



Propositions du GENEPI pour une loi pénitentiaire,
Document rédigé pour le Comité d'Orientation Restreint.

Le GENEPI, association créée en 1976, regroupe aujourd'hui plus de 1300 étudiants intervenant chaque semaine en détention dans le cadre de cours de soutien scolaire et d'activités socioculturelles. Parallèlement à cette action en détention, l'association s'interroge et prend position sur les questions relatives au champ pénal. Fort de cette double expérience pratique et théorique, le GENEPI a été sollicité pour participer au Comité d'orientation restreint visant à élaborer des préconisations pour guider le travail de rédaction de la loi pénitentiaire.

Malgré le temps « restreint » donné au comité pour présenter ses travaux, il a semblé intéressant à l'association de rentrer dans une démarche constructive et de participer au débat afin de doter la prison d'une législation spécifique. Le Comité d'orientation restreint ne s'est pas donné pour objectif la publication d'un rapport sur la question pénitentiaire mais la rédaction pragmatique d'une liste concrète d'indications qu'il juge nécessaires de figurer dans la loi pénitentiaire. Inscrit dans cette démarche, le GENEPI s'est appuyé sur les nombreux rapports de qualité publiés ces dernières années afin de donner de la profondeur à ses propositions.¹ Les publications scientifiques,² les expériences internationales³ et auditions réalisées par le COR ont également été des bases de travail importantes.

Sur la méthode, il est difficile d'étudier le monde carcéral sous l'angle unique de la loi pénitentiaire. Il est certain que la prison devrait être pensée dans un contexte normatif plus large. L'élaboration d'un code des mesures et sanctions pénales, comme le réclament de nombreux chercheurs⁴ est certainement une idée très intéressante qu'il conviendra de mettre en œuvre afin de resituer la prison à sa place dans l'échelle des peines : la prison ne doit plus être une peine de référence. Enfin, pour donner corps à une loi pénitentiaire, une loi d'orientation et de programmation de la justice sera nécessaire afin de donner à l'institution les moyens nécessaires à son fonctionnement.

¹ Les rapports suivants ont éclairé le travail du GENEPI dans le cadre du COR :

Améliorer le contrôle extérieur des établissements pénitentiaires, Rapport de la commission Canivet, 1999.

Les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France, Rapport du CES, 2006.

Les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France, Rapport du Sénat, 2000.

Rapport de la commission d'enquête sur la situation des prisons françaises, Rapport de l'Assemblée Nationale, 2000.

Rapport de Mr Alvaro Gil-Robles, commissaire aux droits de l'homme, sur le respect effectif des droits de l'homme en France, Conseil de l'Europe, 2005.

Rapport de la CNCDH, Sanctionner le crime dans le respect des droits de l'homme, 2 tomes, 2007

² Tournier P.-V., *Loi pénitentiaire, contexte et enjeux*, Université Paris 1, 2007.

³ Travaux de la commission Dupont, qui ont abouti à la *Loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus* du 12 janvier 2005 et le livre de G. Kellens, membre de la commission Dupont, *Punir : pénologie et droit des sanctions*, Liège, 2000.

I. Mansuy, *La protection des droits des détenus en France et en Allemagne*, thèse de doctorat en droit sous la direction de Michel Fromont, Université Paris 1, 2003.

⁴ Sur ce point cf. P. Poncela, professeur à l'Université Paris X, membre du COR.

Afin de clarifier le débat, il faut noter que le GENEPI est une association qui se positionne dans une perspective réductionniste du nombre de personnes incarcérées. La peine de prison étant la plus grave, la plus lourde de conséquence, notre association se positionne en faveur d'une diminution du nombre de personnes détenues.⁵ A la lecture des travaux de démographie pénale⁶ et des autres exemples européens,^{7 8} il nous semble qu'un abaissement de la population carcérale devrait être un objectif prioritaire et réaliste de la politique pénale.⁹ Evidemment, pour agir contre la surpopulation carcérale, il est nécessaire d'agir de manière combinée sur les entrées et sur les durées de détention.¹⁰

Au-delà de la prise en compte de la capacité carcérale (qui est en-soi largement insuffisante pour justifier une politique pénale), certains chercheurs émettent la possibilité d'une évolution vers un alignement sur les pays démocratiques recourant le moins à l'incarcération.¹¹ Enfin, il est à noter que la question plus globale de la limitation du nombre de personnes placées sous main de justice est également une question qui doit se poser à toute société démocratique. La question de la sanction est une problématique qui traverse l'ensemble du droit et qui devrait aboutir à l'élaboration d'une politique pénale juste et réfléchie.

L'acte de punir est un acte fort, il s'agit de la matérialisation de la violence légitime de l'Etat sur l'individu. Cet acte symbolique doit être pensé et réalisé dans le respect des droits de l'homme et doit nécessairement comprendre un projet de réintégration de l'individu dans la société. L'acte de punir doit donc être réfléchi et réalisé dans un cadre réunissant des conditions matérielles et humaines de qualité satisfaisante au regard des exigences de notre société démocratique. Si la société souhaite donner du sens à la peine, elle devra s'en donner les moyens.

Punir dans le respect des droits de l'homme est un devoir pour la société. Il existe aujourd'hui un cadre normatif international qui donne des orientations claires afin d'accorder au détenu un traitement juste et équitable, ce sont les Règles pénitentiaires européennes. Le GENEPI a été un promoteur engagé de l'application des nouvelles RPE du 11 janvier 2006 et

⁵ Le GENEPI appuie sa réflexion sur les opinions de nombreux chercheurs et praticiens du champ pénal : Le premier président de la Cour de Cassation, Monsieur Canivet, apportait une remarque intéressante dans le rapport de l'Assemblée Nationale (2000) : « *Peut-on introduire une nouvelle logique ? Je le crois. Il faudrait confronter localement les impératifs de gestion de l'administration pénitentiaire, les considérations d'ordre public, le niveau de la délinquance, les ressources en matière de peines de substitution et déterminer, en considération de l'ensemble de ces facteurs, les conditions pertinentes de la décision d'emprisonnement. C'est une approche qui n'existe pas mais qui mériterait d'être tentée.* »

⁶ Tournier P.-V. (dir.), *Population carcérale et numerus clausus, débat autour d'un concept incertain : contributions et documents*, publication du Club « DES Maintenant », septembre 2005, 35 pages.

⁷ Tappio Lappi-Seppälä, « *La régulation de la population carcérale, expérience tirée d'une politique de longue durée en Finlande* », conférence internationale, 2000.

⁸ Tournier P.-V. et al., *Recueil européen de statistiques relatives à la criminalité et à la justice pénale*, Conseil de l'Europe, Direction générale I, Affaires juridiques, PC-S-ST (99) 8 DEF, 1999.

