

**PROJET DE LOI « POUR LA CONFIANCE DANS L'INSTITUTION JUDICIAIRE »**

**OBSERVATIONS DE L'OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS – SECTION FRANÇAISE  
SUR LA DÉTENTION ET L'EXÉCUTION DES PEINES PRIVATIVES DE LIBERTÉ**

Mesdames les Sénatrices, Messieurs les Sénateurs,

Vous examinerez en septembre le projet de loi « pour la confiance en l'institution judiciaire », adopté le 25 mai par les députées et députés sans véritable débat démocratique au vu du rythme extrêmement rapide des discussions et des votes, dans un hémicycle presque vide.

Vous trouverez ci-dessous nos observations concernant ce texte. En matière d'exécution des peines, les mesures proposées ne nous apparaissent pas à la hauteur des enjeux, notamment à la suite de la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme pour sa surpopulation carcérale (I). Sur le travail en prison, nous regrettons une réforme qui, si elle consacre d'indéniables avancées, reste au stade d'ébauche (II).

**I. DES MESURES PEU AMBITIEUSES AU VU DES ENJEUX**

Outre l'absence de mesures permettant de rompre avec la surpopulation carcérale condamnée par les institutions européennes<sup>1</sup>, nous déplorons que le texte soit dépourvu de vision politique globale (A) et renforce une logique d'exclusion et disciplinaire de l'exécution des peines (B).

**A. Des mesures éparses et contradictoires**

**1. Sur la détention provisoire (article 5)**

Environ 20 000 personnes présumées innocentes sont aujourd'hui incarcérées<sup>2</sup>. Il y a donc là un véritable levier à activer pour rompre avec l'inflation carcérale. Mais les nouvelles dispositions ne permettent pas d'espérer d'évolution notable. Elles couvrent en effet un champ d'application particulièrement restreint : en matière correctionnelle et au moment de la deuxième prolongation de la détention (au bout de huit mois). Elles ont en outre une portée essentiellement incitative.

*(alinéa 8, 1<sup>ère</sup> phrase)* Lorsqu'il prononce ou prolonge une détention provisoire (tous les quatre mois), le juge doit saisir les services pénitentiaires d'insertion et de probation (Spip) pour que soit réalisée une « étude de faisabilité » en vue d'un éventuel recours à l'Arse. Alors qu'il peut aujourd'hui se défaire de cette obligation s'il motive sa décision, il ne le pourra plus au moment de la deuxième prolongation. L'avis issu de l'étude reste néanmoins à valeur consultative : il ne lie nullement le juge, qui pourra toujours refuser de mettre fin à la détention.

*(alinéa 8, 2<sup>ème</sup> phrase)* Si le projet de loi conditionne ce refus à une « impossibilité liée à la personnalité ou à la situation matérielle de la personne », cette formulation imprécise permet de couvrir tous les critères autorisant le recours initial à la détention provisoire. Ce qui est présenté comme une exception

<sup>1</sup> CEDH, 30 janvier 2020, *J.M.B et autres contre France* ; Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, *Rapport relatif à la visite effectuée en France du 4 au 18 déc 2019*

<sup>2</sup> Statistiques mensuelles de la Direction de l'administration pénitentiaire au 1<sup>er</sup> mai 2021. Ces chiffres prennent en compte les personnes qui ont fait appel d'un premier jugement.

pourra donc, en pratique, devenir la règle selon la libre appréciation du juge, à ceci près qu'il devra motiver sa décision.

Il convient en outre de souligner que ces obligations, relatives aux peines encourues inférieures à cinq ans de prison, ne concerneront pas plus d'une vingtaine de personnes<sup>3</sup>.

(alinéa 2) La troisième disposition concerne les peines encourues de moins de dix ans : si un juge prolonge la détention provisoire ou rejette une demande de mise en liberté au-delà de huit mois, il devra motiver « *le caractère insuffisant* » du bracelet anti-rapprochement<sup>4</sup> et de l'Arse mobile<sup>5</sup>, comme il doit déjà le faire vis-à-vis de l'Arse et du contrôle judiciaire. Cette extension reste néanmoins timide : pour ces deux dernières mesures, l'obligation de motivation existe dès le prononcé de la détention puis tous les quatre mois. Le flou persistant qui entoure le « *caractère insuffisant* » des alternatives rend en outre la décision très facile à motiver.

