

## ***Position du Genepi sur la loi pénitentiaire de 2009***

*Adoptée par l'assemblée générale du 12 juin 2010 suite à un travail de consultation et de concertation,  
par boucles mail, avec l'ensemble des bénévoles de l'association*

Une loi pénitentiaire a été adoptée par le Parlement français l'automne dernier ; elle a été promulguée le 24 novembre 2009. L'organe exécutif du GENEPI a, à cette occasion, diffusé le plus largement possible un communiqué de presse intitulé « Loi pénitentiaire : les illusions perdues ». Dans ce texte, le GENEPI faisait part de la déception certaine que lui inspirait le résultat législatif, et exprimait une vive inquiétude quant à l'obligation d'activité introduite, à l'article 27 de la loi, pour les personnes condamnées à une peine privative de liberté. Pourtant, le bureau national élargi et le conseil d'administration de l'association ont décidé de ne pas adopter d'emblée, sans l'avis d'un grand nombre de Gépépistes, de « position du GENEPI sur la loi pénitentiaire ». Pour un positionnement public d'une telle importance, il était nécessaire, leur a-t-il semblé, de permettre à l'instance souveraine du groupement, son assemblée générale, de contribuer autant qu'elle l'entendait à l'élaboration du texte, et de se prononcer sur son adoption par voie de vote.

Pourtant, ce silence prolongé du GENEPI sur la scène publique ne valait pas indifférence. Depuis longtemps déjà, le GENEPI, comme d'autres observateurs de l'univers carcéral, attendait l'avènement de ce texte avec une impatience toujours croissante : l'avortement, en 2001, du projet de loi préparé par la Garde des Sceaux de l'époque, jamais porté à l'ordre du jour des chambres parlementaires, avait sonné le début de cette longue attente. Conscient des lacunes du droit français en matière carcérale, le GENEPI a toujours appelé de ses vœux une intervention du législateur, afin que les personnes incarcérées bénéficient d'un cadre légal enfin satisfaisant pour un État qui se veut un État de droit. L'idée d'une loi pénitentiaire a donc suscité chez les Gépépistes l'espoir de réels changements dans les conditions carcérales françaises, ainsi que celui de voir advenir une nouvelle vision de l'institution carcérale. Le groupement a pris acte, en 2007, du fait que le projet de loi pénitentiaire était l'un des engagements de campagne du candidat Nicolas Sarkozy.

Tout au long de son élaboration, de ses premiers balbutiements à sa promulgation, le GENEPI a pris part à la réalisation du texte, et ce par différents biais : participation au Comité d'Orientation Restreint, prises de position sur les projets de loi et les amendements successifs, échanges avec les députés et les sénateurs au cours de la cinquième édition des Journées Parlementaires Prisons, publication de tribunes et de communiqués de presse, auditions par plusieurs commissions parlementaires...

Le GENEPI s'est également prononcé sur la procédure d'urgence déclarée le 26 février 2009 par le gouvernement pour l'examen du projet de loi pénitentiaire. Il a fortement condamné cette décision, regrettant l'utilisation de ce qui a, quelques jours après cette déclaration, été remplacé par une procédure « accélérée », en application de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Le GENEPI n'a pas compris cette procédure de classement en urgence que la conférence des présidents des parlements n'a pas rejetée, d'autant que le gouvernement avait retardé encore et encore les débats sur le texte (8 mois se sont écoulés entre le rapport du Comité d'Orientation Restreint et la présentation du projet de loi, puis 8 mois, de nouveau, entre la présentation en Conseil des ministres et la discussion en assemblée). La confusion totale qui a succédé à cette déclaration d'urgence n'a pas rendu la tâche aisée aux parlementaires français, chargés, sept mois après la déclaration d'urgence (sic), de débattre du « fond » de la loi dans un contexte juridiquement délicat.

En dépit de ce contexte, le GENEPI a mis en œuvre tout ce qu'il pouvait pour contribuer à l'écriture d'une loi « ambitieuse, adoptée au terme d'un débat riche et complet ». Pourtant un constat, d'emblée, s'impose : la « grande loi pénitentiaire » que l'association attendait ne fait, depuis sa parution au Journal Officiel, absolument pas l'unanimité. Le résultat législatif n'est visiblement pas parvenu à rassembler. Alors qu'au début de l'année universitaire 2009-2010, plus de mille signataires, parmi lesquels le GENEPI, tombaient d'accord sur un même texte, « la prison à la recherche d'un consensus », lancé à l'initiative du démographe pénal Pierre Victor Tournier, les dernières étapes du processus législatif ont définitivement fait naître du dépit, y compris chez les partenaires associatifs les plus modérés du GENEPI. « Occasion ratée », « illusions perdues », « grand bond en arrière », « texte au rabais », « loi insignifiante », « détournement d'objet social »... Les formules n'ont pas manqué pour décrire une seule et même chose : la colère, la consternation ou, simplement, la tristesse ressenties par beaucoup face au texte, qui ne semble en rien correspondre aux attentes nourries, depuis presque dix ans, par celles et ceux qui ont voulu œuvrer à l'élaboration d'une « grande » loi « fondatrice ».

Le GENEPI, s'il considère que « quelques points appellent, c'est certain, à satisfaction », est effaré de constater que toutes ces avancées sont marginales et, d'emblée, soumises à restriction immédiate. Seul l'attachement affiché du législateur, à l'article 4 de la loi, au rôle et aux compétences du Contrôleur général des lieux de privation de liberté est de nature à contenter entièrement le GENEPI, qui craint déjà de voir cette autorité administrative indépendante qu'il a longtemps appelée de ses vœux « absorbée », à l'avenir, par le futur Défenseur des droits. Pour le reste, le GENEPI estime que la loi du 24 novembre 2009 renvoie de manière bien trop fréquente à de futurs décrets (toujours pas parus, au mois de juin 2010), ce qui a pour conséquence directe de laisser dans le champ réglementaire de très nombreux pans du droit pénitentiaire qui touchent directement aux libertés les plus fondamentales des personnes incarcérées. L'article 91 de la loi, par exemple, ne fait que reporter à un futur décret en Conseil d'État l'établissement de la liste des fautes et des sanctions, sans déterminer celles-ci. C'était pourtant tout l'objet de la loi pénitentiaire, pour le GENEPI, que de remettre entre les mains du législateur la détermination de ces aspects les plus concrets et les plus quotidiens de la vie en détention. Le Parlement n'a, visiblement, pas voulu aller au bout de ce rehaussement des normes pénitentiaires, et le GENEPI le regrette : le pouvoir réglementaire est encore beaucoup trop maître, à ses yeux, des conditions dans lesquelles sont enfermés, partout en France, les hommes, les femmes\* et les enfants incarcérés.

