



N° 4161

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 janvier 2012.

## 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° 2282) de M. SAUVEUR GANDOLFI-SCHEIT ET PLUSIEURS DE SES COLLÈGUES, *visant à consacrer le droit au rapprochement familial pour les détenus condamnés,*

PAR M. SAUVEUR GANDOLFI-SCHEIT,

Député.

---



## SOMMAIRE

|   | Pages |
|---|-------|
| <b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA PROPOSITION DE LOI PAR LA COMMISSION DES LOIS</b> .....   | 5     |
| <b>INTRODUCTION</b> .....   | 7     |
| <b>I.– L’OBJECTIF DE MAINTIEN DES LIENS FAMILIAUX DES DÉTENUS DEMEURE INSUFFISAMMENT PRIS EN COMPTE DANS NOTRE LÉGISLATION</b> .....            | 9     |
| A. LES AVANCÉES DE LA LOI PÉNITENTIAIRE DE 2009.....  | 9     |
| B. LES DÉTENUS CONDAMNÉS EXCLUS DU BÉNÉFICE DU RAPPROCHEMENT FAMILIAL.....  | 10    |
| <b>II.– LA PROPOSITION DE LOI VISE À FAVORISER LE RAPPROCHEMENT FAMILIAL DES DÉTENUS CONDAMNÉS</b> .....  | 11    |
| A. LA RÉDACTION INITIALE DE LA PROPOSITION DE LOI.....  | 12    |
| B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS.....  | 12    |
| <b>DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....  | 17    |
| <b>EXAMEN DE L’ARTICLE UNIQUE</b> .....   | 19    |
| <i>Article unique</i> (articles 717-1 AA [nouveau] et 717-1 du code de procédure pénale) :<br>Rapprochement familial des détenus condamnés..... | 19    |
| <b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....   | 21    |
| <b>AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION</b> .....   | 23    |



## **LES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA PROPOSITION DE LOI PAR LA COMMISSION DES LOIS**

À l'initiative de son rapporteur, la commission des Lois a adopté une nouvelle rédaction de l'article unique de la proposition de loi. Le texte consacre désormais au niveau législatif la procédure dite d'« *orientation* » des détenus condamnés actuellement prévue dans la partie réglementaire du code de procédure pénale et y ajoute l'objectif de maintien des liens familiaux, qui doit conduire à ce que les détenus condamnés soient en principe incarcérés dans l'établissement pénitentiaire le plus proche de leur domicile.

Plus précisément, la personne condamnée devrait être affectée dans l'établissement pénitentiaire le plus proche de son domicile correspondant à son profil. Ce dernier serait déterminé notamment par son âge, son sexe, ses antécédents, son état de santé, son projet d'insertion, sa situation familiale et, le cas échéant, son comportement en détention.

Cette obligation d'affectation dans l'établissement pénitentiaire le plus proche de son domicile pourrait cependant être tenue en échec soit pour des motifs de sécurité des personnes et des biens, soit en raison du projet d'exécution de la peine. Pour l'administration pénitentiaire, l'affectation dans l'établissement le plus proche du domicile ne constituerait, de surcroît, qu'une obligation de moyens, ayant vocation à être satisfaite à « *chaque fois que c'est possible* ».

En conséquence, la commission des Lois a modifié l'intitulé de la proposition de loi, qui vise désormais à « *favoriser le rapprochement familial des détenus condamnés* ».



MESDAMES, MESSIEURS,

Le maintien des liens familiaux des personnes détenues constitue un enjeu majeur de la bonne exécution des peines.

La sanction pénale est individuelle : elle ne saurait donc s'étendre, fût-ce indirectement, à la famille et aux proches de la personne condamnée. En outre, la préservation des attaches familiales permet de favoriser la réinsertion et la prévention de la récidive.

La question de l'incarcération des détenus dans des établissements pénitentiaires proches de leur famille a souvent été posée à propos de détenus originaires de régions ou de territoires périphériques, par exemple la Corse. L'affectation de détenus originaires de la Corse dans des établissements situés sur le continent rend effectivement beaucoup plus difficile le maintien de liens avec leur famille et leurs proches.

Pour autant, cette problématique est loin d'être réductible à ce seul cas : elle est susceptible d'intéresser tous les détenus, sur l'ensemble du territoire national. Cette préoccupation du rapprochement familial des détenus est d'ailleurs portée au niveau européen, dans l'une des règles pénitentiaires européennes élaborées par le Conseil de l'Europe : « *les détenus doivent être répartis autant possible dans des prisons situées près de leur foyer ou de leur centre de réinsertion sociale* »<sup>(1)</sup>.

C'est dans cette optique que la présente proposition de loi vise à favoriser le rapprochement familial des détenus condamnés.

