

N° 92

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2001

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 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

JUSTICE :

ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Par M. Georges OTHILY,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. René Garrec, *président* ; M. Patrice Gélard, Mme Dinah Derycke, MM. Pierre Fauchon, José Balareello, Robert Bret, Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Béteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, *secrétaires* ; M. Jean-Paul Amoudry, Mme Michèle André, M. Robert Badinter, Mme Nicole Borvo, MM. Charles Ceccaldi-Raynaud, Christian Cointat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Michel Dreyfus-Schmidt, Gaston Flosse, Jean-Claude Frécon, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Lucien Lanier, Jacques Larché, Gérard Longuet, Mme Josiane Mathon, MM. Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Josselin de Rohan, Bernard Saugey, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : **3262, 3320 à 3325** et T.A. **721**

Sénat : **86** et **87** (annexe n° **31**) (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	3
INTRODUCTION	4
I. LES CRÉDITS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE POUR 2002	4
II. LA SITUATION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE	6
A. L'ÉVOLUTION DE LA POPULATION CARCÉRALE	6
B. QUELLE LOI PÉNITENTIAIRE ?	7
1. <i>La proposition de loi sénatoriale</i>	8
2. <i>Le projet de loi en cours d'élaboration</i>	8
C. LA MISE EN ŒUVRE DES RÉFORMES	11
1. <i>Le placement sous surveillance électronique</i>	11
2. <i>La juridictionnalisation de l'application des peines</i>	12
3. <i>La participation de l'avocat à la procédure disciplinaire</i>	13
D. LES PERSONNELS	14
E. LA SÉCURITÉ EN QUESTION	15
F. LES BÂTIMENTS : DES PROGRAMMES AMBITIEUX MAIS PEU LISIBLES	17
1. <i>Les actions en cours</i>	17
2. <i>La lisibilité insuffisante des actions menées</i>	19
3. <i>Les constatations de votre commission</i>	21
a) <i>La maison d'arrêt de Luynes</i>	21
b) <i>La maison d'arrêt de Villepinte</i>	22

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Après avoir procédé à l'audition de Mme Marylise Lebranchu, garde des sceaux, ministre de la justice, le mardi 27 novembre, la commission des Lois, réunie le mardi 4 décembre 2001, sous la présidence de M. René Garrec, président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. Georges Othily, les crédits consacrés à l'administration pénitentiaire par le projet de loi de finances pour 2002.

Le rapporteur pour avis a notamment formulé les observations suivantes :

- les crédits de l'administration pénitentiaire augmentent de 9,7 % ; 1.525 créations de postes sont prévues. Ces créations de postes seront cependant absorbées par la mise en œuvre de la réduction du temps de travail et le transfert à l'administration pénitentiaire de missions nouvelles ;

- à la suite des travaux de sa commission d'enquête, le Sénat a adopté en avril dernier une **proposition de loi sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires** ; cette proposition n'a pas été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, le Gouvernement souhaitant présenter un projet de loi plus large. Ce texte n'a toujours pas été présenté en Conseil des ministres et risque de ne faire l'objet d'aucun examen avant la fin de la législature ;

- le Gouvernement a annoncé de multiples **programmes de rénovation et de construction d'établissements pénitentiaires**, mais les réalisations ne suivent pas et les crédits de paiement inscrits dans les budgets successifs sont de moins en moins consommés.

Le rapporteur a observé que la législature avait été marquée par de réels efforts budgétaires en faveur de l'administration pénitentiaire, mais que les retards accumulés, l'octroi à l'administration pénitentiaire de nouvelles missions et la réduction du temps de travail n'avaient pas permis d'utiliser les créations de postes pour améliorer le fonctionnement des établissements.

Il a en outre constaté que les travaux des commissions parlementaires d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires tardaient à être suivies d'effet, malgré les initiatives du Sénat.

Il a exprimé la crainte qu'une opportunité rare de faire évoluer une administration marquée par de fortes pesanteurs n'ait pas été saisie.

La commission a en conséquence donné un avis défavorable à l'adoption des crédits de l'administration pénitentiaire.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de finances pour 2002 soumis au Sénat fixe à 4,687 milliards d'euros (soit 30,7 milliards de francs) le budget du ministère de la justice, ce qui représente une hausse de 5,68 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2001. Cette hausse intervient après une augmentation du budget de 6,35 % (3,1 % à structure constante) en 2001, 3,9 % en 2000, 5,6 % en 1999 et 4 % en 1998.

Au sein de ces crédits, 1,4 milliard d'euros (9,1 milliards de francs), soit 29,6 % du budget de la justice, seront consacrés à l'administration pénitentiaire. Les crédits de cette administration sont en hausse de 9,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2001.

I. LES CRÉDITS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE POUR 2002

Répartition des crédits de l'administration pénitentiaire (en millions d'euros)

Titre III (Moyens des services)	1.276
dont	
- personnel	834
- fonctionnement	442
Titre IV (interventions publiques)	6
Titre V (interventions exécutées par l'Etat)	102
TOTAL	1.384

Parmi les mesures nouvelles inscrites dans le projet de loi de finances au titre des dépenses ordinaires figurent :

- **la création de 1.525 emplois**

- 276 emplois sont destinés à préparer l'ouverture de nouveaux établissements (Séquedin, Liancourt, Chauconin-Neufmontiers, La Farlède). En 2001, 215 emplois avaient été créés pour préparer l'ouverture des établissements de Seysses et Le Pontet ;

- 251 emplois de personnels de surveillance sont créés pour consolider les recrutements opérés au titre du protocole du 18 octobre 2000 afin d'assurer la hausse du taux de calcul pour la compensation des besoins des services (TCCBS) ;

- 13 emplois sont prévus au titre du transfert à l'administration pénitentiaire de la gestion logistique de 13 centres de rétention administrative ;

- 135 emplois doivent renforcer les services pénitentiaires d'insertion et de probation, dont 100 pour la mise en œuvre des dispositions relatives à l'application des peines de la loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes ;

- 50 emplois sont prévus pour faire face à la décision du conseil de sécurité intérieure du 6 décembre 1999 de transférer à l'administration pénitentiaire l'ensemble des gardes et escortes de détenus consultants médicaux ;