### **POSITION DU GENEPI SUR L'ESPRIT DU TEXTE : UNE LOI DU « SAUF SI... »**

L'article 1 de la loi du 24 novembre 2009 entreprend de définir le sens de la peine privative de liberté dans les termes suivants : « Le régime d'exécution de la peine de privation de liberté concilie la protection de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de préparer l'insertion ou la réinsertion\* de la personne détenue afin de lui permettre de mener une vie responsable et de prévenir la commission de nouvelles infractions ». Si le GENEPI s'accorde sur l'importance du terme de réinsertion dans la définition du rôle de l'institution carcérale— dont il rappelle au passage qu'elle est la seule véritable arme contre la récidive\* —, il regrette que la mission de réinsertion ne soit pas considérée comme l'objectif premier et principal de l'administration pénitentiaire, il doit dans le même temps regretter que l'ensemble des autres dispositions législatives échoue à rendre effective cette déclaration d'intention, par leur caractère trop vague ou trop peu déterminant. Certaines dispositions contribuent même à détourner l'objectif de réinsertion de son sens véritable, en le transformant en outil de sanction et de gestion de l'ordre interne des établissements. La mission de réinsertion de l'institution carcérale doit consister à accroître l'autonomie\* des personnes incarcérées, et non à justifier un système de contrainte, comme c'est le cas dans l'article 35 qui dispose que l'autorité administrative peut « refuser de délivrer un permis de visite aux membres de la famille\* d'un condamné, [de] suspendre ou retirer ce permis que pour des motifs liés au maintien du bon ordre et de la sécurité\* ou à la prévention\* des infractions ».

Le GENEPI regrette l'introduction des "intérêts de la victime" parmi les missions assignées au "régime d'exécution de la peine de privation de liberté". Le GENEPI tient à rappeler son attachement au principe de séparation des versants civil et pénal des affaires judiciaires ; il ne peut qu'enjoindre le législateur à ne pas céder aux pressions d'un populisme qui tend à absolutiser le point de vue supposé des victimes, ou de "la" victime, et qui, s'appuyant sur une vision cruellement simplificatrice des dysfonctionnements de la justice, voudrait dégrader la sanction pénale en un instrument de vengeance ou de défense spécifique des victimes. D'un point de vue pénal, l'intérêt de la victime, lorsque victime il y a, ne diffère pas de celui de la société.

La conciliation, dont le législateur devait fixer les règles entre, d'une part, la réaction à une atteinte portée à l'ordre public et aux règles de droit, et, d'autre part, la protection des libertés constitutionnellement garanties aux justiciables, n'est clairement pas assurée : les notions de « bon ordre » et de « sécurité » qui viennent systématiquement limiter la reconnaissance de tel ou tel droit aux personnes incarcérées sont floues, vagues. Les articles de loi n'encadrent pas suffisamment strictement les atteintes qui peuvent être faites aux libertés des personnes au nom d'elles ; l'article 35, par exemple, ne précise pas de manière exhaustive quels sont les motifs qui légitimeraient la mesure de refus ou de suspension de permis de visite, ou pendant combien de temps celle-ci peut s'appliquer. La conciliation n'est donc manifestement pas équilibrée entre, d'une part, des motifs imprécis, jamais concrets, d'atteinte au « bon ordre » (dont on ne sait pas trop à quoi il renvoie), et, d'autre part, la garantie du droit à la vie familiale et de l'exercice - ô combien important, pourtant - du droit de visite pour les personnes incarcérées.

L'ensemble de la loi est bâti sur ce modèle. Les personnes incarcérées ont le droit de correspondre librement... sauf si « cette correspondance paraît compromettre gravement leur réinsertion ou le maintien du bon ordre et la sécurité » (article 40 de la loi). Elles ont le droit de voir respectés leur dignité\* et l'exercice de leurs droits... sauf si l'administration pénitentiaire y apporte des restrictions « résultant des contraintes inhérentes à la détention, du maintien de la sécurité et du bon ordre des établissements, de la prévention\* de la récidive et de la protection de l'intérêt des victimes ». Les « investigations corporelles internes » sont proscrites... « sauf impératif spécialement motivé ».

Le GENEPI condamne cette loi du « sauf si », et demande à ce que soient précisés les durées et les motifs des mesures attentatoires aux libertés des personnes incarcérées que l'administration pénitentiaire peut ainsi choisir d'appliquer ou de ne pas appliquer. Il exige que des voies de recours soient ouvertes par la loi, et non par voie de décret, pour chacune de ces mesures.

## **UN DROIT DE RECOURS INSUFFISANT, OU DONT LES CONDITIONS NE SONT PAS PRECISEES PAR LA LOI.**

Le GENEPI, depuis sa création, est attaché à ce que les personnes incarcérées puissent bénéficier, en dépit de leur détention, des mêmes droits que les autres justiciables face aux décisions de justice. Parmi ces droits se trouve, en bonne place, le droit au recours, garant du respect des droits et des libertés auxquelles la France accorde valeur constitutionnelle. Pouvoir contester par voie processuelle les mesures ou les décisions qui leur font grief est absolument primordial pour les personnes privées de leur liberté par décision de justice. Elles doivent conserver entière leur personnalité juridique, et pouvoir saisir un juge impartial et indépendant dans des conditions organisées par le législateur.

