

# SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986.

## AVIS

PRESENTE

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1), sur le projet de loi de finances pour 1987, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE.*

TOME V

JUSTICE  
ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

Par M. Jacques THYRAUD,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larche, *président*; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, *vice-présidents*; Germain Authié, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, *secrétaires*; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Michel Charasse, Maurice Charretier, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Jacques Grandon, Paul Grazzini, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Christian de La Malène, Bernard Laurent, Guy Malé, Paul Masson, Hubert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

---

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8<sup>e</sup> législ.) : 363 et annexes, 393 (annexe n° 31), 399 (tome VI) et T.A. 43.

Sénat : 66 et 67 (annexe n° 28) (1986-1987).

---

Loi de finances. - Justice - Régime pénitentiaire.

## SOMMAIRE

---

	Pages
I - La population .....	4
1.1. - Le milieu fermé .....	4
a) Catégories pénales .....	4
b) La santé de la population pénale .....	5
c) Le travail et la formation professionnelle des détenus ....	7
d) L'amélioration des conditions de détention des détenus .	9
1.2. - Le milieu ouvert .....	12
a) L'action des comités de probation .....	12
b) La mise en place du travail d'intérêt général .....	16
1.3. - Opération prévention été .....	18
1.4. - La diversification des régimes de détention : les chantiers extérieurs .....	18
II - Les équipements .....	23
2.1. - Le parc immobilier .....	23
2.2. - Le taux d'occupation des établissements pénitentiaires .....	24
2.3. - L'effort d'équipement dans le projet de budget pour 1987 ...	24
2.4. - La mise en place d'une "secteur habilité" pour la construction et la gestion d'établissements pénitentiaires .....	25
2.5. - Le problème des toxicomanes .....	26
III - Les moyens de fonctionnement .....	26
IV - Le personnel pénitentiaire .....	27

Mesdames, Messieurs,

La Commission des Lois a souhaité, cette année, présenter trois avis différents, sur les services judiciaires, l'administration pénitentiaire et l'éducation surveillée à l'occasion de son examen du projet de budget du Ministère de la Justice; c'est dans ces conditions, que votre Rapporteur est amené à présenter les crédits alloués à l'administration pénitentiaire.

Le projet de budget de l'administration pénitentiaire apparaît dès l'abord comme un très bon budget : les crédits pour 1987 sont en effet en augmentation de 13,7 %, soit une progression supérieure à celle du budget de la justice (10 %) et plus encore à celle du budget général de l'Etat (dépenses civiles) qui n'augmente, on le sait, que de 0,9 % dans un contexte qui demeure marqué par la rigueur.

La Justice, et singulièrement l'Administration pénitentiaire, apparaissent donc comme des priorités jugées "incontournables".

Les dépenses d'équipement connaissent une augmentation très sensible : les autorisations de programme progresseront de 40,5 % et les crédits de paiement de plus de 40 % eux aussi.

Les créations d'emplois s'élèveront au chiffre de 1080 (dont 19 au titre des services extérieurs communs) qui serviront, pour l'essentiel, à la mise en service de 1391 nouvelles places dans les établissements pénitentiaires.

Certes, 68 emplois, dans les services pénitentiaires, seront supprimés du fait de la transformation de l'hôpital de Fresnes en établissement public : l'administration pénitentiaire n'en bénéficiera pas moins de 1 012 créations nettes d'emplois dont 856 emplois de surveillants en 1987.

L'effort consenti apparaît donc comme très conséquent, même s'il ne faut pas oublier que les besoins de l'administration pénitentiaire demeurent immenses.

## I. LA POPULATION PENALE

### 1.1 - Le milieu fermé

#### a) Catégories pénales

On comptait, au 1<sup>er</sup> juillet 1986, 48135 personnes incarcérées. Sur cet ensemble, il convient de rappeler que l'élément féminin demeure extrêmement minoritaire puisque l'on ne compte que 1868 femmes.

En ce qui concerne les tranches d'âge et la catégorie pénale des personnes incarcérées, nous disposons d'un état statistique dressé le 1<sup>er</sup> avril 1986 ; il apparaît ainsi que sur un ensemble, alors de 45 324 détenus, les prévenus constituaient un contingent de 22 177 et les condamnés fermes étaient au nombre de 23 147. Parmi les condamnés fermes, la tranche d'âge la plus importante est celle des 21-25 ans (5 672) suivie de près par les 25-30 ans (5 426) et les 30-40 ans (4 590) ; les 40-50 ans fournissent un contingent (2 477) sensiblement égal à celui des 18-21 ans (2 674). Enfin, les 50-60 ans sont au nombre de 1033, tandis que le nombre des mineurs condamnés fermes était de 177 pour les 16-18 ans et 12 pour les moins de 16 ans.

S'agissant des prévenus, les plus gros contingents sont encore formés par les 21-25 ans (4 903), les 30-40 ans (4 892) dépassant d'une courte tête la tranche d'âge des 25-30 ans (4 870). On notera cependant le nombre important de jeunes dans l'ensemble des prévenus : 3 683 pour les 18-21 ans, 721 pour les 16-18 ans et 76 pour les moins de 16 ans.

