

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

Assemblée nationale, le 11 janvier 2012

---

Monsieur le président,

Monsieur le président de la commission des lois (Jean-Luc WARSMANN)

Monsieur le rapporteur (Jean-Paul GARRAUD),

Mesdames, Messieurs les députés,

Une justice efficace, c'est une justice dont les décisions sont suivies d'effet. C'est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit de peines de prison fermes, qui par définition sanctionnent des délits graves, ou des faits de récidive. Nos compatriotes ne comprennent pas que les décisions de justice ne soient pas exécutées dans des délais raisonnables. La sanction ne doit pas seulement être ferme (cela, les magistrats y veillent), elle doit être rapide. Car à défaut, on nourrit chez le délinquant un sentiment d'impunité et dans la population un sentiment d'injustice.

C'est si vrai que votre assemblée, et singulièrement la commission des lois, s'est fortement investie sur le sujet depuis 2007. Qu'il me suffise de citer le rapport WARSMANN de mai 2003 sur les peines alternatives à la détention, dont la plupart des préconisations ont été mises en œuvre par la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, ou encore le rapport BLANC de décembre 2007, dont plusieurs propositions ont été reprises dans la loi du 1er juillet 2008 créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines, ainsi que dans la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Sur ce projet de loi aussi, l'apport de la commission est de taille, j'aurai l'occasion d'y revenir tout au long de mon propos.

Depuis un an, le ministère de la Justice et des Libertés s'est fortement mobilisé pour réduire les délais d'exécution des peines. J'ai lancé en février 2011 un plan national qui fixait des objectifs aux juridictions ayant accumulé le plus de retard, et pour cela renforçait leurs moyens.

Ces efforts ont commencé à produire des effets. Le nombre de peines en attente d'exécution a 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. Cela s'est traduit par une augmentation du nombre de condamnés détenus de plus de 5 000 (+10%) mais aussi par une augmentation du nombre de condamnés placés sous surveillance électronique de près de 2 000 (+30%). Cela s'est traduit aussi par un raccourcissement des délais de mise à exécution : deux tiers des peines d'emprisonnement ferme prononcées sont désormais exécutées, en moyenne, dans les six mois de leur prononcé.

Mais ces résultats, pour encourageants qu'ils soient, sont encore insuffisants. Et ils restent aussi fragiles : du fait du nombre de condamnations prononcées en 2011, en croissance sensible, le stock des peines en attente d'exécution a connu un léger rebond au second semestre 2011, pour atteindre

87.000 au 31 décembre. Cela montre qu'il faut aller plus loin, et que pour cela, un effort soutenu sur plusieurs années est indispensable.

C'est tout le sens du projet de loi de programmation pour l'exécution des peines que le président de la République m'a demandé de présenter au nom du Gouvernement, et qu'il a annoncé le 13 septembre dernier lors de sa visite au centre pénitentiaire de Réau, en Seine-et-Marne.

Pour exécuter plus rapidement et plus efficacement les peines prononcées, ce projet veut agir sur tous les maillons de l'exécution des peines :

- D'abord, il vise à accroître et à diversifier les capacités d'accueil en milieu carcéral, tout en renforçant en amont les moyens des services de l'exécution et de l'application des peines dans les juridictions, pour accélérer les délais de mise à exécution des peines.
- De la même manière, en matière de délinquance des mineurs, ce projet vise tout à la fois à accroître quantitativement et qualitativement les capacités d'accueil en centres éducatifs fermés, et à réduire les délais de prise en charge des mineurs délinquants par les services de la PJJ.
- Enfin, le texte entend améliorer les dispositifs de prévention de la récidive, et notamment les outils d'évaluation de la dangerosité et les soins en détention.

