

Projet de loi de programmation relatif à l'exécution des peines
Sénat, 31 janvier 2012

Monsieur le président,
Monsieur le président de la commission des lois (Jean-Pierre SUEUR),
Madame le rapporteur (Nicole BORVO COHEN-SEAT),
Mesdames, Messieurs les sénateurs,

Le texte qui vient en discussion aujourd'hui devant votre assemblée n'a pas grand-chose à voir avec le projet de loi déposé par le Gouvernement. Votre commission des lois en a changé jusqu'au titre, puisqu'il s'agit désormais du projet de loi de programmation relatif aux moyens nécessaires à la mise en œuvre de la loi pénitentiaire. La commission des lois a uniquement conservé la partie sur l'exécution des peines relative aux saisies et confiscations, ce qui, vous en conviendrez, n'a pas de lien avec le nouveau titre du texte.

Je connais l'attachement du Sénat à la loi pénitentiaire qu'il avait contribué à profondément remanier. J'avais moi-même participé activement au débat. C'est pourquoi je veux avant toute chose vous assurer que le projet de loi présenté par le Gouvernement s'inscrit dans la continuité de la loi pénitentiaire, en venant donner des moyens complémentaires pour sa bonne application.

Il ne peut y avoir de politique pénale efficace sans exécution des peines. C'est au fondement même de la justice. Les magistrats font leur travail avec sérieux et conviction, ils ne sont nullement laxistes. Ils appliquent strictement les lois que le parlement vote. Pour le bon fonctionnement de notre société, il est indispensable que les sanctions soient exécutées.

C'est pourquoi, il y a un an, 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 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. 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.

Le respect dû aux lois votées par le Parlement et au travail des magistrats, la crédibilité de la justice, exigent non seulement que nous réduisions plus substantiellement encore les délais d'exécution des décisions de justice, mais également que l'ensemble des principes qui président à nos politiques pénales (lutte contre la délinquance, prévention de la récidive, protection victimes) et pénitentiaire, tels que définis par la loi du 24 novembre 2009, soient toujours plus efficacement mis en œuvre.

Pour cela, deux conceptions s'opposent : celle, réaliste et pragmatique, défendue par le Gouvernement qui consiste à permettre une exécution rapide et effective des peines, sous forme aménagée quand cela est possible, et sous forme d'incarcération quand cela s'avère nécessaire. Cette politique équilibrée ne peut aboutir que si nous déployons les moyens nécessaires et adaptés pour y parvenir ; telle est notre conception de la Justice. A cette conception s'oppose celle de la commission des lois qui postule que les peines courtes ne doivent pas jamais être exécutées en détention.

1. En premier lieu, ce texte, je le dis avec conviction, n'est pas dans la logique du « tout carcéral ».

a/ Contrairement à ce que vous affirmez dans votre rapport, Madame le rapporteur, le texte du Gouvernement est conforme à la lettre et l'esprit de la loi pénitentiaire car il donne les moyens de mettre en application ses principales avancées :

- *L'encellulement individuel* : aujourd'hui le nombre de détenus est de 65 000, sachant que le près de 85 000 décisions d'emprisonnement ne sont pas exécutées et que le taux de surencombrement est de 113 % et monte jusqu'à 136 % en maison d'arrêt. Augmenter la capacité du parc carcéral, diversifier les établissements, c'est donc répondre à la réalité des besoins, et surtout favoriser des conditions dignes et adaptées de détention, qui permettent un véritable travail de réinsertion. Je souligne que le candidat socialiste à l'élection présidentielle propose, dans ses 60 engagements pour la France, que « les peines prononcées seront toutes effectivement exécutées et les prisons seront conformes à nos principes de dignité ». Je suis heureux de voir qu'il est d'accord avec le Gouvernement et je suis certain que le groupe socialiste votera l'amendement que je proposerai sur le sujet.

Le besoin de 80 000 places de prison est parfaitement justifié et nous situe même dans la moyenne des pays du conseil de l'Europe.