Au 1<sup>er</sup> avril 1986, les condamnés se répartissaient, s'agissant de la durée de la peine, de la manière suivante :

- près de 29 % étaient condamnés à une peine de 1 à 3 ans ;
- 15 % à une peine de 6 mois à un an ;
- 12,2 % à une peine de réclusion criminelle de 5 à 10 ans ;
- près de 11 % à une peine correctionnelle de 3 à 5 ans ;
- 10,7 % à une peine de réclusion criminelle de 10 à 20 ans ;

- 10,6 % à une peine de 3 à 6 mois ;
- 5,4 % à une peine de moins de trois mois ;
- 4,1 % à une peine correctionnelle de 5 ans et plus ;
- 1,6 % (soit 365 détenus à une peine de réclusion criminelle à perpétuité).

Les infractions à l'origine de la détention étaient, par ordre d'importance, les suivantes :

- les vols simples (33,6 %) ;
- les crimes de sang (10,8 %) ;
- les vols qualifiés (8,8 %) ;
- les viols et attentats aux mœurs (8,6) ;
- les escroqueries (7,2 %) ;
- les coups et blessures volontaires (6,4 %) ;
- le proxénétisme (3,1 %) ;
- d'autres délits (19,9 %).

Il convient, enfin, de noter qu'au 1<sup>er</sup> avril 1986, les étrangers constituaient 28,1 % des effectifs de la population pénale.

S'agissant de la récidive chez la population pénale, l'analyse statistique (le Ministère de la Justice a publié en mars 1982 un document sur "le retour en prison" d'une cohorte de deux milles personnes libérées en 1973) montre que plus leur passé judiciaire est lourd plus les condamnés récidivent.

Ainsi, en l'absence de condamnation antérieure, le taux de récidive est évalué à 29 % ; après une condamnation, ce taux passe à 52 % ; après deux condamnations et plus, le taux de récidive atteint 65 %.

#### **b) La santé de la population pénale**

La mesure essentielle proposée, à cet égard, par le projet de budget pour 1987 est la transformation de l'hôpital de Fresnes en établissement public hospitalier qui offrira 144

emplois ; 20 emplois nouveaux sont déjà créés afin de satisfaire aux premiers besoins médicaux et administratifs.

On indiquera que les crédits de vacation aux médecins, pharmaciens, kynésithérapeutes et psychologues augmenteront de 20,8 % soit une dotation supplémentaire de 3,9 millions de francs.

Un certain nombre d'actions ont été, d'autre part, conduites dans le domaine de la toxicomanie.

- En premier lieu, les représentants de l'Administration pénitentiaire participent aux travaux des comités départementaux de lutte contre la toxicomanie.

- En second lieu, quatre antennes de lutte contre la toxicomanie sont implantées dans les prisons de Fresnes, Bois d'Arcy, Lyon et Grenoble afin d'assurer la coordination des actions menées à l'égard des détenus toxicomanes et le suivi de l'orientation des détenus pharmaco-dépendants.

**c) Le travail et la formation professionnelle des détenus**

**. Le travail**

**Les effectifs et les rémunérations des détenus du travail**

	Détenus au travail	Pour une masse salariale mensuelle moyenne en millions de francs
1981	15.855	10,2
1982	15.734	12,1
1983	16.016	13,3
1984	16.095	14
1 <sup>er</sup> semestre 1985	16.859	18 (estimation)

L'accroissement du nombre moyen de détenus au travail ou en formation (+ 6 % de 1981 à 1985), est très inférieur à celui de la population pénale (+ 37 % de janvier 1982 à novembre 1985). En conséquence, le nombre des inoccupés s'est fortement accru dans les maisons d'arrêt. Dans les établissements pour peine, dont la population est demeurée très stable, le nombre d'emplois a légèrement décliné (- 4 %). Si le nombre moyen de détenus au travail (72 %) demeure satisfaisant, il existe de fortes disparités : le nombre d'inculpés varie, par exemple, selon les établissements de 15 % à 40 %.

Jusqu'à la fin de 1984, on pouvait déplorer la faiblesse des moyens de prospection et de gestion dans ce domaine; par ailleurs les entreprises se sont montrées plus exigeantes en raison des conditions d'organisation du travail (horaires, accès...) et de l'absence de locaux adaptés.

Cependant, depuis 1985, un mouvement d'implantation a semblé s'amorcer avec des travaux à moyenne technologie

(façonnage publicitaire par exemple). Le renforcement du réseau de délégués régionaux et l'effort de promotion en résultant devraient porter leurs fruits en 1987.

### **La Régie industrielle des établissements pénitentiaires**

Après une période de très forte croissance de 1978 à 1982 (augmentation de 35 % de l'effectif des détenus employés), la R.I.E.P. a été confrontée, dans un contexte économique délicat, à des difficultés de croissance. Les principales actions entreprises pour y faire face ont été :

- le renforcement des effectifs du personnel d'encadrement ;
- la modernisation des équipements des ateliers et la création de nouveaux ateliers ;
- une recherche d'amélioration de la productivité des ateliers ;
- une réorganisation complète de la gestion financière et comptable de la Régie.