## I. Premier objectif : garantir une exécution effective et rapide des peines

1. Pour répondre à cet objectif, ce projet vise d'abord à agrandir et à diversifier le parc carcéral, à hauteur non seulement des besoins actuels, mais aussi des besoins que l'on peut anticiper d'ici 2017

a. Le premier objectif sera d'agrandir notre parc pénitentiaire à la hauteur de nos besoins. D'ores et déjà, aujourd'hui, pour assurer une exécution normale des peines d'emprisonnement prononcées, la France aurait besoin de 75 000 places de détention, compte tenu de la surpopulation carcérale (65 000 détenus pour 57 000 places) et du stock des peines en attente d'exécution. D'ici fin 2017, si l'on ajoute à cela l'impact de l'augmentation tendancielle du nombre de jours de peines prononcées que l'on constate ces dernières années, et qui traduit à la fois l'amélioration du taux de réponse pénale et la fermeté des juges, ce sont bien 80 000 places de détention qui seront nécessaires, même après prise en compte du fait qu'une partie de ces peines pourra utilement être aménagée. C'est une réalité qu'il faut regarder en face, et qu'il convient d'anticiper. Ce projet donne au ministère de la Justice les moyens de régler durablement le problème de la surpopulation carcérale, sans se contenter d'une course poursuite sans fin entre le nombre de détenus et le nombre de places disponibles. Il y va aussi de la dignité des conditions de vie assurées aux détenus, actuels et futurs.

Plus précisément, nous évaluons à 96 000 le nombre de personnes placées sous écrou en 2017 (contre 72 000 aujourd'hui, dont 64 000 incarcérées), sous le double effet de l'augmentation tendancielle du nombre des peines fermes prononcées et d'une politique volontariste de réduction durable des délais d'exécution. Celle-ci ramènerait le stock des peines en attente d'exécution à son niveau frictionnel, estimé à 35 000, compte tenu des délais de procédure incompressibles.

Sur ces 96 000 personnes écrouées, nous anticipons que 16 000 pourront être placées sous surveillance électronique dans le cadre d'un aménagement de peine (soit un doublement par rapport à aujourd'hui, et un décuplement par rapport à 2007) : a contrario, cela signifie que 80 000 personnes devront être incarcérées et hébergées dans un établissement pénitentiaire.

Le chiffre de 80 000 places de prison repose donc, contrairement à ce qui est avancé ici ou là, sur un besoin réel et des projections sérieuses. Il n'est ni une vue de l'esprit, ni le signe que la France adopte la philosophie du « tout-carcéral ». D'ailleurs, les statistiques en attestent, la capacité pénitentiaire française demeurera plus faible que celle de la plupart de nos voisins européens.

La commission des lois a jugé utile de prévoir que sera établie une cartographie des besoins de places de prison dans le ressort de chaque direction interrégionales de l'administration pénitentiaire. Cela permettra en effet de mettre en adéquation le besoin et l'offre de places de prisons.

b) Parallèlement à l'extension du parc pénitentiaire, nous devons également diversifier les structures.

On ne saurait continuer à enfermer dans les mêmes conditions un récidiviste condamné à une lourde peine et un primo-délinquant condamné à quelques mois de prison. C'est à la fois dangereux pour la sécurité des personnels et des détenus, contraire à l'objectif de prévention de la récidive et coûteux pour l'administration pénitentiaire, qui consacre de fait les mêmes moyens de surveillance à tous les détenus.

Or, l'administration pénitentiaire ne dispose pas aujourd'hui d'établissements pour courtes peines en nombre suffisant, alors que 50% des peines en attente d'exécution sont des peines inférieures ou égales à 3 mois. Actuellement, les condamnés à de courtes peines sont généralement hébergés, 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. C'est pour cela que sur proposition d'Eric Ciotti, la commission des lois a adopté un amendement prévoyant une étude de faisabilité sur la reconversion des bâtiments ou des emprises appartenant à la défense nationale. Cela permettra d'établir s'il est possible de les reconvertir en établissements pénitentiaires pour y prévoir notamment des structures allégées.

On ne peut pas non plus ignorer qu'une partie de la population pénale présente des troubles psychiatriques, et que cela requiert des structures adaptées.

Pour toutes ces raisons, nous allons ouvrir des établissements assurant des prises en charge diversifiées, les uns à sécurité renforcée et les autres davantage axés sur la préparation à la sortie.

Nous sommes souvent interpellés sur notre capacité à mettre en œuvre la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. L'une de ses avancées majeures est à mes yeux l'obligation qui nous incombe désormais de proposer à chaque condamné un parcours d'exécution de peine. Il s'agit de la voie la plus efficace pour prévenir la récidive. La diversification des établissements pénitentiaires que

propose ce texte pour mieux prendre en compte le profil de chaque condamné nous permettra d'atteindre cet objectif.

c) Construire 30 000 places brutes en 5 ans (ce qui se traduira par 23 000 places nettes supplémentaires, compte tenu de la fermeture concomitante de places vétustes) représente un effort d'équipement sans précédent.