- 800 emplois sont destinés à renforcer l'administration pénitentiaire, parmi lesquels 100 personnels administratifs et techniques et 700 personnels de surveillance. En pratique, **l'ensemble des 700 postes de personnels de surveillance a vocation à faire face à l'aménagement et à la réduction du temps de travail.**

- **des mesures indemnitaires et statutaires pour le personnel**

- 2,8 millions d'euros (18,4 millions de francs) sont prévus au titre de la réforme du statut des chefs de service pénitentiaire ;

- une provision de 0,46 million d'euros (3 millions de francs) est prévue en vue de la réforme du statut du corps des directeurs régionaux et des directeurs des services pénitentiaires ;

- 20,3 millions d'euros (132,9 millions de francs) sont prévus pour accompagner la mise en œuvre de la réduction du temps de travail, en pratique pour financer les astreintes et les heures supplémentaires ;

- **l'augmentation de 1,69 million d'euros (11,1 millions de francs) du budget de l'école nationale d'administration pénitentiaire**

- **l'abondement des crédits de fonctionnement de l'administration pénitentiaire à hauteur de 16,7 millions d'euros (109 millions de francs)**

- transfert des services pénitentiaires d'insertion et de probation hors des locaux des juridictions ;

- poursuite de l'amélioration de la prise en charge des détenus (conditions d'hygiène, actions de réinsertion, rémunération du travail pénitentiaire) et de l'amélioration des conditions de détention (maintenance des locaux, mise aux normes des quartiers disciplinaires).

En ce qui concerne les dépenses en capital, 102,8 millions d'euros de crédits de paiement (674,5 millions de francs) et 259,2 millions d'euros (1.700 millions de francs) d'autorisations de programme sont inscrits dans le projet de loi de finances. Ces crédits seront consacrés :

- **la construction de nouveaux établissements pénitentiaires et au programme de réhabilitation des cinq plus grandes maisons d'arrêt dans le cadre du programme de construction de 10 milliards de francs annoncé en novembre 2000 ;**

- **l'amélioration des établissements existants (travaux de rénovation, travaux de sécurité, création de quartiers pour mineurs...).**

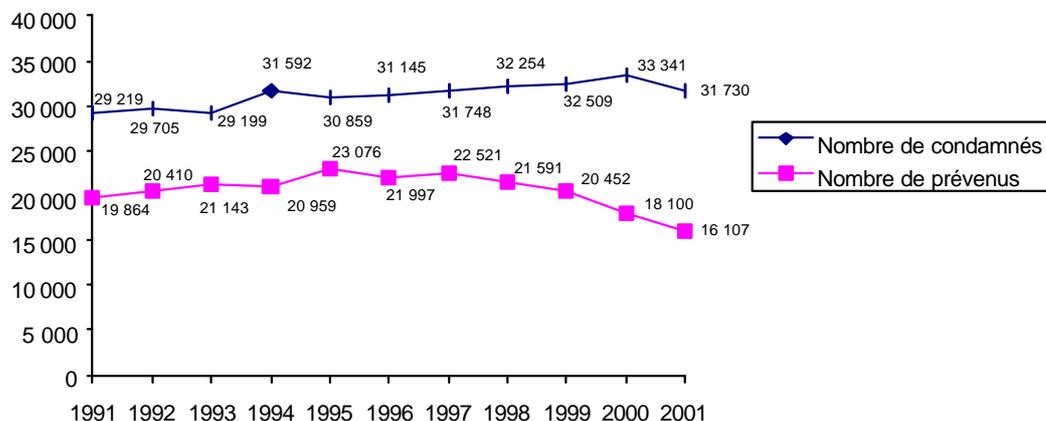
II. LA SITUATION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

A. L'ÉVOLUTION DE LA POPULATION CARCÉRALE

Au 1^{er} janvier 2001, 47.837 personnes étaient détenues en France (49.718 le 1^{er} juillet) contre 51.441 au 1^{er} janvier 2000. **Le nombre de détenus a donc continué à diminuer, mais plus sensiblement que les années précédentes.**

Le nombre de prévenus est passé de 18.100 à 16.107 entre le 1^{er} janvier 2000 et le 1^{er} janvier 2001, alors même que la loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes n'est entrée en vigueur qu'à cette dernière date. Le nombre de prévenus a encore diminué au cours de la première moitié de l'année pour s'établir à 14.945 au 1^{er} juillet 2001.

**Evolution du nombre de prévenus et de condamnés
(1991-2001)
(métropole et départements d'outre-mer)**



Compte tenu de la diminution du nombre de détenus observée depuis 1996, le taux d'occupation des établissements pénitentiaires a diminué pour s'établir à 103 % au 1^{er} juillet 2001 contre 107 % au 1^{er} juillet 2000 et 118 % au 1^{er} juillet 1999.

Ces chiffres masquent cependant des disparités très fortes. Ainsi, au 1^{er} janvier 2001, le taux d'occupation atteignait 223,8 % au centre pénitentiaire de Faa'a Nutania en Polynésie française, 205,4 % à la maison d'arrêt de La Roche sur Yon, 198,6 % à la maison d'arrêt de Toulon, 196,9 % à la maison d'arrêt de Carcassonne...

Si le nombre de détenus a diminué, la durée moyenne de détention a de nouveau légèrement augmenté, après s'être stabilisée l'année dernière, pour passer de 8,1 mois à 8,7 mois.

B. QUELLE LOI PÉNITENTIAIRE ?

Au cours de l'année qui s'achève, le Sénat a adopté une proposition de loi relative aux conditions de détention dans les établissements pénitentiaires. Le Gouvernement s'est quant à lui engagé dans l'élaboration d'un projet de loi qui pourrait être prochainement présenté au conseil des ministres.

1. La proposition de loi sénatoriale

A la suite des travaux de la commission d'enquête du Sénat sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires, nos excellents collègues MM. Jean-Jacques Hyst et Guy-Pierre Cabanel ont déposé une proposition de loi destinée à mettre en œuvre les propositions de la commission d'enquête qui relevaient du domaine législatif.

