

IN

LIMINE

Par Jean-Paul Céré

Maitre de conférences à l'Université
de Pau et des Pays de l'Adour

Loi pénitentiaire : lenteur et décadence

« Vingt fois sur le métier, remettez votre ouvrage,
Polissez-le sans cesse, et le repolissez,
Ajoutez quelquefois, et souvent effacez ».

BOILEAU, *L'art poétique*

ANNONCÉE depuis le début des années 2000, à la suite de rapports parlementaires dénonçant l'état calamiteux de certains établissements, l'esquisse de la loi pénitentiaire fut, tour à tour, suspendue, retirée, de retour, pour aboutir à un vote définitif une dizaine d'années après. L'ultime étape du processus parlementaire fut lui-même chaotique. Alors que l'urgence avait été déclarée pour cette loi, elle disparut soudainement de l'ordre du jour devant l'Assemblée nationale pour réapparaître subrepticement quelques mois plus tard et enfanter, dans la foulée, de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Le terrain immense labouré par cette loi nécessitait d'adopter plusieurs décrets. Les principaux ne devaient intervenir qu'à la fin de l'année 2010. La réponse législative et réglementaire pénitentiaire étant maintenant presque aboutie (quelques décrets sont encore attendus, tels ceux sur les règlements intérieur), nous sommes mieux en mesure de nous demander si l'attente exagérée pour réformer la prison est à la

hauteur de l'intégration annoncée du droit européen par le nouveau droit pénitentiaire.

En premier lieu, le décret du 30 décembre 2010 créé le Code de déontologie du service public pénitentiaire (*JO 31 déc. 2010*) qui marque un rapprochement notable des agents pénitentiaires avec les autres forces de

NOUS SOMMES BIEN ÉLOIGNÉS DES EXIGENCES DU DROIT À UN PROCÈS ÉQUITABLE AU SENS DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, LEQUEL S'APPLIQUE AUSSI EN MATIÈRE PÉNITENTIAIRE

sécurité, comme les fonctionnaires de la Police nationale. Le personnel pénitentiaire est désormais soumis à une prestation de serment en audience publique devant le tribunal de grande instance de la cour d'appel du lieu d'affectation. Ce code de déontologie s'applique au personnel pénitentiaire et aux personnes physiques et agents des personnes morales qui concourent au service public pénitentiaire.

En deuxième lieu, le décret n° 2010-1635 du 23 décembre 2010 procède à de multiples modifications. Ciblons les principales. Un conseil d'évaluation est désormais rattaché à chaque établissement pénitentiaire. Ce dernier remplace la commission de surveillance dont l'efficacité a toujours été sujette à caution. Pour tenir compte du travail du contrôleur général des lieux de privation de liberté, le conseil d'évaluation se cantonnera à une mission d'évaluation des conditions de fonctionnement de l'établissement (art. D. 234, C. pr. pén.). Il comprend également des dispositions sur la répartition des personnes détenues dans les établissements, sur le parcours d'exécution de la peine, sur l'encellulement individuel, ainsi qu'une actualisation de la liste des autorités administratives et judiciaires françaises avec lesquelles les détenus peuvent correspondre sous pli fermé. Il comprend encore toute une série de dispositions sur la santé, les relations des personnes détenues avec l'extérieur, les actions de préparation de la réinsertion des personnes détenues...

En troisième lieu, le décret n° 2010-1634 du 23 décembre 2010 apporte, lui aussi, de substantielles modifications qu'il est impossible de détailler dans le cadre de ces colonnes, que ce soit sur l'exécution de la détention provisoire, la confidentialité des documents personnels, les relations des personnes détenues avec leurs défenseurs, l'accès au droit, la mise à l'isolement judiciaire de la personne prévenue, le droit à l'image, la confidentialité des documents personnels, des relations avec leur défenseur, de l'usage des moyens de contrainte, etc.

