

Etats Généraux de la condition pénitentiaire

Les éléments constitutifs de la transformation de la condition pénitentiaire

La situation des prisons françaises peut être comprise en considérant trois tendances qui caractérisent la période récente...	3
Le respect des droits de l'homme dans la prison	5
Le contenu du temps passé en prison	6
La question des soins aux malades détenus	7
La préparation de la sortie de prison	8

Les conditions d'élaboration de la réforme de la condition pénitentiaire

Selon la formule de l'éditorial du <i>Monde</i> daté du 21 octobre 2006, « <i>le passé ne plaide pas pour l'avenir</i> »...	10
Des mesures immédiates	11
Des objectifs pour la législature	13

Avant-propos

En participant massivement à la consultation et en souhaitant que la société et les institutions changent le regard qu'ils posent sur elles, les personnes détenues ont porté une double interpellation dans le débat public. Elles attendent que la réforme de la condition pénitentiaire accède enfin au rang de véritable priorité républicaine. Elles estiment que cette priorité une fois affirmée impose une réflexion constante tant sur le statut de la personne privée de liberté que sur la place qui lui est accordée une fois revenue au sein de la communauté.

La consultation des acteurs du monde pénitentiaire et judiciaire a fait émerger un grand nombre d'attentes qui, prises dans leur globalité, tracent les axes fondamentaux des réformes à engager. Ces axes de réforme, comme la manière dont ils peuvent être mis en œuvre, ont fait l'objet d'une mise en perspective au regard des recommandations des instances nationales ou internationales de protection des droits de l'homme, mais aussi à la lumière des législations existantes dans certains pays ou d'expériences menées en France. Ainsi constitués, ces **cahiers de doléances** ont nourri la réflexion des organisations participantes aux Etats généraux et abouti au présent **manifeste** qui réunit des préconisations tant sur les éléments déterminants de la transformation de la condition pénitentiaire que sur les conditions d'élaboration voire l'échéancier de la dite réforme.

Les Etats généraux de la condition pénitentiaire réunissent :

Confédération générale du travail (CGT pénitentiaire)

Conseil national des barreaux (CNB)

Emmaüs France

Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)

Fédération nationale des unions des jeunes avocats (FNUJA)

Ligue des droits de l'homme (LDH)

Observatoire international des prisons (OIP)

Syndicat des avocats de France (SAF)

Syndicat de la magistrature (SM)

Union syndicale des magistrats (USM)

Syndicat national de l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire (SNEPAP-FSU).

LES ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS D'UNE TRANSFORMATION DE LA CONDITION PÉNITENTIAIRE

La situation des prisons françaises peut être comprise en considérant trois tendances qui caractérisent la période récente.

Première tendance : l'immobilisme en matière juridique et la concentration des moyens budgétaires dans la construction de prisons neuves et dans la dotation des prisons existantes de technologies de sécurité. Rien, depuis 2000, n'est venu fondamentalement remettre en cause le diagnostic posé par le Premier Président de la Cour de cassation, Guy Canivet, dans son rapport relatif à l'amélioration du contrôle extérieur et par les deux rapports d'enquête parlementaire : les prisons demeurent largement hors du droit. Les conditions de vie et de travail y demeurent une « *humiliation pour la République* ».

Deuxième tendance : la mise en œuvre de réformes comme l'entrée des avocats au prétoire, la juridictionnalisation de l'aménagement des peines, la libération conditionnelle parentale, la loi sur la suspension de peine pour raisons médicales, la mise en place d'une nouvelle procédure d'aménagement de peine, ou l'arrivée dans certaines prisons de délégués du médiateur de la République. Ces mesures ont été cependant confrontées à des tendances contraires : augmentation de la population carcérale sous l'effet conjugué de l'allongement structurel des peines prononcées, du maintien d'un fort recours à la détention provisoire et d'une part importante des courtes peines (inférieures ou égale à un an d'emprisonnement), orientations législatives privilégiant le durcissement des conditions d'octroi de la suspension de peine, restriction des possibilités d'aménagements de peine pour les récidivistes. Parce qu'elles ne prenaient pas en considération les problèmes posés à tous les niveaux du système pénal et carcéral, elles ont aussi rencontré des blocages. Symbole de ces tentatives largement avortées, la procédure d'aménagement de peine prévue par la loi Perben 2. Alors qu'elle devait concerner un grand nombre de détenus et illustrer une politique volontariste d'aménagement des peines, elle ne fonctionne pas. La réforme procédurale prévue ne suffit ni à assurer les effectifs de travailleurs sociaux et de juges de l'application des peines indispensables à sa mise en œuvre, ni à disposer à la sortie de prison de solutions en terme d'emploi et de logement nécessaires à la mise en place d'un aménagement de peine. De la même manière, la suspension de peine pour raisons médicales, outre qu'elle s'est heurtée à la volonté politique de restreindre son champ d'application, n'est bien souvent pas octroyée faute de solution d'hébergement à la sortie de prison.

