

N° 106

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

AVIS

PRÉSENTÉ

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 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

JUSTICE - ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Par M. Guy CABANEL,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, Bernard Laurent, *vice-présidents* ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, *secrétaires* ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Bérard, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Didier Borotra, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, François Collet, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Michel Rufin, Mme Françoise Seligmann, MM. Jean-Pierre Tizon, Alex Türk, Maurice Ulrich, André Vallet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (19^e législ.) : 536, 580, 584 et T.A. 66.

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 32) (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LA POPULATION CARCERALE	8
1. Les effectifs	8
2. La santé des détenus	10
<i>a) la situation d'ensemble</i>	<i>10</i>
<i>b) le SIDA</i>	<i>11</i>
<i>c) la tuberculose</i>	<i>12</i>
<i>d) l'organisation de la santé en milieu carcéral</i>	<i>13</i>
<i>e) la réforme du système de soins aux détenus</i>	<i>15</i>
3. L'évolution des régimes de détention	16
4. La réinsertion	17
5. Les substituts à l'emprisonnement	18
II. LES PERSONNELS	20
1. Les effectifs	20
2. L'encadrement des détenus	21
III. L'ÉQUIPEMENT DU PARC PÉNITENTIAIRE	23
1. Les capacités	23
2. La sécurité	24
IV. L'AVIS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS	26

Mesdames, Messieurs,

L'examen pour avis des crédits de l'Administration pénitentiaire inscrits au budget du ministère de la Justice est traditionnellement l'occasion pour votre commission des Lois d'évaluer l'activité de cette administration au cours de l'année écoulée et de réfléchir à ses grandes orientations pour l'avenir. Il mérite aujourd'hui d'être distingué de celui des crédits de la protection judiciaire de la Jeunesse, qui fait l'objet d'un autre rapport présenté au nom de votre commission par notre collègue Michel Rufin, dans la mesure où les décisions des juges des enfants concernent pour près de 65 % des jeunes mineurs en danger et pour seulement 30 % des jeunes mineurs délinquants.

Depuis plusieurs années, le budget de l'Administration pénitentiaire bénéficie d'une priorité certaine. Cette priorité est, cette année, plus affirmée encore : les crédits affectés aux services pénitentiaires (6,15 milliards de francs) progressent de + 4,48 % alors que la croissance du budget de l'Etat est limitée à + 1,2%.

Cette progression traduit le souhait d'une prise en compte effective, dans toutes leurs composantes, des défis auxquels cette administration doit faire face, liés pour l'essentiel à l'accroissement continu de la délinquance.

Dans ses observations sur le projet de loi de finances pour 1994, la Chancellerie expose que l'*«évolution des crédits inscrits au projet de loi traduit, par sa structure, la volonté de mettre en oeuvre trois orientations politiques :*

- *l'attention portée aux personnels, par l'amélioration du statut matériel des agents qui concourent au prononcé et à l'exécution des décisions de justice ;*

- le renforcement de l'efficacité de la justice et de son administration, dans les différents domaines qu'elle recouvrent ;

- la mise à niveau du patrimoine immobilier de la justice par des mesures importantes en matière d'équipement, amplifiant l'utilisation des crédits retenus en loi de finances rectificative pour 1993.»

C'est ainsi que l'Administration pénitentiaire bénéficie de 450 créations d'emplois dont 150 en consolidation des surnombres de 1993. Ces 450 créations se répartissent en 325 personnels de surveillance, 90 personnels administratifs et 35 personnels techniques.

Les autorisations de programme du projet de loi de finances affectés aux services pénitentiaires atteignent 349 millions de francs (soit une progression de + 8,3 %).

Elles s'ajoutent aux 143 millions de francs de la loi de finances rectificative pour 1993 (volet judiciaire de la politique de la ville) et correspondent aux trois actions suivantes :

- le démarrage des travaux de construction du nouveau centre pénitentiaire de Cayenne ;

- la création de trois centres de semi-liberté à Nîce, Nanterre et Aix ;

- la rénovation de la maison centrale de Poissy et celle des quartiers de mineurs.

On rappellera que ces mesures font suite au vaste programme de construction d'établissements décidé en 1987 dit «programme 13.000». Cette opération, étalée sur quatre exercices budgétaires et dont le coût global a dépassé quatre milliards de francs, aura renforcé le parc pénitentiaire de 25 nouveaux établissements (21 en gestion mixte, quatre en gestion proprement publique), représentant au total 12.850 places. L'année 1994 devrait voir mis en service les derniers établissements de ce programme.

L'année 1992 a donné lieu à de très sérieux incidents dans de nombreux établissements pénitentiaires ainsi qu'au décès tragique de deux surveillants. Les mouvements sociaux qui ont suivi dans différents établissements se sont révélés d'une particulière gravité.

Tirant les conséquences de ces incidents, des mesures nouvelles ont été arrêtées en 1993 tendant, d'une part, à l'amélioration de la sécurité et, d'autre part, à celle du statut des personnels.

C'est ainsi qu'à la suite de ces événements, un programme pour la sécurité pénitentiaire a été mis en place.

Dans le domaine du statut des personnels, des discussions ont été engagées et des mesures élaborées dont certaines encore en cours de préparation : deux décrets portant réforme du statut des personnels de surveillance et des personnels d'insertion et de probation ont ainsi redéfini plusieurs aspects de ces statuts.

Afin de mieux cerner ces différentes difficultés, votre rapporteur pour avis a souhaité, dans le cadre de la préparation du présent avis, visiter plusieurs établissements. Il s'est rendu successivement à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, au centre pénitentiaire de Saint-Quentin Fallavier, à la maison d'arrêt de la Santé, à la maison centrale de Saint-Maur et au Comité de probation et d'assistance aux libérés de Paris.