Or, la loi du 24 novembre 2009 ne précise pas, et c'est inquiétant, les conditions dans lesquelles les justiciables incarcérés peuvent exercer des recours à l'encontre des mesures dont ils pourront faire l'objet. En de nombreux points, elle se contente de renvoyer à la publication d'un décret, et laisse ainsi à l'autorité administrative le soin d'organiser les conditions de ces recours. Par exemple, pour le placement à l'isolement\* des personnes incarcérées, qui peut être prescrit par une décision du juge d'instruction (article 93 de la loi), le texte législatif se

contente de notifier que « la décision du juge d'instruction peut faire l'objet d'un recours devant le président de la chambre de l'instruction », sans préciser plus avant les conditions de ce recours. Pourtant, pareilles questions touchent directement aux libertés et aux droits fondamentaux des personnes incarcérées ; le GENEPI estime donc que les conditions dans lesquelles s'exercera le droit au recours des personnes incarcérées auraient dû faire l'objet d'un travail législatif, et qu'il ne revient pas à l'autorité administrative de prendre ce travail à sa charge.

Pire encore : pour certaines mesures, les personnes incarcérées ne bénéficieraient même pas, à en croire la loi pénitentiaire, de droit de recours. L'article 35, qui dispose la possibilité de restrictions du droit de visite, ou encore l'article 89, qui dispose la possibilité de placements en régimes de détention spécifiques, ne disposent pas, dans le même temps, de possibilité, pour les personnes incarcérées, de contester juridiquement la décision rendue. Le GENEPI estime que cette absence de voies de recours à disposition des personnes incarcérées constitue une violation de leurs droits les plus stricts. Il exige donc que soient ouvertes ces possibilités de recours, dont les conditions devront être prévues par voie législative.

## **POSITION DU GENEPI SUR LA DIFFERENCIATION DES REGIMES DE DETENTION INTRODUITE PAR LA LOI PENITENTIAIRE**

On appelle différenciation des régimes de détention le fait que l'administration pénitentiaire puisse réserver des conditions de détention différentes aux personnes incarcérées, alors « réparties » en groupes. Préalablement à toute discussion sur les modalités d'application de cette mesure, le GENEPI tient à rappeler une conviction fondatrice de son action, à savoir que toute peine doit permettre la réinsertion du condamné dans la société. A ce titre, la différenciation des régimes de détention ne doit en aucun cas s'accompagner d'un désengagement de l'administration de l'effort de réinsertion\* des personnes pour lesquelles celle-ci apparaît plus difficile. Un égal accès aux activités doit être garanti. En effet, l'effort de réinsertion n'est pas un investissement qu'il s'agirait de répartir de la manière la plus efficace entre les personnes incarcérées selon leur prétendue « capacité à se réinsérer », mais un devoir de l'administration envers la société et les personnes condamnées.

De plus, le GENEPI s'inquiète des conditions concrètes dans lesquelles les personnes incarcérées vont se voir affecter ces différents régimes de détention. Les critères retenus par la loi pénitentiaire pour ce faire ne satisfont absolument pas le GENEPI. Ils ne diffèrent pas de ceux à partir desquels la différenciation des régimes est, en pratique, mise en œuvre depuis les années 2001-2002.

## **CLARIFIER LA NOTION DE REGIMES DIFFERENCIES**

L'article 89 de la loi modifie l'art.717-1 du Code de Procédure Pénale (CPP) en énonçant que :

1°« dès leur accueil dans un établissement pénitentiaire et à l'issue d'une période d'observation pluridisciplinaire, les personnes détenues font l'objet d'un bilan de personnalité. Un Projet d'Exécution de Peine (PEP) est élaboré par le chef d'établissement et le directeur du Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation (SPIP) pour les condamnés, en concertation avec ces derniers, dès que leur condamnation est devenue définitive. Le projet initial et ses modifications sont portés à la connaissance du Juge d'Application des Peines (JAP)».

2° « leur régime de détention est déterminé en prenant en compte leur personnalité, leur santé\*, leur dangerosité\* et leurs efforts en matière de réinsertion sociale. »

De plus, le GENEPI déplore que la notion même de régimes différenciés ne soit précisée dans la loi. Il déplore aussi que le choix du régime de détention dans lequel est affectée la personne incarcérée repose sur des critères aussi vagues et impossibles à évaluer tels que la dangerosité\* ou la personnalité. Du caractère flou de ces critères naît un grand risque d'arbitraire, que le GENEPI entend dénoncer.

Le souci d'individualisation de la peine risque néanmoins, dans le cadre des régimes différenciés, de se résumer à un « écran de fumée ». Le GENEPI ne pourrait se satisfaire d'un tel état de fait. Bien plutôt, l'association souhaite que les aménagements de peines soient privilégiés, en ceci qu'eux seuls permettent de favoriser la réinsertion sociale des personnes incarcérées, par le retour progressif dans la société des hommes libres.

De plus, si elle ne repose pas sur des critères clairs, le GENEPI craint que la pratique de l'individualisation soit très différente d'un établissement à l'autre, et entraîne de ce fait une rupture arbitraire d'égalité contraire au droit.

### **LE PARCOURS D'EXECUTION DE LA PEINE**

Concernant le parcours d'exécution de la peine (PEP), le GENEPI réaffirme la nécessité impérative de permettre à la personne condamnée de décider elle-même des orientations qu'elle entend donner à sa vie, y compris pendant son incarcération. En ce sens, l'élaboration du PEP doit prendre la forme d'une véritable discussion, seule susceptible « de préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne détenue afin de lui permettre de mener une vie responsable » (article 1 de la loi pénitentiaire).

Or, le parcours d'exécution de la peine est seulement "porté à la connaissance du JAP", sans qu'il ne soit précisé que celui-ci puisse donner son avis. Le rôle du juge de l'application des peines est donc remis en cause : si, auparavant, il élaborait le PEP, pièce centrale entre aménagement de peine\* et exécution de la peine, ce sont désormais le directeur de l'établissement et le DSPIP qui en ont la charge. Le GENEPI n'est pas certain que l'administration pénitentiaire soit la mieux placée pour effectuer ce travail de construction avec la personne incarcérée, et craint que cette évolution accentue une instrumentalisation du PEP comme un outil de gestion de la population carcérale. Au contraire, le GENEPI souhaite que le travail d'élaboration du PEP revienne de nouveau au juge de l'application des peines.