Cet effort d'équipement se traduira par un effort budgétaire important : un coût d'investissement chiffré à 3 milliards d'euros, et la création de quelque 6 000 emplois pénitentiaires.

C'est pourquoi, dans le contexte si contraint de nos finances publiques que vous connaissez, deux éléments doivent être soulignés :

- d'une part, des efforts importants ont été faits pour optimiser ce coût ; le choix de construire des établissements spécifiques pour courtes peines, dont les contraintes de sécurité seront allégées, contribue ainsi à modérer notablement le coût global du projet ;
- d'autre part, compte tenu du calendrier de construction des nouveaux établissements et de leur ouverture, l'impact budgétaire demeurera limité sur les deux premières années de la programmation (2013 et 2014), et l'impact budgétaire sera concentré sur la période 2015-2017. Ainsi, la trajectoire de réduction du déficit public définie par l'actuelle loi de programmation des finances publiques qui couvre les années 2011 à 2014 ne sera en rien remise en cause.

Comme le souligne le rapporteur dans son rapport, si l'objectif pris par le Gouvernement de ramener le déficit public à 3% du PIB en 2013 et à l'équilibre en 2016 demeure intangible, il ne saurait pour autant interdire, dans le respect de la trajectoire fixée, le financement de politiques publiques prioritaires ; et ce projet atteste que la politique pénale d'exécution des peines, aux yeux du Gouvernement, est une de ces priorités.

d) Construire 30 000 nouvelles places brutes en l'espace de 5 ans représente, je l'ai dit, un effort d'équipement sans précédent, et un véritable défi opérationnel. C'est pourquoi il est prévu qu'une partie de ces places soit construite dans le cadre de partenariats public-privé. Je voudrais m'arrêter un instant sur ce sujet, car je sais qu'il préoccupe certains d'entre vous.

J'ai lu d'ailleurs ici ou là beaucoup d'erreurs sur le surcoût des investissements en PPP par rapport à ceux réalisés en maîtrise d'ouvrage publique. Car il faut comparer des choses comparables. Comparer la somme non « actualisée » (au sens technique du terme), en euros courants, des loyers versés pendant 25 à 30 ans, frais financiers compris, au coût de l'équipement initial n'a pas grand sens : il faut naturellement actualiser la chronique des loyers futurs non seulement au regard de l'inflation prévisible, mais aussi du taux d'intérêt auquel l'Etat emprunte lui-même.

Pour autant, comme l'a relevé à raison la Cour des comptes dans un rapport récent, le « tout PPP » serait une erreur, car il ferait peser sur le budget du ministère une trop grande contrainte à long terme, compte tenu du poids cumulé des loyers.

Mon approche se veut donc pragmatique et équilibrée en la matière : sur les 30 000 nouvelles places brutes qui seront construites d'ici 2017, moins de la moitié le seront dans le cadre d'un PPP. En particulier, tous les quartiers et centres pour courtes peines seront réalisés en maîtrise d'ouvrage publique. Et même pour les opérations plus lourdes, le PPP ne sera pas nécessairement privilégié. Le projet de loi de programmation contient d'ailleurs à dessein, dans sa partie normative, une disposition visant à rendre plus attractif le recours au marché de conception-réalisation par rapport au PPP.

2) Le projet prévoit aussi, je l'ai dit, de renforcer en amont les services de l'application et de l'exécution des peines des juridictions, en leur affectant des moyens humains supplémentaires, notamment en juges d'application des peines. Ainsi, il est faux de résumer notre politique au « tout carcéral » : j'en veux pour preuve que nous avons considérablement développé les aménagements de peine : au 1er janvier 2012, près de 10.700 condamnés bénéficiaient d'un aménagement de peine sous écrou (sous forme de surveillance électronique, de semi-liberté ou de placement extérieur) : c'est 27% de plus qu'il y a un an, 125% de plus depuis le mois de mai 2007.

