



N° 3092

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 septembre 2015.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, SUR
LA PROPOSITION DE LOI (n° 2571) *visant à garantir l'isolement électronique des détenus
et à renforcer les moyens du renseignement pénitentiaire,*

PAR M. Philippe GOUJON
Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LA PRÉVENTION DE LA RADICALISATION EN PRISON A ÉTÉ L'OBJET DE DÉBATS RÉCENTS AU PARLEMENT	6
A. LES LOIS RENFORÇANT LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME	6
B. LES COMMISSIONS D'ENQUÊTE SUR LES FILIÈRES DJIHADISTES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET DU SÉNAT	7
C. LA LOI RELATIVE AU RENSEIGNEMENT	7
II. LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI VISE À Doter L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE DE NOUVEAUX OUTILS FACE À CE PHÉNOMÈNE	8
A. AMÉLIORER LA SURVEILLANCE DES DÉTENUS	8
B. RENFORCER LES MOYENS DU RENSEIGNEMENT PÉNITENTIAIRE	9
DISCUSSION GÉNÉRALE	11
EXAMEN DES ARTICLES	17
<i>Article 1^{er}</i> (art. 39 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire) : Interdire aux détenus les téléphones portables et les terminaux d'accès non contrôlé à Internet ...	17
<i>Article 2</i> (art. 4 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire) : Clarifier les compétences du contrôleur général des lieux de privation de liberté	24
<i>Article 3</i> (art. 40 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire) : Limiter la correspondance écrite des détenus à la seule voie postale	25
<i>Article 4</i> (art. 35 et 40 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire) : Prévenir le prosélytisme en faveur de mouvements violents ou terroristes	26
<i>Après l'article 4</i>	29
<i>Article 5</i> (art. L. 244-2 du code de la sécurité intérieure) : Permettre l'accès aux données de connexion des téléphones portables illégalement détenus par les personnes incarcérées	32
<i>Après l'article 5</i>	36
<i>Article 6</i> : Rapport sur la modification de la composition du conseil national du renseignement	36
<i>Article 7</i> : Gager la recevabilité financière de la proposition	37

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	39
CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	39
TABLEAU COMPARATIF	41

MESDAMES, MESSIEURS,

La commission des Lois est saisie, pour la cinquième fois depuis le début de la législature, d'un texte relatif au renforcement des moyens de lutte contre le terrorisme radical.

Si les attentats de janvier 2015 ont ébranlé notre pays, on a peu insisté, en revanche, sur le fait que deux de leurs auteurs (Chérif Kouachi et Amedy Coulibaly) avaient déjà été emprisonnés. Il ne s'agit pas de cas isolés : Mohamed Merah, auteur des attentats de Toulouse, ou Mehdi Nemmouche, auteur de la tuerie du musée juif de Bruxelles, avaient également été incarcérés pour des délits de droit commun avant de se radicaliser en prison.

Plus personne ne conteste que le phénomène de radicalisation tend à s'accroître en milieu carcéral. Le ministère de la justice fait valoir que seulement 16 % des personnes incarcérées pour des actes liés au radicalisme islamique avaient déjà été incarcérées auparavant ; ce chiffre, déjà significatif, ne prend en compte qu'une partie du phénomène.

Les téléphones portables clandestins contribuent à cette radicalisation. La circulation croissante de ces appareils en détention, et l'accès Internet que ceux-ci permettent, multiplient les sources avec lesquelles les détenus sont en contact. Au cours de son second séjour en prison, Mehdi Nemmouche a fait l'objet de trois signalements pour des appels à la prière collective et après que des images à caractère djihadiste aient été découvertes sur le téléphone portable trouvé en sa possession ⁽¹⁾.

La surpopulation carcérale, faute d'établissements pénitentiaires en nombre suffisant, et la promiscuité qu'elle induit nourrissent également le radicalisme et favorisent le prosélytisme.

Face à ces menaces, l'administration pénitentiaire et ses personnels paraissent dépourvus.

La présente proposition de loi entend y remédier en garantissant, par des mesures législatives, l'isolement effectif des personnes détenues radicalisées et en renforçant les moyens – aujourd'hui beaucoup trop modestes – des services de renseignement pénitentiaire.

(1) Audition de M. Bruno Clément-Petremann, sous-directeur de l'état-major de sécurité à la direction de l'administration pénitentiaire, par le groupe d'études de l'Assemblée nationale sur les prisons, le 15 juillet 2014.

I. LA PRÉVENTION DE LA RADICALISATION EN PRISON A ÉTÉ L'OBJET DE DÉBATS RÉCENTS AU PARLEMENT

Au 1^{er} janvier 2015, 77 291 personnes étaient placées sous écrou, dont 66 270 détenus. Parmi ces détenus, 25% étaient des prévenus (soit 16 549 personnes).

Selon les informations transmises à votre Rapporteur, on comptait, parmi eux, 314 personnes détenues pour des faits de terrorisme, dont 179 au titre de l'islamisme radical.

En dépit de la surpopulation carcérale et du développement de la radicalisation en prison, **le service public pénitentiaire se doit d'assurer la sécurité, au sein de ses établissements, tant de ses personnels que de l'ensemble des personnes détenues.**

A. LES LOIS RENFORÇANT LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Face à l'évolution toujours plus rapide de la menace terroriste, le Parlement a débattu en 2012, puis en 2014, de deux projets de loi visant à adapter notre législation aux spécificités de cette forme particulièrement dangereuse de criminalité.

La loi du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme ⁽¹⁾ a introduit des dispositions ciblées en matière de contrôle d'identité dans les trains internationaux, d'interceptions de sécurité et d'accès à des traitements automatisés de données.

Plus récemment, la loi du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme ⁽²⁾ a mis en place une interdiction administrative de sortie du territoire et renforcé la répression de l'apologie du terrorisme et de la provocation à de tels actes.

Ce second texte a été l'occasion de débats, à l'Assemblée nationale, sur les moyens juridiques de l'administration pénitentiaire pour lutter contre l'usage des téléphones clandestins en prison. À l'initiative du rapporteur de ce projet Sébastien Pietrasanta et du président Jean-Jacques Urvoas, la commission des Lois avait en effet adopté un amendement permettant à l'administration pénitentiaire de recueillir les données techniques liées aux appels passés par les personnes détenues au moyen de téléphones portables clandestins. L'exposé sommaire soulignait ainsi : *« Les téléphones clandestins sont nombreux dans les établissements pénitentiaires. Ils sont utilisés notamment pour préparer des évasions ou pour diffuser des discours radicaux. Les personnes concernées ayant de plus en plus tendance à ne pas montrer de signe extérieur de l'avancement du*

(1) Loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012.

(2) Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014.

processus de radicalisation, la recherche des contacts qu'ils pourraient entretenir avec des correspondants radicaux serait précieuse. »

Toutefois, en dépit des protestations de l'opposition, ce dispositif novateur a été supprimé en séance, à la demande du Gouvernement.

B. LES COMMISSIONS D'ENQUÊTE SUR LES FILIÈRES DJIHADISTES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET DU SÉNAT

À quelques mois d'intervalle, deux commissions d'enquête parlementaires ont été créées pour mieux comprendre l'accélération des départs de ressortissants français vers la zone syro-irakienne. Les travaux qu'elles ont conduits ⁽¹⁾ ont rappelé la nécessité de prévenir la radicalisation en prison, tout en soulignant la difficulté de la tâche.

La rapporteure de la commission d'enquête sénatoriale l'a ainsi résumé : *« Les problèmes des prisons sont bien connus (...). La nécessité d'une prise en charge particulièrement poussée des condamnés radicalisés fait ressortir avec une acuité toute particulière ce qui manque encore dans nos établissements pénitentiaires pour que la situation soit satisfaisante. Ainsi, tant le renseignement pénitentiaire que la prise en charge personnalisée en vue d'une sortie de la radicalisation y apparaissent encore pour le moins perfectibles. »* ⁽²⁾

C. LA LOI RELATIVE AU RENSEIGNEMENT

La loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement ⁽³⁾ a mis en place un cadre légal complet pour les activités de nos services de renseignement. La question du renforcement des moyens juridiques du renseignement pénitentiaire a, plus particulièrement, fait débat à l'Assemblée nationale.

L'article 12 du projet de loi visait ainsi à doter les services de l'administration pénitentiaire de moyens modernes de recueil des données techniques de connexion et des données relatives à la localisation, dans un souci de sécurité de l'établissement. Il ajoutait deux articles au code de procédure pénale :

– un article 727-2 prévoyant la possibilité de brouiller ou d'interrompre des correspondances émises ou reçues par la voie des communications électroniques ou radioélectriques de manière illégale, et recueillir, au moyen d'un dispositif de proximité (« *IMSI catchers* »), les données techniques de connexion des équipements terminaux ;

(1) *Rapport de la commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe, Sénat, n° 388, avril 2015, et rapport de la commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes, Assemblée nationale, n° 2828, juin 2015.*

(2) *Rapport Sénat n° 388, ibid., p. 11.*

(3) *Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.*

– un article 727-3 permettant à l'administration pénitentiaire d'accéder aux données contenues dans les équipements informatiques utilisés par certaines personnes détenues.

En première lecture, à l'Assemblée nationale, ces dispositions ont toutefois été supprimées en conséquence de l'adoption, à l'article premier, d'un amendement de M. Guillaume Larrivé incluant le ministère de la justice dans le périmètre des ministères dont les services pouvaient être autorisés par décret en Conseil d'État à mettre en œuvre les techniques de renseignement prévues par le projet de loi.

À l'initiative de sa commission des Lois, le Sénat a par la suite remis en cause l'extension du périmètre défini à l'article premier du projet, sans pour autant réintroduire le dispositif initialement prévu à l'article 12 en matière de renseignement pénitentiaire.

La commission mixte paritaire n'est pas revenue sur ces modifications, favorisant un compromis global avec les sénateurs. **Paradoxalement, la loi sur le renseignement est donc allée moins loin, sur ce sujet, que ne l'envisageait le projet de loi. Votre Rapporteur ne peut que le déplorer.**

II. LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI VISE À DOTER L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE DE NOUVEAUX OUTILS FACE À CE PHÉNOMÈNE

A. AMÉLIORER LA SURVEILLANCE DES DÉTENUS

L'article premier de la présente proposition de loi donne un fondement législatif à l'interdiction faite aux personnes détenues de disposer de téléphones portables et, plus généralement, de terminaux (téléphones 3G ou 4G, tablettes, ordinateurs...) permettant un accès non contrôlé à Internet. Il prévient toute tentation de modifier, sans l'accord du législateur, les circulaires et les règlements intérieurs qui excluent encore l'usage des téléphones portables en détention.

Dans un souci de clarification, **l'article 2** précise le régime de protection dont bénéficie la correspondance échangée avec le Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

L'article 3 complète l'article premier, en prévoyant une exclusion expresse de la correspondance électronique pour les personnes détenues. Il revient à interdire, en détention, les SMS, les e-mails, les messageries instantanées ou l'utilisation des réseaux sociaux.

B. RENFORCER LES MOYENS DU RENSEIGNEMENT PÉNITENTIAIRE

L'article 4 de cette proposition permet de retirer leur permis de visite, et d'empêcher l'accès aux parloirs, aux visiteurs ayant des comportements prosélytes encourageant la violence ou le terrorisme.

