

Projet de loi de programmation relatif à l'exécution des peines

Assemblée nationale – lundi 20 février 2012

Monsieur le président,

Monsieur le président de la Commission des lois (Jean-Luc Warsmann),

Monsieur le rapporteur (Jean-Paul GARRAUD),

Mesdames et Messieurs les députés,

Le projet de loi de programmation relatif à l'exécution des peines revient devant votre assemblée, après l'échec de la commission mixte paritaire, les positions de l'Assemblée nationale et du Sénat s'étant révélées trop antagonistes pour permettre un accord.

En effet, le projet de loi, tel qu'adopté par votre assemblée, fixait des objectifs ambitieux et nécessaires en matière d'exécution des peines : garantir la célérité et l'effectivité de l'exécution des peines, renforcer nos capacités de prévention de la récidive, améliorer la prise en charge des mineurs délinquants. Le texte donnait au Gouvernement les moyens de mettre en œuvre ces objectifs.

Le Sénat, pour sa part, a élaboré un texte radicalement différent, tant dans la philosophie qui l'inspire que dans ses principales orientations. C'est pourquoi je me félicite que votre commission des lois ait rétabli le texte adopté en première lecture par votre assemblée et j'en remercie votre rapporteur, Jean-Paul Garraud, qui a poursuivi le travail remarquable engagé en première lecture.

I. Deux conceptions s'opposent : celle, réaliste et pragmatique, qui consiste à permettre une exécution rapide et effective des peines ; et le choix opéré par le Sénat, qui présente à mon sens des risques incontestables.

Depuis le début du quinquennat, le Gouvernement et sa majorité ont mis en place une politique pénitentiaire et d'exécution des peines cohérentes. La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a fixé les grands principes que ce projet de loi permet de mettre en application.

Permettre des conditions dignes de détention, nous sommes tous d'accord sur cet objectif dans cet hémicycle. En revanche, les moyens pour y arriver diffèrent radicalement.

La mise en place, souhaitée par le Sénat, d'un *numerus clausus* dans les prisons est une fausse bonne idée. Vous me permettrez d'observer qu'elle est en outre contraire à l'engagement pris par le candidat socialiste à l'élection présidentielle, selon lequel « les peines prononcées seront toutes effectivement exécutées et les prisons seront conformes à nos principes de dignité ». Dès lors le groupe socialiste ne pourra qu'adhérer au texte rétabli par la commission des lois.

De même, l'automatisme de l'aménagement des peines inférieures à trois mois est contraire au principe fondamental d'individualisation des peines dans notre droit pénal.

Ce sont, en effet, la personnalité, le profil et la qualité du projet du condamné qui doivent fonder la décision d'aménagement de peine. Celle-ci, Mesdames et Messieurs les députés, ne saurait être conçue comme un moyen de lutter contre la surpopulation carcérale ; c'est comme une préparation à la réinsertion de la personne condamnée qu'elle doit être envisagée. En cette matière, l'automatisme serait donc, à tous égards, un contresens.

Elle serait d'autant moins justifiée que le Gouvernement a beaucoup œuvré pour l'exécution des peines.

D'une part, j'ai lancé un plan national d'exécution des peines, qui fixait des objectifs aux juridictions ayant accumulé le plus de retard, et pour cela renforçait leurs moyens. Le nombre de peines en attente d'exécution a ainsi baissé de 15 000 entre la fin de l'année 2010 et le milieu de l'année 2011, passant de 100 000 à 85 000. En outre les délais de mise à exécution ont été raccourcis : deux tiers des peines d'emprisonnement ferme prononcées sont désormais exécutées, en moyenne, dans les six mois de leur prononcé.

D'autre part, la recherche d'un équilibre entre l'incarcération et l'aménagement de la peine est au cœur de notre politique pénitentiaire et pénale. Ce Gouvernement, il faut le rappeler, a fortement agi pour développer les aménagements de peines. Aujourd'hui 10 700 condamnés bénéficient d'un aménagement peine sous écrou sous forme de surveillance électronique, de semi-liberté ou de placement extérieur : c'est 125% de plus qu'en mai 2007 !

Le texte, tel que rétabli par la commission des lois, permettra de poursuivre les efforts engagés et de les inscrire dans la durée.

II. Le projet de loi programmation, tel que rétabli par la Commission des lois, répond à un principe de réalité mais aussi à un principe de responsabilité assumé : nous devons remédier au surencombrement de nos prisons et nous devons aussi garantir durablement que les peines prononcées par la justice seront suivies d'une exécution effective et rapide.

1. Le premier objectif du projet de loi de programmation vise à élargir notre parc pénitentiaire à 80 000 places (soit une création de 23 000 places nettes), à l'horizon de la fin 2017.

