

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

Sénat, 27 février 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,

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 appliquent strictement les lois que vote le Parlement. Et pour la crédibilité même de notre Justice, il est indispensable que les sanctions qu'ils prononcent soient exécutées. D'où l'importance de ce projet de loi de programmation relatif à l'exécution des peines, qui vient poursuivre et amplifier l'effort engagé depuis déjà plus d'un an, avec le plan national d'exécution des peines.

Lors de la lecture précédente de ce texte par votre Haute Assemblée, nous avons pu faire le constat que le Gouvernement, soutenu par la majorité présidentielle d'une part et la majorité sénatoriale d'autre part avaient deux visions antagonistes en la matière. L'échec de la commission mixte paritaire a montré que ces positions de pouvaient être rapprochées. Je regrette cependant que vous ayez choisi, par la présentation d'une question préalable, de ne pas poursuivre le débat sur ce texte. Car les enjeux de la loi de programmation sont primordiaux tant pour garantir la célérité et l'effectivité de l'exécution des peines, que pour renforcer nos capacités de prévention de la récidive, et améliorer la prise en charge des mineurs délinquants.

1. Je crois que chacun de nous souscrit à la nécessité de lutter contre la surpopulation carcérale et de mener une « politique dynamique d'aménagements de peine, afin de favoriser la réinsertion et mieux lutter contre la récidive », pour reprendre vos propres termes Madame le rapporteur.

Toutefois, les moyens pour y parvenir doivent être adaptés à la réalité des besoins et répondre aux exigences fondamentales de notre droit et de notre procédure pénale.

Le *numerus clausus* et l'automatisme en matière d'aménagement de peine ou de libération conditionnelle, introduits par votre assemblée, soulevaient des difficultés de principe, et surtout n'étaient pas de nature à répondre aux enjeux de l'exécution des peines, ou de la surpopulation carcérale.

L'aménagement de peine ne peut en aucun cas être conçu comme une variable d'ajustement pour lutter contre la surpopulation carcérale : son objectif est de préparer à la réinsertion de la personne condamnée, conformément aux conditions de la loi du 24 novembre 2009. En cette matière, l'automatisme est sans nul doute contraire aux principes posés par cette loi. Ce sont, je le rappelle, la

personnalité, le profil et la qualité du projet du condamné qui doivent fonder la décision d'aménagement de peine.

Depuis le début du quinquennat, contrairement à ce que certains ont avancé, le gouvernement s'est résolument engagé dans cette voie. 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 !

Je veux rappeler aussi qu'une politique pénale et pénitentiaire responsable passe par d'abord par l'individualisation de la peine et donc parla recherche d'un équilibre entre l'incarcération et l'aménagement de la peine : ni tout carcéral, ni aménagement de peine à tout-va, ne peuvent être satisfaisants.

2. Augmenter la capacité du parc pénitentiaire, ce n'est pas mettre en place une politique du « tout carcéral », mais bien répondre à la réalité des besoins.

C'est permettre de résorber le stock de peines d'emprisonnement en attente d'exécution. Nous l'avons déjà réduit de 100 000 à 85 000.ces derniers mois grâce au plan national d'exécution des peines.

Porter à 80 000 le nombre de places de prison, à l'horizon 2017, comme le prévoit le projet de loi de programmation, nous donne tous les moyens pour que soient respectées les exigences fondamentales de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, auxquelles le gouvernement et le Parlement sont très attachés.

Chacun de nous sait bien, en effet, l'importance de lutter contre le surencombrement de nos prisons, pour garantir la dignité des détenus et permettre un véritable travail de réinsertion :

- La création de ces nouvelles places de prison nous permettra d'atteindre un taux d'encellulement individuel compris entre 90 et 95%.
- Les nouveaux établissements, inscrits dans le texte, tripleront la surface consacrée aux activités des détenus, afin d'atteindre l'objectif de 5 heures d'activités par jour et par détenu.

Faute de places suffisantes, faute d'établissements adaptés, nous ne pourrions faire de la détention, certes une peine, mais aussi une période de réinsertion afin de mieux lutter contre la récidive. C'est pourquoi, nous avons inscrit dans le projet de loi programmation la création d'établissements pour courtes peines. Je rappelle que 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. Il serait illusoire de laisser penser que toutes ces peines sont éligibles à un aménagement de peine.

Ces établissements pour courtes peines apportent une réponse adaptée aux objectifs de la loi pénitentiaire. Je rappellerai simplement les termes de ce texte : la peine d'emprisonnement ferme doit être le « dernier recours », mais pour autant dans certains cas « la gravité de l'infraction, la personnalité de son auteur rendent cette peine nécessaire ». La loi n'a pas entendu prévoir un aménagement systématique des peines inférieures ou égales à deux ans d'emprisonnement. Cet aménagement est laissé à l'appréciation du juge, au regard des garanties sérieuses de réinsertion dont justifie le condamné. C'est à cette condition que nous respectons le principe d'individualisation des peines, et que nous permettons aux condamnés de bénéficier d'un véritable parcours d'exécution de peine.

