

Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 26 septembre 2012 relatif à la mise en œuvre du régime de semi-liberté

NOR : CPLX1236397V

1. La semi-liberté est une modalité particulière d'exécution de la peine. Le condamné est placé sous ce régime dans trois hypothèses : ou bien lorsque le juge qui prononce la peine le décide, lorsque celle-ci est inférieure ou égale à deux ans d'emprisonnement (article 132-25 du code pénal) ; ou bien, selon la même condition de durée de la peine à exécuter, lorsque le juge de l'application des peines, saisi du dossier par le parquet, décide que cette exécution doit se faire selon cette modalité (article 723-15 du code de procédure pénale) ; ou bien, enfin, lorsque ce même juge décide, en principe après débat contradictoire, qu'une détention déjà commencée peut se poursuivre sous le régime de la semi-liberté. La majorité des semi-libres proviennent ainsi directement de l'état de liberté ; les personnes précédemment incarcérées selon le droit commun sont minoritaires.

La semi-liberté est accordée à titre probatoire (par ex. Cass. crim. 2 septembre 2009). Ce qui signifie qu'elle peut être révoquée par le juge de l'application des peines lorsque son bénéficiaire n'exécute pas les obligations dont est assorti le régime. Celles-ci sont multiples (voir dans le cas de la semi-liberté exécutée dans le cadre du régime de mise à l'épreuve les articles 132-44 et 132-45 du code pénal). Elles consistent le plus souvent à fixer des horaires pendant lesquels la personne intéressée peut exercer une activité professionnelle ou rechercher du travail, en dehors desquels elle doit être présente dans l'établissement pénitentiaire, c'est-à-dire soit un centre de semi-liberté autonome, soit un quartier de semi-liberté au sein d'une prison ordinaire. Elles prennent aussi la forme d'entretiens avec les travailleurs sociaux de l'administration pénitentiaire (conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation) et, fréquemment, d'obligation de soins ou de toute autre activité d'insertion destinée à prévenir la récidive. Ces conditions paraissent légères. Elles sont, dans la pratique, très lourdes ; ce pourquoi la semi-liberté ne peut durer *de facto* que pendant un temps limité (quelques mois).

2. Les personnes placées dans ce régime par le juge sont donc soumises à contrainte. Elles sont écrouées et privées de leur liberté d'aller et de venir. La circonstance qu'elles disposent de possibilité de sortir à certaines heures de l'établissement ne dispense évidemment pas la puissance publique « de s'assurer que tout prisonnier est détenu dans des conditions qui sont compatibles avec la dignité humaine » (Cour européenne des droits de l'homme, Gr. ch., 26 octobre 2000, *Kudla c/Pologne*, n° 30210/96 ; pour une application récente de cette jurisprudence constante : Cour européenne des droits de l'homme, 3^e section, 24 juillet 2012, *Fülöp c/Roumanie*, n° 18999/04).

3. Au 1^{er} janvier 2012, 1 857 personnes sont placées sous ce régime. La direction de l'administration pénitentiaire recense onze centres de semi-liberté et sept quartiers de semi-liberté offrant 768 places, soit un taux d'occupation de 241 %, supérieur au taux d'occupation des établissements de droit commun. Ce taux est très vraisemblablement moindre : il existe dans beaucoup d'établissements des cellules où sont affectés des « semi-libres », qui ne sont pas au nombre des sept quartiers dûment recensés. Cette incertitude est d'ailleurs révélatrice de l'intérêt qui y est porté. En tout état de cause, le taux d'occupation est élevé. Pour augmenter les capacités disponibles, des lits ont été ajoutés : dans un centre visité de soixante-quatorze places se trouvaient cent quarante-quatre lits (soit un quasi-doublement). Il est donc banal, comme l'a constaté le contrôleur général dans un établissement, de voir disposés trois lits (dont deux superposés) dans 9,14 m². Par conséquent, la semi-liberté se traduit pour beaucoup de ceux qui en bénéficient par des conditions de vie dans lesquelles l'absence d'intimité et la promiscuité sont la règle. Les dimensions des cellules interdisant d'ajouter du mobilier, par exemple, leurs occupants disposent d'une table pour trois et d'un placard, au plus deux, pour trois, d'une ou deux chaises pour trois.