Sans incitation politique ni changement de pratique volontaire des magistrats, aucune de ces dispositions ne permettra donc de diminuer le nombre de prévenus en détention ni, *a fortiori*, de rétablir la règle selon laquelle la liberté est le principe et sa privation l'exception. Surtout, en se concentrant sur la deuxième prolongation, elles ne s'attaquent pas à un pan pourtant essentiel du problème : la masse des placements initiaux en détention provisoire. Les chiffres sont pourtant vertigineux : environ sept personnes sur dix sont emprisonnées avant d'avoir été jugées<sup>6</sup>.

## 2. Sur l'ordonnance d'incarcération provisoire (article 9 alinéa 4)

Le projet de loi élargit par ailleurs le champ d'application de l'ordonnance d'incarcération provisoire. Son extension à presque toutes les peines alternatives, à la seule condition que la durée maximale d'emprisonnement encouru en cas de non-respect des obligations ait préalablement été fixée par la juridiction de jugement, est particulièrement inquiétante.

Elle suggère d'abord que le non-respect d'obligations comme le stage ou le travail d'intérêt général, serait suffisamment grave pour nécessiter la mise en œuvre d'une procédure exceptionnelle qui confère un pouvoir exorbitant au juge de l'application des peines. L'incarcération, déjà possible aujourd'hui, pourra désormais être immédiate et dépourvue des garanties procédurales les plus essentielles. Cette ordonnance, prise sans contradictoire, n'est pas susceptible de recours, et relève en outre, en l'absence de critère de fond pour y recourir, de la libre appréciation du magistrat quant au degré de gravité du non-respect ou du risque de violence.

Cette large extension présuppose ensuite que le non-respect de ses obligations incarnerait systématiquement une défiance du condamné qui « *refuserait de se soumettre aux peines complémentaires et mesures d'insertion* »<sup>7</sup>. Dans les faits, ce non-respect est en réalité régulièrement la conséquence de difficultés de conciliation entre les obligations et interdictions d'une part, et la (ré)insertion sociale et professionnelle d'autre part.

Enfin, en conférant aux peines alternatives le caractère de « *peines de faveur* » et en assortissant leur octroi du « *moyen de pression* » que constitue l'incarcération<sup>8</sup>, qui plus est sans garantie procédurale, cette disposition s'inscrit en totale contradiction avec la loi française qui, depuis 2009, affirme le caractère exceptionnel de la peine d'enfermement ferme, qui « *ne peut être prononcée qu'en dernier*

---

<sup>3</sup> Étude d'impact du projet de loi, 13 avril 2021, tableau 2, p.111 : au 1<sup>er</sup> janvier 2021, moins d'une vingtaine de personnes encourant une peine inférieure à 5 ans étaient en détention provisoire depuis plus de huit mois.

<sup>4</sup> Dispositif électronique mobile, applicable à la personne mise en examen pour une infraction commise à l'encontre de son conjoint, concubin ou partenaire, actuel ou ancien, et passible d'au moins trois ans de prison.

<sup>5</sup> Mesure applicable pour une peine encourue de plus de sept ans de prison et passible de suivi socio-judiciaire.

<sup>6</sup> Rapport 2017-2018 de la Commission de suivi de la détention provisoire.

<sup>7</sup> Étude d'impact, p.148

<sup>8</sup> Étude d'impact, p.148

*recours si la gravité de l'infraction et la personnalité de son auteur rendent cette peine indispensable et si toute autre sanction est manifestement inadéquate* »<sup>9</sup>. Et ce, alors que les peines alternatives à l'enfermement ferme, en particulier en milieu ouvert, sont les plus à même de favoriser la (ré)insertion.