Ces 23 000 nouvelles places de prison permettront :

- de mettre fin au surpeuplement actuel des prisons (65 000 détenus pour 57 000 places), et d'offrir à tous les détenus des conditions dignes et adaptées de détention, qui permettent un véritable travail de réinsertion ;
- et de résorber durablement le stock des peines en attente d'exécution.

Nous devons en effet nous donner tous les moyens pour que soient respectées les exigences fondamentales que ce Gouvernement, et le Parlement, ont inscrites dans la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

Je rappelle qu'aujourd'hui, le taux de surencombrement de nos prisons est en moyenne de 114.8 % et monte jusqu'à 136 % dans les maisons d'arrêt. Augmenter la capacité du parc carcéral, ce n'est pas mettre en place une politique du « tout carcéral », c'est simplement répondre à la réalité des besoins d'aujourd'hui.

Quant à l'objectif de réinsertion, je rappelle que les nouveaux établissements tripleront la surface consacrée aux activités des détenus, afin d'atteindre l'objectif de 5 heures d'activités par jour et par détenu.

2. La diversification de nos établissements pénitentiaires, que votre commission des lois a rétablie, est une nécessité non moins pressante

Actuellement, les personnes condamnées à de courtes peines sont généralement hébergées, par défaut, dans les maisons d'arrêt déjà surpeuplées, alors que des conditions d'incarcération moins lourdes seraient mieux adaptées et plus efficaces dans une démarche de réinsertion. Nous avons donc choisi d'affiner la classification entre maisons d'arrêt et établissements pour peine, en introduisant quatre niveaux de sécurité en fonction des profils des détenus.

Par ailleurs, sur les 85 000 peines d'emprisonnement ferme qui sont aujourd'hui en attente d'exécution, plus de la moitié ont une durée inférieure ou égale à trois mois. Toutes ces peines ne sont pas éligibles à un aménagement, alors même que comme vous le souligniez, Monsieur le rapporteur, les établissements pour courtes peines nous font cruellement défaut. Le Gouvernement a donc prévu la création de 6 000 places dédiées aux courtes peines, ce que votre commission des lois a approuvé.

3. Favoriser une exécution rapide des peines passe également par un renforcement des services de l'application et de l'exécution des peines des juridictions. Le projet de loi de programmation leur a affecté ainsi des moyens humains supplémentaires, notamment en juges d'application des peines.

Je rappelle que depuis 2007, les SPIP ont vu leurs effectifs s'accroître de plus de 1100 postes, et qu'ils comptent aujourd'hui près de 4 100 personnels. Cette croissance a été plus forte que celle du nombre de personnes placées sous main de justice, ce qui a permis d'améliorer la qualité du suivi effectué par les conseillers d'insertion et de probation.

En prévoyant la constitution d'équipes mobiles dans les SPIP, ainsi que la délégation au secteur associatif habilité des enquêtes pré-sentencielles, ce projet poursuit l'effort engagé depuis 2007, de sorte que les personnels des SPIP puissent recentrer leur action sur le suivi et la réinsertion des condamnés.

Avec le projet de loi de programmation, ce sont ainsi 132 conseillers qui seront réaffectés sur le suivi post-sentenciel des condamnés, 88 postes de conseillers d'insertion et de probation mobiles qui seront créés, et 103 psychologues qui seront recrutés pour mettre en place la pluridisciplinarité dans les services ; soit au total plus de 300 équivalent temps plein supplémentaires.

III. Depuis 2007, nous avons mis en place une politique volontariste en matière de réinsertion et de prévention de la récidive. Le projet de loi de programmation poursuit cet effort en développant les outils d'évaluation de la dangerosité, les soins en détention et l'échange d'information.

1. Là encore, Mesdames et Messieurs les députés, deux visions s'opposent : en supprimant les dispositions relatives à l'évaluation de la dangerosité criminologique, pourtant cruciales dans notre politique de prévention de la récidive, la majorité sénatoriale a pris le risque de priver les acteurs de la chaîne pénale d'outils indispensables à la poursuite de leurs missions.

Dès lors, le Gouvernement ne peut que se féliciter que votre commission des lois ait rétabli la généralisation du diagnostic à visée criminologique (DAVC).

Grâce à cet outil, chaque condamné fera systématiquement l'objet d'une évaluation pluridisciplinaire qui déterminera un parcours d'exécution de la peine orienté vers la prévention de la récidive, et permettra d'effectuer un suivi de la personne condamnée en milieu ouvert. Il s'agit d'un véritable outil de partage d'information.

Le projet de loi prévoit en outre la création de trois nouveaux centres d'évaluation. Ceux-ci permettront de développer l'évaluation des condamnés à de longues peines, qui présentent un degré de dangerosité supérieur. Le nombre de condamnés pouvant être évalués annuellement sera ainsi porté à 1600.