Aubusson de Cavarlay B. et al., *Prison entries and length of detention. The diversity of the correctional systems situation in Europe*, CESDIP, 2007. On soulignera les difficultés à établir des comparaisons européennes précises malgré les efforts de chercheurs dans les deux enquêtes SPACE.

⁹ L'impossibilité de maîtrise du flux des entrants pour l'administration pénitentiaire conduit le GENEPI à formuler cette préconisation à l'adresse du ministère de la Justice afin qu'il la prenne dans sa politique pénale.

¹⁰ P.-V. Tournier, *Population carcérale et numerus clausus, débat autour d'un concept incertain : contributions et documents*, publication du Club « DES Maintenant », septembre 2005.

¹¹ On appellera que plusieurs pays du Conseil de l'Europe se situent en dessous du taux de 80 pers. incarcérées pour 100 000, c'est le cas de la Slovénie, de Chypre, de la Norvège, de la Finlande, de Malte, du Danemark, de l'Irlande du Nord et de la Suède. La France a aujourd'hui un taux de 96,5 personnes incarcérées pour 100 000 mais ce taux n'était que de 58 pour 100 000 en 1977.

il a été en France le premier à en assurer la publication dans sa revue *Le Passe-Murailles*. Ces RPE ont servi de base de réflexion aux Assises des 30 ans du GENEPI organisées à la Mairie de Paris et qui ont réuni plus de 700 personnes sur le thème : Les prisons françaises face à l'Europe, ouvert par M. d'Harcourt et clos par M. Badinter. Nous nous félicitons de voir comment l'administration pénitentiaire et son directeur M. d'Harcourt se sont saisis des RPE pour en faire la « charte d'action » de l'administration. Nous constatons également l'intérêt de Mme Dati, Garde des Sceaux, pour cette question, puisqu'elle a institué le COR avec pour mission de « traduire, dans notre droit positif, les règles pénitentiaires européennes ».

Enfin, il faut resituer l'initiative de la loi pénitentiaire dans un contexte particulier. Le GENEPI a eu l'occasion de faire part de ses inquiétudes sur l'augmentation considérable du nombre de personnes incarcérées ces dernières années.¹² La perspective de 80 000 personnes écrouées en 2017¹³ n'est pas pour rassurer tous ceux qui considèrent que la prison doit n'être qu'une sanction ultime, un dernier recours. Avant de planifier une augmentation de la population carcérale, est-on sûr d'avoir donné au juge la possibilité d'individualiser la peine ? Hélas, un climat de défiance semble s'installer entre la magistrature et l'exécutif. La première loi présentée par Mme Dati, nouvelle Garde des sceaux est d'ailleurs un exemple de cette suspicion et M. Badinter le disait le 5 juillet 2007 : « je veux souligner avec force que ce texte est inutile, implicitement vexant pour la magistrature et, plus grave encore, potentiellement dangereux ».¹⁴

Le cadre méthodologique dans lequel le COR s'est inscrit a pesé lourdement sur son travail de rédaction. Le calendrier imposé restait largement trop serré pour permettre de produire un travail fouillé. Le travail finalement réalisé, important malgré les contraintes, doit beaucoup aux qualités du président du COR, M. Viou. De son côté, le GENEPI a tenté d'exposer, dans le cadre du COR, des idées exigeantes. Il espère que celles-ci seront en mesure de faire évoluer l'institution carcérale française. Celle-ci a évolué vers plus d'ouverture depuis 25 ans et le personnel a, dans l'ensemble, intégré l'importance d'associer l'exécution de la peine à la mission de réinsertion. Néanmoins, le cadre normatif a largement besoin d'être rénové et c'est dans cette optique que nous avons travaillé.

Nous attendons, avant tout, le règlement d'une situation d'urgence. Il est certain qu'une loi pénitentiaire à elle seule ne pourra pas tout changer. Le changement doit se faire de manière plus large, dans les mentalités, les consciences et dans la Justice pénale.

Les propositions du GENEPI seront déclinées suivant les quatre grandes thématiques du COR : Droits et devoirs des personnes incarcérées, Régimes de détention, Mission du service public pénitentiaire et de ses personnels et Aménagements de peines et alternatives à la détention. Le GENEPI, dans le cadre de sa participation à la commission « Droits et devoirs », a plus particulièrement travaillé ce domaine.

¹² 49 388 personnes écrouées détenues au 1^{er} juillet 2001, 61 810 personnes écrouées détenues au 1^{er} juillet 2007.

¹³ Le Monde, daté du 14 juillet 2007. Il faut noter qu'au 1^{er} juillet 2007, il y a 64 616 personnes écrouées (61 810 personnes détenues et 2806 condamnés sous écrou non détenus). Chiffres DAP exploité par P.-V. Tournier.

¹⁴ Discours de M. Badinter au Sénat sur le « projet de loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs », le 5 juillet 2007.

1- Droits et devoirs des personnes incarcérées

Encellulement individuel :

- Il est urgent de tout mettre en œuvre pour que l'encellulement individuel soit un droit effectif. Une personne détenue ne doit pas pouvoir se voir imposer un codétenu. **L'article 716 du CPP pose le principe de l'encellulement individuel.**¹⁵ **Une dérogation à ce principe a été ouverte par une disposition de la loi du 12 juin 2003. Cette dérogation prendra fin le 12 juin 2008. Elle ne pourra être à nouveau reconduite en accord avec la RPE 18-5.**¹⁶

Surpopulation :

- La lutte contre la surpopulation carcérale doit être un objectif prioritaire partagé à la fois par le ministère de la justice dans sa politique pénale et la direction de l'administration pénitentiaire.¹⁷ La surpopulation a des conséquences dramatiques à différents niveaux : c'est d'abord une violation continue de la dignité du détenu, c'est également une situation de fait qui rend très difficile l'exercice des métiers de l'administration pénitentiaire (surveillants, CIP, personnel de direction).

Etablissements pénitentiaires et condition de vie :

- Dans le cadre de la mise en conformité des lieux de détention avec les RPE, la rénovation des établissements doit être poursuivie et les établissements les plus vétustes doivent être fermés dans les meilleurs délais. **Les constructions nouvelles doivent prendre en compte les impératifs d'une vie en prison alignée aussi étroitement que possible sur les aspects positifs de la vie à l'extérieur de la prison (RPE n°5).** Il est nécessaire de revoir la politique de construction d'établissements dans des zones isolées. Construire un établissement pénitentiaire loin de tout, c'est ajouter une relégation supplémentaire. C'est un frein considérable à la participation de la société civile à la vie pénitentiaire (en contradiction avec la RPE n°7) et au maintien des liens familiaux.