Le Sénat a inscrit à son ordre du jour et adopté en avril 2001 cette proposition de loi, qui prévoyait en particulier :

- **l'obligation d'affecter en établissements pour peines les condamnés à plus d'un an d'emprisonnement ;**
- **une mesure de suspension de peine pour les condamnés atteints d'une maladie mettant en jeu le pronostic vital ;**
- **une réforme du régime disciplinaire des détenus ;**
- **la création d'un contrôleur général des prisons.**

Cette proposition de loi, qui aurait permis la mise en œuvre rapide de mesures utiles, n'a pas été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

2. Le projet de loi en cours d'élaboration

Le Gouvernement a souhaité élaborer un projet de loi pénitentiaire redéfinissant le sens de la peine et les missions de l'administration pénitentiaire. Après un travail de plusieurs mois effectué au sein d'un conseil d'orientation stratégique, un avant projet a récemment été présenté, la ministre annonçant son intention de **déposer un projet de loi sur le Bureau du Sénat au début de l'année 2002.**

L'avant projet de loi prévoit en particulier de redéfinir, dans le code pénal, le **sens de la peine**. Il serait ainsi précisé dans ce code que « *La nature et le régime des peines prononcées par les juridictions (...) doivent être choisis en fonction des circonstances de l'infraction ainsi que de la personnalité et de la situation de son auteur, de manière à concilier la protection effective de la société, la punition du condamné et, le cas échéant, les intérêts de la victime, avec la nécessité de favoriser l'amendement du condamné et de préparer sa réinsertion.* »

Le recours aux peines privatives de liberté ne serait possible que s'il constituait **l'unique moyen de parvenir aux objectifs énumérés.**

L'avant projet de loi contient plusieurs mesures destinées à limiter les incarcérations :

- création d'une peine consistant en un « **stage de formation civique** » ;
- suppression des interdictions de **cumul entre les différentes peines alternatives à l'incarcération** ;
- extension des possibilités d'**ajournement de la peine** ;
- modification des conditions de **remise en cause des périodes de sûreté**.

Le texte prévoit également, conformément à la proposition de loi adoptée par le Sénat, une mesure de **suspension de peine pour les condamnés atteints soit d'une maladie mettant en jeu le pronostic vital soit d'une maladie durablement incompatible avec le maintien en détention**.

En ce qui concerne l'organisation de l'administration pénitentiaire, l'avant projet de loi prévoit notamment un nouveau système de **classement et d'affectations des détenus** :

- les **maisons d'arrêt départementales** recevraient, comme actuellement, les prévenus et les personnes devant effectuer un reliquat de peine inférieur à un an. Les **maisons d'arrêt régionales** accueilleraient les prévenus les plus dangereux et ceux dont la personnalité justifie un suivi particulier ;

- en ce qui concerne les établissements pour peines, la classification ne reposerait plus sur le quantum de peine des condamnés.

Les **centres pour peines aménagées** accueilleraient les condamnés dont la peine est aménagée en vue de leur préparation à la sortie et les condamnés pour lesquels il existe un projet largement engagé de réinsertion. Par ailleurs, des **centres nationaux de détention** seraient dotés des moyens humains et matériels permettant d'assurer un suivi particulier des condamnés, au regard de la gravité des faits reprochés, de leur personnalité ou de leur comportement en détention. Enfin, des **centres de détention** accueilleraient les condamnés n'entrant pas dans les deux catégories précédemment mentionnées.

L'avant projet de loi prévoit également une redéfinition des missions des personnels qui seraient chargés :

- d'exercer les **prérogatives de puissance publique** que commande le contrôle des détenus dans les conditions prévues par l'autorité judiciaire ou la sécurité des personnes et des biens au sein des établissements ;

- d'assurer aux personnes placées sous la garde de l'administration pénitentiaire l'ensemble des **prestations nécessaires à leur vie quotidienne** ;

- de garantir leur **accès aux dispositifs d'insertion** de droit commun ou mis en œuvre au sein des établissements et d'accompagner les personnes qui leur sont confiées dans leur projet individuel d'exécution de la peine et de préparation à la sortie.

Une part importante de l'avant projet de loi est consacrée aux conditions de détention et à l'affirmation des droits fondamentaux de la personne détenue :

- information et accès au droit ;

- vie privée et maintien des liens familiaux ;

- santé des personnes détenues ;

- travail des détenus ; le texte envisage notamment la signature d'un contrat de travail entre l'administration pénitentiaire et le détenu ainsi qu'une rémunération minimale de ce dernier au moins égale à 50 % du SMIC horaire.

Les conditions d'exercice de certaines **mesures de contrainte** à l'égard des détenus, qu'il s'agisse du placement à l'isolement ou en quartier disciplinaire ainsi que des fouilles, seraient redéfinies.

Enfin, l'avant projet de loi comporte un titre consacré au **contrôle extérieur des établissements pénitentiaires**, qui prévoit notamment la création d'un contrôleur général des prisons conformément aux recommandations du groupe de travail sur le contrôle extérieur des établissements pénitentiaires présidé par M. Guy Canivet, premier président de la Cour de cassation et au texte voté par le Sénat.

Le Sénat examinera naturellement avec la plus grande attention les évolutions proposées dans le futur projet de loi. Votre rapporteur pour avis regrette cependant que le Gouvernement ait choisi, à la suite des travaux des commissions d'enquête parlementaires, de concentrer exclusivement son action sur un texte de loi dont l'élaboration et la discussion nécessitent des délais importants. **Un grand nombre de mesures réglementaires préconisées par la commission d'enquête du Sénat auraient pu être immédiatement mises en œuvre sans qu'il soit besoin de recourir à la loi.**

En tout état de cause, compte tenu des priorités établies pour l'ordre du jour par le Gouvernement, il est illusoire de penser que le futur projet de loi pourrait être adopté avant l'achèvement de la législature. Et effectuer une première lecture au Sénat n'aurait qu'un effet d'affichage puisque, transmis à l'Assemblée nationale, le projet de loi y deviendrait caduque à la fin de la législature comme la proposition de loi adoptée par

le Sénat dont le Gouvernement et l'Assemblée nationale ont refusé de se saisir.

