

EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de loi vise à doter la France d'une loi fondamentale sur le service public pénitentiaire, cadre juridique dont elle est aujourd'hui partiellement dépourvue.

Plusieurs raisons conduisent le gouvernement à présenter ce projet de loi.

Le contexte international : dans sa résolution du 17 décembre 1998, le Parlement européen a invité tous les Etats membres à élaborer une *"loi fondamentale sur les établissements pénitentiaires qui définisse un cadre réglementant à la fois le régime juridique, le droit de réclamation ainsi que les obligations des détenus et prévoit un organe de contrôle indépendant auquel les détenus puissent s'adresser en cas de violation de leurs droits"*. Plus largement, tant les " Règles minima " des Nations Unies que les recommandations du Conseil de l'Europe (dont les règles pénitentiaires) ou du Parlement européen incitent depuis plusieurs années les Etats à réviser leur législation pénitentiaire sur les conditions générales de détention mais aussi sur le statut des détenus et des personnels pénitentiaires.

De nombreux Etats disposent déjà d'une loi pénitentiaire, notamment l'Italie, l'Espagne, la Belgique, la Grèce, les Pays-Bas, le Canada, etc.

Le contexte juridique : à l'heure actuelle, les normes régissant les droits et obligations des personnes placées sous main de justice, les établissements pénitentiaires et les services pénitentiaires d'insertion et de probation sont très majoritairement issues de dispositions réglementaires, de circulaires et de notes administratives.

Or, la Constitution de 1958 réserve une compétence exclusive au législateur pour définir *"les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques"*. Il est indéniable que la privation de liberté entraîne des restrictions aux droits fondamentaux de l'individu, reconnus pour la plupart dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. Ces restrictions doivent impérativement être fixées par le législateur.

De plus, en raison de la superposition de très nombreuses normes de nature réglementaire, le droit pénitentiaire ne présente plus aujourd'hui les qualités d'accessibilité, de lisibilité et de prévisibilité que doit respecter tout arsenal juridique pour la sécurité juridique des citoyens. Il n'offre pas davantage de cadre suffisamment clair pour définir et harmoniser les pratiques professionnelles.

Il est indispensable de mettre de l'ordre dans notre système normatif, en élevant au niveau législatif les restrictions aux droits fondamentaux nécessairement imposées aux détenus pour des raisons de sécurité publique et d'afficher clairement les règles éthiques qui encadrent l'action des personnels pénitentiaires.

C'est la raison pour laquelle le gouvernement souhaite élever au niveau législatif des dispositions du droit positif réglementaire et les rassembler dans un texte unique sur le service public pénitentiaire, intégré au code de procédure pénale.

Contexte historique : le service public pénitentiaire s'est considérablement transformé ces dernières années. L'accroissement et le vieillissement de la population pénale, l'allongement des peines, la diversification des mesures d'aménagement de peines, la judiciarisation de l'application des peines sont autant de bouleversements auxquels il a dû s'adapter. La prison s'est ouverte sur l'extérieur. Chaque jour, une multiplicité d'intervenants entre en détention : magistrats, avocats, enseignants, parlementaires, visiteurs de prisons, aumôniers, délégués du médiateur, associations. Il est donc temps qu'une loi fondamentale reflétant la prison d'aujourd'hui soit débattue car notre société et, en premier lieu le Parlement, doit connaître et assumer ses prisons.

Esprit du texte/objectif

Ce projet de loi, en accord avec les recommandations européennes, permet d'une part d'affirmer que la personne détenue conserve l'intégralité de ses droits fondamentaux, sous réserve des restrictions que commandent les impératifs de sécurité des personnes et des établissements pénitentiaires, d'autre part de renforcer l'action des personnels pénitentiaires, en lui donnant un cadre législatif.

Il poursuit plusieurs objectifs étroitement liés :

- Clarifier les missions du service public pénitentiaire et les conditions de son exercice, en distinguant celles relevant de la compétence propre de l'administration pénitentiaire de celles nécessitant le concours d'autres partenaires publics (**chapitre 1^{er}**)

La mission générale du service public pénitentiaire est l'exécution des décisions privatives de liberté et de certaines décisions restrictives de liberté. En affirmant que le service public pénitentiaire comprend à la fois les missions de surveillance et de réinsertion des personnes placées sous main de justice, la loi permet de dépasser l'opposition largement artificielle entre milieu fermé et milieu ouvert.

La loi permettra également de rendre compte de la complète participation du service public pénitentiaire aux objectifs que sont le maintien de la sécurité publique et la lutte contre la récidive permettant ainsi d'articuler les fonctions du surveillant et celles du travailleur social, en dépassant l'antagonisme classique entre surveillance et réinsertion.

- Régir la condition juridique de la personne détenue dans l'exercice de ses droits fondamentaux (**chapitre 2**);

Il s'agit de consacrer le principe selon lequel la personne détenue conserve le bénéfice de ses droits fondamentaux, conformément aux vœux de l'Assemblée Nationale qui affirmait dans son rapport intitulé La France face à ses prisons(N 2521, t.1, p.140) qu'«*on ne peut imaginer qu'il y ait deux qualités de normes selon qu'il s'agit d'un citoyen libre ou d'un citoyen détenu. La garantie des droits est la même, le détenu n'étant privé que «de sa liberté d'aller et de venir».*

Dès lors que l'on considère que le détenu, prévenu ou condamné, ne perd pas sa qualité de citoyen, la loi, en application de l'article 34 de la Constitution, doit adapter la contrainte étatique fondée sur les nécessités de l'ordre public. Le projet définit ainsi les limites qui

peuvent être apportées aux droits fondamentaux des détenus pour des motifs liés aux impératifs de sécurité spécifiques aux établissements pénitentiaires.

