

N° 69
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 octobre 2024

PROJET DE LOI

*ratifiant l'ordonnance n° 2022-478 du 30 mars 2022 portant **partie législative**
du **code pénitentiaire** et modifiant certaines **dispositions d'autres codes,***

PRÉSENTÉ

au nom de M. Michel BARNIER,

Premier ministre

Par M. Didier MIGAUD,

Garde des sceaux, ministre de la justice

*(Envoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et
d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les
conditions prévues par le Règlement.)*

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'article 24 de la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a habilité le Gouvernement à procéder, par voie d'ordonnance, à l'adoption de la partie législative du code pénitentiaire dans un délai de dix mois à compter de la publication de cette même loi.

Prise sur ce fondement, l'ordonnance n° 2022-478 du 30 mars 2022 portant partie législative du code pénitentiaire a été publiée au *Journal officiel* de la République française le 5 avril 2022.

Conformément au dernier alinéa du même article 24, un projet de loi de ratification doit être déposé devant le Parlement dans le délai de trois mois à compter de cette publication, soit au plus tard le 4 juillet 2022.

La publication du code pénitentiaire traduit la mise en œuvre d'une des propositions du rapport de la commission présidée par M. Bruno Cotte relatif à la refonte du droit des peines, remis à la ministre de la justice en décembre 2015. Cette proposition s'appuyait sur le constat d'un éparpillement des dispositions législatives et réglementaires formant le droit pénitentiaire, notamment au sein d'un code de procédure pénale présentant un volume excessif et un contenu qui devrait être recentré sur les règles encadrant la recherche, la poursuite, le jugement ou l'aménagement de la peine des auteurs d'infractions.

Source d'incertitudes et même d'insécurité pour les magistrats chargés de l'application des peines et les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire, cet éparpillement du droit pénitentiaire présentait ainsi le risque d'une méconnaissance d'exigences constitutionnelles (objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; principe de clarté de la loi).

En outre, la création d'un code pénitentiaire devait permettre de mieux faire connaître l'importance, la diversité et la spécificité des missions du service public pénitentiaire, tout en affirmant les droits des personnes qui lui sont confiées dans un document aisément accessible.

La partie législative du code pénitentiaire annexée à l'ordonnance soumise à ratification a été conçue à droit constant, conformément aux termes de

l'habilitation parlementaire. Cette même habilitation a également autorisé les modifications nécessaires au respect de la hiérarchie des normes, à la cohérence rédactionnelle des textes, à l'harmonisation de l'état du droit, à la correction d'éventuelles erreurs et à l'abrogation de dispositions devenues sans objet.

La codification porte, pour l'essentiel, sur les dispositions de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire et sur celles du code de procédure pénale qui sont plus particulièrement relatives à l'organisation des établissements et des services pénitentiaires, aux droits et obligations des personnes confiées au service public pénitentiaire, au régime de la détention ou encore au travail des personnes détenues. Si les dispositions régissant l'organisation et le fonctionnement de la détention présentent, par nature, un volume relativement plus important, il importe de souligner que le code pénitentiaire valorise dans son plan et intègre pleinement dans son périmètre et son contenu les missions assurées par les services pénitentiaires d'insertion et de probation pour la prise en charge en milieu ouvert des personnes placées sous-main de justice.

Tout en mettant en valeur l'ampleur et la diversité des missions des personnels de l'administration pénitentiaire, le périmètre de la codification ne retient pas les dispositions relatives aux ressources humaines ou aux statuts, dans la mesure où cette matière relève davantage du droit de la fonction publique et que certaines de ces dispositions viennent d'être reprises par le code général de la fonction publique publié en novembre 2021. Il en va de même pour ce qui concerne les dispositions du droit pénitentiaire qui concernent plus particulièrement les mineurs et qui ont vocation à demeurer codifiées au sein du code de la justice pénale des mineurs publié en septembre 2019.

L'architecture du code pénitentiaire repose sur un plan organisé en sept livres et s'ouvrant sur un titre préliminaire rassemblant les dispositions générales et sommitales fixant les missions, catégories de publics et principes d'action du service public pénitentiaire. Les livres I à VII du nouveau code traitent en premier lieu des principes et de l'organisation du service public pénitentiaire, puis détaillent la diversité des interventions de ce service auprès de différentes catégories de publics.

Outre l'annexe constituant la partie législative du code pénitentiaire, l'ordonnance à ratifier comporte les dispositions qui accompagnent la création d'un nouveau code et assurent l'abrogation des dispositions transférées, l'actualisation ou la création de renvois entre les codes dont les dispositions sont en rapport avec la mise en œuvre du service public pénitentiaire, et l'applicabilité de l'ordonnance et du code pénitentiaire dans les outre-mer.

Enfin, la préparation de la partie législative du code pénitentiaire a mis en évidence la nécessité, d'une part, de redistribuer au sein de plusieurs codes les dispositions de l'article 719 du code de procédure pénale qui sont relatives au droit de visite des parlementaires et des bâtonniers dans les lieux de privation de liberté et, d'autre part, de codifier dans le code de la justice pénale des mineurs des dispositions du droit pénitentiaire qui correspondent à des modalités spécifiques de la prise en charge des mineurs détenus. Ces mouvements codistiques, qui n'entrent pas dans le périmètre de l'habilitation prévue à l'article 24 de la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire, nécessitent l'adoption de dispositions législatives qui sont proposées dans le cadre du présent projet de loi.

L'**article 1^{er}** ratifie l'ordonnance n° 2022-478 du 30 mars 2022 portant partie législative du code pénitentiaire, publié au *Journal officiel* de la République française le 5 avril 2022.

L'**article 2** insère un nouvel article 323-11 au code des douanes pour y transférer les dispositions de l'article 719 du code de procédure pénale en ce qu'il concerne les locaux de retenue douanière.

L'**article 3** complète les articles L. 343-5 et L. 744-12 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour y transférer les dispositions de l'article 719 du code de procédure pénale en ce qu'il concerne le droit de visite des bâtonniers dans les zones d'attente et les lieux de rétention administrative.

L'**article 4** insère, d'une part, un nouvel article 113-9 au code de la justice pénale des mineurs pour y transférer les dispositions de l'article 719 du code de procédure pénale en ce qu'il concerne les centres éducatifs fermés et, d'autre part, trois nouveaux articles au code de la justice pénale des mineurs pour y codifier les dispositions relatives à l'obligation des mineurs détenus de suivre une activité à caractère éducatif (L. 124-3), à l'interdiction du placement à l'isolement des mineurs détenus par décision administrative (L. 124-4) et au placement des mineurs détenus en cellule disciplinaire (L. 124-5).

L'**article 5** modifie l'article L. 132-1 du code pénitentiaire pour tenir compte de l'abrogation de l'article 719 du code de procédure pénale.

L'**article 6** déplace les dispositions de l'article 719 du code de procédure pénale, en ce qu'il concerne la visite des locaux de garde à vue, vers une subdivision plus appropriée au sein du livre I^{er} de ce code.

L'**article 7** abroge la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire, dès lors que les seules dispositions de cette loi qui demeuraient en vigueur sont transférées au code de la justice pénale des mineurs par l'article 4 du présent projet de loi ou sont devenus sans objet. Par ailleurs, l'article 7 abroge

les articles 719 et 726 du code de procédure pénale, consécutivement aux dispositions des articles 2 à 6 du présent projet de loi.

L'**article 8** regroupe les dispositions qui sont relatives aux outre-mer.

DÉCRET DE PRÉSENTATION

Le Premier ministre,

Sur le rapport du garde des sceaux, ministre de la justice,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2022-478 du 30 mars 2022 portant partie législative du code pénitentiaire et modifiant certaines dispositions d'autres codes, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le garde des sceaux, ministre de la justice, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Fait à Paris, le 23 octobre 2024

Signé : Michel BARNIER

Par le Premier ministre :

Le garde des sceaux, ministre de la justice

Signé : Didier MIGAUD

Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2022-478 du 30 mars 2022 portant partie législative du code pénitentiaire et modifiant certaines dispositions d'autres codes

Article 1^{er}

L'ordonnance n° 2022-478 du 30 mars 2022 portant partie législative du code pénitentiaire est ratifiée.