C. LA MISE EN ŒUVRE DES RÉFORMES

1. Le placement sous surveillance électronique

La loi consacrant le placement sous surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines privatives de liberté a été adoptée à l'initiative du Sénat le 17 décembre 1997. La loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes a étendu le dispositif aux personnes susceptibles d'être placées en détention provisoire.

Alors que le développement des alternatives à l'incarcération est souvent mis en avant comme moyen de prévenir la récidive, il a fallu attendre novembre 2000 pour que débute une expérimentation du placement sous surveillance électronique dans quatre sites pilotes (Loos-les-Lille, Agen, Grenoble et Luynes).

Au 1^{er} juillet 2001, **cinquante et une personnes**, dont six femmes, avaient été ou étaient placées sous surveillance électronique. Le quantum de peine était pour vingt-six d'entre eux inférieur à six mois et pour vingt-cinq supérieur ou égal à six mois. Trois retraits de la mesure ont été enregistrés : un pour inobservation des obligations mentionnées à l'article 132-45 du code pénal (exercice d'une activité professionnelle, suivi d'une formation...), deux pour inobservation des conditions d'exécution constatée au lieu de l'assignation.

Après la première phase expérimentale, la ministre de la justice a retenu cinq nouveaux sites, s'ajoutant aux précédents, pour poursuivre l'expérimentation : la maison d'arrêt d'Angers, la maison d'arrêt de Béziers, la maison d'arrêt de Colmar, la maison d'arrêt de Dijon et la maison d'arrêt d'Osny. Toutes les directions régionales de métropole auront ainsi au moins un site équipé. La pose des premiers bracelets sur les nouveaux sites a débuté le 1^{er} novembre dernier.

A la lumière d'un nouveau bilan, l'expérimentation pourrait être étendue à une quinzaine de nouveaux sites en 2002 pour une période d'un an et demi environ. La généralisation de la mesure serait engagée de manière progressive.

Votre rapporteur pour avis souhaite qu'une approche volontariste soit privilégiée au cours des prochains mois. Comme il le soulignait déjà l'année dernière, **l'expérimentation ne peut permettre de tirer des enseignements**

que si elle porte sur un nombre de cas suffisamment important. Il est regrettable que le décret d'application de la loi ne soit pas paru, empêchant en particulier l'utilisation du bracelet électronique comme alternative à la détention provisoire.

2. La juridictionnalisation de l'application des peines

La loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes a profondément modifié les règles du code de procédure pénale relatives à l'application des peines.

Le code de procédure pénale prévoit désormais que les décisions relatives aux mesures de placement à l'extérieur, de semi-liberté, de fractionnement et de suspension des peines, de libération conditionnelle doivent être prises après un débat contradictoire au cours duquel le condamné peut être assisté par un avocat.

En ce qui concerne la **libération conditionnelle**, le législateur a étendu les compétences du juge de l'application des peines – qui ne concernaient jusqu'alors que les peines d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans – aux peines inférieures ou égales à dix ans ainsi qu'aux peines dont la durée restant à subir est inférieure à trois ans.

Les décisions de libération conditionnelle concernant des condamnés à de longues peines, qui relevaient auparavant du garde des sceaux, ont été confiées à des juridictions régionales de la libération conditionnelle, une juridiction nationale de la libération conditionnelle étant compétente en appel.

Le législateur, à l'initiative du Sénat, a également élargi les critères généraux de la libération conditionnelle. Il a ainsi précisé que les efforts sérieux de réinsertion sociale du condamné (auparavant interprétés comme impliquant une promesse d'embauche) pouvaient notamment résulter de l'exercice d'une activité professionnelle, de l'assiduité à un enseignement ou à une formation professionnelle, d'un stage ou d'un emploi temporaire en vue de son insertion sociale, de sa participation essentielle à la vie de famille, de la nécessité de suivre un traitement, enfin de ses efforts pour indemniser les victimes.

L'entrée en vigueur de l'ensemble de ces mesures était prévue le 1^{er} janvier 2001, mais, à la demande du Gouvernement, **le législateur, par la loi du 30 décembre 2000, a repoussé au 16 juin 2001 l'entrée en vigueur des dispositions portant sur les mesures juridictionnalisées relevant du juge de l'application des peines**, afin d'attendre l'arrivée dans les cabinets des juges de l'application des peines des nouveaux greffiers dont la formation s'achevait dans le courant du deuxième trimestre 2001. Un régime transitoire a fonctionné entre le 1^{er} janvier et le 16 juin 2001.

La localisation des débats contradictoires au sein des établissements pénitentiaires a nécessité des aménagements des locaux qui ont été financés par les crédits de fonctionnement délégués aux directions régionales de l'administration pénitentiaire.

Un décret du 14 juin 2001 a prévu le barème de l'intervention de l'avocat au titre de l'aide juridictionnelle.

Compte tenu du report de l'entrée en vigueur d'une partie de la réforme, il est encore trop tôt pour disposer de statistiques fiables sur l'évolution des mesures de libération conditionnelle depuis la mise en œuvre des nouvelles dispositions.

3. La participation de l'avocat à la procédure disciplinaire

La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration a eu pour conséquence, aux termes d'un avis du Conseil d'Etat, de **permettre aux détenus d'être assistés par un conseil au cours des procédures disciplinaires dont ils font l'objet.**

Une **circulaire du 31 octobre 2000 relative à la procédure disciplinaire** applicable aux détenus est venue préciser les modalités concrètes de la mise en œuvre au profit des détenus comparaisant devant la commission de discipline des garanties instituées par la loi du 12 avril 2000.

La circulaire prévoit notamment la communication au détenu et à son avocat du rapport d'incident et du rapport d'enquête élaborés dans le cadre de la procédure disciplinaire.

Le détenu doit pouvoir, en cas de nécessité, bénéficier d'un interprète non plus seulement devant la commission de discipline, mais également pendant la procédure préparatoire, en particulier lors de l'entretien avec son avocat.