L'article 5 vise à permettre à l'administration pénitentiaire de disposer d'outils juridiques pour détecter et lutter contre l'usage des téléphones portables clandestins en prison : il crée un dispositif ad hoc permettant à l'administration pénitentiaire de recueillir les « données de connexion » relatives aux appels passés ou reçus par une personne détenue grâce à un téléphone portable clandestin.

L'article 6 ouvre le débat sur l'opportunité de modifier la composition du conseil national du renseignement tandis que **l'article 7** correspond à un gage financier.

DISCUSSION GÉNÉRALE

Au cours de sa réunion du mercredi 30 septembre 2015, la commission des Lois procède à l'examen de la proposition de loi de MM. Philippe Goujon, Éric Ciotti, Guillaume Larrivé et plusieurs de leurs collègues, visant à garantir l'isolement électronique des détenus et à renforcer les moyens du renseignement pénitentiaire (n° 2571) (M. Philippe Goujon, rapporteur).

Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale s'engage.

M. Sébastien Pietrasanta. Cette proposition de loi a pour objet de régler de façon générale et par la loi la question des communications par portable et sur internet des détenus, en invoquant la lutte menée contre le djihadisme en prison. Elle s'inscrit dans un contexte très particulier, puisqu'elle a été déposée en février 2015, quelques mois après la loi sur le terrorisme du 13 novembre 2014, et quelques jours après les attentats de janvier 2015. Inspirée par l'émotion, examinée sept mois après son dépôt, elle est devenue inopérante depuis l'adoption, il y a deux mois, de la solide loi sur le renseignement de juillet 2015, qui a réglé un grand nombre de problèmes sur lesquels votre groupe est d'ailleurs divisé.

Cherchant à occuper le terrain de la lutte contre le terrorisme, vous multipliez les propositions de loi, vous livrant, jour après jour, à un concours Lépine des propositions les plus démagogiques sur un sujet qui devrait tous nous rassembler. Aujourd'hui, vous nous proposez de réinventer l'existant en interdisant par la loi les téléphones portables dans l'enceinte des établissements pénitentiaires, alors même que le décret n° 2013-368 du 30 avril 2013, cité dans tous les règlements intérieurs et assorti de sanctions allant de la confiscation à une peine de « mitard », interdit aux détenus de posséder un portable.

Vous considérez que la question relève du législateur, nous non : la Constitution prévoit en effet que tout ce qui ne relève pas du législatif est du domaine du réglementaire. Au demeurant, l'interdiction est déjà effective et bien réelle, puisque, en 2014, 27 524 téléphones portables ont été saisis par l'administration pénitentiaire, et 23 495 l'ont été en 2013.

Sur ce sujet, évitons les caricatures. Les contrôleurs généraux des lieux de privation de liberté, Jean-Marie Delarue puis Adeline Hazan, ont une vision pondérée des choses. En tout état de cause, il nous semble essentiel de ne pas limiter, comme vous essayez de le faire, les prérogatives du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Pour ce qui est des permis de visite, un pouvoir d'appréciation est déjà conféré aux directeurs de prison afin d'assurer la sécurité et le bon ordre de leurs établissements. Dès lors, pourquoi créer une catégorie à part, qui n'apporterait

aucun bénéfice juridique mais fragiliserait, au contraire, la décision du directeur, car les avocats introduiraient des recours plus facilement ? Le renseignement pénitentiaire est ici abordé sous l'unique angle de l'*IMSI catcher*, ce qui n'est d'ailleurs pas très cohérent puisque vous souhaitez collecter du renseignement en prison en mettant les portables sur écoute, tout en affirmant vouloir éradiquer la présence de ces appareils en détention.

Sur le fond, je ne peux qu'être d'accord avec l'utilisation de l'*IMSI catcher* au sein des prisons. Vous reprenez d'ailleurs quasiment l'amendement que j'avais déposé avec Jean-Jacques Urvoas et fait adopter dans le cadre de l'examen de la loi sur le terrorisme de novembre 2014. Depuis, la loi sur le renseignement a amplement évoqué le sujet et tranché. Vous avez raison de souligner l'importance du rôle du renseignement pénitentiaire, dont le Gouvernement a d'ailleurs annoncé la montée en puissance avec la création de 111 équivalents temps plein (ETP). Nous aurons à très court terme une restructuration importante du bureau du renseignement pénitentiaire, ce qui est sans doute prioritaire avant l'utilisation de telle ou telle technique. Oui, le renseignement pénitentiaire doit être renforcé, comme j'ai eu l'occasion de le dire dans le cadre de l'examen de la loi sur le renseignement, mais de ce point de vue, l'article 6 que vous proposez manque sa cible. Le Conseil national du renseignement n'a rien à voir avec la communauté du renseignement. Aux termes de l'article R. 1122-7 du code de la défense, tous les ministres dont la présence est requise par l'ordre du jour, y compris le garde des Sceaux, peuvent y siéger aux côtés des services spécialisés. Il faudrait donc plutôt élargir le second cercle de la communauté du renseignement en y admettant le renseignement pénitentiaire, qui y aurait toute sa place.

In fine, vous nous proposez une loi censée régler d'un trait de plume un problème d'actualité sensible et complexe. Vous en appelez à la fermeté de principe, tout comme nous. Le problème est que votre proposition ne tient compte ni du droit existant ni des règlements pénitentiaires, et affirme l'existence de besoins juridiques que les acteurs de terrain ne constatent pas au quotidien.

M. Guy Geoffroy. Si je rejoins la recommandation de notre collègue Pietrasanta de se garder de toute caricature, je crains fort que son propos ne soit un peu réducteur quant à l'ambition de cette proposition de loi, que le groupe Les Républicains soutient totalement. Vous parlez d'un texte d'émotion tout en précisant qu'il est examiné par notre assemblée plusieurs mois après l'expression de cette émotion, ce qui me paraît un peu contradictoire. En réalité, sans oublier ce qui s'est passé en début d'année 2015, nous disposons désormais du recul nécessaire pour nous pencher sur ce sujet.

Nous avons un fort désaccord sur l'appréciation de la portée – législative ou non – des mesures qu'il convient de prendre en la matière. Ce désaccord se reflète dans les propos des contrôleurs généraux des lieux de privation de liberté – le précédent et l'actuelle – qui, contrairement à ce que nous venons d'entendre, n'ont pas sur le sujet une position pondérée, mais bien tranchée. Ainsi, juste avant de quitter ses fonctions, Jean-Marie Delarue a dit ici même qu'il était totalement

favorable à ce que le téléphone portable soit désormais autorisé dans les établissements pénitentiaires. Curieusement, il a argué du fait que, la justice n'étant pas en capacité de mettre en œuvre une véritable interdiction, mieux valait ne pas interdire – ce que nous avons également entendu tout à l'heure s'agissant des occupations illicites par les gens du voyage. Or la question de la capacité à communiquer, surtout s'agissant d'une personne privée de liberté, me semble relever non pas du domaine réglementaire, selon l'interprétation « en creux » que vous faites de la Constitution, mais bien du domaine législatif, en raison de la nature même du sujet.

Ne pas adopter notre proposition reviendrait à adresser à la population le message que, dans la période très difficile que nous traversons, la majorité et le Gouvernement n'estiment pas nécessaire de faire dire par la loi qu'il est interdit aux détenus de posséder – ou de se faire remettre de manière irrégulière – un téléphone portable. Libre à vous de penser cela, mais il vous revient d'en prendre toute la responsabilité !

Sur le plan du droit constitutionnel, j'affirme que cette proposition de loi est particulièrement fondée, car l'argument selon lequel elle relèverait du domaine réglementaire est trop fragile – il serait d'ailleurs intéressant de connaître l'avis du Conseil constitutionnel sur ce point.

M. Dominique Raimbourg. Le message adressé à la population n'est pas celui que vous dites, monsieur Geoffroy. En réalité, il rappelle qu'il existe deux façons d'aborder les problèmes : la nôtre, réaliste, qui consiste à apporter une réponse à une certaine situation sans recourir pour cela à la loi, et la vôtre, purement incantatoire, car voter un texte de loi en la matière ne changera strictement rien à la situation.

J'ajoute qu'il ne faut pas diaboliser les objets et que, dans certains cas, l'interdiction du téléphone portable atteint les sommets du ridicule. Lorsque les détenus bénéficiant d'un régime de semi-liberté reviennent en prison le soir, ils doivent remettre au greffe, en vertu d'un règlement s'appliquant quel que soit le lieu de détention, le téléphone qu'ils ont utilisé toute la journée et qui se trouve encore dans leur poche. Chacun conviendra du caractère ubuesque d'une telle situation.

Plutôt que d'essayer de faire semblant de régler les problèmes, posons-les de façon claire. Disons que, dans certains endroits et dans certains cas, il est absolument impossible qu'il y ait un téléphone portable, et qu'il peut y en avoir ailleurs, et laissons à l'administration pénitentiaire le soin de régler ces questions au cas par cas, établissement par établissement, en traitant les prévenus différemment des condamnés, en traitant ceux dont on soupçonne qu'ils pourraient s'en servir pour se radicaliser différemment de ceux qui téléphoneraient simplement chez eux, à leur famille, ou qui attendent, dans les centres de semi-liberté, une réponse à la suite d'un entretien d'embauche auxquels ils se sont rendus dans la journée. Tenons-nous en à cette démarche rationnelle,

n'obscurissons pas les choses et gardons-nous d'une approche purement incantatoire.

M. Éric Ciotti. Je veux souligner la pertinence de la proposition de loi déposée par notre collègue Philippe Goujon. Les chiffres ont été rappelés tout à l'heure : 27 524 téléphones portables ou accessoires principaux de téléphonie ont été saisis en 2014 dans les établissements pénitentiaires français. Ce chiffre a été cité par la directrice de l'administration pénitentiaire, Mme Isabelle Gorce, devant la commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes, que je présidais et dont Patrick Mennucci était le rapporteur. En lui-même, ce chiffre est déjà effarant. Il l'est encore plus quand on sait qu'il traduit un triplement, depuis 2010, du volume saisi. Ainsi peut-on aujourd'hui parler d'une quasi-liberté d'accès à la téléphonie mobile, avec toutes les conséquences que cela peut avoir en termes de sécurité. On le sait, des filières de délinquance, des réseaux terroristes sont aujourd'hui organisés depuis la prison. Des enquêtes sont en cours, sur le soupçon que certains attentats ont pu être organisés depuis la prison. C'est tout à fait insupportable et intolérable, c'est aussi irrationnel. Mettons un terme à cela, avec beaucoup plus d'énergie que n'en témoigne le Gouvernement, dont je dénonce l'inaction face à une situation qui ne cesse de se dégrader. Faisons preuve de volonté, élaborons des réponses adaptées.

Ce que propose Philippe Goujon me paraît à tout le moins indispensable pour restaurer l'autorité républicaine dans ces lieux qui devraient en être l'incarnation même.