La troisième tendance concerne le fait que, de plus en plus, les instances françaises et européennes de protection des droits de l'homme (Commission nationale consultative des droits de l'homme, Conseil de l'Europe, juridictions internes et supranationales, etc.) portent un regard exigeant sur le monde carcéral et formulent des recommandations d'ensemble, voire posent des normes contraignantes, pour que les prisons ne soient plus hors du droit et sortent de l'exception juridique dans laquelle on les cantonne. Ce mouvement trouve un écho à la fois dans les pratiques de certains pays, qui ont promu des transformations profondes de la condition carcérale, et, en France, dans des expériences menées localement qui, avec ténacité, montrent qu'un autre fonctionnement des prisons est possible. Par exemple, alors que la France refuse aux prisonniers qui travaillent tout contrat et toute rémunération comparables à ceux du monde extérieur, un atelier de numérisation d'archives installé dans les maisons centrales de Saint-Maur et de Poissy fonctionne sur des principes les plus proches possibles du droit commun.

Il nous semble que les résultats de la consultation contiennent deux indications essentielles.

D'une part, le statu quo n'est pas acceptable, car l'insatisfaction concerne tous les pans du monde carcéral et touche l'ensemble de ceux qui y vivent et travaillent. D'autre part, les attentes qui se sont exprimées rejoignent les exigences posées par les instances de protection des droits de l'homme.

La loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire donne à celui-ci une double mission : « *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.* » Ces deux missions dessinent les deux axes d'une réforme de la prison :

- assurer l'exécution des sanctions pénales de privation de liberté en respectant les droits fondamentaux des personnes détenues, tels qu'ils sont définis par les instances de protection des droits de l'homme en France (Commission nationale consultative des droits de l'homme) ou à l'échelon européen (Conseil de l'Europe),
- faire de la mission d'insertion une tâche centrale de l'exécution des sanctions pénales.

Une réforme visant à répondre à ces deux exigences comporte quatre volets : le respect des droits de l'homme dans la prison, le contenu donné au temps passé en prison, la question des soins apportés aux personnes détenues malades et la préparation à la sortie de prison.

Ces volets sont liés et, pour éviter de reproduire des échecs passés, doivent être abordés conjointement dans la perspective de l'élaboration d'une loi pénitentiaire.

Ainsi, se donner pour objectif qu'aucun détenu ne soit plus mis à l'écart d'une activité est une manière d'affirmer la mission de resocialisation autant que l'ouverture vers une autre gestion des relations en détention. Nul n'ignore en effet que le temps vide de la détention est facteur de tensions et de violences entre les détenus comme entre les détenus et les membres du personnel de l'administration. C'est dans la mesure où le temps passé en détention est investi qu'une gestion des prisons respectueuse des droits des personnes pourra être promue. De la même façon, poser comme un principe fondamental que l'instauration d'un dialogue entre l'institution et les prisonniers est une condition du respect des droits n'est pas compatible avec l'enfermement, par exemple, de personnes psychotiques en face desquels les surveillants sont démunis et inquiets.

Plus largement, la part consacrée dans les réponses aux questions ouvertes de la consultation à la nécessité d'un changement de regard de la société et du monde politique sur la question carcérale et à celle d'une réforme du droit pénal, rappelle que l'évolution de la condition pénitentiaire doit s'inscrire dans une réflexion plus globale sur la place de la peine d'emprisonnement dans notre arsenal répressif, dans la perspective d'en réduire strictement le champ. Cette préoccupation est partagée par les instances européennes de protection des droits de l'homme. Le Conseil de l'Europe encourage régulièrement les États membres à s'engager dans une telle direction. Ainsi la recommandation R (99)22 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe préconise-t-elle un ensemble de dispositions réorientant la politique pénale vers un moindre recours à l'emprisonnement, celui-ci devant être appréhendé comme « *une sanction ou mesure de dernier recours* », et l'extension du parc pénitentiaire comme « *une mesure exceptionnelle* » car n'étant pas « *en règle générale, propre à offrir une*

solution durable au problème du surpeuplement ». Le Conseil de l'Europe invite également à « réduire le recours aux peines de longue durée », à « remplacer les courtes peines d'emprisonnement par des sanctions et mesures appliquées dans la communauté », à inciter les magistrats « à recourir aussi largement que possible » à ces mesures alternatives, et à dépenaliser, décriminaliser ou requalifier certaines infractions « de façon à éviter [qu'elles] n'appellent des peines privatives de liberté »¹.

LE RESPECT DES DROITS DE L'HOMME DANS LA PRISON

La prison doit être un lieu régi par le droit commun dans lequel le détenu bénéficie d'un statut de citoyen seulement privé de sa liberté de mouvement. Dans ce cadre, l'objectif assigné à la future « loi pénitentiaire » est de proposer un aménagement d'un cadre de référence précis prenant en considération les recommandations internationales ainsi que les exigences d'un État de droit.

De façon plus précise, nous pensons que la réforme réclamée doit s'inscrire dans le champ de ce qui avait été prôné par Guy Canivet en mars 2000, à savoir : « *un droit de la prison redéfini dans une grande loi d'orientation pénitentiaire qui induit une autre logique juridique : 1 / celle d'un détenu qui, à l'exception de la liberté d'aller et venir, conserve tous les droits puisés dans sa qualité de citoyen ; 2 / celle d'un lieu, la prison, qui, faisant partie du territoire de la République, doit être régi selon le droit commun, y compris dans les adaptations qu'exige la privation de liberté* ».