Article 2

- ① Après l'article 323-10 du code des douanes, il est inséré un article 323-11 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 323-11.* – Les députés, les sénateurs, les représentants au Parlement européen élus en France, les bâtonniers sur leur ressort ou leur délégué spécialement désigné au sein du conseil de l'ordre sont autorisés à visiter à tout moment les locaux de retenue douanière.
- ③ « Ils peuvent être accompagnés par un ou plusieurs journalistes titulaires de la carte d'identité professionnelle mentionnée à l'article L. 7111-6 du code du travail. »

Article 3

- ① Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 343-5 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Les bâtonniers sur leur ressort ou leur délégué spécialement désigné au sein du conseil de l'ordre sont également autorisés à visiter à tout moment les zones d'attente. » ;
- ④ 2° L'article L. 744-12 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « Les bâtonniers sur leur ressort ou leur délégué spécialement désigné au sein du conseil de l'ordre sont également autorisés à visiter à tout moment les lieux de rétention administrative. »

Article 4

- ① Le code de la justice pénale des mineurs est ainsi modifié :
- ② 1° Après l'article L. 113-8 du code de la justice pénale des mineurs, il est inséré un article L. 113-9 ainsi rédigé :
 - ③ « *Art. L. 113-9.* – Les députés, les sénateurs et les représentants au Parlement européen élus en France sont autorisés à visiter à tout moment les centres éducatifs fermés et peuvent être accompagnés par un ou plusieurs journalistes titulaires de la carte d'identité professionnelle mentionnée à l'article L. 7111-6 du code du travail, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État.
 - ④ « Les bâtonniers sur leur ressort ou leur délégué spécialement désigné au sein du conseil de l'ordre sont autorisés à visiter à tout moment les centres éducatifs fermés. » ;
- ⑤ 2° Après l'article L. 124-2, sont insérés des articles L. 124-3, L. 124-4 et L. 124-5 ainsi rédigés :
 - ⑥ « *Art. L. 124-3.* – Les mineurs détenus sont tenus de suivre une activité à caractère éducatif, qu'ils soient soumis à l'obligation scolaire jusqu'à seize ans ou à l'obligation de formation au-delà de seize ans.
 - ⑦ « *Art. L. 124-4.* – Les mineurs détenus ne peuvent être placés à l'isolement par l'autorité administrative.
 - ⑧ « *Art. L. 124-5.* – Le placement, à titre exceptionnel, des détenus mineurs de plus de seize ans en cellule disciplinaire ne peut excéder sept jours.
 - ⑨ « En cas d'urgence, les détenus mineurs de plus de seize ans peuvent faire l'objet, à titre préventif, d'un placement en cellule disciplinaire ou d'un confinement en cellule individuelle. Cette mesure ne peut excéder deux jours ouvrables. »

Article 5

- ① L'article L. 132-1 du code pénitentiaire est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa, les mots : « Conformément aux dispositions de l'article 719 du code de procédure pénale, » sont supprimés ;
- ③ 2° Au second alinéa, les mots : « Conformément aux mêmes dispositions et » et « du présent article » sont supprimés.

Article 6

- ① Après l'article 63-5 du code de procédure pénale, il est inséré un article 63-5-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 63-5-1.* – Les députés, les sénateurs, les représentants au Parlement européen élus en France, les bâtonniers sur leur ressort ou leur délégué spécialement désigné au sein du conseil de l'ordre sont autorisés à visiter à tout moment les locaux de garde à vue. »

Article 7

- ① Sont abrogés :
- ② 1° La loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire ;
- ③ 2° Les articles 719 et 726 du code de procédure pénale.

Article 8

- ① I. – L'article 2 est applicable sur tout le territoire de la République.
- ② Pour l'application des dispositions de l'article 2 en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, à l'article 323-11 du code des douanes, les mots : « titulaires de la carte d'identité professionnelle mentionnée à l'article L. 7111-6 du code du travail » sont remplacés par les mots : « soit titulaires de la carte d'identité professionnelle définie par le code du travail, soit reconnus comme journalistes en application des dispositions applicables localement ayant le même objet ».
- ③ II. – Dans chacun des tableaux figurant aux articles L. 362-1, L. 363-1, L. 364-1, L. 365-1, et L. 366-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, la ligne :
- ④ «

L. 341-1 à L. 343-11

 »

⑤ est remplacée par les trois lignes suivantes :

⑥

«	L. 341-1 à L. 343-4		
	L. 343-5	loi n°du....	
	L. 343-6 à L. 343-11		».

⑦

III. – Dans chacun des tableaux figurant aux articles L. 762-1 et L. 763-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, la ligne :

⑧

«	L. 743-21 à L. 744-17	»
---	-----------------------	---

⑨

est remplacée par les trois lignes suivantes :

⑩

«	L. 743-21 à L. 744-11		
	L. 744-12	loi n°du....	
	L. 744-13 à L. 744-17		».

⑪

IV. – Dans chacun des tableaux figurant aux articles L. 764-1, L. 765-1 et L. 766-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, la ligne :

⑫

«	L. 743-11 à L. 744-17	»
---	-----------------------	---

⑬

est remplacée par les trois lignes suivantes :

⑭

«	L. 743-11 à L. 744-11		
	L. 744-12	loi n°du....	
	L. 744-13 à L. 744-17		».

⑮ V. – Le code de la justice pénale des mineurs est ainsi modifié :

⑯ 1° Aux articles L. 721-1, L. 722-1 et L. 723-1 du, les mots compris entre les mots : « résultant de » et les mots : « , sous réserve » sont remplacés par les mots : « la loi n°du.... ratifiant l’ordonnance n° 2022-478 du 30 mars 2022 portant partie législative du code pénitentiaire » ;

⑰ 2° Après l’article L. 721-5, il est inséré un article L. 721-6 ainsi rédigé :

⑱ « *Art. L. 721-6.* – Pour son application en Nouvelle-Calédonie, à l’article L. 113-9, les mots : “titulaires de la carte d’identité professionnelle mentionnée à l’article L. 7111-6 du code du travail” sont remplacés par les mots : “soit titulaires de la carte d’identité professionnelle définie par le code du travail, soit reconnus comme journalistes en application des dispositions ayant le même objet en Nouvelle-Calédonie”. » ;

⑲ 3° Après l’article L. 722-3, il est inséré un article L. 722-4 ainsi rédigé :

⑳ « *Art. L. 722-4.* – Pour son application en Polynésie française, à l’article L. 113-9, les mots : “titulaires de la carte d’identité professionnelle mentionnée à l’article L. 7111-6 du code du travail” sont remplacés par les mots : “soit titulaires de la carte d’identité professionnelle définie par le code du travail, soit reconnus comme journalistes en application des dispositions ayant le même objet en Polynésie française”. » ;

㉑ 4° Après l’article L. 723-3, il est inséré un article L. 723-4 ainsi rédigé :

㉒ « *Art. L. 723-4.* – Pour son application dans les îles Wallis et Futuna, à l’article L. 113-9, les mots : “titulaires de la carte d’identité professionnelle mentionnée à l’article L. 7111-6 du code du travail” sont remplacés par les mots : “soit titulaires de la carte d’identité professionnelle définie par le code du travail, soit reconnus comme journalistes en application des dispositions ayant le même objet dans les îles Wallis et Futuna”. »

㉓ VI. – Le code pénitentiaire est ainsi modifié :

㉔ 1° Dans chacun des tableaux figurant aux articles L. 752-1, L. 762-1 et L. 772-1, la ligne :

㉕ «

L. 115-3 à L. 135-1

 »

②6 est remplacée par les trois lignes suivantes :

②7

«

L. 115-3 à L. 131-1	
L. 132-1	loi n°du....
L. 133-1 à L. 135-1	

» ;

②8

2° Après l'article L. 752-4, il est inséré un article L. 752-5 ainsi rédigé :

②9

« *Art. L. 752-5.* – Pour son application dans les îles Wallis et Futuna, à l'article L. 132-1, les mots : “titulaires de la carte d'identité professionnelle mentionnée à l'article L. 7111-6 du code du travail” sont remplacés par les mots : “soit titulaires de la carte d'identité professionnelle définie par le code du travail, soit reconnus comme journalistes en application des dispositions ayant le même objet dans les îles Wallis et Futuna”. » ;

③0

3° Après l'article L. 762-4, il est inséré un article L. 762-5 ainsi rédigé :

③1

« *Art. L. 762-5.* – Pour son application en Polynésie française, à l'article L. 132-1, les mots : “titulaires de la carte d'identité professionnelle mentionnée à l'article L. 7111-6 du code du travail” sont remplacés par les mots : “soit titulaires de la carte d'identité professionnelle définie par le code du travail, soit reconnus comme journalistes en application des dispositions ayant le même objet en Polynésie française”. » ;

③2

4° Après l'article L. 772-6, il est inséré un article L. 772-6 ainsi rédigé :

③3

« *Art. L. 772-6.* – Pour son application dans en Nouvelle-Calédonie, à l'article L. 132-1, les mots : “titulaires de la carte d'identité professionnelle mentionnée à l'article L. 7111-6 du code du travail” sont remplacés par les mots : “soit titulaires de la carte d'identité professionnelle définie par le code du travail, soit reconnus comme journalistes en application des dispositions ayant le même objet en Nouvelle-Calédonie”. »

③4

VII. – Au premier alinéa de l'article 804 du code de procédure pénale, les mots compris entre les mots : « résultant de » et les mots : « , en Nouvelle-Calédonie » sont remplacés par les mots : « la loi n°du.... ratifiant l'ordonnance n° 2022-478 du 30 mars 2022 portant partie législative du code pénitentiaire ».



