

N° 104

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 2005

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 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME IV

**JUSTICE - ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE**

Par M. Philippe GOUJON,

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, président ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, vice-présidents ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, secrétaires ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balarello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon, MM. Hugues Portelli, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499**

**Sénat : 98 et 99 (annexe n° 15) (2005-2006)**

---

**Lois de finances.**



## SOMMAIRE

|   | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| <b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....  | 5            |
| <b>INTRODUCTION</b> .....   | 7            |
| <b>I. UN BUDGET DE TRANSITION</b> .....   | 10           |
| A. UNE PROGRESSION MESURÉE DES EMPLOIS ACCOMPAGNÉE D’UN EFFORT<br>IMPORTANT DE REVALORISATION STATUTAIRE .....                        | 10           |
| B. LE FONCTIONNEMENT : LES ATOUTS DE LA GESTION MIXTE.....  | 13           |
| C. LA POURSUITE DE L’EFFORT D’ADAPTATION DU PARC IMMOBILIER.....  | 15           |
| <b>II. LA VOLONTÉ DE DIVERSIFIER LES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE<br/>    PÉNITENTIAIRE</b> .....                                      | 16           |
| A. LA STABILISATION DE LA POPULATION PÉNITENTIAIRE À UN NIVEAU<br>ÉLEVÉ .....   | 16           |
| B. L’AMÉNAGEMENT DE PEINE EN PROGRESSION GRÂCE AU PLACEMENT<br>SOUS SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE.....                                    | 18           |
| C. LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR LE PLACEMENT SOUS SURVEILLANCE<br>ÉLECTRONIQUE MOBILE.....   | 21           |
| <b>III. LA NÉCESSITÉ DE PRÉSERVER LES CHANCES DE RÉINSERTION</b> .....  | 22           |
| A. UNE PLUS GRANDE ATTENTION ACCORDÉE AUX DROITS DES DÉTENUS .....  | 22           |
| B. UN EFFORT POUR AMÉLIORER LES CONDITIONS DE DÉTENTION .....   | 23           |
| C. LES ENJEUX ESSENTIELS DE LA FORMATION ET DU TRAVAIL .....  | 30           |
| <b>IV. AU-DELÀ DE LA SEULE AUGMENTATION DES CAPACITÉS, LA<br/>    VOLONTÉ DE MIEUX DIFFÉRENCIER LES CONDITIONS DE DÉTENTION</b> ..... | 33           |
| A. L’ACCROISSEMENT DES CAPACITÉS DE DÉTENTION.....  | 33           |
| B. LA RÉNOVATION DES GRANDS ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES .....   | 35           |
| C. LA DIFFÉRENCIATION DES CONDITIONS DE DÉTENTION.....  | 36           |
| <b>V. DES MISSIONS EXERCÉES DANS UN CONTEXTE DIFFICILE</b> .....  | 39           |
| A. LES ÉVOLUTIONS AU SEIN DES PERSONNELS.....   | 39           |
| B. UN EFFORT DE VALORISATION DES PERSONNELS DE SURVEILLANCE.....  | 40           |
| C. LES PERSONNELS D’INSERTION ET DE PROBATION : DES RESPONSABILITÉS<br>ACCRUES .....  | 42           |
| <b>ANNEXE</b> .....   | 45           |
| - <b>LISTE DES ETABLISSEMENTS VISITÉS</b> .....   | 45           |
| - <b>AUDITIONS DU MARDI 8 NOVEMBRE 2005</b> .....   | 45           |



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu, le mardi 22 novembre 2005, M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice, la commission des Lois, réunie le mercredi 30 novembre 2005 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, a procédé, sur le rapport de M. Philippe Goujon, à l'**examen pour avis des crédits de la mission « Justice-Administration pénitentiaire »** inscrits dans le projet de loi de finances pour 2006, dont la commission des Finances est saisie au fond.

Le rapporteur pour avis a d'abord relevé que les crédits prévus pour le programme administration pénitentiaire augmenteraient de 4,5 % à structure constante par rapport à la loi de finances pour 2005. Il a souligné les principales lignes directrices de ce projet de budget :

- la poursuite de l'effort de **revalorisation** des statuts des personnels de l'administration pénitentiaire et, en particulier, des personnels de surveillance ;

- une **forte capacité de recrutement** (2.469 agents dont 1.700 surveillants) permettant de pourvoir les nombreuses vacances de postes, constatées par le passé, le plafond d'autorisations d'emplois, fixé à 31.020 personnels, permettant par ailleurs la création de 220 emplois nouveaux ;

- la progression de 3 % des crédits de fonctionnement afin de renforcer notamment la **sécurité** des établissements ;

- l'augmentation de 900 millions d'euros d'autorisations d'engagement dans le cadre du programme **d'augmentation des capacités de détention**, prévu par la loi d'orientation et de programmation de la justice, une enveloppe de 561 millions d'euros étant spécifiquement réservée à la construction de sept établissements réalisés en maîtrise d'ouvrage privé.

Le rapporteur pour avis a souhaité par ailleurs attirer l'attention sur les récentes orientations importantes de la politique pénitentiaire :

- le développement de la **gestion mixte** (concernant désormais plus de 30 % des places en France métropolitaine) qui assure à l'établissement pénitentiaire la stabilité de ses moyens de fonctionnement garantis par des engagements contractualisés de l'Etat et permet une modernisation des méthodes ;

- le renforcement des **alternatives à l'incarcération** avec la montée en puissance du placement sous surveillance électronique ;

- la priorité accordée à la **différenciation des conditions de détention** avec, en particulier, la construction de quartiers pénitentiaires pour courtes peines et d'établissements pour mineurs.

Le rapporteur pour avis a enfin souligné la **nécessité** de prévoir dans le cadre du prochain projet de budget pour 2007 une forte **progression des créations d'emplois** afin de faire face à l'ouverture des nouveaux établissements pénitentiaires actuellement en cours de construction.

Ces observations ont conduit la commission des Lois à **donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Justice-Administration pénitentiaire » inscrits au projet de loi de finances pour 2006.**



Mesdames, Messieurs,

L'examen des crédits consacrés à l'administration pénitentiaire pour 2006 doit conjuguer deux grilles de lecture complémentaires.

En premier lieu, l'exercice budgétaire correspond à la **première année de mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances** (LOLF). L'administration pénitentiaire constitue l'un des cinq programmes de la mission Justice<sup>1</sup> qui se décline lui-même en **quatre actions**. Cette nouvelle présentation renouvelle les critères d'analyse du budget de l'administration pénitentiaire et, conformément à la logique de la réforme, invite à débattre autant de l'évolution des crédits que de la pertinence des objectifs et des politiques adoptés dans ce domaine. Elle ne peut que conforter la démarche adoptée par votre commission des lois à l'occasion de la discussion budgétaire fondée sur une analyse des orientations de la politique pénitentiaire et de ses résultats, étayée par un travail d'information conduit tout au long de l'année à travers des visites de prisons et des rencontres avec les acteurs concernés. Dans le cadre de ces déplacements, ouverts à l'ensemble des membres de votre commission, votre rapporteur s'est ainsi rendu au cours de cette année dans les établissements de Liancourt, Paris-la Santé, Lille-Loos-Sequedin, Marseille (Les Baumettes).

En second lieu, le projet de budget pour 2006 correspond aussi à la **quatrième année de mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation pour la justice** (LOPJ) ; aussi, convient-il de rester attentif, dans un cadre budgétaire renouvelé, au suivi des engagements adoptés dans le cadre de cette loi.

---

<sup>1</sup> Le programme consacré à la protection judiciaire de la jeunesse est traité dans un avis présenté par M. Nicolas Alfonsi. Les trois autres programmes – justice judiciaire, accès au droit et à la justice, et conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés- sont traités dans l'avis n° 104, Tome II (Sénat 2005-2006) M. Yves Détraigne.

LE PROGRAMME ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

| Cinq actions   |  |  |                               |                                 |
|--|--|--|-------------------------------|---------------------------------|
| <b>Action n° 1</b><br>Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice | <b>Action n° 2</b><br>Accueil des personnes en détention | <b>Action n° 3</b><br>Accompagnement et réinsertion des personnes placées sous main de justice | <b>Action n° 4</b><br>Soutien | <b>Action n° 5</b><br>Formation |
| 68 %   | 18 %   | 8 %  | 4 %                           | 2 %                             |

| Sept objectifs  |  |   |
|---|--|---|
| <p><b>Objectif n° 1</b><br/><b>Renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires</b><br/>Indicateurs</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre d'évasions (pour 10.000 détenus)<br/>- milieu fermé. En 2005 : 3,6 ; cible 2010 : 3,4</li> <li>- milieu ouvert. En 2005 : 35,8 ; cible 2010 : 35,8</li> <li>• Nombre d'incidents (pour 10.000 détenus)<br/>- agressions contre le personnel. En 2005 : 164,4 ; cible en 2010 : 148</li> </ul> <p><b>Observations</b> : L'objectif de stabilisation du nombre d'évasions en milieu ouvert peut paraître insuffisant compte tenu en particulier de l'ouverture d'unités sécurisées au sein des hôpitaux pour accueillir les détenus.</p> | <p><b>Objectif n° 2</b><br/><b>Adapter le parc immobilier aux catégories de populations accueillies</b><br/>Indicateur</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coût de la journée de détention au regard du taux d'occupation par structure. L'indicateur sera élaboré en 2006</li> </ul> <p><b>Observations</b> : Cet indicateur devra donner lieu à une interprétation fine : la baisse du coût peut en effet traduire une diminution de la qualité de la prise en charge des détenus liée à l'augmentation de la population carcérale et/ou à la réduction des moyens budgétaires alloués.</p> | <p><b>Objectif n° 3</b><br/><b>Développer les aménagements de peine</b><br/>Indicateur</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• % des personnes placées sous main de justice et bénéficiant d'un aménagement de peine.<br/>En 2005 : 6,2 %<br/>Prévision 2006 : 6,4 %</li> </ul> <p><b>Observations</b> : Cet indicateur, utile, ne dépend qu'en partie de l'administration pénitentiaire (qui, depuis la loi Perben 2, peut proposer des mesures d'aménagement), la décision relevant en principe du juge de l'application des peines.</p> |

**Sept objectifs (suite)**

| <p><b>Objectif n° 4</b><br/><b>Permettre le maintien des liens familiaux</b><br/>Indicateurs</p>   | <p><b>Objectif n° 5</b><br/><b>Accès aux soins</b><br/>Indicateur</p>   | <p><b>Objectif n° 6</b><br/><b>Favoriser les conditions d'insertion professionnelles des détenus</b><br/>Indicateurs</p>  | <p><b>Objectif n° 7</b><br/><b>Améliorer le délai de mise en œuvre du suivi du condamné en milieu ouvert</b><br/>Indicateur</p>  |
|--|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• % d'établissements dotés de locaux d'accueil des familles<br/>En 2005 : 72 %<br/>Prévision 2006 : 76 %<br/>Cible 2010 : 92%</li> <li>• % d'établissements dotés d'espaces aménagés pour les enfants dans le cadre des parloirs<br/>2005 : 58 %<br/>Prévision 2006 : 62 %<br/>Cible 2010 : 90 %</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre d'extractions médicales à l'extérieur<br/>L'indicateur sera élaboré en 2006.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• % de détenus bénéficiant d'une formation<br/>2005 : 27,4 %<br/>Prévision 2006 : 27,4 %</li> <li>• % de détenus bénéficiant d'une activité rémunérée<br/>2004 : 37,2 %<br/>2006 : 37,5 %</li> <li>• % des détenus bénéficiant d'un projet de préparation à la sortie<br/>En 2005 : 21 %<br/>Prévision en 2006 : 22 %</li> </ul> <p><b>Observations</b> : La stabilité des objectifs peut décevoir. Selon l'administration pénitentiaire, s'agissant de l'indicateur n° 1, la structure inadaptée d'une partie des établissements ainsi que le vieillissement de la population pénale sont un frein à la formation ; s'agissant de l'indicateur n° 2, la moitié du travail pénitentiaire relevant du secteur marchand dans un contexte de chômage et de délocalisation, le maintien du pourcentage serait « <i>déjà une performance exceptionnelle des services</i> ».</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Délai moyen entre la notification par le juge de l'application des peines et la date du premier entretien avec un travailleur social.<br/>L'indicateur sera élaboré en 2006.</li> </ul> |

## I. UN BUDGET DE TRANSITION

Aux termes du projet de loi de finances pour 2006, les crédits consacrés à l'administration pénitentiaire s'élèvent à 2.135 milliards d'euros. La progression des crédits constatée par rapport à l'an passé (+ 14,3 %) s'explique pour une large part par l'affectation sur le programme pénitentiaire des dotations correspondant, d'une part, aux pensions versées aux personnels et, d'autre part, aux traitements des personnels de la direction de l'administration générale et de l'équipement travaillant pour l'administration pénitentiaire.