Pour 1987, l'informatisation des services "ordonnancement et comptabilité" de la R.I.E.P. permettra, outre un allègement des tâches des services extérieurs, de disposer d'instruments de gestion adaptés à la dimension "entreprise" de la R.I.E.P..

### **. La formation professionnelle**

En 1980, le nombre "d'actions" était de 133. Aujourd'hui, il existe environ 150 "actions de formation" dont plus des 2/3 disposent d'ateliers équipés pour la préparation au C.A.P. et 1/3 pour des action d'insertion professionnelle. Ces opérations sont réparties dans 65 établissements pénitentiaires.

Pour assurer une meilleure cohérence du dispositif de formation en milieu fermé au regard de l'extérieur, de

contacts ont été développés avec des partenaires extérieurs tels que les missions locales, l'AFPA, les organismes de formation (G.R.E.T.A., Université...).

La création de postes de délégués régionaux à la formation professionnelle devrait constituer un des supports essentiels de cette politique.

Au sein de l'enveloppe des 1080 emplois nouveaux, 32 emplois sont destinés au développement du travail et de la formation professionnelle des détenus; trois conseillers en formation, un professeur technique, cinq instructeurs et 23 chefs de travaux viendront renforcer les effectifs des personnels d'encadrement.

Une dotation de 3,7 milliards de francs permettra l'augmentation du nombre des postes de travail des détenus affectés au service général, compte tenu de l'accroissement de la capacité d'accueil des établissements pénitentiaires.

Au premier semestre 1986, on comptait 7 509 détenus en concession de main d'oeuvre pénale au Service général, 2 117 détenus au R.I.E.P., 1 384 détenus en formation professionnelle rémunérés et 615 détenus en semi-liberté.

#### d) L'amélioration des conditions de détention des détenus

Diverses mesures ou réalisations ont été mises en place depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1986 qui visent à améliorer la vie quotidienne des détenus, à favoriser leurs relations avec le monde extérieur dans la perspective de leur retour à la vie libre.

##### **. L'accueil des familles**

Des dispositions ont été prises en liaison avec certaines municipalités et des associations afin que les conditions matérielles d'attente des familles de détenus puissent se dérouler dans des conditions de confort satisfaisantes. Cette volonté s'est traduite en particulier par un effort financier de

**l'Administration pénitentiaire qui apporte son concours financier aux associations engagées dans cette politique.**

**Dans la même perspective des instructions ont été données aux établissements afin qu'ils aménagent leurs horaires de parloirs pour réduire au minimum l'attente de ces familles.**

#### **. L'accès à la télévision dans les cellules**

**Depuis le 15 décembre 1985, les établissements pénitentiaires ont été invités à permettre aux détenus de faire usage d'appareils de télévision dans leur cellule. Cette pratique ne devrait pas compromettre le respect des dispositions du code de procédure pénale concernant l'enseignement, le travail et les activités culturelles et sportives devrait constituer un appoint complémentaire aux différents dispositifs pédagogiques déjà en place ou à créer.**

**L'apport de la télévision dans les cellules a reçu semble-t-il un accueil favorable de la part de la population pénale ; les personnels pénitentiaires émettant cependant certaines réserves sur la valeur éducative de cette mesure.**

#### **. Les services socio-éducatifs des établissements**

**La structuration des services socio-éducatifs et la création d'un échelon socio-éducatif au niveau régional ont été mises en place par le décret du 6 août 1985 : des délégués régionaux à l'Action socio-éducatif ont été nommés pour coordonner l'action des travailleurs sociaux du milieu fermé et du milieu ouvert et leurs relations avec les autorités judiciaires et les différents partenaires habilités à participer à la mission de réinsertion de l'Administration pénitentiaire.**

#### **. Les activités culturelles et sportives**

**Les relations entretenues par l'Administration pénitentiaire avec le ministère de la Culture ont permis de développer, depuis plusieurs années, des activités culturelles dans les établissements et de dépasser ainsi la fonction de loisirs de ces activités qui font maintenant partie intégrante du dispositif socio-éducatif des établissements.**

**Un protocole définissant les modalités de collaboration entre les établissements pénitentiaires et les instances décentralisées du ministère de la Culture a été co-signé par le Garde des Sceaux et le ministre de la Culture en janvier 1986.**

**Dans le cadre de ce protocole, une convention particulière entre l'administration pénitentiaire et la Direction du Livre et de la Lecture a défini les modalités de participation de ces deux administrations pour développer la lecture et les activités culturelles autour du livre dans les établissements pénitentiaires. A cette fin, des crédits ont été consacrés par les deux contractants à l'aménagement de bibliothèques en accès direct dans les prisons, à des achats de livres et au financement d'animations d'écrivains dans les établissements.**

**De la même manière, de plus en plus de bibliothécaires de bibliothèques municipales ou de bibliothèques centrales de prêt apportent leurs conseils techniques aux fonctionnaires pénitentiaires en charge des bibliothèques des prisons.**

**Par ailleurs, un protocole d'accord entre l'Administration pénitentiaire et le ministère de la Jeunesse et des Sports a été signé en juin 1986 afin de permettre que les instances ou associations qui assurent des prestations dans le domaine des activités physiques et sportives, des loisirs ou de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté puissent intervenir auprès des jeunes détenus.**

**Votre rapporteur ne peut qu'insister sur la nécessité de mettre à la disposition de ces jeunes des équipements tels que terrains de sport et gymnases dans l'enceinte des établissements pénitentiaires.**

## 1.2 - Le milieu ouvert

### **a) L'action des comités de probation**

Dans le cadre de la recherche de solutions de substitution à l'incarcération, les comités de probation ont vu leurs missions s'élargir (peines de substitution, mesures antérieures au jugement) comme leurs moyens humains et matériels s'accroître : il en est résulté la nécessité de mettre en place une nouvelle organisation administrative de ces services.