**PREMIER
MINISTRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

**ratifiant l'ordonnance n° 2022-478 du 30 mars 2022 portant
partie législative du code pénitentiaire et modifiant
certaines dispositions d'autres codes**

NOR : JUSK2427873L/Bleue-1

TABLE DES MATIERES

1.	État des lieux.....	4
2.	Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis.....	5
2.1.	Ratification de l'ordonnance n° 2022-478 du 30 mars 2022 portant partie législative du code pénitentiaire.....	5
2.1.1.	La partie législative du code pénitentiaire.....	5
2.1.2.	Les autres dispositions de l'ordonnance à ratifier	8
2.2.	Codification des dispositions législatives relatives aux visites de lieux de privation de liberté	9
2.2.1.	Nécessité de légiférer	9
2.2.2.	Objectifs poursuivis.....	10
2.3.	Transfert au code de la justice pénale des mineurs de dispositions de droit pénitentiaire ne relevant pas du périmètre du code pénitentiaire	11
3.	Dispositif retenu.....	12
3.1.	Article 1 ^{er} (ratification de l'ordonnance du 30 mars 2022)	12
3.2.	Article 2 (code des douanes)	12
3.3.	Article 3 (code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)	12
3.4.	Article 4 (code de la justice pénale des mineurs)	13
3.5.	Article 5 (code pénitentiaire).....	13
3.6.	Article 6 (code de procédure pénale).....	13
3.7.	Article 7 (dispositions d'abrogation).....	13
3.8.	Article 8 (dispositions relatives aux outre-mer)	13
3.8.1.	Code des douanes (article 323-11, visite des locaux de retenue douanière)	14
3.8.2.	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (L. 343-5, L. 744-12 : visites des zones d'attentes et des lieux de rétention administrative)	15
3.8.3.	Code de la justice pénale des mineurs articles (L. 113-9 : visite des centres éducatifs fermés ; L. 124-3, L. 124-4 et L. 124-5 : obligation éducative, détention des mineurs) 15	
3.8.4.	Code pénitentiaire (L. 132-1 : visite des établissements pénitentiaires)	16
3.8.5.	Code de procédure pénale (article 63-5-1 : locaux de garde à vue).....	16
4.	Analyse des impacts des dispositions envisagées	16
4.1.	Impacts juridiques.....	16
4.1.1.	Impacts juridiques de la ratification d'une ordonnance	16
4.1.2.	Impacts juridiques propres à la ratification de l'annexe de l'ordonnance portant partie législative du code pénitentiaire	17

4.1.3.	<u>Impacts juridiques des autres dispositions du présent projet de loi</u>	<u>18</u>
4.2.	<u>Impacts sur les services publics et les particuliers</u>	<u>19</u>
5.	<u>Consultations et modalités d'application</u>	<u>19</u>
5.1.	<u>Consultations menées</u>	<u>19</u>
5.2.	<u>Modalités d'application</u>	<u>20</u>
5.2.1.	<u>Application dans le temps</u>	<u>20</u>
5.2.2.	<u>Application dans l'espace.....</u>	<u>20</u>
5.2.3.	<u>Textes d'application</u>	<u>20</u>

1. ÉTAT DES LIEUX

Annoncée par la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire¹, la rédaction du nouveau code pénitentiaire traduit la mise en œuvre d'une des propositions du rapport de la commission présidée par Bruno Cotte relatif à la refonte du droit des peines (décembre 2015).

Cette proposition résulte d'une réflexion pluridisciplinaire et articulée aux attentes des praticiens. En effet, ces derniers ont fait le constat d'un éparpillement des dispositions législatives et réglementaires formant le droit pénitentiaire, notamment au sein d'un code de procédure pénale (CPP) présentant un volume excessif et un contenu qui devait être recentré sur les règles encadrant la recherche, la poursuite, le jugement ou l'aménagement de la peine des auteurs d'infractions. Source d'incertitudes et même d'insécurité pour les magistrats chargés de l'application des peines et les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire, cet éparpillement du droit pénitentiaire présentait ainsi le risque d'une méconnaissance d'exigences constitutionnelles (objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; principe de clarté de la loi).

En outre, la création d'un code pénitentiaire devait permettre de mieux faire connaître l'importance, la diversité et la spécificité des missions du service public pénitentiaire, tout en affirmant les droits des personnes qui lui sont confiées dans un document aisément accessible.

Ainsi, sur proposition du garde des sceaux, ministre de la justice, le Gouvernement a été habilité à créer la partie législative d'un code pénitentiaire, par la voie d'une ordonnance et dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution.

L'habilitation parlementaire, fixée par les termes de l'article 24 de la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire, a prévu que le code pénitentiaire devait être constitué du rassemblement des dispositions relatives au service public pénitentiaire, à son contrôle et à la prise en charge ainsi qu'aux droits et obligations des personnes qui lui sont confiées. En outre, cette habilitation a également autorisé les modifications nécessaires au respect de la hiérarchie des normes, à la cohérence rédactionnelle des textes, à l'harmonisation de l'état du droit, à la correction d'éventuelles erreurs et à l'abrogation de dispositions devenues sans objet.

La rédaction du code pénitentiaire a été préparée par les services du ministre de la justice (direction de l'administration pénitentiaire) dès le mois d'avril 2021, l'objectif étant de publier un nouveau code réalisé à droit constant au printemps 2022, en intégrant les délais de la consultation de la commission supérieure de codification (de juin à décembre 2021) et du Conseil d'Etat (de janvier à mars 2022).

Les parties législative et réglementaire du code pénitentiaire ont été publiées au *Journal officiel* du 5 avril 2022 (ordonnance n° 2022-478 et décret n° 2022-479 du 30 mars 2022 portant parties législative et réglementaire du code pénitentiaire). La partie réglementaire du code pénitentiaire a été complétée de dispositions prises par décret en Conseil d'Etat et visant à mettre en œuvre la réforme du travail pénitentiaire prévue par les articles 19 à 21 de la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire (décret n° 2022-655 du 25 avril 2022 relatif au travail des personnes détenues et modifiant le code pénitentiaire).

¹ Le 6° du I de l'article 109 de la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle avait autorisé le Gouvernement à adopter par voie d'ordonnances la partie législative du code pénitentiaire, à droit constant, mais cette disposition avait été censurée par le Conseil constitutionnel comme étant un cavalier législatif.

Ainsi constitué, les parties législative et réglementaire du code pénitentiaire sont entrées en vigueur le 1^{er} mai 2022.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Outre la ratification de l'ordonnance du 30 mars 2022 portant partie législative du code pénitentiaire (2.1.), l'objet du présent projet de loi consiste à adopter des ajustements codistiques relevant du domaine de la loi. En effet, la préparation de la partie législative du code pénitentiaire a mis en évidence, d'une part, la nécessité de redistribuer au sein de plusieurs codes les dispositions de l'article 719 du code de procédure pénale qui sont relatives au droit de visite des parlementaires et des bâtonniers dans les lieux de privation de liberté (2.2.) et, d'autre part, de transférer vers le code de la justice pénale des mineurs quelques dispositions du droit pénitentiaire qui correspondent à des modalités spécifiques de la prise en charge des mineurs détenus (2.3.).