Plusieurs membres de votre commission des Lois se sont joints à votre rapporteur, témoignant de l'intérêt de l'ensemble des groupes politiques du Sénat pour l'examen de ces questions.

Ces différentes visites ont été l'occasion pour les représentants de votre commission des Lois d'échanges des vues d'un grand intérêt avec les personnels de ces établissements.

Votre rapporteur pour avis tient à souligner l'excellent accueil qu'il a reçu au cours de ces déplacements et à remercier l'ensemble des responsables des établissements visités pour la qualité de cet accueil et la clarté des exposés présentés aux représentants de votre commission.

Selon les termes mêmes du Garde des Sceaux, entendu par votre commission des Lois sur les crédits de la Chancellerie inscrits au projet de loi de finances pour 1994, le 4 novembre dernier, le projet de budget de l'Administration pénitentiaire pour 1994 peut être considéré comme un budget de transition et laisse ouvertes, pour l'avenir, de larges perspectives.

Il est à noter que ce projet comporte cependant, en dépit de ce caractère, des mesures d'une particulière importance, soulignant

l'attachement du Gouvernement à la résolution des difficultés de l'heure. On relèvera tout spécialement l'allocation d'un crédit destiné à l'amélioration de l'organisation des soins aux personnes en détention dans le cadre de la réforme, en cours d'examen devant le Parlement, de la prise en charge sanitaire des détenus. Ce crédit devrait être partiellement consacré à l'extension des centres médico-psychologiques régionaux.

Les principes d'organisation du service public pénitentiaire sont définis par la loi du 22 juin 1987 *relative au service public pénitentiaire* dont l'article premier prévoit que « *le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions et sentences pénales et au maintien de la sécurité publique, favorise la réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire et est organisé de manière à assurer l'individualisation des peines* ».

Ces principes demeurent prioritaires et ont été notamment réaffirmés lors de l'examen du livre premier du nouveau code pénal. C'est ainsi que la personnalisation des peines constitue une règle fondamentale de ce nouveau code.

La réinsertion des détenus reste, pour sa part, un impératif auquel l'Administration pénitentiaire se montre particulièrement attachée.

Le budget de l'Administration pénitentiaire ne saurait être examiné hors du contexte de la politique pénale conduite par la Chancellerie. Cette politique fait aujourd'hui l'objet de réflexions approfondies : le rôle des peines de substitution aux courtes peines, notamment dans le cadre de l'entrée en vigueur au 1er mars prochain du nouveau code pénal, et celles de la détention provisoire font ainsi l'objet, dans ce cadre, de nouvelles interrogations. Il en va de même des longues peines, ainsi qu'en a témoigné le récent examen des dispositions du projet de loi précité relatif au nouveau code pénal, consacrées à la peine perpétuelle

La question de la détention provisoire demeure l'une des plus délicates à laquelle l'Administration pénitentiaire se doit de faire face. Plus de 40 % des détenus sont aujourd'hui en attente d'une première condamnation, d'une relaxe, d'un acquittement ou d'une condamnation définitive. Parmi eux, les trois quarts sont en cours d'instruction ou en attente d'une première comparution.

Or, la surpopulation pénale ne permet pas de respecter les dispositions légales relatives à la séparation des condamnés et des

détenus provisoires et celles imposant la détention individuelle des prévenus.

Votre rapporteur pour avis vous exposera ci-après son souhait que la Chancellerie mette à l'étude le développement de réels substituts aux courtes peines et à la détention provisoire dont l'intérêt paraît, dans ces conditions, primordial.

Il est à noter enfin le nombre très important de condamnés étrangers incarcérés dans les prisons françaises.

Les statistiques de la Chancellerie sont, dans ce domaine, les suivantes pour 1993 :

**DETENUS FRANÇAIS ET ETRANGERS
INCARCERES DANS LES ETABLISSEMENTS
PENITENTIAIRES FRANÇAIS**

Français	33 039
Etrangers	15 043
Apatrides	19
Nationalité mal définie	63

Certaines maisons d'arrêt comptent une proportion pondérante de ces détenus. C'est le cas, par exemple – ainsi que votre rapporteur pour avis a pu le constater – de la maison d'arrêt de la Santé qui rassemble 75 % de détenus de nationalité étrangère.

Ces détenus sont généralement frappés d'une peine complémentaire d'interdiction du territoire et ne bénéficient, par voie de conséquence, d'aucune perspective de réinsertion à l'expiration de leur peine.

La question de l'utilité de l'incarcération de ces détenus apparaît, dans ces conditions, très largement posée.

Après avoir présenté la *situation de la population carcérale*, notamment du point de vue de la santé et de la réinsertion, votre rapporteur pour avis évoquera les questions liées au *statut des personnels* puis celles relatives à l'*équipement de notre parc pénitentiaire*, avant, enfin, d'exposer l'*avis de la commission*.

I. LA POPULATION CARCERALE

1. Les effectifs

Répartis dans l'ensemble des 183 établissements pénitentiaires, on relevait, au 1er juillet 1993, 53 777 détenus prévenus ou condamnés (51 462 en métropole, 2 315 outre-mer) contre 32 000 en 1981, soit un niveau supérieur à celui atteint dans les années de l'après-guerre où le tiers environ des détenus l'étaient pour faits de collaboration, et un accroissement de plus de 20 000 unités en douze ans.