Communication :

- La communication des détenus avec l'extérieur doit être largement favorisée. **Les accès au téléphone et à Internet¹⁸ doivent être rendus possibles pour les détenus quels que soient leurs statuts.** D'une manière générale, l'accès aux moyens de communication

¹⁵ Art. 716 CPP : Les personnes mises en examen, prévenus et accusés soumis à la détention provisoire sont placés au régime de l'emprisonnement individuel de jour et de nuit. Il ne peut être dérogé à ce principe que dans les cas suivants :

1° Si les intéressés en font la demande ;

2° Si leur personnalité justifie, dans leur intérêt, qu'ils ne soient pas laissés seuls ;

3° S'ils ont été autorisés à travailler, ou à suivre une formation professionnelle ou scolaire et que les nécessités d'organisation l'imposent ;

4° Dans la limite de cinq ans à compter de la promulgation de la loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière, si la distribution intérieure des maisons d'arrêt ou le nombre de détenus présents ne permet pas un tel emprisonnement individuel.

Toutes communications et toutes facilités compatibles avec les exigences de la discipline et de la sécurité de la prison sont accordées aux personnes mises en examen, prévenus et accusés pour l'exercice de leur défense.

¹⁶ RPE n° 18-5 : Chaque détenu doit être logé pendant la nuit dans une cellule individuelle, sauf lorsqu'il est considéré comme préférable pour lui qu'il cohabite avec d'autres détenus.

¹⁷ On rappellera qu'au 1^{er} juillet 2007, il y avait un surpeuplement réel de 12 595 personnes. Ces personnes partagent avec un codétenu une cellule prévue pour une personne. La surpopulation touche donc au minimum 25 000 détenus. 95% des maisons d'arrêt sont en surpeuplement fort (densité entre 150 et 200%) et 9 sont en situation de surpeuplement critique (plus de 200%).

¹⁸ Au-delà de l'accès à l'information, à la culture, la recherche d'emploi et la préparation à la sortie en seraient largement favorisées.

doit être de principe et les interdictions doivent être expressément motivées, pour les prévenus comme pour les condamnés.

Liens familiaux :

- Le maintien des liens familiaux est très important pour le détenu dans la perspective de sa réinsertion, il est également important pour la famille qui, sans avoir été condamnée, se retrouve brutalement coupée de l'un de ses membres. **Il faut affirmer, en conséquence, que rien ne peut venir déroger au principe du droit de visite de la famille, pas même les sanctions internes.** La fréquence effective du droit de visite pour la famille doit être d'au moins une fois par semaine. L'allongement des durées de parloir et l'aménagement des parloirs afin qu'ils soient plus propices à l'intimité familiale sont également des objectifs importants.¹⁹ Les détenus, comme leur famille, demandent un assouplissement des conditions de visite. Tout doit être entrepris pour que cela soit possible.

UVF et permission de sortir :

- **L'ouverture des unités de vie familiale doit être poursuivie et généralisée.** Ces structures sont adaptées à l'accueil des familles en détention et sont des éléments susceptibles d'aider le détenu à retisser un lien avec l'extérieur. Il faut noter, cependant, que la structure la plus appropriée pour la rencontre entre le détenu et sa famille est le monde libre. En conséquence, **les aménagements de peine et en particulier les permissions de sortir doivent être développées dans le but d'aider le détenu à consolider les liens avec sa famille.**

Droit de vote :

- **L'exercice du droit de vote des personnes incarcérées doit être rendu possible par l'installation d'urnes en détention ou par le développement des procurations** dans tous les établissements (RPE 24-11). Enfin, les permissions de sortir pour exercice du devoir civique devraient être plus largement développées.²⁰

Pauvreté :

- La lutte contre la pauvreté doit être action prioritaire de l'administration. **Un bilan complet de la situation sociale et financière de la personne détenue devrait être fait à l'entrée** et des résultats statistiques devraient pouvoir être publiés afin d'avoir une meilleure connaissance de la situation de la population carcérale.

Une grande partie de l'aide aux indigents vient actuellement des aumôniers et des associations (particulièrement le Secours Catholique et la Croix-Rouge). Les besoins sont très grands²¹ et il est nécessaire que **l'administration augmente la part de son intervention auprès des indigents. La fourniture d'une « trousse d'hygiène entrant » plus complète, la**

¹⁹ M. Herzog-Evans, *L'intimité du détenu et de ses proches en droit comparé*, 2000.

²⁰ Les détenus condamnés depuis le 1^{er} mars 1994 ne sont plus automatiquement privés de leurs droits civiques. Dans le cadre de la politique de réinsertion portée par l'administration pénitentiaire, les points d'accès au droit (PAD) ont commencé à mettre en place des incitations au vote. De son côté, le GENEPI organise en détention des ateliers citoyenneté et une campagne d'information sur le vote. Cette politique devrait être largement développée.

²¹ « En maison d'arrêt, 57,7% des détenus en dessous du seuil de pauvreté [...] 60,9% en établissement pour peine », in P. Combessie, *Sociologie de la prison*, La Découverte, 2004, pp 38. On soulignera également que « la très grande pauvreté échappe aux enquêtes conçues pour l'ensemble de la population et non [pour] ceux qui vivent en collectivité : prisons, centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS), hôpitaux de long séjour. » in Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, rapport 2001-2002. On ne trouve pas plus d'informations dans le rapport 2003-2004. Cité dans Dedans-Dehors n°47, Prison : peine du pauvre, peine pauvre. Sur le sujet on pourra se reporter à la revue La lettre de GENEPI n°65, *Prison : la peine du pauvre*.

fourniture de matériel de correspondance et de matériel scolaire (cahiers, crayons) est une nécessité.

Intimité :

- Le détenu devrait avoir accès à un lieu privé de type « casier » fermé à clef dans sa cellule afin de conserver ses effets personnels.

Télévision :

- **L'accès à la télévision devrait être gratuit pour tous les détenus.** Bien souvent, la télévision est le seul lien avec le monde extérieur que peuvent avoir les détenus, la télévision est un vecteur de contenu culturel.²² On pourra souligner que la télévision est utilisée, dans les établissements dotés d'un canal interne comme un mode de communication.

On ne connaît que trop bien les paiements en nature qui sont exigés des détenus les plus faibles en contrepartie de l'accès à la télévision par les détenus les plus forts et les plus argentés.

Cantine :

- Les prix de la cantine devraient être plus largement encadrés dans **des limites fixées au niveau national.** La disparité actuelle de l'état de la tarification et son niveau souvent élevé provoque l'incompréhension et aggrave les situations de pauvreté.