2.1. RATIFICATION DE L'ORDONNANCE N° 2022-478 DU 30 MARS 2022 PORTANT PARTIE LEGISLATIVE DU CODE PENITENTIAIRE

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et en application de l'habilitation définie par l'article 24 de la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire, la partie législative du code pénitentiaire a été fixée par l'ordonnance n° 2022-478 du 30 mars 2022 portant partie législative du code pénitentiaire, prise après avis du Conseil d'Etat et délibération du conseil des ministres, et publiée au *Journal officiel* de la République française du 5 avril 2022.

L'article 24 mentionné ci-dessus dispose notamment que : « *Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance* ». Tel est l'objet principal du présent projet de loi de ratification.

Outre son annexe qui constitue la partie législative du code pénitentiaire, l'ordonnance à ratifier comporte diverses dispositions de même niveau résultant de la création du nouveau code.

2.1.1. La partie législative du code pénitentiaire

A - Le périmètre du code pénitentiaire

La partie législative du code pénitentiaire est annexée à l'ordonnance n° 2022-478 du 30 mars 2022, comporte près de 330 articles et est constituée, pour l'essentiel, du transfert à droit constant des dispositions de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire et de celles du code de procédure pénale qui sont plus particulièrement relatives à l'organisation des établissements et des services pénitentiaires, aux droits et obligations des personnes confiées au service public pénitentiaire, au régime de la détention ou encore au travail des personnes détenues.

Si les dispositions régissant l'organisation et le fonctionnement de la détention présentent, par nature, un volume relativement plus important, le code pénitentiaire valorise dans son plan et intègre pleinement dans son périmètre et son contenu les missions assurées par les services pénitentiaires d'insertion et de probation pour la prise en charge en milieu ouvert des personnes placées sous-main de justice.

Tout en mettant en valeur l'ampleur et la diversité des missions des personnels de l'administration pénitentiaire, le périmètre de la codification ne retient pas les dispositions relatives aux ressources humaines ou aux statuts, dans la mesure où cette matière relève davantage du droit de la fonction publique et que certaines de ces dispositions viennent d'être reprises par le code général de la fonction publique publié en novembre 2021². Il en va de même s'agissant des dispositions du droit pénitentiaire qui concernent plus particulièrement les mineurs et qui ont vocation à demeurer codifiées au sein du code de la justice pénale des mineurs publié en septembre 2019³.

Afin d'appréhender juridiquement la teneur de certaines missions de l'administration pénitentiaire, la très forte articulation fonctionnelle entre le prononcé de la peine par l'autorité judiciaire et son exécution par l'administration a conduit à prévoir au code pénitentiaire de nombreuses dispositions de renvoi vers le code de procédure pénale ou, dans une moindre mesure, le code pénal.

En outre, cette même articulation a conduit à désigner le support de codification le plus approprié pour certaines subdivisions du code de procédure pénale régissant les interventions étroitement combinées des autorités administratives et judiciaires et mettant en jeu simultanément les droits des personnes en tant que justiciables d'une part et en tant qu'usager de l'administration pénitentiaire d'autre part.

Le choix entre un maintien au code de procédure pénale de certains groupes d'articles et leur transfert au code pénitentiaire a été opéré au regard de plusieurs critères : nature du sujet principalement traité, prérogatives et responsabilités majoritairement en cause, respect de la cohérence globale et de la vocation principale de chacun des deux codes, confort d'utilisation du lecteur. Dans certains cas très résiduels, une approche par groupes d'articles s'est révélée moins satisfaisante et a conduit à retenir une distribution ciselée des dispositions en cause entre les deux codes, alors qu'elles relevaient originellement d'un même ensemble.

Enfin, un soin particulier a été accordé à l'insertion de dispositions de renvois assurant une lecture fluide entre le code de procédure pénale, le code pénitentiaire et le code de la justice pénale des mineurs. Cette même préoccupation et le caractère interministériel de la politique pénitentiaire ont conduit à prévoir des liaisons avec d'autres codes, notamment le code de la santé publique et le code de la sécurité publique.

B - L'architecture du code pénitentiaire

L'architecture du code pénitentiaire repose sur un plan comprenant un titre préliminaire suivi de sept livres, traitant en premier lieu des principes et de l'organisation du service public pénitentiaire, puis détaillant la diversité des interventions de ce service auprès de différentes catégories de publics.

➤ Le titre préliminaire du code pénitentiaire.

Le code pénitentiaire s'ouvre sur un titre préliminaire rassemblant les dispositions générales et sommitales fixant les missions, catégories de publics et principes d'action du service public pénitentiaire.

² [Ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique.](#)

³ [Ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs.](#)

En particulier, la prohibition de la détention arbitraire et les exigences de la sauvegarde de la dignité de la personne humaine sont affirmées avec force. Par ailleurs, une disposition rappelle, dès l'introduction du code pénitentiaire, que les modalités spécifiques de la prise en charge des personnes mineures par l'administration pénitentiaire sont énoncées au code de la justice pénale des mineurs.

- *Le livre I^{er} du code pénitentiaire est consacré à la présentation du service public pénitentiaire.*

Le titre I^{er} présente les acteurs du service public pénitentiaire, notamment à travers une description de l'organisation de l'administration pénitentiaire et des missions de ses personnels.

Le titre II est consacré à la déontologie du service public pénitentiaire, dont le champ d'application n'est pas circonscrit aux seuls agents de cette administration mais s'étend également aux intervenants concourant au service public pénitentiaire.

Enfin le titre III rassemble les dispositions relatives au contrôle et à l'évaluation des établissements et services pénitentiaires, qui régissent notamment les prérogatives en la matière des parlementaires, des autorités administratives et judiciaires, et du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

- *Les livres II à V du code pénitentiaire traitent des interventions de l'administration pénitentiaire en direction des personnes détenues.*

Dans cet ensemble, le livre II est consacré à la détention en établissement pénitentiaire.

Le titre I^{er} détaille les différentes phases de la prise en charge des personnes détenues, en traitant notamment de la mise sous écrou, des règles d'affectation et d'encellulement ou encore des transfèrements et extractions.

Le titre II de ce livre rassemble ensuite les dispositions régissant le maintien de la sécurité dans les établissements, notamment celles qui concernent les moyens de contrôle, la prise en charge de personnes détenues dans des quartiers spécifiques, les fouilles, ainsi que l'usage de la force et des armes.

Enfin, avant d'exposer dans un titre IV les règles d'un traitement de données à caractère personnel relatif à la gestion nationale des personnes détenues, un titre III rassemble la totalité des règles formant le régime disciplinaire.

Le livre III est consacré aux droits et obligations des personnes détenues et permet de consolider l'ensemble des dispositions en la matière, réparties selon huit thématiques correspondant à autant de titres couvrant de nombreux domaines (accès au droit, santé et protection sociale, gestion des biens, relations avec l'extérieur au moyens des visites et des correspondances écrites ou téléphoniques, exercice du culte, citoyenneté, accès aux publications écrites et audiovisuelles, etc.).

Le livre IV rassemble l'ensemble des dispositions régissant les dispositifs mis en œuvre pour la réinsertion des personnes détenues et qui correspondent, en premier lieu, aux activités en détention (titre I^{er}), dont le travail pénitentiaire, l'enseignement et la formation professionnelle.

En second lieu, le titre II de ce livre IV est consacré à la préparation de la sortie de détention et décrit les interventions assurées par l'administration pénitentiaire pour, d'une part, la préparation des mesures d'aménagement de peine et, d'autre part, la mise en œuvre de dispositifs

concourant à la réinsertion des personnes détenues sous la forme de mesures de semi-liberté, de placement à l'extérieur, de permission de sortir ou de détention à domicile sous surveillance électronique.

Le livre V est consacré à la libération des personnes détenues.

La gestion administrative de la libération est traitée au titre I^{er}, tandis que le titre II est relatif aux aides matérielles susceptibles d'être accordées à la sortie de détention. Les dispositifs particuliers relatifs à la mise en œuvre de la libération conditionnelle et de mesures de surveillance sont respectivement traités dans les titres III et IV. Dans ce dernier titre, sont détaillées les interventions de l'administration pénitentiaire dans le cadre des mesures de rétention de sûreté, d'injonction de soins, de surveillances judiciaires, de surveillance de sûreté et de surveillance électronique mobile, ainsi que dans le cadre des mesures judiciaires de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion.

➤ Le livre VI traite de l'intervention de l'administration pénitentiaire auprès des personnes non détenues.