3. Dire que nous n'avons pas veillé au renforcement des services pénitentiaires d'insertion et de probation, dire que ce projet de loi de programmation ignore cet objectif essentiel, ne correspond d'aucune manière à la réalité de notre action.

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 (soit plus de 40% d'augmentation). 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.

Le projet de loi de programmation, qui prévoit la constitution d'équipes mobile dans les SPIP, qui confie au secteur associatif habilité des enquêtes pré-sentencielles, permet aussi de recentrer l'action des personnels des SPIP sur leur cœur de métier : le suivi et la réinsertion des condamnés.

Avec ce texte, 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.

4. La prévention de la récidive constitue depuis 2007 un objectif majeur de l'action du gouvernement. Notre politique de réinsertion en constitue un volet majeur, mais elle doit s'accompagner d'autres outils qui garantissent le meilleur suivi des condamnés, tels que l'évaluation de la dangerosité, le développement des soins en détention et l'échange d'information.

Le projet de loi de programmation nous permet de franchir un nouveau pas dans ce sens.

a/ Supprimer les dispositions relatives à l'évaluation de la dangerosité des personnes détenues, comme vous l'aviez fait en première lecture, conduirait à priver les acteurs de la chaîne pénale d'outils indispensables à la meilleure identification des risques de récidive. Et, je sais que vous n'étiez pas opposés, par principe, à ces outils.

Avec la généralisation du diagnostic à visée criminologique, nous mettons en place une évaluation pluridisciplinaire, et systématique, des condamnés.

La création de trois nouveaux centres d'évaluation, aux côtés de ceux de Fresnes et Réau, permet de développer également 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.

b/ Quant aux dispositions relatives au partage de l'information, l'Assemblée nationale les a rétablies dans leur intégralité.

On sait l'importance d'un tel échange d'information entre la justice et le médecin dans le cadre d'une obligation de soins ou d'une injonction de soins ; ou encore, 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 nous a montré l'urgence de revoir nos règles en la matière. Il est bien évident que dans la poursuite de cet objectif nous avons recherché un échange d'information qui permette à la fois prévenir le renouvellement des infractions particulièrement graves, et de garantir ainsi la sécurité de nos concitoyens, mais de veiller aussi au respect des droits du condamné ou du mis en cause.

c/ Enfin le texte renforce le suivi des soins en détention.

Il s'assure ainsi, dans le respect des exigences du secret médical, que le condamné suit de façon régulière le traitement proposé par le juge de l'application des peines, après expertise médicale concluant à la possibilité d'un traitement. Les attestations délivrées par le médecin traitant, et remise par le condamné au juge d'application des peines, permettront à ce dernier de se prononcer en connaissance de cause sur le retrait des réductions de peine, l'octroi de réductions de peines supplémentaires ou l'octroi d'une libération conditionnelle. Là encore nous apportons les mesures nécessaires à action plus efficace de prévention de la récidive.

5. La meilleure prise en charge des mineurs délinquants constitue le troisième volet du projet de loi de programmation.

L'accroissement du nombre de centres éducatifs fermés qui s'inscrit dans la continuité de la loi du 10 août 2011 qui a élargi les possibilités de placement en CEF et que l'Assemblée a rétabli dans le texte, ne s'opère pas au détriment des autres structures d'accueil des mineurs. Je crois tout comme vous, madame le rapporteur, que nous devons offrir au juge des instruments diversifiés, qui permettent d'adapter la réponse pénale et éducative à la diversité des profils des mineurs. Mais je crois aussi que ces centres, par la prise en charge renforcée et adaptée qu'ils offrent, ont démontré toute leur utilité et je souhaite donc les développer.

Aussi, le texte que nous examinons aujourd'hui prévoit la création de 20 centres éducatifs fermés supplémentaires, portant la capacité d'accueil en CEF à 721 places pour 785 places en établissements de placement classique.

En exonérant 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, nous permettons que cinq de ces nouveaux centres puissent ouvrir, dès la fin de cette année.

Les moyens de ces structures seront en outre renforcés, 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. Le délai maximum de cinq jours imposé entre la date du jugement et la première convocation du mineur et de ses parents devant le service éducatif constitue une avancée incontestable. 120 postes d'éducateurs seront créés pour accompagner cette mesure.

*

* *

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de programmation poursuit des objectifs essentiels, nous donnant les moyens, aujourd'hui et pour l'avenir, d'améliorer le taux et les modalités d'exécution des peines. Il apporte des solutions adaptées à la poursuite de deux priorités majeures de toute politique pénitentiaire et pénale que sont la réinsertion et la prévention de la récidive.

Je regrette que votre assemblée ait fait le choix de déposer une motion tendant à opposer la question préalable, alors que je sais combien le Sénat s'est mobilisé en faveur de la réinsertion et de la lutte contre la récidive. Le projet de loi de programmation a fixé des objectifs ambitieux en matière d'exécution des peines, il s'est donné les moyens de les atteindre. Ne nous privons pas de cette chance de renforcer l'efficacité de notre justice, et d'améliorer notre politique pénitentiaire.

Je vous remercie.