### **3. Sur la libération sous contrainte (article 9 alinéas 10 à 19)**

Le texte prévoit également de développer le recours à la libération sous contrainte (LSC) pour les courtes peines de prison (inférieures à deux ans). L'objectif de « *favoriser la réinsertion en limitant les sorties dites sèches* »<sup>10</sup> est louable. Mais la courte durée de la LSC (trois mois), combinée à la sous-dotation chronique des moyens accordés aux Spip, rend impossible tout véritable accompagnement. L'étude d'impact prévoit d'ailleurs que les LSC seront majoritairement exécutées *via* surveillance électronique, une option favorisée pour ses « *garanties sécuritaires* »<sup>11</sup> : à l'accompagnement vers la (ré)insertion, est privilégiée une logique de contrôle.

Cette disposition devrait permettre d'éviter les très courtes peines de prison, « *désocialisantes et n'ayant aucun impact favorable au titre de la récidive, au profit d'alternatives à l'incarcération* »<sup>12</sup>, et donc de diminuer la population carcérale. L'étude d'impact estime en effet que 6 000 personnes détenues pourraient en bénéficier. La démarche mériterait là aussi d'être saluée si, dans le même temps, le projet de loi ne s'inscrivait pas à rebours de cette tendance en supprimant les crédits de réduction de peine (CRP), précisément en raison de leur automaticité.

### **4. Sur la réforme du régime des réductions de peine (article 9 alinéas 20 à 50)**

Outre qu'une telle réforme ne répond à aucune demande des professionnels de la justice, ses conséquences seront préjudiciables aux objectifs affichés par le gouvernement. D'abord en ce qu'elle favorisera les sorties sèches pour les courtes peines. En effet, le prononcé et la mise en application des réductions de peine risquent désormais d'être concomitantes, aboutissant à des sorties non préparées. La personne sortira ainsi potentiellement avant même d'être éligible à la LSC de plein droit, rendant ce dernier dispositif presque superflu.

Ensuite en ce qu'elle concourra inévitablement à aggraver la surpopulation carcérale : si les juges maintiennent le taux d'octroi des réductions de peine qu'ils pratiquent aujourd'hui (45%), l'étude d'impact prévoit 10 000 détenus supplémentaires. Sans compter que ce taux risque en outre de diminuer face à la surcharge de travail que le nouveau système va engendrer pour ces magistrats.

Par ailleurs, ce système va inévitablement allonger les longues peines, puisque l'échéance de la mi-peine, à partir de laquelle elles peuvent être aménagées, sera mécaniquement repoussée.

Enfin, comme le relève d'ailleurs le Conseil d'État, il risque de renforcer « *des disparités de traitement importantes entre les détenus en fonction des critères d'appréciation adoptés par les magistrats* »<sup>13</sup>.

## **B. Entre exclusions et logique disciplinaire**

### **1. Des exclusions injustifiées et dangereuses**

Il est par ailleurs regrettable que le projet de loi prévoit d'exclure certaines catégories de personnes du bénéfice de ces nouvelles dispositions. L'exclusion la plus scandaleuse concerne les **personnes privées**

---

<sup>9</sup> Introduit par l'article 65 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire ; article 132-19 du Code pénal

<sup>10</sup> Étude d'impact, p.152

<sup>11</sup> Étude d'impact, p.156 ; Sur 790 LSC au 1<sup>er</sup> octobre 2020, 511 en DDSE (64%)

<sup>12</sup> Étude d'impact, p.154

<sup>13</sup> Avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire.

**de logement** : elles sont exclues de manière implicite de l'Arse comme alternative à la détention provisoire (« *impossibilité liée à la situation matérielle de la personne* »), et de manière explicite du bénéfice de la LSC de plein droit. Outre qu'elle contrevient de manière criante au principe d'égalité devant la loi, cette exclusion est injustifiable humainement : les personnes les plus précaires et isolées sont celles qui présentent le plus fort besoin d'accompagnement. Dans les deux cas, le texte ne s'encombre pas même d'une obligation pour le Spip de rechercher une solution d'hébergement viable. Au contraire, pour la LSC, plutôt que d'augmenter les places d'hébergement pour le placement à l'extérieur ou la semi-liberté, le gouvernement constate leur insuffisance et privilégie la détention à domicile sous surveillance électronique au détriment des personnes sans logement.