De surcroît, les locaux affectés à la semi-liberté sont souvent anciens, sans avoir été rénovés. A cet égard, certains centres visités encourent des critiques constantes. Le contrôleur général a été, ainsi, dans l'obligation de demander (et d'obtenir) la fermeture immédiate d'un dortoir dans lequel des fils électriques dénudés avoisinaient dangereusement l'humidité très forte des cloisons.

S'ajoute enfin la circonstance que, dans beaucoup de centres ou quartiers de semi-liberté, peu de vérifications sont faites de l'état des lieux. Dortoirs et cellules sont fréquemment dans un désordre prononcé, chaque nouveau venu s'installant, comme il le peut, dans un inconfort matériel dont les éléments sont de l'ordre du rapport de forces entre cohabitants. Cette situation s'explique bien souvent, pour les quartiers ou cellules, parce qu'aucun personnel dédié ne leur a été affecté. La semi-liberté est bien souvent laissée pour compte dans les maisons d'arrêt : aucun règlement particulier ne s'y applique et il arrive qu'elle ne soit même pas mentionnée dans le règlement intérieur de l'établissement. Tout se passe comme si aucune attention particulière ne devait y être portée.

4. Les travailleurs sociaux (conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation – CPIP) sont présents dans les centres sous forme de permanence (ce sont alors ceux du milieu « ouvert » le plus souvent, dont le siège

départemental peut être éloigné de l'établissement) et dans les quartiers sous forme de rendez-vous dans la détention (ce sont souvent dans ce cas ceux du milieu « fermé » qui sont attachés à l'établissement). Leur nombre est souvent insuffisant. Ainsi, dans un centre pénitentiaire visité en 2011, l'effectif des agents était de onze en théorie, de neuf en pratique, et devait être ramené à huit quelques semaines plus tard. Un seul conseiller avait à sa charge les personnes détenues du quartier de semi-liberté, du quartier dit « sortants » et celles placées sous surveillance électronique. Les horaires de leur présence ne sont pas nécessairement adaptés aux heures pendant lesquelles les semi-libres sont présents : dans un centre étaient assurées des permanences de 9 heures à 12 heures et de 14 heures à 18 heures. Avec le CPIP, il faut donc s'absenter du travail ou manquer aux entretiens.

Alors que les aides des travailleurs sociaux devraient se concentrer sur les effets du travail, ou des soins, ou de la recherche d'emploi et sur la réinsertion, beaucoup d'entretiens ont pour finalité des opérations beaucoup plus impératives, notamment pour obtenir des pièces d'identité dont les semi-libres sont dépourvus. Au moins pour les personnes auparavant incarcérées, ces opérations auraient pu avantageusement se faire pendant la détention antérieure. L'occasion n'a pu s'en trouver, soit du fait des sous-effectifs des travailleurs sociaux, soit du fait de la rigidité de certaines administrations. Il en résulte qu'en semi-liberté le soutien des CPIP porte sur des objets certes décisifs mais indépendants des personnalités et des efforts déployés.

La conséquence en est que certaines démarches d'accompagnement nécessaires sont impossibles à réaliser. Le passage pour les détenus de droit commun à la semi-liberté se traduit, par exemple en matière d'alcool, par le passage de la prohibition absolue à la possibilité de boire. Si les boissons alcoolisées sont interdites dans les quartiers ou centres de semi-liberté, il est possible de consommer pendant les heures de sortie. Un des problèmes quotidiens de ces lieux est la rentrée, le soir, de semi-libres en état d'ébriété. L'accompagnement en la matière est quasi-inexistant. Il devrait se préoccuper des difficultés concrètes des personnes, dès lors que le passage de la détention complète à la semi-liberté en pose.