- Améliorer la reconnaissance des personnels en prévoyant des dispositions relatives aux conditions d'exercice des missions des personnels pénitentiaires ainsi qu'une réserve civile pénitentiaire (**chapitre 3**)

De même qu'il enrichit et valorise leurs fonctions et renforce leur autorité, le projet entend élargir la protection due aux personnels de l'administration pénitentiaire. Les personnels de cette administration exercent en effet des missions de sécurité publique dans des conditions traditionnellement difficiles, au contact d'une population de plus en plus dépourvue de repères.

L'évolution des missions de l'institution pénitentiaire depuis une quinzaine d'années et son ouverture sur l'extérieur ont pu induire une crise d'identité de ses personnels, confrontés à des exigences, parfois perçues comme contradictoires, de sécurité et de réinsertion sociale des personnes placées sous main de justice.

La nécessité de repères professionnels lisibles et communs à tous et d'une meilleure assistance des personnels dans le cadre de la protection liée à la nature de leur mission commande ainsi l'ensemble des dispositions de ce chapitre.

- Renforcer la sécurité juridique en élevant au niveau législatif les principes fondamentaux relatifs aux régimes de détention (**chapitre 4**);

Il s'agit de fixer dans la loi les grands principes du régime de détention en affirmant la nécessité de l'individualiser et de circonscrire les pouvoirs de l'administration pénitentiaire en matière de mesures coercitives : discipline, fouille, usage de la force.

- Prévenir la récidive des personnes placées sous main de justice, notamment par des dispositions relatives aux aménagements de peines (**chapitre 5**)

Ce chapitre comporte des dispositions visant à développer le recours aux aménagements de peine. Les alternatives à l'incarcération sont également favorisées dans le cadre des mesures de sûreté prononcées avant toute condamnation.

CHAPITRE 1 – DISPOSITIONS RELATIVES AU SERVICE PUBLIC PENITENTIAIRE

Le gouvernement souhaite affirmer que le service public pénitentiaire participe pleinement à l'exécution des peines en inscrivant ses missions dans la partie législative du code de procédure pénale relative à l'exécution des décisions pénales (**article 1^{er}** de la loi). **L'article 2** introduit un chapitre consacré au service public pénitentiaire dans le titre 1^{er} du livre 5 du code de procédure pénale.

Définies à **l'article 3**, les missions du service public pénitentiaire assurées par l'administration pénitentiaire sous l'autorité du Garde des Sceaux Ministre de la Justice, portent sur l'exécution des décisions privatives de liberté et de certaines décisions restrictives de liberté ainsi que sur la réinsertion des personnes placées sous main de justice, la prévention de la récidive et la sécurité publique. A cette fin, il est organisé de manière à assurer l'individualisation et l'aménagement des peines dans le respect des intérêts de la société et des demandes des victimes.

Ces missions recouvrent pour partie des fonctions régaliennes qui ne peuvent être exercées que par l'administration pénitentiaire : surveillance, greffe et direction des établissements pénitentiaires. Les autres missions peuvent être déléguées ou exercées avec le concours des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales, des associations ou des personnes publiques ou privées. Il s'agit ainsi de prendre acte de la politique de décloisonnement et d'ouverture menée depuis plus de vingt ans par l'administration pénitentiaire et de conforter, vis à vis de ses partenaires, son rôle de mobilisation et de coordination des acteurs publics et privés pour l'exécution des peines et la réinsertion des condamnés. (article 713-1)

De surcroît, positionner de la sorte l'action du service public pénitentiaire dans le dispositif des politiques publiques d'insertion permet de placer l'ensemble de la société, qui doit contribuer à la nécessaire réinsertion des personnes placées sous main de justice, face à ses responsabilités.

L'administration pénitentiaire exerce une mission d'insertion et de probation. Ce sont donc les dispositifs de droit commun qui doivent être mobilisés car la réinsertion sociale des personnes placées sous main de justice n'est pas une mission propre de l'administration pénitentiaire, mais une action qu'elle favorise en déployant les moyens du droit commun. (article 713-1)

Les dispositions de l'article 3 de la loi rejoignent la règle pénitentiaire européenne n°7 aux termes de laquelle *« la coopération avec les services sociaux externes et, autant que possible, la participation de la société civile à la vie pénitentiaire doivent être encouragées »*, soulignant l'importance d'impliquer les services sociaux externes dans les prisons.

Après avoir défini les missions du service public pénitentiaire, l'article 3 de la loi prévoit que les personnels relevant de l'administration pénitentiaire sont en toutes circonstances loyaux envers les institutions républicaines, intègres, impartiaux, disponibles et ont le respect absolu des droits fondamentaux des personnes. Cet article pose également le principe d'une prestation de serment des personnels de l'administration pénitentiaire, dont la portée symbolique est très forte. En effet, les personnels pénitentiaires exercent des missions particulièrement délicates dont l'utilité sociale est de premier ordre puisqu'il s'agit du maintien de la sécurité publique et de la lutte contre la récidive. Or ces missions s'exercent

dans des conditions souvent difficiles, au contact d'une population dépourvue de repères. La prestation de serment marquera la reconnaissance sociale qui leur est due compte tenu de l'importance de leurs missions pour la société. (713-2)

Le gouvernement estime indispensable que l'action de l'administration pénitentiaire soit contrôlée et évaluée. A cette fin, l'article 4 de la loi introduit une disposition relative au Contrôleur général des lieux de privation de liberté (article 713-3 du code de procédure pénale) et prévoit la création de deux organes d'évaluation :

- Le conseil d'évaluation (article 713-4 du code de procédure pénale), institué auprès de chaque établissement pénitentiaire, remplace la commission de surveillance.