Au sein du titre I^{er}, sont rassemblées les dispositions relatives à préparation de décisions judiciaires préalables à d'éventuelles mises en détention ou condamnation, sous la forme d'enquêtes sociales ou techniques.

Le titre II est consacré aux interventions auprès des personnes condamnées dans le cadre des mesures de sursis probatoire, de détention à domicile sous surveillance électronique prononcée à titre de peine, de peine de travail d'intérêt général, de peine de stage, de bracelet anti-rapprochement imposé à une personne condamnée et de suivi socio-judiciaire.

Le titre III rassemble les dispositions relatives à l'exécution des mesures judiciaires qui concernent des personnes ni détenues ni condamnées, tandis que le titre IV est relatif au concours apporté par l'administration pénitentiaire à la mise en œuvre de mesures administratives de surveillance.

➤ Le livre VII rassemble les dispositions particulières relatives aux outre-mer.

Le livre VII rassemble les dispositions particulières relatives aux outre-mer et applicables, d'une part, dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, La Réunion, au titre I^{er} du livre VII) et, d'autre part, dans les autres territoires (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, îles Wallis et Futuna, Polynésie française, Nouvelle-Calédonie). Les dispositions spécifiques applicables à chacun de ces derniers sont exposées par référence aux six livres précédents, chaque territoire faisant l'objet d'un titre dédié (titres II à VII).

2.1.2. Les autres dispositions de l'ordonnance à ratifier

Outre l'annexe constituant la partie législative du code pénitentiaire et introduite par son article 1^{er}, l'ordonnance à ratifier comporte, dans ses articles 2 et 3, les dispositions d'usage prescrivant notamment la mise à jour des références à des dispositions d'autres codes ou d'autres lois auxquelles renvoie le code pénitentiaire, pour le cas où ces dispositions seraient modifiées, ainsi que le remplacement des références aux dispositions abrogées par l'ordonnance par les références correspondantes du nouveau code (ces correspondances sont présentées dans les tables de concordance mises en ligne sur le site Légifrance).

L'article 4 modifie les dispositions du code de la justice pénale des mineurs pour y introduire une liaison avec le code pénitentiaire.

L'article 5 modifie les dispositions du code de procédure pénale afin d'y introduire des liaisons avec le code pénitentiaire, d'y abroger des dispositions reprises par le nouveau code ou d'en actualiser les subdivisions en conséquence.

L'article 6 ajuste la rédaction d'un article du code pénal en conséquence de la codification de la plupart des dispositions de la loi du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

L'article 7 abroge la loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, ainsi que la quasi-totalité des dispositions de la loi du 24 novembre 2009 pénitentiaire qui sont transférées dans le nouveau code ou qui ont épuisé leurs effets.

L'article 8 assure le maintien en vigueur, des dispositions temporaires de l'article 100 de la loi du 24 novembre 2009 pénitentiaire qui ne sont pas codifiées et prévoyant, d'une part, l'expiration au 31 décembre 2022 de la dérogation au principe du placement en cellule individuelle dans les maisons d'arrêt et, d'autre part, la remise au Parlement, au troisième trimestre de l'année 2022, d'un rapport sur l'encellulement individuel.

L'article 9 étend l'applicabilité de l'ordonnance et du code pénitentiaire en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

L'article 10 prévoit une entrée en vigueur du code au 1^{er} mai 2022, de sorte que la codification du droit pénitentiaire coïncide avec l'entrée en vigueur à la même date de la réforme du travail pénitentiaire prévue par les articles 19 à 21 de la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

2.2. CODIFICATION DES DISPOSITIONS LEGISLATIVES RELATIVES AUX VISITES DE LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTE

2.2.1. Nécessité de légiférer

Il résulte de l'article 66 de la Constitution du 4 octobre 1958 que les principes d'interdiction de la détention arbitraire et plus largement de protection de la liberté individuelle relèvent du domaine de la loi.

Ainsi, la disposition actuelle qui prévoit le droit de visite des parlementaires et des bâtonniers dans les lieux de privation de liberté est l'article 719 du code de procédure pénale, étant rappelé que l'extension de ce droit aux bâtonniers a été introduite par la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

Lors de l'examen du projet d'ordonnance portant partie législative du code pénitentiaire, le Conseil d'Etat a d'ailleurs relevé que ce sont des dispositions législatives qui fondent le droit de visite des parlementaires et des bâtonniers, du contrôleur général des lieux de privation de liberté, du défenseur des droits.

La préparation de la partie législative du code pénitentiaire, notamment dans le cadre de l'examen du projet par la commission supérieure de codification, a également mis en évidence que les dispositions de l'article 719 portaient sur un périmètre excédant celui du droit pénitentiaire en ce qu'elles sont applicables dans plusieurs lieux de privation de liberté et non pas seulement dans les établissements pénitentiaires. En outre, il est apparu que ces dispositions

trouvaient mal leur place dans une partie du code de procédure pénale consacrée aux procédures d'exécution (livre V), à la détention (titre II) et à l'exécution des peines privatives de liberté (chapitre II), et qu'il convenait ainsi de les transférer dans les parties législatives des différents codes ayant vocation à traiter de l'organisation et du fonctionnement de ces différents lieux.

Par conséquent, il est nécessaire de procéder à une modification législative pour abroger cet article 719 et pour en transférer le contenu dans d'autres supports législatifs, en particulier dans chacun des codes traitant des lieux de privation de liberté concernés.

2.2.2. Objectifs poursuivis

L'article 719 du code de procédure pénale mentionne des lieux de privation de liberté relevant d'administrations et de régimes divers.

Sont ainsi énumérés :

- Les locaux de garde à vue ;
- Les locaux des retenues douanières (ajoutés à la liste par la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire) ;
- Les lieux de rétention administrative ;
- Les zones d'attente ;
- Les établissements pénitentiaires ;
- Les centres éducatifs fermés.

En outre, cet article 719 figure au titre II du livre V du code de procédure pénale, consacré à la détention, et plus précisément dans le chapitre II portant sur l'exécution des peines privatives de liberté, alors que les personnes privées de liberté dans les lieux énumérés par ces dispositions ne sont pas nécessairement des personnes ayant fait l'objet d'une condamnation.

Par ailleurs, la création du code pénitentiaire par l'ordonnance n° 2022-478 du 30 mars 2022 et le décret n° 2022-479 du même jour rend superflue la référence au droit de visite des établissements pénitentiaires dans le code de procédure pénale.

Par conséquent, l'objectif des nouvelles dispositions est de transférer le contenu de l'article 719 du code de procédure pénale dans les subdivisions du code de procédure pénale et les autres codes dont relèvent les lieux de privation de liberté concernés.

Il s'agit d'améliorer la lisibilité et la cohérence du cadre normatif applicable aux visites des lieux de privation de liberté par les parlementaires et les bâtonniers.

Cet objectif avait déjà été mis en œuvre par l'ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020 portant partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), qui avait alors supprimé la référence aux lieux de rétention administrative et aux zones d'attente à l'article 719 du code de procédure pénale pour la déplacer dans des dispositions autonomes du CESEDA. Ces références ont cependant été réintroduites à l'article 719 par la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire (créant une redondance avec les dispositions du CESEDA), à l'occasion de la réécriture de cet article destinée à y inclure le droit de visite des bâtonniers et l'ajout des locaux des retenues douanières.

2.3. TRANSFERT AU CODE DE LA JUSTICE PENALE DES MINEURS DE DISPOSITIONS DE DROIT PENITENTIAIRE NE RELEVANT PAS DU PERIMETRE DU CODE PENITENTIAIRE

Entré en vigueur le 30 septembre 2021, le code de la justice pénale des mineurs, présente différents objectifs, dont celui d'apporter davantage de clarté et de lisibilité à la justice pénale des mineurs (CJPM), tout en réaffirmant les principes fondateurs de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

Les dispositions du droit pénitentiaire qui concernent plus particulièrement les mineurs ayant vocation à demeurer rassemblées au sein du CJPM, l'article L. 4 du code pénitentiaire rappelle que « *les modalités spécifiques de la prise en charge des personnes mineures sont énoncées au code de la justice pénale des mineurs.* »

L'habilitation législative autorisant la création de la partie législative du code pénitentiaire par ordonnance n'a pas expressément habilité le Gouvernement à transférer vers le CJPM quelques dispositions du droit pénitentiaire qui correspondent à des modalités spécifiques de la prise en charge des mineurs détenus.