Allocation d'insertion :

- Le GENEPI souscrit totalement à la proposition de **la mise en place d'une « allocation d'insertion »** décente élaborée dans le cadre des travaux du COR. Cette allocation serait versée aux détenus ne percevant pas le RMI afin de leur permettre de suivre un enseignement, une formation professionnelle ou de toute autre activité concourant à un **projet individualisé d'insertion.**

On constate en effet bien souvent que les détenus les plus pauvres sont obligés de travailler pour pourvoir à leurs besoins et, de fait, ne peuvent pas participer aux activités scolaires ou aux formations. Les UPR (Unités pédagogiques régionales) devront être associées dès le départ à la mise en place du projet individualisé d'insertion.

Droit à l'expression collective :

- **Le droit à l'expression collective des détenus doit être reconnu en application de la RPE n°50. Un mode de dialogue avec l'administration reste à inventer.** Les initiatives locales de dialogue avec un groupe de détenus représentant de la détention ont souvent donné de bons résultats. Les procédures de nominations doivent être pensées de manière à éviter le caïdat, le tirage au sort apparaît adapté au mode de fonctionnement de la prison. L'organisation de l'expression collective devrait pouvoir être déclinée dans chaque établissement et organisée sous la responsabilité du directeur.²³

²² Par exemple, le GENEPI organise des ateliers « revue de presse » en détention et, dans ce cadre, le retour critique sur l'actualité télévisuelle et journalistique permet de travailler au développement d'un regard critique et d'une culture générale. Ces ateliers sont souvent un premier pas vers une démarche d'apprentissage.

²³ Il faut souligner les expérimentations positives qui ont déjà eu lieu dans certains établissements. Le bilan qui en est fait est largement positif. Les expériences européennes (Espagnoles ou Suédoises) prouvent également que cette mesure est tout à fait réalisable.

Enseignement :

- L'enseignement en détention doit être une **mission prioritaire de l'Education Nationale**.²⁴ Considérant que l'acquisition de savoirs est essentielle à la réinsertion dans la société, les efforts menés doivent être poursuivis.²⁵ Les Unités pédagogiques régionales (UPR) ont un fonctionnement satisfaisant mais les conditions matérielles d'enseignement, particulièrement les locaux, pourraient être améliorées. Le nombre de professeurs affectés par l'Education Nationale devrait être augmenté.²⁶ Les moyens mis en œuvre par l'Education Nationale devraient être réévalués : « en 2006, les orientations qui ont été formulées aux directions régionales ont fixé un seuil de 5 centimes d'euro par JDD [Jour de détention] qui apparaît de facto comme un minimum pour les dépenses de fonctionnement et les frais d'inscription à l'enseignement à distance ». ²⁷ Les ressources affectées sont largement insuffisantes et l'on constate même une légère diminution des crédits affectés par les DRSP entre 2005 et 2006. Les conseils généraux, de leur côté, ne se montrent pas plus généreux : la baisse est également sensible et on notera que certains sont même totalement absents des aides. Il faut donc remobiliser les collectivités territoriales, notamment les conseils généraux, sur l'importance du financement des actions éducatives en détention. Le nombre d'agents de justice placés auprès des services d'enseignement est, lui aussi, en baisse. Ceux-ci sont des auxiliaires précieux des services d'enseignement, ils permettent d'assurer le fonctionnement administratif du service et déchargent les professeurs d'une tâche chronophage effectuée au détriment de l'action pédagogique.

Malgré les efforts menés, il faut noter que seuls 17% des détenus suivent des formations destinées à des personnes sans qualification alors que plus de 50% de la population pénale pourrait y avoir accès.²⁸ Le GENEPI espère que l'allocation d'insertion pourra contribuer à une augmentation quantitative et qualitative des actions menées auprès de cette population.

Enfin, comme le souligne le « Bilan de l'enseignement 2006 », les situations régionales sont très contrastées, il est donc nécessaire d'établir des indicateurs régionaux afin d'entreprendre une évaluation plus précise.

Primauté de l'éducatif :

- La logique de l'ordonnance du 2 février 1945 qui fait primer l'éducatif sur le répressif devrait être étendue à tous. « *Nous avons observé que l'instruction ne devait pas abandonner les individus au sortir de l'école, qu'elle devrait embrasser tous les âges, qu'il n'y en avait aucun où il ne fût possible et utile d'apprendre* » disait Condorcet.²⁹ Plus de 200 ans après, il est d'une urgente nécessité de décliner cette réflexion. Il faut donner un contenu pédagogique

²⁴ De nombreux textes et engagements internationaux fondent un droit à l'éducation :

Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, art. 2 : « *Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction* »,

Principes fondamentaux relatifs au traitement des détenus, adoptés par l'Assemblée générale du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme dans sa résolution 45/111 du 14 décembre 1990 : art.6 « *Tous les détenus ont le droit de participer à des activités culturelles et de bénéficier d'un enseignement visant au plein épanouissement de la personnalité humaine.* »

²⁵ Les statistiques indiquent à quel point la population carcérale est une population en état de faiblesse sur le plan scolaire : 52% sont sans diplôme, 76% ne dépassent pas le CAP, 15,2% sont en situation d'illettrisme grave.

²⁶ En 2006 on comptait 422 emplois à temps plein et un millier de vacataires effectuant des heures supplémentaires.

²⁷ *Bilan de l'enseignement sur l'année 2006* de la commission nationale de suivi de l'enseignement en milieu pénitentiaire, le 8 juin 2007.

²⁸ RPE 28-2 : 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.

²⁹ Nicolas de Caritat, marquis de Condorcet, *Rapport et projet de décret relatifs à l'organisation générale de l'instruction publique*, présentation à l'Assemblée législative les 20 et 21 avril 1792.

à la peine. D'abord, il faut **promouvoir toutes les sanctions alternatives à l'incarcération puisque ce n'est pas dans un lieu privatif de liberté que l'on apprend le mieux à devenir un citoyen capable de réintégrer le corps social.** Ensuite, dans les cas, qui doivent être rares, où ces peines alternatives ne sont pas possibles, il faut construire avec la personne détenue, dès le début de l'incarcération, un projet de réinsertion intégrant un contenu éducatif.

Culture en détention :

- Depuis 1981, le ministère de la Culture travaille avec le ministère de la Justice. Un premier protocole Culture-Justice a été signé en 1986 et un second en 1990. Il est nécessaire de renforcer aujourd'hui cette coopération qui semble freinée pour des questions de moyens (manque de personnel) et de manque de volonté. Une évaluation annuelle des actions culturelles entreprises en détention devrait être menée conjointement par l'administration pénitentiaire et par le ministère de la culture. On notera l'intérêt du ministère de la Culture pour le monde carcéral et l'organisation en 2005 d'une rencontre « Culture en prison, où en est-on ? » qui devrait éclairer les rédacteurs de la loi pénitentiaire.³⁰

La question des bibliothèques semble être symptomatique des problèmes de discordance entre les deux administrations. Des textes réglementaires encadrent l'action culturelle en détention³¹ cependant, les réalités du fonctionnement ne sont pas forcément à la hauteur de l'enjeu que représente l'accès à la culture. Un rapport de 2005 souligne que les bibliothèques, qui ont fait leur place dans **le milieu carcéral « doivent maintenant rattraper un retard considérable par rapport au fonctionnement et à l'offre des bibliothèques publiques. Les objectifs de la circulaire de 1992 sont d'ailleurs loin d'être tous atteints ».**³² Une circulaire interministérielle pourrait être le vecteur de changement.