---

(1) Règle 17.1 figurant dans la recommandation du Comité des ministres aux États membres sur les règles pénitentiaires européennes du 11 janvier 2006.





## I.- L'OBJECTIF DE MAINTIEN DES LIENS FAMILIAUX DES DÉTENUS DEMEURE INSUFFISAMMENT PRIS EN COMPTE DANS NOTRE LÉGISLATION

La préoccupation de rapprochement familial des détenus n'a été que récemment consacrée par notre législation. Sa reconnaissance, que l'on doit à la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, ne concerne de surcroît que les prévenus en attente de jugement, non les détenus condamnés.

### A. LES AVANCÉES DE LA LOI PÉNITENTIAIRE DE 2009

Outre qu'elle découle implicitement de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, relatif au droit au respect de la vie privée et familiale <sup>(1)</sup>, la préoccupation du maintien des liens familiaux de la personne détenue transparaît dans plusieurs des règles pénitentiaires européennes élaborées par le Conseil de l'Europe <sup>(2)</sup> :

– les détenus doivent être répartis autant que possible dans des prisons situées près de leur foyer ou de leur centre de réinsertion sociale (règle 17.1) ;

– les détenus doivent être autorisés à communiquer aussi fréquemment que possible avec leur famille (règle 24.1) ;

– les modalités des visites doivent permettre aux détenus de maintenir et de développer des relations familiales de façon aussi normale que possible (règle 24.4) ;

– lorsque les circonstances le permettent, le détenu doit être autorisé à quitter la prison – soit sous escorte, soit librement – pour rendre visite à un parent malade, assister à des obsèques ou pour d'autres raisons humanitaires (règle 24.7) ;

– la sanction disciplinaire ne peut pas consister en une interdiction totale des contacts avec la famille (règle 60.4).

Jusqu'à 2009, l'essentiel des règles de droit interne relatives aux liens familiaux des détenus était de niveau réglementaire. La loi pénitentiaire précitée a eu le mérite d'élever la plupart d'entre elles au niveau législatif, en particulier dans la

---

(1) « Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

(2) *Recommandation du Comité des ministres aux États membres sur les règles pénitentiaires européennes du 11 janvier 2006.*

section 4 de son chapitre III, intitulée « *De la vie privée et familiale et des relations avec l'extérieur* ».

C'est ainsi que l'article 35 de cette loi dispose – notamment – que « *le droit des personnes détenues au maintien des relations avec les membres de leur famille s'exerce 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 recevoir au moins trois visites par semaine, tandis que les condamnés peuvent recevoir au moins une visite par semaine – dans les deux cas sous réserve des « *motifs liés au maintien du bon ordre et de la sécurité ou à la prévention des infractions* ».

Par ailleurs, l'article 36 de la loi pénitentiaire de 2009 consacre au niveau législatif les unités de vie familiale et les parloirs familiaux. En particulier, cet article prévoit que toute personne détenue peut bénéficier, à sa demande, d'au moins une visite trimestrielle dans l'un ou l'autre de ces cadres, pour une durée fixée « *en tenant compte de l'éloignement du visiteur* ».

S'agissant du rapprochement familial proprement dit, l'article 34 de la même loi dispose que « *les prévenus dont l'instruction est achevée et qui attendent leur comparution devant la juridiction de jugement peuvent bénéficier d'un rapprochement familial jusqu'à leur comparution devant la juridiction de jugement* ».

Cet article, introduit à l'Assemblée nationale le 17 septembre 2009, à l'initiative de Mme Marietta Karamanli, est mis en œuvre par l'article R. 57-8-7 du code de procédure pénale <sup>(1)</sup>, selon lequel :

– le directeur interrégional des services pénitentiaires, après avis conforme du magistrat saisi du dossier de la procédure, peut faire droit à la demande de rapprochement familial de la personne détenue prévenue dont l'instruction est achevée et qui attend sa comparution devant la juridiction de jugement ;

– le ministre de la Justice peut, dans les mêmes conditions, faire droit à une telle demande lorsqu'elle a pour effet le transfert d'une personne détenue d'une direction interrégionale à une autre, d'une personne inscrite au répertoire des détenus particulièrement signalés ou d'une personne prévenue pour acte de terrorisme.

## **B. LES DÉTENUS CONDAMNÉS EXCLUS DU BÉNÉFICE DU RAPPROCHEMENT FAMILIAL**

Rien, dans notre droit actuel, ne favorise le rapprochement familial des détenus condamnés. Tout au plus l'article D. 402 du code de procédure pénale prévoit-il qu' « *en vue de faciliter le reclassement familial des détenus à leur libéra-*

---

(1) Résultant du décret n° 2010-1634 du 23 décembre 2010 portant application de la loi pénitentiaire et modifiant le code de procédure pénale (deuxième partie : décrets en Conseil d'État).