M. le rapporteur. Guy Geoffroy et Éric Ciotti ont rappelé la nécessité absolue d'affirmer une volonté et de renforcer les dispositions pour lutter contre ce que la directrice des prisons qualifie d'ailleurs de véritable fléau – sans rien faire pour y mettre un terme, hélas ! Je ne crois pas que l'on puisse parler, monsieur Pietrasanta, de proposition de loi d'émotion pour occuper le terrain. Si ma mémoire est bonne, le Gouvernement, que vous soutenez, a présenté deux lois sur le renseignement et quelques autres textes depuis que des attentats ont été perpétrés sur notre territoire.

D'ailleurs, vous arguez de la loi relative au renseignement adoptée en 2015 pour dire que cette proposition de loi n'est pas pertinente, mais c'est exactement l'inverse. Je défendrai un amendement dont l'objet est précisément de réécrire l'article 5 de la proposition de loi. Vous vous souvenez sans doute du débat auquel a donné lieu la proposition de création d'un service de renseignement pénitentiaire au sein de la communauté du renseignement. Cette proposition n'a pas abouti, si bien que les dispositions finalement adoptées sont en retrait par rapport à ce que vous-même préconisiez, c'est-à-dire les *IMSI catchers* en prison. Nous comblons donc cette lacune, et je ne crois pas que le président Urvoas y soit totalement indifférent.

Ensuite, vous dites que le portable est déjà interdit en prison. Oui, il l'est actuellement, mais rien n'empêche un règlement ou une circulaire de revenir sur

cette interdiction, puisque c'est par une simple circulaire ministérielle, susceptible d'être modifiée à tout moment, qu'elle a été édictée. Le texte même de cette circulaire indique que des évolutions peuvent être envisagées, la porte est donc quand même largement ouverte. Quant au règlement, c'est loin d'être une loi. En l'occurrence, c'est le règlement intérieur type des établissements pénitentiaires, et plus précisément son article 27. Demain, un autre règlement, une autre circulaire peuvent donc entraîner un changement, d'autant que la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté a exprimé, dans cette salle même, le souhait d'autoriser les portables en prison, et qu'au début de l'année des fuites dans la presse faisaient état d'un projet de décret gouvernemental envisageant la légalisation des portables dans les centres et quartiers de semi-liberté.

Je dois, à cet égard, répondre à M. Raimbourg, qui parle d'incohérence. Le problème n'est pas d'empêcher ceux qui, en centre de semi-liberté, peuvent utiliser un téléphone portable pendant la journée de le faire le soir, c'est d'éviter que leurs téléphones circulent une fois que ces détenus ont regagné leur cellule. Des milliers de portables, projetés depuis l'extérieur des prisons, arrivent déjà entre les mains des détenus. Si ceux qui bénéficient d'un régime de semi-liberté peuvent regagner leur cellule avec leur téléphone portable, cela ne fera qu'aggraver le problème.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Ne me désintéressant pas du sujet, j'ai étudié très attentivement votre proposition de loi, cher collègue, et j'ai noté que certains de vos amendements avaient pour objet de corriger votre texte lorsque les dispositions de la loi sur le renseignement ou de la loi du mois de novembre 2014 en avaient rendu la rédaction initiale désuète. Ces lois ont bien contribué, effectivement, à solidifier notre système. Un article relatif aux *IMSI catchers* a ainsi été réintroduit dans le cadre de la loi sur le renseignement, que nous avons d'ailleurs votée ensemble. Il n'est donc pas pertinent de renvoyer à l'article L. 244-2 du code de la sécurité intérieure.

Sur le renseignement pénitentiaire, dont vous faites un sujet important, je veux dire, après Sébastien Pietrasanta, que le Gouvernement fait quand même des efforts en termes de personnel. Ce sont maintenant 111 ETP qui vont être recrutés : 44 pour les établissements, 3 pour les centrales et le reste pour les directions interrégionales. C'est un progrès, même s'il est vrai que, de mon point de vue, nous n'avons pas abouti sur la question du renseignement pénitentiaire. Je continue donc à y travailler en regardant comment les autres régimes démocratiques l'organisent, au sein de l'Union européenne et ailleurs. Le Canada, le Royaume-Uni et l'Espagne ont créé, notamment au cours des dernières années, des entités particulières qui relèvent de l'administration pénitentiaire. Dans d'autres États, comme l'Allemagne, le Luxembourg, l'Australie, la Norvège ou la Suisse, cela relève du service de sécurité intérieure, qui commence à regarder ces questions avec beaucoup plus d'attention.

Ma réflexion personnelle sur cette question n'est pas terminée. Faisons du *benchmarking*, cherchons si d'autres pays ont trouvé une solution dont nous

pourrions nous inspirer ou s'il faut continuer à avancer sur des terrains qui n'ont pas été défrichés. En tout état de cause, à ce stade, je ne peux pas voter votre proposition de loi, que je trouve encore largement perfectible – mais peut-être l'améliorerez-vous d'ici à son examen en séance. En tout cas, vous posez, monsieur le rapporteur, des problèmes intéressants, notamment en ce qui concerne le renseignement pénitentiaire.

La Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. 39 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire)

Interdire aux détenus les téléphones portables et les terminaux d'accès non contrôlé à Internet

Le présent article donne un fondement législatif à l'interdiction faite aux personnes détenues de disposer de téléphones portables et, plus généralement, de terminaux (téléphones 3G ou 4G, tablettes, ordinateurs...) permettant un accès non contrôlé à Internet.

I. LE RÉGIME D'ACCÈS AU TÉLÉPHONE REPOSE SUR DES FONDEMENTS JURIDIQUES INSUFFISAMMENT PRÉCIS

Depuis la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009⁽¹⁾, dont l'article 39 a consacré **un droit à la correspondance téléphonique** conformément à l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, toutes les personnes détenues – qu'il s'agisse de prévenus ou de condamnés – peuvent téléphoner à l'extérieur, à leur frais⁽²⁾.

Ce droit est indépendant :

- de l'âge de la personne détenue (mineure ou majeure),
- du type d'établissement pénitentiaire⁽³⁾ dans lequel celle-ci se trouve (maison d'arrêt, centre de détention, maison centrale, centre de semi-liberté...),
- ou du régime de sa détention (détention provisoire, régime ordinaire, isolement...), hors le cas particulier du placement en cellule disciplinaire.

L'accès au téléphone demeure toutefois soumis à **un régime d'autorisation** dont les modalités dépendent à la fois de la situation pénale de la personne détenue et de la qualité de la personne extérieure appelée. Ainsi, les appels téléphoniques passés par les personnes détenues prévenues sont soumis à autorisation du magistrat saisi du dossier de la procédure tandis que ceux des

(1) Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

(2) Le prix des communications est fixé par l'opérateur – la société belge SAGI – selon des tarifs affichés en détention.

(3) Il existe deux grandes catégories d'établissements pénitentiaires : les maisons d'arrêt (MA) et les établissements pour peines. Les MA accueillent les prévenus et les condamnés dont la peine ou le reliquat de peine est inférieur ou égal à un an. Parmi les établissements pour peines, qui accueillent les autres condamnés, on trouve : les maisons centrales (MC), les centres de détention (CD), les centres de semi-liberté (CSL), les centres pour peines aménagées (CPA). Dans un centre pénitentiaire, il existe plusieurs types d'établissements désignés comme quartiers : quartiers MA, CD, MC.

personnes détenues définitivement condamnées sont soumis à autorisation du chef d'établissement. Échappent toutefois à l'autorisation préalable, les appels téléphoniques passés par une personne détenue à son défenseur, au Contrôleur général des lieux de privation de liberté ainsi qu'aux numéros du dispositif de téléphonie sociale ; outre ces exceptions, les personnes détenues condamnées peuvent également téléphoner de droit aux membres de leur famille.

Pour passer leurs appels téléphoniques, les personnes détenues doivent, utiliser des cabines téléphoniques (appelées « points phones ») qui se trouvent au sein de la prison. **Elles ne sont pas autorisées à utiliser un téléphone portable ou un autre mode de communication (téléphoner au moyen d'Internet, par exemple).** Dans les pays voisins aussi, la possession d'un téléphone portable est systématiquement prohibée en détention.

**COMPARAISON DES MODALITÉS D'ACCÈS AU TÉLÉPHONE EN DÉTENTION
DANS PLUSIEURS PAYS EUROPÉENS**

Pays	Usage du téléphone	Modalités d'utilisation	Utilisation d'un téléphone portable	Observations
Allemagne	La réglementation est contenue dans le Code fédéral des prisons et dans les différents codes des Länder		Interdite en détention	
Belgique	Tous les détenus peuvent téléphoner			
Espagne	Tous les détenus peuvent téléphoner sauf s'il existe une interdiction de communiquer du juge		Interdite en détention	Pas de débat à ce jour sur la possibilité d'autorisation d'utilisation de téléphone portable en détention
Italie	Tous les détenus peuvent téléphoner	Utilisation d'un téléphone fixe dans des conditions strictes définies par le règlement : 1 appel hebdomadaire de 10 mn maximum sur un poste fixe, réglé par le détenu. Depuis 2010, il existe une possibilité d'appeler un téléphone portable pour certains détenus.	Interdite en détention	
Pays-Bas	Tous les détenus peuvent téléphoner sauf s'il existe une interdiction de communiquer du juge	Utilisation d'un téléphone fixe pour 10 mn par semaine dans un lieu prévu à cet effet, réglée par le détenu sauf si le directeur en décide autrement	Utilisation Interdite en détention et susceptible d'une punition de 2 semaines	
Portugal	Tous les détenus peuvent téléphoner	Utilisation d'un téléphone fixe dans des conditions strictes définies par le règlement : 2 appels hebdomadaires de 10 minutes maximum, réglés par le détenu	L'établissement de toute communication avec l'extérieur (autre que le courrier ou le téléphone fixe) est une faute disciplinaire grave : réprimande écrite, privation d'usage et de possession de biens personnels, interdiction d'utilisation de rémunérations du travail, confinement, restriction du temps journalier en plein air, mise en cellule disciplinaire...	
Royaume-Uni	Tous les détenus peuvent téléphoner	Utilisation d'un téléphone fixe dans des conditions strictes définies par le règlement	Utilisation Interdite en détention et susceptible d'une punition de 2 ans d'emprisonnement et ou d'une amende	
Roumanie	Tous les détenus peuvent téléphoner	Utilisation d'un téléphone fixe dans des conditions strictes définies par le règlement	Utilisation Interdite en détention et susceptible d'une sanction pénale	Installation de dispositifs de brouillage qui devaient être mis en service début 2015 (depuis 2010, environ 10 000 téléphones portables sont découverts dans les prisons roumaines).

Source : Étude d'impact du projet de loi relative au renseignement (Assemblée nationale, XIV^{ème} législature, n° 2669).