On retiendra du rapport de Ministère de la Culture : la nécessaire sensibilisation aux activités culturelles des personnels de l'administration pénitentiaire (il faut réfléchir à la possibilité d'inclure un module de formation sur la culture à l'ENAP), **l'établissement de partenariats effectifs avec les bibliothèques des collectivités territoriales afin que les établissements pénitentiaires soient considérés comme un élément ordinaire de leur réseau,** la consolidation de la collaboration entre bibliothèque et service scolaire. Des recommandations sur le fonctionnement sont également adressées : l'informatisation des bases de données est nécessaire, les **locaux doivent être suffisamment grands afin que la bibliothèque puisse servir de support aux activités culturelles**³³ : la logique de morcellement d'unité-bibliothèque dans les prisons du plan 13200 fragmente les moyens et l'accès à la culture s'en fait ressentir, enfin une politique d'acquisition et de renouvellement des livres est plus que nécessaire dans les bibliothèques des établissements pénitentiaires.³⁴

³⁰ *Culture en prison, où en est-on ? Acte des rencontres nationales d'Avril 2005 à la Comédie de Valence*, Ministère de la Culture, 2006.

³¹ D441 à D449 du code de procédure pénale. D441 : « Une programmation culturelle, résultant de la représentation la plus étendue des secteurs de la culture, est mise en œuvre dans chaque établissement pénitentiaire. Ce programme a pour objectif de développer les moyens d'expression et les connaissances des détenus »

³² *Les bibliothèques des établissements pénitentiaires*, C. Lieber et D. Chavigny, Ministère de la culture et de la communication, janvier 2005.

³³ On pourra prendre pour référence la bibliothèque du centre de détention de Rennes.

³⁴ Dans certaines anciennes maisons d'arrêt, malgré des conditions matérielles dégradées, des partenariats ont été mis en place, à la M.A. de Rennes par exemple. Cela permet de souligner toute l'importance du personnel de direction qui permet de faire aboutir localement des projets intéressants dans des conditions pourtant difficiles.

Travail en détention et formation professionnelle :

- Le droit du travail ne doit plus se limiter aux garanties en terme d'hygiène et de sécurité. **Doivent impérativement être introduits en détention les droits fondamentaux que sont dans le monde libre**³⁵ un salaire minimal proche du SMIC (pour tous, y compris les travailleurs du service général qui sont oubliés du petit "seuil minimum de rémunération" existant aujourd'hui),³⁶ un droit à être indemnisé en cas de maladie ou d'accident, un temps de travail encadré pour tous les postes et compatible avec d'autres activités. De même, les cotisations sociales (chômage, assurance maladie...) à la charge des détenus doivent être harmonisées et être pleinement effectives à la sortie de prison. Un soutien financier de l'Etat dans l'esprit des « centres d'aide par le travail » est pour cela sûrement indispensable.

Les circulaires PACTE (Plan d'amélioration des conditions de travail et d'emploi) ont été des avancées intéressantes mais insuffisantes, particulièrement sur le contenu du « support d'engagement professionnel ».

Un acte juridique reconnaissant la relation de travail le plus proche du droit commun s'impose. Ceci pourrait être un contrat de droit public ou privé, il poserait le statut du travailleur, le contenu de son activité, ses droits et obligations ainsi que ceux de son employeur et de l'Administration pénitentiaire qui l'encadre. Ce document pourrait permettre également au sortant de prison d'avoir un certificat de travail et de faire valider ses acquis professionnels.

Un cadre juridique, adaptées aux contingences matérielles de la détention, serait mis en place afin de responsabiliser les personnes publiques, les entreprises et les travailleurs.³⁷ L'institution d'un contrat de travail aménagé nous paraît être une solution intéressante. La difficulté à trouver des concessionnaires ne doit pas plaider en faveur d'un statu quo de la condition de travail en détention en effet, il faut souligner des exemples de travail carcéral correctement rémunéré et au contenu formateur et enrichissant.³⁸ Le cadre juridique du travail en prison peut et doit être tiré vers le haut.³⁹

D'une manière générale, il faut favoriser l'accès à un travail qualifiant et à une formation professionnelle rémunérée qui permettra un retour à l'emploi dès la sortie.⁴⁰

Locaux dédiés à la culture et au soutien scolaire :

- Il est absolument nécessaire que des locaux soient effectivement dédiés aux activités culturelles et au soutien scolaire. Dans de multiples établissements, le nombre de bénévoles du GENEPI est très fortement limité par l'administration pénitentiaire pour des raisons matérielles essentiellement liées au manque de place disponible.

³⁵ RPE n°26-7, « *L'organisation et les méthodes de travail dans les prisons doivent se rapprocher autant que possible de celles régissant un travail analogue hors de la prison, afin de préparer les détenus aux conditions de la vie professionnelle normale* ». Cette règle est à rapprocher de l'article D 102 du CPP.

³⁶ RPE n°26-10, « *En tout état de cause, le travail des détenus doit être rémunéré de façon équitable* ».

³⁷ Ce paragraphe est inspiré par la prise de position du GENEPI, Assises de Montpellier, 2005 sur le travail en détention.

³⁸ Maison centrale de Saint Maur, travail de restauration d'archives sonores et formation professionnelle correctement rémunérée organisé par Nicolas Frize.

³⁹ Le travail en détention doit, lui aussi, être « aligné aussi étroitement que possible sur les aspects positifs de la vie à l'extérieur de la prison » RPE n°5.

⁴⁰ La question du chômage pèse lourdement en détention, d'après des statistiques de 2006, 37,6% des entrants étaient non actif à l'extérieur et 18 % au chômage. Au total 55,6% de la population entrante est sans activité.

Hygiène et douches :

- La question de l'hygiène en détention est un souci partagé par l'administration et par les détenus. L'organisation des douches pèse lourdement sur le travail des personnels et n'est pas satisfaisante pour préserver l'intimité du détenu. En conséquence, **l'installation de douches individuelles dans chaque cellule est nécessaire. Le principe de l'accès quotidien à la douche doit être établi.**

L'hygiène est également un devoir pour le détenu, le respect de son corps et de son environnement est un élément nécessaire à la vie de la détention et à la réintégration de la vie sociale.