*tion, il doit être particulièrement veillé au maintien et à l'amélioration de leurs relations avec leurs proches, pour autant que celles-ci paraissent souhaitables dans l'intérêt des uns et des autres ».*

En revanche, l'affectation des personnes condamnées dans un établissement pénitentiaire se fait en fonction d'une série de critères énumérés dans le code de procédure pénale dont est absente – à tout le moins explicitement – la question des liens familiaux. L'article 717-1 prévoit ainsi que « *la répartition des condamnés dans les prisons établies pour peines s'effectue compte tenu de leur catégorie pénale, de leur âge, de leur état de santé et de leur personnalité* ». Quant à l'article D. 74 du même code, qui définit la procédure dite d'« *orientation* » des personnes condamnées, il fait référence à « *la personnalité du condamné, son sexe, son âge, ses antécédents, sa catégorie pénale, son état de santé physique et mentale, ses aptitudes, ses possibilités de réinsertion sociale et, d'une manière générale, tous renseignements susceptibles d'éclairer l'autorité compétente pour décider de l'affectation la plus adéquate* »<sup>(1)</sup>.

En outre, la possibilité de rapprochement familial introduite à l'article 34 de la loi pénitentiaire de 2009 est limitée aux seuls « *prévenus dont l'instruction est achevée* » et qui sont en attente de jugement.

Pour votre rapporteur, une telle limitation n'est pas justifiée. Outre qu'il n'y a pas lieu de priver les personnes condamnées<sup>(2)</sup> du bénéfice du rapprochement familial, la législation actuelle est susceptible de conduire à des situations très regrettables, dans lesquelles un prévenu serait incarcéré loin de sa famille durant l'instruction, puis rapproché de celle-ci dans l'attente de son jugement, avant d'être de nouveau éloigné en cas de condamnation.

## **II.– LA PROPOSITION DE LOI VISE À FAVORISER LE RAPPROCHEMENT FAMILIAL DES DÉTENUS CONDAMNÉS**

La présente proposition de loi vise à permettre aux détenus condamnés d'être incarcérés dans un établissement pénitentiaire proche de leur famille.

Alors que, dans sa version initiale, cette proposition tendait à consacrer un droit au rapprochement familial, la nécessaire prise en compte des autres exigences et contraintes de la politique pénitentiaire a conduit votre rapporteur à privilégier un mécanisme consistant, plus modestement mais plus efficacement, à favoriser le rapprochement familial des condamnés.

---

(1) Les autorités compétentes en matière d'affectation des condamnés sont fixées aux articles D. 80 et suivants du code de procédure pénale.

(2) La distinction entre condamnés et prévenus est explicitée à l'article D. 50 du code de procédure pénale : « Sont désignés par le mot condamnés, uniquement les condamnés ayant fait l'objet d'une décision ayant acquis le caractère définitif (...). Sont indistinctement désignés par le mot prévenus, tous les détenus qui sont sous le coup de poursuites pénales et n'ont pas fait l'objet d'une condamnation définitive (...) c'est-à-dire aussi bien les personnes mises en examen, les prévenus, et les accusés, que les condamnés ayant formé opposition, appel ou pourvoi ».

## A. LA RÉDACTION INITIALE DE LA PROPOSITION DE LOI

Dans sa rédaction initiale, la présente proposition de loi vise à « consacrer » le « droit » au rapprochement familial des détenus condamnés.

Son article unique pose le principe selon lequel « les détenus condamnés doivent être incarcérés dans l'établissement pénitentiaire le plus proche de leur lieu de résidence au moment de leur arrestation ». Sauf exception, les détenus condamnés devraient être incarcérés dans un établissement pénitentiaire « situé à moins de 200 kilomètres de leur lieu de résidence au moment de leur arrestation ». Ce critère d'éloignement s'inspire des articles 127<sup>(1)</sup> et 135-2<sup>(2)</sup> du code de procédure pénale.

En cas d'absence de place disponible dans la catégorie pertinente d'établissement pénitentiaire – maison centrale ou centre de détention –, le droit au rapprochement familial s'exercerait dans un autre type d'établissement, le cas échéant dans une maison d'arrêt, dans laquelle pourrait être mis en place un « régime de sécurité renforcée ».