Ces nouvelles missions s'ajoutant aux activités traditionnelles, ont étendu le champ d'action des comités à divers stades de la procédure pénale.

. Les comités de probation élargissent tout d'abord leur action par l'exécution de missions au stade "antérieur au jugement", par la prise en charge de mesures de contrôle judiciaire à caractère socio-éducatif et par l'organisation d'enquêtes rapides sur la situation familiale et sociale des personnes déférées, inculpées ou prévenues ; ces nouvelles missions peuvent aboutir à des prises en charge ultérieures dans le cadre du sursis avec mise à l'épreuve ou du travail d'intérêt général.

C'est ainsi qu'en 1984, 77 comités ont suivi, au titre du contrôle judiciaire, 1 200 inculpés ou prévenus, soit plus de 16 % de l'ensemble des personnes placées sous contrôle judiciaire. Par ailleurs, pour répondre à la demande des juridictions, les comités parmi les plus importants (Bordeaux, Evry, Lille, Lyon, Mulhouse, Nanterre, Saint-Etienne...) ont mis en place, dans le courant des deux dernières années, un service d'enquêtes rapides. Compte tenu des résultats positifs enregistrés, l'institution devrait se développer. En 1986, d'autres Comités de probation pourront entreprendre une action similaire.

Le second aspect du développement de l'activité des comités de probation concerne la mise en oeuvre du Travail d'Intérêt Général (T.I.G.).

.L'introduction, par la loi du 10 juin 1983, de la peine du Travail d'Intérêt Général a amené les juges de l'application des peines et les services de probation à accomplir, d'autre part, un effort important tant en matière de recherche de postes de travail qu'en ce qui concerne la mise à exécution des peines.

Ces nouvelles tâches ont accompagné la poursuite des missions traditionnelles -sursis avec mise à l'épreuve, libération conditionnelle (ces deux catégories constituaient au 30 juin 1986 91,2 % de l'ensemble des personnes suivies par les services de probation)- des comités. Le nombre de probationnaires a, en effet, augmenté régulièrement depuis la dernière loi d'amnistie, en passant de 42 131 au 31 décembre 1981 à 67 247 au 30 juin 1985, soit une augmentation de près de 60 %. Le nombre des libérés conditionnels est, quant à lui, demeuré stable. De même, le nombre des libérés définitifs assistés n'a pas sensiblement augmenté : il se situe environ à 35 000 libérés chaque année.

Pour mieux prendre en compte les besoins particuliers de la population pénale du milieu ouvert comme des sortants de prison, des formules d'hébergement d'urgence telles que la location de chambres et d'appartements, ont été favorisées et financées non seulement grâce au budget d'intervention spécifique de l'administration pénitentiaire, mais encore par l'utilisation des subventions de fonctionnement accordées à chaque comité de probation.

L'administration pénitentiaire s'est attachée à favoriser la création de structures d'accueil souples susceptibles de fournir très vite une alternative à l'incarcération.

Les projets d'aide financière retenus concernent essentiellement la location, l'acquisition ou l'équipement de logements du parc social recevant des probationnaires ou des sortants de prison. De même, l'utilisation par les comités de probation des foyers de jeunes travailleurs, des foyers SONACOTRA, des auberges de jeunesse ou encore la location de chambres d'hôtel, a été systématiquement développée. Enfin, la mise en place de réseaux de familles d'accueil a été largement encouragée.

De même, dans le domaine de l'insertion professionnelle, un effort significatif a été entrepris pour favoriser l'accès des condamnés suivis par les comités de probation aux dispositifs de formation professionnelle.

Les projets ont tous été co-financés par plusieurs départements ministériels, (notamment les Affaires Sociales, l'Urbanisme et le Logement) et les collectivités locales. A cet égard, la mise en place, sur le terrain, de structures de concertation -comme les conseils de prévention ou les missions locales- a permis aux services extérieurs de l'administration pénitentiaire de faire valoir auprès des collectivités locales et des organismes bailleurs les besoins d'hébergement des personnes qui leur sont confiées.

D'une manière générale, un travail approfondi a été entrepris avec le Ministère des Affaires sociales, pour inclure plus systématiquement les services extérieurs de l'administration pénitentiaire dans les dispositifs locaux d'accès au logement, tant avec le concours du Ministère de l'Urbanisme, qu'avec le Conseil National de Prévention de la Délinquance.

\*

\* \*

Pour faire face à l'augmentation croissante du nombre des condamnés pris en charge et des personnes aidées, les moyens financiers (onze millions de francs environ en 1985) et les effectifs en personnel socio-éducatif (716 agents au 30 juin 1985) des comités de probation ont été augmentés (respectivement + 217 % et + 30 % entre le 30 juin 1981 et le 30 juin 1985).