En France, cette interdiction ne relève aujourd'hui pas de la loi mais elle est prévue par les circulaires ministérielles et les règlements intérieurs des établissements pénitentiaires ⁽¹⁾. **L'interdiction des téléphones portables en prison repose donc exclusivement sur des actes réglementaires. Elle peut, à tout moment, être remise en cause sans intervention du législateur** ; la plus récente circulaire en date du 9 juin 2011 ⁽²⁾ précise à cet égard que : « *l'utilisation de dispositifs techniques de téléphonie filaire fixe installés dans les établissements pénitentiaires est actuellement privilégiée, sans pour autant exclure, à terme, le recours éventuel à d'autres dispositifs de téléphonie.* »

Le fait de détenir et de communiquer avec un téléphone portable ou un terminal de connexion à Internet est, en l'état des textes, constitutif pour les personnes détenues d'**une faute disciplinaire** du deuxième degré, susceptible de sanction, au sens des 9° et 10° de l'article R. 57-7-2 du code de procédure pénale : « *Constitue une faute (...) le fait, pour une personne détenue : (...) 9° D'enfreindre ou de tenter d'enfreindre les dispositions législatives ou réglementaires, le règlement intérieur de l'établissement ou toute autre instruction de service applicables en matière d'entrée, de circulation ou de sortie de sommes d'argent, correspondance, objets ou substance quelconque. 10° De détenir des objets ou substances interdits (...)* ».

Ces faits peuvent également donner lieu à des poursuites pénales, y compris à l'encontre des proches. L'acte de communiquer avec une personne détenue via un téléphone portable, ou de le lui remettre, constitue en effet une infraction pénale, passible d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende, conformément à l'article 434-35 du code pénal qui réprime la fourniture d'argent, correspondances, objets ou substances quelconques interdits par les règlements intérieurs des établissements. Pour les personnes détenues, il n'existe pas d'infraction spécifique réprimant l'usage ou la détention de téléphones portables. Pour ces faits, ils ne peuvent donc être poursuivis que pour recel d'objet provenant d'un délit ⁽³⁾, ou alors en tant que complices, s'il est prouvé qu'ils ont donné des instructions pour faire entrer illégalement le portable dans leur lieu de détention ⁽⁴⁾.

II. L'UTILISATION DES TÉLÉPHONES PORTABLES EN PRISON S'EST DÉVELOPPÉE AU POINT DE MENACER LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

Les saisies de téléphones portables en détention se sont multipliées au cours des dernières années, révélant un phénomène en forte expansion.

(1) L'article 27 du règlement intérieur type des établissements pénitentiaires, tel qu'annexé à l'article R. 57-6-18 du code de procédure pénale, prévoit ainsi : « Les communications téléphoniques sont réalisées au moyen des différents postes téléphoniques mis à disposition par l'établissement. L'utilisation ou la détention de téléphones portables ou de tout autre appareil communiquant est interdite. »

(2) Circulaire n° JUSK1140028C du 9 juin 2011 relative à la correspondance téléphonique et à la correspondance écrite des personnes détenues.

(3) Chambre criminelle de la Cour de cassation, 24 octobre 2007, n° 07-81583.

(4) Cour d'appel de Grenoble, 13 février 2002, n° 01-00543.

L'administration pénitentiaire chiffrait ainsi à 27 524 les téléphones portables ou accessoires saisis par ses agents en 2014 (pour 77 291 personnes placées sous écrou), contre 10 990 en 2010. Comme l'a reconnu sa directrice, Mme Isabelle Gorce ⁽¹⁾, l'introduction de ces téléphones portables en prison – notamment par projection au-dessus de l'enceinte ou lors des parloirs – constitue « **un véritable fléau** », **contre lequel il est difficile de lutter**.

L'utilisation non contrôlée de téléphones portables par les personnes détenues comporte des risques graves pour la sécurité des personnes et le bon ordre au sein de l'établissement. L'usage d'un téléphone portable peut en effet faciliter une évasion ou permettre à un détenu de diriger, depuis l'établissement, tous les trafics ; il peut favoriser le harcèlement des victimes ou de leurs familles. Le prosélytisme terroriste en prison, dont plusieurs cas sont attestés, a pu être facilité par un accès sans contrôle à Internet.

Sans nier ces risques, les deux derniers Contrôleurs généraux des lieux de privation de liberté – M. Jean-Marie Delarue, puis, depuis le 9 juillet 2014, Mme Adeline Hazan – ont soutenu que la possession d'un téléphone portable pourrait constituer un facteur d'apaisement de la détention et favoriser le maintien de relations familiales propices à la réinsertion en fin de peine. Dans un avis du 10 janvier 2011, le Contrôleur avait ainsi préconisé « *une réflexion sur les conditions dans lesquelles ces appareils pourraient être utilisés, dès lors que les mesures de sécurité et de contrôle légitimes pourraient trouver à s'appliquer* ». Il s'était également prononcé pour l'accès des personnes détenues à une messagerie électronique, dans un avis du 20 juin 2011.

Afin que la Représentation nationale puisse trancher définitivement ce débat, la présente proposition de loi pose le principe de l'interdiction en détention des téléphones portables et des terminaux de connexion à Internet. **L'article premier** complète ainsi l'article 39 de la loi pénitentiaire précitée, sans remettre en cause le droit à la correspondance téléphonique qu'il énonce mais en posant une limite à l'exercice de ce droit.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL6 de M. Sergio Coronado.

M. Sergio Coronado. Je défendrai en même temps les six amendements de suppression que j'ai déposés sur la quasi-totalité des articles.

Avant cela, je voudrais rassurer notre collègue Guy Geoffroy s'agissant de la proposition de la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté de légaliser les téléphones en prison : si la parole d'une autorité administrative indépendante avait une portée législative, cela se saurait !

(1) Audition de Mme Isabelle Gorce, le 9 février 2015, par la commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes.

Je m'étonne des propositions du groupe Les Républicains. Ayant participé aux débats sur ces sujets, j'ai l'impression que la droite sénatoriale, tant sur la question du renseignement pénitentiaire que sur celle du statut très particulier des étrangers proposé à l'initiative du président Urvoas, ne partage pas vos positions. J'ai même l'impression qu'elle a contribué à ce compromis qui semble être, pour vous, un motif d'insatisfaction et qui a effectivement permis, selon moi, que les dispositions finalement adoptées ne soient pas trop attentatoires aux libertés.

Pour en venir au texte proprement dit, les articles 1^{er}, 2 et 3 prévoient que les détenus ne sont pas autorisés à disposer d'un téléphone portable ni d'un accès à internet, mais c'est déjà le cas. Votre proposition ne répond donc pas à la nécessité de déterminer, par des enquêtes, comment des téléphones se retrouvent aujourd'hui au sein des établissements pénitentiaires.

Vous abordez également, par le biais de l'article 4, le permis de visite familiale, qui serait refusé ou retiré en cas de prosélytisme avéré ou d'actions tendant à favoriser la violence ou le terrorisme. Je crois savoir qu'il est déjà possible de retirer ce permis en cas de trouble à l'ordre. Est-il nécessaire d'étendre cette possibilité de retrait ? En fait, le caractère un peu général des dispositions en vigueur permet à l'administration pénitentiaire d'agir comme elle le juge nécessaire.

Quant à la question du renseignement pénitentiaire, qui nous renvoie à de précédents débats, notamment à un amendement de mon collègue Christophe Cavard, je crois qu'un compromis a été trouvé, construit patiemment, avec beaucoup d'intelligence, notamment par le président de la commission des lois du Sénat Philippe Bas. Je vous invite donc à vous incliner devant le travail fait par Les Républicains au sein de la commission des lois du Sénat. C'est un bon compromis qui a été trouvé, même si le président Urvoas continue de réfléchir à cette question.

J'ai donc proposé six amendements de suppression. J'estime que les articles de la proposition de loi sont redondants et ne répondent pas aux enjeux.

M. le rapporteur. M. Coronado se fait rarement le porte-parole de la droite sénatoriale ; il se montre là assez audacieux !

Je rappelle tout d'abord la nécessité d'un fondement législatif pour interdire les téléphones portables et, plus généralement, les terminaux. Il s'agit d'ailleurs plus d'interdire les terminaux ou le recours aux SMS que de simples appels téléphoniques, même si 20 % d'entre eux sont considérés par l'administration pénitentiaire comme malveillants – il y a tout de même 80 % d'appels familiaux.

Vous nous reprochez de faire l'amalgame entre le téléphone portable et la radicalisation, mais le juge Trévidic a cité des exemples très caractéristiques devant la commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes. Ainsi, ce détenu, incarcéré pour un crime terroriste, dans la cellule

duquel trois téléphones portables ont été successivement retrouvés en l'espace d'un mois. Ou cet autre détenu qui avait, grâce à son téléphone portable, organisé un projet d'attentat devant se dérouler pendant le championnat d'Europe de football.

En France, l'interdiction du téléphone portable en prison repose non pas sur la loi, mais sur des textes de nature réglementaire. Cela nous paraît insuffisant, et c'est d'ailleurs un choix qui, à notre avis, engage la sécurité des établissements et de leur personnel.

La Contrôleure générale des privations de liberté ne voit en aucun cas ses prérogatives réduites. Simplement, nous tenons compte d'une modification apportée par la loi de 2014 à la loi pénitentiaire, en vertu de laquelle « la possibilité de contrôler les communications téléphoniques, les correspondances et tout autre moyen de communication ne s'applique pas aux échanges entre le Contrôleur général des lieux de privation de liberté et les personnes détenues ». Il nous paraît utile d'apporter une restriction en ne visant que les communications téléphoniques et les correspondances. Il s'agit de clarifier le champ de la protection.

Les correspondances électroniques doivent être aussi interdites aux personnes détenues, car lorsque les détenus utilisent des téléphones portables, c'est moins pour avoir des conversations téléphoniques que pour échanger des SMS.

Enfin, l'article 4, que vous voulez également supprimer, a pour objet d'offrir un nouveau moyen de prévenir les phénomènes de radicalisation : la possibilité de refuser un permis de visite en cas de prosélytisme du visiteur. Nous ne faisons là que reprendre un amendement de nos collègues Marie-Françoise Bechtel, Cécile Untermaier et Dominique Raimbourg, que l'Assemblée nationale avait d'ailleurs adopté en première lecture, avec l'avis favorable de notre commission et du Gouvernement. Cet amendement visait à accroître la marge d'action des autorités pénitentiaires dans les cas où la personne détenue a été approchée en détention et mise en condition par plusieurs visiteurs qui ont contribué largement à sa radicalisation. C'était le cas dans l'affaire Nemmouche, et je n'appelle pas cela un amendement d'émotion ni un amendement pour occuper le terrain.

*Contre l'avis du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement CL6 de M. Sergio Coronado.*

*En conséquence, l'article 1^{er} est **supprimé** et l'amendement CL10 du Rapporteur **tombe**.*

Article 2

(art. 4 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire)

Clarifier les compétences du contrôleur général des lieux de privation de liberté

Cet article tire les conséquences de l'interdiction, posée aux articles premier et 3, pour les personnes détenues de détenir et d'utiliser des téléphones portables et des terminaux de connexion à Internet. Il précise à cette fin le régime de protection dont bénéficie la correspondance échangée avec le Contrôleur général des lieux privatifs de liberté (CGLPL).

Institué par la loi du 30 octobre 2007⁽¹⁾, le CGLPL est une autorité administrative indépendante nommée pour six ans non renouvelables par le Président de la République après avis de la commission compétente de chaque assemblée. Le CGLPL est **chargé de s'assurer que les droits fondamentaux des personnes privées de liberté sont respectés**. Il peut visiter, à tout moment, sur l'ensemble du territoire français, tout lieu où des personnes sont privées de liberté par décision d'une autorité publique, ainsi que tout établissement de santé habilité à recevoir des patients hospitalisés sans leur consentement. La loi du 26 mai 2014⁽²⁾ a récemment étendu la mission de l'institution au contrôle de l'exécution matérielle des procédures d'éloignement de personnes étrangères jusqu'à leur remise aux autorités de l'État de destination.