Cette mesure s'inscrit dans le prolongement de la loi du 10 août 2011, qui a étendu le passage obligatoire par le Centre national d'évaluation aux détenus condamnés à 10 ans au moins pour les faits les plus graves, lorsqu'ils sollicitent leur libération conditionnelle.

Monsieur le rapporteur, à votre instigation, l'Assemblée nationale a renforcé les dispositifs inscrits dans le texte du Gouvernement, en favorisant l'intégration progressive des méthodes actuarielles dans le travail des praticiens. Une nouvelle impulsion est ainsi donnée à l'enseignement de la criminologie, tant au sein des universités que des écoles des métiers de la justice. De même, les bénéficiaires de la bourse, prévue par le projet de loi, incitant les futurs psychiatres à exercer les fonctions d'expert psychiatre ou de médecin coordonnateur, devront suivre une formation spécifique en sciences criminelles ou légale.

2. Quant aux dispositions relatives au partage de l'information, votre commission des lois les a rétablies dans leur intégralité.

On sait, en effet, l'importance de ces échanges d'information entre la justice et le médecin dans le cadre d'une obligation de soins ou d'une injonction de soins. Ils sont également déterminants entre l'institution judiciaire et les responsables d'établissements scolaires ou les personnes qui accueillent des mineurs placés sous contrôle judiciaire, pour des crimes ou délits violents ou de nature sexuelle. L'actualité récente a cruellement montré la nécessité de revoir nos règles en la matière, et elle a aussi révélé les risques que font courir à nos concitoyens toute discontinuité dans la chaîne d'information.

IV. Enfin, la meilleure prise en charge des mineurs délinquants constitue, vous le savez, un objectif prioritaire de ce Gouvernement. Le projet de loi de programmation permet de franchir un pas supplémentaire dans ce sens.

Ce Gouvernement, vous le savez, n'a eu de cesse d'offrir de nouveaux outils au juge pour une prise en charge adaptée à la diversité des profils. La création du dossier unique de personnalité ou encore l'élargissement des conditions de placement en centre éducatif fermé constituent des avancées en ce domaine, que la loi de programmation entend prolonger.

Le Gouvernement souhaite ainsi renforcer la capacité d'accueil des centres éducatifs fermés, par la création de 20 établissements supplémentaires qui s'ajouteront aux 45 existants. La capacité d'accueil des CEF sera ainsi portée à près de 800 places. La création de 90 ETPT supplémentaires accompagne d'ailleurs cette mesure. L'article 8, que je remercie votre commission des lois d'avoir rétabli, et qui exonère la direction de la protection judiciaire de la jeunesse de la procédure d'appel à projet pour créer les établissements de placement qu'elle gère en régie, lui permettra d'ouvrir, dès la fin de cette année, cinq nouveaux centres.

En écoutant le candidat socialiste à l'élection présidentielle, j'avais cru comprendre que les CEF faisaient désormais, après des années de vains combats et polémiques idéologiques, l'unanimité. Quelle surprise, dès lors, de voir ces dispositions supprimées par la majorité sénatoriale ! Les CEF proposent en effet une prise en charge adaptée qui a fait la preuve de son efficacité auprès des mineurs les plus ancrés dans la délinquance. En outre, ces structures, véritable alternatives à l'incarcération, répondent parfaitement au principe fondamental, consacré maintes fois par le Conseil constitutionnel, de la primauté de l'éducatif sur le répressif en matière de justice des mineurs. Consciente de l'apport de ces

structures, votre assemblée avait d'ailleurs choisi d'en renforcer les moyens, notamment en matière de suivi pédopsychiatrique, afin d'offrir une prise en charge parfaitement adaptée des mineurs présentant des troubles du comportement et qui sont nombreux dans ces établissements.

Il est par ailleurs absolument essentiel, pour qu'elle garde tout son sens, qu'une mesure judiciaire prononcée à l'encontre d'un mineur soit exécutée dans un temps très proche de la commission des faits. Aussi, imposer un délai maximum de cinq jours entre la date du jugement et la première convocation du mineur et de ses parents devant le service éducatif constitue une avancée incontestable. Cette mesure est accompagnée des moyens nécessaires, puisque nous prévoyons la création de 120 postes d'éducateurs.

Mesdames et Messieurs les députés,

Le respect dû aux lois votées par le Parlement et au travail des magistrats et la crédibilité de la justice exigent une attention constante aux délais d'exécution des décisions de justice. Il exige aussi que nous veillions, avec la plus grande attention, à ce que l'ensemble des principes qui président à nos politiques pénales (lutte contre la délinquance, prévention de la récidive, protection des victimes) et pénitentiaire, tels que définis par la loi du 24 novembre 2009, soient toujours plus efficacement mis en œuvre.

En adoptant le projet de loi de programmation, dans sa version issue de votre Commission des lois, vous acterez le renforcement des moyens de la justice, si attendu par nos concitoyens comme par les acteurs judiciaires.

Je vous remercie.