L'importance des subventions allouées amène maintenant chaque comité à mettre en oeuvre une véritable politique budgétaire, fondée sur un budget prévisionnel élaboré.

L'augmentation du personnel a permis de ramener le ratio moyen du nombre de personnes prises en charge par chaque agent, de 134 (au 31 décembre 1980) à 103 (au 30 juin 1985).

• La multiplication des actions menées par les comités de probation a conduit la Chancellerie à modifier l'organisation et le fonctionnement des comités de probation (décret du 14 mars 1986, suivi d'une circulaire d'application du 25 juillet 1986). Depuis 1958, le comité de probation était placé sous l'autorité du juge de l'application des peines. Tirant les conclusions du développement des services, la nouvelle réglementation place les comités les plus importants sous l'autorité hiérarchique d'un directeur de probation qui, dans le cadre des directives du juge de l'application des peines, exerce des fonctions de trois ordres : des attributions en matière socio-éducative (rôle d'aide et de conseil technique, animation du service), des attributions d'ordre administratif (gestion et organisation du service), enfin des attributions de relation avec les services extérieurs. Dans les comités de probation non dotés d'un directeur de probation, la direction du service demeurera assurée par le juge de l'application des peines.

Cette réorganisation qui devrait se poursuivre en 1987 vise principalement à rationaliser le fonctionnement des services notamment par une systématisation de leur mode d'action et par l'introduction de l'informatique. L'accent devra également être mis particulièrement sur l'insertion professionnelle et le logement des personnes suivies ainsi que sur la lutte contre la toxicomanie. Toutes ces orientations étant de nature à renforcer les possibilités de recours aux solutions alternatives à l'emprisonnement.

#### **b) La mise en place du travail d'intérêt général**

La peine de travail d'intérêt général, instaurée par la loi du 10 juin 1983 a connu un développement important durant l'année 1985.

Les données statistiques font apparaître une progression notable de cette mesure : en effet, le nombre des condamnations

mises à exécution par les juges de l'application des peines, qui était de 2 230 en 1984, est passé à 6 200 en 1985 ; pour le premier semestre 1986, il était déjà de 3 725, soit une augmentation de 34 % par rapport au premier semestre 1985.

De nombreux organismes ont offert des postes de travail permettant à l'ensemble des comités de probation de disposer d'un éventail large et diversifié de possibilités d'affectation. Les collectivités locales, (les juges de l'application des peines participent, rappelons-le, aux conseils communaux et départementaux de prévention) proposent la majorité des postes de travail (68 %). Le secteur associatif, encore minoritaire (environ 24 % des tâches proposées), offre cependant des activités relativement plus diversifiées, permettant en particulier aux condamnés titulaires d'un emploi, d'effectuer leur peine durant le week-end.

Une tendance semble se confirmer : après une première période de prudence, les tribunaux correctionnels recourent de plus en plus au travail d'intérêt général au lieu de prononcer un emprisonnement ferme. On remarque, à cet égard, que le travail d'intérêt général se déroule dans de meilleures conditions lorsqu'il est effectivement un substitut à l'emprisonnement, et que le condamné a réellement le sentiment qu'il a pu éviter la prison.

On constate, par ailleurs, que le travail d'intérêt général est dans l'ensemble bien accueilli par les partenaires extérieurs à la justice. Celui-ci apparaît en effet comme une sanction à la fois crédible et efficace en raison de sa souplesse d'exécution et de sa fonction réparatrice du dommage causé à la communauté sociale.

Les organismes bénéficiaires sont, dans l'ensemble, satisfaits du travail fourni par les condamnés tout en admettant cependant un certain taux d'échec. En tout état de cause, ils commencent à appréhender différemment le problème de la petite délinquance. Cette prise de conscience a entraîné de la part des municipalités, des associations et des services extérieurs des différents ministères, une attention croissante à l'égard des difficultés des personnes prises en charge par l'Administration pénitentiaire.

Par ailleurs, la peine de travail d'intérêt général qui concerne en priorité des jeunes -68 % des condamnés ont moins de 25 ans- est souvent l'occasion pour ces derniers d'une première expérience de travail. Elle se révèle, en conséquence,

un bon instrument d'apprentissage social. Elle est souvent l'occasion de résoudre de manière inter-institutionnelle d'autres problèmes, particulièrement en terme d'hébergement, d'emploi, de formation, de santé, de toxicomanie, d'alcoolisme, etc...

Dans de nombreux cas, des articulations avec le dispositif d'insertion sociale et professionnelle de droit commun ont pu être trouvées, telles que :

- Exécution du travail d'intérêt général à mi-temps pour dégager le temps nécessaire à la recherche d'un emploi ;

- Utilisation du travail d'intérêt général comme stage préalable à une embauche définitive ;

- Transformation du travail d'intérêt général en travail d'utilité collective ou en stage «jeune volontaire» à l'issue de la peine ;

- Intégration du condamné au travail d'intérêt général dans un stage d'insertion ou de qualification ;

- Accès à l'emploi dans une entreprise intermédiaire.