Cette population restait essentiellement jeune (70,7 % des détenus ont entre 20 et 40 ans) et, plus largement encore, masculine (46.084 hommes, 2.080 femmes au 1er janvier 1993) ; elle était constituée pour un peu moins d'un tiers de détenus étrangers et se révélait très mouvante, l'Administration pénitentiaire ayant enregistré plus de 90 000 entrées dans l'année.

Le tableau ci-après retrace l'évolution de la population pénale observée ces dernières années :

ÉVOLUTION DE LA POPULATION CARCÉRALE EN FONCTION
DE LA CATÉGORIE PÉNALE DE 1985 À 1993

	Prévenus	Condamnés	Total	% des prévenus
1er janvier 1985	22 729	21 769	44 408	51,0
1er janvier 1986	21 763	22 266	44 029	49,4
1er janvier 1987	21 967	27 145	49 112	44,7
1er janvier 1988	20 839	30 035	50 874	40,9
1er janvier 1989	20 224	26 291	46 515	43,4
1er janvier 1990	20 580	24 840	45 420	45,3
1er janvier 1991	19 864	29 219	49 083	40,5
1er janvier 1992	20 410	29 705	50 115	40,7
1er janvier 1993	21 143	29 199	50 342	42,0

Par tranche d'âge, elle se répartissait, au 1er janvier 1993, comme suit :

- de 18 ans	545	1,1 %
18 - 21 ans	4 734,0	9,8 %
21 - 25 ans	9 295,0	19,3 %
25 - 30 ans	11 617,0	24,1 %
30 - 40 ans	13 151,0	27,3 %
40 - 50 ans	6 301,0	13,1 %
50 - 60 ans	1 971,0	4,1 %
60 ans et plus	550,0	1,1 %
ensemble	48 164,0	100,0 %
âge moyen	31,6	

Par type de condamnation, elle était, à la même date, la suivante :

Peines de moins d'un an	8 803	30,5 %
simple police	9	0,0%
moins de 3 mois	1 344	4,7 %
3 à 6 mois	3 489	12,1 %
6 mois à 1 an	3 961	13,8 %
Peines comprises entre un an et trois ans	6 974	24,0 %
Peines de plus de trois ans	5 891	20,5 %
3 à 5 ans	3 441	11,9 %
plus de 5 ans	2 540	8,5 %
Réclusion et détention criminelle	7 133	24,8 %
5 à 10 ans	2 973	10,3 %
10 à 20 ans	3 682	12,8 %
perpétuité	478	1,7 %
Ensemble	28 801	100,0 %

(hors condamnés à une contrainte par corps)

Cette population est souvent fragile, tant au plan physique que psychologique.

2. La santé des détenus

Le problème de la santé des détenus est aujourd'hui l'un des plus difficiles auquel doit faire face l'Administration pénitentiaire.

Le 15 juillet 1992 était constituée, sous l'égide du Haut comité de la Santé publique, une mission chargée d'établir un rapport sur l'amélioration de la prise en charge sanitaire des détenus, présidée par M. Gilbert Chodorge.

Le rapport de la mission, publié au mois de janvier 1993, souligne que la population pénale présente un certain nombre de caractéristiques tout à fait déterminantes qu'il convient d'examiner avec attention si l'on veut mieux cerner les besoins sanitaires des détenus et leur apporter des réponses adaptées, et préconise plusieurs mesures dans ce domaine.

Ces propositions ont donné lieu, pour celles de nature législative, à un ensemble de dispositions du projet de loi relatif à la santé publique actuellement à l'examen du Parlement.

a) la situation d'ensemble

Outre la dégradation générale de leur état de santé, faute d'accès courant aux dispositifs de soins avant leur incarcération, les détenus présentent des pathologies qui sont celles des exclus et de la pauvreté : 30 % des détenus étaient des consommateurs excessifs d'alcool avant leur incarcération et 15 % d'entre eux des toxicomanes, plus de 30 % nécessitent des soins psychiatriques.

C'est, d'autre part, en milieu carcéral, qu'on identifie la prévalence la plus forte des pathologies transmissibles ou contagieuses les plus lourdes d'enjeux en termes de santé publique ; dix fois plus d'infections VIH en prison qu'en milieu libre, trois fois plus de tuberculoses, de nombreuses hépatites, maladies sexuellement transmissibles, etc...

Enfin, le nombre relativement important de tentatives de suicide enregistrées dans les établissements pénitentiaires souligne les difficultés psychologiques que rencontrent de nombreux détenus.

C'est ainsi que 523 tentatives de ce type ont été recensées en 1992 (contre 398 en 1991 et 377 en 1990) concernant 219 prévenus, 57 condamnés à des courtes peines et 109 condamnés à des longues peines dont 7 condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité.

95 détenus dont 2 femmes sont décédés à la suite d'un tel acte suicidaire.

b) le SIDA

Depuis 1989 une enquête évalue auprès des services médicaux le nombre de détenus dont la séropositivité est connue du corps médical.

Selon le rapport Chodorge, la proportion de ces détenus par rapport à l'ensemble de la population pénale s'est accrue ces dernières années pour atteindre 4,3 % en 1990 puis se stabiliser par la suite.

Le rapport précise qu'étaient ainsi dénombrés, en 1991, 2 283 détenus séropositifs. La grande majorité d'entre eux était asymptomatique (69 %), un quart présentait des formes mineures (23 %) et un petit nombre avait atteint le stade de SIDA (8 %).

Dans ce cadre, l'Administration pénitentiaire constatait les évolutions suivantes :

- une légère diminution de la courbe de la séropositivité ;
- une augmentation du nombre de personnes présentant des formes symptomatiques de la maladie ;
- une stabilisation du pourcentage de détenus entrés dans la phase de SIDA.