Pour permettre une prise en charge immédiate de tous les condamnés, le texte prévoit en outre de généraliser les bureaux d'exécution des peines à toutes les audiences dans chaque juridiction, pour les majeurs, comme pour les mineurs : là où ils ont été mis en place, ces bureaux d'exécution des peines ont en effet fait la preuve de leur efficacité.

3) Le texte de la commission prévoit également plusieurs modifications permettant l'amélioration de l'exécution des peines de confiscation, présentées à l'initiative du Président Warsmann dans le prolongement de la loi du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale. Ces mesures, adoptées à l'unanimité en commission, amélioreront le fonctionnement de l'AGRASC et permettront également une confiscation en valeur, renforçant ainsi l'exécution de cette peine.

4) Enfin, une mesure en faveur de l'aide aux victimes complètera cette action sur l'aval de la chaîne pénale.

Aujourd'hui, 38 bureaux d'aide aux victimes permettent aux associations, au sein des juridictions, d'accueillir, d'accompagner et d'orienter les victimes. Ces bureaux répondent à un véritable besoin.

L'ouverture de 12 nouveaux BAV est d'ores et déjà prévue en 2012. J'ai souhaité aller plus loin et que le projet de loi généralise ce dispositif à tous les tribunaux de grande instance.

## II. Deuxième objectif du projet : renforcer les dispositifs de prévention de la récidive criminelle

L'actualité récente a montré qu'il était nécessaire de renforcer encore nos moyens d'évaluation et de suivi. Les attentes de nos concitoyens sont très fortes en la matière.

1) Le texte prévoit d'abord la généralisation du diagnostic à visée criminologique (DAVC), déjà expérimenté avec succès sur plusieurs sites.

Il est, en effet, indispensable de conduire une évaluation pluridisciplinaire, rigoureuse et systématique, de chaque condamné pour déterminer un régime de détention adapté et un parcours d'exécution des peines orienté vers la prévention de la récidive.

2) Le texte prévoit ensuite le développement de l'évaluation des condamnés à de longues peines, qui présentent un degré de dangerosité supérieur, par la création de trois nouveaux centres nationaux d'évaluation (après ceux de Fresnes et de Réau).

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 (avant cela ne concernait que les condamnés à perpétuité).

Dans ces centres, les détenus feront l'objet d'une évaluation pluridisciplinaire de dangerosité par des psychologues, des surveillants pénitentiaires et des conseillers d'insertion et de probation. Elle intervient donc en complément de l'expertise psychiatrique.

Les trois centres supplémentaires prévus dans la loi doivent permettre de procéder annuellement à l'évaluation de 1 600 condamnés.

En matière d'évaluation de la dangerosité et du suivi des condamnés, je rappelle qu'à l'initiative du rapporteur, dont nous connaissons les travaux sur le sujet, la commission des lois a complété le projet de loi en prévoyant que soient fixés des objectifs d'amélioration de la prise en compte de la dangerosité psychiatrique et criminologique des personnes placées sous main de justice. Ainsi, une nouvelle impulsion devra être 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.

3) Mieux prévenir la récidive suppose aussi un meilleur contrôle de l'effectivité des soins .

La loi du 10 mars 2010 pose déjà l'obligation pour le médecin du condamné d'informer, par l'intermédiaire du médecin coordonnateur, le juge d'application des peines de l'arrêt des soins par un condamné libre qui interviendrait contre son avis. Le projet de loi précise la périodicité et le contenu des certificats médicaux qui devront être remis au condamné pour qu'il justifie de la régularité et de la réalité de ses soins en détention auprès du juge de l'application des peines. Cette disposition permettra ainsi au magistrat de se prononcer en pleine connaissance de cause sur le retrait ou l'octroi de réductions de peine ou le prononcé d'un aménagement de peine.

Sur la question de l'information du juge, je veux souligner le travail de la commission : à l'initiative du rapporteur, l'information directe du juge d'application des peines par le médecin traitant sur le caractère régulier du suivi du traitement, a été remplacée par la remise par le médecin d'attestations

indiquant si le patient suit ou non son traitement de façon régulière. Il s'agit de ne pas mettre à mal la confidentialité des échanges entre le médecin et son patient qui est nécessaire pour l'efficacité des soins. En outre, la commission des lois a prévu que la décision de condamnation ainsi que les différentes expertises médicales réalisées au cours de la procédure pénale seront adressées par le juge d'application des peines au médecin traitant, lorsque celui-ci en fait la demande.