### 1.3 - Opération prévention été

Depuis 1985, l'Administration pénitentiaire a été associée aux opérations "prévention été", aux côtés de l'Education Surveillée, du ministère des Affaires sociales, du Secrétariat d'Etat à la Jeunesse et aux Sports, du ministère de l'Intérieur, du ministère de la Défense, du Conseil national de Prévention de la Délinquance et du Fonds d'Action sociale.

La participation des services extérieurs de l'Administration pénitentiaire aux cellules départementales des 14 départements concernés, et à la cellule nationale de coordination a permis de mettre en place et de financer des actions d'animation dans de nombreux établissements pénitentiaires : activités physiques et sportives, spectacles, projets et animations culturelles, apprentissage du permis de conduire, initiation à l'informatique...

L'organisation de telles activités a, on le sait, pour objectif d'éviter l'oisiveté de nombreux jeunes détenus dont les activités habituelles sont interrompues pendant l'été du fait des vacances de la plupart des intervenants.

#### **1.4 La diversification des régimes de détention :** **les chantiers extérieurs**

Afin de faire face au surpeuplement des prisons et de faciliter la réinsertion des détenus dont le profil est compatible avec des modes de détention plus souples, le décret du 6 août 1985 a élargi les conditions d'octroi du régime de la semi-liberté et des chantiers extérieurs.

Une circulaire du Garde des Sceaux en date du 11 août 1986 a ainsi invité l'ensemble des administrations, collectivités publiques et organisations professionnelles à contribuer à la mise sur pied de chantiers dans le cadre desquels des activités utiles à la collectivité pourraient être confiées à des détenus.

Les juges de l'application des peines ont déjà placés dans ce cadre un certain nombre de détenus dans les chantiers organisés en liaison, par exemple, avec l'Office national des Forêts dans le Var et dans la Drôme ; d'autres chantiers sont en voie d'être mis en place.

. Une initiative privée intéressante : l'association "Jeunes en Equipe de Travail" (J.E.T.)

Créée par l'Amiral Christian Brac de la Perrière, l'association "Jeunes en Equipes de Travail" (J.E.T.) a pour but principal de faire exécuter au jeune délinquant sa peine, ou le reliquat de sa peine, en dehors d'un établissement pénitentiaire et de le préparer par un stage de trois mois à effectuer son service national ou à commencer une formation professionnelle. Elle tend aussi à éviter que ces jeunes soient exclus du Service national.

Offrant une alternative à la détention, ces stages comportent l'exécution de travaux intéressant la collectivité nationale (travaux forestiers, restauration de bâtiments par exemple), une pratique sportive très soutenue et des activités socio-éducatives (secourisme, rattrapage scolaire). Le régime est celui de l'internat; l'encadrement est fourni essentiellement par des gradés militaires détachés ou en position de retraite.

Les jeunes doivent accepter une certaine discipline. Les fautes graves, portées à la connaissance du Juge de l'Application des Peines et de l'Administration pénitentiaire, exposent à l'exclusion, au besoin en urgence, qui se traduit par une réintégration en détention.

La première quinzaine du stage, effectuée dans un centre d'accueil de l'Association permet une phase d'observation destinée à constituer les équipes et à discerner les orientations professionnelles possibles.

Elle inclut le passage dans un centre du Service national (les "trois jours" pour la sélection physique et psychotechnique en vue de l'incorporation ainsi qu'un bilan social individuel réalisé par un travailleur social).

La partie active du stage (environ deux mois) se déroule essentiellement au contact de la nature, l'hébergement pouvant se faire au besoin sous la tente.

Cinq équipes élémentaires de huit sont rassemblées pour constituer un groupe qui se consacre aux types de travaux cités plus haut sur un chantier donné.

L'encadrement vit en permanence au contact des jeunes et une assistance médicale est prévue en cas de besoin.

Les quinze derniers jours du stage sont consacrés au bilan ainsi qu'à la concrétisation des enseignements reçus (passage du Brevet national de Secourisme, des épreuves théoriques du permis de conduire, etc...).

Les jeunes accueillis par J.E.T. ont le statut juridique de détenus en Chantiers extérieurs de l'Administration pénitentiaire et bénéficient des dispositions relatives aux travaux d'utilité collective.

Ils sont écroués pour ordre dans un établissement pénitentiaire proche du Centre d'accueil de l'Association et dépendent du Juge de l'Application des Peines qui intervient sur cet établissement.

Au milieu du stage une permission de sortir pour le maintien des liens familiaux peut être aménagée sur autorisation et sous le contrôle de ce magistrat.

Le succès au stage, sanctionné par un certificat, vaut priorité pour l'obtention de la libération conditionnelle qui prend alors deux formes :

- Admission au Service national actif (par devancement d'appel) avec affectation dans une unité de qualité.

- En cas d'inaptitude au Service national, admission en formation professionnelle, l'Association J.E.T. se chargeant de cette recherche.

La sélection a lieu sur l'ensemble du territoire à la diligence des établissements pénitentiaires et sous l'autorité du juge d'application des peines territorialement compétent.

Les responsables des stages J.E.T. regroupent les propositions et opèrent la sélection finale.