Le CGLPL peut être saisi par toute personne physique (la personne privée de liberté elle-même, son avocat, un témoin...) et par toute association ou personne morale ayant pour objet le respect des droits fondamentaux. Les correspondances échangées avec le CGLPL par les personnes détenues jouissent, en vertu de l'article 4 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, du même régime de protection dont bénéficient les autres autorités administratives et judiciaires françaises et internationales. **Ces correspondances « ne peuvent être ni contrôlées ni retenues » par l'administration pénitentiaire**. Hors ces cas particuliers de correspondants protégés, les lettres des personnes détenues, tant expédiées que reçues, sont systématiquement ouvertes, et peuvent être lues, par les services du vaguemestre de l'établissement. Le contrôle de l'administration pénitentiaire tel que prévu par l'article 40 de la loi pénitentiaire permet en effet la retenue de toute correspondance qui paraîtrait compromettre gravement la réinsertion des personnes détenues ou le maintien du bon ordre ou de la sécurité.

L'article 10 de la loi du 26 mai 2014 a dernièrement modifié sur deux points l'article 4 de la loi pénitentiaire, dans le but de renforcer le respect du secret des correspondances entre le CGLPL et les personnes détenues :

– d'une part, il a été expressément indiqué que la violation du secret des correspondances entre le CGLPL et les personnes détenues était passible des

(1) Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

(2) Loi n° 2014-528 du 26 mai 2014 modifiant la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

peines prévues à l'article 432-9 du code pénal pour le délit de violation du secret des correspondances par une personne dépositaire de l'autorité publique ;

– d'autre part, l'interdiction de contrôler les correspondances a été étendue aux « *communications téléphoniques* » et à « *tout autre moyen de communication* », afin d'exclure du contrôle et de l'enregistrement les communications téléphoniques échangées – en pratique, celles passées depuis les points phones – entre les personnes détenues et le CGLPL.

L'alinéa unique du présent article revient sur cette seconde modification et clarifie le champ de la protection en supprimant la mention « *tout autre moyen de communication* », qui pouvait créer un doute sur la licéité en prison de la détention et de l'usage de téléphones portables ou de l'utilisation d'une messagerie électronique.

*

* *

Contre l'avis du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL5 de M. Sergio Coronado.

En conséquence, l'article 2 est supprimé.

Article 3

(art. 40 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire)

Limiter la correspondance écrite des détenus à la seule voie postale

Le présent article complète l'article premier, en prévoyant une exclusion expresse de la correspondance électronique pour les personnes détenues.

L'article 40 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 ⁽¹⁾ pose, pour les personnes détenues, le principe de liberté de correspondance. Cela implique que tous les détenus – que ceux-ci soient mineurs ou majeurs, prévenus ou condamnés – peuvent écrire et recevoir des lettres de « *toute personne de leur choix* », y compris d'une autre personne détenue ; conformément à l'article R. 57-8-16 du code de procédure pénale, aucune limitation n'est applicable quant à la longueur ou à la fréquence de ces correspondances. L'affranchissement des lettres expédiées demeure à la charge des personnes détenues.

L'administration pénitentiaire retient une définition étroite de la correspondance écrite, qui exclut les échanges par voie électronique (SMS, e-mails, messagerie instantanée, réseaux sociaux...). Dans le silence de la loi, la circulaire ministérielle ⁽²⁾ applicable précise ainsi que la correspondance écrite des personnes détenues s'entend du « *fait pour celles-ci d'expédier vers l'extérieur et*

(1) Loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

(2) Circulaire n° JUSK1140028C du 9 juin 2011 relative à la correspondance téléphonique et à la correspondance écrite des personnes détenues.

de recevoir de l'extérieur par la voie postale tout écrit, (...) image, dessin ou photographie (...) supportés sur du papier ».

Afin de **ne pas faire obstacle au contrôle mis en œuvre par l'administration pénitentiaire**, cette correspondance doit, en outre, « être écrite en clair et ne comporter aucun signe ou caractère conventionnel compréhensible des seuls correspondants » conformément à l'article R. 57-8-18 du code de procédure pénale. Cette règle s'applique également aux images, dessins ou photographies joints aux courriers.

Aucune privation de correspondance ne peut être prononcée par le directeur de la prison, même en cas de placement à l'isolement, en cellule disciplinaire ou en cas d'hospitalisation. S'agissant des personnes prévenues, les articles 145-4 et R. 57-8-16 du code de procédure pénale prévoient que **le juge en charge de la procédure puisse toutefois s'opposer, par une décision motivée, à ce qu'ils correspondent** par écrit avec une ou plusieurs personnes particulières, y compris les membres de la famille.

L'alinéa unique de cet article complète l'article 40 de la loi pénitentiaire afin de préciser la notion de correspondance écrite, en légalisant la définition étroite retenue par la circulaire précitée. Par coordination avec l'interdiction des terminaux autonomes de connexion, posée à l'article premier, il prévoit expressément que l'accès libre à Internet n'est pas autorisé aux détenus ; ce faisant, il ménage la possibilité d'un accès contrôlé par l'administration pénitentiaire afin notamment de permettre à certaines personnes détenues de poursuivre des études ou de préparer leur réinsertion professionnelle ⁽¹⁾.

*

* *

Contre l'avis du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL4 de M. Sergio Coronado.

*En conséquence, l'article 3 est **supprimé** et l'amendement CL15 du Rapporteur **tombe**.*

Article 4

(art. 35 et 40 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire)

Prévenir le prosélytisme en faveur de mouvements violents ou terroristes

Le présent article renforce les sanctions applicables aux personnes détenues, dans le cas particulier des comportements prosélytes encourageant la violence ou le terrorisme extérieurs à l'établissement.

(1) L'article D. 449-1 du code de procédure pénale ouvre ainsi aux détenus la faculté d'« acquérir par l'intermédiaire de l'administration et selon les modalités qu'elle détermine des équipements informatiques ».

I. UN DROIT DE VISITE INSUFFISAMMENT ENCADRÉ

Toute personne détenue peut recevoir des visites au parloir de la prison. Le visiteur doit cependant obtenir, au préalable, un permis de visite, qui peut être refusé. Les règles varient selon que la personne détenue est prévenue ou définitivement condamnée mais également selon que le visiteur est ou non un membre de la famille, à laquelle le droit de visite est plus facilement accordé.

L'autorité compétente (chef d'établissement, autorité judiciaire ou, dans certains cas, préfet) peut toujours refuser d'accorder un permis de visite aux personnes souhaitant visiter un détenu.

Lorsqu'une personne est en détention provisoire, le juge d'instruction peut, en application de l'article 145-4 du code de procédure pénale, lui imposer une interdiction de communiquer pendant une période de dix jours, renouvelable une fois. Cette interdiction entraîne, entre autres, l'impossibilité de recevoir des visites pendant cette durée, y compris des membres de la famille. À l'expiration d'un délai d'un mois à compter du début de la détention provisoire, le juge d'instruction ne peut refuser de délivrer un permis de visite aux membres de la famille qu'à condition de motiver sa décision par les « *nécessités de l'instruction* ». Les motifs permettant au juge de refuser la délivrance d'un permis de visite ne sont, en revanche, pas définis s'agissant des personnes extérieures à la famille ; le magistrat conserve alors un large pouvoir d'appréciation pour refuser la demande de permis.

S'agissant des personnes condamnées, l'article 35 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009⁽¹⁾ dispose que le chef d'établissement ne peut refuser d'accorder un permis de visite à un membre de la famille que par une décision motivée, et seulement pour des motifs « *liés au maintien du bon ordre et de la sécurité ou à la prévention des infractions* ». La circulaire du 20 février 2012⁽²⁾ donne, à cet égard, l'exemple d'un visiteur ayant eu un « *comportement inadapté* » ou ayant déjà tenté d' « *introduire irrégulièrement certains objets dans l'établissement* ». S'agissant des personnes extérieures à la famille, le chef d'établissement peut également refuser d'accorder le permis, le suspendre ou le retirer « *s'il apparaît que les visites font obstacle à la réinsertion du condamné* », sous réserve de motiver sa décision ; doivent alors être pris en compte, selon la même circulaire, la nature des relations entre le visiteur et la personne détenue, les effets des visites sur celle-ci, la situation professionnelle du visiteur, son comportement lors des visites...

(1) Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

(2) Circulaire n° JUSK1140029C n° 179 du 20 février 2012 relative au maintien des liens extérieurs des personnes détenues par les visites et l'envoi ou la réception d'objets.

II. L'IMPORTATION EN PRISON DES COMPORTEMENTS PROSÉLYTES DOIT ÊTRE MIEUX COMBATTUE

Le présent article propose deux nouveaux moyens de prévenir les phénomènes de « *radicalisation* » des personnes détenues, tels que les qualifient les travaux du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Il reprend un amendement de nos collègues Marie-Françoise Bechtel, Cécile Untermaier et Dominique Raimbourg au projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme ⁽¹⁾, que l'Assemblée nationale avait adopté en première lecture, il y a un an, avec les avis favorables de la commission des Lois et du Gouvernement.

Ce dispositif vise à accroître la marge d'action des autorités pénitentiaires dans les cas où, comme il est avéré dans « l'affaire Mehdi Nemmouche », la personne détenue est approchée puis mise en condition par un ou plusieurs visiteurs qui contribuent largement à sa radicalisation.

Les alinéas 2 et 3 (1°) introduisent à l'article 35 de la loi pénitentiaire un nouveau cas de refus de permis de visite, concernant les visites à des détenus définitivement condamnés de personnes extérieures à la famille : le chef d'établissement (ou le préfet) pourrait désormais refuser d'accorder le permis ou le retirer (mais pas le suspendre) « *en cas de prosélytisme avéré [du visiteur] en faveur de mouvements ou d'actions tendant à favoriser la violence ou le terrorisme* », sous réserve de motiver sa décision.

Par ailleurs, en complément de l'article 3 précédemment commenté, **l'alinéa 4 (2°) du présent article explicite l'un des cas dans lesquels la correspondance écrite des détenus, contrôlée par l'administration pénitentiaire, peut être retenue.** Il est ainsi proposé de préciser, à l'article 40 de la loi pénitentiaire, la notion de « *maintien du bon ordre et [de] la sécurité* », dont la mise en cause peut justifier la retenue de la correspondance, afin d'inclure expressément le prosélytisme avéré en faveur de mouvements ou d'actions tendant à favoriser la violence ou le terrorisme.

*

* *

Contre l'avis du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL3 de M. Sergio Coronado.

*En conséquence, l'article 4 est **supprimé** et l'amendement CL11 du Rapporteur **tombe**.*

(1) Amendement n° 138 (2^{ème} rect.), première séance du jeudi 18 septembre 2014.