Les préconisations de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNC DH) en mars 2004 permettent de compléter ces orientations :

« La CNC DH recommande qu'une hiérarchisation des priorités soit respectée dans la définition du statut juridique de la personne privée de liberté.

- Une personne incarcérée est, et demeure, une "personne humaine" à part entière dont les droits fondamentaux ne peuvent être méconnus. Par conséquent, l'État est soumis à diverses obligations pour garantir, en toutes circonstances, le respect des libertés individuelles.

- A un deuxième niveau, une personne incarcérée demeure un "citoyen". Cette qualification propre au droit interne permet de rappeler que les motifs de l'incarcération ne peuvent en aucun cas justifier une mise à l'écart du reste de la société. La prison ne doit plus être conçue seulement comme une éviction.

- A un troisième niveau, une personne incarcérée demeure un "justiciable" bénéficiant des droits procéduraux (principe du contradictoire, droit au recours juridictionnel) normalement prévus dans les matières considérées. Le droit de la prison, en effet, traite de questions de nature juridique mixte, concernant simultanément le droit administratif, le droit pénal, le droit civil ou le droit du travail. Les garanties organisées dans ces disciplines doivent trouver à s'appliquer à l'égard des détenus.

- A un quatrième niveau, une personne incarcérée doit être considérée comme un "usager" étant en relation, certes obligée, avec un service public administratif. Il en résulte que les détenus peuvent se prévaloir d'un droit à un fonctionnement normal du service à leur égard et à la mise en oeuvre des missions assignées par la loi à la puissance publique. »

Pour la CNC DH, la définition du statut juridique de la personne détenue devait garantir « la

¹ CONSEIL DE L'EUROPE, Comité des ministres, *Recommandation n° R(99)22 du Comité des ministres aux Etats membres concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale*, adoptée le 30 septembre 1999.

sauvegarde du droit au respect de la dignité, la protection de l'intégrité physique et psychique, la protection du droit au respect de la vie privée et familiale, le respect du droit à l'enseignement et à la formation, l'application du droit du travail, l'effectivité du droit de vote, et la reconnaissance des droits collectifs ».

Cette garantie de respect des droits ne peut être complète si elle ne prend en compte des situations de vulnérabilité particulières. Ainsi la CNCDH a-t-elle complété son *Étude sur les droits de l'homme dans la prison* par deux études portant sur la question des personnes mineures et étrangères incarcérées. La nécessité de protection particulière de ces catégories de détenus nécessite la mise en œuvre des recommandations spécifiques formulées par la Commission et l'ouverture d'une réflexion plus ample.

LE CONTENU DU TEMPS PASSÉ EN PRISON

Pour la CNCDH il convient également « *en prenant exemple sur certains droits étrangers, de renforcer l'importance de la mission de resocialisation dans tous les domaines de l'activité carcérale. Outre qu'il est commandé par l'intérêt général, un tel renversement des perspectives devrait permettre d'atténuer les rapports de confrontation entre détenus et surveillants, et bénéficierait tant aux premiers qu'aux seconds* ». Pour que la mission de réinsertion dévolue à l'administration pénitentiaire ne reste pas plus longtemps un vain mot, la nécessité d'assurer la possibilité chaque jour pour tout détenu qui en fait la demande de suivre un enseignement, une activité culturelle, une formation, ou d'accéder à un travail, a été massivement affirmée aussi bien dans la consultation des détenus que dans celle des acteurs du monde pénitentiaire. Cette exigence d'apprentissage et de socialisation n'a de sens que si elle est mise en œuvre de manière parallèle à une politique de maintien des liens familiaux qui permette à la fois le rapprochement des détenus de leur famille et des rencontres qui ne dégradent pas la relation et en préserve l'intimité.

Considérer enfin qu'aucun temps de détention ne doit avoir lieu sans qu'une démarche scolaire, formatrice ou professionnelle ne soit engagée est le levier nécessaire à une nouvelle politique d'aménagement des peines et de réduction du temps passé derrière les barreaux. En effet, au-delà des réformes législatives, l'anticipation de la libération butte de manière croissante sur l'absence de possibilité de présenter, depuis la prison, un projet de retour dans la société. Il faut que les démarches initiées en détention soient conçues systématiquement dans la perspective d'être poursuivies en liberté et viennent nourrir un renouveau des aménagements de peine.

L'exigence d'une offre systématique d'activités aux personnes détenues nécessite une réforme fondamentale des modes de fonctionnement de l'enseignement et du travail en prison. Le développement de l'enseignement est bloqué à la fois par l'insuffisance de l'offre et par le choix qu'ont à opérer les détenus sans ressources entre suivre des cours et tenter d'obtenir et d'exercer un emploi dans la prison. Plus généralement, l'évolution des conditions dans lesquelles sont rémunérés les détenus est confrontée à deux exigences contradictoires : développer l'offre de travail d'une part, assurer des revenus décents d'autre part. En effet, les contraintes auxquelles le travail carcéral est soumis font qu'il ne peut, sauf exceptions, être compétitif qu'à la condition d'offrir une main d'œuvre très bon marché. Sortir de cette ornière nécessite de changer d'optique et de soustraire le travail en prison d'une logique de marché pour l'inscrire dans une démarche d'insertion soutenue par l'État.