Les critères d'admission dans les J.E.T. sont les suivants :

- être âgé de 17 à 20 ans ;
- être français ou en cas de double nationalité opter pour un service national français ;
- être condamné à une peine ferme rentrant dans le champ d'application de l'article D131 du code de procédure pénale (placement extérieur) ;
- être libérable soit à titre conditionnel soit à titre définitif à l'issue du stage ;
- être apte à bénéficier de permissions de sortir ;
- ne pas être toxicomane ;
- avoir un état physique permettant l'assiduité au travail et aux sports ;
- être volontaire pour le stage et pour le service national actif.

Ce dernier point est particulièrement important. Outre le fait que ce volontariat doit être concrétisé par un engagement écrit, contresigné du titulaire de l'autorité parentale en ce qui concerne les mineurs, dont il résultera que le souscripteur a pris

connaissance des objectifs, des prestations, des contraintes et du règlement du stage, il conviendra que les magistrats de l'application des peines s'assurent par eux-mêmes que cette décision est sincère et éclairée.

Les services socio-éducatifs des établissements présentant des candidats devront, outre la situation pénale de chaque intéressé, fournir un rapport de synthèse d'une page environ qui développera les principaux aspects de la situation individuelle du condamné ainsi que son projet de sortie envisagé, notamment, sous l'angle des potentialités et souhaits de retour au travail.

La liste nominative des détenus sélectionnés pour chaque établissement gagnera à être présentée non par ordre alphabétique mais par ordre décroissant d'intérêt tel que le juge d'application des peines l'aura apprécié, ceci afin de faciliter la sélection définitive.

Votre Rapporteur mettra l'accent sur la nécessité pour l'Etat de soutenir des initiatives telles que celles des J.E.T.

A cet effet, selon les informations recueillies auprès de l'Amiral Brac de la Perrière et de la Chancellerie, il conviendrait absolument de compléter la nomenclature budgétaire : spécialement, d'ouvrir au chapitre "34-23" intitulé "entretien des détenus" une ligne budgétaire permettant le paiement de l'équivalent d'un prix de journée couvrant la totalité des coûts de prise en charge aux institutions (telles que l'association J.E.T.) prenant en charge les détenus placés en chantiers extérieurs.

## II. LES EQUIPEMENTS

### 2.1 - Le parc immobilier

L'administration pénitentiaire dispose d'un parc de 142 maisons d'arrêt et de 36 établissements pour peine, répartis sur l'ensemble du territoire y compris les départements d'outre-mer. Il faut savoir que sur ces 178 établissements, 30 seulement ont été construits depuis 1914 et 29 occupent des bâtiments dont la construction est antérieure à 1800.

La vétusté de ce patrimoine immobilier contraint ainsi l'administration pénitentiaire à fermer certains établissements pour procéder à leur complète rénovation (maison d'arrêt de Nantes, centre de détention de Riom). Il apparaît parfois même indispensable de procéder à la fermeture d'un établissement qui constitue une menace pour la sécurité des personnes (centre pénitentiaire de Haguenau). Il a été établi en 1983 que 28 établissements devraient être, dans un proche avenir, désaffectés (maisons d'arrêt de Bastia, Aix-en-Provence, Pontoise, Brest et Grasse). Il est donc nécessaire de constituer des réserves foncières et de reconstruire les bâtiments destinés à la désaffectation : on indiquera que plusieurs terrains sont d'ores et déjà en voie d'acquisition par la Chancellerie : Brest, Borgo, Entraigues et Miramas ; cette politique exige une étroite concertation avec d'autres services publics comme le Ministère de la Défense, la SNCF ou la SEITA.

C'est ainsi que le Ministère de la Justice a récemment demandé au Ministère de la Défense si des bâtiments de casernement ne pourraient pas être transformés en centres de détention : tel sera peut-être le cas de l'ancienne caserne de Montmédy. Plusieurs centres gérés jusqu'à présent par les services de l'éducation surveillée, Gagny, Noisy et Juvisy ont été récupérés par l'administration pénitentiaire.

## **2.2 - Le taux d'occupation** **des établissements pénitentiaires**

Ce taux demeure, on le sait, très excessif, même s'il convient de distinguer la situation des maisons d'arrêt qui est alarmante (au 1er juillet 1986, taux d'occupation de 169 %) et celle, plus normale, des centres de détention (taux d'occupation : 96,37 %), des maisons centrales (taux d'occupation : 91,25 %) et des centres autonomes de semi-liberté (93,15 %).

La situation est critique dans certaines maisons d'arrêt ; c'est le cas à Bois d'Arcy (taux d'occupation : 264 %), aux Baumettes à Marseille (taux d'occupation : 234 %) et des établissements lyonnais (taux d'occupation : 329 %). Par ailleurs, votre Rapporteur a appris qu'à la maison d'arrêt de Pontoise, il y avait 396 détenus pour 98 places ! C'est dans ce contexte qu'il faut prendre en compte l'urgence de l'effort à accomplir en matière d'équipements compte tenu, en outre, de l'augmentation apparemment continue de la délinquance.

## **2.3 - L'effort d'équipement** **dans le projet de budget pour 1987**

Après une relative stagnation des crédits d'investissement alloués à l'administration pénitentiaire entre 1980 et 1984, on a constaté, à partir de 1985, une certaine augmentation des dotations : ce qui a permis la mise en place d'un "programme triennal d'équipement".