Après l'article 4

La Commission est saisie de l'amendement CL8 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit de donner un cadre législatif au dispositif de regroupement des personnes détenues, radicalisées ou perméables au prosélytisme, qui est expérimenté à Fresnes. Ce regroupement a été mis en place au mois d'octobre 2014, de façon empirique, par la direction de l'établissement, puis, au mois de janvier dernier, le Premier ministre a annoncé sa réplique dans quatre autres établissements. J'y suis sensible mais les modalités et les critères de ce regroupement sont tout à fait flous, et aucune procédure ne permet à un détenu de contester son placement dans l'un des quartiers en question. Le critère retenu à Fresnes est celui de la mise en cause ou de la condamnation pour des faits en lien avec une entreprise terroriste. Cela ne prend pas en compte, par exemple, les cas de personnes détenues pour d'autres motifs qui se radicaliseraient ensuite en détention.

Par ailleurs, les détenus regroupés ne sont nullement soumis à un isolement strict : s'ils n'ont pas accès à la promenade, ils n'en partagent pas moins leur cellule et peuvent participer à des activités socioculturelles ou sportives avec des personnes en situation de détention normale. Nous ne voulons pas les empêcher de se promener à l'intérieur de la prison ni de mener des activités socioculturelles et sportives, mais nous souhaitons qu'ils le fassent de manière isolée.

Ce que nous proposons, c'est de créer un cadre légal adapté, proche de celui du placement en isolement et assorti des mêmes garanties procédurales.

M. Sébastien Pietrasanta. La question de la création des quartiers dédiés est importante mais je ne pense pas qu'il faille forcément légiférer à ce stade. Le rôle du règlement, l'autonomie et l'initiative des chefs d'établissement, c'est important.

L'expérience de Fresnes a été utile. Elle a effectivement été engagée de façon empirique, mais des conclusions ont été tirées pour faire évoluer le dispositif en vue de la mise en place des autres quartiers dédiés à Fleury-Mérogis, Ancenis et Lille-Annoeullin. S'y ajouteront des quartiers d'évaluation, et je pense que là réside l'enjeu. À Fresnes, le quartier dédié va être transformé en quartier d'évaluation, et Fleury-Mérogis comprendra à la fois un quartier d'évaluation et un quartier dédié.

L'un des points sensibles, à la prison de Fresnes, était le critère du choix des détenus. Étaient essentiellement retenus des condamnés ou des détenus en préventive pour faits de terrorisme, notamment lié à l'islam radical. Toutefois, il se peut que des détenus condamnés soient sous emprise ou influençables, que d'autres soient prosélytes ou que des condamnés ou en préventive pour des faits de droit commun soient également prosélytes ou radicaux. Le critère des faits liés au terrorisme n'est donc pas forcément pertinent.

Par ailleurs, il ne saurait y avoir de quartier dédié sans un accompagnement des détenus, notamment par des programmes de déradicalisation. Les trois nouveaux quartiers dédiés en seront dotés dès le début de l'année 2016. Il faut régler la question de la radicalité et de la violence, car ces détenus sortiront un jour de prison. Leur déradicalisation doit être accompagnée comme il faut.

Enfin, il faut être très prudent sur le choix des détenus concernés. Les quartiers d'évaluation s'avéreront utiles pour ne pas mélanger des prosélytes et des gens sous influence dans un même quartier dédié. Il importe d'avancer de manière empirique. Légiférer figerait les choses et nous empêcherait de disposer du recul nécessaire sur les expériences menées précédemment ou actuellement.

M. Guy Geoffroy. Ce que vient de dire notre collègue Pietrasanta n'est pas du tout en contradiction avec l'esprit de notre amendement, bien au contraire. Cela conforte même l'idée qu'il faut donner un cadre qui puisse protéger l'État et ceux qui décideraient du placement de telle ou telle personne dans ces quartiers de ce qui ne manquera pas de survenir. Nous pouvons faire confiance aux personnes terriblement dangereuses, qui ne reculent devant rien : elles verront dans l'absence d'un cadre législatif pertinent et bien défini l'occasion de contester leur placement et d'empêcher que cette expérimentation se fasse de la manière la plus pertinente.

L'argument selon lequel la loi figerait les choses ne tient pas. Au contraire, la loi apporte des garanties, et cela vaut aussi pour l'expérimentation. Elle permet ainsi d'offrir la plus grande souplesse aux pouvoirs publics, pour qu'ils puissent adapter un même concept à des situations, des détenus, des établissements différents.

De même que vous avez souhaité que la proposition de loi précédente puisse être examinée en séance en laissant prospérer un article, il serait bon, chers collègues, que vous acceptiez cet amendement. En refusant de l'adopter, vous feriez en sorte – involontairement, j'espère – d'empêcher que le débat ait lieu en séance, et vous commettriez une erreur car, en la matière, les intentions du Gouvernement et les nôtres se rejoignent. J'en appelle donc vraiment à une position plus ouverte, qui nous permette de progresser ensemble sur un sujet qui a été soulevé par le Gouvernement. Personnellement, j'estime qu'il est plutôt intéressant et qu'il faudrait sécuriser l'édifice en cours de construction plutôt que de le maintenir dans une situation de flou juridique susceptible de le fragiliser.

M. le rapporteur. Si nous considérons qu'il existe un parallélisme des formes entre les quartiers dédiés et le régime de l'isolement, c'est bien sûr par la loi que tout cela doit être encadré. Peut-être me fais-je un peu l'avocat du diable en disant cela, mais il s'agit d'un dispositif coercitif mis en place par la seule volonté d'un chef d'établissement, et il n'existe absolument aucune possibilité pour le détenu de le contester. Il ne faut donc pas trop tarder à légiférer. Rappelons, par ailleurs, que le régime de l'isolement prévoit une réévaluation trimestrielle, avec un débat contradictoire.

Je me demande si le critère de la condamnation pour acte de terrorisme est bien le plus pertinent. Imaginons le cas d'un condamné pour terrorisme qui revient de Syrie, et qui, en prison, ne se montre pas prosélyte. Finalement, il n'a pas plus de raisons de se retrouver à l'isolement qu'un détenu qui n'a jamais quitté le territoire national mais qui essaierait, lui, de radicaliser les autres détenus. Le critère du prosélytisme me paraît donc plus opportun que celui de la condamnation.

Quant à l'accompagnement de la déradicalisation, il représente des coûts substantiels, et des dispositions en ce sens ne manqueraient pas de se voir opposer l'article 40 de la Constitution.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL7 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit de permettre des fouilles avant et après les parloirs. Les fouilles par palpation et les fouilles intégrales sont les seules auxquelles puisse procéder le personnel pénitentiaire. La loi pénitentiaire de 2009 soumet ces fouilles à un double critère de nécessité et de proportionnalité pour éviter les pratiques inutilement vexatoires ou humiliantes. Toutefois, une difficulté se pose concernant les sorties de parloir, puisqu'il n'est plus possible d'organiser une fouille systématique des détenus. Cette situation favorise évidemment l'introduction de substances et d'objets, notamment de téléphones. Nous proposons donc, par cet amendement, d'instaurer une dérogation ciblée afin de permettre aux surveillants de fouiller les détenus ayant eu un contact avec l'extérieur, le recours à une fouille intégrale plutôt qu'à une fouille par palpation restant soumis à une exigence de proportionnalité.

Nous proposons également de rendre systématique la fouille par palpation des visiteurs avant l'accès aux parloirs.

M. Sébastien Pietrasanta. C'est la loi de 2009, défendue par un Gouvernement que vous souteniez, qui a mis fin à la fouille systématique.

M. le rapporteur. Oui, et c'est ce que j'ai dit.

M. Sébastien Pietrasanta. La fouille systématique de détenus ciblés, notamment des détenus condamnés pour terrorisme ou prosélytes, est possible, à l'initiative du chef d'établissement. C'est l'ensemble des détenus qui ne peut pas être fouillé systématiquement, mais un détenu particulièrement dangereux ou repéré par nos services de renseignement peut être fouillé à l'entrée et à la sortie de chaque parloir.

M. le rapporteur. Nous nous souvenons bien de la loi de 2009, il s'agit simplement de l'actualiser, notamment pour tenir compte du quadruplement du nombre de portables saisis en prison. Vous évoquez les fouilles possibles sur les personnes condamnées pour terrorisme, mais, en l'occurrence, nous visons la

totalité des détenus, même les détenus de droit commun, dans la mesure où, si ceux-ci introduisent un portable en détention, rien ne les empêche de les diffuser autour d'eux, éventuellement à des détenus condamnés pour terrorisme.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement CL14 du rapporteur.

M. le rapporteur. Les parloirs constituent l'un des points d'entrée privilégiés des substances et produits interdits en détention. Les syndicalistes que nous avons interrogés nous ont confirmé qu'il était difficile de vérifier qu'aucun objet ou substance n'est échangé entre visiteurs et détenus, que ce soit dans les parloirs communs ou dans les parloirs individuels fermés. Dans un certain nombre d'établissements, des systèmes de caméras ont été installés dans les espaces collectifs des parloirs, c'est-à-dire les salles d'attentes, couloirs, entrées, sorties. En revanche, les parloirs ordinaires ne font pas l'objet de cette vidéosurveillance, faute d'une base légale adaptée. L'objet de cet amendement est précisément de combler cette lacune.

La Commission rejette l'amendement.

Article 5

(art. L. 244-2 du code de la sécurité intérieure)

Permettre l'accès aux données de connexion des téléphones portables illégalement détenus par les personnes incarcérées

Le présent article vise à permettre à l'administration pénitentiaire de disposer d'outils juridiques pour détecter et lutter contre l'usage des téléphones portables clandestins en prison. Il reprend un amendement au projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, cosigné par le rapporteur de ce projet Sébastien Pietrasanta et par le président Jean-Jacques Urvoas, que la commission des Lois avait adopté l'an dernier avant que le Gouvernement n'obtienne sa suppression en séance par l'Assemblée nationale ⁽¹⁾.

I. LE CONTRÔLE ADMINISTRATIF DES COMMUNICATIONS TÉLÉPHONQUES EST LIMITÉ AUX APPELS PASSÉS OU REÇUS PAR LES DÉTENUS DEPUIS LES POINTS PHONES

L'article 39 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 ⁽²⁾ prévoit le contrôle des communications téléphoniques des personnes détenues. Il renvoie à l'article 727-1 du code de procédure pénale le soin d'en déterminer les modalités : à l'exception de celles passées avec les avocats, le Contrôleur général des lieux de

(1) Amendement CL38, réunion du mardi 15 juillet 2014 à 15 heures.

(2) Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

privation de liberté, le Défenseur des droits⁽¹⁾ et les associations membres du dispositif de téléphonie sociale, **toutes les conversations téléphoniques, peuvent ainsi être « écoutées, enregistrées et interrompues »**. Ce contrôle administratif ne vise cependant que les communications téléphoniques passées ou reçues depuis les téléphones filaires mis à la disposition des personnes détenues ; les téléphones portables, par définition clandestins en prison, sont exclus du champ de ce dispositif.