Une mutation de cet ordre nécessite de se pencher sur les formes d'emplois aidés en vigueur dans le monde libre. La prison n'est pas, tant s'en faut, la seule institution qui reçoive des personnes souvent en situation de grande précarité sociale. Les associations qui accueillent les personnes en grande précarité ont développé des actions d'insertion par l'activité économique, qui permettent à la fois de leur assurer une rémunération décente et de les accompagner dans un processus d'insertion professionnelle adapté. Les traits communs de ces emplois sont l'aide dont ils bénéficient de la part des pouvoirs publics et leur double encadrement, à la fois professionnel et éducatif. Rechercher l'introduction de ces entreprises d'insertion en détention serait un premier pas vers la construction d'offres de débouchés professionnels accessibles au plus grand nombre, tout en présentant l'avantage d'éviter la rupture du processus à la sortie de détention.

Le bénéfice des revenus de l'assistance, au premier rang desquels le RMI, ne devrait plus être refusé aux personnes détenues, même si son montant peut être adapté à la situation de détention. Cela devrait aller de pair avec la mise en place d'actions d'insertion liées à ce revenu minimum et d'un accompagnement social en amont de la date prévisible de sortie de détention, dans les conditions du droit commun. Il devrait également être possible, selon la suggestion formulée dans un récent rapport², d'adopter une approche d'ensemble des revenus de la personne - de la solidarité et tirés d'un travail et d'une formation -, pour que le revenu total augmente graduellement. A l'alternative actuelle - pauvreté absolue ou travail mal payé - pourrait être substituée une nouvelle donne : un revenu permettant que nul ne vive sous le seuil de pauvreté.

LA QUESTION DES SOINS AUX MALADES DÉTENUS

En premier lieu, l'affirmation de la mission d'insertion n'est possible que si la question de la santé des détenus est mise en discussion. Depuis la réforme fondamentale opérée par la loi de 1994 confiant la prise en charge des patients détenus au système général de santé, l'accès aux soins médicaux a fait des progrès indéniables. Il n'est d'ailleurs pas sans signification que l'insatisfaction des détenus à ce sujet, si elle reste majoritaire, soit inférieure de 20 % à celle qui concerne les conditions générales de détention ou la protection des droits. Il n'en demeure pas moins que nombre d'améliorations doivent être apportées pour assurer l'équivalence des soins entre la prison et le monde libre. Comme l'a expliqué un médecin, lors du colloque organisé en 2004 pour dresser le bilan de la réforme de 1994, « *si de nombreux progrès dans le parcours de soins ont été réalisés, un certain nombre de médecins ont le sentiment qu'après les progrès initiaux et les premières perspectives d'améliorations progressives, une détérioration se fait sentir depuis deux ans environ* ». Une interrogation renouvelée sur l'accès aux soins est donc d'autant plus nécessaire. L'enjeu de ces améliorations est primordial : « *Les personnes détenues appartiennent souvent à des catégories qui n'ont généralement pas un accès satisfaisant aux soins à l'extérieur. Initier en détention des processus de soins peut s'avérer un élément primordial de réinsertion.* »

En second lieu, une réforme carcérale ne peut pas ne pas prendre en compte une évolution massive : le nombre croissant de personnes incarcérées souffrant de graves troubles psychiatriques. Cette situation ruine le sens de la sanction pénale, crée des détresses insupportables et détériore considérablement les conditions de vie et de travail en prison. Selon les conclusions d'une étude épidémiologique sur la santé mentale menée auprès de 800

² *Au possible nous sommes tenus*, rapport de la Commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté », présidée par M.Hirsch, 2005.

détenus et dont les premiers résultats ont été rendus publics en décembre 2004³ : « huit hommes détenus sur dix et plus de sept femmes sur dix présentent au moins un trouble psychiatrique, la grande majorité cumulant plusieurs troubles ». Parmi les affections repérées, l'étude évoque 40 % de dépressions, 33 % d'anxiétés généralisées, 20 % de névroses traumatiques, 17 % d'agoraphobies, 7 % de schizophrénies et 7 % de paranoïas ou psychoses hallucinatoires chroniques. Plus du tiers des personnes détenues déclare avoir consulté avant la période d'incarcération un psychologue, un psychiatre ou un médecin généraliste pour un motif d'ordre psychiatrique. 16 % des hommes détenus en métropole ont déjà été hospitalisés pour raisons psychiatriques, 8 % présentent les critères d'un abus ou d'une dépendance aux substances illicites et 31 % d'un abus ou d'une dépendance à l'alcool.