Compte tenu de ces évolutions, la part dévolue à l'administration pénitentiaire représente 36 % du projet de budget pour le ministère de la justice (contre 30 % en 2005).

|                            | 2006                          |                        | 2005  |
|----------------------------|-------------------------------|------------------------|---|
|                            | Autorisations<br>d'engagement | Crédits de<br>paiement | Dépenses ordinaires<br>+ Crédits de<br>paiement |
| - Titre II Rémunérations   | 1.357 M€                      | 1.357 M€               | 1.144 M€  |
| - Titre III Fonctionnement | 1.054 M€                      | 492,90 M€              | 459 M€  |
| - Titre V Immobilier       | 371 M€                        | 245,48 M€              | 213,7 M€  |
| - Titre VI Intervention    | 40,3 M€                       | 39,50 M€               | 50,9 M€   |
| En milliards d'euros       | 2.822,3 M€                    | 2.134,88 M€            | 1.867,60 M€                                     |

A structure constante, les crédits de l'administration pénitentiaire progressent de 4,5 %. Le niveau très satisfaisant d'exécution de la loi d'orientation et de programmation pour la justice justifie en partie l'infléchissement des créations d'emplois et de l'évolution des moyens de fonctionnement. Cependant, dans la perspective de la livraison de nouveaux établissements à l'horizon 2007, un redressement de l'effort budgétaire s'imposera.

### ***A. UNE PROGRESSION MESURÉE DES EMPLOIS ACCOMPAGNÉE D'UN EFFORT IMPORTANT DE REVALORISATION STATUTAIRE***

#### *• Les emplois*

Dans le cadre de la LOLF, l'analyse de l'évolution des effectifs se fonde désormais sur la notion de **plafond d'emplois** (évalué en équivalent temps plein travaillé).

Le plafond d'autorisation d'emplois a été fixé en 2006 à 29.960 pour les personnels titulaires et à 31.020 si l'on prend également en compte les

contractuels et personnels d'administration centrale. Il autorise la création de 220 emplois nouveaux financés sur six mois.

Ces emplois se répartissent de la manière suivante :

- 120 personnels de surveillance ;
- 20 personnels administratifs ;
- 80 personnels d'insertion et de probation.

La loi de programme a prévu la création de **3.695 emplois** (hors ceux dévolus à l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire) et une enveloppe globale de **266.908.916 €** de crédits à répartir sur cinq ans, soit des tranches annuelles de 53 M€.

#### Consommation des emplois et des crédits sur les différentes tranches

|               | Emplois      | Crédits ouverts      |
|---------------|--------------|----------------------|
| 2003          | 870          | 54.726.519 €         |
| 2004          | 1.111        | 53.994.469 €         |
| 2005          | 533          | 64.673.587 €         |
| 2006          | 220          | 28.720.834 €         |
| <b>Totaux</b> | <b>2.734</b> | <b>202.115.409 €</b> |

La consommation des crédits au titre de la LOPJ sur les quatre premières années s'élève à 75,7 % de l'enveloppe globale.

S'il est vrai que les créations d'emplois se ralentissent, cette évolution doit cependant être nuancée par deux considérations :

- la **capacité de recrutement demeure élevée** (2.469 agents dont 1.700 surveillants) afin de permettre en particulier de compenser les départs en retraite et de pourvoir les vacances de postes ;
- aucun établissement pénitentiaire n'ouvrira avant 2007.

Cependant, à compter de cette date, les livraisons s'échelonneront sur plusieurs années et nécessiteront les créations d'emplois correspondantes.

Votre rapporteur souhaite donc d'ores et déjà attirer l'attention sur l'effort budgétaire conséquent qu'il faudra engager dans le cadre de la loi de finances pour 2007 afin de répondre aux besoins suscités par l'accroissement du parc pénitentiaire<sup>1</sup>.

En outre, les récentes réformes législatives -renforcement du dispositif d'aménagement des peines lié à la mise en œuvre de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de

---

<sup>1</sup> Les nouveaux établissements pénitentiaires impliquent des effectifs plus importants que les structures plus anciennes. Ainsi, on a pu constater une hausse de 30 % des effectifs, tous corps et grades confondus, avec une forte prépondérance des agents de surveillance et des personnels gradés entre deux établissements de taille comparable, l'un issu du programme « 13.000 » initié à la fin des années 80, l'autre relevant du programme 4.000.

la criminalité, mise en œuvre du placement sous surveillance électronique mobile institué par la loi relative au traitement de la récidive des infractions pénales- suscitent de nouveaux besoins. Tel est également le cas de la mise en place des unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) et des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA).

Dans ces conditions, l'année 2007 devra être marquée par un net redressement des créations d'emplois.

- *Les mesures catégorielles*

Le budget pour 2006 prévoit les dotations correspondant à la **revalorisation des filières insertion et probation** d'une part (803.000 euros pour le volet indemnitaire dont une augmentation de 1 % de l'indemnité de sujétions spéciales), **surveillance**, d'autre part (3,3 millions d'euros sur un coût total de la réforme évalué à 25 millions d'euros -3,4 millions ayant déjà été obtenus au titre des exercices budgétaires antérieurs).

En outre, une enveloppe de 1 million d'euros est prévue pour les filières administratives (création d'une indemnité de régisseurs et augmentation de l'indemnité pour sujétions spéciales).

Certains représentants syndicaux des personnels rencontrés par votre rapporteur pour avis s'étaient étonnés du différentiel de la **prime de sujétions spéciales** entre les catégories de personnels de l'administration pénitentiaire. Interrogé sur ce point par votre rapporteur pour avis, le garde des sceaux a rappelé, lors de son audition par votre commission le 22 novembre dernier, que le montant de cette prime est déterminé par les sujétions particulières auxquelles sont soumis les agents. Ainsi, selon le ministre, les personnels de surveillance perçoivent une prime (d'ailleurs non modifiée en 2006) de 24 % car ils exercent leur activité en milieu fermé, en horaires postés et en contact permanent avec les détenus. La prime des conseillers d'insertion et de probation appelés à travailler également en milieu ouvert a, quant à elle, été portée en 2006 de 21 % à 22 %. Les personnels de la filière administrative bénéficient, pour leur part, d'une prime de sujétion spéciale représentant 23 % de leur salaire.

Enfin, la **nouvelle bonification indiciaire** avait été jusqu'à présent appliquée de manière partielle et insuffisante entraînant des disparités de traitement tout à fait injustifiées entre agents.

Le projet de budget pour 2006 corrige cette situation (enveloppe prévue de 653.449 euros).

## **B. LE FONCTIONNEMENT : LES ATOUS DE LA GESTION MIXTE**

• *Les crédits de fonctionnement : une variable d'ajustement pour les régulations budgétaires ?*

Les crédits de fonctionnement augmentent de 3 % (soit + 15,5 millions d'euros contre + 35,5 millions d'euros en 2005).

Les mesures nouvelles permettent notamment (à hauteur de 1,58 million d'euros) de **renforcer la sécurité des établissements** par la poursuite de l'installation de tunnels d'inspection à rayons X et de sas sécurisés ainsi que par des dispositifs de brouillage des téléphones portables.

La progression limitée des crédits de fonctionnement se comprend dès lors que le taux d'exécution de la loi de programmation en matière de fonctionnement atteint 77 %. Néanmoins, ce bon résultat doit être tempéré par deux observations :

- la loi de programme a été construite sur l'hypothèse d'une population pénale stabilisée autour de 50.000 personnes ; or, elle a augmenté depuis lors de 20 % ;

- ensuite, les crédits de fonctionnement ont systématiquement fait l'objet depuis trois ans de régulations budgétaires.

Les annulations ont porté sur 6 millions d'euros en 2003 et 26 millions d'euros en 2004 -montant qu'il convient de rapprocher des augmentations initialement prévues en loi de finances pour le fonctionnement, respectivement de 14 millions d'euros et 36 millions d'euros. En 2005, le gel a porté sur **40 millions d'euros** (l'augmentation des crédits de fonctionnement prévue en loi de finances initiale représentait 35,5 millions d'euros). Sur ce montant, selon les informations données par le garde des sceaux lors de son audition par votre commission, 10 millions d'euros ont été annulés, 10 millions d'euros ont été rétablis au profit de l'administration pénitentiaire et 20 millions d'euros reventilés sur les lignes déficitaires du ministère.

Ces mesures se sont traduites par d'importantes économies sur les **dépenses d'entretien des bâtiments** (-25 % sur les quatre dernières années). Le coût de la journée de détention tend d'ailleurs à se stabiliser.

Il convient de relever que ces régulations ne concernent pas les engagements contractualisés de l'Etat vis-à-vis de partenaires privés dans le cadre de la gestion déléguée<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sur l'augmentation de 15,5 millions d'euros des dépenses de fonctionnement, près de 12 millions sont réservés à l'augmentation des coûts de la gestion déléguée liée à la prise en charge en année pleine des nouveaux établissements du programme « 4.000 » (Meaux-Chauconin et Lille-Sequedin).

• *Les établissements en gestion mixte : un fonctionnement sanctuarisé ?*

Les établissements pénitentiaires en gestion mixte<sup>1</sup> sont au nombre de 27 (14.973 places en détention soit 32 % des places en France métropolitaine).

Les tâches participant au fonctionnement courant peuvent y être confiées à une personne autre que l'Etat sous la forme d'un marché de fonctionnement<sup>2</sup>.

Les marchés de fonctionnement actuels (période 2002-2009), confiés à 3 groupements d'entreprises couvrant chacun une zone géographique (Nord, Est, Ouest, Île de France, Sud) représentent un marché prévisionnel d'un montant de 900 millions d'euros sur une durée de huit ans, financé sur les crédits de fonctionnement<sup>3</sup>.

Il est possible de dresser un bilan globalement positif de la gestion mixte : les fonctions confiées aux titulaires des marchés ont été remplies conformément aux objectifs. Seule la fonction « travail » est restée en deçà des engagements pris donnant lieu à l'application des pénalités prévues. Il est vrai que, tous établissements confondus, l'emploi des détenus, soumis à de nombreuses contraintes, tend à baisser. Cependant, le montant global des rémunérations dans les établissements en gestion mixte a progressé de 4 % malgré la baisse du nombre de journées travaillées (alors qu'il a baissé de 3 % dans le parc public).

Selon, M. Pascal Clément, ministre de la justice, les coûts d'une journée de détention en gestion mixte et publique sont très proches (respectivement 52,96 euros et 52,59 euros) mais toute comparaison doit rester prudente compte tenu des contraintes particulières des établissements en gestion publique dont certains, contrairement aux structures en gestion mixte, présentent un caractère très vétuste.