La création de ces nouvelles places de prison nous permettra d'avoir un taux d'encellulement individuel compris entre 90 et 95%.

Rappelons que c'est cette majorité qui a voté deux textes majeurs : la création du contrôleur général des lieux privatifs de liberté (2007) et la loi pénitentiaire précitée (la gauche ayant échoué à faire aboutir ce texte en 2001).

- *Le développement des activités pour les détenus* : les nouveaux établissements tripleront la surface consacrée aux activités des détenus, permettant de mettre en place 5 heures d'activité par jour et par détenu.
- *Le développement des aménagements de peine* : Il est bien évident que la prison n'est pas la réponse à tout. Nous devons privilégier d'autres solutions chaque fois que la situation et la personnalité du condamné le permettent. C'est ce qu'a fait le gouvernement depuis 2007 en menant une politique volontariste d'aménagements de peine : je rappelle qu'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 un quart de plus qu'il y a un an, et 125% de plus qu'en mai 2007.

Ce développement accéléré des aménagements de peine a été permis par un renforcement considérable des moyens des services de probation et d'insertion pénitentiaire, dont les effectifs ont été accrus de près de 40 % de 2007 à 2011, passant de 2 957 ETPT à 4 084.

Le projet de loi tel que nous l'avons présenté entend concentrer encore davantage les effectifs des SPIP sur cette mission d'aménagement de peines : avec la réaffectation de 132 conseillers sur le post-sentenciel, et ce grâce au transfert du pré-sentenciel au secteur associatif ; mais aussi avec la création de 88 postes de conseillers d'insertion et de probation mobiles et le recrutement de 103 psychologues pour mettre en place la pluridisciplinarité dans les services.

Pour autant, je veux alerter sur les risques liés à l'automatisme introduite par votre commission des lois en matière d'aménagements de peine ou de libération conditionnelle. L'aménagement de peine s'inscrit dans une politique de réinsertion ; il ne peut en aucun cas être une variable d'ajustement à la surpopulation carcérale. Ce sont bien la personnalité, le profil et la qualité du projet du condamné qui fondent la décision d'aménagement de peine ou de libération conditionnelle. C'est à cette condition que nous œuvrons véritablement à la réinsertion, et que nous respectons le principe fondamental de notre droit pénal qu'est l'individualisation des peines.

Chacun souscrit évidemment à la nécessité de lutter contre la surpopulation carcérale, mais interdire le dépassement de la capacité d'accueil des établissements pénitentiaires, comme l'a prévu votre commission des lois, nous conduira indubitablement à d'insurmontables difficultés pratiques. Une telle solution n'est pas réaliste : elle signifie que, quelle que soit la décision rendue, celle-ci n'est exécutée que dans la mesure où la logistique de l'administration pénitentiaire le permet, et ce, à nombre de places constant. Le Gouvernement a déjà eu l'occasion de faire connaître son opposition à ce dispositif.

b/ Adapter les structures au profil des condamnés, c'est garantir des conditions de détention adaptées, propres à assurer leur réinsertion. Le texte initial affine donc la classification classique entre maisons d'arrêt et établissements pour peine, qui demeure, en introduisant quatre niveaux de sécurité en fonction des profils des détenus.

Aujourd'hui les établissements pour courtes peines nous font cruellement défaut, alors que 50% des peines en attente d'exécution sont des peines inférieures ou égales à 3 mois. Contrairement à ce qu'avance la commission des lois, il serait illusoire de considérer que toutes les courtes peines seront exécutées sous forme d'aménagement. 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.

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.

c/ Vous avez soulevé, Madame le rapporteur la question des moyens alloués à la construction de ces places nouvelles. Je voudrais apporter les précisions suivantes, le financement de ces places est évidemment et précisément évalué.

L'ouverture de 23 000 nouvelles places de prison représentera un effort budgétaire important, que le Gouvernement assume, et ne cherche pas à dissimuler : le coût d'investissement se chiffre à 3 milliards d'euros, et il faudra créer quelque 6 000 emplois pénitentiaires, ce qui représentera un coût de 180 M€ de masse salariale par an.