A l'heure actuelle, une commission de surveillance est instituée auprès de chaque établissement pénitentiaire. Présidée par le préfet du département, elle se compose de magistrats, d'élus et de responsables administratifs et associatifs. La commission doit se réunir une fois par an et entendre le rapport d'activité du chef d'établissement. Elle est théoriquement chargée de la surveillance de l'établissement pénitentiaire en ce qui concerne la salubrité, la sécurité, le régime alimentaire, le travail, la discipline, l'observation des règlements, l'enseignement et la réinsertion sociale des détenus.

Depuis sa création, le contexte a considérablement évolué. L'administration pénitentiaire est désormais l'une des administrations les plus contrôlées. Elle a, depuis plus de vingt ans, conduit une politique volontariste de décroisement et de partenariat qui amène chaque jour en détention de multiples intervenants extérieurs.

Enfin, la création des Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (SPIP) en 1999 n'a pas été prise en considération par les commissions de surveillance alors qu'ils remplissent des missions fondamentales auprès des personnes placées sous main de justice.

Ainsi, les commissions de surveillance ne suffisent plus aujourd'hui à évaluer l'action du service public pénitentiaire, raison pour laquelle elles seront supprimées.

Le conseil d'évaluation aura vocation à évaluer les conditions de fonctionnement de l'établissement et sera également, le cas échéant, une instance de proposition pour remédier aux difficultés engendrées par le surembourgeoisement.

Pour améliorer le dispositif d'évaluation de l'action pénitentiaire, il apparaît pertinent d'ajouter à ce conseil d'évaluation, une instance qui sera chargée du suivi de l'action pénitentiaire.

- Les commissions de suivi des politiques pénitentiaires (article 713-5 du code de procédure pénale), instituées dans chaque département, seront chargées de l'évaluation annuelle du fonctionnement de l'ensemble des services pénitentiaires du département (établissements pénitentiaires et SPIP).

Cette commission regroupant l'ensemble des responsables des services de l'Etat, des collectivités territoriales et des partenaires participant au service public pénitentiaire sera présidée conjointement par le préfet et les chefs de cour ou de juridiction.

Permettant une véritable évaluation de la politique conduite par les services pénitentiaires, en relation étroite avec l'ensemble de ses partenaires institutionnels, cette commission pourra ainsi centrer ses travaux sur des thématiques essentielles dans une logique dynamique d'évaluation et de poursuite d'objectifs (développement des activités proposées aux détenus, développement des alternatives à la détention et des aménagements de peines, lutte contre l'indigence en prison par exemple).

Le gouvernement propose également de consacrer dans la loi l'intervention dans les établissements pénitentiaires de délégués du Médiateur de la République compétents pour faciliter le règlement amiable des conflits entre les détenus et les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et tout organisme chargé d'une mission de service public (article 713-6 du code de procédure pénale).

Cette intervention à laquelle le gouvernement souhaite donner une assise législative, se fonde à l'heure actuelle sur une convention entre l'administration pénitentiaire et le Médiateur de la République.

Ce dispositif déjà en place depuis le 16 mars 2005 et en voie de généralisation dans l'ensemble des établissements pénitentiaires depuis une convention du 25 janvier 2007, a démontré son efficacité dans l'apaisement des différends opposant les détenus à certaines administrations. Il est un vecteur important d'accès au droit et de règlement des litiges.

*

CHAPITRE 2 : DISPOSITIONS RELATIVES AUX DROITS FONDAMENTAUX DES DETENUS

Les articles 5 et 6 comportent des dispositions de coordination.

Le gouvernement estime indispensable de garantir la protection des droits fondamentaux des personnes détenues et d'encadrer par une norme législative les restrictions apportées à l'exercice de ces droits pour des raisons de sécurité et de maintien de l'ordre au sein des établissements pénitentiaires. C'est pourquoi le choix a été fait d'une part de rappeler que l'ensemble des droits fondamentaux inhérents à la personne doit être garanti, d'autre part d'élever au niveau législatif les dispositions du code de procédure pénale qui traitent de cette matière et de les rassembler dans un chapitre intitulé « *des droits fondamentaux des détenus* » créé par l'**article 7** de la présente loi et qui sera désormais le premier chapitre du titre II du livre V du code de procédure pénale consacré à la détention.

L'**article 7** introduit en premier lieu des dispositions générales relatives aux droits fondamentaux des détenus, et décline, en second lieu, les différents droits fondamentaux.

Section 1 – Dispositions générales

Cette section comprend une disposition de principe, affirmant que l'administration pénitentiaire garantit aux personnes détenues les droits fondamentaux inhérents à la personne humaine. Il convient en effet de marquer que les personnes détenues bénéficient, au même titre que toute personne, de la protection de leurs droits fondamentaux et que l'incarcération

ne doit entraver l'exercice de ces droits fondamentaux que dans la stricte nécessité des impératifs d'ordre et de sécurité propres aux établissements pénitentiaires. (art. 713-7 du code de procédure pénale)

L'article 7 consacre également le principe de l'interdiction de toute discrimination par référence à la règle pénitentiaire européenne n°13.

