibilité et de cohérence des politiques pénales représente un frein majeur à leur bonne application en particulier s'agissant du recours aux mesures alternatives à la détention. En ce sens, les dispositions contraires au nouvel article 132-24 du Code pénal sont révisées ou supprimées. Ainsi en va-t-il notamment de l'article 132-19-1 du Code pénal instaurant des peines planchers d'un à quatre ans de prison pour des délits commis en état de récidive. Recommandation n°42 : Les mesures alternatives ne sont pas dénommées dans les textes officiels comme « mesures de contrôle », mais comme « mesures de suivi » en milieu ouvert. Le contenu du suivi socio-éducatif de ces mesures est développé et précisé dans la loi et ses décrets d'application. Il doit notamment être fait mention du caractère obligatoire d'un accompagnement socio-éducatif régulier dans le cadre de tout placement sous surveillance électronique (PSE).

1.2. Les aménagements de peine ab initio (article 33)

Recommandation n°43 : Est inscrit dans la loi ou le règlement que l'absence de logement fixe ou de travail ne peut constituer des critères d'exclusion des aménagements de peine.

Recommandation n°44 : En raison du fort risque d'inapplicabilité d'une surveillance électronique avec bracelet fixe ou mobile pour des durées supérieures à six mois, la loi pénitentiaire limite le PSE dans le cadre d'un aménagement ab initio à une durée de six mois. Le PSE devrait alors pouvoir être suivi d'un autre aménagement de peine de type placement extérieur ou probation (régime du sursis avec mise à l'épreuve). Le juge de l'application des peines pourrait prononcer immédiatement après le jugement un PSE de six mois et une mise à l'épreuve ou un placement extérieur jusqu'à 18 mois, les deux mesures impliquant un accompagnement et un contrôle par le SPIP.

1.3. Le travail d'intérêt général (article 34)

Recommandation n°45 : Il faudrait créer un travail d'intérêt général (TIG) probatoire dans la loi pénitentiaire, afin de faciliter le prononcé du TIG parmi d'autres obligations telles que l'indemnisation de la victime, le suivi d'un stage obligatoire et/ou le fait de répondre aux convocations du travailleur social, dans le cadre d'un délai d'épreuve pouvant être porté jusqu'à cinq ans. L'exécution du travail pourrait ainsi ne constituer qu'un élément d'une peine plus globale intervenant sur différentes problématiques criminelles du condamné.

1.4. L'assignation à résidence avec surveillance électronique (article 37)

Recommandation n°46 : Il faut remédier à la confusion créée par le projet de loi pénitentiaire entre le contrôle judiciaire avec assignation à résidence et PSE et la mesure d'assignation à résidence avec surveillance électronique.

Recommandation n°47 : Le projet de loi pénitentiaire doit s'accompagner de solutions en termes de moyens d'hébergement social et de placement en milieu ouvert dans le cadre des mesures alternatives à la détention provisoire.

Recommandation n°48 : La loi ou le décret décrivent de quelle manière parvenir à rendre le principe d'une détention provisoire exceptionnelle applicable. Notamment, il faut définir plus précisément le contenu de la mesure de contrôle judiciaire et les obligations des structures chargées de sa mise en oeuvre (nature et fréquence du contrôle à effectuer, type d'accompagnement, qualification des contrôleurs judiciaires, obligation d'une permanence de travailleurs sociaux jusqu'à la fin des audiences...).

Recommandation n°49 : Il faut saisir l'occasion de la loi pénitentiaire pour remplacer les critères actuels de placement et prolongation de la détention provisoire par des critères objectifs. A cet effet, une liste d'infractions qui pourraient seules donner lieu à une détention provisoire est établie, en combinaison avec des seuils de peines encourus rehaussés.

Recommandation n°50 : Afin de garantir le droit à être jugé dans un délai raisonnable, les durées maximales de détention provisoire sont ramenées à un an en matière correctionnelle et deux en matière criminelle, quelle que soit la nature des faits poursuivis.

2. Les aménagements de peine (articles 38 à 48)

2.1. L'aménagement comme mode privilégié d'exécution de la peine (article 38)

Recommandation n°51 : Il y a un risque d'un important décalage entre les principes édictés par la loi pénitentiaire concernant les alternatives à la détention et les aménagements des peines et les moyens de leur application sur le terrain. Alors que les services pénitentiaires d'insertion et de probation et les juges de l'application des peines rencontrent déjà toutes les difficultés pour mettre en oeuvre les dispositions existantes, l'extension souhaitée des mesures alternatives nécessite impérativement une prise en compte de la situation de ces professionnels et un accroissement de leurs moyens.

2.2. L'exécution immédiate des peines alternatives (article 39)

Recommandation n°52 : Les moyens nécessaires à l'exécution rapide de mesures de travail d'intérêt général sont prévus dans le décret d'application de la loi pénitentiaire. Il apparaît notamment nécessaire d'organiser la création de postes permanents au sein des collectivités territoriales et services de l'Etat. Une formation et un accompagnement des structures d'accueil et des personnes encadrant les personnes condamnées à une peine de travail d'intérêt général devraient également être développés.

2.3. La collégialité en cas d'affaires complexes (article 40)

Recommandation n°53 : Il existe une possibilité de faire précéder une libération conditionnelle d'un placement sous surveillance électronique mobile (PSEM) au lieu de la seule possibilité d'une semi-liberté à la suite d'une condamnation avec période de sûreté supérieure à quinze ans. En revanche, la durée de PSEM doit être limitée à six mois et un système alternatif doit être prévu dans la loi au-delà de cette période.

2.4. La possibilité pour les services pénitentiaires d'adapter les horaires imposés dans le cadre d'un aménagement de peine (article 41)

Recommandation n°54 : Il faut un programme de développement de la mesure de placement extérieur incluant l'augmentation du nombre de places d'accueil. Le législateur doit définir précisément le contenu de cette mesure en ce qui concerne son déroulement, la typologie des différents accompagnements, son financement et son évaluation.

2.5. La libération conditionnelle (article 47)

Recommandation n°55 : S'agissant d'ouvrir la possibilité d'une libération conditionnelle pour les condamnés âgés de plus de 75 ans à tout moment de l'exécution de la peine, il faut supprimer la mention « sauf si cette libération est susceptible de causer un trouble grave à l'ordre public » au dernier alinéa de l'article 729 du Code de procédure pénale tel que rédigé dans le projet de loi pénitentiaire. 16

2.6. Les moyennes et longues peines

Recommandation n°56 :

- 1 - Un volet sur l'aménagement des moyennes et longues peines doit être ajouté au projet de loi pénitentiaire.
- 2 - Le principe d'un aménagement progressif des moyennes et longues peines de prison doit être inscrit dans la loi, impliquant une partie de l'exécution des peines en milieu fermé, l'autre en milieu ouvert. Le projet d'aménagement de peine devrait être entamé avec les travailleurs sociaux dès le début de l'exécution de la peine. Dans ce cadre, le condamné devrait passer par différentes phases, plus ou moins longues selon la durée de sa peine : une première phase d'élaboration d'un projet comportant des permissions de sortir, une seconde phase en semi-liberté ou placement extérieur et une troisième phase en libération conditionnelle.
- 3 - Il faut une mise en place d'un système de libération conditionnelle s'inspirant de celui de la Suède ou du Canada. Le ministère de la Justice devrait examiner les modalités pratiques d'une telle réforme adaptée à la France.