Dominique Perben, alors garde des Sceaux, a reconnu en 2004 l'ampleur et la complexité du problème, ainsi que le fait que sa résolution n'était pas du ressort du seul ministère de la Justice : « Nous savons que le nombre de détenus souffrant de tels troubles augmente et a atteint un niveau préoccupant. Il s'agit non seulement d'un problème pénitentiaire, mais encore d'un problème de santé publique : on demande au système pénal de traiter un dossier qui n'est pas de sa compétence ».⁴

L'urgence d'une réflexion sur ce sujet est à la mesure de sa complexité et de sa difficulté, qu'illustre par exemple le fait que la CNCDH et les nouvelles Règles pénitentiaires européennes ont sur ce point émis des recommandations différentes. De même, la mise en place d'établissements pénitentiaires spécialisés (UHSA) divise la communauté des psychiatres. Ainsi, par exemple, pour le psychiatre Gérard Dubret, « développer au sein du système pénitentiaire un dispositif d'hospitalisation psychiatrique permettant de prendre en charge les pathologies les plus lourdes sans chercher en amont à remédier à cet afflux derrière les barreaux de personnes souffrant de maladie mentale, c'est à coup sûr prendre le risque d'amplifier ce mouvement ».⁵

LA PRÉPARATION DE LA SORTIE DE PRISON

A une nouvelle approche du temps passé en détention devrait correspondre une conception de la peine résolument tournée vers l'objectif de maintien et de retour dans la société.

Cette approche du temps passé en détention permettrait de mettre l'anticipation et la préparation à la sortie au centre de la mission de l'administration pénitentiaire et de lutter véritablement, ce qui est un objectif affirmé très fortement par les pouvoirs publics, contre les sorties « sèches », sans préparation ni suivi. Le fait que toutes les peines ont vocation à être aménagées a été affirmé comme un objectif de la politique pénale, consacré par la nouvelle procédure d'aménagement des peines prévue par la loi Perben 2. Cependant, l'échec de cette réforme tient autant à la complexité de la procédure qu'à la difficulté d'élaborer un projet de sortie adapté à la personne incarcérée par manque de moyens en termes d'emploi, de formation, d'hébergement, d'accès aux droits (carte nationale d'identité, titre de séjour, etc.) et/ou aux dispositifs de soins.

³ L'étude a été réalisée par les professeurs B. Falissard et F. Rouillon à la demande conjointe des ministères de la Justice et de la Santé. Ces résultats ont été rendus publics le 7 décembre 2004, à l'occasion du colloque « Santé en prison » organisé par la Direction générale de la santé.

⁴ Audition du garde des Sceaux par la Commission des finances de l'Assemblée nationale, 4 novembre 2004.

⁵ Gérard Dubret, "Les UHSA, une fausse bonne idée?", actes du colloque « Santé en prison : dix ans après la loi : quelle évolution dans la prise en charge des personnes détenues ? », tenu le 7 décembre 2004.

Cette faiblesse des perspectives de sortie ne peut qu'entretenir une certaine réticence à mettre en œuvre des aménagements de peine, au nom de « l'effectivité de la peine prononcée » ou d'un doute systématique quant à la réalité de la volonté de réinsertion du condamné. Ainsi, la préparation à la sortie, tout comme le développement des aménagements de peines, ne pourront être effectifs sans mettre en place de façon résolue les moyens d'un accompagnement social des personnes placées sous main de justice, aussi bien en milieu fermé qu'en milieu ouvert. La consultation a pointé clairement le manque de travailleurs sociaux en détention. Il convient également de pointer la faiblesse des moyens accordés à la mise en œuvre des sanctions et mesures évitant l'incarcération, aussi bien pour les services pénitentiaires d'insertion et de probation que pour les associations de réinsertion sociale engagées dans l'accueil de ces personnes, quelle que soit la mesure de justice concernée.

Dans une recommandation adoptée en 2003, le Conseil de l'Europe a défini les conditions propres à assurer le succès de la préparation de la libération et de sa mise en œuvre : « *Les administrations pénitentiaires devraient veiller à ce que les détenus puissent participer à des programmes appropriés pour préparer la libération et soient encouragés à suivre des cours ou une formation qui les préparent à la vie dans la communauté. Des modalités spécifiques d'exécution des peines privatives de liberté - telles que les régimes de semi-liberté ou ouverts ou encore les placements à l'extérieur - devraient être utilisées le plus largement possible en vue de préparer la réinsertion sociale des détenus.*

Dans le cadre de cette préparation, les détenus devraient également avoir la possibilité de maintenir, de nouer ou de renouer des contacts avec leurs familles et proches, et de prendre contact avec des services, des organisations et des associations de bénévoles qui pourront les aider, lorsqu'ils bénéficieront de la libération conditionnelle, à se réinsérer dans la société. A cette fin, divers types de congés pénitentiaires devraient être accordés.

Il conviendrait d'encourager l'examen précoce des conditions à observer après la libération et des mesures de prise en charge appropriées. Les conditions envisageables, l'aide susceptible d'être apportée, les obligations de contrôle et les conséquences éventuelles du non-respect des conditions fixées devront être soigneusement expliquées aux détenus et discutées avec eux »

LES CONDITIONS D'ÉLABORATION DE LA RÉFORME DE LA CONDITION PÉNITENTIAIRE

Selon la formule de l'éditorial du *Monde* daté du 21 octobre 2006, « *le passé ne plaide pas pour l'avenir* ».