5. Les soins constituent une carence importante de la semi-liberté telle qu'elle fonctionne.

S'agissant des constats de l'état de santé et des soins à dispenser pour des pathologies, le semi-libre n'a plus accès aux dispositifs des établissements pénitentiaires. Il lui faut donc trouver les ressources nécessaires (dans une agglomération dont, souvent, il ignore tout). Il lui faut une couverture sociale : certains établissements, mais non la majorité, ont passé des conventions avec la caisse primaire d'assurance-maladie pour accélérer l'établissement des dossiers nécessaires (1). Il faut aussi des soins de proximité : des établissements ont passé convention avec des centres de soins (municipaux, par exemple) ; mais pas tous. Des centres de soins n'admettent pas les semi-libres, parce qu'ils estiment que ces derniers ne sont pas résidents de la commune.

S'agissant des obligations de soins imposées par les magistrats (notamment dans les hypothèses d'addiction), les centres spécialisés sont souvent saturés et les délais d'attente se chiffrent en semaines ou en mois. Comme la semi-liberté ne dépasse pas elle-même quelques mois, les obligations ne sont pas du tout, ou seulement en partie, suivies d'effet.

(1) Voir sur ce point le rapport annuel pour 2011 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, chapitre 3, « L'accès aux droits sociaux pour les personnes privées de liberté ».

6. L'accès au travail ou à une formation, et *a fortiori* à un emploi lorsqu'il s'agit d'en trouver un, est rendu difficile pour plusieurs raisons.

En premier lieu, certains quartiers ou centres peuvent être très éloignés des bassins d'emploi, d'autant plus que, comme on le sait, depuis vingt-cinq ans les nouveaux établissements pénitentiaires sont bâtis hors des villes. Par conséquent, il faut trouver un moyen de transport, qui peut être distant et rare. Un établissement avait prévu une location de deux-roues pour résoudre cette difficulté : il a dû y renoncer, faute de moyens ; ses pensionnaires font plusieurs kilomètres à pied, par tous les temps, pour rejoindre leur travail, puis en revenir. Ces distances sont malaisées à concilier avec les horaires imposés. Un détenu « en recherche d'emploi » raconte qu'il a le droit de sortir de 9 heures à 12 heures : « J'ai une heure de trajet pour me rendre à mon domicile, regrouper mes documents, téléphoner ou devoir me déplacer [dans les] entreprises pour revenir à midi. »

Le choix d'implantation des quartiers ou centres de semi-liberté doit toujours privilégier les bassins d'emploi significatifs : tel est loin d'être le cas aujourd'hui. La semi-liberté suit « à l'aveugle » la géographie des établissements pénitentiaires et engendre ici de profondes inégalités. A tout le moins, faut-il veiller aux moyens de transport existants et à leur coût. Des centres de semi-liberté autorisent le stationnement des deux-roues des personnes écrouées dans leur enceinte. Cette pratique devrait être générale.

Faute de voir prises en compte ces préoccupations, des centres ou quartiers demeurent largement inoccupés, les magistrats hésitant à bon droit à ordonner que s'y déroulent des projets d'insertion comportant de forts risques d'échec.

En deuxième lieu, il arrive que les horaires d'ouverture de centres ou quartiers soient trop restreints et incompatibles avec les rythmes de certains emplois que les personnes détenues ont moins de difficultés à occuper que les autres (restauration, bâtiment...). Restreindre les horaires est une opération qui se traduit en réalité par la réduction des chances d'occuper un emploi. Beaucoup de centres de semi-liberté permettent de sortir et de rentrer jour et nuit. Cette règle doit être généralisée, y compris pour les quartiers de semi-liberté.

En troisième lieu, l'affectation des semi-libres doit impérativement tenir compte du lieu de leur projet d'insertion, pour que les plus grandes chances de succès lui soient données, compte tenu de l'avis de la Cour

de cassation (Cass. crim. 21 novembre 2005) qui estime qu'un semi-libre ne peut être affecté que dans un lieu prévu spécifiquement pour la semi-liberté. Dans un centre de la banlieue parisienne, les contrôleurs ont rencontré une personne qui travaillait comme chauffeur de camion dans le Loiret. Il quittait le centre à 3 heures le matin et rentrait après 20 heures. Or un centre de semi-liberté existe à Montargis où il eût été judicieux de l'installer. Même si l'affectation ne peut être toujours mise d'emblée en rapport avec le lieu d'insertion, du moins les transferts devraient-ils pouvoir se faire sur simple demande, avec l'accord du juge de l'application des peines. L'administration n'a aucun mal à ordonner des transferts pour des motifs bien légitimes de sécurité. Une bonne insertion présente une légitimité équivalente.