## B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS

La principale difficulté posée par la rédaction initiale de la proposition de loi réside dans la conciliation entre, d'une part, l'objectif de rapprochement familial des détenus condamnés et, d'autre part, les nombreuses autres exigences et contraintes gouvernant l'affectation des détenus dans les établissements pénitentiaires :

– sous réserve du deuxième alinéa de l'article 717 du code de procédure pénale<sup>(3)</sup>, les condamnés purgent normalement leur peine dans un établissement pour peines, qui peut être une maison centrale, un centre de détention, un établis-

---

(1) « Si la personne recherchée en vertu d'un mandat d'amener est trouvée à plus de 200 kilomètres du siège du juge d'instruction qui a délivré le mandat, et qu'il n'est pas possible de la conduire dans le délai de vingt-quatre heures devant ce magistrat, elle est conduite devant le juge des libertés et de la détention du lieu de l'arrestation ».

(2) Dont le début du cinquième alinéa dispose : « Si la personne [faisant l'objet d'un mandat d'arrêt] a été arrêtée à plus de 200 kilomètres du siège de la juridiction de jugement et qu'il n'est pas possible de la conduire dans le délai de vingt-quatre heures devant le procureur de la République mentionné au troisième alinéa, elle est conduite devant le juge des libertés et de la détention du lieu de son arrestation, qui vérifie son identité, lui notifie le mandat et reçoit ses éventuelles déclarations après l'avoir avertie qu'elle est libre de ne pas en faire (...) ».

(3) « Les condamnés à l'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à deux ans peuvent (...), à titre exceptionnel, être maintenus en maison d'arrêt et incarcérés, dans ce cas, dans un quartier distinct, lorsque des conditions tenant à la préparation de leur libération, leur situation familiale ou leur personnalité le justifient. Peuvent également, dans les mêmes conditions, être affectés, à titre exceptionnel, en maison d'arrêt, les condamnés auxquels il reste à subir une peine d'une durée inférieure à un an. Toute personne condamnée détenue en maison d'arrêt à laquelle il reste à subir une peine d'une durée supérieure à deux ans peut, à sa demande, obtenir son transfèrement dans un établissement pour peines dans un délai de neuf mois à compter du jour où sa condamnation est devenue définitive. Cependant, elle peut être maintenue en maison d'arrêt lorsqu'elle bénéficie d'un aménagement de peine ou est susceptible d'en bénéficier rapidement ».

sement pénitentiaire spécialisé pour mineurs, un centre de semi-liberté ou un centre pour peines aménagées (article D. 70 du même code) ;

– d’autres critères que la proximité du détenu avec sa famille ou son domicile doivent être pris en compte pour déterminer l’affectation dans un établissement pénitentiaire. Le deuxième alinéa de l’article 717-1 du code de procédure pénale mentionne ainsi la catégorie pénale, l’âge, l’état de santé et la personnalité des détenus ;

– les personnes condamnées pour une infraction pour laquelle le suivi socio-judiciaire est encouru doivent exécuter leur peine « *dans des établissements pénitentiaires permettant d’assurer un suivi médical et psychologique adapté* » (troisième alinéa du même article) ;

– les personnes condamnées bénéficient d’un encellulement individuel dans les conditions prévues à l’article 717-2 du code de procédure pénale <sup>(1)</sup> et à l’article 100 de la loi pénitentiaire de 2009 <sup>(2)</sup>.

Par conséquent, l’inscription dans la loi d’un droit inconditionné au rapprochement familial des détenus condamnés paraît difficilement réalisable, sauf à ce qu’une telle affirmation demeure lettre morte en pratique. Les règles pénitentiaires européennes prévoient d’ailleurs que la répartition des détenus « *doit aussi prendre en considération les exigences relatives à la poursuite et aux enquêtes pénales, à la sécurité et à la sûreté, ainsi que la nécessité d’offrir des régimes appropriés à tous les détenus* » (règle 17.2).

C’est pourquoi, à l’initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a modifié la présente proposition de loi, afin de substituer à la rigidité du mécanisme initial un dispositif plus souple et plus réaliste.

Ainsi, l’article unique de la proposition de loi, tel que modifié par votre Commission, élève au niveau législatif la procédure d’orientation des condamnés actuellement prévue aux articles D. 74 et suivants du code de procédure pénale et ajoute à cette procédure un objectif de maintien des liens familiaux, qui doit conduire à ce que les détenus condamnés soient, en principe, incarcérés dans l’établissement pénitentiaire le plus proche de leur domicile.

---

(1) « Les condamnés sont soumis dans les maisons d’arrêt à l’emprisonnement individuel du jour et de nuit, et dans les établissements pour peines, à l’isolement de nuit seulement, après avoir subi éventuellement une période d’observation en cellule.