A l'occasion de la visite des maisons d'arrêt de Liancourt et Lille-Sequedin, votre rapporteur pour avis a pu s'entretenir avec les responsables de l'administration pénitentiaire et les représentants des titulaires

---

<sup>1</sup> La gestion mixte a pour fondement légal la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire.

<sup>2</sup> La livraison et la mise en service de cuisines et de buanderies de grande capacité au sein des établissements en gestion mixte permet d'envisager de leur confier à titre expérimental, dans le cadre d'une délégation de service, les fonctions restauration et blanchisserie des établissements en gestion classique implantés à proximité des nouvelles structures. Une expérience en ce sens est menée à Toulouse et à Lille.

<sup>3</sup> L'administration pénitentiaire a versé aux groupements privés :

- 91,8 millions d'euros en 2002, taux d'occupation moyen : 96 % soit 3.895.445 journées de détention facturées ;

- 103,7 millions d'euros en 2003, taux d'occupation moyen : 104 % soit 4.684.205 journées de détention facturées ;

- 115 millions d'euros en 2004, taux d'occupation moyen : 105,55 % soit 5.150.271 journées de détention facturées.

du marché de fonctionnement des implications de la gestion mixte sur le fonctionnement d'un établissement pénitentiaire.

La gestion mixte s'accompagne d'une **modernisation des méthodes**.

S'agissant de la fonction restauration, il convient de noter le passage aux barquettes individuelles qui, si elles ne permettent plus, en principe, la distribution de rations supplémentaires, répondent aux exigences de l'hygiène. Dans les domaines de la formation et de l'emploi, des équipes commerciales sont chargées de la prospection de nouveaux marchés.

Les partenaires ont souligné plus particulièrement que la gestion mixte garantissait une **bonne maintenance opérationnelle** des établissements. Selon M. Alain François, directeur général de la société SIGES (filiale de la société SODHEXO) –titulaire du marché de fonctionnement des établissements en gestion mixte dans la zone Nord-, l'externalisation s'accompagne également d'un transfert de risque lié à la prise en charge d'une structure conçue et réalisée par un autre opérateur. A ses yeux, le développement du partenariat public-privé dans le cadre duquel un même intervenant assume l'investissement et la maintenance marquera, à cet égard, un progrès.

Il est vrai cependant que la contractualisation des dotations versées aux groupements privés les prémunit contre les régulations budgétaires et leur permet d'assurer leurs missions sans défaillance. Ils sont à cet égard placés dans une position plus favorable que les établissements publics classiques.

Le risque d'un service public « à deux vitesses », évoqué par certains, semble néanmoins devoir être conjuré. En effet, les futurs établissements pénitentiaires seront tous placés en gestion mixte.

La garantie de **pérennité des engagements financiers contractualisés de l'Etat** constitue, en tout état de cause, le meilleur argument en faveur de la gestion mixte.

### ***C. LA POURSUITE DE L'EFFORT D'ADAPTATION DU PARC IMMOBILIER***

La loi de programmation a prévu 1,3 milliards d'euros en faveur de l'adaptation et de l'accroissement des capacités de détention.

La loi de finances pour 2006 a prévu dans ce cadre une **augmentation de 900 millions d'euros d'autorisations d'engagement**.

Les crédits, dans le prolongement de ceux ouverts depuis 2003, permettront la mise en chantier dès 2006 de quatre établissements pénitentiaires pour majeurs dont un à la Réunion ainsi que de sept établissements pénitentiaires pour mineurs.

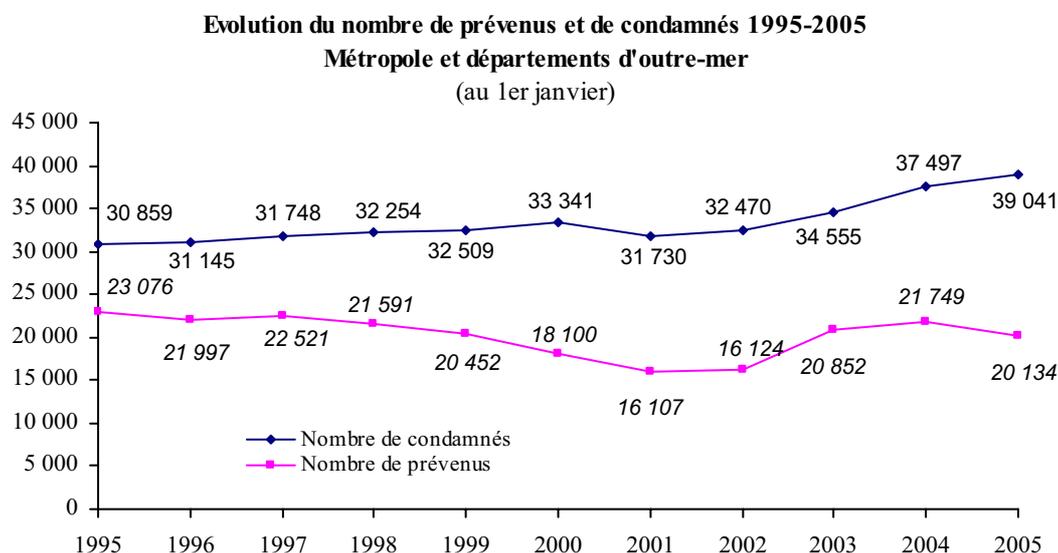
Une enveloppe de 561 millions d'euros sera spécifiquement réservée à la construction de sept établissements réalisés en maîtrise d'ouvrage privée.

Dans l'attente de l'ouverture de nouveaux établissements prévus par la LOPJ, le dispositif d'**augmentation des capacités** engagé depuis 2004 vise à réaliser 2.500 places supplémentaires sur des sites pénitentiaires existants. Une mesure supplémentaire de 10 millions d'euros en autorisation d'engagement et de 32 millions d'euros en crédits de paiement est prévue à ce titre dans le projet de loi de finances pour 2006.

## II. LA VOLONTÉ DE DIVERSIFIER LES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE PÉNITENTIAIRE

### A. LA STABILISATION DE LA POPULATION PÉNITENTIAIRE À UN NIVEAU ÉLEVÉ

Au 1<sup>er</sup> janvier 2005, le nombre de personnes détenues s'élevait à 59.197. Il s'est ainsi stabilisé par rapport à l'an passé (59.246 au 1<sup>er</sup> janvier 2004) à un niveau cependant très élevé. Comme chaque année, le décret de grâce du 14 juillet a permis d'infléchir légèrement cette évolution en ramenant le nombre de personnes incarcérées à 56.593 personnes au 1<sup>er</sup> septembre de cette année (soit une diminution de 2,5 % par rapport au mois précédent).



Source : ministère de la Justice

Le nombre de **prévenus** s'est réduit par rapport aux deux années précédentes (- 3,4 % entre 2003 et 2005) tandis que le nombre de **condamnés** continue de croître (+ 4,1 %).

Les **entrées en détention** se sont élevées en 2004 à 84.710, en hausse de 3,4 % par rapport à l'année antérieure (81.905). Les sorties de détention

(84.759) ont, quant à elles, augmenté de 8,6 % par rapport à l'année précédente.

La durée moyenne de détention en 2004 s'élève à 8,4 mois -comparable à la durée constatée en 2003 (7 mois en 2000 et 4,3 mois en 1975).

Les parts respectives des personnes condamnées à une peine inférieure à 1 an d'emprisonnement (29 %), comprises entre 1 et 5 ans (34 %) et supérieures à 5 ans (36 %) restent comparables à celles observées l'an passé.

Le nombre de personnes condamnées à la **réclusion criminelle à perpétuité** s'élevait à **538** au 1<sup>er</sup> janvier 2005.

Au premier rang des infractions à l'origine de l'incarcération figurent les viols et autres agressions sexuelles (22 %), devant les coups et blessures volontaires, coups à l'enfant (17 %), les infractions à la législation sur les stupéfiants (15 %), les crimes de sang (5 %) et les vols qualifiés (8 %).

Le **taux d'occupation** des établissements pénitentiaires s'est élevé à **116,2 %** (contre 121,9 % en 2003). Cette moyenne recouvre cependant de **fortes disparités** entre des maisons d'arrêt surpeuplées (avec un taux d'occupation moyen de 130 %) et les autres catégories d'établissements (94 % pour les centres de détention, 92 % pour les maisons centrales). Selon les informations communiquées par l'administration pénitentiaire, plusieurs maisons d'arrêt affichaient, au 1<sup>er</sup> juillet 2005, des taux d'occupation supérieurs à 200 % (Evreux, Bonneville, Chambéry, La Roche-sur-Yon, Saint-Brieuc) ou voisins (Bayonne, Béthune, Nice, Albi, Carcassonne, Nîmes, ...).

Néanmoins cette situation devrait connaître une évolution plus favorable. En effet, **l'ouverture des établissements du programme « 4.000 » a d'ores et déjà contribué à limiter le taux d'occupation de certaines maisons d'arrêt**. Votre rapporteur pour avis a pu le constater à Marseille où l'effectif de détenus a diminué de 8 % entre le 1<sup>er</sup> septembre 2004 et le 1<sup>er</sup> septembre 2005 en raison notamment de l'ouverture des nouveaux établissements d'Avignon-Le Portet et de Toulon-La Farlède ainsi qu'à Lille où l'ouverture de la maison d'arrêt de Sequedin en avril 2005 a permis de ramener à un taux voisin de 85 % le niveau d'occupation de la maison d'arrêt de Loos qui dépassait 220 % en moyenne en 2004. Néanmoins, compte tenu de l'évolution de la population pénitentiaire, cette maison d'arrêt a été maintenue en fonctionnement.

Comme l'a relevé le garde des sceaux lors de son audition du 22 novembre dernier par votre commission, le **taux de détention en France** (de l'ordre de 93 personnes pour 100.000 habitants) reste en deçà de la

moyenne européenne. Ainsi, l'augmentation du nombre de détenus apparaît comme un phénomène européen<sup>1</sup>.

### ***B. L'AMÉNAGEMENT DE PEINE EN PROGRESSION GRÂCE AU PLACEMENT SOUS SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE***

L'augmentation régulière de la population pénale a conduit le gouvernement à développer les mesures d'aménagement de peine, qu'il s'agisse de préparation à la sortie de prison ou d'alternatives à l'incarcération.

Le développement des aménagements de peine figure d'ailleurs parmi les objectifs de performance de l'administration pénitentiaire dans le cadre de la LOLF.

#### ***• L'aménagement des fins de peine***

Les différentes mesures ont connu des évolutions contrastées entre 2003 et 2004 :

- 91.631 **réductions de peine** ont été accordées en 2004 contre 99.829 en 2003 soit une baisse de 8 % ;

- 2.221 ordonnances de **placement à l'extérieur** ont été prononcées (soit une baisse de 18 %) ;

- 5.866 décisions d'admission à la **libération conditionnelle** ont été prises par le juge de l'application des peines, en progression de 3,2 % par rapport à l'année précédente ;

- 6.819 **placements en semi-liberté** ont été prononcés, soit une augmentation de près de 10 % par rapport à 2003 ;

- 35.589 **permissions de sortie** ont été accordées, en hausse de 5,3 % par rapport à l'année précédente.

La loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité a pour objectif, à la suite des recommandations du rapport de M. Jean-Luc Warsmann, député des Ardennes<sup>2</sup>, de développer les mesures d'aménagement de peine. En effet, il apparaît essentiel, au regard de la lutte contre la récidive, d'éviter les « sorties sèches » et de mieux encadrer les fins de peine. Il est encore trop tôt pour établir un premier bilan de l'application de cette loi dans ce domaine dans la mesure où les dispositions relatives à l'aménagement de peine ne sont, pour l'essentiel, entrées en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2005.