Unités spécialisées :

- Il est important d'offrir aux détenus qui le souhaitent la possibilité de rentrer dans une démarche de soin ou d'accompagnement. La **création d'unités spécialisées équipée et dotées d'un personnel spécialement formé** pourrait être une solution intéressante de prise en compte du parcours de chaque personne détenue.⁴¹

Soin en détention :

- Il est nécessaire de poursuivre les efforts entrepris suite à la loi de 1994. Le **médecin traitant du détenu devrait pouvoir venir en détention pour des consultations.**⁴² Il est également nécessaire de revoir les conditions d'accès aux soins. L'état sanitaire buccodentaire des détenus impose une **présence très régulière de dentistes.** On pourra noter que les troubles en détention sont souvent liés à des questions de retards de soins qui sont une requête légitime.

Femmes en détention :

- Pour le **cas très spécifique des femmes incarcérées** devant mettre un enfant au monde, l'accouchement devra se dérouler impérativement dans un hôpital public approprié. Une circulaire du 10 février 2004 rappelle que les femmes doivent accoucher dans la dignité (en aucun cas menottées, ni en présence de surveillants). Il faut faire en sorte que les femmes ne souhaitant ou ne pouvant pas confier leur enfant exécutent au maximum leur peine à l'extérieur.

Troubles mentaux

- **La présence effective des médecins psychiatres dans les établissements est une nécessité.** Les personnes atteintes troubles psychiatriques doivent être détectées et prises en charge très rapidement. Le GENEPI rappelle, à ce sujet, le danger qui consiste à confondre soin et sanction et insiste sur la nécessité de soigner la maladie psychiatrique dans des structures de santé publique adaptées. Un rapport récent⁴³ souligne l'importance du nombre de personnes souffrant de problèmes de santé mentale en détention.⁴⁴ Le législateur devra être vigilant et ne permettre aucune confusion des institutions pénitentiaire et psychiatrique dans la loi pénitentiaire.⁴⁵

⁴¹ Sur ce point, il faut s'inspirer des expériences espagnoles et scandinaves, par exemple des « unités sans drogues » pour des détenus souhaitant entreprendre une cure de désintoxication.

⁴² Elargissement de la loi du 4 mars 2002 sur le droit des malades. Art. 720-1-1 du CPP.

⁴³ Etude DGS, Rouillon et Falissard, 2004.

⁴⁴ On diagnostique un syndrome dépressif chez 40% des détenus, des troubles d'anxiété généralisée pour 32%, l'addiction concerne un tiers de la population pénale, 21,4% de la population souffre de troubles psychotiques dont 7,3% de schizophrènes

⁴⁵ On pourra lire *La prison, nouvel asile ?* Revue *Passe-Murailles*, publication du GENEPI, octobre 2007.

Suicide :

- Il est **impératif de tout mettre en œuvre pour réduire le nombre de suicides** dont le taux est sept fois plus élevé que dans le monde libre, en s'appuyant par exemple sur les recommandations du rapport Terra.⁴⁶

L'accès au droit :

- Il est nécessaire de généraliser les points d'accès au droit (PAD) dans chaque établissement et de s'assurer que les détenus puissent y avoir effectivement accès.⁴⁷ Il faut noter l'importance des demandes sur le droit des étrangers et une grande incertitude des détenus sur leur statut : des conseils juridiques sont réellement nécessaires en détention.⁴⁸

Malgré les efforts entrepris, la communication avec les détenus étrangers non francophones reste difficile. **Un investissement est nécessaire afin de présenter à la personne détenue ses droits et devoirs dans une langue qu'elle comprenne.** Les associations sont pour l'instant très investies sur les questions des traductions mais un service central de la traduction et la publication de guides conçus par l'administration pénitentiaire et édités en de multiples langues serait nécessaire.

Condition de vie :

- Les détenus se doivent de respecter leur environnement. En ce sens, le COR a pris position en faveur d'un **constat d'état des lieux** de chaque cellule à l'entrée à la sortie. Ce constat d'état des lieux engagerait également l'administration sur la salubrité des conditions.

Réparation pécuniaire :

- Le détenu a une **obligation de réparation pécuniaire**. Ce dédommagement participe du sens de la peine. Il doit être facilité afin que celui-ci se fasse dans les meilleurs délais et les meilleures conditions.

Interdictions d'accès à une profession :

- L'interdiction d'accès à une profession résultant automatiquement d'une condamnation pénale devrait être largement revisitée. **Si une interdiction professionnelle est décidée, elle doit l'être expressément lors du jugement. L'idée de l'automatisme de l'interdiction n'est pas adaptée à une justice qui se doit de prendre en considération la personnalité de l'individu.** L'obligation de moralité qui est exigée dans la fonction publique et dans les professions libérales est compréhensible mais ne devrait pas être un frein à la réinsertion et à l'embauche. Il serait nécessaire d'affirmer que **la moralité du candidat ne s'évalue qu'au moment de sa candidature à un emploi et donc, sans se baser sur des faits anciens.** Enfin, le niveau d'exigence de moralité devrait être plus justement adapté à la nature de l'emploi.

⁴⁶ Rapport du professeur Terra sur la prévention du suicide des personnes détenues, 2003.

⁴⁷ Le premier PAD a vu le jour à Fleury en 2000 avec l'ARAPEJ.

⁴⁸ RPE 23 et 98 sur les conseils juridiques

2- Régimes de détention

Le droit pénitentiaire, contrairement à la plupart des droits étrangers n'est pas de source législative mais réglementaire et surtout, principalement de source interne à l'administration (circulaires, règlements intérieurs).⁴⁹ Une grande partie du travail législatif consistera donc à uniformiser les règlements intérieurs des établissements par type d'établissement. C'est une mesure réclamée depuis longtemps par la doctrine.⁵⁰ Le GENEPI s'associe pleinement à cette recommandation. Un règlement cadre, institué au niveau national est véritablement nécessaire. Toute dérogation à ce cadre ne serait possible que si expressément motivée. Il est nécessaire de donner une valeur législative à de nombreux principes, pour l'instant réglementaires, qui définissent les conditions générales de détention.⁵¹

Les fouilles :

De nombreux éléments de la vie de la détention doivent évoluer. Les conditions de fouille doivent être revues. L'utilisation de moyens modernes de fouille devrait être généralisée. **Il est nécessaire de changer l'approche actuelle et de faire de la fouille une exception, non plus une règle.** Les fouilles corporelles sont des pratiques dégradantes et humiliantes tant pour le personnel que pour les détenus.