En ce qui concerne le choix du mandataire, le Conseil d'Etat a considéré que la mise en œuvre de ce droit pouvait être légalement subordonnée à la condition que, si elle n'a pas la qualité d'avocat, la personne qui assiste ou représente le détenu soit choisie parmi des personnes préalablement agréées par l'administration pénitentiaire. La circulaire du 31 octobre 2000 a précisé les modalités de désignation des mandataires par les détenus faisant l'objet d'une procédure disciplinaire en instituant une **procédure d'agrément** similaire à celle applicable aux candidats visiteurs de prison.

Un article rattaché au projet de loi de finances pour 2002 étend l'**aide juridictionnelle** à l'assistance aux détenus devant les conseils de discipline.

Votre rapporteur pour avis avait constaté lors des visites conduites l'an dernier que la perspective de voir les avocats participer à la procédure disciplinaire suscitait l'inquiétude des personnels. **Après une année d'application, il semble que cette procédure se déroule dans de bonnes conditions, aucune critique de cette réforme n'ayant été émise lors des visites et auditions de votre rapporteur.**

D. LES PERSONNELS

En 2001, l'effectif budgétaire du personnel de l'administration pénitentiaire est de 26.233 agents ainsi répartis :

- 20.529 personnels de surveillance ;
- 2.320 personnels administratifs ;
- 1.577 personnels d'insertion et de probation ;
- 529 personnels de service social ;
- 674 personnels techniques ;
- 356 personnels de direction ;
- 155 contractuels.

Le projet de budget prévoit la création de 1.525 emplois après la création de 530 emplois en 2001 et de 386 emplois en 2000.

Le nombre de créations de postes est donc très important. Il ne permettra pourtant pas de faire face aux besoins.

A compter du 1^{er} janvier 2002, la **loi relative à l'aménagement et à la réduction du temps de travail** s'appliquera à l'administration pénitentiaire. Aussi, parmi les emplois dont le projet de loi de finances prévoit la création, 700 emplois de personnels de surveillance seront-ils intégralement utilisés pour la mise en place de la réduction du temps de travail. Encore ces emplois ne suffiront-ils pas pour appliquer la loi dès le 1^{er} janvier 2002.

Lors de son audition par votre commission des Lois, la ministre de la justice a reconnu qu'aucun accord n'avait encore été trouvé avec les organisations professionnelles. Elle a également précisé qu'« *il n'y aurait pas un personnel suffisant pour faire face à cette réforme dès le 1^{er} janvier 2002 et qu'il faudrait en conséquence recourir aux heures supplémentaires* ». Elle a indiqué que, « *pour les personnels assurant des fonctions en détention, l'objectif était d'atteindre en 2004 un temps de travail hebdomadaire de trente-trois heures sur un cycle de treize semaines* ». Elle a estimé « *normal qu'une application différenciée de la réduction du temps de travail soit prévue en fonction de la plus ou moins grande dureté du travail* ».

L'ensemble des organisations rencontrées par votre rapporteur pour avis ont dénoncé **l'absence d'anticipation de la réduction du temps de travail**, qui pourrait conduire à d'importantes difficultés de fonctionnement des établissements pénitentiaires au début de l'année 2002.

Par ailleurs, à compter du 1^{er} janvier 2002, en application d'une décision du Conseil de sécurité intérieure de 1999, l'ensemble des **extractions et escortes de détenus consultants médicaux** seront assurées par l'administration pénitentiaire et non plus par la police ou la gendarmerie. Le nombre de personnels nécessaires à la mise en œuvre de cette mission a été évalué à 400 environ. Or, quarante-six emplois ont été créés par la loi de finances pour 2001 et cinquante créations d'emplois sont prévues à ce titre dans le projet de loi de finances pour 2002...

Enfin, 276 emplois ont vocation à faire face à **l'ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires** au cours des années à venir.

Dans ces conditions, **les créations de postes prévues, impressionnantes en apparence, ne permettront pas de combler les manques de personnel constatés dans les établissements, encore moins d'améliorer les conditions de détention.**

Au cours des auditions qu'il a conduites, votre rapporteur a pu constater le malaise particulièrement fort des **personnels administratifs et des personnels techniques**, qui ont le sentiment d'être les parents pauvres de l'administration pénitentiaire. Ces corps ne semblent guère attirer de candidats au regard du statut offert, de sorte que les postes sont de plus en plus difficiles à pourvoir et qu'il est fréquent de voir des postes administratifs et techniques occupés par des personnels de surveillance, ce qui ne constitue pas le meilleur moyen de gérer efficacement un établissement.

E. LA SÉCURITÉ EN QUESTION

Au cours de l'année qui s'achève, des évasions ou tentatives d'évasion particulièrement spectaculaires ont mis en évidence les insuffisances du système pénitentiaire français en ce domaine.

Ainsi, le 27 mai, s'est déroulée à la maison d'arrêt de Fresnes une tentative d'évasion suivie de la prise en otage de trois agents. D'autres évasions, dont deux par hélicoptère, se sont déroulées à Lyon, Draguignan et Borgo.

Nombre d'évasions depuis 1997

Année	Nombre d'évasions	Nombre de personnes
1997	18	31
1998	16	19
1999	25	31
2000	34	41
2001 (27/07/01)	15	19

Le 18 octobre dernier, à la demande de Mme Marylise Lebranchu, garde des sceaux, M. Jean-Marc Chauvet, directeur régional des services pénitentiaires de Paris, a rendu un **rapport sur la sécurité des établissements pénitentiaires et des personnels**.

Ce rapport dresse un constat assez inquiétant de la situation actuelle, notamment en ce qui concerne les évasions par hélicoptères :

« A la suite de ses déploiements dans quatre pays de l'Union européenne ainsi qu'après avoir pris des renseignements dans différents autres pays (Etats-Unis, Australie, Canada, Hong-Kong), le groupe de travail a conclu à la spécificité de la France en matière d'évasion par hélicoptère.