Cependant, certaines dispositions de la loi, immédiatement applicables, permettent aux directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) de formuler une proposition d'aménagement de peine

---

<sup>1</sup> Le taux de détention pour 100.000 habitants s'élève à 96,4 en Allemagne, 101,7 en Italie, 139 au Royaume-Uni.

<sup>2</sup> Jean-Luc Warsmann, *Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison*, 28 avril 2003.

-semi-liberté, placement à l'extérieur, placement sous surveillance électronique- pour la plupart des condamnés en fin de peine. Le juge de l'application des peines dispose d'un délai de trois semaines pour homologuer ou non cette décision. En l'absence de réponse du juge, le directeur du SPIP pourra mettre en œuvre sa proposition après avoir informé le juge et le procureur de la République (art. 723-21 du code de procédure pénale).

La nouvelle procédure d'aménagement de peine, susceptible de concerner 12.848 personnes, n'a toutefois effectivement touché que 220 personnes. En effet, plus des deux tiers des détenus éligibles ont refusé dès le départ de s'engager dans le processus. Ces refus obéissent à des considérations diverses (rejet des contraintes liées à un aménagement de peine à l'issue de la libération, difficulté à préparer un projet de sortie, proximité de la fin de peine). En outre, la libération conditionnelle continue de retenir la préférence des détenus ; or, elle n'entre pas dans le champ d'application de la nouvelle procédure d'aménagement de peine. La procédure contradictoire classique devant le juge de l'application des peines prévu à l'article 712-4 du code de procédure pénale continue le plus souvent d'être privilégiée en raison de sa rapidité (souvent moins de trois semaines) et des garanties procédurales (présence de l'intéressé, assistance d'un avocat et meilleure connaissance par les intéressés du juge de l'application des peines ainsi que du directeur du service pénitentiaire d'insertion).

**Sur l'ensemble des personnes éligibles, 14 % ont ainsi bénéficié d'un aménagement de peine dont les 9/10<sup>ème</sup> par la procédure du débat contradictoire.**

Comme plusieurs représentants des SPIP l'ont indiqué à votre rapporteur pour avis lors de ces déplacements, l'absence de structures d'hébergement constitue pour ceux des détenus qui n'ont ni famille, ni amis, un frein majeur à l'aménagement de peine. M. Jean-Luc Warsmann dans un rapport relatif à l'application de la loi du 9 mars 2004<sup>1</sup> dressait un constat comparable : « *Les quelques rares structures d'accueil disponibles, souvent par l'intermédiaire du SAMU social, ayant recouru à des prestations hôtelières assur[ent] un hébergement de très courte durée et donc inadapté à la mise en place de mesures de sortie de détention qui requièrent une stabilité des structures* ».

• *Les alternatives à l'incarcération marquées par la forte progression du placement sous surveillance électronique*

Parmi les mesures d'aménagement de peine, le placement sous surveillance électronique (PSE) est sans doute celle qui a connu en 2004 le développement le plus marquant. Ce dispositif peut être mis en œuvre (avec le consentement de l'intéressé) selon trois modalités distinctes : au titre de l'exécution des peines privatives de liberté dont le quantum ou le reliquat à

---

<sup>1</sup> Jean-Luc Warsmann, *Application de la loi du 9 mars 2004 dite « Perben II », rapport d'information n° 2378, Assemblée nationale, juin 2004.*

exécuter n'excède pas un an ; au titre de la libération conditionnelle ; au titre, enfin, du contrôle judiciaire<sup>1</sup>.

En avril 2000, une **expérimentation** avait été conduite dans quatre sites pilotes avant d'être étendue en 2002 à une dizaine de sites. L'année 2004 a été marquée par la généralisation de ce dispositif qui s'est traduite par l'augmentation de **67 %** du nombre des mesures prononcées.

Le tableau suivant permet de mettre en évidence la forte augmentation du nombre de PSE en 2004.

| Date                         | Nombre de placés depuis le début de l'expérimentation | Nombre de placés en cours |
|------------------------------|---|---------------------------|
| 1 <sup>er</sup> janvier 2003 | 502   | 90                        |
| 1 <sup>er</sup> janvier 2004 | 1.450   | 304                       |
| 1 <sup>er</sup> janvier 2005 | 4.361   | 714                       |
| 1 <sup>er</sup> juillet 2005 | 6.711   | 1.193                     |

Votre rapporteur pour avis a pu visiter aux Baumettes, à Marseille, le dispositif de contrôle du PSE qui mobilise deux personnes pour le suivi, au 1<sup>er</sup> septembre 2005, de 23 détenus (dont deux femmes). Sur 107 mesures accordées depuis le mois de février 2004, le nombre d'incidents apparaît extrêmement limité (4). Le dispositif s'est donc révélé efficace. En outre, son coût (de l'ordre de 11 euros) est très inférieur à celui de la journée de détention (environ 60 euros).

Le succès de la mesure dépend cependant de la sélection de la population concernée. Les intéressés doivent être suffisamment **autonomes** et responsables pour intégrer les règles du placement – et en particulier le respect des tranches horaires auxquelles il est astreint de rester à son domicile. En outre, ils doivent vivre dans un **environnement structuré**. Sur le plan matériel d'abord, car le placement n'est techniquement possible que si l'intéressé dispose d'un logement stable équipé d'une prise téléphonique. Sur un plan humain, ensuite, car les contraintes du PSE pèsent, en pratique, sur la famille tout entière<sup>2</sup>. A cette fin, comme le représentant du SPIP de Marseille l'a expliqué à votre rapporteur pour avis, les travailleurs sociaux conduisent une enquête préalable dans la famille du condamné pour apprécier leur capacité à assumer ces contraintes.

En tout état de cause, la **durée moyenne** du placement reste **brève** -de l'ordre de dix semaines en moyenne.

---

<sup>1</sup> Au 1<sup>er</sup> juillet 2005, 17 personnes ont fait l'objet d'un contrôle judiciaire avec surveillance électronique dont 8 sont en cours d'exécution. La possibilité de recours à la surveillance électronique dans le cadre d'un contrôle judiciaire semble encore peu connue des acteurs judiciaires ; il convient de noter que le temps passé sous surveillance électronique pendant l'information judiciaire n'est pas décompté du quantum de la peine éventuellement prononcée.

<sup>2</sup> Tel est particulièrement le cas les samedis et dimanches, journées pendant lesquelles les autorisations d'absence du domicile sont strictement encadrées.

Dans le cadre de la généralisation du placement sous surveillance électronique à l'ensemble du territoire national, des marchés publics ont été conclus au sein de chaque direction régionale des services pénitentiaires pour confier à des prestataires privés la fourniture des systèmes de surveillance. Dans le souci d'harmonisation des pratiques et de rationalisation des coûts, une procédure nationale de marché public devrait être prochainement lancée.

L'administration pénitentiaire s'est assigné pour objectif d'atteindre 3.000 placements sous surveillance électronique en 2007.

Le placement fixe n'est pas seulement une mesure de surveillance mais aussi un moyen de réinsertion du condamné. A cet égard, comme l'a souligné M. Georges Fenech, député, dans son rapport au gouvernement consacré au placement sous surveillance électronique mobile : « *La technique n'est qu'un outil de l'aménagement de peine et non une fin en soi. Il faut éviter l'écueil d'une technicité qui aurait comme corollaire le risque d'un désinvestissement de l'humain tant il est clair que le suivi est indispensable à la réussite de la mesure* ».

### **C. LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR LE PLACEMENT SOUS SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE MOBILE**

La loi relative au traitement de la récidive des infractions pénales adoptée le 24 novembre dernier a institué le placement sous surveillance électronique mobile. Cette mesure peut s'appliquer après l'exécution de la peine d'emprisonnement<sup>1</sup> aux auteurs des infractions pour lesquelles un suivi socio-judiciaire est encouru (les infractions à caractère sexuel, les crimes de torture et de barbarie, les meurtres et assassinats, les crimes d'enlèvement et de séquestration).

A l'initiative du Sénat, en cohérence avec la recommandation du rapport de M. Georges Fenech, le consentement de l'intéressé est requis (mais le refus est susceptible de justifier une réincarcération) et la durée maximale du placement a été limitée à deux ans renouvelables une fois en matière correctionnelle et deux fois en matière criminelle.

A l'instar du bracelet fixe, ce nouvel instrument pourrait être mis en œuvre à **titre expérimental** avant d'être progressivement généralisé. Le dispositif devrait être supervisé par l'administration pénitentiaire. Selon le ministre de la justice, une expérimentation pourrait être conduite dès 2006 sur **deux sites**. Une telle expérimentation est en effet possible dans le cadre de la surveillance judiciaire ou de la libération conditionnelle -ces deux modalités d'application du PSEM étant seules susceptibles d'autoriser une application immédiate de cet instrument. Selon les précisions données par

---

<sup>1</sup> Il peut être décidé par le juge dans trois cadres distincts : la libération conditionnelle, le suivi socio-judiciaire et la surveillance judiciaire, nouveau dispositif qui permet d'imposer au condamné certaines obligations pendant la durée correspondant aux réductions de peine qu'il a obtenues.

M. Patrice Molle, directeur de l'administration pénitentiaire, à votre rapporteur pour avis, le projet pourrait concerner une quinzaine de bracelets sur 6 mois et représenterait un coût de 150.000 euros (sur la base d'un coût journalier de 60 euros incluant matériel et surveillance).

Comme le recommandait le rapport de M. Georges Fenech, le ministre de la justice a mis en place une **équipe de projet**. Celle-ci, placée auprès de la sous-direction des personnes placées sous main de justice, comprendra dans un premier temps trois personnes, appelées à travailler en étroite relation avec les autres services du ministère de la justice (direction des services judiciaires, direction des affaires criminelles et des grâces), du ministère de l'intérieur (police) et du ministère de la santé (psychiatrie).

Selon les informations données par M. Pascal Clément devant le Parlement lors du débat sur la proposition de loi, le nombre maximal de criminels sexuels ayant purgé plus de dix ans de détention serait de l'ordre de 700 et plus de 10 % d'entre eux pourraient être considérés comme potentiellement dangereux et donc susceptibles de se voir appliquer le placement sous surveillance électronique mobile.

### III. LA NÉCESSITÉ DE PRÉSERVER LES CHANCES DE RÉINSERTION

#### *A. UNE PLUS GRANDE ATTENTION ACCORDÉE AUX DROITS DES DÉTENU(S)*

Deux sujets de préoccupation récurrents concernant les droits des détenus portant, d'une part, sur le contrôle des établissements pénitentiaires et, d'autre part, sur le régime de l'isolement, ont connu des avancées au cours de cette année.

Les conditions de contrôle extérieur des établissements pénitentiaires devraient être renforcées par la mise en place progressive de **délégués du médiateur**. En effet, le garde des sceaux et le médiateur de la République ont signé le 14 mars 2005, à la maison d'arrêt de Fresnes, une convention destinée à permettre –à titre expérimental– l'intervention des délégués du médiateur au sein des établissements pénitentiaires.

Après une formation complémentaire assurée par l'administration pénitentiaire -afin d'apporter aux futurs intervenants les éléments de compréhension du contexte particulier de la détention-, cinq délégués du médiateur ont été installés à Fresnes, Saint-Etienne et Aix-Luynes (maisons d'arrêt) ainsi qu'à Melun (centre de détention) et Marseille-les Baumettes (centre pénitentiaire).

Ils interviennent en principe au rythme d'une journée tous les quinze jours.

Une première évaluation sera conduite 18 mois après cette mise en place, l'objectif restant la pérennisation et l'extension des permanences des délégués en détention à tous les établissements pénitentiaires.