Il ne peut être dérogé à ce principe que si les intéressés en font la demande ou si leur personnalité justifie que, dans leur intérêt, ils ne soient pas laissés seuls, ou en raison des nécessités d’organisation du travail. »

(2) « Dans la limite de cinq ans à compter de la publication de la présente loi, il peut être dérogé au placement en cellule individuelle dans les maisons d’arrêt au motif tiré de ce que la distribution intérieure des locaux ou le nombre de personnes détenues présentes ne permet pas son application.

Cependant, la personne condamnée ou, sous réserve de l’accord du magistrat chargé de l’information, la personne prévenue peut demander son transfert dans la maison d’arrêt la plus proche permettant un placement en cellule individuelle. »

À l’instar de ce que prévoit l’actuel premier alinéa de l’article D. 75 du même code, cette procédure d’orientation serait obligatoire pour les condamnés majeurs dont le temps d’incarcération restant à subir est supérieur à deux ans et pour les condamnés mineurs pour lesquels ce temps est supérieur à trois mois. Cette procédure permettrait de déterminer le profil de la personne condamnée, en fonction notamment de son âge, son sexe, ses antécédents, son état de santé, son projet d’insertion, sa situation familiale et, le cas échéant, son comportement en détention.

L’administration pénitentiaire aurait alors l’obligation de proposer à la personne condamnée une affectation dans l’établissement pénitentiaire correspondant à son profil qui est le plus proche de son domicile.

Cette obligation pourrait cependant être tenue en échec soit pour des motifs de « *sécurité des personnes et des biens* », soit en raison du « *projet d’exécution de la peine* »<sup>(1)</sup>.

Pour l’administration pénitentiaire, l’affectation dans l’établissement le plus proche du domicile ne constituerait, de surcroît, qu’une obligation de moyens, ayant vocation à être satisfaite à « *chaque fois que c’est possible* ». La rédaction retenue s’inspire de celle de la règle pénitentiaire européenne n° 17.1 précitée, selon laquelle les détenus doivent être répartis « *autant que possible* » dans des prisons situées près de leur foyer ou de leur centre de réinsertion sociale.

Deux autres différences avec la rédaction initiale de la proposition de loi doivent être signalées :

– compte tenu du maillage territorial actuel des établissements pénitentiaires et de la nécessité de soumettre chaque détenu à un régime de sécurité adapté, la distance maximale de 200 kilomètres entre le lieu d’incarcération et le lieu de résidence de la personne condamnée au moment de son arrestation n’a pas été reprise dans la rédaction adoptée par la commission des Lois ;

– la référence au domicile de la personne condamnée a paru plus pertinente que celle du lieu de résidence au moment de l’arrestation, dès lors que plusieurs années peuvent s’être écoulées entre l’arrestation et la condamnation définitive.

Au total, cette nouvelle rédaction de la proposition loi vise à faire en sorte que le critère de la proximité du lieu de détention des personnes condamnées avec

---

(1) Généralisé depuis 2000 dans les établissements pour peines, le projet d’exécution de la peine vise à mieux impliquer le condamné dans l’exécution de sa peine, à améliorer la connaissance du détenu et à favoriser l’individualisation administrative et judiciaire de la peine. Depuis la loi pénitentiaire de 2009, cette démarche est désormais consacrée au premier alinéa de l’article 717-1 du code de procédure pénale : « Dès leur accueil dans l’établissement pénitentiaire et à l’issue d’une période d’observation pluridisciplinaire, les personnes détenues font l’objet d’un bilan de personnalité. Un parcours d’exécution de la peine est élaboré par le chef d’établissement et le directeur du service pénitentiaire d’insertion et de probation pour les condamnés, en concertation avec ces derniers, dès que leur condamnation est devenue définitive. Le projet initial et ses modifications ultérieures sont portés à la connaissance du juge de l’application des peines ».

leur domicile – et, partant, avec leur famille et leurs proches – soit systématiquement pris en compte par les services de l’administration pénitentiaire chargés de l’orientation et de l’affectation des détenus.

À cet égard, votre rapporteur signale que la prise en compte des liens familiaux lors de l’affectation initiale d’une personne condamnée est d’autant plus importante que les juridictions administratives considèrent comme des mesures d’ordre intérieur, en principe non susceptibles de recours, les décisions d’affectation consécutives à une condamnation et les décisions de changement d’affectation entre établissements de même nature<sup>(1)</sup>.

\*  
\*   \*

---

(1) *Conseil d’État, Assemblée, 14 décembre 2007, n° 290730* : « eu égard à sa nature et à l’importance de ses effets sur la situation des détenus, une décision de changement d’affectation d’une maison centrale, établissement pour peines, à une maison d’arrêt constitue un acte administratif susceptible de faire l’objet d’un recours pour excès de pouvoir et non une mesure d’ordre intérieur ; (...) il en va autrement des décisions d’affectation consécutives à une condamnation, des décisions de changement d’affectation d’une maison d’arrêt à un établissement pour peines ainsi que des décisions de changement d’affectation entre établissements de même nature, sous réserve que ne soient pas en cause des libertés et des droits fondamentaux des détenus ».