En 2000, alors qu'une fenêtre de réforme s'était ouverte, suite à la publication du témoignage de Véronique Vasseur sur la prison de la Santé, de la remise du rapport sur l'amélioration du contrôle extérieur des prisons par la commission présidée par Guy Canivet et de la remise de deux rapports de commissions d'enquête parlementaire, le gouvernement de l'époque n'a pas mené à terme le chantier initié visant à l'élaboration d'une loi pénitentiaire.

L'Assemblée élue en 2002 a voté, en annexe de la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, l'engagement d'une présentation d'une loi d'orientation pénitentiaire. Le gouvernement a par la suite exclu une telle perspective dans le cadre de la réponse qu'il a apportée à *l'Étude sur les droits de l'homme dans la prison* adoptée par la CNCDH en mars 2004.

C'est pourquoi, outre ce qui relève du contenu propre de la réforme, les États généraux, tirant les enseignements de la période récente, formulent quelques « éléments de méthode » pour ce qui est de son élaboration.

Plusieurs principes doivent présider à l'élaboration de la réforme. D'abord, elle doit faire l'objet d'un calendrier précis, pour être mise en chantier dès l'automne 2007 et pouvoir être soumise à la discussion du Parlement avant l'été 2008 ou, au plus tard, à l'automne de la même année.

La « *reconstruction juridique de la société carcérale* » (pour reprendre les termes du rapport de la commission Canivet) implique préalablement « *de reprendre l'ensemble des règles actuelles, d'en étudier la pertinence, de déterminer leur niveau juridique dans la hiérarchie des normes et de fixer les besoins normatifs nouveaux* ». Cet aggiornamento regroupant l'ensemble des textes législatifs et réglementaires applicables à la prison nous semble indispensable à l'exercice par le Parlement et le gouvernement de leurs responsabilités respectives.

Elle ne saurait être laissée aux bons soins du seul ministère de la justice. Cette tâche devrait être confiée à une « mission interministérielle pour la réforme de la condition pénitentiaire », conduite par une personnalité « incontestable et incontestée » et composée des représentants de tous les ministères concernés mais aussi de personnalités qualifiées de la société civile. Cet organe de nature pluridisciplinaire se verrait confier la tâche de prendre en compte la complexité et la diversité des problèmes posés par une réforme d'ampleur des prisons.

Une telle démarche nécessite de prendre en compte des temporalités différentes et de distinguer, parmi les attentes qui ont été exprimées, entre les exigences de réforme immédiate et les objectifs qui ne pourront être mis en œuvre qu'à l'échelle d'une législature.

Des mesures immédiates

Le respect des droits de l'homme dans la prison

Pour assurer le respect de l'État de droit en prison, la loi doit expressément reconnaître l'ensemble des libertés et droits fondamentaux des personnes détenues, à l'exception de la liberté d'aller et venir. Les règlements intérieurs des prisons doivent être harmonisés et mis en conformité avec les règles de rang supérieur. Un dispositif d'information doit être mis en place pour permettre à chaque détenu de connaître ses droits. Pour assurer le respect de ceux-ci, les personnes détenues doivent pouvoir user de voies de recours effectives et rapides devant les juridictions. D'autre part, un organe de contrôle, extérieur et indépendant, doit être mis en place. Cette instance doit être distincte des autorités chargées des missions d'inspection gouvernementale (au sens de l'article 92 des règles pénitentiaires européennes) ou des missions d'observation et de médiation (selon la distinction proposée par le rapport Canivet).

Parce que l'opacité du système carcéral favorise l'arbitraire, les détenus doivent jouir de leur liberté d'expression. D'autre part, de façon à rapprocher les conditions d'existence en prison de celles du milieu libre, des rencontres régulières entre détenus et personnels pénitentiaires doivent être organisées pour échanger sur des questions relatives au fonctionnement de l'établissement.

C'est par la mise en place de ce cadre que les droits fondamentaux, dont les cahiers de doléances portent la revendication, pourront être reconnus :

Le droit au respect de la dignité humaine implique une limitation drastique du recours à la fouille corporelle, à laquelle doit se substituer le contrôle par des dispositifs techniques de détection. La possibilité pour la personne détenue d'assister à la fouille de sa cellule doit participer à une meilleure reconnaissance du droit au respect de sa vie privée. Les établissements doivent être dotés d'installations sanitaires (douches et toilettes) préservant l'intimité de la personne détenue et en quantité suffisante.

L'atteinte à la liberté d'aller et venir doit aussi être limitée, en assurant aux prisonniers la possibilité de circuler durant la journée au sein de leurs quartiers dans tous les centres de détention.

L'accès à un revenu minimal, la garantie de prix comparables à ceux pratiqués à l'extérieur pour les produits de cantine, le prêt gratuit d'un téléviseur, doivent permettre d'assurer des conditions d'existences décentes dans la prison.

Enfin, il est nécessaire à cette fin de confier la présidence de la commission disciplinaire à une personne indépendante de l'administration pénitentiaire et d'assurer un plus grand respect des droits de la défense, en reportant l'audience disciplinaire en l'absence d'avocat.