Ainsi, en premier lieu, certaines dispositions concernant spécifiquement les mineurs subsistent dans le code de procédure pénale et dans la loi du 24 novembre 2009 pénitentiaire. Dans un souci de cohérence et de réunion au sein d'un même code, il convient de les abroger et de les transférer au sein du code de la justice pénale des mineurs. L'intérêt que présente un tel transfert a été souligné par le Conseil d'Etat lors de l'examen du projet de code pénitentiaire. Il en est ainsi :

- De l'article 719 du code de procédure pénale relatif au **droit de visite des parlementaires et bâtonniers en ce qu'il concerne les centres éducatifs fermés** qui devient l'article L.113-9 du CJPM ;
- De l'article 60 de la loi du 24 novembre 2009 pénitentiaire relatif à **l'obligation des mineurs détenus de suivre une activité à caractère éducatif**, qui devient l'article L. 124-3 du CJPM.

Ce transfert au CJPM s'accompagne d'une mise à jour des dispositions en cause pour tenir compte de l'obligation de formation pour les 16-18 ans introduite à l'article L. 114-1 le code de l'éducation par l'article 15 de la [loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance](#) (cette obligation de formation vient à la suite de l'instruction obligatoire pour tous les mineurs de 3 à 16 ans prévue par l'article L. 131-1 du même code). Alors que l'article 60 de la loi pénitentiaire prévoyait que les jeunes de 16 à 18 ans (non tenus à l'obligation scolaire) devaient suivre « une activité à caractère éducatif », le nouvel article L. 124-3 introduit au CJPM par le présent projet de loi reprend les termes du code de l'éducation en rappelant l'obligation de formation ;

- De l'article 726 du code de procédure pénale relatif au placement des mineurs détenus en cellule disciplinaire qui devient l'article L. 124-5 du CJPM.

En second lieu, le présent projet de loi comporte une mesure relative à **l'interdiction des décisions administratives de placement à l'isolement des mineurs détenus**, permettant d'explicitier ce qui résulte implicitement de la création de l'article L. 213-8 du code pénitentiaire dont la première phrase dispose :

« Toute personne détenue **majeure** peut être placée par l'autorité administrative, pour une durée maximale de trois mois, à l'isolement par mesure de protection ou de sécurité soit à sa demande, soit d'office. ».

Cette disposition du code pénitentiaire correspond à une reprise partielle de l'article 726-1 du code de procédure pénale, abrogé par l'ordonnance n° 2022-478 du 30 mars 2022 portant partie législative du code pénitentiaire, et qui disposait notamment :

« Toute personne détenue, **sauf si elle est mineure**, peut être placée par l'autorité administrative, pour une durée maximale de trois mois, à l'isolement par mesure de protection ou de sécurité soit à sa demande, soit d'office. »

Conformément au principe selon lequel « les modalités spécifiques de la prise en charge des personnes mineures sont énoncées au code de la justice pénale des mineurs » (article L. 4 du code pénitentiaire), l'interdiction des décisions administratives de placement à l'isolement des mineurs détenus ne pouvait pas être codifiée au code pénitentiaire. Or, les exigences qui s'attachent aux objectifs d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi impliquent que cette interdiction de principe soit expressément énoncée et que ce principe soit codifié à droit constant au CJPM.

Ainsi, l'interdiction du placement à l'isolement des mineurs détenus par décision administrative est introduite au CJPM par le présent projet de loi à travers la création d'un article L. 124-4.

3. DISPOSITIF RETENU

Le projet de loi comprend sept articles.

3.1. ARTICLE 1^{ER} (RATIFICATION DE L'ORDONNANCE DU 30 MARS 2022)

L'article 1^{er} ratifie l'ordonnance n° 2022-478 du 30 mars 2022 portant partie législative du code pénitentiaire, publié au *Journal officiel* de la République française le 5 avril 2022.

3.2. ARTICLE 2 (CODE DES DOUANES)

L'article 2 insère un nouvel article 323-11 au code des douanes pour y transférer les dispositions de l'article 719 du code de procédure pénale (droit de visite des lieux de privation de liberté pour les parlementaires et les bâtonniers) en ce qui concerne les locaux de retenue douanière.

3.3. ARTICLE 3 (CODE DE L'ENTREE ET DU SEJOUR DES ETRANGERS ET DU DROIT D'ASILE)

L'article 3 complète les articles L. 343-5 et L. 744-12 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour y transférer les dispositions de l'article 719 du code de procédure pénale (droit de visite des lieux de privation de liberté pour les parlementaires et les bâtonniers) en ce qui concerne le droit de visite des bâtonniers dans les zones d'attente et les lieux de rétention administrative.

3.4. ARTICLE 4 (CODE DE LA JUSTICE PENALE DES MINEURS)

En premier lieu, l'article 4 (1°) insère un nouvel article 113-9 au code de la justice pénale des mineurs pour y transférer les dispositions de l'article 719 du code de procédure pénale (droit de visite des lieux privatifs de liberté pour les parlementaires et les bâtonniers) en ce qu'il concerne les centres éducatifs fermés.

En second lieu, l'article 4 (2°) insère trois nouveaux articles au code de la justice pénale des mineurs (articles L. 124-3, L. 124-4 et L. 124-5) pour y transférer les dispositions relatives :

- à l'obligation des mineurs détenus de suivre une activité à caractère éducatif (L. 124-3), principe initialement fixé par l'article 60 de la loi du 24 novembre 2009 pénitentiaire ;
- à l'interdiction du placement à l'isolement des mineurs détenus par décision administrative (L. 124-4), principe initialement fixé par l'article 726-1 du CPP ;
- au placement des mineurs détenus en cellule disciplinaire (L. 124-5), régime initialement fixé par l'article 726 du code de procédure pénale (CPP).

3.5. ARTICLE 5 (CODE PENITENTIAIRE)

L'article 5 modifie l'article L. 132-1 du code pénitentiaire pour tenir compte de l'abrogation de l'article 719 du CPP.

3.6. ARTICLE 6 (CODE DE PROCEDURE PENALE)

L'article 6 déplace les dispositions de l'article 719 du CPP, en ce qui concerne la visite des locaux de garde à vue par les parlementaires et les bâtonniers, du livre V de ce code (*Des procédures d'exécution*) vers une subdivision plus appropriée au sein du Livre I^{er} (*De la conduite de la politique pénale, de l'exercice de l'action publique et de l'instruction*), dans le chapitre relatif aux enquêtes de flagrance où figurent déjà les dispositions générales relatives à la garde à vue. Il est ainsi inséré un nouvel article 63-5-1.

3.7. ARTICLE 7 (DISPOSITIONS D'ABROGATION)

L'article 7 abroge :

- Au 1°, la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire, dès lors que les seules dispositions de cette loi qui demeureraient en vigueur (après l'entrée en vigueur de l'article 7 de l'ordonnance du 30 mars 2022 portant partie législative du code pénitentiaire) sont transférées au code de la justice pénale des mineurs par l'article 4 du présent projet de loi (articles 60 et 61 de la loi pénitentiaire) ou sont devenus sans objet (article 99 de la loi pénitentiaire) ;
- Au 2°, les articles 719 et 726 du CPP, consécutivement aux dispositions des articles 2 à 6 du présent projet de loi.

3.8. ARTICLE 8 (DISPOSITIONS RELATIVES AUX OUTRE-MER)

L'article 8 regroupe les dispositions qui sont relatives aux outre-mer.

L'ordonnance du 30 mars 2022 soumise à ratification et son annexe sont applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, dans les conditions déjà déterminées par l'article 9 de cette ordonnance et par les dispositions du livre VII du code pénitentiaire (« *dispositions relatives à l'outre-mer* ») annexées à l'ordonnance. Le projet de loi ne comporte aucune disposition spécifique concernant l'applicabilité dans les outre-mer de son article 1^{er} qui assure la ratification de l'ordonnance.

S'agissant des autres dispositions du projet de loi (*cf.* points 2.2. et 2.3. de la présente étude d'impact), leur applicabilité dans les outre-mer est assurée par plusieurs dispositions regroupées à l'article 8 du projet de loi et qui concernent exclusivement des collectivités régies par le principe de spécialité législative.

Au regard, d'une part, des statuts de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon et, d'autre part, des matières concernées par les dispositions du projet de loi, ces dernières sont souvent applicables de plein droit dans ces trois collectivités. Ainsi, les dispositions de l'article 8 du projet de loi concernent essentiellement la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, et les îles Wallis et Futuna.