Contentieux disciplinaire :

- La question du contentieux disciplinaire est complexe.⁵² Le GENEPI a élaboré une proposition de réforme du contentieux disciplinaire : Le chef d'établissement ne garderait un pouvoir disciplinaire que pour les sanctions inférieures à 72 heures de quartier disciplinaire. Ensuite, il reviendrait à l'autorité judiciaire de rendre une décision de justice sur la sanction. **Le GENEPI est favorable à un abaissement considérable de la durée maximum de placement en quartier disciplinaire.⁵³ Considérant que la punition d'un majeur ne peut être deux fois plus élevée que celle d'un mineur, nous proposons que l'échelle des peines soit de 4, 7 et 14 jours.** Il faut, avant d'utiliser le quartier disciplinaire comme sanction, utiliser toute l'échelle des peines déjà existante par une gradation de la sanction⁵⁴ (avertissement, privation de cantine, privation de subsides, confinement en cellule, sanctions en rapport avec la faute et enfin le quartier disciplinaire). **Une mesure disciplinaire ne concernant que le détenu, il est donc injuste de punir sa famille en interdisant l'exercice du droit de visite par la famille.**

Les quartiers disciplinaires sont parfois indignes.⁵⁵ Il est nécessaire de fermer tous les quartiers disciplinaires insalubres. Condamner un détenu à une peine de quartier disciplinaire dans un lieu ne répondant à aucune norme constitue un traitement inhumain et dégradant.

⁴⁹ M. Herzog-Evans, *Le droit en prison in Prisons : les verrous et le droit*, 2002.

⁵⁰ M. Herzog-Evans et J.-P. Céré, *La discipline pénitentiaire : naissance d'une jurisprudence*, Recueil Dalloz 1999, Chronique, p. 509.

⁵¹ Cette proposition est également mentionnée dans le rapport Canivet.

⁵² Sur cette question, il est utile de se reporter aux articles de M. E. Péchillon et à sa thèse : E. Péchillon, *Sécurité et droit du service public pénitentiaire*, 1998.

⁵³ En France, la sanction de quartier disciplinaire peut aller jusqu'à 45 jours. On fait le constat, dans l'ensemble des pays développés, de sanctions beaucoup moins dures à l'égard des détenus : 8 jours en Belgique, par exemple et d'autres pays n'ont pas de quartier disciplinaires.

⁵⁴ Il faut rappeler que la dureté des conditions de vie en quartier disciplinaire se traduit par un taux de suicide 7 fois plus élevé que dans le reste de la détention et par des agressions de surveillants beaucoup plus nombreuses.

⁵⁵ Article du journal *Rue 89, Bienvenue au quartier disciplinaire de Fleury*, 11-09-2007.

Enfin, il convient d'inscrire et de faire respecter les principes de légalité et de proportionnalité des sanctions disciplinaires.

Toute agression devrait automatiquement être poursuivie, qu'il s'agisse d'agression de détenus entre eux, de détenus sur le personnel surveillant ou du personnel surveillant sur les détenus.

Régimes différenciés de détention :

- La question des régimes de détention différenciés est délicate et les enjeux sont grands. On constate aujourd'hui que les conditions de détention restent alignées sur une ligne sécuritaire. Ce nivellement vers le bas a pour cause les difficultés de gestion d'un tout petit nombre d'individus difficilement contrôlables qui pèsent sur l'organisation de la vie de la détention. Ce constat fait, nous ne sommes pas en mesure de prendre position actuellement sur un sujet aussi complexe. Il faut cependant souligner que le GENEPI a eu l'occasion de prendre position sur la question de l'utilisation politique de la dangerosité et rappelait l'impossibilité d'évaluer précisément la dangerosité d'une personne. En conséquence, les décisions visant à établir des conditions de détention au seul motif d'une probable dangerosité nous semblerait arbitraires.

Il faut, souligner que certaines associations dénoncent la mise en place de régimes de détention différenciés comme un système performatif (nommer un détenu comme étant dangereux, c'est le faire dangereux) ayant pour conséquence l'établissement d'une « prophétie auto réalisatrice ».⁵⁶

La détention provisoire :

- Il est absolument nécessaire de **réduire le nombre de personnes incarcérées en détention provisoire**. Ce constat semble être partagé par de nombreux observateurs⁵⁷ et par le ministère de la Justice⁵⁸ mais les efforts doivent être poursuivis. Le régime de détention des prévenus est souvent moins favorable que celui des détenus, il est aujourd'hui nécessaire de créer un régime unique qui soit calqué sur le régime le plus favorable.

Les mineurs :

La question des mineurs incarcérés n'a pas fait l'objet de propositions spécifiques puisque des modifications très récentes telles que la création des EPM ou les décrets de mai 2007 sur les régimes de détention des mineurs ne nous permettent pas d'avoir un recul suffisant.

Le GENEPI travaille en partenariat avec la PJJ depuis de nombreuses années et espère que la création de la nouvelle école nationale de la PJJ à Roubaix permettra à l'institution de progresser dans le sens d'une plus grande interdisciplinarité et d'une meilleure prise en compte du public mineur. La formation du personnel d'encadrement est, là encore, un axe tout à fait essentiel au développement d'un service public de qualité.

⁵⁶ *Régime de détention, l'envers du décor*, revue Dedans dehors n°63, Observatoire international des prisons.

⁵⁷ Cf. Commission d'enquête parlementaire sur l'affaire d'Outreau présidée par André Vallini.

⁵⁸ Il faut noter que le taux de détenus en détention provisoire est en baisse depuis 2004.

3- Missions du service public pénitentiaire et de ses personnels

L'Administration pénitentiaire, placée sous la responsabilité du Ministère de la justice, a une double mission : l'exécution des décisions et sentences pénales et la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire.⁵⁹ Au-delà de cette définition, aux yeux du GENEPI, **deux enjeux paraissent aujourd'hui majeurs pour l'administration pénitentiaire : la qualité du travail de ses membres et la transparence de l'institution.**

Formation :

- **La formation des personnels reste essentielle pour assurer un travail de qualité auprès des détenus.** Suite au déménagement de l'ENAP en 2000 à Agen, la formation a marqué un certain progrès. Néanmoins, certains ajustements sont à apporter. Le contenu de la formation devrait comporter des modules plus importants sur les sciences de l'homme et sur les sciences sociales. La question de la santé mentale devrait être plus largement abordée afin d'aider le personnel qui se retrouve confronté à un public largement sujet à des pathologies mentales.⁶⁰ Le modèle de formation de l'ENPJJ qui ouvre la voie au travail interdisciplinaire pourrait servir de modèle à l'ENAP. La mise en commun des expériences des différents professionnels et intervenants (surveillant, personnel de direction, CIP, profession médicale, professeurs et société civile) devrait être largement favorisée. **La durée de la formation théorique pour les surveillants doit être d'au moins un an.**⁶¹ Puisque la société évolue, le recrutement de l'administration doit également évoluer en conséquence, il est important de relever le niveau de recrutement du personnel de surveillance au niveau Bac et de celui de directeur d'établissement à Bac +5.⁶²

Enfin, la formation est trop souvent considérée sous l'angle de la seule formation initiale alors que les enjeux de la formation continue sont très importants, particulièrement dans les cas de changements de poste. Un système de crédit de formation individualisé accordé à chaque personnel et devant être utilisé dans les 3 ans semble être une mesure permettant une évolution intéressante de l'administration et de ses personnels.