Sont également exclus du bénéfice de la LSC de plein droit les **auteurs de certaines catégories d'infraction** : crimes, actes de terrorisme, délits commis sur des mineurs de moins de quinze ans, violences domestiques et, sous l'influence de l'actualité, violences sur des personnes dépositaires de l'autorité publique (*article 9 alinéa 14*). En fonction de l'infraction, certains détenus n'auront par ailleurs le droit qu'aux deux-tiers, voire à la moitié du quota de réductions de peines (*article 9 alinéa 35*). Si le type d'infraction peut dicter la sévérité de la peine, il ne doit pas affecter le parcours d'exécution de la peine : tourné vers la (ré)insertion, ce dernier doit présenter des modalités égales pour tous. Ces exclusions, purement démagogiques, laissent en outre craindre une extension future.

Enfin, le texte exclut du bénéfice de la LSC de plein droit les **détenus ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire** pour des faits de violence ou pour avoir « *particip[é] ou tent[é] de participer à toute action collective de nature à compromettre la sécurité de l'établissement ou à en perturber l'ordre* ». Ce faisant, il inscrit résolument cette réforme dans une logique disciplinaire.

## 2. Une vision disciplinaire de l'exécution des peines

Cette vision disciplinaire sous-tend également le **nouveau régime de réductions de peines**, durci par des conditions d'octroi désormais cumulatives : « *des efforts sérieux de réinsertion* » et « *des preuves suffisantes de bonne conduite* ». Outre que, dans le contexte de pénurie généralisée des activités proposées en détention, la référence au mérite de la personne détenue relève d'une indéniable mauvaise foi, les critères de bonne conduite s'inscrivent clairement dans une logique disciplinaire et non de (ré)insertion. Ils risquent par ailleurs de favoriser une appréciation arbitraire et une mainmise de la pénitentiaire sur les parcours de peine. Une mainmise renforcée par la place nouvelle accordée aux surveillants, dont la participation aux commissions de l'application des peines est désormais explicitement prévue (*article 9 alinéa 3*), sans que le texte ne prévoie, pour ces commissions, les garanties essentielles relevant du contradictoire.

L'emprise du disciplinaire se prolonge avec l'octroi de **réductions de peine exceptionnelles** pour récompenser les personnes détenues ayant permis « *d'éviter ou de mettre fin à toute action individuelle ou collective de nature à perturber gravement le maintien du bon ordre et la sécurité de l'établissement* ». L'administration pénitentiaire analysant toute mobilisation comme étant de cette nature, le texte participe ainsi au bâillonnement de la population pénale. En l'absence de possibilité d'expression collective en prison, la participation à un mouvement, tel que les « blocages de cour de promenade », est en effet parfois le seul moyen de se faire entendre. Il est dès lors d'autant plus inquiétant de lire, dans l'étude d'impact, qu'une telle action constitue l'un des « *faits les plus graves* » donnant lieu à une sanction disciplinaire<sup>14</sup>.

## 3. Les droits collectifs : la grande absente de la réforme

Les droits collectifs ne sont pourtant pas antinomiques par essence avec le milieu et l'ordre pénitentiaires. La Cour européenne des droits de l'homme a en ce sens déjà eu l'occasion d'affirmer que

---

<sup>14</sup> Étude d'impact, p.154

« le maintien du calme, de l'ordre et de la sécurité dans l'établissement » n'était pas un argument suffisant pour s'opposer à l'expression publique des personnes détenues.

Au contraire, la parole ou la revendication dans leurs formes pacifiques, négociées et démocratiques, sont des vecteurs d'apaisement. Si leur exercice appelle des aménagements au contexte carcéral, des droits collectifs doivent être reconnus aux personnes détenues. Une telle évolution aurait été particulièrement pertinente dans le cadre du présent projet de loi.