Les dispositions de l'article 8 du projet de loi ont pour objet d'assurer, dans les outre-mer, l'applicabilité des modifications introduites dans les différents codes :

3.8.1. Code des douanes (article 323-11, visite des locaux de retenue douanière)

Le code des douanes ne comprend pas de subdivision dédiée aux outre-mer, ni de mécanisme codifié assurant l'extension de ses dispositions dans des territoires relevant du principe de spécialité législative, dès lors que la matière douanière peut relever de la compétence locale dans ces territoires.

Toutefois, s'agissant des mesures législatives ne relevant pas entièrement de la matière douanière et relevant pour partie de la procédure pénale applicable à tout le territoire de la République, une solution déjà observée consiste à ne pas codifier les dispositions en cause : *cf.* la solution appliquée pour l'article 374 du code des douanes, relatif au traitement d'infractions douanières, dont l'applicabilité dans les outre-mer est assurée par une disposition non codifiée ([aux A et B du II de l'article 57 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012](#)).

Cette même solution est appliquée par le présent projet de loi pour assurer l'applicabilité des dispositions prévues à l'article 323-11 du code des douanes (créé par l'article 2 du projet de loi), et dont l'objet est d'insérer dans ce code, à droit constant, les dispositions issues de l'article 719 du code de procédure pénale en ce qu'elles concernent les locaux de retenue douanière : ainsi, les dispositions non codifiées du premier alinéa du I de l'article 8 du projet de loi prévoient que les dispositions de l'article 2 de ce même projet sont applicables sur tout le territoire de la République.

Par ailleurs, l'article 323-11 du code des douanes (créé par l'article 2 du projet de loi) comporte une référence au code du travail ([article L. 7111-6](#)) qui tend à garantir la qualité de journalistes accompagnant les élus visitant certains lieux de privation de liberté. Or, cette disposition du code du travail n'est pas applicable dans les trois collectivités du Pacifique :

- compétence locale en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française ;

- compétence de l'Etat sur mention expresse d'application à Wallis-et-Futuna, mais existence d'une codification spéciale dans ce territoire (code local).

L'adaptation consiste ici en un renvoi au droit local, prévu au second alinéa du I de l'article 8 du projet de loi, s'agissant de la qualité de journaliste définie par le droit du travail local. Cette adaptation correspond à la duplication d'une disposition d'adaptation préexistante dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (article L. 764-2, article L. 765-2, article L. 766-2 du CESEDA) et qui concerne la référence au code du travail dans les territoires du Pacifique (article L. 7111-6). Le renvoi au droit local ne nécessite pas la consultation préalable des collectivités concernées.

3.8.2. Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (L. 343-5, L. 744-12 : visites des zones d'attentes et des lieux de rétention administrative)

L'extension à droit constant des dispositions issues de l'article 719 du CPP et insérées au CESEDA par l'article 3 du présent projet de loi ne concerne que le droit de visite des bâtonniers, celui des parlementaires ayant déjà été introduit dans ces mêmes articles.

Le CESEDA est applicable de plein droit dans toutes les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon. En revanche, il est applicable sur mention expresse d'application à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, ainsi que dans les trois collectivités du Pacifique.

L'extension de ces dispositions outre-mer s'opère donc par la mise à jour des différents « tableaux Lifou » figurant dans ce code, par des dispositions prévues à l'article 8 du projet de loi :

- au II : pour ce qui concerne les zones d'attente à Saint-Barthélemy, Saint-Martin (articles L. 362-1, L. 363-1), et à Wallis et Futuna (L. 364-1) en Polynésie française (L. 365-1) et en Nouvelle-Calédonie (L. 366-1) ;
- au III : pour ce qui concerne les lieux de rétention administrative à Saint-Barthélemy et Saint-Martin (L. 762-1, L. 763-1),
- au IV : pour ce qui concerne les lieux de rétention administrative à Wallis et Futuna (L. 764-1) en Polynésie française (L. 765-1) et en Nouvelle-Calédonie (L. 766-1).

3.8.3. Code de la justice pénale des mineurs articles (L. 113-9 : visite des centres éducatifs fermés ; L. 124-3, L. 124-4 et L. 124-5 : obligation éducative, détention des mineurs)

L'extension à droit constant des dispositions issues de l'article 719 du CPP (insérées au CJPM par l'article 4 - 1° du présent projet de loi pour ce qui concerne les centres éducatifs fermés) ou du droit pénitentiaire (insérées au CJPM par l'article 4 - 2° du présent projet de loi : obligation de suivre une activité éducative, placement à l'isolement de mineurs détenus, régime disciplinaire des mineurs détenus) est opérée par la mise à jour des compteurs figurant aux articles L. 721-1 (Nouvelle-Calédonie), L. 722-1 (Polynésie française) et L. 723-1 (Wallis et Futuna) du CJPM, par les dispositions du 1° du V de l'article 8 du projet de loi.

S'agissant de la référence au code du travail (article L. 7111-6) qui figurait à l'article 719 du CPP et qui est reprise au CJPM, le renvoi au droit local est assuré (selon la même solution que celle retenue pour le code des douanes et reprise du CESEDA, cf. 3.8.1. de la présente étude d'impact) par trois nouveaux articles d'adaptation introduits par les 2°, 3° et 4° du V de l'article 8 du présent projet de loi : L. 721-6 (Nouvelle-Calédonie), L. 722-4 (Polynésie française) et L. 723-4 (Wallis et Futuna).

3.8.4. Code pénitentiaire (L. 132-1 : visite des établissements pénitentiaires)

L'extension des dispositions issues de l'article 719 du CPP insérées au code pénitentiaire par l'article 5 du présent projet de loi est opérée par la mise à jour des compteurs figurant aux articles L. 752-1 (Wallis et Futuna), L. 762-1 (Polynésie française) et L. 772-1 (Wallis et Futuna).

S'agissant de la référence au code du travail (article L. 7111-6) qui figurait à l'article 719 du CPP et qui est reprise au code pénitentiaire, le renvoi au droit local est assuré (selon la même solution que celle retenue pour le code des douanes et reprise du CESEDA) par trois nouveaux articles d'adaptation introduits par les 2°, 3° et 4° du VI de l'article 8 du présent projet de loi : L. 752-5 (Wallis et Futuna), L. 762-5 (Polynésie française) et L. 772-6 (Nouvelle-Calédonie).

3.8.5. Code de procédure pénale (article 63-5-1 : locaux de garde à vue)

L'extension des dispositions issues de l'article 719 du CPP déplacées au code de procédure pénale (pour ce qui concerne les locaux de garde à vue) par l'article 6 du présent projet de loi est opérée par la mise à jour du compteur figurant à l'article 804 du CPP.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts juridiques de la ratification d'une ordonnance

Aux termes de la décision du Conseil d'État n°440258, 16 décembre 2020 :

« Une habilitation donnée par le Parlement sur le fondement de l'article 38 de la Constitution élargit de façon temporaire le pouvoir réglementaire dont le Gouvernement dispose, en l'autorisant à adopter des mesures qui relèvent du domaine normalement réservé à la loi, que ce soit en vertu de l'article 34 de la Constitution ou d'autres dispositions de celle-ci.

« Alors même que les mesures ainsi adoptées ont la même portée que si elles avaient été prises par la loi, les ordonnances prises en vertu de l'article 38 de la Constitution conservent le caractère d'actes administratifs, aussi longtemps qu'elles n'ont pas fait l'objet d'une ratification, qui ne peut être qu'expresse, par le Parlement. (...)

« Toutefois, celles de leurs dispositions qui relèvent du domaine de la loi ne peuvent plus, après l'expiration du délai de l'habilitation conférée au Gouvernement, être modifiées ou abrogées

que par le législateur ou sur le fondement d'une nouvelle habilitation qui serait donnée au Gouvernement. L'expiration du délai fixé par la loi d'habilitation fait ainsi obstacle à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire fasse droit à une demande d'abrogation portant sur les dispositions d'une ordonnance relevant du domaine de la loi, quand bien même celles-ci seraient illégales. Par sa décision n° 2020-851/852 QPC du 3 juillet 2020, le Conseil constitutionnel en a déduit que les dispositions d'une ordonnance qui relèvent du domaine législatif entrent, dès l'expiration du délai d'habilitation, dans les prévisions de l'article 61-1 de la Constitution et que leur conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit ne peut ainsi être contestée que par une question prioritaire de constitutionnalité.