Si ces considérations sont importantes, c'est qu'elles engagent pour partie le devenir de la mesure. En effet, une des principales causes de révocation du régime de semi-liberté par les magistrats réside dans l'absence de respect des horaires de présence à l'établissement. Plus celui-ci est éloigné du lieu de travail ou d'obligations diverses, plus on accroît les aléas attachés au retour dans les délais au lieu d'écrou (certains sont évidemment liés aux personnes en cause). De manière générale, le taux d'échec de la semi-liberté, soit du fait de révocation par le magistrat, soit du fait d'évasion, est de 24 % dans un centre visité ; de 15 % dans un autre. Ce taux d'échec serait abaissé par une meilleure adaptation de la semi-liberté aux réalités de l'activité imposée.

7. La semi-liberté ne peut être accordée que si les personnes auxquelles elle s'applique disposent des papiers nécessaires pour accéder à un emploi. La pratique des préfetures qui consiste à ne pas renouveler les titres de séjour des étrangers détenus, en résidence régulière lors de leur incarcération, et qui, par hypothèse, sont appelés à rester en France, privent de fait un certain nombre de ces étrangers de la possibilité de bénéficier d'une mesure de semi-liberté (sans titre de séjour régulier, pas de travail possible, donc pas de projet d'insertion pouvant être approuvé par le juge). Il y a là une discrimination qui n'a pas de justification au regard de la sanction pénale. Il doit y être mis fin.

8. La discipline dans ces quartiers ou centres est évidemment beaucoup moins troublée qu'en détention ordinaire.

On y trouve souvent des cellules disciplinaires, que certaines directions, questionnées sur ce point, se refusent à nommer ainsi et appellent « cellules d'attente ». On y place les personnes détenues lorsqu'elles rentrent en état d'ébriété, ou bien lorsqu'elles commettent des infractions (violences) pendant leurs heures de sortie, en attendant leur placement en garde à vue, ou bien en cas de désordres (tapage, dégradations...) dans les lieux, ou encore lorsque, la révocation de la semi-liberté ayant été demandée au juge, les intéressés sont dans l'attente de leur transfert vers une maison d'arrêt (usuellement) ou un centre de détention. Ces placements interviennent sans procédure disciplinaire, sur simple décision administrative, le plus souvent au retour du travail le soir.

Ces placements ne peuvent s'analyser ou bien comme des mesures de prévention, c'est-à-dire de mise en cellule de discipline par le chef d'établissement ou son délégué en attendant la réunion de la commission de discipline, conformément aux dispositions de l'article R. 57-7-18 du code de procédure pénale ; ou bien comme la réintégration immédiate en détention ordinaire décidée par le chef d'établissement en application de l'article D. 124 du même code. Mais, dans la première hypothèse, aucune des garanties de la procédure disciplinaire n'est applicable ; dans la seconde – la plus vraisemblable –, le délai de la réintégration et ses conditions ne sont assortis d'aucune précision et donc d'aucune précaution. Ainsi, aucun déplacement d'un médecin ne vient vérifier l'état de santé de la personne (article R. 57-7-31 du code) : le chef d'établissement scrupuleux qui a voulu mobiliser le SAMU à cet effet n'a pas réussi à faire venir ce service d'urgence. Par conséquent, la semi-liberté se traduit là aussi par une diminution des garanties offertes dans le droit commun aux personnes détenues.

Il convient de réglementer précisément la mise en œuvre de cette mesure, en distinguant la punition de l'attente (on ne peut être mis en cellule disciplinaire dans l'attente d'une garde à vue ou d'une réintégration en maison d'arrêt), en prévoyant une durée maximale de maintien, en précisant les droits restant attachés à la personne concernée et, surtout, en définissant, *a posteriori*, une procédure, adaptée à ces établissements, mettant l'intéressée à même de se défendre, d'autant plus qu'une telle mesure peut être d'effet sérieux sur son activité à l'extérieur. Il convient aussi d'encourager la signature de protocoles entre autorités judiciaires et directions des établissements pénitentiaires concernés pour la connaissance et la prise en charge des incidents survenus, pour une meilleure appréciation de leur gravité et un suivi plus adapté.