Ce n'est malheureusement pas le choix qui a été fait par le gouvernement : tout en accentuant démesurément la responsabilisation des personnes détenues en termes notamment de bonne conduite et d'efforts de réinsertion à fournir au cours de leur détention, il ne leur donne aucune place dans la gestion quotidienne de la détention.

## II. LE TRAVAIL EN DETENTION : UNE REFORME INDISPENSABLE MAIS INABOUTIE<sup>15</sup>

Nous ne pouvons que nous réjouir que le législateur s'empare enfin de la situation des travailleurs détenus, actuellement particulièrement attentatoire aux droits.

Les dispositions relatives aux **droits sociaux** consacrent une avancée réelle, face à laquelle nous devons néanmoins rester prudents. En effet, nous craignons que les futures ordonnances, qui doivent définir leurs modalités de calcul et d'acquisition, soient prises sans débat ni concertation avec la société civile, comme cela a été le cas pour le projet de loi, et qu'elles restreignent leur application par rapport au droit commun. Ces avancées nous apparaissent de plus inabouties : l'exclusion de certains droits, comme la protection en cas de maladie non professionnelle, le chômage technique ou les congés payés, ne peut s'expliquer par les contraintes inhérentes à la détention.

Nous tenons également à souligner l'ajout à l'Assemblée nationale d'une mention relative au **numérique** dans le cadre de l'accès aux ressources pédagogiques nécessaires pour faciliter l'accès au travail (article 11). Nous serons vigilants quant à l'effectivité de sa mise en œuvre et espérons qu'elle ouvrira la voie vers un accès plus généralisé aux ressources numériques en détention.

Malgré ces améliorations, nous tenons à souligner que, contrairement à la terminologie employée dans le cadre des débats à l'Assemblée nationale, le projet de loi crée un « **contrat d'emploi pénitentiaire** » qui ne saurait être assimilé à un contrat de travail. S'il encadre les modalités d'accès au travail, de suspension et de rupture du contrat, il ne dit rien d'un élément central à une telle relation contractuelle : la rémunération. Il ne régleme pas davantage les formes contractuelles, ce qui n'est pas sans conséquence pratique. À titre d'exemple, ne sont ainsi pas prévues les garanties relatives au travail à temps partiel ou au contrat à durée déterminée (qui ouvre droit, notamment, à une indemnité de fin de contrat de 10% du salaire brut).

Le projet de loi n'inverse en outre pas le paradigme qui prévaut actuellement : il maintient un déséquilibre disproportionné entre les obligations faites au donneur d'ordre et les contraintes qui pèsent sur les détenus, enfermant ces derniers dans un **rapport de soumission**.

En prévoyant un dispositif qui ajuste la durée du travail aux besoins des donneurs d'ordre, le texte entérine en effet la **flexibilité du travail en prison** sans prévoir les protections qui doivent venir compenser la précarité qu'elle engendre. L'absence de durée minimale prive le travailleur de toute prévisibilité et garantie sur son salaire. En outre, la durée du contrat pourra être strictement calquée sur les besoins de la mission, et le contrat pourra être suspendu « *en cas de baisse temporaire d'activité* », sans que cette notion ne soit précisée et sans qu'aucune indemnisation de type activité partielle –

---

<sup>15</sup> Nos observations et recommandations sur le travail en détention, ici synthétisées, sont développées ici : [https://oip.org/wp-content/uploads/2021/04/oip\\_ppl-travail-penitentiaire\\_mai2021.pdf](https://oip.org/wp-content/uploads/2021/04/oip_ppl-travail-penitentiaire_mai2021.pdf)

pourtant préconisée par le contrôleur général des lieux de privation de liberté<sup>16</sup> – ne soit prévue. Le détenu doit ainsi supporter seul les risques de la variation d'activité.