### **LES « EFFETS SECONDAIRES » D'UN TEL SYSTEME.**

Le GENEPI redoute que le placement en régime probatoire renforcé des personnes incarcérées considérées comme « dangereuses » ne se traduise par un ensemble de traitements déjà observés dans la pratique (réduction des possibilités de circulation au sein de l'établissement, régime de portes fermées, limitations de ce fait des activités possibles, surveillance et mesures de sécurité renforcées, réaction psychique de défense qu'induit un régime carcéral plus dur) conduisant à renoncer, ou tout du moins à moins bien préparer ces personnes à une vie citoyenne future.

Au demeurant, et comme l'a prouvé l'exemple des Quartiers Haute Sécurité, supprimés en 1982, le GENEPI considère que regrouper l'ensemble des personnes incarcérées jugées difficiles n'est à l'évidence pas une méthode judicieuse pour permettre leur réinsertion dans la société et ainsi pour prévenir la récidive\*.

Le GENEPI appréhende également les conséquences potentielles d'une telle affectation sur l'appréciation par le juge d'application des peines de l'opportunité d'accorder des réductions ou aménagements de peine, puisqu'il prend en compte l'existence "d'efforts sérieux de réinsertion" qui s'entendent notamment comme l'inscription à une activité, à une formation\* ou la participation à un travail\*. Or, l'accès à ces activités est, de fait (car ils n'ont, en principe, pas moins de droit que les autres en la matière), restreint pour les détenus placés en régime renforcé.

## **IDENTIFIER DES REGLES ENCADRANT L'AFFECTATION DANS CES DIFFERENTS REGIMES.**

Si aucun article de la loi ne définit la notion de régime différencié, il en est de même pour les grandes lignes du processus décisionnel d'affectation à l'un ou l'autre de ces régimes. Le GENEPI estime que, si le principe de la différenciation des régimes de détention doit être mis en œuvre, il est nécessaire que les futurs décrets d'application de la loi établissent des critères clairs au regard desquels est prise la décision d'affectation afin :

- de garantir le respect des droits fondamentaux, droits pourtant mentionnés de manière explicite dans l'article 22 de la loi et auxquels l'article 89 énonce qu'il ne déroge pas
- de faire reposer le passage d'un régime à l'autre sur des causalités réelles et sérieuses pour pallier le risque d'arbitraire, et éviter que l'affectation en régime plus sévère ne se transforme en "outil disciplinaire souple".
- qu'un recours soit rendu possible, conformément aux RPE qui recommandent de notifier la possibilité d'exercer un recours (règle 70.1) et de bénéficier d'une défense (règle 70.7).

## **POSITION DU GENEPI SUR LE REGIME DISCIPLINAIRE INTRODUIT PAR LA LOI DU 24 NOVEMBRE 2009**

La loi du 24 novembre 2009 n'a pas précisé le régime disciplinaire des personnes incarcérées ; elle a préféré, une fois de plus, renvoyer à un décret en Conseil d'État, toujours pas paru en juin 2010. Libre à ce décret de déterminer les fautes et les sanctions disciplinaires, ainsi que la procédure disciplinaire applicables aux personnes privées de leur liberté par décision judiciaire. Or, le principe de légalité des délits et des peines impose au législateur de déterminer dans des termes précis et clairs la nature des incriminations et des sanctions. Le GENEPI considère donc que le Parlement n'a pas rempli l'obligation qui est la sienne de déterminer par voie législative le régime disciplinaire applicable aux personnes incarcérées. Il a jugé suffisant de poser le principe selon lequel les fautes sont « classées selon leur nature et leur gravité » et les sanctions « selon le degré de gravité des fautes commises » : le GENEPI s'affole de ce manque alarmant de précision, et du fait que la balle soit renvoyée au pouvoir administratif qui déterminera ce régime seul.

Concernant le placement en quartier disciplinaire\* ou le confinement en cellule des personnes incarcérées, le GENEPI regrette que cette loi n'ait pas été l'occasion de supprimer ces sanctions. En effet le GENEPI considère qu'elles vont à l'encontre des efforts qui peuvent être faits en faveur de la réinsertion sociale des personnes incarcérées en participant au phénomène souvent dénoncé d'infantilisation des personnes incarcérées.

De surcroît, puisque ces sanctions existent toujours, le GENEPI estime que la durée maximale de vingt jours introduite par l'article 91 de la loi pénitentiaire pour le placement en quartier disciplinaire ou le confinement en cellule des personnes incarcérées est encore bien trop élevée, par rapport aux durées qui ont cours chez nos voisins européens.

Il demande donc instamment à ce que soit supprimée la possibilité de placer les personnes incarcérées en quartier disciplinaire ou de les confiner en cellule.

Enfin, la composition de la commission de discipline\* disposée par l'article 91 de la loi pénitentiaire ne satisfait pas le GENEPI, qui estime insuffisante la présence obligatoire d'une seule personne extérieure à l'administration pénitentiaire. Il estime que cette commission de discipline, composée quasi-uniquement de membres de l'administration pénitentiaire, peut porter atteinte au principe d'impartialité et d'indépendance du juge, auquel il est fondamentalement attaché.

En aucune façon, le GENEPI ne souhaite prendre part à ces commissions de discipline. Il se tient en-dehors de l'application de la peine des personnes que les bénévoles rencontrent en détention, et s'interdit toute immixtion dans la procédure disciplinaire.

## **POSITION DU GENEPI SUR LES REGLEMENTS INTERIEURS TYPES INTRODUITS PAR LA LOI DU 24 NOVEMBRE 2009**

L'article 86 de la loi du 24 novembre 2009 dispose que « des règlements intérieurs types, prévus par décret en Conseil d'État, déterminent les dispositions prises pour le fonctionnement de chacune des catégories d'établissements pénitentiaires ».