Le contrôle est réalisé par les agents pénitentiaires, sous le contrôle du procureur de la République, « *aux fins de prévenir les évasions et d'assurer le bon ordre des établissements pénitentiaires ou des établissements de santé habilités à recevoir des détenus* » ; concrètement, il peut s'agir soit d'une écoute en temps réel, soit d'une écoute ultérieure de conversations enregistrées. Ces contrôles ne sont toutefois pas systématiques puisque leur opportunité dépend des « *circonstances, de la personnalité de la personne détenue, de son comportement en détention et des éventuels antécédents disciplinaires* », selon les termes d'une circulaire du 9 juin 2011⁽²⁾. Une liste des détenus dont les communications doivent être surveillées est en principe établie dans chaque établissement pénitentiaire et actualisée régulièrement.

L'enregistrement ou l'interruption des communications peut notamment être décidé par le personnel en cours d'écoute, si celles-ci comportent des propos susceptibles de servir un projet d'évasion, de permettre la commission d'infraction à terme ou de compromettre la sécurité et le bon ordre de l'établissement.

Les conversations enregistrées sont conservées jusqu'à une durée maximale de trois mois. Au-delà, elles doivent être effacées, sauf lorsqu'elles ont été transmises au procureur de la République parce qu'elles étaient susceptibles de faciliter la commission d'un crime ou d'un délit⁽³⁾.

II. UN ACCÈS AUX DONNÉES DE CONNEXION DES TÉLÉPHONES PORTABLES CLANDESTINS PERMETTRAIT DE PALLIER LES INSUFFISANCES DU DISPOSITIF DE CONTRÔLE ACTUEL

Le présent article insère, à l'article L. 244-2 du code de la sécurité intérieure relatif au recueil des informations nécessaires à la préparation d'une interception de sécurité, un dispositif *ad hoc* permettant à l'administration pénitentiaire de recueillir les « *informations ou documents* » relatifs aux appels passés ou reçus par une personne détenue grâce à un téléphone portable clandestin. **Le contenu des communications ne peut donc être obtenu, à la différence d'une interception de sécurité *stricto sensu*.**

(1) Note de la directrice de l'administration pénitentiaire du 27 janvier 2014 relative aux communications téléphoniques des personnes détenues avec le Défenseur des droits.

(2) Circulaire n° JUSK1140028C du 9 juin 2011 relative à la correspondance téléphonique et à la correspondance écrite des personnes détenues.

(3) Circulaire du 9 juin 2011 précitée.

L’alinéa 3 ouvre ainsi la faculté pour l’administration pénitentiaire de recueillir auprès des opérateurs des données techniques. Ces données sont celles que conservent les opérateurs de téléphonie mobile et qui sont énumérées aux articles R. 10-13 et R. 10-14 du code des postes et communications électroniques : informations permettant d’identifier l’utilisateur et le destinataire de la communication, date, horaire et durée de chaque communication, antennes-relais utilisées...

Ce dispositif est toutefois strictement limité aux appels :

- passés ou reçus par une personne détenue ;
- au moyen d’un téléphone portable clandestin ;
- dans un établissement pénitentiaire.

La prérogative ainsi reconnue à l’administration pénitentiaire est soumise, conformément à **l’alinéa 4**, au contrôle de la Commission nationale des interceptions de sécurité (CNCIS) chargée de vérifier que les seules données collectées sont celles prévues par le dispositif. Une procédure est expressément prévue en cas de manquement constaté.

Il convient, toutefois, de relever que l’article L. 244-2 a été transféré par l’article 12 de la loi relative au renseignement⁽¹⁾ au nouvel article L. 871-2 ; ce transfert n’est toutefois pas immédiatement entré en vigueur, dans l’attente de la nomination du président de la nouvelle Commission nationale de contrôle des techniques du renseignement (CNCTR), appelée à se substituer à la CNCIS. Ces changements, qui n’étaient pas connus au moment du dépôt de la proposition de loi, nécessiteront d’ajuster le présent article.

*

* *

La Commission est saisie de l’amendement CL9 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement a pour objet de récrire l’article 5 de la proposition de loi, rédigé avant l’examen du projet de loi relatif au renseignement, pour compléter le dispositif de contrôle des communications téléphoniques des détenus. Les évolutions technologiques, comme la miniaturisation des appareils, rendent de plus en plus difficile le contrôle par des moyens classiques. Certains téléphones sont ainsi de la taille d’une clé de voiture et ne comportent aucun composant métallique – ce sont évidemment ceux-là qui sont introduits en prison.

La mise en place des brouilleurs par l’administration pénitentiaire est une première réponse, et nous souhaitons, par cet amendement, donner une base légale à leur usage dans les établissements pénitentiaires – une telle base fait aujourd’hui

(1) Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

défaut. Toutefois, de l'aveu même de l'administration, l'efficacité de ces brouilleurs est aléatoire. Surtout, les brouilleurs ne permettent aucunement de localiser les appareils afin de les saisir. Il nous est donc apparu utile de recourir à de nouveaux outils techniques, comme les *IMSI catchers*.

Nous proposons donc simplement de reprendre le dispositif proposé par le Gouvernement dans le cadre de son projet de loi relatif au renseignement, qui avait été écarté au profit d'une intégration pleine et entière – que nous avons soutenue, d'ailleurs – du renseignement pénitentiaire dans le deuxième cercle des services spécialisés. Las ! cela a été abandonné dans le cadre de la navette parlementaire.

Ce type de capteur autorise l'interception des données techniques de connexion, pas les conversations. Les données collectées utiles à l'identification du portable, comme le numéro, sont communiquées au procureur de la République, le cas échéant aux services de police et de renseignement, qui peuvent décider de requérir une interception de sécurité, dans le respect des procédures en vigueur. Pour l'établissement, l'avantage est considérable : le recensement du nombre de téléphones portables sur une zone permettrait de décider des fouilles de cellules en fonction des résultats obtenus, plutôt que de les faire à l'aveugle. C'est beaucoup plus efficace, bien sûr, qu'une saisine des opérateurs sous le contrôle de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) ou de la future Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR). Les dispositions actuellement en vigueur sont utiles dans le cas où les forfaits sont souscrits par leurs titulaires sous leur propre nom, mais le recours fréquent à des noms d'emprunt rend extrêmement difficile leur identification.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je voterai contre votre amendement pour les raisons qui m'ont déjà conduit à voter contre l'amendement du Gouvernement lors de l'examen du projet de loi sur le renseignement. Je considère que la prévention est un domaine de police administrative et qu'il ne faut pas demander au procureur de la République de mener une quelconque intervention.

M. le rapporteur. L'intervention du procureur est déjà prévue par la loi pour le contrôle des téléphones filaires.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. J'y suis aussi hostile.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle rejette l'article 5.

Après l'article 5

La Commission est saisie de l'amendement CL12 du rapporteur.

M. le rapporteur. Nous proposons de permettre à l'administration pénitentiaire d'écouter directement les appels passés sur un téléphone portable. Cette possibilité n'est pas une nouveauté, puisqu'elle existe déjà pour les appels passés depuis des postes fixes. Je précise, au passage, que ces appels sont coûteux et que les postes fixes sont difficiles d'accès à certaines heures et trop peu nombreux – peut-être faudrait-il les multiplier, par exemple en prévoir dans les cellules.

Il s'agit donc simplement d'élargir ce contrôle pour prévenir les évasions, empêcher les détenus de commanditer des délits à l'extérieur de la prison ou de harceler les victimes. Des faits de harcèlement téléphonique de victimes sont, en effet, recensés plusieurs fois par semaine dans chaque établissement pénitentiaire. C'est un véritable fléau ! Ouvrons donc à l'administration pénitentiaire cette possibilité de saisir la nouvelle CNCTR pour procéder à des interceptions de sécurité.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je voterai également contre cet amendement. Vous entendez modifier la loi que nous avons adoptée au mois de juillet dernier en ajoutant la prévention des évasions aux finalités des services de renseignement et donc à la liste des intérêts fondamentaux de la nation. Or je ne suis pas certain que cela ait grand-chose à voir.

La Commission rejette l'amendement.

Article 6

Rapport sur la modification de la composition du conseil national du renseignement

Cet article impose au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport sur l'opportunité de modifier la composition du conseil national du renseignement (CNR). Il fait écho à un amendement que votre Rapporteur avait déposé, l'an dernier, au projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme ⁽¹⁾, qui n'avait pas été adopté par l'Assemblée nationale au motif de son caractère réglementaire.

Voulu par le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008, créé par une lettre de mission du 23 juillet 2008, le CNR a été formellement organisé par un décret du 24 décembre 2009 ⁽²⁾. Il se verra conférer une existence législative, au futur article L. 811-2 du code de la sécurité intérieure, introduit par

(1) Amendement n° 67, première séance du jeudi 18 septembre 2014.

(2) Article premier du décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009.

la récente loi du 27 juillet 2015 relative au renseignement ⁽¹⁾, dès l'entrée en vigueur de ce dernier ⁽²⁾.

Sa composition demeure, pour l'heure, fixée par l'article R*1122-7 du code de la défense qui prévoit que « *siègent au conseil national du renseignement, sous la présidence du Président de la République, le Premier ministre, les ministres et les directeurs des services spécialisés de renseignement dont la présence est requise par l'ordre du jour ainsi que le coordonnateur national du renseignement.* » Ces services spécialisés de renseignement seront prochainement désignés par décret en Conseil d'État, conformément aux nouvelles dispositions de la loi relative au renseignement.

Il n'est toutefois pas prévu d'y faire siéger de représentants de l'état-major de sécurité (EMS-3) de l'administration pénitentiaire, en particulier du bureau du renseignement pénitentiaire, alors que celui-ci prend une part importante dans la surveillance des terroristes en milieu carcéral et joue un rôle déterminant dans la remontée d'informations vers les services de renseignement. **Le présent article** vise à rouvrir le débat sur cette importante question.

*
* *

La Commission rejette l'article 6.

Article 7

Gager la recevabilité financière de la proposition

Le présent article visait à garantir le dépôt de la présente proposition de loi, au regard de la jurisprudence de la délégation du Bureau de l'Assemblée nationale en charge de la recevabilité des propositions de loi.

Cette précaution paraît superflue, dans la mesure où la proposition de loi ne crée, ni n'aggrave aucune charge directe pour les administrations publiques, au sens de l'article 40 de la Constitution.

*
* *

L'amendement de suppression CL13 du rapporteur est adopté.

En conséquence, l'article 7 est supprimé.

(1) Article 2 de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

(2) À l'exception des articles 3, 4, 9, 16 à 20 et 22 et sous réserve des II à IV du présent article, la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement entrera en vigueur au lendemain de la publication au Journal officiel du décret nommant le président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement.

*L'ensemble des articles ayant été **rejetés**, la proposition de loi est **rejetée**.*

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je précise que ce n'est pas parce qu'aucun article n'est adopté lors de l'examen d'une proposition de loi en commission qu'elle n'est pas examinée en séance publique, contrairement à ce qu'avancait M. Geoffroy. Nous nous retrouverons donc en séance pour continuer ce débat.