Des efforts importants ont été faits pour optimiser ce coût en investissement et en personnels ; 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.

Par ailleurs, compte tenu du calendrier de construction des nouveaux établissements et de leur ouverture, l'impact budgétaire doit demeurer limité sur les deux premières années de la programmation (2013 et 2014), et l'impact budgétaire concentré sur la période 2015-2017.

d/ Construire 23 000 nouvelles places brutes en l'espace de 5 ans représente aussi un véritable défi opérationnel. C'est pourquoi nous avons retenu le principe de recourir pour une partie des nouveaux établissements à construire à la formule du partenariat public-privé.

J'entends bien les critiques sur ce point. Toutes ne sont d'ailleurs pas fondées, et des erreurs de lecture ou d'analyse sont commises, de bonne foi ou non, s'agissant du surcoût réel des investissements en PPP par rapport à ceux réalisés en maîtrise d'ouvrage publique. Mais je veux vous rassurer : nous entendons bien les observations de la Cour des comptes sur les risques du tout PPP, que vous rappeliez Madame le rapporteur.

C'est pourquoi nous avons retenu une approche pragmatique et équilibrée : ainsi, pas plus de la moitié des nouvelles places qui seront construites d'ici 2017 ne le seront dans le cadre d'un PPP. Tous les quartiers et centres pour courtes peines

seront ainsi 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 présenté par le Gouvernement 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.

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

Pour permettre une prise en charge immédiate de tous les condamnés, le texte que nous avons présenté généralisait 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.

f/ Parce nous ne devons jamais oublier le respect dû aux victimes, le texte initial renforçait également l'aide qui leur est apportée par la généralisation des bureaux d'aide aux victimes au sein des tribunaux de grande instance. Nous disposons actuellement de 38 bureaux d'aide aux victimes, qui permettent aux associations, au sein des juridictions, d'accueillir, d'accompagner et d'orienter les victimes. L'ouverture de 12 nouveaux BAV est d'ores et déjà prévue en 2012. Ces bureaux répondent à un véritable besoin.

2. Le projet de loi de programmation dans la version présentée par le gouvernement améliorerait, également, les dispositifs de prévention de la récidive.

C'est un axe fort de la politique pénale de ce Gouvernement. Depuis 2007, nous avons mis en place une politique de réinsertion active et de développement des aménagements de peine. Le projet de loi de programmation proposait d'aller plus loin en portant l'effort sur le renforcement des outils d'évaluation de la dangerosité et les soins en détention.

Chacun conviendra que mieux évaluer la dangerosité criminologique est une nécessité. L'Assemblée nationale a ainsi renforcé les dispositifs inscrits dans le texte, par l'intégration progressive des méthodes actuarielles au profit des praticiens. Ainsi, une nouvelle impulsion était 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, devaient suivre une formation spécifique en sciences criminelles ou légale.

a/ Le texte initial comprenait deux mesures essentielles à une évaluation pluridisciplinaire des condamnés : la généralisation du diagnostic à visée criminologique (DAVC) et la création de nouveaux centres d'évaluation.

- Le DAVC repose sur une évaluation pluridisciplinaire, rigoureuse et systématique de chaque condamné qui permet de déterminer un parcours d'exécution des peines orienté vers la prévention de la récidive et de mettre en place un suivi différencié en milieu ouvert. Il s'agit d'un véritable outil de partage d'information.
- J'ai bien noté l'hommage que vous rendez, Madame le rapporteur, aux centres nationaux d'évaluation. Et je m'en réjouis. En ouvrant, trois nouveaux centres d'évaluation le texte, dans sa version votée à l'Assemblée nationale, permet de développer 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 ; portant à 1 600 condamnés le nombre de condamnés pouvant être évalués annuellement.