« En Espagne, en Italie et en Allemagne, le phénomène semble inexistant. Au Royaume-Uni, il y a eu une seule évasion par hélicoptère en 1977. »

Le groupe de travail a formulé de nombreuses recommandations destinées à améliorer la sécurité passive et la sécurité active dans les établissements pénitentiaires parmi lesquelles :

- le principe de **quatre miradors** dans les maisons centrales et les maisons d'arrêt à vocation régionale ;
- la surélévation des **murs d'enceinte intérieurs** par des grillages ou des filets afin de pallier les jets extérieurs ;
- la mise en place, dans les chemins de ronde, d'un **système de détection** déclenchant une alarme ;
- le rapprochement des **filins anti-hélicoptères** et la sécurisation des héliports ;
- la neutralisation des **téléphones portables** ;

- l'allongement de la **formation initiale** afin de parfaire l'apprentissage des gestes professionnels à l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire ;

- la création de structures adaptées pour les **détenus psychopathes** ou les personnalités mentalement perturbées.

Il est indispensable que ces recommandations soient mises en œuvre dans les meilleurs délais. Par ailleurs, votre rapporteur pour avis souhaite attirer l'attention sur la **nécessité d'une prise en compte adéquate de la sécurité au moment de la conception des nouveaux établissements.**

Ainsi, en 1998, 940.000 F (43.302 €) ont été consacrés à la sécurisation du centre pénitentiaire de Baie-Mahault (Guadeloupe). En 2000, 5 millions de francs (762.245 €) ont été consacrés à la sécurisation du centre pénitentiaire de Remire-Montjoly (Guyane). Il est maintenant envisagé de construire un troisième mirador dans les centres pénitentiaires de Ducos (Martinique) et Baie-Mahault.

Or, les établissements pénitentiaires de Ducos et Baie-Mahault ont été mis en service en 1997 et celui de Remire-Montjoly en 1998. **S'il n'est pas étonnant que la sécurité puisse laisser à désirer dans des prisons anciennes, qui n'avaient pas à l'origine cette vocation, il est inadmissible que des établissements aussi récents présentent de graves défauts de sécurisation.**

Une consultation -et non une simple information- de personnels pénitentiaires expérimentés sur les nouveaux projets d'établissements pénitentiaires pourrait permettre d'éviter des malfaçons à terme très coûteuses et qui font courir des risques parfaitement inutiles aux agents de l'administration pénitentiaire.

F. LES BÂTIMENTS : DES PROGRAMMES AMBITIEUX MAIS PEU LISIBLES

Le parc pénitentiaire français comporte 187 établissements, dont 119 maisons d'arrêt et 55 établissements pour peine.

1. Les actions en cours

- Le **programme «4.000 places** », en cours de réalisation, prévoit la construction de six établissements dont l'ouverture devrait s'échelonner entre le troisième trimestre 2002 et le premier trimestre 2004 : une maison d'arrêt à Seysses, un centre pénitentiaire au Pontet, une maison d'arrêt à

Sequedin, un centre pénitentiaire à Liancourt, une maison d'arrêt à La Farlède et une maison d'arrêt à Chauconin-Neufmontiers.

- Un **deuxième programme** a été décidé, qui prévoit la reconstruction de la maison d'arrêt de Saint-Denis de la Réunion, la reconstruction des prisons de Lyon ainsi que des maisons d'arrêt de Nice, Nancy, Le Mans, Nantes et Basse-Terre (Guadeloupe).

- Par ailleurs, en 1998, la ministre de la justice a souhaité la création d'un nouveau type d'établissements pénitentiaires, les **centres pour peines aménagées**, destinés à améliorer la prise en charge des courtes et moyennes peines à moins d'un an de leur libération. Il a été décidé d'expérimenter ce nouveau type d'établissements sur trois sites existants : l'ancien centre pénitentiaire de Metz-Barrès, l'ancienne prison-hôpital de Marseille-Baumettes et le centre de semi-liberté de Villejuif. **L'ouverture de ces centres, d'abord annoncée pour 2000, ne devrait pas intervenir avant 2002 au mieux.**

- En 1999, le Gouvernement a lancé un **programme de rénovation lourde des cinq plus grandes maisons d'arrêt françaises** (Fleury-Mérogis, Fresnes, la Santé, Loos-lès-Lille, Les Baumettes). La réalisation de ce programme de rénovation devrait être étalée sur **dix ans**.

- A la suite de la mise au point d'une nouvelle carte des implantations de **quartiers mineurs**, un programme d'aménagement de tels quartiers a été lancé, concernant une cinquantaine d'établissements. La nouvelle carte a été établie en prenant en compte la nécessité de maintenir les liens familiaux, la possibilité d'aménager ou de créer un quartier spécifique, enfin la présence indispensable d'une équipe socio-éducative renforcée.

- Enfin, en novembre 2000, le premier ministre a annoncé le lancement d'un **nouveau plan de construction et de rénovation** devant mobiliser dix milliards de francs sur six ans. La ministre de la justice a récemment précisé que **35 nouveaux établissements pénitentiaires** pourraient être construits dans le cadre de ce programme, la **fermeture de 27 établissements vétustes et non fonctionnels** étant parallèlement envisagée. Les nouveaux établissements devraient être implantés dans huit des neuf directions régionales de l'administration pénitentiaire selon la répartition suivante :

- Direction régionale de **Bordeaux** : une maison d'arrêt et trois établissements pour peines ;

- Direction régionale de **Dijon** : deux établissements pour peines ;

- Direction régionale de **Lille** : une maison d'arrêt et quatre établissements pour peines ;

- Direction régionale de **Lyon** : une maison d'arrêt et cinq établissements pour peines ;
- Direction régionale de **Marseille** : un établissement pour peines ;
- Direction régionale de **Paris** : six établissements pour peines ;
- Direction régionale de **Rennes** : deux maisons d'arrêt et quatre établissements pour peines ;
- Direction régionale de **Toulouse** : deux maisons d'arrêt et trois établissements pour peines.