Ces évolutions avoisinaient celles observées dans la population libre. En revanche, le pourcentage de personnes séropositives en détention se révélait *dix fois supérieur* à celui constaté à l'extérieur.

L'Administration pénitentiaire a mis en place et développé un dispositif global de dépistage de l'infection par le VIH. Comme en milieu libre, celui-ci est volontaire, anonyme et gratuit. Il est toutefois systématiquement proposé aux détenus. Selon le rapport Chodorge, plus du tiers de la population pénale bénéficie annuellement de ce dépistage volontaire.

L'intérêt de ce dispositif a conduit ce même rapport à préconiser le couplage systématique de tous les établissements pénitentiaires avec un centre de dépistage anonyme et gratuit et ce, dans les meilleurs délais.

Depuis 1989, afin d'améliorer les soins aux personnes concernées et d'assurer dans des conditions optimales le suivi de ces derniers, ainsi que leur prise en charge médicale après leur sortie, les établissements pénitentiaires ont conclu des conventions avec les établissements hospitaliers.

Ces conventions étaient au nombre de 18 au 31 décembre 1992. Chaque année la direction des hôpitaux procède à une évaluation de ce dispositif en liaison avec l'Administration pénitentiaire, en fonction des besoins. En 1993, il a été décidé, suite à cette évaluation, de faire bénéficier cinq nouveaux établissements de consultations spécialisées dans ce domaine.

En parallèle, des actions d'information et de prévention sont menées dans les établissements pénitentiaires tant en direction des détenus que des personnels.

Il est à noter que près des trois quarts des détenus infectés par le virus étaient incarcérés en maison d'arrêt.

c) la tuberculose

La population pénitentiaire est touchée par la tuberculose dans des proportions très supérieures à celles enregistrées pour la population dans son ensemble (dans le rapport de trois pour un) et se trouve exposée à de fréquentes occasions de contagion.

Le rapport Chodorge fait ainsi observer qu'en un an, un détenu peut avoir partagé sa cellule avec cinquante personnes et peut changer plusieurs fois d'établissement.

En application de l'article L. 273 du code de la santé publique il est procédé à un dépistage systématique à l'entrée en

prison, effectué, selon l'article D. 394 du code de procédure pénale, par les services départementaux d'hygiène sociale.

La loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales a confié cette mission au département.

Dans la pratique, ainsi que le fait observer le rapport Chodorge, ce dépistage est très hétérogène dans ses conditions d'application et de financement. C'est ainsi, notamment, que les personnels qualifiés et appareils nécessaires manquent dans de nombreux établissements.

Le rapport préconise dans ces conditions de réaffirmer la nécessité absolue du dépistage radiologique de la tuberculose en milieu carcéral.

Il ajoute qu'il est impératif de rappeler aux conseils généraux les responsabilités qu'ils doivent exercer dans ce domaine, tout en leur laissant la possibilité de confier l'exécution de ces prestations à un autre opérateur.

d) l'organisation de la santé en milieu carcéral

Celle-ci est confiée aux services médicaux des établissements pénitentiaires, à l'établissement d'hospitalisation public national de Fresnes et, dans le domaine psychiatrique, aux secteurs psychiatriques coordonnés par les services médico-psychologiques régionaux.

Les services médicaux des établissements pénitentiaires disposent de personnels para-médicaux d'Etat (infirmier(e)s dits de corps communs) et du concours de médecins généralistes vacataires. En outre, une convention du 17 février 1987 conclue par la Chancellerie avec la Croix rouge prévoit la participation des personnels de l'organisation à la prise en charge sanitaire des détenus.

Les médecins généralistes exerçant dans les établissements du parc classique sont actuellement au nombre de 39 (en équivalent temps plein), soit une intervention d'une heure par an et par détenu.

Au 1er janvier 1992, l'effectif budgétaire des infirmier(e)s de corps communs était de 171 dont 15 surveillant(e)s.

Le rapport Chodorge a dressé un constat nuancé de l'organisation des soins aux détenus. Ce constat recouvre une critique du dispositif, que le rapport tient pour inadapté du fait de l'insuffisance des moyens en personnels et en locaux et des difficultés d'articulation de ce dernier avec les contraintes pénitentiaires, mais relève que des avancées notables ont été constatées.

Sur ce second point, il observe que la réorganisation de l'établissement d'hospitalisation public national de Fresnes a conduit à faire de ce dernier un outil de soins plus efficace.

Il souligne, d'autre part, que constitue, de même, un progrès la prise en charge du secteur santé par des groupements privés dans les établissements du «programme 13 000», dans la mesure où les personnels sanitaires y sont plus nombreux et les équipements plus importants.

Le traitement psychiatrique en milieu pénitentiaire repose sur les dispositions du décret du 14 mars 1986 relatif à la lutte contre les maladies mentales et à l'organisation de la sectorisation psychiatrique. Sur la base de ce décret, ont été progressivement institués des secteurs psychiatriques en milieu pénitentiaire.

Ces secteurs sont coordonnés par un service médico-psychologique régional (SMPR) implanté dans un établissement du ressort.

Les services médico-psychologiques régionaux sont actuellement au nombre de 18 et jouent un rôle essentiel, considéré comme très positif par le rapport Chodorge, au bénéfice d'une population dont on a rappelé les difficultés psychologiques.