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 il ne concernait que les personnes condamnées à perpétuité.

b/ Le texte initial, tel qu'enrichi par l'Assemblée nationale, visait à garantir une plus grande efficacité des soins. Ces dispositions sont absolument essentielles :

- Or, la commission des lois a supprimé les dispositions relatives au partage de l'information tant avec le médecin dans le cadre d'une obligation de soins ou d'une injonction de soins, qu'avec les responsables d'établissements scolaires

qui accueillent des mineurs placés sous contrôle judiciaire, pour des crimes ou délits violents ou de nature sexuelle. J'ai bien noté, madame le rapporteur, que vous n'étiez pas opposée par principe à ces mesures, mais que souhaitiez approfondir la réflexion sur le sujet. Toutefois, en retardant ces mesures nous prenons un risque, celui d'une discontinuité dans la chaîne d'information. Nous avons pu en mesurer les dramatiques conséquences dernièrement.

Je rappelle qu'en l'état actuel du droit, bien que les soins soient pénalement ordonnés, le médecin ou le psychologue traitant doit se contenter de ce que son patient veut bien lui dire sur les faits qui lui sont reprochés.

- Quant à l'information du juge de l'application des peines, elle doit lui permettre d'apprécier si le condamné est réellement engagé dans une démarche de soins.

Or, aujourd'hui, la loi prévoit que le médecin remet au patient un certificat attestant des soins pour qu'il puisse en justifier auprès du JAP. Pour autant, elle n'en définit pas le contenu. C'est pourquoi, le gouvernement a prévu que ce certificat devait attester la régularité des soins en détention. Votre commission des lois a souhaité en rester au droit actuel, qui est pourtant incomplet. Il ne s'agit pas de mettre à mal la confidentialité des échanges entre le médecin et son patient. Il s'agit de permettre simplement 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.

c/ Le texte proposé par le gouvernement procède à un renforcement des moyens des services pénitentiaires d'insertion et de probation. Nous avons conscience des difficultés de ces services et de leur rôle essentiel dans la prévention de la récidive.

Le projet prévoyait dès 2013 la constitution d'équipes mobiles dans les SPIP, ainsi que la délégation au secteur associatif habilité des enquêtes pré-sentencielles. Cela permettait de réaffecter l'équivalent de 130 emplois de conseillers d'insertion et de probation au suivi post-sentenciel, qui est le cœur de mission des SPIP. Nous souhaitons par ailleurs mettre en œuvre les préconisations d'amélioration des méthodes de prise en charge et d'organisation formulées des groupes de travail et de l'inspection conjointe IGAS/IGSJ qui ont rendu leur conclusions au printemps dernier.

d/ Enfin, le Gouvernement ne peut être favorable à la suppression des peines-planchers, au motif qu'elles limiteraient la liberté d'appréciation du juge.

Tout d'abord, parmi tous les outils mis en place par le gouvernement, les peines-planchers constituent une réponse pénale adaptée pour mieux lutter contre la récidive légale.

Je rappelle que ce dispositif a été jugé conforme à la Constitution, et en particulier au principe d'individualisation des peines. Les magistrats ont, en effet, toujours la possibilité d'écarter la peine-plancher, par décision spéciale et motivée, en considération des circonstances de l'infraction, de la personnalité de son auteur, ou si le prévenu présente des gages de réinsertion.

Enfin, je souligne une contradiction majeure dans votre réflexion : si vous souhaitez supprimer les peines planchers au motif qu'elles limiteraient la liberté d'appréciation du juge ; par mesure de cohérence, il vous faudra alors aussi renoncer à l'automatisme que vous avez introduite pour la libération conditionnelle et l'obligation d'aménagement des peines inférieures à trois mois. La liberté d'appréciation du juge n'est pas à géométrie variable.

C'est pourquoi je vous proposerai un amendement de rétablissement de ce dispositif.

3. Quant aux dispositions relatives à la meilleure prise en charge des mineurs.

Madame le rapporteur, vous reprochez au Gouvernement de privilégier les CEF au détriment de la diversité des réponses pénales à apporter à la délinquance des mineurs. Je vous rappelle que vous avez voté contre un texte prévoyant un service citoyen pour les mineurs délinquants, qui vise à élargir la palette des solutions offertes aux juges des enfants.