Point n'est besoin d'égrener plus encore le contenu de cette réforme

pénitentiaire pour jauger de son ampleur. Ses thuriféraires pourraient d'ailleurs assez facilement justifier le temps passé à l'aune de la surface à labourer, alors que certains domaines pénitentiaires s'apparentaient à un désert juridique qu'il convenait d'irriguer. Les droits des détenus y trouvaient une place limitée, en dépit de quelques oasis que le juge avait fait apparaître ces dernières années. Le rapprochement avec le droit européen est-il vraiment opéré ? Prenons pour exemple le droit disciplinaire.

LA PROCÉDURE DE RECOURS DISCIPLINAIRE, TOUT JUSTE RÉFORMÉE, EST BALAYÉE, DANS L'ATTENTE QUE LE COUPERET EUROPÉEN NE VIENNE RÉDUIRE EN MIETTES LE PROCÈS DISCIPLINAIRE POUR NON RESPECT DE L'ARTICLE 6

Le droit disciplinaire pénitentiaire a subi des transformations significatives. Le droit substantiel est remodelé. Le *quantum* de la mise en cellule disciplinaire se trouve fortement réduit : 20 jours maximum pour une faute du premier degré de gravité, porté à 30 jours en cas de violences physiques contre les personnes. L'article R. 57-7-47 précise que la durée est limitée à 14 jours pour les fautes du deuxième degré et à 7 jours pour celles du troisième degré (maxima repris pour le confinement en cellule ordinaire : art. R. 57-7-41, C. pr. pén.). Le régime de la mise en cellule disciplinaire est de surcroît assoupli (les visites autorisées une fois par semaine sont assorties de la possibilité de passer un appel téléphonique par « période de sept jours ou à un appel si la sanction prononcée est inférieure à sept jours » (art. R. 57-7-45, C. pr. pén.). Ceci va dans le sens prôné par le droit européen.

La procédure, quant à elle, est assortie de nouvelles garanties propres à

renforcer les droits de la défense. L'allongement du délai de comparution devant la commission, longtemps attendu, est enfin acté (24 h contre 3 h auparavant). L'impartialité objective de la commission de discipline est accentuée par plusieurs dispositions. Le membre extérieur à l'Administration pénitentiaire, imposé par la loi, sera habilité par le président du tribunal de grande instance territorialement compétent (art. R. 57-7-8 et s., C. pr. pén.). Les rédacteurs du compte rendu d'incident et du rapport d'incident ne pourront participer à la commission de discipline (art. R. 57-7-13 et R. 57-7-14, C. pr. pén.). Autant de gages d'une impartialité qui, en réalité, ressemble à un simple leurre. Comment considérer l'impartialité d'une commission collégiale quand son président dispose, seul, d'une voix délibérative, quand il exerce le droit de poursuite, quand il est autorité d'enquête et qu'il cumule au cours de l'exécution de la sanction les pouvoirs d'aménagement de celle-ci ? Nous sommes bien éloignés des exigences du droit à un procès équitable au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme lequel s'applique aussi en matière pénitentiaire.

Le constat d'inconventionalité est tout aussi prégnant au stade du droit à un recours réel et effectif. La dernière réforme pénitentiaire a même accentué le décalage existant avec l'article 13 de la convention européenne des droits de l'homme, en réduisant la durée maximale de la mise en cellule disciplinaire. L'obligation de subir le filtre d'un recours hiérarchique préalable devant le directeur interrégional des services pénitentiaires pour contester une sanction disciplinaire revient à exécuter définitivement la sanction avant que le juge ne puisse examiner le recours au

fond. Quelques semaines à peine après l'entrée en vigueur du décret du 23 décembre 2010, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que « *compte tenu de l'importance des répercussions d'une détention en cellule disciplinaire, un recours effectif permettant au détenu de contester aussi bien la forme que le fond, et donc les motifs, d'une telle mesure devant une instance juridictionnelle est indispensable* » (CEDH, 20 janv. 2011, *Payet c/ France*, § 133). La procédure de recours disciplinaire, tout juste réformée, est balayée, dans l'attente que le couperet européen ne vienne réduire en miettes le procès disciplinaire pour non respect de l'article 6...