Le rapport regrette toutefois que ces services soient, à une exception près, implantés dans les seules maisons d'arrêt et que dans les autres établissements, le traitement psychiatrique des détenus ne soit pris en charge qu'au titre de vacations, et souligne que cette situation a des conséquences très préjudiciables au regard des pathologies rencontrées parmi les condamnés.

C'est ainsi notamment, expose le rapport, que les auteurs de délits et de crimes sexuels ne bénéficient le plus souvent d'aucune prise en charge thérapeutique, que de grands psychopathes sont laissés à leur souffrance et qu'un certain nombre de détenus s'exposent à des réponses disciplinaires en lieu et place de réponse psychiatrique.

Le présent projet de budget prévoit l'affectation d'une fraction des crédits attribués à la santé des détenus à l'extension des services médico-psychologiques régionaux.

e) la réforme du système de soins aux détenus

Les conclusions du rapport Chodorge ont donné lieu à l'insertion dans le projet de loi relatif à la santé publique en cours d'examen par le Parlement, de dispositions tendant à la réforme du système de soins aux détenus et prenant la suite de celles introduites par voie réglementaire au mois de mars 1993 (décret n° 93-704 du 27 mars 1993).

Ces dispositions, qui forment la matière du titre II du projet de loi, ont été présentées par notre collègue Claude Huriet dans son rapport présenté au nom de votre commission des Affaires sociales sur ce projet de loi (n° 49 - 1993-1994).

Pour l'essentiel, le projet de loi se propose de substituer à la prise en charge directe de la santé des détenus par l'Administration pénitentiaire un régime nouveau fondé sur l'affiliation des intéressés à l'assurance maladie et la dispense de soins par les établissements hospitaliers. Ce nouveau régime permettra l'accès des intéressés à des équipements plus complets, sans toutefois que soient remises en cause les structures sanitaires propres à chacun des établissements.

C'est ainsi que l'article 2 du projet de loi prévoit de compléter l'article L. 711-3 du code de la santé publique par un alinéa aux termes duquel *« le service public hospitalier assure, dans des conditions fixées par voie réglementaire, les examens de diagnostic et les soins dispensés aux détenus en milieu pénitentiaire et, si nécessaire, en milieu hospitalier. Il concourt, dans les mêmes conditions, aux actions de prévention et d'éducation pour la santé organisées dans les établissements pénitentiaires. »*

L'article 3 du projet de loi modifie prévoit que *« les détenus sont affiliés obligatoirement aux assurances maladie et maternité du régime général à compter de la date de leur incarcération »* et qu'ils bénéficient des prestations en nature des assurances maladie et maternité.

Les dépenses de santé de l'Administration pénitentiaire représentent un total de 300 millions de francs environ.

La réforme de l'organisation des soins aux détenus laissera à la charge de cette administration les cotisations versées au régime général et une fraction des dépenses hospitalières.

3. L'évolution des régimes de détention

Les conditions de détention sont définies par le code de procédure pénale et plusieurs instructions d'application de l'Administration pénitentiaire.

Cette dernière a souhaité limiter les contraintes de la vie carcérale aux conséquences directes et inéluctables de la privation de liberté.

D'autre part, la mise en service des établissements du «programme 13.000» a conduit à l'introduction d'innovations dans ce domaine. Dans ces établissements, pour l'essentiel affectés à l'exécution des courtes peines, une circulaire du 22 octobre 1990 a prévu un régime destiné au développement de l'autonomie et au sens des responsabilités du condamné afin de prévoir son retour à la vie sociale.

L'évolution des régimes de détention a donné, semble-t-il, de bons résultats dans la gestion des établissements, contribuant à une meilleure régulation de la détention.

On rappellera les quatre grandes étapes intervenues dans ce domaine ces dernières années :

- le droit d'usage en cellule de postes de radio, de lecteurs de cassette et de machines à écrire, la libre réception des journaux, le droit de correspondance illimité avec la famille et les titulaires de permis de visite permanents, le développement des parloirs sans dispositif de séparation dans les centres de détention (1974) ;

- la généralisation de ces parloirs, la reconnaissance du droit de correspondance avec toute personne sans limitation, la suppression du costume pénal, la suppression des quartiers de sécurité renforcée (1983) ;

- la généralisation de l'usage individuel des postes de télévision (1985) ;

- la suppression du caractère obligatoire du travail pénal (1987).

L'Administration pénitentiaire a recensé en 1992 144 incidents collectifs dont 48 ont nécessité l'appel des forces de l'ordre et parmi les incidents individuels survenus dans les différents établissements, 107 agressions contre un membre du personnel. Le climat de 1993 apparaît avoir été plus serein.

On relèvera le meurtre, le 17 août 1992, d'un surveillant par un détenu à la maison d'arrêt de Rouen et le 11 septembre le décès d'un surveillant et d'un détenu à la suite d'un échange de coups de feu lors d'une tentative d'évasion à la maison centrale de Clairvaux.

4. La réinsertion

La préparation des détenus à leur sortie est un souci permanent de l'Administration pénitentiaire et a conduit à une extension de l'activité des *Comités de probation et d'assistance aux libérés*, qui constituent une pièce essentielle du dispositif mis en place dans ce domaine par la Chancellerie.

Ces comités administrent ce qu'il est convenu d'appeler la population pénale prise en charge *en milieu ouvert*. Au 1^{er} janvier 1993, ils suivaient 103 218 personnes au titre d'une mesure de milieu ouvert post-sentencielle et notamment le sursis avec mise à l'épreuve, le travail d'intérêt général et la libération conditionnelle.

D'autre part, les CPAL accueillent 14 466 sortants de prison aux fins d'une mesure de réinsertion.