4) Ces différentes mesures relatives à la prévention de la récidive s'accompagneront d'un renforcement ciblé des moyens des services pénitentiaires d'insertion et de probation, qui ira de pair avec une amélioration de leurs méthodes de prise en charge et de leur organisation.

Outre la création d'une centaine d'emplois de psychologues pour généraliser le DAVC et développer l'évaluation interdisciplinaire de dangerosité déjà cités, le projet prévoit dès 2013 la création de 88 emplois pour constituer des équipes mobiles dans les SPIP, ainsi que la délégation au secteur associatif habilité des enquêtes pré-sentencielles, ce qui permettra de réaffecter l'équivalent de 130 emplois de conseillers d'insertion et de probation au suivi post-sentenciel, qui constitue le cœur de mission des SPIP.

5) Par ailleurs, le projet comporte un volet d'investissement important en matière de systèmes d'information, afin de fiabiliser les outils et de garantir une véritable continuité dans la prise en charge des personnes condamnées. Il est en effet indispensable que tous les intervenants de la chaîne pénale puissent consulter les informations pertinentes pour le suivi des délinquants, dans le respect des prérogatives de chacun.

Dans le même esprit, je vous présenterai par ailleurs un amendement tendant à transposer la décision-cadre n° 2009/315/JAI du 26 février 2009 concernant l'organisation et le contenu des échanges d'informations extraites du casier judiciaire entre les Etats membres de l'Union Européenne. La France a en effet activement soutenu un dispositif d'échanges d'informations entre les casiers judiciaires des 27 Etats-membres, qui entrera en fonction à compter du 27 avril 2012. Ces adaptations sont nécessaires pour permettre ces échanges, qui amélioreront la connaissance du passé judiciaire des auteurs d'infractions, commises dans les différents Etats membres.

Enfin, et toujours parce que la prévention de la récidive passe par une meilleure transmission de l'information, je présenterai un amendement qui tire les conséquences du drame du meurtre de la jeune Agnès et qui prévoit qu'en cas de placement sous contrôle judiciaire pour des crimes ou délits violents ou de nature sexuelle, la justice, informe systématiquement les responsables des établissements scolaires de cette mesure et de la nature des faits commis.

### III. Troisième volet de la loi de programmation : garantir une meilleure prise en charge des mineurs délinquants

La loi du 10 août 2011 a amélioré les modalités de jugement des mineurs, il convient de poursuivre dans cette voie pour faire évoluer la prise en charge des mineurs délinquants, afin qu'elle soit à la fois plus rapide et mieux adaptée à l'évolution de cette délinquance.

Parce qu'il est indispensable qu'une mesure judiciaire prononcée à l'encontre d'un mineur soit exécutée dans un temps très proche de la commission des faits, le projet de loi impose désormais que le mineur soit convoqué par le service éducatif dans un délai maximum de cinq jours à compter de la date du jugement. Afin de mettre effectivement en œuvre cette mesure, le projet de loi prévoit la création de 120 postes d'éducateurs.

Il est par ailleurs prévu de renforcer les capacités d'accueil des centres éducatifs fermés, qui constituent un outil efficace contre la récidive et offrent une réponse pertinente aux mineurs les plus ancrés dans la délinquance.

Aussi, dans la continuité de la loi du 10 août 2011 qui a élargi les conditions de placement en CEF, le présent projet prévoit 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 mineurs. La création de 90 postes supplémentaires accompagne cette mesure.

Enfin, le projet de loi étend le renforcement des moyens de suivi pédopsychiatrique dans les CEF à l'ensemble de ces établissements, pour permettre une meilleure prise en charge des mineurs présentant des troubles du comportement.

\*\*\*

Mesdames et Messieurs les députés, vous le voyez, ce projet de loi fixe des objectifs ambitieux à la justice en matière d'exécution des peines, car il en va de son efficacité et de sa crédibilité. Et il lui donne aussi les moyens de les atteindre.

Je vous remercie.