Nous n'avons eu de cesse d'offrir de nouveaux outils à la disposition du juge, afin de permettre une prise en charge toujours mieux adaptée à la diversité des profils, et d'améliorer le jugement des mineurs. Je pense notamment au dossier unique de personnalité créé par la loi du 10 août 2011.

Concernant le renforcement de la capacité d'accueil des centres éducatifs fermés : il est évident que ces centres ont fait la preuve de leur efficacité dans la prise en charge des mineurs les plus ancrés dans la délinquance. C'est pourquoi dans la

continuité de la loi du 10 août 2011 qui a élargi les conditions de placement en CEF, nous prévoyons la création de 20 établissements supplémentaires, qui s'ajouteraient aux 45 existants. La capacité d'accueil des CEF aurait été ainsi portée à près de 800 places. La création de 90 ETPT supplémentaires accompagnant d'ailleurs cette mesure.

Aussi, je ne peux que m'étonner, alors même que le candidat socialiste à l'élection présidentielle a annoncé vouloir doubler le nombre de CEF dans les cinq prochaines années, que le groupe socialiste de la commission des lois ait déposé et voté un amendement de suppression des dispositions prévoyant la création de nouveaux CEF.

J'ai bien noté vos inquiétudes, Madame le rapporteur, sur notre projet de transformer des unités d'hébergement collectif en centres éducatifs fermés.

Sur ce point précisément, je tiens à dire que la création de CEF par la transformation de centres d'hébergement classiques, n'aura pas pour effet de compromettre l'accueil dans ces centres mais permettra, comme vous l'avez fort bien relevé, d'opérer un **rééquilibrage** entre les modes de prises en charge des mineurs, dont dispose la protection judiciaire de la jeunesse. Nous disposerions en effet à terme, de 760 places en établissements de placement éducatif et 750 en centres éducatifs fermés ; il s'agit de répondre à la réalité des besoins d'accueil des mineurs, sans compromettre la diversité des solutions mises à la disposition du juge.

Vous rappelez Madame le rapporteur, les conclusions de la mission d'information, conduite au nom de votre commission des lois, par les sénateurs Jean-Claude Peyronnet et François Pillet. Ils y soulignent que les centres éducatifs fermés répondent à ce principe fondamental, consacré dans notre droit pénal des mineurs depuis 1945, de la primauté donnée à l'éducatif sur le répressif. Ils seront aussi, grâce au projet de loi de programmation dans sa version votée par l'assemblée et telle que je souhaite la rétablir, renforcés dans leurs moyens de suivi pédopsychiatrique afin d'assurer la meilleure prise en charge possible des mineurs présentant des troubles du comportement.

Par ailleurs, et toujours concernant la prise en charge des mineurs délinquants, il est absolument essentiel qu'une mesure judiciaire prononcée à leur encontre soit exécutée dans un temps très proche de la commission des faits. Aussi, imposer la

convocation du mineur par le service éducatif dans un délai maximum de cinq jours à compter de la date du jugement constituait une avancée incontestable dans ce sens. Contrairement à ce qui a pu être avancé, et qui a conduit votre commission à écarter le dispositif, cette mesure a bien été accompagnée de moyens, puisque nous prévoyions de l'accompagner par la création de 120 postes d'éducateurs.

Mesdames et Messieurs les sénateurs, le projet de loi programmation dans la version initialement présentée par le gouvernement répondait à un principe de réalité, il fixait surtout des objectifs ambitieux pour l'avenir : 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. Atteindre ces objectifs, se donner les moyens pour y parvenir, c'est garantir l'efficacité et la crédibilité de notre justice. En dénaturant le texte, nous perdons cette chance de renforcer les moyens de la justice, que chacun ici appelle pourtant de ses vœux. C'est pourquoi le Gouvernement vous proposera par voie d'amendements de rétablir le texte tel qu'issu de l'Assemblée nationale.

Je me réjouis toutefois que quelques articles aient trouvé grâce à vos yeux et qu'ils puissent être votés conformes par votre haute assemblée !

Je vous remercie.