9. Au surplus, on doit se demander si la discipline dans les lieux de semi-liberté ne doit pas être assouplie, au moins dans la matière des objets ou substances qui y sont prohibés. Voici la liste de ces derniers figurant dans le règlement intérieur d'un centre de semi-liberté : « produits stupéfiants, alcool, cannettes de soda, téléphones portables, argent, magnétophone, lecteur DVD, baladeur [et équipements nécessaires], appareil photo, chaîne hi-fi, ordinateur, plaque chauffante, matériel de musculation, casque deux-roues, nourriture, cafetière ». Si certaines restrictions ont un caractère d'évidence, d'autres ne l'ont pas. On a voulu pour quelques-uns de ces biens (argent, ordinateur) vraisemblablement éviter les vols, nombreux dans ces lieux. Mais pourquoi n'appartient-il pas aux personnes concernées de déterminer elles-mêmes ce qu'elles doivent faire de leurs biens ? Si, en outre, l'interdiction des téléphones cellulaires se justifie dans un quartier de semi-liberté inclus dans un établissement de détention où ces appareils sont interdits (le Contrôleur général a demandé sur ce point une évolution dans son avis du 10 janvier 2011 – *Journal officiel* du 23 janvier 2011), pour prémunir du risque de transmission d'un quartier à l'autre, elle n'a pas de fondement dans les centres de semi-liberté autonomes. Si, enfin, la question des fouilles intégrales doit être reposée pour l'ensemble des établissements (2), leur existence ne paraît pas, en toute hypothèse, devoir s'imposer comme une obligation

dans les centres de semi-liberté. Les restrictions de toute nature doivent s'accommoder de l'impératif de réussite du projet d'insertion en cours (les semi-libres ont des obligations professionnelles) et de tout ce qui peut contribuer à l'insertion effective de la personne concernée. A cet égard, la semi-liberté peut se vivre mieux dans des centres autonomes que dans des quartiers d'établissements de droit commun, *a fortiori* que dans de simples cellules de maisons d'arrêt.

(2) Cf. le rapport annuel pour 2011, chapitre 7, « Fouilles corporelles, sécurité et ordre public dans les lieux de privation de liberté ».

10. La présence de téléphones n'est pas secondaire puisqu'aucun centre ou quartier visité ne comporte de « point-phone » comme ceux qu'on trouve désormais dans les établissements pénitentiaires classiques. La raison parfois invoquée en est que le concessionnaire choisi pour ces appareils aurait jugé dépourvue de rentabilité une telle installation. Quoi qu'il en soit, cette absence signifie que le droit donné aux détenus de téléphoner (article 39 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009) ne s'applique pas aux semi-libres. En outre, le régime appliqué aux correspondances manque de cohérence : en général, dans les centres autonomes, elles ne sont pas ouvertes, mais si (pour un ancien détenu « ordinaire ») elles transitent par l'établissement pénitentiaire, elles parviennent ouvertes (et sont parfois agrafées à l'arrivée au centre). Enfin, peu de dispositions sont prises pour les visites des proches, ce qu'on peut admettre si ceux-ci résident dans le voisinage, mais tel est loin d'être toujours le cas.

De telles restrictions, par lesquelles la semi-liberté est, là encore, régressive par rapport au régime appliqué en détention ordinaire, sont encore moins justifiables s'il se peut pour les semi-libres qui sont tenus à rester dans l'établissement durant les fins de semaine ou dont les horaires de sortie sont très limités ; et aussi pour les détenus de droit commun qui travaillent en qualité « d'auxiliaire » à l'entretien ou la maintenance des centres autonomes, défavorisés par rapport à ceux des autres établissements. Ces discriminations devraient prendre fin.

11. Enfin, une des matières les plus sérieuses relatives à la semi-liberté est relative au rôle qu'y jouent les magistrats.