Le GENEPI est extrêmement favorable à l'instauration de tels règlements, si tant est qu'ils parviennent, dans les faits, à réduire les disparités immenses que les bénévoles de l'association constatent entre les établissements de même catégorie.

Cependant, le GENEPI considère que le travail législatif aurait dû prendre à sa charge le « cahier des charges » précis de la rédaction de ces règlements intérieurs types.

Le GENEPI tient à marquer qu'une telle mesure n'est susceptible d'entraîner des conséquences réelles que si elle s'accompagne d'un accroissement des efforts entrepris par l'administration pénitentiaire pour porter les règlements intérieurs à la connaissance des personnels pénitentiaires et des personnes incarcérées. De telles actions d'information à l'intérieur de la détention permettraient de transformer en profondeur la nature des relations entre le personnel et les personnes incarcérées en l'inscrivant davantage dans un cadre juridique.

## **POSITION DU GENEPI SUR LE REGIME DES FOUILLES INTRODUIT PAR LA LOI DU 24 NOVEMBRE 2009**

L'article 57 de la loi du 24 novembre 2009 prévoit les conditions dans lesquels les fouilles corporelles sont réalisées en détention. Ces fouilles doivent « être justifiées par la présomption d'une infraction ou par les risques que le comportement des personnes détenues fait courir à la sécurité des personnes et au maintien du bon ordre dans l'établissement. Leur nature et leur fréquence sont strictement adaptées à ces nécessités et à la personnalité des personnes détenues ».

Alors que « les fouilles intégrales ne sont possibles que si les fouilles par palpation ou l'utilisation des moyens de détection électronique sont insuffisantes », « les investigations corporelles internes sont proscrites, sauf impératif spécialement motivé » et « ne peuvent alors être réalisées que par un médecin n'exerçant pas au sein de l'établissement pénitentiaire et requis à cet effet par l'autorité judiciaire ». Le GENEPI s'indigne tout particulièrement du maintien de la dérogation apportée au principe de l'interdiction des « investigations corporelles internes », qui constitue une véritable violation du respect due à la dignité\* de la personne humaine. Aussi, le GENEPI exige la proscription pure et simple de cette pratique, et demande un investissement urgent dans des moyens de détection électroniques.

Le GENEPI considère, enfin, que les médecins ne doivent pas avoir à prendre part à la réalisation d'actes de sécurité, car leur rôle est de dispenser des actes médicaux de soin et de prévention\*. L'effacement de la barrière entre acte médical et acte de sécurité qu'implique cette disposition législative alarme les bénévoles du GENEPI, quand bien même le médecin procédant à la fouille interne n'exercerait pas ses fonctions au sein de l'établissement pénitentiaire concerné.

## **POSITION DU GENEPI SUR LES MESURES D'AMENAGEMENT DE PEINE\* DISPOSEES PAR LA LOI DU 24 NOVEMBRE 2009**

Le GENEPI considère qu'il est dans l'intérêt de la société et de la personne condamnée de développer les aménagements de peine. Il se satisfait donc grandement de voir apparaître, à l'article 1er du texte législatif, la référence à la peine de prison comme « ultime recours », et ultime recours seulement. Le GENEPI souhaite que cette affirmation de principe soit mise en application par une réelle politique de déflation carcérale, qui se traduirait par une diminution des prononcés de peines de prison, un raccourcissement de la durée des peines de prison, et une augmentation des sorties\* aménagées. Il déplore, à cet égard, que les politiques pénales les plus récentes contredisent ce principe.

Les mesures d'aménagement de peine\* participent à réduire les tensions liées à l'augmentation de la population carcérale, et contribuent efficacement et de manière progressive à la réinsertion\* de la personne condamnée (permissions, placement sous surveillance électronique, libération conditionnelle, placement extérieur, semi-liberté\*...). De nombreuses études montrent que les aménagements de peines contribuent plus efficacement à la réinsertion des personnes condamnées, grâce à l'accompagnement social et au contrôle inhérents à la mise en œuvre de ces mesures, que les sorties dites « sèches », c'est-à-dire sans aucun suivi.

La loi pénitentiaire affirme une volonté de développer les aménagements de peine ainsi que les mesures alternatives à l'incarcération afin de réduire la systématisation du prononcé des peines privatives de liberté, et le GENEPI s'en félicite. Pour cela, la loi a élargi le nombre de personnes concernées par la mise en place de ce type de mesures, a étendu les conditions d'octroi de ces mesures et a également simplifié la procédure permettant leur mise en œuvre. Dès lors, l'octroi d'une mesure d'aménagement de peine\* ne repose plus sur la principale condition d'avoir un emploi\* ou de suivre une formation\* mais aussi sur « un projet d'insertion ou de réinsertion », c'est ce qu'indique l'article 66 de la loi.

Le GENEPI espère que, grâce à la loi, la procédure d'aménagement de peine\* sera plus rapide notamment avec la mise œuvre de la procédure simplifiée.

L'instauration d'un examen systématique de la situation des personnes condamnées incarcérées sans aménagement de peine initial lui semble, également, une bonne chose. Toutefois, le GENEPI marque son refus de principe qu'un tel examen aboutisse in fine à renforcer les inégalité des personnes reconnues coupables d'infraction devant le risque d'incarcération ; inégalités attestées par de nombreux travaux. Toutes les personnes condamnées doivent avoir une chance égale d'accès aux mesures d'aménagement de peine.

Le GENEPI estime que, durant la procédure permettant l'octroi d'un aménagement de peine, la personne condamnée conserve certaines garanties. En effet, à tous les stades de la procédure, la personne concernée peut être assistée d'un avocat. De plus, des recours sont toujours possibles quelle que soit la procédure adoptée. Il en va de même pour le JAP qui peut, à tout moment, choisir la procédure qu'il juge pertinente et, si la complexité de l'affaire le justifie, porter son examen devant le Tribunal de l'Application des Peines (formé de trois JAP). Ces dispositions vont, aux yeux du GENEPI, dans le bon sens.