Il affirme le principe selon lequel les détenus conservent leurs droits aux prestations sociales. (art. 713-8)

Cette mesure, outre le fait qu'elle rétablirait le respect de l'égalité de traitement entre les citoyens, constitue une mesure importante en matière de préparation à la sortie et de prévention de la récidive en ce qu'elle tend à prévenir la remise en liberté de personnes sans ressources ou sans assistance, laquelle favorise les nouveaux passages à l'acte délinquant.

Ce même article prévoit la possibilité, pour les détenus n'ayant pas de domicile de secours ou n'étant pas en mesure d'en justifier, de se faire domicilier à l'établissement pénitentiaire.

En effet, la question de la domiciliation est actuellement le principal obstacle à l'accès des détenus aux droits et politiques d'insertion de droit commun, conditionnés par l'existence d'un domicile. Un très grand nombre de détenus sont, ou deviennent durant leur incarcération, sans domicile. Si le code de l'action sociale prévoit qu'ils peuvent se prévaloir de leur domicile antérieur à l'incarcération pour faire valoir leurs droits à certaines prestations, en pratique, les détenus se heurtent souvent au refus des collectivités territoriales au motif qu'ils ont quitté, parfois depuis plusieurs années, leur domicile. De surcroît, les conditions actuellement exigées pour obtenir une domiciliation auprès d'une association, ne permettent qu'à une infime minorité de détenus d'en bénéficier.

La mesure proposée devrait faciliter aux détenus tant l'obtention de prestations sociales au cours de l'incarcération que les démarches qu'ils peuvent entreprendre en vue de leur réinsertion.

Enfin, l'article 7 prévoit l'accès des détenus aux règles de droit relatives à leur situation carcérale d'une part et à leurs droits sociaux d'autre part (art. 713-9).

En effet, le respect de la citoyenneté du détenu et la reconnaissance des droits qui en découlent imposent d'élever au niveau de la loi les dispositions réglementaires actuelles et de les préciser. Il s'agit de l'obligation d'information des détenus et de l'accès aux différentes règles de droit applicables au sein de l'établissement pénitentiaire, dès leur incarcération et tout au long de leur détention.

Il propose également d'inscrire dans la loi que toute personne détenue bénéficie de l'aide à l'accès au droit telle que prévue par la loi du 10 juillet 1991 (713-10), laquelle est notamment mise en œuvre dans les points d'accès au droit progressivement installés dans les établissements pénitentiaires et qui sont aujourd'hui au nombre de 107 ainsi que par l'intermédiaire des délégués du Médiateur qui sont, à ce jour, au nombre de 36, qui seront 70 en juin 2009 et 190 en 2010.

Il convient de souligner que l'accès au droit et à l'information revêt une particulière importance dans les établissements pénitentiaires, d'une part parce qu'il s'agit d'un milieu fermé qui favorise l'isolement social, d'autre part car la population pénale méconnaît souvent

ses droits et les compétences respectives des différentes autorités (judiciaire, pénitentiaire), ce qui peut conduire à un sentiment d'arbitraire, source de nombreux conflits en détention.

L'accès au droit et à l'information est donc un instrument de prévention des conflits en détention et un outil de lutte contre l'isolement social lié à l'incarcération. C'est également un outil dans la prévention des suicides qui peuvent se produire lors de l'arrivée en détention.

Ces dispositions assurent le respect de l'article 2 de la loi n° 2000-352 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations qui consacrent pour l'ensemble des citoyens, le droit à l'information et la nécessité pour les autorités administratives de faciliter l'accès aux règles de droit, partie intégrante de leur mission générale de service public.

Le texte proposé impose en outre que l'information soit donnée dans une langue que l'intéressé est susceptible de comprendre. En effet, 20 % des détenus présents dans les établissements pénitentiaires sont d'origine étrangère, cette population étant de fait particulièrement exposée au sentiment d'isolement favorisant les conflits et les passages à l'acte suicidaire.

Section 2 – De la liberté de conscience et de culte et de l'exercice des droits civiques

▪ **La liberté de conscience et de culte (art. 713-11)**

Le gouvernement souhaite consacrer, dans la loi, le droit des détenus à la liberté, de conscience et de culte, dispositions qui relèvent à ce jour de l'article D.432 du code de procédure pénale de niveau normatif insuffisant.

Ces dispositions sont la mise en œuvre des règles pénitentiaires européennes n°29.1 à 29.3 relatives à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Cependant, si la loi prévoit l'organisation de la vie religieuse en prison, elle fixe également les limites qui peuvent y être apportées. L'exercice de ce droit doit se concilier avec l'organisation et le fonctionnement de l'établissement.

Il faut notamment tenir compte de l'augmentation du nombre de détenus animés de fortes convictions religieuses et susceptibles de porter atteinte à l'ordre de l'établissement.

Le gouvernement juge donc indispensable d'autoriser l'administration pénitentiaire à prendre des mesures pour maintenir l'ordre et la sécurité dans ses établissements lorsqu'ils seraient menacés par certaines formes d'exercice de la vie religieuse, et de lutter contre les actes de prosélytisme abusif.

A titre d'exemple, les offices et manifestations religieux dans les espaces collectifs tels que les cours de promenade auraient pour conséquences de créer des attroupements pouvant menacer l'ordre public interne de l'établissement. Ils doivent donc s'exercer dans les lieux dévolus à l'exercice du culte.