*

* *

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, vous demande de **rejeter** la proposition de loi visant à garantir l'isolement électronique des détenus et à renforcer les moyens du renseignement pénitentiaire.*

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

- **Représentants des syndicats pénitentiaires**
 - Syndicat national des directeurs pénitentiaires : Mme Géraldine Blin, secrétaire nationale
 - Syndicat national pénitentiaire FO-personnels de direction : M. Jimmy Delliste, secrétaire général

- **Cabinet de Mme Christiane Taubira, ministre de la justice, garde des Sceaux**
 - Mme Anne Berriat, directrice adjointe du cabinet
 - Mme Claire d’Urso, conseillère législation pénale et aide aux victimes
 - M. Élie Patrigeon, conseiller parlementaire

- **Direction de l’administration pénitentiaire**
 - Mme Florence Czoire, direction de l’administration pénitentiaire
 - Mme Marguerite Saint-Macary, direction de l’administration pénitentiaire

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Union Fédérale Autonome Pénitentiaire (UNSa) : M. Jean-François Forget, secrétaire général
- Syndicat national pénitentiaire FO-personnels de surveillance : M. Emmanuel Gauthrin, secrétaire général

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Conclusions de la Commission
<p>Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire</p>	<p>Proposition de loi visant à garantir l'isolement électronique des détenus et à renforcer les moyens du renseignement pénitentiaire</p>	<p>Proposition de loi visant à garantir l'isolement électronique des détenus et à renforcer les moyens du renseignement pénitentiaire</p>
<p><i>Art. 39.</i> – Les personnes détenues ont le droit de téléphoner aux membres de leur famille. Elles peuvent être autorisées à téléphoner à d'autres personnes pour préparer leur réinsertion. Dans tous les cas, les prévenus doivent obtenir l'autorisation de l'autorité judiciaire.</p>	<p><i>Article 1^{er}</i></p> <p><i>Le deuxième alinéa de l'article 39 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire est complété par une phrase ainsi rédigée :</i></p>	<p>Article 1^{er}</p> <p>Supprimé</p> <p>amendement CL6</p>
<p>L'accès au téléphone peut être refusé, suspendu ou retiré, pour des motifs liés au maintien du bon ordre et de la sécurité ou à la prévention des infractions et, en ce qui concerne les prévenus, aux nécessités de l'information.</p>	<p><i>« Les détenus ne sont pas autorisés à disposer d'un téléphone cellulaire ni de terminaux autonomes de connexion à Internet ».</i></p>	<p>Article 2</p> <p>Supprimé</p> <p>amendement CL5</p>
<p>Le contrôle des communications téléphoniques est effectué conformément à l'article 727-1 du code de procédure pénale.</p>	<p><i>Article 2</i></p>	<p>Article 2</p> <p>Supprimé</p> <p>amendement CL5</p>
<p><i>Art. 4.</i> – Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté contrôle les conditions de prise en charge et de transfèrement des personnes privées de liberté confiées à l'administration pénitentiaire, afin de s'assurer du respect de leurs droits fondamentaux.</p>	<p><i>Le second alinéa de l'article 4 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire est ainsi modifié : remplacer les mots :</i></p>	<p>Supprimé</p> <p>amendement CL5</p>
<p>La possibilité de contrôler les communications téléphoniques, les</p>	<p><i>Le second alinéa de l'article 4 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire est ainsi modifié : remplacer les mots :</i></p>	<p>Supprimé</p> <p>amendement CL5</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Conclusions de la Commission
<p>correspondances et tout autre moyen de communication ne s'applique pas aux échanges entre le Contrôleur général des lieux de privation de liberté et les personnes détenues. La méconnaissance de cette disposition est passible des peines prévues à l'article 432-9 du code pénal.</p>	<p>« les correspondances et tout autre moyen de communication », par les mots : « , et les correspondances ».</p>	Article 3
<p><i>Art. 40.</i> – Les personnes condamnées et, sous réserve que l'autorité judiciaire ne s'y oppose pas, les personnes prévenues peuvent correspondre par écrit avec toute personne de leur choix.</p>	<p>Article 3</p>	Supprimé
<p>Le courrier adressé ou reçu par les personnes détenues peut être contrôlé et retenu par l'administration pénitentiaire lorsque cette correspondance paraît compromettre gravement leur réinsertion ou le maintien du bon ordre et la sécurité. En outre, le courrier adressé ou reçu par les prévenus est communiqué à l'autorité judiciaire selon les modalités qu'elle détermine.</p>	<p><i>Le premier alinéa de l'article 40 de la même loi est complété par une phrase ainsi rédigée : « La correspondance écrite s'entend par voie postale à l'exclusion de la voie électronique. L'accès libre à Internet n'est pas autorisé aux détenus. »</i></p>	amendement CL4
<p>Ne peuvent être ni contrôlées ni retenues les correspondances échangées entre les personnes détenues et leur défenseur, les autorités administratives et judiciaires françaises et internationales, dont la liste est fixée par décret, et les aumôniers agréés auprès de l'établissement.</p>	<p>Article 4</p>	Article 4
<p>Lorsque l'administration pénitentiaire décide de retenir le courrier d'une personne détenue, elle lui notifie sa décision.</p>	<p><i>La loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire est ainsi modifiée :</i></p>	Supprimé
<p><i>Art. 35.</i> – Le droit des personnes détenues au maintien des relations avec les membres de leur famille s'exerce</p>	<p><i>1° Après le troisième alinéa de l'article 35, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</i></p>	amendement CL3

Dispositions en vigueur

soit par les visites que ceux-ci leur rendent, soit, pour les condamnés et si leur situation pénale l'autorise, par les permissions de sortir des établissements pénitentiaires. Les prévenus peuvent être visités par les membres de leur famille ou d'autres personnes, au moins trois fois par semaine, et les condamnés au moins une fois par semaine.

L'autorité administrative ne peut refuser de délivrer un permis de visite aux membres de la famille d'un condamné, 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.

L'autorité administrative peut également, pour les mêmes motifs ou s'il apparaît que les visites font obstacle à la réinsertion du condamné, refuser de délivrer un permis de visite à d'autres personnes que les membres de la famille, suspendre ce permis ou le retirer.

Les permis de visite des prévenus sont délivrés par l'autorité judiciaire.

Les décisions de refus de délivrer un permis de visite sont motivées.

Art. 40. – Les personnes condamnées et, sous réserve que l'autorité judiciaire ne s'y oppose pas, les personnes prévenues peuvent correspondre par écrit avec toute personne de leur choix.

Le courrier adressé ou reçu par les personnes détenues peut être contrôlé et retenu par l'administration pénitentiaire lorsque cette correspondance paraît compromettre gravement leur réinsertion ou le maintien du bon ordre et la sécurité. En outre, le courrier adressé ou reçu par les prévenus est communiqué à l'autorité judiciaire selon les modalités qu'elle détermine.

Texte du projet de loi

« L'autorité administrative peut également refuser de délivrer un permis de visite ou retirer celui-ci en cas de prosélytisme avéré en faveur de mouvements ou d'actions tendant à favoriser la violence ou le terrorisme. » ;

2° La première phrase du deuxième alinéa de l'article 40 est complétée par les mots : « , y compris en cas de prosélytisme avéré en faveur de mouvements ou d'actions tendant à favoriser la violence ou le terrorisme ».

Conclusions de la Commission

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Conclusions de la Commission
<p>Ne peuvent être ni contrôlées ni retenues les correspondances échangées entre les personnes détenues et leur défenseur, les autorités administratives et judiciaires françaises et internationales, dont la liste est fixée par décret, et les aumôniers agréés auprès de l'établissement.</p>	<p>Article 5</p>	<p>Article 5</p>
<p>Lorsque l'administration pénitentiaire décide de retenir le courrier d'une personne détenue, elle lui notifie sa décision.</p>	<p><i>L'article L. 244-2 du code de la sécurité intérieure est ainsi modifié :</i></p>	<p>Rejeté</p>
<p>Code de la sécurité intérieure</p>	<p><i>1° Après le premier alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :</i></p>	
<p><i>Art. L. 244-2. – Les juridictions compétentes pour ordonner des interceptions en application du code de procédure pénale ainsi que le Premier ministre ou, en ce qui concerne l'exécution des mesures prévues à l'article L. 241-3, le ministre de la défense ou le ministre de l'intérieur peuvent recueillir, auprès des personnes physiques ou morales exploitant des réseaux de communications électroniques ou fournisseurs de services de communications électroniques, les informations ou documents qui leur sont nécessaires, chacun en ce qui le concerne, pour la réalisation et l'exploitation des interceptions autorisées par la loi.</i></p>	<p><i>« Les informations ou documents mentionnés au premier alinéa concernant une personne détenue dans un établissement pénitentiaire peuvent également être recueillis directement et par tout moyen technique par les services compétents de l'administration pénitentiaire.</i></p>	
	<p><i>« La Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité dispose d'un accès permanent au dispositif de recueil des informations ou documents mis en œuvre en application du deuxième alinéa afin de procéder aux contrôles nécessaires et notamment de s'assurer que les seules données collectées sont celles mentionnées au même alinéa et qu'elles concernent</i></p>	

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Conclusions de la Commission

La fourniture des informations ou documents visés à l'alinéa précédent ne constitue pas un détournement de leur finalité au sens de l'article 226-21 du code pénal.

[N.B. : En application du 2° de l'art. 12 de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, l'art. L. 244-2 devient l'art. L. 871-2.

En application du III de l'art. 26 de la même loi, ces dispositions, dans leur rédaction antérieure à ladite loi, demeurent, jusqu'à l'entrée en vigueur du décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 811-4 du code de la sécurité intérieure et au plus tard jusqu'au 31 mars 2016, applicables aux services relevant du ministre de la défense, du ministre de l'intérieur ou des ministres chargés de l'économie, du budget ou des douanes, autres que ceux mentionnés à l'article L. 811-2 du même code.

Art. L. 871-2. – Les juridictions compétentes pour ordonner des interceptions en application du code de procédure pénale ainsi que le Premier ministre ou, en ce qui concerne l'exécution des mesures prévues à l'article L. 811-5, le ministre de la défense ou le ministre de l'intérieur peuvent requérir, auprès des personnes physiques ou morales exploitant des réseaux de communications électroniques ou fournisseurs de services de communications électroniques, les informations ou documents qui leur sont nécessaires, chacun en ce qui le concerne, pour la réalisation et l'exploitation des interceptions autorisées par la loi.

La fourniture des informations ou documents visés à l'alinéa précédent

uniquement des personnes détenues. En cas de manquement, elle adresse une recommandation au ministre chargé de l'administration pénitentiaire. Celui-ci fait connaître à la commission, dans un délai de quinze jours, les mesures prises pour remédier au manquement constaté. » ;

2° Au second alinéa, les mots : « visés à l'alinéa précédent » sont remplacés par les mots : « mentionnés aux alinéas précédents ».

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Conclusions de la Commission
<p>ne constitue pas un détournement de leur finalité au sens de l'article 226-21 du code pénal.</p> <p>Les personnes physiques ou morales mentionnées au premier alinéa du présent article sont tenues de répondre, dans les meilleurs délais, aux demandes formulées.]</p>	<p>Article 6</p> <p>Au plus tard un an après la publication de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'opportunité de modifier la composition du conseil national du renseignement afin d'y intégrer un représentant de l'état-major de sécurité de l'administration pénitentiaire.</p> <p>Article 7</p> <p>La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.</p>	<p>Article 6</p> <p>Rejeté</p> <p>Article 7</p> <p>Supprimé</p> <p>amendement CL13</p>