Afin d'améliorer la prise en charge des sortants de prison et de mieux lutter contre la récidive pénale, l'Administration pénitentiaire a continué à développer ses relations avec l'ensemble des partenaires publics ou privés susceptibles de la relayer dans différents domaines de l'action sociale.

C'est ainsi que pour faciliter l'accès à l'emploi des personnes suivies par ses services, deux conventions de partenariat ont été signées avec l'ANPE et l'UNEDIC ayant respectivement pour objet de faciliter l'accès des personnes sous mains de justice aux prestations proposées par l'ANPE et d'accélérer les procédures d'inscription des intéressés aux ASSEDIC.

L'Administration pénitentiaire contribue, d'autre part, au financement d'initiatives associatives pour l'aménagement de lieux d'accueil et d'hébergement.

Dans le domaine de l'insertion des jeunes, un protocole d'accord a été signé en 1991 entre la Chancellerie et la délégation interministérielle à l'insertion des jeunes.

Dans le cadre de la politique de la ville, le ministère de la Justice a par ailleurs institué dans quinze départements pilotes une cellule départementale regroupant le représentant de l'autorité judiciaire, le directeur départemental de la protection judiciaire de la Jeunesse et un représentant de l'Administration pénitentiaire. L'Administration pénitentiaire participe à ce titre à l'élaboration et à la mise en oeuvre de plans annuels d'action destinés, selon les éléments communiqués à votre rapporteur pour avis, à diversifier les modalités de prise en charge des personnes placées sous main de justice dans une perspective de réinsertion sans récidive.

Par ailleurs, des dispositifs complets de préparation à la sortie de prison associant plusieurs services extérieurs de l'Etat ou des collectivités territoriales fonctionnent dans diverses maisons d'arrêt.

5. Les substituts à l'emprisonnement

Ces substituts ont été confirmés par le nouveau code pénal, dans le prolongement des solutions arrêtées par le code actuel, cependant qu'était en parallèle affirmée la nécessité de limiter les courtes peines : l'article 132-19 dispose ainsi que la juridiction correctionnelle ne peut retenir une peine d'emprisonnement sans sursis que par une *décision spécialement motivée*.

Dans la pratique, cette règle, qui se veut une incitation au prononcé du sursis, devrait jouer principalement pour les peines inférieures à six mois.

Les substituts à l'emprisonnement demeurent, pour l'essentiel, le *travail d'intérêt général* et le *sursis avec mise à l'épreuve*, et se révèlent souvent opportuns dans le cas des courtes peines.

Dans le domaine des *alternatives à la détention provisoire*, on relèvera l'intérêt attaché au *contrôle judiciaire* et, notamment, à la *mise en liberté sous caution*.

Les statistiques de la Chancellerie montrent néanmoins que ce régime ne joue pas dans le cas général, celui-ci ne concernant que 27 % des personnes mises en examen et suivant, dans deux cas sur trois, la mise en liberté.

*

* *

II. LES PERSONNELS

1. Les effectifs

En 1992, l'effectif budgétaire global de l'Administration pénitentiaire était de 21.927 emplois se décomposant comme suit :

- 308 personnels de direction (118 directeurs et 190 sous-directeurs) ;

- 1 933 personnels administratifs (90 attachés d'administration et d'intendance, 429 secrétaires d'administration d'intendance, 982 adjoints administratifs, 335 agents administratifs et 97 agents de service et agents de service techniques) ;

- 18 137 personnels de surveillance (117 chefs de maison d'arrêt, 665 surveillants-chefs, 1 769 premiers surveillants, 15 441 surveillants, 108 élèves-surveillants, 36 surveillants congréganistes et une surveillante de petit effectif) ;

- 550 personnels techniques (52 professeurs techniques et directeurs de travaux, 124 instructeurs techniques, 374 chefs de travaux) ;

- 899 personnels éducatifs (116 chefs de service éducatif, 781 éducateurs et 2 adjoints de probation) ;

- 100 personnels non titulaires (26 délégués contractuels à la probation et 74 personnels contractuels divers).

Au 31 décembre de l'année, 21 866 emplois étaient effectivement pourvus, soit 99,72 %.

Le statut des personnels fait encore l'objet de larges discussions et de mesures en cours de réalisation.

C'est ainsi que deux décrets portant réforme des statuts du personnel de surveillance et du personnel d'insertion et de probation ont redéfini plusieurs aspects de ces statuts (décrets n°s 93-1113 et 93-1114 du 21 septembre 1993).

Le nouveau statut du personnel de surveillance prévoit, d'une part, la création d'un nouveau corps de niveau B au profit des cadres d'encadrement : le corps des *chefs de service pénitentiaire*, et,

d'autre part, l'alignement statutaire et indiciaire du corps de niveau C sur le corps homologue de la Police nationale.

Ces deux mesures ont reçu effet rétroactif au 1er août 1992.

Le statut du personnel d'insertion et de probation prévoit l'institution de deux corps : le corps des conseillers d'insertion et de probation, le corps des chefs des services d'insertion et de probation.

L'Administration pénitentiaire a, d'autre part, mis à l'étude la refonte, souhaitable, du statut de ses attachés d'administration et d'intendance.

Le projet de loi de finances pour 1994 consent un large effort pour le recrutement de personnels de l'Administration pénitentiaire.

C'est ainsi que 450 emplois budgétaires sont créés, se répartissant en 325 emplois de personnels de surveillance, 35 emplois de personnels techniques et 90 emplois de personnels administratifs.

2. L'encadrement des détenus

Le taux d'encadrement des détenus fait l'objet de controverses persistantes liées notamment à la mise en rapport des recrutements et de l'accroissement du nombre des détenus.