De même, seuls les aumôniers sont habilités à animer les offices ou les activités à caractère religieux. La loi fixe aussi l'obligation pour l'administration de mettre en place un service d'aumônerie dans les établissements pénitentiaires.

▪ **L'exercice des droits civiques (art. 713-12)**

L'accomplissement du devoir civique par les détenus devrait être encouragé afin de leur rappeler que même en milieu carcéral, ils demeurent des citoyens participant à la vie démocratique de la Nation.

Les personnes détenues ne sont pas déchuées de leurs droits civiques sauf décision de justice le prévoyant expressément. Toutefois, elles rencontrent des difficultés pour voter lorsqu'elles ont perdu leur domicile (difficulté d'inscription sur les listes électorales) ou ne connaissent pas de mandataire susceptible de voter pour elles par procuration.

En effet, si certaines communes sur lesquelles se situent des établissements pénitentiaires acceptent d'inscrire des détenus sur leurs listes électorales au titre de leur domiciliation, d'autre exigent que les détenus soient résidents de la commune depuis au moins 6 mois et refusent donc l'inscription sur les listes électorales de détenus incarcérés dans l'établissement pénitentiaire depuis moins de 6 mois.

La population pénale étant traditionnellement une population votant peu, les difficultés administratives d'inscription sur les listes électorales auxquelles sont confrontés les détenus les éloignent davantage des urnes.

Par conséquent, afin de favoriser l'exercice du droit de vote des détenus, le gouvernement indique dans la loi la possibilité pour les détenus de s'inscrire au titre du domicile sur les listes électorales des communes de leur lieu de détention.

En outre, le gouvernement propose que la domiciliation à l'établissement pénitentiaire soit également possible pour la délivrance de documents d'identité, les détenus se heurtant exactement aux mêmes difficultés que pour l'obtention de prestations sociales (*cf. supra*).

Le gouvernement propose également de rappeler au niveau législatif que d'une part une permission de sortir spécifique pour l'exercice du droit de vote peut être accordée à un condamné, d'autre part tout détenu peut voter par procuration dans les conditions prévues par le code électoral.

Ces dispositions correspondent à la règle pénitentiaire européenne n° 24.11 aux termes de laquelle « *les autorités pénitentiaires doivent veiller à ce que les détenus puissent participer aux élections, aux référendums et aux autres aspects de la vie publique, à moins que l'exercice de ce droit par les intéressés ne soit limité en vertu du droit interne* ».

Section 3 - Le droit à l'insertion et au travail

▪ **Intervention des entreprises, des ateliers et chantiers d'insertion dans les établissements pénitentiaires (art. 713-13)**

L'insertion par l'activité économique est prévue par l'article L.5132-4 code du travail qui prévoit quatre types de structures d'insertion par l'activité économique : les entreprises d'insertion, les entreprises de travail temporaire d'insertion, les associations intermédiaires, les ateliers et chantiers d'insertion.

Parmi ces différents dispositifs, le gouvernement souhaite dans un premier temps prioritairement favoriser l'intervention, dans les établissements pénitentiaires, des entreprises d'insertion et des ateliers et chantiers d'insertion.

L'entreprise d'insertion permet de faire accéder au marché du travail des personnes sans emploi qui, en raison des difficultés sociales et professionnelles qu'elles connaissent, ne peuvent être embauchées dans un premier temps par une entreprise de droit commun. Les entreprises d'insertion bénéficient d'une aide publique destinée à financer des postes d'encadrement et d'accompagnement social.

Les chantiers et ateliers d'insertion sont, quant à eux, un autre type de structures d'insertion par l'activité économique créées et portées par des organismes tels qu'une personne de droit privé à but non lucratif, une collectivité locale, un établissement d'enseignement professionnel de l'Etat, une chambre départementale d'agriculture ou l'office nationale des forêts par exemple.

Les ateliers et chantiers d'insertion mettent en œuvre un encadrement renforcé et spécifique, alliant des compétences techniques et un accompagnement social et professionnel dans le cadre d'une démarche de retour vers l'emploi.

L'implantation d'ateliers et chantiers d'insertion et d'entreprises d'insertion dans les établissements pénitentiaires serait de nature à permettre aux détenus d'acquérir une expérience et des compétences par l'exercice d'une activité professionnelle, de lever les freins sociaux à leur insertion professionnelle par un accompagnement de professionnels de l'insertion, d'élaborer un projet professionnel réaliste vers l'extérieur et de le mener à bien.

L'exercice d'une activité professionnelle dans ces structures constituera un facteur de stabilisation et l'amorce d'une insertion véritable, et contribuera de façon significative à la lutte contre la récidive.

Le contrat de travail n'étant pas applicable aux relations de travail des détenus, il est donc proposé que les personnes détenues soient embauchées sur des postes d'insertion par le biais de l'acte d'engagement tel que défini dans le présent projet de loi (art 713-20 et 713-21).

Afin de contribuer au développement de la personnalité, à l'insertion dans la vie sociale et professionnelle et à l'exercice de la citoyenneté, l'article 713-14 prévoit le principe pour les détenus de suivre :

-au sein des établissements pénitentiaires, les enseignements et actions de formation professionnelle, sous réserve de leur compatibilité avec leur situation pénale et les conditions de leur détention ;

-en dehors des établissements pénitentiaires une activité professionnelle.