2. La lisibilité insuffisante des actions menées

Les programmes de construction envisagés et en cours sont extrêmement ambitieux. Toutefois, **la multiplication désordonnée des annonces ne permet pas au Parlement d'avoir une vision claire de la politique conduite.** Il peut s'écouler un temps considérable entre l'annonce de la création d'un établissement et son ouverture. Ainsi, la reconstruction de la maison d'arrêt de Saint-Denis de la Réunion a été annoncée en 1999 et 100 millions de francs d'autorisations de programme ont été inscrits dans le projet de loi de finances rectificative pour 1999. Or, les travaux ne débiteront qu'en 2004 et la livraison est prévue en 2006.

Dans ces conditions, il est difficile d'avoir seulement une indication des dates d'ouverture des 35 établissements qui doivent être construits dans le cadre du plan de rénovation annoncé en novembre 2000.

Votre rapporteur pour avis doit constater que le rythme des réalisations n'est en rien comparable à celui des annonces, à tel point que **le taux de consommation des crédits de paiement a fortement diminué au cours des dernières années : alors qu'il atteignait plus de 88 % en 1997, il s'est élevé à 35,6 % en 2000.** La part des reports dans le montant total des crédits est en forte augmentation. Elle a représenté 49,7 % de l'ensemble des crédits en 2000 et 67,3 % en 2001.

La Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000 s'est inquiété du système de « lissage » des autorisations de programme utilisé par le ministère de la justice.

**Extrait du rapport de la Cour des comptes
sur l'exécution des lois de finances pour 2000**

« La relance du programme de construction des prisons (« 4.000 places ») a conduit à maintenir à un niveau élevé les autorisations de programme en 1999 puis en 2000, indépendamment des possibilités d'utilisation de celles-ci. Il en est résulté un taux d'utilisation des autorisations de programme erratique, de 52 % en 1998, 63 % en 1999, mais seulement de 38 % en 2000.

« Le taux d'utilisation correspond à un choix délibéré du ministère de la justice consistant à inscrire de manière régulière, en loi de finances initiale comme en loi de finances rectificative, les autorisations de programme correspondant aux engagements gouvernementaux, quel que soit le degré de préparation, sinon d'étude des programmes de travaux, ce qui aboutit de facto à un « lissage » de l'approvisionnement en autorisations de programme. Cette manière de procéder rencontre, au demeurant, le plein accord de la direction du budget.

« La Cour estime que la méthode de « lissage » des autorisations de programme ne permet pas au Parlement d'avoir une image réelle des programmes d'investissement, les montants affichés correspondant plus à des intentions globales qu'à des opérations évaluées avec un minimum de précision et des échéances claires. »

Votre rapporteur pour avis rappelle que la commission d'enquête du Sénat sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires s'était prononcée pour l'adoption d'une **loi de programme**, qui aurait permis d'avoir une vision claire du plan de réhabilitation et de son rythme de réalisation. Il regrette que le Gouvernement n'ait pas tenu compte de cette demande.

En revanche, le Gouvernement a suivi une autre des recommandations de la commission d'enquête du Sénat en décidant de créer une **Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice**. Cet établissement public administratif, créé par un décret du 31 août 2001, a pour mission d'assurer tout ou partie des attributions de la maîtrise d'ouvrage des opérations de construction, d'aménagement, de maintenance, de réhabilitation, de restauration, de gros entretien, d'exploitation ou de réutilisation d'immeubles appartenant à l'Etat, y compris d'immeubles remis en dotation à des établissements publics de l'Etat, destinés aux services pénitentiaires, aux

juridictions ainsi qu'aux établissements d'enseignement relevant du ministère de la justice.

Cet établissement se substitue à la délégation générale au programme pluriannuel d'équipement. Le recours à un établissement public administratif, doté d'un conseil d'administration, pourrait permettre une plus grande clarté des conditions de rénovation ou de construction des établissements. Votre rapporteur pour avis regrette néanmoins qu'aucun parlementaire ne siège au sein du conseil d'administration de cet établissement, ce qui aurait permis d'associer le Parlement aux choix des établissements à réhabiliter, à reconstruire ou à fermer.

3. Les constatations de votre commission

Dans le cadre de la préparation du présent rapport, votre rapporteur pour avis s'est rendu dans les maisons d'arrêt de Luynes et de Villepinte.

a) La maison d'arrêt de Luynes

La maison d'arrêt de Luynes est un établissement du programme 13.000 mis en fonction le 5 juin 1990 et fonctionnant selon le principe de la gestion déléguée. D'une capacité de 600 places, elle comporte trois bâtiments de détention. Cet établissement, déjà visité par la commission d'enquête du Sénat sur les conditions de détention, souffre de **nombreux handicaps**.

De **graves défauts de conception de l'établissement** se sont progressivement faits jour. Ainsi, les détenus accèdent aux parloirs par un escalier non surveillé dans lequel se sont par le passé déroulés des incidents ou des violences. Dans l'ensemble de l'établissement, **l'insuffisance de personnel est palliée par des caméras**, l'ouverture de l'ensemble des portes étant commandée à partir d'un poste central. L'architecture de l'établissement est contestée par les membres du personnel, qui doivent surveiller seuls un couloir entier de détention en étant en pratique privés de tout contact avec leurs collègues. **L'évasion récente par hélicoptère de deux détenus dangereux – dont un condamné à une longue peine qui n'aurait pas dû être en maison d'arrêt – ne peut que renforcer l'impression d'une conception défailante de l'établissement.**

Dans ces conditions difficiles, les relations sociales paraissent très dégradées puisque 16 mouvements de personnel ont été recensés en moins d'un an.

En ce qui concerne les conditions de détention, l'établissement dispose de moyens non négligeables dans certains domaines, en particulier pour la formation puisque 69 heures hebdomadaires d'enseignement sont

dispensées. Il semble néanmoins que les détenus affirment leur préférence pour des établissements plus vétustes, mais aussi plus humains.

