

Projet de loi de programmation de l'exécution des peines

AN - Commission des lois, le 21 décembre 2011

Monsieur le président (Jean-Luc WARSMANN),

Monsieur le rapporteur (Jean-Paul GARRAUD),

Mesdames, Messieurs les députés,

Le ministère de la Justice et des Libertés s'est fortement mobilisé depuis un an pour réduire les délais d'exécution des peines, avec le lancement d'un plan national qui fixait des objectifs aux juridictions ayant accumulé le plus de retard, et renforçait leurs moyens. C'est une question de crédibilité et d'efficacité de la justice : car une peine inexécutée perd son sens tant pour le condamné que pour la victime.

Cet effort a commencé à produire des effets, puisque le nombre de peines en attente d'exécution a baissé de 15 % depuis le début de l'année, de 100 000 à 85 000. Mais pour garantir l'exécution effective de toutes les peines dans des délais raisonnables, il fallait amplifier cet effort, et se fixer des objectifs ambitieux.

C'est le sens du projet de loi de programmation pour l'exécution des peines que le président de la République m'a demandé de présenter au nom du Gouvernement, et qu'il a annoncé le 13 septembre dernier lors de sa visite au centre pénitentiaire de Réau, en Seine et Marne.

Ce projet se donne trois objectifs :

- garantir une exécution effective et rapide des peines,
- renforcer les dispositifs de prévention de la récidive,
- améliorer la prise en charge des mineurs délinquants.

I. Premier objectif : garantir une exécution effective et rapide des peines

1. Pour répondre à cet objectif, ce projet vise d'abord à agrandir et à diversifier le parc carcéral, à hauteur des besoins prévisibles

a) L'objectif fixé est de disposer de 80 000 places fin 2017.

Nous évaluons, en effet, à 96 000 le nombre de personnes placées sous écrou en 2017 (contre 72 000 aujourd'hui, dont 64 000 incarcérées), compte tenu à la fois de la croissance du nombre de condamnations à des peines fermes prononcées par les juridictions (2% par an en moyenne sur les dernières années) et de notre objectif de réduire de manière durable les délais d'exécution, en

ramenant le stock des peines en attente d'exécution à son niveau frictionnel, évalué à 35 000, compte tenu des délais de procédure incompressibles.

Sur ces 96 000 personnes écrouées, nous anticipons que 16 000 pourront être placées sous surveillance électronique (contre 8 000 aujourd'hui) : 80 000 seront donc incarcérées.

Ce chiffre repose donc, à l'inverse de ce qui est avancé ici ou là, sur un besoin réel et des projections sérieuses. Il n'est ni une vue de l'esprit, ni le signe que la France adopte la philosophie du « tout-carcéral ». L'analyse des taux de détention et du nombre de prison dans les pays de l'union européenne en atteste.

b) Sur un plan plus qualitatif, le projet prévoit de construire des structures dédiées aux courtes peines.

En effet, nous ne disposons pas aujourd'hui d'établissements pour courtes peines en nombre suffisant, alors que 50% des peines en attente d'exécution sont des peines inférieures ou égales à 3 mois. Actuellement, les condamnés à de courtes peines sont généralement hébergés, par défaut, dans les maisons d'arrêt déjà surpeuplées, alors que des conditions d'incarcération moins lourdes seraient mieux adaptées et plus efficaces dans une démarche de réinsertion.

Nous sommes souvent interpellés sur notre capacité à mettre en oeuvre la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. L'une de ses avancées majeures est à mes yeux l'obligation qui nous incombe désormais de proposer à chaque condamné un parcours d'exécution de peine. Il s'agit de la voie la plus efficace pour prévenir la récidive. La diversification des établissements pénitentiaires que propose ce texte pour mieux prendre en compte le profil de chaque condamné nous permettra d'atteindre cet objectif.

c) Construire 30 000 places brutes (ce qui se traduira par 23 000 places nettes supplémentaires, compte tenu des fermetures de places vétustes) en 5 ans représentera un effort sans précédent.

Cela représentera aussi un coût important : un coût d'investissement chiffré à 3 milliards d'euros, et la création de quelque 6 000 emplois pénitentiaires.

C'est pourquoi, dans le contexte si difficile de nos finances publiques que vous connaissez, deux choses méritent d'être soulignées :

- d'une part, des efforts importants ont été faits pour optimiser ce coût ; le choix de construire des établissements spécifiques pour courtes peines, dont les contraintes de sécurité seront allégées, contribue notamment à modérer le coût global du projet ;
- d'autre part, compte tenu du calendrier de construction des nouveaux établissements et de leur ouverture, l'impact budgétaire demeurera limité sur les deux premières années de la loi de programmation (2013 et 2014), et l'impact budgétaire sera concentré sur la période 2015-2017.

Ainsi, la trajectoire de réduction du déficit public définie par l'actuelle loi de programmation des finances publiques qui couvre les années 2011 à 2014 ne sera en rien remise en cause.