Lorsqu'un jugement de condamnation (à moins de deux ans) intervient, l'exécution de la peine peut prendre la forme d'un placement en semi-liberté, a-t-on indiqué. Les délais dans lesquels le juge de l'application des peines définit, après le jugement, les modalités de son exécution peuvent être très longs. Dans douze cas examinés lors de la visite d'un centre, il était en moyenne de deux ans et trois mois. Ces délais peuvent avoir un intérêt pour évaluer une situation d'ensemble de la personne. Ils ont cependant beaucoup d'inconvénients : durant ce laps de temps, d'une part le jugement n'est pas exécuté, d'autre part le condamné (souvent inséré) et les siens vivent dans l'incertitude (et l'angoisse) des dispositions à prendre. La réduction de ces délais peu acceptables, en vérité, passe par une meilleure coordination entre parquet et juge du siège, par une transmission rapide des éléments nécessaires et par un renforcement des effectifs de fonctionnaires chargés de la mise en forme des décisions prises par les magistrats.

Les délais entre la décision d'un juge de l'application des peines de placer un détenu dans un centre de semi-liberté sont certes moins longs (sur dix-huit cas examinés, treize mois en moyenne). Ils sont néanmoins exagérés et compromettent des projets d'insertion (une place auprès d'un employeur par exemple) que l'intéressé et son conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation ont pu imaginer.

Des projets de détenus sont également fortement mis en cause par les délais dans lesquels est soumis le dossier au débat contradictoire nécessaire. Le rythme de l'insertion, en raison de la situation de l'emploi qui prévaut et de la difficulté intrinsèque liée à la qualité de détenu, est souvent beaucoup plus rapide que celui des procédures destinées à l'accepter.

De manière générale, l'insuffisance du nombre de magistrats et de travailleurs sociaux rend illusoire une prise en charge individualisée des semi-libres. Ainsi, comme la dispensation des soins est à la charge de ces derniers, l'un d'eux peut avoir besoin, après une consultation, de se rendre dans une pharmacie en dehors des heures de sortie fixées pour acheter les médicaments qui lui ont été prescrits. Une autorisation du magistrat est nécessaire. Elle est, dans la réalité, donnée avec retard ; ou bien, prise dans la hâte et sans vérification, elle est inutile. Les efforts doivent tendre là encore à la responsabilisation de l'intéressé. Il convient sans doute d'accroître les effectifs mais aussi de déléguer certaines responsabilités (on sait que, depuis la loi pénitentiaire, le chef d'établissement peut modifier les horaires de sortie : article 712-8 du code de procédure pénale) et d'encourager les contrôles *a posteriori* des comportements, pour apprécier la validité du projet autant à ses résultats qu'à son contenu originel.

12. Les semi-libres représentent 20 % des personnes écrouées qui ne sont pas hébergées en détention ordinaire et moins de 3 % des détenus de droit commun. Si leur nombre au 1^{er} janvier 2012 s'est accru par rapport à l'année précédente, le nombre de mesures de semi-liberté décidées depuis quatre ans décroît régulièrement (- 16 % par rapport à 2008). C'est là un paradoxe dû vraisemblablement en partie à l'essor de la surveillance électronique, mesure d'aménagement bien maigre, dans laquelle n'est prévu le plus souvent aucun accompagnement social. La semi-liberté, peine ordonnée à titre probatoire, est par contraste un instrument très utile, bien conçu dans son principe, qui peut contribuer très significativement à la réinsertion des personnes condamnées et à la prévention de la récidive.

Encore faut-il donner à ceux qui en sont l'objet l'envie de réussir. Celle-ci dépend d'eux-mêmes mais aussi de la circonstance que les conditions matérielles de vie et les droits dont est assortie la semi-liberté y concourent ; que l'accompagnement individualisé et les soutiens nécessaires soient suffisants, notamment pour

maîtriser des difficultés mises antérieurement en lumière ; que les intéressés n'aient pas à gérer, en plus de la gestion du temps professionnel, de multiples procédures inattendues et complexes. C'est à ces conditions que le volume du nombre de semi-libres pourra être accru et que la part de réussite de la mesure, déjà importante, pourra encore s'accroître.

J.-M. DELARUE