- **Repérage de l'illettrisme** (art. 713-15)

Aujourd'hui, l'article D. 452 du code de procédure pénale prévoit des actions spécifiques en direction des détenus non francophones ou en situation d'illettrisme.

Cependant, le principe d'un repérage systématique n'est pas posé alors même que ces publics ne demandent que rarement à bénéficier d'une formation, de sorte qu'en pratique, le repérage ne concerne qu'une moitié de la population pénale.

Or la lutte contre l'illettrisme constitue un moyen majeur d'insertion des personnes détenues et contribue de ce fait à prévenir la récidive.

Le gouvernement propose par conséquent d'affirmer dans la loi la nécessité du repérage des détenus non francophones ou en situation d'illettrisme, et ce conformément aux recommandations des règles pénitentiaires européennes qui soulignent que priorité doit être donnée aux détenus qui ne savent pas lire ou compter, et à ceux qui n'ont pas d'instruction élémentaire ou de formation professionnelle (règle n°28.2).

▪ **L'aide aux indigents** (art. 713-16)

L'indigence est une situation, temporaire ou durable, liée à une grave insuffisance de ressources d'un détenu sur la part disponible de son compte nominatif. Sont actuellement qualifiés d'indigents les détenus ayant des rentrées financières inférieures à 45 € par mois.

Certaines personnes détenues sont indigentes dès l'incarcération. D'autres le deviennent par la perte de minima sociaux liée à l'incarcération, la rupture des liens familiaux, l'absence ou la perte d'un emploi en détention. Au total, environ 35 % de la population pénale est concernée par cette situation d'indigence.

L'indigence crée une dépendance qui pèse psychologiquement et économiquement tant sur la personne détenue que sur son environnement familial. Cette situation est souvent conjuguée à d'autres formes de carences notamment sur les plans culturel et sanitaire. Elle constitue un handicap pour la personne détenue dans sa vie en détention, dans le maintien de ses liens avec ses proches et pèse sur ses éventuels projets en matière de réinsertion.

L'administration pénitentiaire se doit d'être vigilante quant au repérage des personnes en situation d'indigence et ne doit pas laisser cette situation se perpétuer dans le temps, d'autant plus que la lutte contre l'indigence à la sortie de prison est un outil important de lutte contre la récidive.

A l'heure actuelle, le dispositif d'aide aux indigents, prévu par circulaire, prévoit la mise en place d'une commission d'indigence au sein de chaque établissement pénitentiaire, chargée d'étudier la situation des détenus concernés et de proposer des solutions telles que l'accès prioritaire aux activités rémunérées, le signalement aux associations d'aide aux détenus, la mise à disposition gratuite d'une télévision.

Le gouvernement souhaite ériger en un véritable droit ce qui n'est actuellement qu'une pratique, afin d'étendre les prestations fournies aux détenus indigents.

Il résulte de l'article 713-17 que l'administration pénitentiaire fournira aux détenus les prestations d'entretien nécessaires à la vie courante et donne la possibilité de compléter ces prestations par des achats effectués à l'intérieur ou à l'extérieur de l'établissement.

▪ **Le travail des détenus** (art. 713-18 à 713-24)

La loi fixe les conditions dans lesquelles les détenus peuvent exercer une activité professionnelle dans les établissements pénitentiaires. Elle crée l'acte d'engagement professionnel, acte par lequel le détenu est mis à disposition de l'administration pénitentiaire ou de l'entreprise concessionnaire pour exercer cette activité.

Le gouvernement n'a pas opté pour la mise en place d'un contrat de travail pour plusieurs raisons :

- les obligations nées de l'état de détention, régies par le code de procédure pénale, priment sur toutes les autres et, en l'espèce sur les relations de travail en milieu pénitentiaire. A titre d'exemple, les transferts ou les décisions judiciaires sont susceptibles de mettre un terme à la relation de travail. L'organisation du travail en détention est donc incompatible avec la mise en œuvre de contrats de travail de droit commun, étant néanmoins précisé que les règles d'hygiène et de sécurité s'appliquent en prison.
- l'application des règles de droit commun en matière de contrat de travail et la reconnaissance d'un statut individuel et collectif de droit privé des détenus, créeraient des droits au profit des détenus, tels que congés payés, rémunération au moins égale au SMIC, droits à indemnisation en cas de rupture du contrat ou encore droits collectifs. Il en résulterait des charges financières fortement dissuasives pour les entreprises qui perdraient tout intérêt à contracter avec l'administration pénitentiaire. Elle constituerait en conséquence un obstacle majeur à l'objectif de développement du travail en détention.

Le principe d'un contrat de travail de droit privé appliqué aux personnes détenues a, au demeurant, soulevé une forte opposition du monde de l'entreprise ainsi que cela ressort du rapport du Conseil Economique et Social de 2006 relatif aux conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France.

- Au plan européen, la France ne se distingue pas quant à sa réglementation relative au travail des détenus : dans la majorité des pays européens et en particulier en Allemagne, en Grande-Bretagne, au Danemark ou aux Pays Bas, les détenus travaillent au sein des établissements pénitentiaires dans des conditions exorbitantes du droit commun.

Si certains pays ont recours à un contrat de travail spécifique, d'autres comme l'Allemagne ou l'Angleterre ne retiennent pas cette solution, et ont mis en œuvre une relation de travail *sui generis* comparable à l'acte d'engagement proposé dans la loi pénitentiaire.