Le GENEPI est heureux que, dorénavant, soit prise en compte la situation des personnes gravement malades ou âgées de plus de soixante-dix ans. Pour ces personnes, les conditions en vue de l'octroi d'une suspension de peine ou une libération conditionnelle sont nettement assouplies par la loi du 24 novembre 2009. Pour une libération conditionnelle, les délais normalement applicables (autrement dit, avoir accompli au moins la moitié de la peine restant à purger, ne sont pas nécessairement requis). De plus, il est permis au juge de retirer du bulletin numéro 2 du casier judiciaire\* les condamnations qui font obstacle à un projet d'insertion, par exemple, pour une personne qui veut travailler\* dans la sécurité ou créer son commerce.



Enfin, le GENEPI est un fervent défenseur du droit à un aménagement de peine systématique que fait apparaître la loi pénitentiaire. En effet, elle instaure la mise en place du bracelet en fin de peine pour les personnes condamnées à moins de cinq ans de prison dont le reliquat de peine est inférieur ou égal à quatre mois (sauf quatre exceptions, dont le risque de récidive\*). Dès lors, lorsqu'il ne restera que quatre mois d'incarcération, les personnes concernées seront automatiquement placées sous surveillance électronique. Cependant, le GENEPI regrette amèrement que sont exclues de la mise en place de cet aménagement de peine les personnes « présentant un risque de récidive ». Le développement des aménagements de peine doit s'accompagner d'un changement de philosophie dans l'application des peines : ces aménagements ne doivent plus être conçus comme des récompenses, mais comme des mesures d'accompagnement social, visant à favoriser la réinsertion des sortants de prison. Il serait donc contreproductif de priver d'aménagements de peine les personnes dont on estime qu'ils présentent des chances de réinsertion moindres.

Le GENEPI regrette néanmoins bien évidemment qu'un système de libération conditionnelle automatique n'ait pas été introduit dans la loi du 24 novembre 2009. Il devra donc continuer à militer dans ce sens.

Quant à la mesure phare de la loi, le Placement sous Surveillance Electronique (PSE), le GENEPI a travaillé le sujet lors de ses trentièmes Assises nationales, les 27 et 28 mars 2010, à Bordeaux. Depuis le vote de la loi pénitentiaire, il est inquiet de savoir si l'élargissement de cette mesure ne va pas permettre son détournement au profit d'un plus grand contrôle, et ne remplace par exemple le sursis simple. Le GENEPI refuse que le placement sous surveillance électronique soit utilisé comme un simple outil de gestion des flux de personnes incarcérées.

Le GENEPI trouve largement contestable les restrictions concernant l'octroi des aménagements de peine pour les personnes condamnées dans le cadre d'une récidive légale, et les délinquants sexuels, soumis à une expertise psychiatrique\* préalablement à toute mesure d'aménagement. Une nouvelle fois, le GENEPI estime justement que les personnes condamnées dans le cadre d'une récidive légale ne devraient pas subir de « sortie sèche », qui rend plus difficile le processus de réinsertion.

Concernant les délinquants sexuels le GENEPI s'oppose à l'obligation d'une expertise psychiatrique pour les aménagements de peine, considérant que cette mesure stigmatise cette population sans raison. Pourquoi choisir la délinquance\* sexuelle et pas les tortures et actes de barbarie, les génocides, la livraison d'informations à une puissance étrangère ? Il semble au GENEPI que cette mesure résulte de la médiatisation à outrance des affaires de délinquance sexuelle et qu'elle rentre donc dans le cadre du populisme pénal.

Il rappelle son opposition à la loi du 10 août 2007 instaurant le système des peines-planchers\*, et demande son abrogation.

Enfin, le GENEPI rappelle son attachement aux travaux d'intérêt général comme alternative à d'autres peines, et souhaite continuer à recevoir, en son bureau national, et dans ses délégations, des personnes soumises à une mesure de TIG.

## **POSITION DU GENEPI SUR LA LIBERTE D'EXPRESSION ET D'INFORMATION DES PERSONNES INCARCEREES**

Lors de ses trentièmes Assises nationales, à Bordeaux, les 26 et 27 mars 2010, le GENEPI a débattu du droit à l'expression collective\* des personnes incarcérées. Ici, il souhaite faire part de ses remarques quant aux dispositions contenues par la loi du 24 novembre 2009 relatives à la liberté d'expression et d'information des personnes. Un point particulier retient son attention : la possibilité, disposée par la loi, pour le chef d'établissement, d'interdire la diffusion d'une publication en détention. Cette atteinte à la liberté d'information des personnes incarcérées heurte les convictions profondes du GENEPI : celui-ci est en effet très attaché à ce

que les idées des personnes incarcérées puissent circuler au même titre que celles du reste de la société civile. Le GENEPI exige que cette liberté d'expression et d'information demeure valable, même « pour les idées qui offensent, choquent ou dérangent ».

Il demande donc l'abrogation des articles permettant désormais à l'administration pénitentiaire d'« interdire l'accès des personnes détenues aux publications contenant des menaces graves contre la sécurité des personnes et des établissements ou des propos ou signes injurieux ou diffamatoires à l'encontre des agents et collaborateurs du service public pénitentiaire\* ainsi que des personnes détenues », considérant que ceux-ci élargissent beaucoup trop les pouvoirs de l'autorité administrative en la matière.

## **POSITION DU GENEPI SUR L'OBLIGATION D'ACTIVITE INTRODUITE A L'ARTICLE 27 DE LA LOI DU 24 NOVEMBRE 2009 : UNE SOLUTION DANGEREUSE A UN VRAI PROBLEME**

Le chapitre 3 de la loi pénitentiaire, intitulé « Dispositions relatives aux droits et aux devoirs des personnes détenues » contient une seconde section nommée « De l'obligation d'activité », constituée par les articles 27, 28 et 29. Ces trois articles portent respectivement sur la substance de l'obligation d'activité, sur la possibilité d'activités mixtes ainsi que sur la consultation par l'administration pénitentiaire des personnes incarcérées sur les activités proposées.