Le contenu du temps passé en prison

Le temps de l'exécution de la peine doit être fortement investi pour préparer le retour dans la collectivité. L'action des personnels pénitentiaires, des agents des autres services publics et des intervenants des associations en vue de la préparation de la sortie de prison doit être

coordonnée. A cette fin, des réunions pluridisciplinaires doivent être organisées en détention autour du parcours des personnes incarcérées. La collaboration entre le personnel de surveillance et les travailleurs sociaux doit être effectivement développée.

Tous les intervenants extérieurs doivent pouvoir travailler en commun avec les personnels de l'administration pénitentiaire en vue de favoriser les démarches d'insertion des personnes détenues.

La préservation des liens personnels de la personne incarcérée durant sa période de détention constitue un élément clé pour l'équilibre de l'intéressé et sa réadaptation sociale. Tout détenu doit être affecté dans un lieu de détention proche du domicile familial, y compris s'agissant des prévenus. L'obtention des permis de visite doit être facilitée et la fréquence comme la durée des visites doivent être augmentées. Les personnes placées en quartier disciplinaire doivent conserver le droit de rencontrer leur famille. Enfin, en cas de circonstances familiales graves, les autorisations de sortie doivent être systématisées et organisées dans des conditions garantissant la dignité des personnes condamnées et de leurs proches.

La question des soins aux malades détenus

Le respect du principe selon lequel les personnes détenues se voient dispenser des soins d'une qualité équivalente à celle offerte à l'extérieur implique une série de mesures immédiates. La continuité des soins doit ainsi être garantie, en assurant en particulier l'accès au médecin à toute heure du jour et de la nuit, y compris le week-end. Les prescriptions médicales et les régimes alimentaires spécifiques doivent être respectés. Dans le même sens, le droit disciplinaire doit prendre en compte l'état de santé des personnes détenues. Le placement en quartier disciplinaire des prisonniers présentant un risque suicidaire doit être effectivement proscrit.

Afin d'assurer aux personnes détenues un niveau de soin comparable aux personnes libres, l'accès à des consultations à l'extérieur de l'établissement doit être développé. A cet effet, des permissions de sortir doivent être plus largement accordées.

D'autre part, les conditions dans lesquelles les soins sont dispensés à l'égard des patients détenus doivent être conformes aux principes éthiques fixés par le droit commun. Ainsi, le secret médical doit être pleinement respecté. Lors de la réalisation d'actes médicaux à l'hôpital, l'utilisation de menottes ou d'entraves doit être prohibée.

Enfin, la loi du 4 mars 2002 sur les droits des malades a consacré le principe de la suspension des peines des personnes présentant un état de santé durablement incompatible avec la détention ou dont le pronostic vital est engagé. Le contenu original de cette loi, modifié par celle du 9 mars 2004 et par celle du 12 décembre 2005 sur le traitement de la récidive, doit être rétabli. Il faut affirmer clairement le principe de la prise en charge des personnes très gravement malades hors du cadre pénitentiaire. Le développement de solutions d'accueil institutionnelles est nécessaire, à court terme, pour assurer l'effectivité de ces objectifs.

Préparer, anticiper et accompagner la libération

Limiter les effets désocialisant de l'enfermement impose d'abord d'y recourir moins. A cet

égard, il est indispensable que la détention provisoire soit inscrite dans un cadre juridique plus restrictif. Il est ainsi nécessaire de supprimer le critère flou du trouble à l'ordre public et de limiter plus strictement les durées maximales de détention avant jugement.

Le recours aux permissions de sortir doit être systématisé pour favoriser la préparation du retour à la vie libre. Enfin, pour faciliter leur réinsertion socio-économique, les détenus doivent pouvoir bénéficier effectivement en prison, ou tout au moins dès leur sortie, des prestations et droits sociaux auxquels ils peuvent prétendre (RMI, AAH, CMU-C, documents d'identité...). Les difficultés juridiques que peuvent poser leur domiciliation doivent être réglées pour y parvenir.

De même, les obstacles juridiques à l'accès à l'emploi doivent être limités. Tel doit être le cas pour les empêchements d'accès à la fonction publique liés au casier judiciaire. Par ailleurs, il est nécessaire de prévoir une possibilité de dispense d'inscription des fichiers STIC et JUDEX, sur le modèle de l'inscription au bulletin numéro 2 du casier judiciaire. Enfin, les cas dans lesquels l'employeur peut exiger la production d'un extrait de casier judiciaire devraient être limités.

Des objectifs pour la législation

D'autres objectifs ne pourront pas être immédiatement réalisés mais doivent constituer le programme de travail d'une législation.

Le respect des droits de l'homme dans la prison

L'amélioration des conditions de détention est une des préoccupations majeures qui se dégagent de la consultation. Elle appelle à la fois l'affirmation d'un certain nombre de principes et la mise en œuvre d'un certain nombre de chantiers du point de vue matériel. Les prisons doivent être mises en conformité avec les normes d'hygiène et de salubrité applicables aux établissements accueillant du public.

Les conditions matérielles de détention doivent garantir le respect du droit à l'intimité. Ainsi, tout détenu qui le souhaite doit pouvoir loger dans une cellule individuelle. L'échéance du 12 juin 2008 pour parvenir à l'encellulement individuel, fixée par la loi en 2003, doit être respectée.