Au total, c'est 3 704 places nouvelles qui auront été créées entre 1980 et 1986 dont 2 291 dans des établissements neufs et 1 413 dans des établissements rénovés.

En 1986, il a été procédé au commencement des travaux des maisons d'arrêt de Brest et Epinal, de deux centres de détention à Val de Reuil et de la maison centrale de la Plaine des Galets à la Réunion. Seront d'autre part financées, en 1987,

l'extension de la maison d'arrêt de Nîmes et la rénovation du centre de détention de Riom.

En 1987, seront ouverts les chantiers de construction des maisons d'arrêt de Borgo en Corse et de Brest, ainsi que d'un nouveau bâtiment à la maison d'arrêt de Marseille.

L'achèvement des travaux de construction des centres pénitentiaires de Lannemezan et Perpignan, de la maison d'arrêt de Strasbourg, l'extension de la maison d'arrêt de Marseille, la réouverture de la maison d'arrêt de Nantes, la transformation en centre de semi-liberté d'une partie des locaux de Juvisy, la création d'un centre de détention à la caserne de Montmédy et la restructuration d'un certain nombre d'établissements permettront, en 1987, la création de 1 391 places nouvelles de détention ; d'autre part, un "programme optimal" d'aménagement de places nouvelles dans les locaux existants (installations légères en préfabriqué) devrait aboutir à la création de 5 000 places nouvelles. Au total, la capacité d'accueil de notre système pénitentiaire serait ainsi augmentée de 6 391 places en 1987.

**2.4 - La mise en place d'un "secteur habilité"**  
**pour la construction**  
**et la gestion d'établissements pénitentiaires**

La Chancellerie vient de déposer sur le bureau du Sénat un projet de loi qui devrait permettre à des entreprises privées de contribuer à la construction et à la gestion des établissements pénitentiaires. Cet appel au financement privé donnerait à l'administration pénitentiaire une "capacité de détention" considérablement renforcée puisque c'est un programme de construction de 15 000 places qui est actuellement envisagé. Le Ministre de la Justice s'est fixé pour objectif de renforcer de quelque 40 000 places la capacité d'accueil de notre système pénitentiaire.

### **2.5 - Le problème des toxicomanes**

Face au développement croissant de la toxicomanie en France, et spécialement dans la population pénale (il existe 7 à 8000 toxicomanes dans les prisons), la Chancellerie met en place des locaux spécifiques aux besoins particuliers du traitement de cette catégorie de délinquants.

### **III. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT**

La mise en service de places nouvelles de détention s'accompagnera d'une augmentation sensible des crédits de fonctionnement concernés, soit 10,5 millions de francs.

Les crédits d'entretien immobilier augmenteront de 28 % tandis qu'une dotation de 12 millions de francs permettront de rénover le mobilier de détention, les matériels de cuisine et de buanderie.

D'une manière générale, les dotations affectées au fonctionnement matériel des services connaîtront une augmentation de quelque 12,8 % en 1987.

Les crédits d'entretien des détenus augmenteront de 50 millions de francs, soit une progression de 11 %. Les crédits consacrés au déplacement des personnels augmenteront de 18,7 %, tandis que les dotations d'achat et d'entretien du parc automobile connaîtront une progression nouvelle de 52 %.

#### IV. LE PERSONNEL PENITENTIAIRE

En 1986, il a été créé 390 emplois nets qui ont permis l'ouverture ou la réouverture de certains établissements. Dans le projet de budget pour 1987, l'administration pénitentiaire prévoit la création de 1 080 emplois, dont 19 au titre des services extérieurs communs.

Ces emplois nouveaux se répartissent, dans les services pénitentiaires de la manière suivante :

- personnel de direction : 10
- personnel administratif : 53
- personnel de surveillance : 951
- personnel éducatif : 12
- personnel technique : 29
- conseillers en formation : 3
- kynésithérapeutes : 3

Au total, les effectifs budgétaires de l'administration pénitentiaire, y compris ceux des services extérieurs communs, s'élevaient cette année à 16 894 emplois. On observera qu'au premier août de cette année, il ne subsiste plus que 285 vacances d'emplois dans les services pénitentiaires : ceux-ci devraient être pourvus à la suite des nominations consécutives aux derniers concours.

Votre rapporteur indiquera qu'en 1986 le ratio détenus-agents de surveillance en milieu fermé s'établissait à 3,00 contre 3,04 en 1985.

S'agissant du statut des personnels pénitentiaires, il convient de noter que le projet de budget pour 1987 prévoit la revalorisation des indemnités suivantes :

- prime de surveillance de nuit (personnels de surveillance) : + 4 %

- indemnité de sujétions particulières au personnel administratif: + 4 %
- indemnité de responsabilité en détention aux chefs de maison d'arrêt: + 4 % ;
- indemnité de chaussures au personnel éducatif et de surveillance: + 7 %.

**Votre Commission des Lois émet un avis favorable à l'adoption des crédits de l'administration pénitentiaire dans le projet de budget du ministère de la Justice pour 1987.**