La maison d'arrêt de Luynes expérimente depuis novembre 2000 le placement sous surveillance électronique. Il semble cependant que la mesure soit utilisée avec parcimonie, de telle sorte qu'elle paraît coûteuse puisque **deux postes de personnels de surveillance** sont mobilisés pour sa mise en œuvre. Le jour de la visite de votre rapporteur pour avis, seuls une demi douzaine de bracelets étaient en cours d'utilisation. Si l'on souhaite que les expérimentations apportent des éléments d'information réellement exploitables, il conviendrait qu'une politique volontariste soit conduite dans les sites choisis.

b) La maison d'arrêt de Villepinte

Comme la maison d'arrêt de Luynes, la maison d'arrêt de Villepinte a été construite dans le cadre du programme 13.000 et fonctionne en gestion déléguée. Conçue pour accueillir 600 détenus, elle reçoit pour l'essentiel des prévenus faisant l'objet d'une information judiciaire. Les prévenus en attente de comparution immédiate sont en effet incarcérés à Fleury-Mérogis. La maison d'arrêt de Villepinte, compte tenu de sa proximité avec l'aéroport de Roissy, reçoit également tous les Français condamnés à l'étranger qui rentrent en France effectuer leur peine.

D'une manière générale, la maison d'arrêt semble en très bon état. Il apparaît ainsi que les établissements du programme 13000 connaissent des évolutions très différenciées en termes de maintenance. **Les causes de ces évolutions divergentes mériteraient d'être analysées par l'Administration pénitentiaire dans le cadre de la préparation des nouveaux programmes de construction.**

La maison d'arrêt comporte un quartier pour les mineurs, accueillant une vingtaine de détenus actuellement, mais dont la capacité devrait passer à quarante places dès 2002. Votre rapporteur pour avis a pu constater qu'une **prise en charge très individualisée des mineurs** était organisée. Une phase d'observation de dix jours permet à l'équipe d'encadrement d'envisager avec le détenu un projet de vie en détention. Une phase d'adaptation permet la mise en place d'activités dirigées en groupes comportant moins de six mineurs. Enfin, une phase d'autonomie permet aux mineurs de circuler librement dans le quartier qui leur est réservé.

Lorsqu'ils atteignent l'âge de dix-huit ans, les mineurs quittent ce quartier pour rejoindre un quartier de majeurs. Un tel changement peut paraître brutal, mais l'équipe d'encadrement estime nécessaire de faire reprendre conscience à des jeunes déstructurés de certaines étapes symboliques du déroulement de l'existence.

Un tel exemple montre qu'il est possible de bâtir un véritable projet en direction des mineurs incarcérés afin que le séjour en prison prépare une réinsertion plutôt qu'un ancrage dans la délinquance. Votre rapporteur pour avis forme le souhait que tous les quartiers mineurs des prisons françaises puissent rapidement ressembler à celui de la maison d'arrêt de Villepinte.

En ce qui concerne le personnel, la spécificité de l'établissement est de recevoir presque exclusivement des personnels débutants. La moyenne d'âge du personnel de surveillance est de vingt-trois ans et plus de la moitié du personnel de base est constituée de stagiaires. 67% des agents de la maison d'arrêt sont originaires du Nord-Pas-de-Calais et beaucoup d'entre eux effectuent chaque jour le trajet entre leur domicile et leur lieu de travail. Il n'est guère surprenant que ces agents aient pour ambition primordiale d'être mutés dans leur région d'origine.

Il semble que la région parisienne, qui constitue un important bassin d'emploi pour l'administration pénitentiaire, ne soit pas en revanche un bassin de recrutement. Cette situation pourrait s'aggraver dans la perspective annoncée de la construction de six nouveaux établissements pour peines dans la direction régionale de Paris. Votre rapporteur pour avis a pu constater que l'impossibilité de se loger pour des loyers raisonnables motivaient de nombreuses demandes de mutation. Il rappelle que la commission d'enquête du Sénat a jugé souhaitable que l'administration pénitentiaire aide les personnels à trouver des logements, en particulier en région parisienne et dans les grands centres urbains.

Outre **l'insuffisance du nombre de personnels**, qui limite les possibilités pour ceux-ci de suivre de manière individualisée les détenus, l'un des problèmes importants évoqués devant votre rapporteur pour avis est celui de la **formation continue**. La maison d'arrêt ne dispose que d'un budget de 25.000 F pour mettre en œuvre cette formation et il est bien souvent difficile d'envoyer des agents en formation lorsque l'établissement est en sous-effectif.

Votre rapporteur pour avis a noté que le directeur de la maison d'arrêt était en poste depuis six ans, ce qui lui a permis de développer un véritable projet. Dans la mesure du possible, il semble souhaitable, pour le bon fonctionnement des établissements, d'éviter une rotation trop rapide des personnels de direction.

*

La législature qui s'achève aura été marquée pour l'administration pénitentiaire par des augmentations de crédits très substantielles et par un nombre important de créations d'emplois. Pour autant, l'accumulation des retards, l'attribution de tâches nouvelles et la mise en œuvre des trente-cinq heures n'auront pas permis d'utiliser ces créations pour améliorer réellement le fonctionnement des établissements.

La législature qui s'achève aura été marquée par de très nombreuses annonces de construction et de rénovation d'établissements pénitentiaires. Ces annonces, accompagnées d'inscriptions de milliards de francs d'autorisations de programme dans les lois de finances successives, ont suscité des attentes, mais les réalisations tardent et les crédits de paiement sont de moins en moins consommés.

La législature qui s'achève aura été marquée par un mouvement important en faveur d'une évolution profonde de l'univers carcéral à la suite de la publication du livre du Dr Vasseur, « *Médecin chef à la prison de la Santé* », et des travaux des commissions d'enquête du Sénat et de l'Assemblée nationale. Mais les travaux de ces commissions d'enquête tardent à être suivis d'effet. Alors que la plupart des mesures proposées par le Sénat pouvaient être mises en œuvre sans loi, alors que notre assemblée a adopté une proposition de loi pour appliquer les propositions législatives de la commission d'enquête, toute l'action gouvernementale a été concentrée sur l'élaboration d'une « grande loi », dont les contours commencent seulement à être perçus et qui ne pourra être adoptée que dans de nombreux mois sinon dans des années.

Au total, sans méconnaître l'importance des efforts budgétaires consentis, votre rapporteur pour avis craint qu'une opportunité –rare- de faire évoluer une administration caractérisée par des pesanteurs fortes n'ait pas été saisie.

*

* *

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits du ministère de la justice consacrés à l'administration pénitentiaire.