L'hébergement des personnes incarcérées doit être assuré dans des conditions d'hygiène normales. Des conditions minimales de superficie, de chauffage, d'éclairage et d'aération des cellules doivent donc être prévues et respectées.

Afin de ne pas exposer les personnes détenues à des confrontations inopportunes, mais aussi afin de favoriser le travail spécifique que justifient la prise en charge des condamnés à des peines moyennes ou longues et celle des condamnés à des courtes peines, le principe de l'affectation en établissement pour peines des personnes condamnées à un emprisonnement d'une durée supérieure à un an doit être effectivement respecté.

Pour autant, parce que l'emprisonnement ne doit priver que de la liberté d'aller et venir, les

aspects positifs des conditions de vie en centre de détention (portes ouvertes, accès aux télécommunications, etc.) doivent être appliqués en maison d'arrêt.

Enfin, rien ne justifie que les personnes détenues ne soient pas protégées par les principes du droit du travail. Le code du travail doit s'appliquer en prison.

Le contenu du temps passé en prison

L'amélioration du travail d'anticipation qu'impliquent la réinsertion et la resocialisation des personnes incarcérées nécessite des moyens humains renforcés. Le nombre des travailleurs sociaux doit être notablement augmenté, de même que le nombre des personnes extérieures à l'administration pénitentiaire intervenant en prison.

Ce n'est qu'ainsi que pourra être obtenu un renforcement substantiel des possibilités d'accès à des parcours de qualification professionnelle, par le biais d'une formation, d'une activité d'insertion ou d'emploi. De même, ce n'est qu'à cette condition que davantage d'activités sportives et socioculturelles pourront être proposées, comme la consultation en fait apparaît la nécessité. L'accès quotidien à ces activités doit être possible pour tous les détenus.

Corollaire de la priorité qui doit être accordée au maintien des liens avec les proches, les conditions de visite en détention doivent être substantiellement améliorées. Le droit à l'intimité des personnes détenues et de leurs visiteurs doit être assuré par la mise en place dans toutes les prisons d'unités de visite familiale. La rencontre avec un proche emprisonné, ne doit pas, comme aujourd'hui, se dérouler dans des conditions dégradantes.

La question des soins aux malades détenus

Les moyens techniques et humains des UCSA et des SMPR doivent être nettement renforcés, pour parvenir à l'objectif de l'équivalence des soins entre le dedans et le dehors. La privation de liberté et la situation pénale des personnes incarcérées les exposent, indépendamment même de leur état de santé mentale avant l'incarcération, à une fragilisation psychologique. La prévention du suicide, telle que recommandée par le rapport de Jean-Louis Terra en décembre 2003, doit, plus encore qu'aujourd'hui, constituer un objectif prioritaire. Les personnels pénitentiaires et intervenants extérieurs doivent y être spécialement formés. Surtout, un soutien psychologique doit être proposé lors des moments à risque de suicide élevé.

Les personnes détenues, en raison de leurs origines sociales, accèdent globalement moins que les autres citoyens aux soins. Nombreuses sont les personnes détenues confrontées à des conduites addictives. L'entrée en détention doit être mise à profit pour leur proposer un bilan de santé, et particulièrement un bilan concernant leur consommation de produits stupéfiants, d'alcool ou de tabac. Ce bilan, effectué à titre préventif, dans un but de santé publique et dans l'intérêt du patient, doit rester confidentiel.

Enfin, la question de la présence en prison de personnes souffrant de graves troubles psychiatriques nécessite qu'une réflexion approfondie sur les causes de cette situation et les moyens d'y remédier soit menée, de sorte qu'une action résolue et commune aux ministères de la Justice et de la Santé puisse être mise en œuvre pour permettre le transfert vers des

structures hospitalières des personnes dont l'état de santé mental est incompatible avec le maintien en détention.

Préparer, anticiper et accompagner la libération

Réduire le recours à la détention provisoire impose de développer les mesures alternatives dans le cadre du contrôle judiciaire. Le contrôle judiciaire socio-éducatif, parce qu'il offre des solutions d'aide et de soutien aux personnes poursuivies, de nature à favoriser, avant toute condamnation, une meilleure insertion sociale et la prévention de la récidive, doit faire l'objet d'une attention particulière. Il est nécessaire de renforcer de manière importante les moyens consacrés à ces missions.

De même, le développement des aménagements de peine doit faire l'objet d'une politique volontariste. Les placements à l'extérieur, en lien avec des dispositifs d'hébergement et d'insertion sociale, doivent être redynamisés. Des moyens budgétaires suffisants doivent être consacrés à leur développement. Ils constituent une alternative privilégiée pour favoriser l'insertion des personnes condamnées les plus en difficulté.

La continuité des prises en charge médicales ne doit pas souffrir du passage en détention. La poursuite de celles engagées ou continuées pendant la durée d'incarcération doit donc faire l'objet d'une attention particulière, surtout en matière psychiatrique ou dans le domaine des addictions. Le contact avec les centres de soins et la prise en charge en milieu libre doivent être organisés en amont de la libération.