

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**LE DÉFENSEUR
DES DROITS**



Paris, le 21 mai 2014,

Avis du Défenseur des droits n°14-02

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Auditionné le 12 février 2014,

par M. Dominique RAIMBOURG, rapporteur pour avis de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines.

Auditionné le 20 mai 2014,

par M. Jean-Pierre MICHEL, rapporteur pour avis de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines.

Le Défenseur des droits a émis l'avis ci-joint.

Richard SENGHOR

Le Secrétaire général

1) En premier lieu, le Défenseur des droits rappelle qu'il a pour mission de défendre l'effectivité des droits de tous et notamment des personnes détenues parmi ceux qui ont le plus de difficultés à s'en prévaloir, et à partir de ce principe fondamental que

« si les personnes incarcérées sont privées de liberté, elles ne sauraient être privées de leurs droits ». A ce titre, la détention provisoire ou l'exécution d'une peine doivent permettre de préserver l'exercice des droits reconnus aux personnes incarcérées.

Cette effectivité couvre à la fois : le droit à l'information et l'application réelle des droits.

Le Défenseur des droits a vocation à veiller au respect de ces droits fondamentaux d'autant plus que les quatre institutions antérieures sont, dans leurs domaines de compétence respectifs, intervenues en matière pénitentiaire.

Conformément à l'article 37 de la loi organique relative au Défenseur des droits, celui-ci dispose d'un réseau de délégués qui interviennent dans chacune des prisons françaises dans l'hexagone comme en outremer.

En janvier 2014, 141 délégués interviennent dans 163 établissements pénitentiaires. Le Défenseur est de ce fait une institution de proximité qui dispose d'une vision propre de la réalité du monde carcéral. Chacune des saisines qui lui parviennent par l'intermédiaire de ses délégués ou qui sont directement adressées au siège sont autant de témoignages des difficultés vécues, et les solutions que le Défenseur ou ses délégués y apportent sont autant de moyens pour renforcer l'effectivité des droits en prison.

Au cours de l'année 2013, 4 000 personnes détenues ont adressé une réclamation au Défenseur des droits.

60% des saisines adressées à l'institution, le sont pour des litiges avec les services publics extérieurs à l'administration pénitentiaire. La part minoritaire concerne des mises en cause de l'administration pénitentiaire. Les délégués traitent par la voie amiable 90% des saisines, très diverses, qui reflètent la réalité carcérale.

En s'appuyant sur l'analyse juridique, le travail d'instruction de l'ensemble des saisines traitées au siège et l'observation réalisée par ses délégués, le Défenseur des droits a établi un premier bilan de son action (2000-2013) en l'inscrivant dans la ligne des actions menées par les organismes auxquels il a succédé¹.

Ce rapport sur « L'action du Défenseur des droits auprès des personnes détenues », adressé au Premier ministre le 10 octobre 2013, retrace les actions menées, les problèmes rencontrés et formule 21 recommandations au Gouvernement, qui trouvent un écho dans ce projet de loi, pour :

- renforcer la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement en prison et le rôle du Défenseur des droits en prison, à son article 12 ;

¹ http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/upload/rapport-personnes-detenues_complet.pdf

- confronter les pratiques et les normes en place au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant, qu'il soit détenu ou qu'un membre de sa famille le soit, aux articles 4, 5, 10 et 11 ;
- mieux veiller au respect des principes de déontologie, à son article 15.

Le Défenseur des droits est convaincu que l'exercice effectif des droits par les personnes détenues contribue à une réinsertion sociale réussie. De ce fait, s'il a un rôle déterminant à jouer pour renforcer l'accès au droit des détenus et l'effectivité du respect de leurs droits dans le cadre particulièrement sensible de l'emprisonnement, il est particulièrement vigilant sur les dispositions de l'article 12 du projet de loi.

Par sa présence « dans et hors les murs » de ses délégués, le Défenseur des droits peut témoigner du fait que la sortie de prison est en effet une étape délicate qui repose sur une meilleure coopération entre les différents acteurs pénitentiaires, administratifs, sociaux et sanitaires.

2) En second lieu, le Défenseur des droits entend faire connaître son analyse sur l'article 12 du projet de loi, relatif à la mise en œuvre du service public pénitentiaire, tout en approuvant les principes généraux de la loi, relatifs à l'individualisation de la peine, à la dissociation de la justice des majeurs et de la justice des mineurs et au renforcement de la prise en compte des droits de la victime.

L'article 12 du projet de loi modifie l'article 3 de la loi pénitentiaire et répond de fait pour partie à la recommandation n°1 du rapport du Défenseur des droits sur son action en prison : « Veiller à éviter toute rupture d'égalité de traitement (...) ».