## DISCUSSION GÉNÉRALE

*Au cours de sa séance du mercredi 11 janvier 2012, la Commission procède à l'examen de la proposition de loi de M. Sauveur Gandolfi-Scheit et plusieurs de ses collègues visant à consacrer le droit au rapprochement familial pour les détenus condamnés (n° 2282).*

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

**M. Dominique Raimbourg.** Je souhaiterais aborder un point de procédure. Lors de l'examen de la loi sur l'exécution des peines, nous avons déposé des amendements similaires, mais ils avaient été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution. L'égalité de traitement imposerait de soumettre cette proposition de loi à la même procédure.

Sur le fond, cependant, on ne peut qu'être d'accord avec le principe du regroupement familial, dès lors qu'il ne s'agit pas d'un droit, mais d'une simple possibilité donnée à l'administration pénitentiaire. Il est souhaitable, en effet, de faire en sorte que l'incarcération des détenus ait lieu dans les meilleures conditions.

Il est vrai que la question s'est posée avec une acuité particulière pour les détenus corses, dans la mesure où le pôle judiciaire antiterroriste est situé à Paris, mais le problème me semble largement réglé : désormais, ces détenus ont été affectés dans des prisons corses. Cela étant, on ne peut qu'approuver le contenu de cette proposition de loi.

**M. Claude Goasguen.** Enfin, cette proposition de loi est examinée par notre assemblée ! J'ai participé, il y a au moins dix ans de cela, à une commission d'enquête sur les prisons dont une des conclusions était déjà la nécessité de favoriser le rapprochement des prisonniers avec leur lieu de domicile, en Corse comme dans d'autres départements.

Cependant, le nouveau titre proposé par le rapporteur me semble suspect. Que signifie « favoriser un principe » ? C'est souvent avec de telles formules alambiquées que les administrations parviennent à détourner des règles qui les gênent. Mieux vaudrait parler d'une proposition de loi « visant à favoriser le rapprochement familial » pour les détenus condamnés. Il ne faudrait pas, en effet, que le choix du titre ait pour effet d'atténuer la portée de cette proposition courageuse.

**M. Dominique Perben.** Cette initiative va dans le bon sens, d'autant que des travaux ont déjà été réalisés dans les prisons – en particulier dans les départements corses – qui en rendent la mise en œuvre possible. Une chose, en effet, est de poser un principe ; encore faut-il que l'administration pénitentiaire soit en mesure de l'appliquer dans des conditions de sécurité satisfaisantes. Je voterai donc sans hésitation le texte proposé pour l'article unique.

En revanche, s'agissant du titre, je suis de l'avis de notre collègue Goasguen. J'imagine que ce changement a été suggéré à notre rapporteur, ...

**M. Claude Goasguen.** Je le suppose aussi !

**M. Dominique Perben.** ...mais je préfère le titre initial.

**M. Guénaél Huet.** La nuit dernière, au cours du débat sur l'exécution des peines, l'opposition a tenu des propos excessifs, nous accusant d'opter pour le « tout-carcéral », de vouloir jeter tout le monde en prison, de mener une politique pénale fondée sur la seule répression. Cette proposition de loi, venant après la loi pénitentiaire de 2009, est la preuve du contraire : nous faisons en sorte d'inclure des éléments d'humanité dans notre procédure pénale et de favoriser la réinsertion.

**Mme Maryse Joissains-Masini.** On ne peut pas poser un principe général en faveur du rapprochement sans l'assortir de conditions relatives à l'âge, à l'état de santé, etc. En effet, il n'existe pas nécessairement un établissement pénitentiaire adéquat à proximité du domicile de chaque détenu. Cela étant, l'expression : « chaque fois que c'est possible » me semble de trop. Dès lors que les conditions sont réunies, il convient d'appliquer la loi.

**M. Philippe Houillon.** Je partage l'avis des précédents orateurs, y compris sur le titre. Le rapporteur ne devrait-il pas retirer l'amendement CL 2 ?

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Il va le rectifier dans le sens souhaité.

*La Commission en vient à l'examen de l'article unique de la proposition de loi.*

## EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

### *Article unique*

(articles 717-1 AA [nouveau] et 717-1 du code de procédure pénale)

#### **Rapprochement familial des détenus condamnés**

Dans sa rédaction initiale, cet article visait à « consacrer » un véritable « droit » au rapprochement familial des détenus condamnés (voir la présentation de la proposition de loi).