Selon certains, les recrutements ne couvriraient pas de façon satisfaisante les besoins résultant de cet accroissement et ne répondraient pas à la nécessité persistante de parvenir à un taux plus élevé.

M. Michel Pezet, rapporteur pour avis du projet de budget de l'Administration pénitentiaire pour 1993, jugeait ainsi, l'année passée, que ce taux, estimé à 2,42, soit un taux de 35,1 surveillants pour 100 détenus, plaçait la France à un niveau critiquable, avant la Grèce, l'Espagne et le Portugal, mais après l'Autriche, les Pays-Bas, le Royaume-Uni (ces trois pays connaissant un taux «moyen» d'encadrement s'établissant entre 40 et 60) ainsi que la Belgique, l'Italie, la Suède et l'Irlande (ces pays bénéficiant d'un taux «fort» d'encadrement supérieur à 60).

Il est à noter toutefois que selon d'autres analyses, la France se situerait à l'inverse à un niveau honorable dans ce domaine au regard des comparaisons européennes, dans la mesure où les ratios précités ne prendraient qu'insuffisamment en compte les données organisationnelles propres à chacun de ces pays.

*

* *

III. L'ÉQUIPEMENT DU PARC PÉNITENTIAIRE

1. Les capacités

Au 1er juillet 1993, l'Administration pénitentiaire avait en charge 183 établissements (150 en métropole, 8 dans les départements d'outre-mer et 25 établissements relevant du programme «13 000»).

Ces établissements se subdivisent en maisons centrales, centres de détention, maisons d'arrêt, centres pénitentiaires et centres de semi-liberté.

Les maisons centrales et les centres de détention accueillent des condamnés à une longue peine. Ce double régime est défini par un décret du 23 mai 1975 : le régime de maison centrale est axé sur la sécurité mais ses modalités permettent de rechercher des possibilités de reclassement du condamné. Le régime du centre de détention est plus orienté vers la resocialisation du détenu.

Les maisons d'arrêt reçoivent les prévenus et les condamnés dont le reliquat de peine est inférieur à un an.

Le centre pénitentiaire est un établissement mixte qui comporte à la fois un quartier «maison d'arrêt» et un quartier «maison centrale» ou «centre de détention». Il accueille donc, tout à la fois, des prévenus, des condamnés à de courtes peines et des condamnés à de longues peines.

Le «programme 13 000» a très largement permis d'accroître la capacité du parc pénitentiaire : celui-ci avoisinait, en effet, un taux d'occupation de 155 % en 1987, réduit aujourd'hui à 109 %.

Néanmoins, l'accroissement continu de la délinquance soulève à nouveau la question de l'adéquation des disponibilités de ce parc au nombre des détenus.

C'est ainsi que pour l'hébergement des 53 777 détenus recensés au 1er juillet 1993, l'Administration pénitentiaire ne disposait au total que de 49 200 places se répartissant entre les 36 350 places du parc classique et les 12 850 places du «programme 13 000».

Parmi ces 49 200 places, 35 500 seulement correspondaient à une cellule individuelle.

Le taux d'occupation varie selon le type d'établissement : les maisons d'arrêt sont particulièrement chargées alors qu'à l'inverse, les maisons centrales, centres de détention et établissements du « programme 13.000 » disposent de capacités inemployées.

Dans le cas des maisons centrales et des centres de détention, cette sous-occupation résulte du nombre des condamnés à de longues peines, moindre que les disponibilités.

Dans celui du « programme 13.000 », elle résulte de la carte des implantations qui ne recouvre qu'imparfaitement celle de la délinquance.

2. La sécurité

A la suite des événements d'août et de septembre 1992, un programme exceptionnel pour la sécurité pénitentiaire a été mis en place. Ce programme comporte huit mesures principales :

- l'équipement en filins anti-hélicoptères des établissements pénitentiaires : fin 1991, 13 établissements pénitentiaires sur 180 étaient partiellement équipés de dispositifs anti-hélicoptères dont quatre maisons centrales et les grandes maisons d'arrêt de la région parisienne. Ce mode opératoire d'évasion ou de tentative d'évasion tendant à se développer, il a été décidé, au cours du troisième trimestre 1992, d'équiper de tels dispositifs tous les espaces sensibles des maisons centrales, des centres de détention « longue peine » ainsi que les principales maisons d'arrêt où sont incarcérés des détenus particulièrement dangereux. Fin 1992, 22 établissements ont pu être nouvellement équipés, dans le cas de sites dans lesquels ces travaux ne nécessitaient pas d'études préalables complexes. Fin août 1993, 26 établissements supplémentaires devaient être cablés.

Au total, en neuf mois, l'Administration pénitentiaire a pu mettre en place des dispositifs anti-hélicoptères dans 48 établissements, s'ajoutant aux 13 initiaux. Ces opérations se sont élevées à un coût global de 76 millions de francs (imputés sur le crédit exceptionnel d'autorisations de programme du chapitre 57-20 ouvert par la loi de finances rectificative pour 1993) ;

- *l'équipement en portiques de détection* : les besoins dans ce domaine ont été évalués à 140 portiques, destinés à équiper les accès aux ateliers des établissements qui n'en étaient pas encore pourvus ;

- *l'équipement en alarmes portatives individuelles* : l'Administration pénitentiaire a prévu de doter chaque poste de travail en détention d'un boîtier portable muni d'un bouton d'appel de détresse ; l'attribution de ces boîtiers aux agents, engagée à l'automne 1993, doit s'achever en 1994 ;

- *l'amélioration des dispositifs de sécurité de Clairvaux, Moulins et Nîmes* : dans le cadre de ce programme de sécurité, la mise à niveau dans ce domaine de la centrale de Clairvaux a été décidée à la suite de l'évasion sanglante de septembre 1992. Des mesures semblables ont été décidées à la maison centrale de Moulins, où s'était déroulée une mutinerie en septembre 1992, et à la maison d'arrêt de Nîmes ;

- *l'installation de herses* à l'entrée de toutes les maisons centrales qui n'en étaient pas encore dotées.