Code de déontologie et assermentation :

- Le GENEPI est favorable à la proposition d'assermentation du personnel pénitentiaire. Il serait également très important qu'il existe un **code de déontologie** qui soit applicable à l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire. L'exercice d'une profession ayant des prérogatives aussi importantes sur les personnes doit être mieux régi par le droit. Cela donnera des garanties à l'ensemble des acteurs.

Transparence :

- L'administration pénitentiaire a tout à gagner à adopter **une attitude de totale transparence. C'est une exigence démocratique et c'est également une nécessité pour l'administration.** Toute la société gagnerait à avoir une institution pénitentiaire plus ouverte et cela contribuerait à la revalorisation sociale des métiers de l'administration pénitentiaire.

⁵⁹ Loi du 22 juin 1987 : « *Le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions et sentences pénales et au maintien de la sécurité publique. Il favorise la réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire. Il est organisé de manière à assurer l'individualisation des peines.* »

⁶⁰ Etude DGS, Rouillon et Falissard, 2004.

⁶¹ La formation étant un enjeu essentiel pour l'administration, celle-ci devrait s'aligner sur les modèles de pays les plus avancés en la matière. Le changement récent de direction à l'ENAP sera peut être l'occasion de la mise en place de ces réformes attendues.

⁶² Le GENEPI rejoint, sur ce point, la demande de plusieurs organisations syndicales.

Un accès sans limite aux statistiques doit être donné aux chercheurs⁶³ et des suivis de cohortes devraient être entrepris (comme cela a été le cas par le passé). La création d'un département statistique indépendant serait également souhaitable.⁶⁴ La logique d'évaluation portée par la LOLF n'est rendue possible que si des indicateurs statistiques fiables peuvent servir de tableau de bord.

Milieu ouvert, milieu fermé :

- Il faut réaffirmer l'importance du **travail « continu et cohérent »**⁶⁵ **de l'administration pénitentiaire à la fois en milieu fermé et en milieu ouvert.** Cette remarque est particulièrement importante pour le suivi des détenus par les SPIP qui assurent le lien entre la prison et le monde extérieur. Il est nécessaire de créer des ponts, des passerelles plus importantes que celles qui existent déjà entre la prison et le suivi dans la communauté, pour reprendre l'expression des RPE.

Surpopulation et droit d'alerte :

- Les difficultés que la surpopulation fait peser sur l'administration dans son ensemble, la responsabilité et les difficultés de gestion qui en sont la conséquence pour les directeurs d'établissement ont poussé le COR à proposer un mécanisme de droit d'alerte. Celui-ci, a destination de la DISP et des autorités judiciaires semble être une mesure à même de faire prendre conscience du problème de surpopulation et de responsabiliser chacun des acteurs.

Secret professionnel :

- Le secret professionnel ne doit pas et ne peut pas être partagé.

L'administration pénitentiaire et le travail avec les autres administrations :

- Un **groupe de travail interministériel** permanent devrait être mis en place pour travailler sur les questions liées à l'exécution des mesures et sanctions pénales. Y seraient associés, le ministère de la Justice, de la Santé, de l'Education Nationale, des relations sociales et de la solidarité, du logement et de la ville. L'administration pénitentiaire est confrontée à des problèmes qui dépassent le simple cadre d'action du ministère de la Justice, une interdisciplinarité est donc nécessaire pour aborder les questions dans leur globalité. La question de l'hébergement en milieu libre (aujourd'hui très largement insuffisant) devrait être travaillée dans ce cadre.

L'administration pénitentiaire et les acteurs du champ pénitentiaire

- Il y aurait un intérêt certain à créer, auprès de l'administration pénitentiaire une **structure permanente plus large que le COR mais ouverte, comme lui, aux différents acteurs du champ pénitentiaire.** Cette structure serait un instrument de réflexion et une force de proposition destinée à présenter des orientations d'évolution de l'administration pénitentiaire.

De très nombreux acteurs attendent l'ouverture d'une telle structure de concertation et de réflexion.

⁶³ P.-V. Tournier, directeur de recherche au CNRS, enseignant à Paris 1, dénonce le « tunnel statistique » dans lequel les travaux du COR sont réalisés.

⁶⁴ Il semble que cela soit un chantier actuellement à l'étude par la direction de l'Administration Pénitentiaire.

⁶⁵ Proposition de M. G. Straehli, membre du COR.

4 - Aménagements de peines et alternatives à la détention

La question des aménagements de peine et des alternatives à la détention est cruciale pour résoudre le problème de la surpopulation et au-delà pour repenser un nouveau système de mesures et sanctions pénales.

Les propositions faites dans le cadre des débats du COR ont été ambitieuses et le GENEPI a appuyé toute mesure permettant de développer un système de peine qui ne soit pas exclusivement orienté vers le carcéral. La prison ne doit plus être la peine de référence. De nombreuses autres mesures sont bien moins désocialisantes que la prison et permettent une meilleure réintégration de la communauté, c'est le cas du TIG, par exemple.

Un très fort développement des aménagements de peines est nécessaire. On pense ici à la mise en place d'un couple « incarcération / libération conditionnelle » amené à fonctionner conjointement. Les aménagements doivent être considérés comme un élément de la peine à part entière, c'est un outil à même de permettre une réinsertion réussie : une vie responsable et exempte de crime et délits pour reprendre le vocabulaire des RPE.

Pour prolonger les débats du COR et revenir sur un point soulevé régulièrement pendant les auditions, la création d'une structure de concertation des différents acteurs (SPIP, préfecture, collectivités territoriales, associations). Le développement des aménagements et alternatives ne pourra se faire que si une véritable concertation est instituée.

Enfin, la CNCDH a produit récemment un rapport intéressant sur les alternatives à la détention.⁶⁶ Le GENEPI s'est appuyé sur ce travail et souligne l'importance de la liberté laissée au juge pour adapter la peine à l'auteur de l'infraction. Au-delà des changements législatifs – qui sont nécessaires – ce sont des changements de pratiques qu'il faut impulser.

⁶⁶ Rapport de la CNCDH, *Sanctionner le crime dans le respect des droits de l'homme, Les alternatives à la détention*, 2007.