À l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a adopté une rédaction entièrement nouvelle du présent article.

Le **I** consacre au niveau législatif – dans un nouvel article 717-1 AA du code de procédure pénale – la procédure dite d'« orientation » par l'administration pénitentiaire des personnes condamnées. Cette procédure, actuellement prévue aux articles D. 74 et suivants du code de procédure pénale, consiste à déterminer dans quel établissement pénitentiaire la peine doit être exécutée.

Le premier alinéa du nouvel article 717-1 AA précise le champ d'application de la procédure d'orientation : à l'instar de ce que prévoit actuellement le premier alinéa de l'article D. 75 du même code, cette procédure est obligatoire pour les condamnés majeurs dont le temps d'incarcération restant à subir est supérieur à deux ans et pour les condamnés mineurs pour lesquels ce temps est supérieur à trois mois.

Le deuxième alinéa du nouvel article 717-1 AA énumère les critères que l'administration pénitentiaire doit prendre en compte pour définir le « profil » du condamné, notamment l'âge, le sexe, les antécédents, l'état de santé, le projet d'insertion, la situation familiale et, le cas échéant, le comportement en détention.

Le dernier alinéa du nouvel article 717-1 AA vise à « favoriser le maintien des liens familiaux de la personne condamnée ». À cette fin, l'administration pénitentiaire propose, « chaque fois que c'est possible », une affectation dans l'établissement le plus proche du domicile du condamné correspondant au profil de ce dernier. Seules peuvent faire obstacle à la mise en œuvre de ces dispositions des considérations liées à la sécurité des personnes et des biens ou au projet d'exécution de la peine, au sens du premier alinéa de l'article 717-1 du même code.

Par coordination, le **II** du présent article modifie l'article 717-1 du code de procédure pénale, afin de supprimer les éléments y figurant relatifs à l'affectation des personnes condamnées <sup>(1)</sup>, ceux-ci trouvant désormais leur place dans le nouvel article 717-1 AA.

---

(1) « La répartition des condamnés dans les prisons établies pour peines s'effectue compte tenu de leur catégorie pénale, de leur âge, de leur état de santé et de leur personnalité. » (première phrase du deuxième alinéa).

\*

\* \*

*La Commission **adopte** l'amendement CL 1 du rapporteur.*

*L'article unique est ainsi **rédigé**.*

**Titre**

*La Commission est saisie de l'amendement CL 2 rectifié du rapporteur.*

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** L'amendement est ainsi rédigé :  
« Substituer aux mots : “consacrer le droit au rapprochement familial pour les”, les  
mots : “favoriser le rapprochement familial des”. »

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite à l'unanimité l'ensemble de la proposition de loi **mo-  
difiée**.*

\*

\* \*

*En conséquence, la commission des lois constitutionnelles, de la  
législation et de l'administration générale de la République vous demande  
d'adopter la proposition de loi visant à favoriser le rapprochement familial des  
détenus condamnés, dans le texte figurant dans le document joint au présent  
rapport.*

## TABLEAU COMPARATIF

| Texte en vigueur | Texte de la proposition de loi   | Texte adopté par la Commission  |
|------------------|--|---|
|                  | <p data-bbox="443 405 753 475"><b>Proposition de loi visant à consacrer le droit au rapprochement familial pour les détenus condamnés</b></p> <p data-bbox="543 569 653 589">Article unique</p> <p data-bbox="434 711 768 826">Les détenus condamnés doivent être incarcérés dans l'établissement pénitentiaire le plus proche de leur lieu de résidence au moment de leur arrestation.</p> <p data-bbox="434 902 768 1039">Faute de place disponible en maison centrale, les détenus condamnés doivent être provisoirement incarcérés dans le centre de détention le plus proche de leur lieu de résidence au moment de leur arrestation.</p> <p data-bbox="434 1206 768 1343"><i>Faute de place disponible dans un centre de détention, les détenus condamnés doivent être provisoirement incarcérés dans la maison d'arrêt la plus proche de leur lieu de résidence au moment de leur arrestation.</i></p> <p data-bbox="434 1370 768 1579">Dans tous les cas, les détenus condamnés doivent être incarcérés dans un établissement pénitentiaire situé à moins de 200 kilomètres de leur lieu de résidence au moment de leur arrestation, à moins qu'ils n'en fassent eux-mêmes la demande et que l'administration pénitentiaire juge ladite demande opportune.</p> | <p data-bbox="783 405 1106 475"><b>Proposition de loi visant à favoriser le rapprochement familial des détenus condamnés</b></p> <p data-bbox="898 496 1112 516">(amendement CL2 rectifié)</p> <p data-bbox="886 569 1002 589">Article unique</p> <p data-bbox="780 615 1112 684"><i>I. – Après l'article 717 du code de procédure pénale, il est inséré un article 717-1 AA ainsi rédigé :</i></p> <p data-bbox="780 711 1112 875"><i>« Art. 717-1-AA. – Pour toutes les personnes condamnées dont le temps d'incarcération restant à subir est supérieur à deux ans ou, pour les mineurs, supérieur à trois mois, l'administration pénitentiaire met en œuvre une procédure d'orientation.</i></p> <p data-bbox="780 902 1112 1179"><i>« Cette procédure a pour objet de permettre l'affectation de la personne condamnée dans un établissement pénitentiaire correspondant à son profil. À cette fin, l'administration pénitentiaire constitue un dossier d'orientation comprenant notamment les éléments suivants : l'âge, le sexe, les antécédents, l'état de santé, le projet d'insertion, la situation familiale et, le cas échéant, le comportement en détention.</i></p> <p data-bbox="837 1206 982 1226"><b>Alinéa supprimé</b></p> <p data-bbox="780 1370 1112 1648"><i>« En vue de favoriser le maintien des liens familiaux de la personne condamnée, l'administration pénitentiaire propose à cette dernière, chaque fois que c'est possible, une affectation dans l'établissement pénitentiaire correspondant à son profil qui est le plus proche de son domicile. Seules peuvent y faire obstacle des considérations liées à la sécurité des personnes et des biens ou au projet d'exécution de la peine. »</i></p> |