A Marseille notamment, ce dispositif est renforcé par un **point d'accès au droit** créé en 2001, d'abord assuré par une permanence d'avocat et, depuis janvier 2005, par une juriste spécialement affectée à l'établissement. Il accueille une centaine de détenus par mois et les consultations portent principalement sur l'aide juridictionnelle et le droit de la famille.

Par ailleurs, le gouvernement a engagé une profonde réforme de la procédure de **placement à l'isolement**, actuellement prévue par les articles D. 283-1 et 283-2 du code de procédure pénale, afin de limiter en particulier la durée de ce placement et de définir le régime de détention applicable aux personnes placées en quartier d'isolement<sup>1</sup>. L'isolement ne devrait pas ainsi dépasser une durée raisonnable au regard de la personnalité du détenu, de son état de santé et des motifs qui ont justifié la mesure. Le projet de réforme prévoit également que toutes les décisions de placement ou de prolongation des mesures d'isolement ne seront prises qu'après un débat contradictoire au cours duquel le détenu pourra, s'il le souhaite, se faire assister d'un conseil ou d'un mandataire agréé. Les deux projets de décret ont été transmis au Conseil d'Etat pour examen.

## **B. UN EFFORT POUR AMÉLIORER LES CONDITIONS DE DÉTENTION**

Si la population carcérale –masculine à 96 %- reste très majoritairement jeune (près de la moitié des détenus sont âgés de moins de 30 ans), elle tend cependant à vieillir : la part des détenus âgés de plus de 60 ans a doublé en 10 ans passant de 2 à 4 % (soit au 1<sup>er</sup> octobre 2005, 2.200 détenus).

• *Une prise en charge médicale plus adaptée d'une population dont l'état de santé demeure préoccupant*

L'accès aux soins est l'un des sept objectifs de performance que l'administration pénitentiaire s'est assignée dans le cadre de la LOLF.

Deux études publiées cette année ont permis de mieux appréhender l'état de santé des détenus.

---

<sup>1</sup> La commission nationale de déontologie et de la sécurité présidée par M. Pierre Truche avait, dans un avis en date du 13 décembre 2004, critiqué la durée excessive du placement à l'isolement -plus de deux ans- d'un détenu particulièrement surveillé et recommandait que « le maintien de l'isolement au-delà d'une période d'un an reste exceptionnel, le prolongement d'un isolement non sollicité ne pouvant être justifié ni par des intentions anciennes d'évasion (...) ni par la gravité des faits reprochés ».

La première, conduite en 2003 par le ministère de la santé (direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques) porte sur l'état de santé des entrants en détention. Rendue publique en mars 2005, elle dresse cinq constats :

- un état général jugé bon à l'examen clinique d'entrée pour huit nouveaux détenus sur dix ;

- les pathologies les plus fréquentes sont l'asthme, les maladies cardio-vasculaires et l'épilepsie ;

- les **pathologies infectieuses régressent** : ainsi la proportion de personnes incarcérées déclarant une séropositivité au VIH est de 0,6 % (contre 0,9 % en 1997), au VHB de 0,4 % (contre 1,1 % en 1997) et au VHC de 2,5 % (contre 3 % en 1997). Ce constat pourrait cependant être révisé si les informations recueillies par votre rapporteur pour avis auprès du personnel médical de l'UCSA de Paris-La Santé se trouvaient confirmées dans d'autres établissements. En effet, si au sein de cette maison d'arrêt, les infections VIH sont restées stables en 2004, les hépatites C et B ont connu, en revanche, une croissance considérable<sup>1</sup> ;

- la **consommation de substances psychoactives** apparaît nettement **plus répandue** qu'au sein de la population française dans son ensemble (33 % des détenus admettent une utilisation de drogues illicites –soit une proportion proche de celle enregistrée en 1997 – et 6,8 % une utilisation par voie intraveineuse –11,8 % en 1997) ;

- un traitement en cours par **médicaments psychotropes** concerne 14,8 % des entrants (contre 17 % en 1997) et une prescription de prise en charge psychiatrique concerne un entrant sur dix<sup>2</sup>.

Par ailleurs, les ministères de la santé et de la justice ont cofinancé en 2003 une étude confiée à la société d'épidémiologie CEMKA-EVAL centrée sur la **santé mentale** des détenus et organisée en trois phases : la première vise la prévalence des troubles psychiatriques en milieu carcéral et concerne 23 établissements pénitentiaires représentatifs et 1.000 personnes détenues ; la deuxième prévoit une évaluation clinique de 300 personnes détenues primo-incarcérées au sein de quatre maisons d'arrêt afin de mesurer les facteurs de décompensation psychiatrique en prison (elle s'est achevée en août 2005) ; la troisième, enfin, porte sur l'évolution à long terme de l'état de santé mentale de 100 personnes détenues, à partir de leurs dossiers

---

<sup>1</sup> La courte durée d'incarcération ne permet pas toujours d'assurer le traitement de ces personnes. En 2005, cependant, la réalisation d'un nouveau test biologique a permis de raccourcir le délai entre le début de la prise en charge et la mise en œuvre du traitement. L'évolution du nombre de maladies virales n'est pas sans incidence sur le budget d'un établissement : en effet, le coût moyen d'un traitement contre l'hépatite C est de l'ordre de 1.700 euros par mois.

<sup>2</sup> S'agissant des mineurs, 70 % fument, 20 % ont une consommation excessive d'alcool et un sur huit est orienté vers une consultation psychiatrique.

sélectionnés au centre national d'observation de Fresnes (elle s'est achevée en septembre 2005).

Les conclusions de la première phase de cette enquête déjà connues ont mis en exergue que **38 % des détenus souffrent de syndromes dépressifs, 30,2 % d'anxiété généralisée, 23 % de troubles psychotiques. Près de 8 % de détenus souffrent de schizophrénie (alors que la proportion dans l'ensemble de la population est évaluée à 1 %).**

Ces résultats confirment qu'une attention toute particulière doit être accordée à la **prise en charge psychologique ou psychiatrique des détenus.**

- *Un effort poursuivi en faveur d'un meilleur traitement médical*

Depuis la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale, le **service public hospitalier assure les soins dispensés aux personnes détenues dans tous les établissements pénitentiaires.** Tel était déjà le cas en matière de soins psychiatriques depuis le décret n° 86-602 du 14 mars 1986 relatif à la lutte contre les maladies mentales et à l'organisation de la sectorisation psychiatrique.

Les soins en détention sont ainsi dispensés au sein d'une unité de consultation et de soins ambulatoires (UCSA), unité fonctionnelle d'un service public hospitalier, implantée dans chaque établissement pénitentiaire. Ces soins -somatiques ou psychiatriques- sont prodigués par des équipes pluridisciplinaires de l'hôpital. Votre rapporteur pour avis a pu constater lors des visites effectuées dans les établissements pénitentiaires que les UCSA étaient très sollicitées par les détenus. Ainsi, à Paris-La Santé, près de 250 détenus se présentent en moyenne chaque jour à l'UCSA (pour une population de l'ordre de 1.350 détenus) ; à Liancourt, 80 détenus fréquentent quotidiennement cette structure (pour une population de l'ordre de 600 détenus).

En outre, un service médico-psychologique régional (SMPR) est aménagé dans 26 établissements pénitentiaires.

Par ailleurs, les hospitalisations somatiques des personnes détenues, en dehors des situations d'urgence<sup>1</sup> obéissent à un schéma national d'hospitalisation et s'effectuent dans les **unités interrégionales d'hospitalisation sécurisées (UHSI)** implantées en centre hospitalier universitaire. Sur les huit unités prévues, trois sont désormais ouvertes à Nancy (17 lits), Lille (21 lits) et Lyon (23 lits). Les UHSI de Bordeaux (16 lits) et de Toulouse (16 lits) entreront en fonction en 2006 et celles de

---

<sup>1</sup> *Les hospitalisations d'urgence et de courte durée se font au sein d'un établissement public de santé signataire d'un protocole avec l'établissement pénitentiaire concerné, dans des chambres sécurisées. Une enquête nationale a relevé que 42 chambres sont aux normes dans 25 sites hospitaliers tandis que 215 chambres restent à rénover ou à créer dans 108 sites hospitaliers. Si aucun crédit nouveau n'avait été prévu en 2005 pour financer ce programme, une enveloppe de 960.000 € est inscrite en loi de finances pour 2006.*

Marseille (45 lits) et de Rennes (19 lits) en 2007. En 2008, 25 lits seront ouverts au sein du groupe hospitalier Pitié-Salpêtrière à Paris<sup>1</sup>. Au total, les UHSI comporteront ainsi **182 lits**.

Le taux d'occupation des trois premières unités ouvertes (Nancy, Lille et Lyon) s'établit entre 56 et 66 % des capacités.

### **La problématique particulière de soins psychiatriques**

Les soins psychiatriques en milieu pénitentiaire s'organisent d'abord par des prises en charge ambulatoires réalisées par les équipes de psychiatrie générale et, le cas échéant, de psychiatrie infanto-juvénile et, ensuite, pour les soins plus diversifiés par une hospitalisation, avec le consentement des intéressés, au sein de l'un de 26 services médico-psychologiques régionaux.

L'hospitalisation en établissement de santé ne peut quant à elle, en vertu de l'article D. 398 du code de procédure pénale, procéder que d'une hospitalisation d'office, dans les établissements habilités à recevoir des patients hospitalisés sans consentement.

La nécessité du consentement aux soins au sein des établissements pénitentiaires divise traditionnellement médecins et représentants de l'administration pénitentiaire<sup>2</sup>. En pratique, les détenus qui refusent tout soin psychiatrique sont pris en charge par les personnels de surveillance qui ne sont pas formés à une telle mission.

Les SMPR comportent 360 lits ce qui permet d'assurer essentiellement une prise en charge médicale de jour, seuls deux SMPR disposant d'une couverture paramédicale nocturne.

Les visites que votre rapporteur pour avis a effectuées au sein du SMPR des établissements de santé à Paris et des Baumettes à Marseille et les entretiens qu'il a eus à cette occasion avec les médecins et les prévenus détenus, permettent de dresser un bilan positif de ces deux structures. Trois éléments méritent particulièrement d'être relevés : la disponibilité du personnel médical et des traitements (plus effective sans doute au sein du milieu fermé qu'en milieu ouvert), l'organisation d'ateliers et d'activités de soutien et l'attention réelle du personnel de surveillance (moins évidente dans le régime commun de détention où en pratique, aux Baumettes, par exemple, un surveillant veille sur une centaine de détenus, compte tenu de la surpopulation pénale).

Une difficulté signalée à votre rapporteur pour avis porte sur l'hospitalisation au sein d'un établissement hospitalier extérieur : celle-ci se heurte au manque de places et, aussi, il faut l'admettre, aux réticences du secteur hospitalier à accueillir des détenus.

---

<sup>1</sup> L'établissement public de santé national de Fresnes demeurera l'hôpital de premier niveau du pôle parisien du schéma national d'hospitalisation, l'UHSI de la Pitié-Salpêtrière permettant l'accès à des plateaux techniques spécialisés.

<sup>2</sup> Selon l'association des secteurs de psychiatrie en milieu pénitentiaire, « le respect du consentement du patient détenu aux soins est un principe fondamental de l'exercice en milieu pénitentiaire, l'emprisonnement présupposant que la personne détenue conserve son libre arbitre ».

La loi d'orientation et de programmation pour la justice a prévu que l'hospitalisation, avec ou sans consentement, des personnes détenues atteintes de troubles mentaux se ferait désormais dans les établissements de santé au sein d'unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA). Une première tranche, dont la réalisation s'échelonne entre 2008 et 2010, devrait permettre la réalisation de 450 lits. A terme, 19 UHSA présenteront une capacité de 700 places.

La question des personnes atteintes de troubles mentaux ne présente pas seulement un enjeu sanitaire. Elle intéresse aussi directement la lutte contre la récidive.