Toutefois, si les raisons ci-dessus exposées ne permettent pas d'envisager la mise en œuvre d'un contrat de travail pour les détenus, il est apparu nécessaire d'une part d'améliorer la responsabilisation du détenu au travail par l'énoncé de règles qui précisent ses droits et obligations au regard de l'emploi, d'autre part de fixer certains éléments relatifs à l'organisation et aux conditions de travail.

Ainsi, afin de reconnaître le détenu comme sujet de droit dans le domaine du travail, le gouvernement a estimé opportun de consacrer au niveau législatif le document d'engagement au travail du détenu en l'intitulant « acte d'engagement professionnel ». (713-20)

Donner une qualification juridique au support d'engagement permettra une évolution qualitative dans la reconnaissance du statut individuel du détenu et constituera une première étape de la démarche visant à installer formellement la relation de travail qui intervient à la sortie de détention.

La loi maintient également la possibilité pour toute personne détenue de travailler pour son propre compte ou pour le compte d'une association. (713-23)

Section 4 – Du droit au respect de la vie privée et familiale (art. 713-25 à 713-30)

Le droit à la vie familiale, protégé par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), est reconnu à la personne détenue. Le maintien des liens familiaux est de toute première importance tant au cours de l'incarcération que dans une perspective de réinsertion. (713-25)

Mais de la privation de liberté découlent nécessairement des restrictions à l'exercice de ce droit. En conséquence, le gouvernement propose d'élever au niveau législatif le droit au respect de la vie familiale des détenus ainsi que les conditions de son exercice dans les établissements pénitentiaires. L'élévation au niveau de la loi des principes relatifs aux relations des détenus avec l'extérieur permet de clarifier leur contenu tout en améliorant la sécurité juridique par une réduction du contentieux né de divergences d'interprétation des textes actuels.

Conformément au principe de clarté et de prévisibilité de la loi restreignant l'exercice d'une liberté publique tel que défini par la CEDH, les motifs de refus de permis de visite, de communication téléphonique ou de retenue de correspondance ont été précisés.

Les relations des détenus avec l'extérieur sont donc encadrées.

- Visites :
 - Les visites de la famille sont autorisées sous réserve qu'elles ne soient pas contraires à la sécurité ou au bon ordre de l'établissement (713-26)
 - Pour toute autre personne les visites sont également autorisées sous les mêmes réserves, et à condition qu'elles ne soient pas contraires à la réinsertion du détenu.

Le gouvernement a opté pour la consécration législative des unités de visites familiales mises en place actuellement dans certains établissements et qui ont vocation à se développer ainsi que des parloirs sans surveillance dans des locaux spécialement aménagés mis en place dans les maisons centrales. Ces lieux permettent en effet aux détenus de recevoir des visites dans des conditions préservant leur intimité, ce qui s'avère particulièrement important pour les détenus purgeant de longues peines. (713-26)

- Téléphone :

Le choix a été fait de généraliser l'accès au téléphone des détenus, quelle que soit leur situation pénale (prévenu ou condamné). Concernant les prévenus, le magistrat saisi du dossier de l'information fixera les conditions d'accès au téléphone ainsi que les modalités de contrôle des communications.

Cette généralisation de l'accès au téléphone est la suite logique d'un mouvement amorcé par le décret n°2007-699 du 3 mai 2007 modifiant le code de procédure pénale relatif au renforcement de l'équilibre de la procédure pénale et à la prévention de la délinquance pris pour l'application des dispositions de la loi n° 2007-297 relative à la prévention de la délinquance du 5 mars 2007, lequel prévoyait l'accès au téléphone de tous les condamnés quel que soit le lieu d'incarcération, là où, préalablement, seuls les condamnés incarcérés en établissements pour peines avaient accès au téléphone. (713-28)

La France se conforme ainsi aux règles pénitentiaires européennes en la matière (règles n° 24.1, 24.2 et 99) et répond en outre aux souhaits des parlementaires, de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) et du Comité de Prévention de la Torture.(CPT)

En raison du nombre d'emplois nécessaires pour contrôler l'accès au téléphone des prévenus et appliquer les prescriptions émises par les magistrats instructeurs, le gouvernement envisage une mise en place progressive de cette disposition.

Le nouveau principe posé est celui du droit de téléphoner à sa famille ou à ses proches. Les détenus peuvent également téléphoner à d'autres personnes en vue de préparer leur réinsertion.

Ce droit peut être retiré pour des motifs tenant au bon ordre ou à la sécurité de l'établissement, à la prévention des infractions pénales ou s'il apparaît que les communications sont contraires à l'intérêt des victimes. (713-28)

- Correspondance :

Concernant la correspondance, outre la retenue de courriers comportant des risques sérieux pour la sécurité des personnes ou des établissements pénitentiaires qui reconduit en le clarifiant le dispositif actuel (art. D.414 à D.416 du code de procédure pénale), le gouvernement souhaite permettre la retenue de courriers portant atteinte aux intérêts des victimes ou afin d'assurer la prévention des infractions pénales (713-29).

- Droit à l'image :

Enfin, le projet de loi contient un article relatif au droit à l'image des détenus. Il établit les conditions dans lesquelles d'une part un détenu peut utiliser son image, d'autre part l'administration pénitentiaire peut s'opposer à une telle utilisation pour des motifs tenant à la sauvegarde de l'ordre public, la réinsertion de la personne placée sous main de justice, à la recherche ou la poursuite d'infractions pénales ou la protection des victimes et des droits d'autrui. (713-30)

Section 5 - Du droit à la santé (713-31 à 713-34)

Le gouvernement propose de consacrer le droit à la santé des détenus et la prise en charge des soins qui leur sont dispensés par le service public hospitalier, dans le respect des règles pénitentiaires européennes.