« Il suit de là que, lorsque le délai d'habilitation est expiré, la contestation, au regard des droits et libertés que la Constitution garantit, des dispositions d'une ordonnance relevant du domaine de la loi n'est recevable qu'au travers d'une question prioritaire de constitutionnalité, qui doit être transmise au Conseil constitutionnel si les conditions fixées par les articles 23-2, 23-4 et 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel sont remplies. Si le Conseil constitutionnel, jugeant que ces dispositions portent atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, les déclare inconstitutionnelles, elles sont, en vertu de l'article 62 de la Constitution, abrogées à compter de la publication de sa décision ou d'une date ultérieure qu'elle fixe, le Conseil constitutionnel pouvant en outre déterminer les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause. »

4.1.2. Impacts juridiques propres à la ratification de l'annexe de l'ordonnance portant partie législative du code pénitentiaire

La partie législative du code pénitentiaire annexée à l'ordonnance soumise à la ratification a été conçue à droit constant, conformément aux termes de l'habilitation parlementaire. Cette même habilitation, en cohérence avec les principes énoncés à l'article 3 de la [loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations](#), a également autorisé les modifications nécessaires au respect de la hiérarchie des normes, à la cohérence rédactionnelle des textes, à l'harmonisation de l'état du droit, à la correction d'éventuelles erreurs et à l'abrogation de dispositions devenues sans objet.

S'agissant des modifications résultant du respect de la hiérarchie de normes, l'ordonnance soumise à la ratification et prise après avis du Conseil d'Etat a procédé :

- au rehaussement en partie législative du code pénitentiaire des dispositions réglementaires suivantes :
 - les dispositions du 1^{er} alinéa de l'article 3 du décret n° 2010-1711 du 30 décembre 2010 portant code de déontologie du service public pénitentiaire (respect par le service public pénitentiaire des droits et libertés garantis par les normes supérieures) sont rehaussées à l'article L. 2 du code pénitentiaire ;
 - les dispositions de la première phrase du 1^{er} alinéa de l'article R. 57-8-8 du code de procédure pénale (délivrance, refus, retrait ou suspension, pour les personnes prévenues, des permis de visite par le magistrat chargé du dossier de la procédure) sont rehaussées à l'article L. 341-5 du code pénitentiaire (en

complément des dispositions transférées du 4^{ème} alinéa de l'article 35 de la loi du 24 novembre 2009 pénitentiaire) ;

- les dispositions du 2^{ème} alinéa de l'article D. 70 du code de procédure pénale (affectation, à titre exceptionnel, de personnes condamnées dans les maisons d'arrêt) sont rehaussées à l'article L. 112-2 du code pénitentiaire ;
 - les dispositions de la première phrase de l'article D. 269 du code de procédure pénale (fouilles des cellules et locaux divers où les personnes détenues séjournent, travaillent ou ont accès, par les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire) sont rehaussées à l'article L. 225-4 du code pénitentiaire ;
 - les dispositions de l'article D. 283-6 du code de procédure pénale (conditions de l'usage de la force par les membres des forces de l'ordre lorsqu'ils interviennent à l'intérieur d'un établissement pénitentiaire ou aux abords de celui-ci) sont rehaussées à l'article L. 227-2 du code pénitentiaire ;
- au déclassement en partie réglementaire des dispositions législatives de l'article 5 et du V de l'article 99 de la loi du 24 novembre 2009 pénitentiaire (institution d'un conseil d'évaluation auprès de chaque établissement pénitentiaire ; principe d'un conseil d'évaluation unique en Polynésie française) qui sont reprises respectivement aux articles R. 136-1 et R. 726-6 du code pénitentiaire.

4.1.3. Impacts juridiques des autres dispositions du présent projet de loi

Les autres dispositions du présent projet de loi se bornent à opérer des modifications de nature codistiques et **à droit constant** aux fins de :

- modifier le code de la justice pénale des mineurs :
 - pour y transférer des dispositions issues de de la loi du 24 novembre 2009 pénitentiaire (obligation d'activité éducative pour les mineurs détenus, article 4 - 2^o alinéa 2 du projet) ;
 - pour y insérer une disposition interdisant expressément l'isolement administratif des mineurs détenus (article 4 - 2^o alinéa 3 du projet) et préexistante à l'article 726-1 du code de procédure pénale (implicitement reprise par l'article L. 213-8 du code pénitentiaire pour ce qui concerne les majeurs) ;
 - pour y transférer deux alinéas résiduels de l'article 726 du code de procédure pénale (isolement disciplinaire des mineurs de plus de 16 ans), (article 4 - 2^o alinéa 4 du projet) ;
- modifier le code de procédure pénale pour redistribuer le contenu de son article 719 (visites des lieux de privation de liberté, par les parlementaires et les bâtonniers) dans le code des douanes (locaux de retenue douanière, article 2 du projet), le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (zones d'attente, lieux de rétention administrative ; article 3 du projet), le code de la justice pénale des mineurs (centres éducatifs fermés, article 4 -1^o du projet) et le code de procédure pénale (locaux de garde

à vue, article. 6 du projet), et pour toiletter en conséquence le code pénitentiaire (établissements pénitentiaires, article 5 du projet) ;

- actualiser en conséquence (article 8 du projet) les dispositions de ces codes propres aux Outre-mer (application expresse aux territoires du Pacifique, duplication d'une disposition d'adaptation préexistante issue du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et qui concerne une référence à l'article L. 7111-6 du code du travail).

4.2. IMPACTS SUR LES SERVICES PUBLICS ET LES PARTICULIERS

Cf. les objectifs visés par la création d'un code pénitentiaire au point 1 de l'étude d'impact : source d'incertitudes et même d'insécurité pour les magistrats chargés de l'application des peines et les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire, l'éparpillement du droit pénitentiaire présentait le risque d'une méconnaissance d'exigences constitutionnelles (objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; principe de clarté de la loi). En outre, la création d'un code pénitentiaire devrait permettre de mieux faire connaître l'importance, la diversité et la spécificité des missions du service public pénitentiaire, tout en affirmant les droits des personnes qui lui sont confiées dans un document aisément accessible.

Les autres dispositions du présent projet de loi concourent également à la mise en œuvre des objectifs de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Les dispositions de la partie législative du code pénitentiaire annexée à l'ordonnance soumise à ratification et les autres dispositions de cette ordonnance qui résultent de la création du code pénitentiaire (adaptation des termes de dispositions législatives renvoyant à des dispositions en vigueur transférées au code pénitentiaire, introduction de liaisons ou de renvois entre les codes, abrogation de dispositions transférées vers le code pénitentiaire, déplacement de dispositions entre codes) ne modifient pas sur le fond les règles en vigueur ni les conditions de leur application dans les outre-mer.

Par une même opération, la codification du droit pénitentiaire modifie la présentation de ce corpus de normes en vigueur et est réalisée au moyen de modifications nécessaires au respect de la hiérarchie des normes, à la cohérence rédactionnelle des textes, à l'harmonisation de l'état du droit, à la correction d'éventuelles erreurs et à l'abrogation de dispositions devenues sans objet.

Ainsi, l'ordonnance à ratifier a été réalisée à droit constant et ne modifie pas l'ordonnancement juridique.

Dans ces conditions, quand bien même l'ordonnance à ratifier comporte des normes applicables aux collectivités territoriales (au sens de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, Conseil national d'évaluation des normes), ou des mesures d'adaptation du droit commun spécifiquement applicables en Nouvelle-Calédonie ou sur le territoire des collectivités

d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution, ou des dispositions relatives à l'organisation ou au fonctionnement des services de l'administration (au sens de l'article 34 du décret du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat), elle n'a pas fait l'objet d'autre consultation que celle de la Commission supérieure de codification (juin à décembre 2021) et du Conseil d'Etat (janvier à mars 2022).

Il en va de même pour le présent projet de loi qui, outre la ratification de l'ordonnance, comporte diverses opérations de nature codistique sans aucune incidence sur l'ordonnancement juridique, et qui n'a fait l'objet d'aucune consultation, hormis celle du Conseil d'Etat.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les présentes dispositions entrent en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Les dispositions du projet de loi sont applicables sur l'ensemble du territoire de la République française. Des dispositions particulières sont prévues à l'article 8 pour assurer son application dans les collectivités du Pacifique.

5.2.3. Textes d'application

Les dispositions du présent projet de loi ne nécessitent pas de texte d'application.