Cette flexibilité est renforcée par le **pouvoir nouveau confié aux concessionnaires en matière d'affectation et de désaffectation**. Si la décision dite de « classement » (inscription du travailleur sur liste d'attente) prise par le chef d'établissement devra être motivée et pourra faire l'objet d'un recours, ce ne sera pas le cas de la décision « d'affectation », qui sera prise par le donneur d'ordre à l'issue d'entretiens professionnels et qui constitue pourtant la véritable entrée dans le travail. Les concessionnaires se voient en outre conférer le pouvoir de sélectionner les travailleurs, et de mettre fin au contrat sans avoir à s'en justifier. En conséquence, l'accès au travail en concession, déjà fortement à la marge, sera réservé à une certaine catégorie de prisonniers, en capacité de faire preuve d'une productivité et d'un comportement conformes à des attentes préétablies : une sélection bien éloignée de la mission de (ré)insertion qui incombe à l'administration.

Par ailleurs, le projet de loi entérine l'emprise du disciplinaire et du sécuritaire sur l'accès et le maintien au travail : le travail est confirmé comme un **outil de gestion de l'ordre en détention**. Le projet de loi soumet l'accès et le maintien du prisonnier à son poste à son bon comportement en détention, indépendamment de celui sur son lieu de travail : le chef d'établissement peut mettre fin au classement ou le suspendre « *pour une durée qu'il détermine* » en cas de faute disciplinaire, et peut suspendre une affectation « *pour des motifs liés au maintien du bon ordre, à la sécurité de l'établissement ou à la prévention des infractions* ». En cela, il s'inscrit à contre-courant de la tendance amorcée à la fin des années 1980 consistant à déconnecter le travail de la peine et à en faire un instrument d'émancipation et de (ré)insertion.

La responsabilisation des personnes détenues, intimées de bien se comporter pour obtenir puis conserver leur emploi, reste à sens unique. Le texte ne prévoit en effet **aucune évolution en termes de dialogue social et d'expression collective**. Pire, le fait de contester des conditions de travail peut faire l'objet de sanctions disciplinaires, comme le déclassement.

Sur **nombre d'autres sujets essentiels**, le projet de loi renvoie à des ordonnances et décrets d'application : c'est le cas notamment de la santé et la sécurité au travail, ou encore des modalités d'intervention de l'inspection du travail.

De manière générale, nous attirons votre attention sur le fait que, depuis les années 1990, la commission de l'application des normes de la Conférence internationale du travail n'a eu de cesse, dans ses différentes observations relatives à la France concernant la Convention n°29 sur le travail forcé, de rappeler qu'**une relation de travail libre ne peut exister en l'absence d'un contrat de travail et en dehors du champ d'application du droit du travail**, en particulier en termes de rémunération et de contrôle de l'inspection du travail. Pour se conformer aux engagements pris au titre de la ratification de la convention de l'Organisation internationale du travail (OIT), le législateur doit ainsi prendre « *les mesures nécessaires [...] pour assurer aux prisonniers mis à la disposition d'entreprises privées des conditions d'emploi qui permettront d'assimiler leur situation à celle des travailleurs libres* »<sup>17</sup>.

Enfin, au-delà du cadre juridique, c'est **l'organisation du travail en détention dans son ensemble qui doit être revue pour en faire le levier d'insertion promis par le gouvernement**. Pour cela, il faut proposer une offre de travail qualitative et non seulement quantitative, articuler travail et formation professionnelle, développer l'activité par l'insertion économique, etc. Des objectifs qui nécessitent des moyens humains et financiers. Et donc une révision des priorités budgétaires : pour 2021, le budget de l'administration pénitentiaire pour la construction de nouvelles prisons est de 556 millions d'euros, contre 91 millions seulement dédiés aux politiques de (ré)insertion, dont 44,7 pour le travail en détention et 14,5 pour la formation professionnelle.

---

<sup>16</sup> Contrôleur général des lieux de privation de liberté, avis du 22 décembre 2016 relatif au travail et à la formation professionnelle dans les établissements pénitentiaires

<sup>17</sup> Observation (CEACR) relative à [Convention \(n° 29\) sur le travail forcé, 1930](#), adoptée en 1995, publiée en 1996