L'article 3 de la loi pénitentiaire modifié serait ainsi rédigé :

*« Le service public pénitentiaire est assuré par l'administration pénitentiaire sous l'autorité du Garde des sceaux, ministre de la justice, avec le concours des autres services de l'Etat, des collectivités territoriales, des associations et d'autres personnes publiques ou privées. (Ancien alinéa 1er de l'art. 3)
Chacun veille, en ce qui le concerne, à ce que les personnes condamnées accèdent de façon effective à l'ensemble des droits de nature à faciliter leur insertion. »
(Nouvel alinéa) ».*

L'implication de l'ensemble des partenaires publics et privés, afin de rendre plus effectif l'ensemble des droits des personnes détenues, constitue un élément essentiel de la mise en œuvre de l'article 1^{er} de cette loi, qui définit les finalités et les fonctions de la peine, en insérant dans le code pénal un article 130-1.

Il est ainsi précisé que la peine a pour fonction, « *afin de protéger la société, de prévenir la récidive et de restaurer l'équilibre social dans le respect des droits reconnus à la victime :*

- *de sanctionner le condamné,*
- *de favoriser, son amendement, son insertion ou sa réinsertion. »*

Le Défenseur des droits a traité en 2013 plus de 2 000 réclamations émanant de personnes détenues ayant un litige avec les services publics extérieurs à l'administration pénitentiaire.

Cette expérience conduit le Défenseur des droits à formuler plusieurs remarques, tout en soulignant que l'ambition de l'article 1^{er} du projet de loi repose sur la mise en œuvre effective de l'article 12 :

1. En préalable, l'effectivité des droits et la participation, notamment des autres services de l'Etat, au service public pénitentiaire concernent tout autant les personnes condamnées que les personnes prévenues. Il conviendrait dès lors d'amender le texte pour prendre en compte l'ensemble des personnes placées sous-main de justice.
2. L'hétérogénéité de la présence et de la participation des services publics au sein des différents établissements pénitentiaires constitue une entorse manifeste au principe d'égalité devant les services publics.

A titre d'exemple, l'article 24 de la loi pénitentiaire prévoit la mise en place d'un dispositif de consultations juridiques gratuites. Or, la typologie des intervenants, la nature de leurs interventions, l'existence réelle ou non de Points d'accès au droit illustrent l'inégal accès des personnes détenues à la connaissance de leurs droits.

Cette inégalité d'accès au service public pourrait être entendue comme une éventuelle discrimination au regard du nouveau critère relatif au lieu de résidence instauré par la loi du 21 février 2014².

3. Il est relevé beaucoup de méconnaissances dans le cadre de la prise en charge socio-administrative de la part des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) « dont ce n'est plus le cœur de métier », leurs missions ayant largement évolué depuis leur création en 1999, et de la part des services sociaux de droit commun qui n'intègrent pas toujours la population carcérale dans leur ressort de compétence territoriale, présumant d'une prise en charge spécifique de l'administration pénitentiaire.

Il n'appartient pas aux services pénitentiaires d'insertion et de probation de se substituer aux services de droit commun mais, avec le soutien des directions interrégionales des services pénitentiaires, de veiller à l'inscription des personnes détenues dans les actions des services locaux, départementaux ou régionaux compétents pour l'accès au logement, à l'emploi, à la formation professionnelle, aux soins, aux actions culturelles, sportives, etc.

De ce point de vue, il convient de pointer la délicate question de la mise en œuvre des dispositifs de droit commun pour les personnes écrouées non hébergées : au premier rang desquelles, les personnes placées sous surveillance électronique (PSE). Ecrouées, tout en étant à l'extérieur, elles sont fréquemment renvoyées d'un interlocuteur à un autre.

² Loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine

4. Les personnes détenues se retrouvent fréquemment exclues de droit ou de fait des dispositifs sociaux de droit commun, alors même qu'aucune insertion durable n'est possible sans le soutien de ces dispositifs pour une population fragile.
5. Les problématiques sociales multiples auxquelles sont confrontées les personnes détenues ne peuvent trouver de réponse satisfaisante :
 - sans l'instauration d'une politique coordonnée sur le sujet. En effet, comme en témoignent régulièrement les délégués, l'accueil ou la prise en charge repose plus sur des relations interpersonnelles, par nature limitées et fluctuantes, que sur des relations institutionnelles pérennes.
 - sans la tenue de permanence régulière des agents des services publics concernés : préfecture, CAF, MDPH...

Pour certaines démarches administratives récurrentes, la difficulté résulte non pas tant d'un dysfonctionnement du service public mais de la condition même de la détention qui, de fait, est un obstacle à leur réalisation. Ainsi, il faut permettre l'anticipation, en détention, de l'instruction des dossiers nécessaires à l'obtention des prestations sociales et à l'accès aux emplois aidés (revenu de solidarité active, allocation chômage, emplois d'avenir, contrat d'insertion dans la vie sociale, aide médicale d'Etat, droit au logement, etc.).