C'est la raison pour laquelle l'article 713-31 renvoie au code de la santé publique et aux conditions d'accès aux soins de droit commun sans modifier le dispositif actuel d'accès aux soins des détenus.

Pour des raisons de sécurité inhérentes au fonctionnement des établissements pénitentiaires, cet article prévoit toutefois que l'accompagnement par une tierce personne prévu par le code de la santé publique n'est possible qu'à la condition que cette dernière bénéficie d'un permis de visite spécifique prévoyant la possibilité de s'entretenir avec le détenu dans des conditions préservant la confidentialité, c'est-à-dire en dehors de la présence du personnel pénitentiaire.

Il ne s'agit là que d'un aménagement destiné à concilier les dispositions de droit commun relevant du code de la santé publique applicables aux détenus et les impératifs de sécurité que commande sa situation carcérale.

Les articles 713-32/713-33/713-34 rappellent trois règles :

- la compétence du service public hospitalier concernant les soins aux détenus,
- le cadre des recherches biomédicales applicables aux détenus, conformément aux dispositions du code de la santé publique,
- l'admission à l'hôpital ne remet pas en cause l'exécution de la peine, ou la détention provisoire lorsqu'il s'agit de prévenus.

Section 6 – De l'accès aux activités culturelles, sportives et de loisirs et du droit à l'information (713-35 à 713-37)

L'article 713-35 pose tout d'abord un principe général selon lequel l'administration pénitentiaire favorise l'accès des détenus à la culture et aux activités de loisirs. En effet, l'exercice de toutes activités sportives ou intellectuelles contribue à l'équilibre des détenus pendant la période de détention ainsi qu'à la préparation à leur réinsertion. Cette disposition vise à inscrire dans la loi les pratiques existantes.

Une fois ce principe général posé, la loi en décline certaines modalités d'application.

Le principe de l'accès à l'information écrite par les détenus est posé : ces derniers peuvent acquérir les journaux n'ayant pas fait l'objet de saisies selon des modalités définies par voie réglementaire.(713-36)

Néanmoins, pourra être retenue toute publication contenant des menaces contre la sécurité des personnes ou des établissements ou des propos ou des signes injurieux ou outrageants à l'encontre des agents ou des collaborateurs du service public pénitentiaire.

Ainsi rédigée, cette disposition comble un vide législatif et dote l'administration pénitentiaire d'un outil qui lui faisait défaut, l'actuel article D.444 du code de procédure pénale étant inadapté. Cet article permettra de retenir certaines publications contenant des propos injurieux

ou diffamants ou désignant nominativement des personnels de l'administration pénitentiaire ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent. De la même manière, pourra désormais être retenue une publication exposant de manière outrageante l'affaire judiciaire d'un détenu, toujours susceptible d'entraîner des réactions négatives de certains codétenus.

Il est proposé de maintenir la compétence du garde des Sceaux pour décider de la retenue. Cette décision, à valeur réglementaire, s'appliquera à l'ensemble des établissements pénitentiaires.

Quant aux réalisations des détenus créées en détention, les critères permettant d'en refuser la sortie ne figurent pas actuellement dans le code de procédure pénale.

Le projet de texte élève au niveau législatif la réglementation relative au droit d'expression des détenus et prévoit les conditions de l'intervention de l'administration pénitentiaire.

Le gouvernement propose d'élargir les possibilités de sortie des réalisations des détenus tout en affirmant la possibilité de la refuser, lorsqu'elles présentent un risque sérieux pour la sécurité des personnes ou des établissements, mais également lorsqu'elles portent atteinte aux intérêts des victimes ou sont contraires à la réinsertion du détenu. (713-37)

Section 7 – De la gestion des biens des détenus (art. 713-38 à 713-42)

Le gouvernement propose d'élever le principe au niveau législatif selon lequel les détenus conservent leurs droits patrimoniaux dans la limite de leur capacité civile. (713-38).

Conformément aux dispositions de l'article D 335 du code de procédure pénale, les objets dont les détenus sont porteurs à leur entrée dans un établissement pénitentiaire sont pris en charge par le comptable et sont restitués à la sortie.

L'article relatif au compte nominatif des détenus ne modifie pas fondamentalement le droit positif. Cependant, outre la répartition en trois parts du compte nominatif, il précise que la part partie civile de ce compte ne peut faire l'objet d'aucune voie d'exécution. Cette précision vise à consolider une pratique de l'administration pénitentiaire protectrice des intérêts des victimes : la part partie civile du compte nominatif est répartie entre les parties civiles au prorata de leurs créances. Il ne sera donc pas possible, pour une victime, de faire saisir la totalité de cette part à son profit par voie d'exécution, ce qui pourrait léser d'autres victimes dans le cas où il y en aurait plusieurs. (713-39)

Le gouvernement propose également d'élever au niveau législatif les dispositions relatives au devenir des biens des détenus après leur élargissement ou en cas d'évasion, dispositions touchant au droit de propriété (713-41 à 713-42)

L'article 8 de la loi est relatif aux détenus mineurs (articles 713-43 à 713-46).

Il rappelle tout d'abord que ceux-ci bénéficient des droits fondamentaux reconnus à l'enfant par des dispositions internationales et internes.