2) Le projet prévoit aussi de renforcer en amont les services de l'application et de l'exécution des peines, en leur affectant des moyens humains supplémentaires, et de fiabiliser les systèmes d'information pour garantir la continuité dans la prise en charge des personnes condamnées.

3) Enfin, pour permettre une prise en charge immédiate de tous les condamnés, le texte prévoit de généraliser les bureaux d'exécution des peines à toutes les juridictions.

III. Deuxième objectif du projet : renforcer les dispositifs de prévention de la récidive criminelle

Le gouvernement s'est résolument attaché, depuis 2007, à mieux prévenir la récidive. Mais l'actualité récente a montré qu'il était nécessaire de renforcer encore nos moyens d'évaluation et de suivi. Les attentes de nos concitoyens sont très fortes en la matière.

> Le texte prévoit d'abord la généralisation du diagnostic à visée criminologique (DAVC), déjà expérimenté avec succès sur plusieurs sites.

Il est, en effet, indispensable de conduire une évaluation pluridisciplinaire, rigoureuse et systématique, de chaque condamné pour déterminer un régime de détention adapté et un parcours d'exécution des peines orienté vers la prévention de la récidive.

> Le texte prévoit ensuite le développement de l'évaluation des condamnés à de longues peines, qui présentent un degré de dangerosité supérieur, par la création de trois nouveaux centres nationaux d'évaluation (après ceux de Fresnes et de Réau).

Cette mesure s'inscrit dans le prolongement de la loi du 10 août 2011, qui a étendu le passage obligatoire par le Centre national d'évaluation aux détenus condamnés qui sollicitent leur libération conditionnelle (avant cela ne concernait que les condamnés à perpétuité).

Dans ces centres, les détenus feront l'objet d'une évaluation pluridisciplinaire de dangerosité par des psychiatres, des psychologues, des surveillants pénitentiaires et des conseillers d'insertion et de probation.

Les trois centres supplémentaires prévus dans la loi doivent permettre de procéder annuellement à l'évaluation de 1 600 condamnés.

> Mieux prévenir la récidive suppose aussi que les injonctions de soins soient mieux suivies.

La loi du 10 mars 2010 pose déjà l'obligation pour le médecin du condamné d'informer, par l'intermédiaire du médecin coordonnateur, le juge d'application des peines de l'arrêt des soins qui interviendrait contre son avis. Cette disposition sera étendue aux soins suivis en milieu fermé. Elle permettra ainsi au magistrat de se prononcer en pleine connaissance de cause sur le retrait ou l'octroi de réductions de peine ou le prononcé d'un aménagement de peine.

> Mieux prévenir la récidive, c'est enfin renforcer les moyens des services pénitentiaires d'insertion et de probation et améliorer leurs méthodes de prise en charge et leur organisation.

III. Troisième volet de la loi de programmation : garantir une meilleure prise en charge des mineurs délinquants

La loi du 10 août 2011 a amélioré les modalités de jugement des mineurs, il convient de poursuivre dans cette voie pour faire évoluer la prise en charge des mineurs délinquants, afin qu'elle soit à la fois plus rapide et mieux adaptée à l'évolution de cette délinquance.

Parce qu'il est indispensable qu'une mesure judiciaire prononcée à l'encontre d'un mineur soit exécutée dans un temps très proche de la commission des faits, le projet de loi impose désormais que le mineur soit convoqué par le service éducatif dans un délai maximum de cinq jours à compter de la date du jugement. Afin de mettre effectivement en œuvre cette mesure, le projet de loi prévoit la création de 120 postes d'éducateurs.

Afin de réduire le délai de prise en charge des mineurs condamnés, le projet de loi dispose dans sa partie normative que le mineur sera convoqué par le service éducatif dans un délai maximum de cinq jours à compter de la date du jugement.

Par ailleurs, il est par ailleurs prévu de renforcer les capacités d'accueil des centres éducatifs fermés, qui constituent un outil efficace contre la récidive et offrent une réponse pertinente aux mineurs les plus ancrés dans la délinquance.

En cohérence avec Aussi, dans la continuité de la loi du 10 août 2011, qui a élargi les conditions de placement en CEF, le présent projet prévoit la création de 20 établissements supplémentaires, qui s'ajouteront aux 45 existants. La capacité d'accueil des CEF sera ainsi portée à près de 800 mineurs. La création de 90 postes supplémentaires accompagne cette mesure.

Enfin, Le projet de loi renforce en outre étend le renforcement d les moyens de suivi pédopsychiatrique dans les CEF à l'ensemble de ces établissements, pour permettre une meilleure prise en charge des mineurs présentant des troubles du comportement.

Mesdames et Messieurs les députés, vous le voyez, ce projet de loi fixe des objectifs ambitieux à la justice en matière d'exécution des peines, car il en va de son efficacité et de sa crédibilité. Mais il lui donne aussi les moyens de les atteindre.

Je vous remercie.