A ce titre, le Défenseur des droits a répondu à la volonté du constituant par une présence et un accès effectif à l'Institution pour toutes les personnes détenues dans chaque établissement pénitentiaire. L'article 37 de la loi organique instituant le Défenseur des droits dispose qu'il désigne au moins un délégué par établissement pénitentiaire.

Cette présence est déjà largement « utilisée » par les acteurs pénitentiaires pour établir des relations avec les services publics. Des SPIP s'appuient, sur les délégués du Défenseur des droits pour traiter certains dossiers, en absence de tout dysfonctionnement, mais pour faciliter le traitement d'un dossier en l'absence de la participation du service public concerné au service public pénitentiaire.

6. Dans cette perspective, il conviendrait aussi d'instaurer des relations partenariales régulières avec le service pénitentiaire d'insertion et de probation sur des questions de stratégie générale et pas seulement sur la résolution des suivis individuels.
7. Il est également nécessaire d'affirmer le rôle des collectivités territoriales comme acteur central. L'échelon communal, départemental ou régional, qu'il conviendrait de mobiliser sur ce sujet, peut-être le plus pertinent pour coordonner les différents intervenants à travers les dispositifs déjà existants. Ainsi, les personnes détenues devraient être prises en considération dans les schémas locaux qui organisent le droit commun : conseil départemental de l'accès aux droits, Maison départemental des personnes handicapées, conseil départemental pour le logement des plus défavorisés, conseil départemental pour l'insertion par l'activité économique, sans que cette liste soit exhaustive.

8. L'accès des personnes placées sous-main de justice aux dispositifs de droit commun pourrait permettre d'éviter les ruptures fréquemment constatées lors des sorties de détention. Il est indispensable d'assurer la continuité dans l'exercice des droits sociaux des personnes condamnées, pour éviter que la sortie de détention ne soit une période de grande fragilité.
9. Une attention particulière doit, par ailleurs, être apportée à la question des soins. L'affiliation à la sécurité sociale (l'affiliation de la personne détenue au régime général de l'assurance maladie et maternité permet également aux ayants droit, notamment les enfants, de bénéficier des prestations en nature de ce régime), la prise en charge des pathologies graves, la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C), l'accès aux permanences d'accès aux soins de santé pour les personnes libérées sont autant de points de vigilance qui devraient conduire à une prise en charge plus étroite et intégrée entre les services publics, dans et hors les murs.

Il conviendrait à cet égard de mieux mettre en œuvre la circulaire interministérielle des ministères des affaires sociales et de la santé et ministère de la justice du 30 octobre 2012³ destinée à faciliter le retour vers des systèmes de droit commun et les inciter à prendre en charge les problèmes de santé des personnes sortant de prison.

10. L'importance de l'emploi comme facteur d'insertion et donc de prévention de la récidive devrait logiquement conduire à lever les obstacles actuels auxquels sont confrontées les personnes détenues pour accéder au marché de l'emploi. Le Défenseur des droits recommande que l'accès aux services publics via internet soit ouvert, dans des conditions préservant les impératifs de sécurité, et notamment Pôle Emploi.

De manière plus large, l'interdiction de l'usage d'internet dans les établissements pénitentiaires conduit à la non accessibilité aux sites internet des différents services publics (impôt, CAF...). Cette situation préjudiciable pour les personnes détenues sera à terme un obstacle infranchissable pour l'insertion qu'il conviendrait d'anticiper.

Cette accessibilité contribuerait à l'insertion ou à la réinsertion des personnes détenues voire à leur « non désinsertion ».



³ Circ. interministérielle n°DGOS/DSR/DGS/DGCS/DSS/DAP/DPJJ/2012/373 du 30 octobre 2012 relative à la publication du guide méthodologique sur la prise en charge sanitaire des personnes placées sous-main de justice.

En conclusion, le Défenseur des droits se félicite que la recommandation n°9 de la Conférence de consensus sur la prévention de la récidive, qui s'est tenue en février 2013, trouve dans cet article 12 du projet de loi une première traduction et recommande, toutefois, d'en préciser le contenu en :

- incluant l'ensemble des personnes détenues et non seulement condamnées,
- intégrant en droit positif la participation des services publics au sein des établissements pénitentiaires afin de garantir l'effectivité de l'accès et de l'exercice des droits sociaux dans une continuité de prise en charge entre le milieu ouvert et le milieu fermé,
- prévoyant un texte d'application qui expliciterait les modalités concrètes d'accès des personnes placées sous-main de justice aux dispositifs de droit commun en précisant le rôle du service pénitentiaire d'insertion et de probation, des administrations, des collectivités territoriales et des associations, ainsi que l'accès à Internet, dans le respect des impératifs de sécurité, pour permettre l'information et les démarches auprès des services publics.