- *l'aménagement de deux nouveaux services médico-psychologiques régionaux*, dont les implantations n'ont pas encore été arrêtées, destinés aux détenus dangereux ;

- *la création de deux maisons d'arrêt régionales à sécurité renforcée*, dont le choix n'a pas, de même, été fixé ;

- *le lancement d'une étude du concept de maison centrale à petit effectif*.

Ces différentes actions ont, plus avant, pour objet de renforcer les conditions de sécurité des établissements pénitentiaires, lesquelles apparaissent, aujourd'hui encore, insuffisantes.

*

* *

IV. L'AVIS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS

Comment juger aujourd'hui objectivement notre système pénitentiaire sans céder au pessimisme des médias et sans méconnaître l'inquiétude latente des personnels ?

Comment le comparer utilement à celui existant chez nos voisins occidentaux en allant au delà des constats du Conseil de l'Europe ou de tout autre organisme ? Sans doute à l'aide de ratios encore à préciser.

Pour répondre à ces deux questions, il faut tenir compte de la crise sociale vécue par notre pays et marquée par un accroissement continu de la délinquance.

Après une analyse des crédits du projet de loi de finances consacrés au fonctionnement et à l'équipement de l'Administration pénitentiaire, votre commission des Lois croit devoir répondre, d'une façon nuancée, par un résumé des difficultés persistantes observées dans certains domaines et des éléments de satisfaction attachés à d'autres.

L'équipement du parc pénitentiaire appelle aujourd'hui un jugement nettement plus optimiste qu'il y a quelques années :

- *Le « programme 13 000 » a constitué un progrès considérable par la réduction sensible de la suroccupation des cellules.*

Certes, l'implantation des établissements de ce programme ne recouvre qu'imparfaitement la géographie de la délinquance.

Il reste que ce programme a épargné à l'Administration pénitentiaire les difficultés insolubles qui s'annonçaient dans un contexte d'accroissement continu de la délinquance, alors, au demeurant, que le parc pénitentiaire était déjà saturé. Il faut rendre hommage à l'initiateur du programme, M. Albin Chalandon.

- *La mise à niveau des établissements existants demeure cependant un impératif, et particulièrement la mise aux normes des maisons d'arrêt, notamment en ce qui concerne l'emprisonnement individuel des prévenus et la séparation des prévenus et des condamnés.*

La situation de la population pénale paraît nettement plus préoccupante : la situation sanitaire des détenus se révèle critique et la part des prévenus encore excessive dans une population carcérale en constante augmentation.

- Sur le premier point, votre commission des Lois se félicite de la *réforme en cours de l'organisation des soins aux détenus* qui recevra application prochainement.

- Sur le second point, votre commission estime que des *initiatives nouvelles* doivent être prises : la *recherche de substituts à la détention provisoire* apparaît ainsi souhaitable, de même que celle d'*alternatives à l'emprisonnement en général*.

La politique de réinsertion des détenus traduit une louable volonté d'éviter la récidive. Elle semble toutefois devoir s'accompagner de réflexions nouvelles sur l'*opportunité de l'emprisonnement de courte durée*.

Il importe, d'autre part, de compléter les recherches en cours d'un examen approfondi de la *situation des détenus étrangers* et la pertinence de l'incarcération de ces détenus condamnés à de courtes peines et frappés d'une peine complémentaire d'*interdiction du territoire*.

La politique du personnel conduite par l'Administration pénitentiaire appelle un *jugement encourageant*. Un *effort de formation renouvelé* a été mené, notamment dans le cadre de l'Ecole nationale d'Administration pénitentiaire, et une *réforme des statuts engagée*.

Cependant, cette politique doit être poursuivie, semble-t-il plus fermement, afin de dissiper le *sentiment de malaise* que ressentent les personnels. L'ouverture des carrières comme la définition de nouvelles perspectives apparaissent ainsi souhaitables.

Les grandes lignes de la politique de l'Administration pénitentiaire mériteraient de faire l'objet d'une définition pluriannuelle plus marquée.

A cet égard, votre commission des Lois se félicite vivement du *prochain dépôt d'un projet de loi quinquennale sur la Justice*, annoncé par le Garde des Sceaux, qui permettra de fixer l'attention du

plus grand nombre sur les *objectifs de moyen terme* de cette administration.

Dans le même temps, il apparaît souhaitable que le *Conseil supérieur de l'Administration pénitentiaire*, chargé d'examiner la situation des services pénitentiaires et de formuler des propositions pour l'avenir, soit réactivé, sous une forme permettant à la fois concertation et efficacité.

En conclusion, votre rapporteur constate que le projet de budget de l'Administration pénitentiaire pour 1994 traduit la volonté du Gouvernement de prendre en compte les défis auxquels cette administration doit faire face.

Il constitue de ce fait une première étape sur la voie du projet de loi quinquennale appelé de ses vœux par votre commission des Lois.

Aussi votre commission des Lois vous propose-t-elle d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la Chancellerie affectés à l'Administration pénitentiaire, figurant au projet de loi de finances pour 1994.

*

* *