L'article 27 introduit cette obligation d'activité en ces termes :

*« Toute personne condamnée est tenue d'exercer au moins l'une des activités qui lui est proposée par le chef d'établissement et le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation dès lors qu'elle a pour finalité la réinsertion\* de l'intéressé et est adaptée à son âge, à ses capacités, à son handicap et à sa personnalité.*

*Lorsque la personne condamnée ne maîtrise pas les enseignements\* fondamentaux, l'activité consiste par priorité en l'apprentissage de la lecture, de l'écriture et du calcul. Lorsqu'elle ne maîtrise pas la langue française, l'activité consiste par priorité en son apprentissage. L'organisation des apprentissages est aménagée lorsqu'elle exerce une activité de travail\*.* »

## **DE L'OBLIGATION D'ACTIVITE A L'OBLIGATION D'OFFRE D'ACTIVITE**

Le GENEPI s'oppose à la conception de la réinsertion qui se dégage de l'obligation d'activité. En effet, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 énonce à son article premier la « nécessité de préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne détenue afin de lui permettre de mener une vie responsable ». Or, comme le rappelle le rapport d'activité 2009 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, « la vie responsable [...] est bien celle qui consiste à décider soi-même des orientations qu'on entend donner à son existence et des modalités d'y parvenir. » Le GENEPI affirme que la réinsertion ne peut pas – et ne doit pas – être le fruit d'une obligation, et qu'une telle mesure est en fait contraire au but qu'elle se propose.

Le GENEPI rappelle qu'il s'est à de nombreuses reprises exprimé sur le fait qu'en détention, l'inactivité ainsi que la dépossession de la gestion du temps subies par les personnes incarcérées constituent un frein à la réinsertion de celles-ci lorsque le temps de la peine touche à son terme. En ce sens, le GENEPI voit favorablement les initiatives visant, selon la lettre de la RPE 50, à faire en sorte que « le régime prévu pour tous les détenus doit offrir un programme d'activités équilibré. Ce régime doit permettre à tous les détenus de passer chaque jour hors de leur cellule autant de temps que nécessaire pour assurer un niveau suffisant de contacts humains et sociaux ». L'accroissement de l'offre d'activité en détention est donc un horizon que le GENEPI appelle de ses vœux.

La question des activités en détention se pose donc avant tout en termes d'offre. C'est vers l'augmentation du nombre et de la diversité des activités que doit tendre l'effort public. Omniprésente dans les débats parlementaires, l'idée d'une obligation symétrique à l'obligation d'activité, imposant à l'administration

pénitentiaire de proposer un nombre minimum d'activités n'a pas été sanctionnée de manière satisfaisante. Le GENEPI demande que cette obligation positive soit affirmée par les décrets d'application.

## **L'OBLIGATION D'ACTIVITE EN PRATIQUE : UN OUTIL MALHEUREUX DE MANAGEMENT CARCERAL**

Concernant la gestion au quotidien de l'obligation d'activité, le GENEPI s'interroge sur les conditions de répartition des activités au sein de la population carcérale. En particulier, le GENEPI s'inquiète de l'emploi de la notion de « personnalité » comme critère pertinent dans l'affectation d'un individu à un type d'activité. Si la prise en compte des besoins et des spécificités de chaque individu est souhaitable, cette dernière ne doit en aucun cas se transformer en procédé de tri entre détenus méritants et non méritants. Le GENEPI affirme la nécessité que toutes les personnes incarcérées bénéficient d'un égal accès aux activités proposées. En maison d'arrêt, cette exigence implique une égalité de l'offre adressée aux prévenus et aux condamnés, même si l'obligation d'activité telle que formulée dans la loi pénitentiaire ne concernent que ces derniers.

Concernant les types d'activités concernées par l'obligation d'activité, l'idée selon laquelle les activités scolaires, culturelles\*, sportives\*, professionnelles et de loisir en détention constituent un tremplin vers la réinsertion\*, ne saurait être démentie. L'obligation d'activité mise en place par la loi pénitentiaire entend couvrir un vaste domaine. Le rapport sur le projet de loi pénitentiaire réalisé par Jean-Paul Garraud précise que « ces activités à visée de réinsertion pourront être de plusieurs ordres : enseignement\*, formation\* professionnelle, travail\*, suivi d'un programme de prévention\* de la récidive\*, activité culturelle ».

Le GENEPI souhaite par ailleurs réaffirmer un certain nombre de ses positions sur le travail en détention, étant donné que l'obligation d'activité comprend l'activité professionnelle. L'association ne peut que déplorer le fait que les droits que reconnaît la société à chaque travailleur ne soient reconnus aux personnes incarcérées qui exerceraient une activité professionnelle durant leur peine, et que le droit commun n'ait toujours pas sa place en détention. Il est à regretter que ces mêmes droits soient convertis, dans la loi pénitentiaire, en une obligation. L'exercice d'une activité, quelle qu'elle soit, et les bienfaits qu'elle peut constituer en terme de réinsertion sont, aux yeux de l'association, une réalité radicalement différente de celle introduite par l'obligation d'activité. Le GENEPI rappelle que considérer l'effectivité du droit du travail en détention comme un privilège est une méprise. Il est très improbable que des activités, et notamment des activités professionnelles très peu qualifiées et obligatoires puissent permettre aux personnes incarcérées de se servir de ces activités comme marchepied vers la réintégration dans la société. Lorsque le statut de travailleur incarcéré est en de nombreux points bien en deçà des normes et droits grâce auxquels une société définit le travail décent, ces effets sont radicalement compromis. Quel sens pourrait prendre, dans le parcours d'un individu vers sa réinsertion sociale, une activité professionnelle dont il serait interdit de se soustraire, et qui ne donnerait accès qu'à des droits de seconde zone ?