Une commission santé-justice présidée par M. Jean-François Burgelin, procureur général honoraire de la Cour de cassation, chargée d'étudier les conditions d'une meilleure prise en charge sur les plans judiciaire et médical des auteurs d'infractions atteints de troubles mentaux ou présentant un profil dangereux, a présenté ses conclusions en juin dernier. Parmi les 24 recommandations de ce rapport, il convient de relever plus particulièrement, la mise en place d'un réseau national d'équipes ressources interrégionales (ERI) chargée d'évaluer de manière pluridisciplinaire la dangerosité criminologique des auteurs d'infraction ainsi que la création d'une base de données nationale regroupant l'ensemble des expertises judiciaires ordonnées, les évaluations effectuées par les ERI et les hospitalisations d'office prononcées après déclaration d'irresponsabilité pénale pour troubles mentaux.

La proposition la plus marquante de la commission reste cependant la **création de centres fermés de protection sociale**. Inspiré d'expériences étrangères (Allemagne et Pays-Bas), ce dispositif serait réservé aux « *individus particulièrement dangereux sur un plan criminologique et ayant commis des faits criminels d'une gravité singulière* ». Le placement dans ce type de structure interviendrait dans deux cas de figure : soit à l'issue de l'exécution de la peine, soit à la suite d'une hospitalisation d'office prononcée après l'application de l'article 122-1, premier alinéa, du code pénal (irresponsabilité pénale en raison de l'abolition du discernement).

La décision de placement serait prise par une juridiction collégiale présidée par le juge des libertés et de la détention saisie, dans le premier cas, par le juge de l'application des peines ou le ministère public et, dans le second, par le préfet. Cette décision pourrait également être prise *ab initio* par la juridiction de jugement.

L'audience devant la juridiction collégiale devrait avoir lieu en présence du parquet, être contradictoire, l'assistance d'un avocat étant, par ailleurs, obligatoire. La décision serait naturellement susceptible de recours.

En outre, aucun placement ne pourrait être décidé sans une évaluation préalable de la dangerosité de l'intéressé menée par les « *équipes ressources interrégionales* ».

La durée initiale de la mesure ne devrait pas excéder une année mais pourrait être renouvelée dans les mêmes conditions procédurales que son prononcé si la dangerosité de la personne demeure.

La commission propose enfin que ces structures soient réparties à l'échelon interrégional et n'accueillent pas plus d'une vingtaine de personnes chacune « *pour des raisons sécuritaires évidentes* ».

Votre commission des lois, dans le souci de prolonger la réflexion sur la lutte contre la récidive menée à l'occasion de l'adoption du dispositif relatif au placement sous surveillance électronique mobile a décidé de conduire une réflexion sur les conditions de mise en place éventuelle de centres de protection pour les personnes considérées comme très dangereuses.

Si la prise en charge médicale des détenus a connu des progrès très significatifs au cours de la dernière décennie, le dispositif présente encore néanmoins de réelles lacunes. Le guide méthodologique relatif à la prise en charge sanitaire des personnes détenues et à leur protection sociale a ainsi été actualisé le 10 janvier 2005<sup>1</sup> afin de répondre à plusieurs difficultés signalées par les services d'inspection et pose les principes suivants :

- **information systématique** et le plus tôt possible, par le personnel pénitentiaire, du directeur hospitalier de l'arrivée d'une personne détenue dans son établissement ;

- renforcement de la **coordination** entre les différents médecins afin d'assurer la **continuité des soins** pendant la détention et après la détention. La libération ne doit pas interrompre le traitement et empêcher la remise des documents nécessaires au suivi médical de la personne détenue ; un support d'information sur les relais sanitaires et sociaux doit être remis à toute personne sortant de détention ; le dossier médical doit suivre la personne détenue tout au long de sa détention, y compris lors d'un transfert, en respectant les règles de la confidentialité ;

- amélioration de la réponse aux **urgences**. L'effectif médical de l'UCSA étant insuffisant pour assurer la permanence des soins, il incombe au médecin de l'unité d'organiser les modalités de recours à un médecin en cas d'urgence : le personnel d'encadrement de permanence doit ainsi disposer des coordonnées téléphoniques d'un interlocuteur sanitaire qualifié, capable de répondre à tout moment. Lorsque l'établissement hospitalier est éloigné de l'établissement pénitentiaire, le recours au médecin du système de garde libérale de la ville, rémunéré à l'acte en tant que consultant exceptionnel, peut ainsi être envisagé en substitution du système de garde hospitalière.

La gravité de l'état de santé du détenu peut conduire à la suspension de la peine dans les conditions prévues par l'article 720-1-1 du code de procédure pénale, introduit à l'initiative de notre collègue, M. Pierre Fauchon, par l'article 10 de la loi n° 2002-203 du 4 mars 2004 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé.

• *Le bilan des suspensions de peine pour raison médicale*

Aux termes de l'article 720-1-1 du code de procédure pénale, la juridiction de l'application des peines peut décider de suspendre, pour une durée indéterminée, l'exécution d'une peine privative de liberté, si la personne est atteinte d'une pathologie engageant à brève échéance le pronostic vital ou si son état de santé est durablement incompatible avec le maintien en détention (hors les cas d'hospitalisation des personnes détenues en établissement de santé pour troubles mentaux). Le dispositif de suspension de peine pour raison médicale a été doublement encadré par la loi relative au traitement de la récidive des infractions pénales d'une part, en excluant toute possibilité de suspension en cas de risque grave de renouvellement de l'infraction, d'autre

---

<sup>1</sup> Circulaire n° 27 du 10 janvier 2005.

part, en systématisant tous les six mois les expertises auxquelles la personne bénéficiant d'une suspension de peine peut être soumise afin que les conditions de suspension restent vérifiées.

Si l'initiative de la suspension relève de la personne détenue, les chefs d'établissement sont toutefois appelés –compte tenu de la particulière vulnérabilité des détenus susceptibles de bénéficier d'une telle mesure- à attirer l'attention du juge de l'application des peines et du parquet sur le cas des personnes posant de graves problèmes d'ordre sanitaire dans la gestion de la détention.

Selon les dernières informations communiquées par le ministère de la justice, au 30 juin 2005, 191 personnes au total ont bénéficié de cette mesure (sur 461 demandes présentées) dont 26 au cours du premier semestre 2005 (sur 42 demandes).

Le délai peut varier de 4 jours à 8 mois, 75 % des personnes obtenant une décision de suspension de peine dans un délai inférieur à 3 mois. La moyenne d'âge du bénéficiaire s'établit à 51 ans<sup>1</sup>.

Les demandes sont rejetées, principalement parce que ni le pronostic vital n'est engagé, ni l'état de santé n'apparaît incompatible avec le maintien en détention. Toutefois, près de 4 % des demandes sont refusées en raison d'une absence d'hébergement spécialisé pour accueillir la personne. Cette situation a retenu l'attention de l'administration pénitentiaire dans le cadre d'une réflexion plus large concernant les personnes âgées sortant de prison. Un premier projet, inscrit dans la convention pluriannuelle d'objectifs 2004-2006, signée le 15 décembre 2004 par le président de la Croix-rouge française et le garde des sceaux, vise à l'accueil, dans le cadre d'un placement à l'extérieur, de personnes âgées ayant effectué de longues peines. Le second tend à créer, en partenariat avec l'association d'aide aux personnes en voie de réinsertion (APERI), une unité expérimentale destinée à accueillir à titre transitoire des personnes condamnées à de longues peines sortant de prison à la suite d'un placement à l'extérieur, d'une libération conditionnelle ou d'une suspension de peine.

- *Le maintien de liens familiaux*

Le maintien des liens familiaux est un élément essentiel de la réinsertion du détenu. Il constitue l'un des objectifs de performance de l'administration pénitentiaire (objectif n° 4) appuyé sur deux indicateurs :

- la part des établissements dotés de locaux d'accueil des familles (70 % en 2004, 76 % prévus pour 2006) ;

---

<sup>1</sup> Au cours de l'année 2004, 16 personnes sont décédées : 6 pendant l'instruction de la demande de suspension de peine, 7 après une décision d'accord de suspension de peine, 3 après une décision de rejet dans un délai allant de 4 mois à 11 mois.

- la part des établissements dotés d'espaces aménagés pour les enfants dans le cadre des parloirs traditionnels (55 % en 2004, 62 % prévus pour 2006).

Les **unités expérimentales de vie familiale** (UEVF) mises en place depuis 2003 vont au-delà de ces deux dispositifs en permettant aux personnes détenues condamnées à de longues peines et ne bénéficiant pas de permissions de sortir, de recevoir dans l'enceinte pénitentiaire les membres de leur famille de 6 à 48 heures une fois par trimestre (72 heures une fois par an), dans des conditions matérielles, de durée et d'intimité satisfaisantes. Trois établissements ont, à ce jour, été dotés de telles unités : Rennes (septembre 2003), Saint-Martin-de-Ré (avril 2004) et Poissy (fin 2005).

Le bilan de ces unités expérimentales fait encore l'objet d'appréciations nuancées en particulier quant à l'impact des visites sur les personnes détenues et leur famille. A Rennes où la maison centrale accueille des femmes condamnées à de longues peines et bénéficiant pour un quart seulement d'entre elles de permissions de sortie, les visites en UEVF semblent s'être déroulées dans de bonnes conditions. Elles ont sans doute contribué à atténuer les conséquences de l'isolement familial (sur les 137 visites accordées -sur 151 demandes- plus de la moitié concerne les visites d'enfants accompagnés de l'autre parent, d'un membre de la famille, voire d'un travailleur social du domicile des enfants). La dimension familiale prévaut également à la maison centrale pour hommes de Saint-Martin-de-Ré puisque sur les 150 visites effectuées (sur 153 demandes) les deux tiers impliquent un ou plusieurs enfants (l'autre tiers étant constitué de visites conjugales). Beaucoup de ces visites ont été renouvelées sans qu'aucun incident ne soit à déplorer.

Les personnels ont bénéficié d'une formation à l'accompagnement des détenus en amont et en aval des visites. Ils ont, dans l'ensemble, adhéré à cette expérimentation.

Une évaluation plus complète de ces unités est conduite par l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire dont les résultats permettront de se prononcer sur une éventuelle extension du dispositif à d'autres établissements pénitentiaires pour peine.

### ***C. LES ENJEUX ESSENTIELS DE LA FORMATION ET DU TRAVAIL***

La formation et l'activité professionnelles représentent deux éléments essentiels de l'insertion des détenus. L'administration pénitentiaire les prend en compte sous la forme de trois indicateurs permettant d'apprécier l'objectif d'insertion professionnelle des détenus (objectif de performance n° 6 de l'administration pénitentiaire) :

- le pourcentage des détenus bénéficiant d'une formation générale et professionnelle (26,9 % en 2004, 27,4 % prévu pour 2006) ;

- le pourcentage des détenus bénéficiant d'une activité rémunérée (37,2 % en 2004, 37,5 % prévu pour 2006) ;

- le pourcentage de détenus bénéficiant d'un projet de préparation à la sortie (21 % en 2004, 22 % pour 2006).

- *La formation professionnelle*

En 2004, 18.360 détenus ont suivi une action de formation professionnelle (87 % des heures de formation étant rémunérées). Les actions de formation qualifiantes et préqualifiantes représentent 62 % de l'ensemble et concernent pour l'essentiel les métiers du bâtiment et la restauration.

En fin de formation, 60,6 % des stagiaires présentés à un examen ont obtenu un diplôme (dont 40 % un titre de niveau CAP et BEP).

- *L'activité professionnelle*

En 2004, 31 % de la population pénale en maison d'arrêt et 53 % en établissement pour peines, soit, au total, 20.860 détenus travaillaient.