**Texte en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la Commission**

—

—

—

*Les détenus condamnés qui ne peuvent être affectés en maison centrale en raison du précédent alinéa peuvent être soumis à un régime de sécurité renforcée dans l'établissement pénitentiaire où ils sont incarcérés.*

**Alinéa supprimé**

**Code de procédure pénale**

*Art. 717-I.* – Dès leur accueil dans l'établissement pénitentiaire et à l'issue d'une période d'observation pluridisciplinaire, les personnes détenues font l'objet d'un bilan de personnalité. Un parcours d'exécution de la peine est élaboré par le chef d'établissement et le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation pour les condamnés, en concertation avec ces derniers, dès que leur condamnation est devenue définitive. Le projet initial et ses modifications ultérieures sont portés à la connaissance du juge de l'application des peines.

La répartition des condamnés dans les prisons établies pour peines s'effectue compte tenu de leur catégorie pénale, de leur âge, de leur état de santé et de leur personnalité. Leur régime de détention est déterminé en prenant en compte leur personnalité, leur santé, leur dangerosité et leurs efforts en matière de réinsertion sociale. Le placement d'une personne détenue sous un régime de détention plus sévère ne saurait porter atteinte aux droits visés à l'article 22 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

.....

*II. – Le début du deuxième alinéa de l'article 717-I du même code est ainsi rédigé : « Le régime de détention des personnes condamnées est déterminé... (le reste sans changement). »*

**(amendement CL1)**

## AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

### **Amendement CL1 présenté par M. Gandolfi-Scheit, rapporteur :**

#### *Article unique*

Rédiger ainsi cet article :

« I. – Après l'article 717 du code de procédure pénale, il est inséré un article 717-1 AA ainsi rédigé :

« *Art. 717-1-AA.* – Pour toutes les personnes condamnées dont le temps d'incarcération restant à subir est supérieur à deux ans ou, pour les mineurs, supérieur à trois mois, l'administration pénitentiaire met en œuvre une procédure d'orientation.

« Cette procédure a pour objet de permettre l'affectation de la personne condamnée dans un établissement pénitentiaire correspondant à son profil. À cette fin, l'administration pénitentiaire constitue un dossier d'orientation comprenant notamment les éléments suivants : l'âge, le sexe, les antécédents, l'état de santé, le projet d'insertion, la situation familiale et, le cas échéant, le comportement en détention.

« En vue de favoriser le maintien des liens familiaux de la personne condamnée, l'administration pénitentiaire propose à cette dernière, chaque fois que c'est possible, une affectation dans l'établissement pénitentiaire correspondant à son profil qui est le plus proche de son domicile. Seules peuvent y faire obstacle des considérations liées à la sécurité des personnes et des biens ou au projet d'exécution de la peine. »

« II. – Le début du deuxième alinéa de l'article 717-1 du même code est ainsi rédigé : « Le régime de détention des personnes condamnées est déterminé... (*le reste sans changement*). »

### **Amendement CL2 présenté par M. Gandolfi-Scheit, rapporteur :**

#### *Titre*

Substituer aux mots : « consacrer le droit au rapprochement familial pour les », les mots : « favoriser le principe de rapprochement familial des ».