De plus, le GENEPI tient à affirmer sa vigilance quant à la mention des « programmes de prévention de la récidive » dans la description des activités qui pourraient être rendues obligatoires. Le fait que la « prévention de la récidive » soit couramment associée à l'idée de suivi psychologique\* voire psychiatrique\*, par l'intermédiaire de la notion de « dangerosité\* », pourrait signifier le glissement d'une obligation d'activité à une obligation de soin qui se trouverait du même coup intégrée au parcours d'exécution de peine, portant ainsi gravement atteinte à la déontologie médicale.

Enfin, le GENEPI s'inquiète de la mention « sous réserve du maintien du bon ordre et de la sécurité de l'établissement », aux articles 28 et 29. Afin d'éviter toute forme d'arbitraire et de pouvoir discrétionnaire de l'administration pénitentiaire, il est indispensable que les personnes incarcérées disposent de droit de recours effectifs concernant l'offre d'activité, ainsi que les modalités de mise en œuvre de l'obligation d'activité. Le caractère facultatif de la consultation des personnes incarcérées en ce qui concerne la définition de l'offre

d'activité, ainsi que l'incertitude quant à l'instance juge de l'adaptation des activités proposées à la « finalité de réinsertion », ainsi qu'à « l'âge, les capacités, le handicap et la personnalité » du détenu sont autant d'éléments révélateurs de cette dangereuse ambiguïté.

Ainsi, le GENEPI affirme que le problème de l'inactivité désocialisante de la vie carcérale tient avant tout à un manque d'offre, et non à une absence de demande. Les longues listes d'attentes à l'ensemble des activités qu'il propose en témoignent assez.

Ces remarques ne constituent pas des critiques éparées de l'obligation d'activité. Elles se placent dans une perspective selon laquelle, dans son principe comme dans ce que le texte peut laisser craindre de son application, l'obligation d'activité telle qu'elle apparaît dans la loi pénitentiaire, apparaît n'être qu'un dangereux outil de gestion de la population carcérale et de management pénitentiaire. Le GENEPI estime que, dans l'état, elle est susceptible de compromettre l'objectif de réinsertion ainsi que de mettre en péril l'effort de décloisonnement de la prison en apportant une réponse hypocrite et dangereuse à un vrai problème.

### **L'OBLIGATION D'ACTIVITE ET LA DEMARCHE DU GENEPI DANS LES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES.**

Le GENEPI, dont l'action est basée sur le volontariat des personnes ainsi que sur la rencontre entre le monde carcéral et le monde étudiant s'oppose radicalement à ce que les activités qu'il met en place ne tombent sous le coup de l'obligation d'activité.

Se voulant acteur du décloisonnement des établissements pénitentiaires, le GENEPI souhaite y recréer les conditions d'une rencontre libre entre bénévoles et personnes incarcérées. En ce sens, le GENEPI considère comme indissociables le contenu des activités qu'il propose et les conditions dans lesquelles ces activités se déroulent. Toutes deux contribuent à l'ouverture des établissements pénitentiaires sur le monde extérieur.

Si l'action du GENEPI devait tomber sous le coup de l'obligation d'activité, le principe même de ses actions en détention serait gravement compromis. Le GENEPI mettrait alors fin à ces interventions.

### **POSITION DU GENEPI SUR LA LOI DU 24 NOVEMBRE 2009 : EXIGEONS UN ALIGNEMENT SUR LE DROIT COMMUN DU TRAVAIL !**

Le GENEPI a toujours prêté une attention particulière aux conditions dans lesquelles travaillent les hommes et les femmes\* enfermés dans les établissements pénitentiaires français. Il a décidé, en 2009-2010, de faire de cette question du travail en prison l'un des axes de sa réflexion.

Si le GENEPI est attaché à la liberté de ne pas travailler pour les personnes incarcérées, il importe, à ses yeux, que celles qui travaillent bénéficient d'un salaire décent. Il demande donc l'introduction, dans le texte législatif, d'un revenu minimum (revenu de solidarité active).

De surcroît, le GENEPI s'oppose à ce que le travail des personnes incarcérées déroge aux règles de droit commun. Or, l'article 33 de la loi du 24 novembre 2009 introduit un « acte d'engagement » passé entre l'administration pénitentiaire et les travailleurs incarcérés qui ne correspond toujours pas à celles-ci. Le GENEPI exige l'introduction de contrats de travail pour les travailleurs incarcérés, et l'alignement des conditions de leur travail sur le droit commun.

Sans cet alignement sur le droit commun, le GENEPI considère, à la suite du sénateur Loridant, que ce « travail sans droit et sans contrat n'est pas un travail. Trop éloigné du régime du travail à l'extérieur, il ne peut préparer une future réinsertion» .

## **POSITION DU GENEPI SUR LA SANTE\* EN DETENTION DANS LA LOI DU 24 NOVEMBRE 2009**

La cinquième section de la loi du 24 novembre 2009 sur la santé présente une construction satisfaisante. Elle commence par faire état que « la prise en charge de la santé des personnes détenues est assurée par le service public\* hospitalier dans les conditions prévues par le code de la santé publique ». Elle fixe ensuite les modalités d'application en prison et les éventuelles restrictions.

Malgré la circulaire JUSK0440155 du 18 novembre 2004, confirmée par une note du 28 mars 2008 relative au port des menottes et entraves à l'occasion des extractions médicales pour les examens gynécologiques, dont la teneur est toujours valable, et qui interdit toutes menottes et entraves, le GENEPI regrette que l'article 52 de la loi pénitentiaire portant sur ce point ne rende pas obligatoire l'absence de menottes et se contente d'interdire entraves et présence du personnel pénitentiaire.

Le GENEPI estime que ces dispositions devraient s'appliquer à toutes les personnes incarcérées lors des visites et examens médicaux, que ces derniers soient pratiqués en détention ou lors d'une extraction.

Enfin, la loi pénitentiaire stipule qu'une personne en situation de handicap peut choisir librement l'aidant de son choix. Le GENEPI s'en félicite. Cependant il regrette que l'administration pénitentiaire puisse se réserver le droit de refuser ce choix et lui proposer elle-même un autre aidant. Une fois encore, la personne peut sous certaines conditions ne pas jouir de son droit.