Cette activité s'accomplit selon quatre modalités distinctes :

- les **activités de service général** gérées par l'administration pénitentiaire pour les besoins de fonctionnement des établissements (tâches d'hôtellerie ou de maintenance) représentent 6.635 postes de travail (soit 31,8 % de l'effectif des détenus actifs rémunérés) pour un salaire mensuel moyen de 190 € (durée moyenne de travail comprise entre 3 et 4 heures) ;

- le travail réalisé dans les **ateliers du service de l'emploi pénitentiaire** effectué par l'intermédiaire du compte « Régie industrielle des établissements pénitentiaires » -RIEP- (compte spécial du trésor) représentant 1.200 postes de travail<sup>1</sup> occupés majoritairement par des détenus condamnés à de longues peines pour un salaire moyen de 552 € (durée moyenne de travail de 6 heures à 7 heures) ;

- le travail réalisé dans des ateliers de production gérés par des **entreprises privées**, concessionnaires de l'administration pénitentiaire ou titulaires des marchés de fonctionnement des établissements à gestion mixte représentent 8.900 détenus (42,3 % de l'effectif des détenus actifs rémunérés) pour un salaire moyen de 426 euros ;

- le **travail à l'extérieur** dans le cadre des mesures d'aménagement de peine pour des collectivités publiques, des associations ou des entreprises, occupe 1.300 détenus.

L'évolution de l'emploi des détenus demeure préoccupante : les emplois en production ont perdu 111 postes de travail par rapport à 2003 (et 1.182 sur trois années cumulées). Le nombre de journées travaillées a diminué de 40 % entre 2003 et 2004. Sur les trois dernières années, cette baisse atteint

---

<sup>1</sup> Ces postes sont concentrés dans 43 ateliers implantés au sein de 28 établissements pénitentiaires.

26 % en maison d'arrêt et 14 % en établissement pour peine. Les rémunérations brutes ont quant à elles baissé de 1 % en 2004 (et de 13 % sur les trois dernières années).

Ce bilan ne peut s'expliquer entièrement par la conjoncture économique nationale (l'indice de production industrielle corrigé des variations saisonnières a progressé de 2,5 % au cours de l'année 2004). Il peut se comprendre à la lumière de deux facteurs conjugués : l'**augmentation de la population pénitentiaire** (55.595 détenus en moyenne en 2004 contre 54.156 détenus en moyenne en 2003, soit une hausse de 2,5 %) et la **délocalisation** des activités de main-d'œuvre (en particulier vers les pays de l'Europe centrale).

En outre, il faut relever que le parc pénitentiaire apparaît souvent **inadapté** aux exigences de la production (surface d'atelier et de stockage très insuffisante).

Enfin, cette situation a encore sans doute été aggravée par les difficultés du service de l'emploi pénitentiaire (SEP).

Si les comptes de ce service font apparaître un excédent en 2004 (521.000 euros) contre un déficit l'année précédente (2,78 millions d'euros), ce redressement est pour partie lié à la fermeture de l'atelier de production de la maison centrale d'Arles pour travaux (source d'importantes économies au niveau de la masse salariale), à la mise en place d'un nouveau logiciel comptable (ce qui n'a pas permis d'affecter sur l'exercice 2004 toutes les charges de production afférentes) et, enfin, au versement par la direction de l'administration pénitentiaire d'une subvention exceptionnelle de fonctionnement en janvier 2004 en contrepartie de certains aléas (incendies, mutineries ...) subis par des ateliers en 2003.

Les difficultés de gestion récurrentes du SEP n'ont néanmoins pas disparu. Une lettre de mission adressée par le directeur de l'administration pénitentiaire au directeur de ce service a pris en compte les mesures proposées par le SEP lui-même ainsi que les conclusions d'un audit extérieur réalisé de juillet 2004 à janvier 2005. Les nouvelles orientations impliquent d'une part, la mise en place au siège du SEP d'un bureau des méthodes et de l'organisation industrielle et, d'autre part, la fermeture des ateliers les plus déficitaires et l'organisation de la journée de production sur le mode de la journée continue dans le but d'obtenir de substantiels gains de productivité<sup>1</sup>.

- *Les projets de préparation à la sortie*

Au cours de l'année 2004, un quart des détenus a bénéficié d'un entretien avec un conseiller de l'agence nationale pour l'emploi avant sa sortie et 5 % seulement étaient, au moment de leur libération, engagés dans une action concrète d'insertion professionnelle validée par l'ANPE.

---

<sup>1</sup> Dans le cadre de la LOLF, le SEP deviendra budget opérationnel de programme et gèrera le personnel qui lui sera rattaché. Il mettra en œuvre le plan d'actions fixé en fonction des moyens qui lui seront alloués.

Les représentants du SPIP ont relevé, lors de la visite de votre rapporteur pour avis au centre pénitentiaire de Marseille, la difficulté pour les détenus de poursuivre un projet professionnel après leur incarcération dès lors que leur libération les délie, à leurs yeux, des engagements pris dans le cadre pénitentiaire.

#### **IV. AU-DELÀ DE LA SEULE AUGMENTATION DES CAPACITÉS, LA VOLONTÉ DE MIEUX DIFFÉRENCIER LES CONDITIONS DE DÉTENTION**

##### ***A. L'ACCROISSEMENT DES CAPACITÉS DE DÉTENTION***

Le parc immobilier de l'administration pénitentiaire se compose de **188 établissements** (117 maisons d'arrêt, 24 centres de détention, 29 centres pénitentiaires, 5 maisons centrales, 13 centres autonomes de semi liberté)<sup>1</sup>. Parmi ces établissements, 111 ont été construits avant 1911 et sont, pour plusieurs d'entre eux, faute d'entretien, dans un grand état de vétusté.

Cette situation et l'augmentation de la population pénitentiaire ont conduit d'abord à relancer en 1997 le « programme 4.000 » proposé par M. Pierre Méhaignerie puis à décider, dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation de la justice du 9 septembre 2002, la réalisation de 13.200 places nouvelles de détention.

- Le « programme 4.000 »

Le « programme 4.000 » a désormais parvenu à son terme. Il a permis la construction de six nouveaux établissements réalisés en deux phases :

- au titre du programme 4.000 A (175 millions d'euros), la construction de la maison d'arrêt de Toulouse-Seysses ouverte le 26 janvier 2003 (615 places), le centre pénitentiaire d'Avignon-Le Pontet ouvert le 23 mai 2003 (625 places) et la maison d'arrêt de Lille Sequedin ouverte le 5 avril 2005 (655 places) ;

- au titre du programme 4.000 B (185 millions d'euros), les centres pénitentiaires de Liancourt ouvert le 17 mai 2004 (636 places), de Toulon-La Farlède ouvert le 28 juin 2004 (607 places) et de Meaux Chauconin ouvert le 9 janvier 2005 (598 places).

- La mise en œuvre de la LOPJ

La LOPJ a prévu la construction de 13.200 places dont 10.800 dans de nouvelles prisons.

---

<sup>1</sup> Rappelons que les **maisons d'arrêt** reçoivent les prévenus et les condamnés dont le reliquat de peine est inférieur à un an ; les **centres de détention** accueillent les condamnés présentant les perspectives de réinsertion les plus favorables ; les **centres pénitentiaires** comprennent au moins deux quartiers à régime différent (maison d'arrêt, centre de détention et/ou maison centrale) ; les **maisons centrales** reçoivent des condamnés à de longues peines.

Ce programme s'articule autour de deux volets : d'une part, les établissements « classiques » (maisons d'arrêt, centres de détention ou centres pénitentiaires), soit 8.900 places, d'autre part, les maisons centrales.

La finalisation des programmes menés au cours de 2004 et de 2005 a conduit, afin de maintenir le coût prévu par place, à densifier les futurs établissements (par une répartition sur un plus grand nombre de détenus, des coûts liés à l'accueil et aux espaces communs). Les établissements pourraient ainsi contenir entre 290 places (à Ajaccio, par exemple) et 800 places.

La procédure pour la réalisation de 10 établissements représentant 6.550 places a été lancée :

- trois centres pénitentiaires réalisés en **maîtrise d'ouvrage publique** selon la procédure de **conception réalisation** (Bourg-en-Bresse, Rennes, Mont-de-Marsan) dotés d'une capacité de 690 places chacun et dont la livraison est prévue au quatrième trimestre 2008 ;

- sept établissements pénitentiaires réalisés en **maîtrise d'ouvrage privée** selon la procédure **d'autorisation d'occupation temporaire -location avec option d'achat** (dite « AOT-LOA »)- et composés de deux lots.

Le premier lot (centres pénitentiaires de Béziers -810 places- et de Nancy -690 places-, le centre de détention de Roanne -600 places- et la maison d'arrêt de Lyon-Corbas -690 places-), devrait être livré au cours du quatrième trimestre de l'année 2008<sup>1</sup> ; le second lot (centres pénitentiaires de Poitiers -600 places- du Havre -690 places- et du Mans -400 places-) au cours du quatrième trimestre de l'année 2008<sup>2</sup>.

Par ailleurs, un troisième lot comportant trois autres établissements (à Nice -600 places-, à Lille Annoeulin -690 places- et en Île de France -800 places-) pourrait être réalisé dans le cadre des contrats de **partenariat public-privé** prévu par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004.

Le gouvernement a en outre prévu la création d'un centre pénitentiaire à Ajaccio. En revanche, selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis par le directeur de l'administration pénitentiaire, le nombre de maisons centrales serait ramené de deux à un ; en effet, la consultation selon la procédure de conception réalisation a été déclarée sans suite en raison d'un écart important par rapport au budget prévisionnel.

S'agissant de l'outre-mer où la création de 1.600 places est prévue, seule la procédure concernant la maison d'arrêt de la Réunion (600 places) a été engagée. Quatre autres projets sont néanmoins validés : construction d'un centre pénitentiaire en Guadeloupe (350 places) et extension des domaines existants à Mayotte (125 places), en Martinique (100 places) et en Guyane (100 places).

---

<sup>1</sup> Les candidats ont été sélectionnés et les propositions sont actuellement examinées dans le cadre des commissions du dialogue compétitif dans la perspective du choix d'un opérateur avant la fin de l'année 2005.

<sup>2</sup> Pour ce second lot, seul un avis d'appel public à la concurrence a été lancé.

## **B. LA RÉNOVATION DES GRANDS ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES**

Le programme de rénovation institué en 1998 concerne les quatre plus grands établissements pénitentiaires de France (maisons d'arrêt de Fleury-Mérogis, Fresnes, Paris-La Santé et centre pénitentiaire de Marseille-Baumettes) -soit près d'un cinquième des capacités totales de détention<sup>1</sup>.

D'abord orienté vers la remise à niveau des bâtiments assortie de quelques aménagements fonctionnels limités, le programme de rénovation a été étendu à une restructuration plus complète (comportant, sur le modèle des nouvelles constructions en cours, l'encellulement individuel, la douche en cellule et les espaces communs nécessaires à la mise en œuvre des actions de réinsertion).

Si la remise en état des cellules insalubres de **Fleury-Mérogis** a été engagée depuis mars 2005, les travaux de rénovation de cet établissement ne commenceront qu'à la fin de cette année et s'étaleront sur 9 ans (afin de maintenir en activités ces structures).

### **Le point sur la rénovation du centre pénitentiaire de Marseille**

Votre rapporteur pour avis a pu faire le point lors de sa visite aux Baumettes, à Marseille, sur la rénovation de ce centre pénitentiaire. Il a pu relever la **réelle dégradation** de la structure immobilière particulièrement marquante pour les **cellules** et certains espaces communs comme les **parloirs**. Cependant, les cuisines ont été modernisées (et cet investissement s'est révélé très pertinent en permettant d'assurer des repas dans d'excellentes conditions d'hygiène et à un coût avantageux) et certaines parties de l'établissement (notamment le quartier d'isolement et le quartier « arrivant ») ont fait l'objet de réfections -ces travaux ayant été financés sur le budget de fonctionnement du centre. Il faut également relever l'aménagement de deux cellules répondant aux normes d'accessibilité pour personnes handicapées (deux autres devant être prochainement installées).

Une rénovation d'ensemble demeure indispensable. Elle est très attendue par la population pénitentiaire et l'ensemble des personnels dont les conditions de travail pâtissent, à l'évidence, de l'état de l'infrastructure.

La rénovation de l'établissement a été évaluée à 140 millions d'euros et devrait concerner d'abord le renforcement de la sécurité (réfection des accès, déplacement des miradors), puis les cellules et les parloirs (l'agrandissement de chaque parloir pourrait se traduire cependant, dans un espace contraint, par une réduction de leur nombre et donc une diminution des droits des détenus dans un domaine sensible).

Le programme devait débiter dès la fin de cette année. Toutefois, le premier appel d'offres a été déclaré infructueux car les réponses des entreprises -d'ailleurs peu nombreuses- dépassaient les coûts envisagés pour le marché. Le cahier des charges a donc été revu pour permettre d'obtenir des réponses plus adaptées. Selon le garde des sceaux, entendu par votre commission le 22 novembre dernier, les travaux devraient pouvoir commencer au début du deuxième semestre 2006.

<sup>1</sup> Initialement, ce programme incluait également la restructuration de la maison d'arrêt de Loosles-Lille mais ce projet a été abandonné en raison du choix de construire un établissement neuf sur Lille-Sequedin (ouvert en avril 2005) et sur le site d'Annoeulin.

Ce chantier devrait se dérouler sur huit années. Même si l'on tient compte des contraintes particulières liées à une rénovation conduite dans un établissement en fonction (ce qui implique le déplacement d'une partie des détenus dans d'autres établissements au fur et à mesure de l'avancée du programme), il reste permis de s'interroger sur la **longueur des délais** prévus qui paraissent spécifiques à l'administration pénitentiaire.

La mise en œuvre de la rénovation de **Paris-La Santé** devrait être encore plus étalée. Le ministre de la justice a indiqué à votre commission qu'il avait décidé d'inscrire la rénovation de cet établissement dans le cadre du plan de relance gouvernemental du partenariat public-privé. La réalisation de l'opération est confiée à l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice qui a établi un cahier des charges complet. Le chantier pourrait s'ouvrir en 2007. Une enveloppe de 22,2 millions d'euros en autorisation d'engagement est demandée à ce titre dans le projet de loi de finances pour 2006.

Le programme concernant **Fresnes** devrait, quant à lui, être étalé sur une plus longue durée compte tenu de la mobilisation prioritaire de l'enveloppe budgétaire au profit des programmes de rénovation de Fleury-Mérogis et de Marseille<sup>1</sup>.

### ***C. LA DIFFÉRENCIATION DES CONDITIONS DE DÉTENTION***

Les établissements pénitentiaires accueillent des détenus au profil très divers au regard notamment de leur dangerosité. Tel est le cas en particulier des maisons d'arrêt. Cette situation apparaît préoccupante à un double titre.

En premier lieu, malgré les efforts déployés par les chefs d'établissement, le taux de suroccupation de beaucoup d'établissements rend difficile une sélection fine des détenus appelés à partager la même cellule.

Ainsi, un primo-délinquant peut cohabiter avec un multirécidiviste au risque de créer des tensions ou, au contraire, des effets d'entraînement néfastes.

Ensuite, l'uniformité des conditions de détention (en particulier le niveau des exigences de sécurité qui ne se justifie pas tous les détenus) ne permet pas de prendre toutes les mesures encourageant la réinsertion des personnes pour lesquelles les perspectives paraissent les plus favorables.

Ce double constat conduit à faire de la **différenciation des conditions de détention** une priorité de la politique pénitentiaire. L'effort engagé dans cette voie doit se poursuivre.

---

<sup>1</sup> Le schéma directeur de rénovation de Fresnes a été réalisé courant 2004 mais les études n'ont pas été poursuivies compte tenu des incertitudes qui pèsent sur la suite du programme.

- *Les centres pour peines aménagées*

Crées par un décret du 30 avril 2002, les centres pour peines aménagées (CPA) constituent un nouveau mode de prise en charge de la petite et moyenne délinquance axé sur la réinsertion et la prévention de la récidive. Ils sont actuellement au nombre de deux –Marseille et Metz-, un troisième CPA étant prévu à Villejuif.

Votre rapporteur pour avis s'est rendu au CPA du centre pénitentiaire de Marseille doté de 39 places.

Les détenus sont affectés par une commission de sélection selon des critères tenant plus particulièrement compte des démarches engagées durant la détention afin de préparer la réinsertion. Au terme d'une phase d'accueil (de l'ordre de six semaines), une commission pluridisciplinaire valide ou non le projet de sortie du détenu. Les stagiaires sont alors placés sous le régime du placement à l'extérieur sans surveillance continue mais avec maintien au CPA (ils peuvent bénéficier de sorties très fréquentes pour se rendre auprès des différents services ou associations susceptibles de les aider dans leur démarche avec lesquels ils prennent rendez-vous eux-mêmes).

Une évaluation du CPA a permis de souligner en particulier l'intérêt d'un **encadrement interdisciplinaire** et la **responsabilisation** des détenus, devenus acteurs de leur sortie.

Au cours de la première phase, les détenus bénéficient de formations ou d'actions de sensibilisation. Le CPA de Marseille présente l'originalité d'organiser des rencontres avec les associations d'aide aux victimes. Néanmoins, ces échanges présenteraient sans doute un plus grand impact sur les détenus s'ils étaient organisés dans un cadre individuel et non, comme actuellement, collectif.

Certaines difficultés ont été signalées à votre rapporteur pour avis telles que l'insuffisance du dispositif de l'ANPE dont un agent, seulement, intervient sur le site. Surtout, la deuxième phase des activités au CPA se concentre sur la recherche d'un emploi, ce qui est loin, selon les détenus eux-mêmes, de remplir leur emploi du temps. L'absence de toute activité en détention, justifiée par l'administration pénitentiaire par le souci de mobiliser l'intéressé sur un projet extérieur apparaît paradoxal alors que cette phase correspond à une période cruciale pour la réinsertion de la personne détenue. Aussi serait-il judicieux de renforcer le contenu des emplois du temps -le cas échéant par le recours à des intervenants extérieurs.

Le CPA mobilise 34 personnes (dont 24 surveillants et 3 travailleurs sociaux). Il s'agit sans doute d'un dispositif coûteux mais intéressant dans la perspective de la réinsertion professionnelle des personnes détenues. Une **évaluation** de l'efficacité de cette structure au regard de l'objectif de réalisation des projets professionnels des détenus apparaît cependant indispensable avant d'envisager la généralisation de ce type de structure.

- *Les centres de semi-liberté*

Au 1<sup>er</sup> juillet 2005, 13 centres de semi-liberté autonomes accueillait 564 personnes. La livraison de quatre structures nouvelles (290 places au total) pourrait intervenir au quatrième trimestre 2007 (Aix-Luynes, Bordeaux-Gradignan, Loos et Avignon-le Pontet).

Le taux d'occupation des centres de semi-liberté s'établissait au 1<sup>er</sup> juillet 2005 à 89,2 %. Il n'a jusqu'à présent jamais dépassé 100 %.

- *La création de quartiers pénitentiaires pour courtes peines*

Les peines d'emprisonnement inférieures à un an représentent près de 90 % des peines d'emprisonnement ferme prononcées.

Si le taux d'inexécution des peines s'est réduit entre 2002 et 2004 (32 % et 27 %), il reste élevé et concerne principalement ces courtes peines.

Par ailleurs, lorsqu'elles sont effectivement appliquées, elles s'exécutent en maison d'arrêt. Or, comme l'avait souligné M. Jean-Luc Warsmann dans son rapport d'avril 2003, si la « *maison d'arrêt est la bonne réponse pour les individus dangereux, car elle remplit sa fonction de mise à l'écart* », en revanche, « *pour les autres, elle n'est pas la solution adaptée* ».

En effet, les établissements les plus surpeuplés, sont aussi les moins bien dotés au regard de l'accès au travail, à la formation et aux soins psychologiques.

Il convient dès lors de permettre une **meilleure exécution** de la sanction tout en prenant mieux en compte les exigences de **l'individualisation** de la peine.

La création de quartiers réservés aux courtes peines d'emprisonnement associés aux maisons d'arrêt -dont le principe avait été arrêté par la loi d'orientation et de programmation pour la justice- répond à cette double préoccupation. 2.000 places sont prévues dans ce cadre.

A proximité des maisons d'arrêt mais loin de leur enceinte, des bâtiments de 120, 60 ou 30 places seront exclusivement dédiés à des courts séjours de 1 à 6 semaines pour des détenus sélectionnés par le chef d'établissement. La sécurité sera assurée par des surveillants et un système d'alarme et de caméras. La journée du détenu alternera encellulement individuel et vie collective, l'intéressé s'engageant à suivre un ou plusieurs programmes éducatifs, axés sur l'apprentissage de la citoyenneté. En cas d'échec du séjour, le chef d'établissement pourra renvoyer le détenu dans la maison d'arrêt classique ; en cas de réussite, au contraire, le juge de l'application des peines pourra décider un aménagement de la peine.

Trois sites pilotes ont, à ce stade, été retenus (Fleury-Merogis -120 places-, Toulouse-Seysses et Strasbourg dotés de 60 places chacun). Les structures devraient être livrées dès avril 2007<sup>1</sup>.

• *Les établissements pour mineurs (EPM)*

La loi d'orientation et de programmation pour la justice a prévu la réalisation d'établissements pénitentiaires pour mineurs caractérisés d'une part, par des **conditions carcérales assouplies** (enceinte unique de 6 mètres de hauteur mais sans mirador et dépourvue de chemin de ronde, allègement des dispositifs passifs de sécurité dans les espaces collectifs compte tenu de l'accompagnement permanent des détenus) et, d'autre part, par une forte **dimension éducative** (les activités seront conduites avec des groupes limités à 6 mineurs, encadrés en permanence par des équipes complètes de surveillants et d'éducateurs). Il s'agit, comme l'a indiqué le ministre à plusieurs reprises, de « *faire tourner la détention autour de la salle de classe* ».

Le programme prévoit la réalisation de 420 places réparties dans 7 établissements (Chauconin, Lyon-Mézieux, Mauville, Nantes, Toulouse, Valenciennes et Porcheville).

Les travaux ont débuté à la fin de cette année dans la perspective d'une livraison des premiers EPM à la fin de l'année prochaine et au début de l'année suivante.

Il sera sans doute opportun de s'interroger à cette échéance sur l'adaptation des capacités de détention des mineurs aux évolutions de la délinquance juvénile. Votre rapporteur a pu constater, à l'occasion de ses déplacements dans les établissements pénitentiaires, que le taux d'occupation de certains quartiers mineurs restait bien en deçà des capacités.

## V. DES MISSIONS EXERCÉES DANS UN CONTEXTE DIFFICILE

### A. LES ÉVOLUTIONS AU SEIN DES PERSONNELS

En 2005, le nombre d'emplois exprimés en équivalent temps plein travaillé s'élève à 30.905, répartis de la manière suivante :

|  |        |
|--|--------|
| - Magistrats de l'ordre judiciaire                   | 16     |
| - Personnels d'encadrement                           | 1.294  |
| - métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif | 3.626  |
| - administratifs et techniques                       | 933    |
| - personnels de surveillance C                       | 22.211 |
| - administratifs et techniques                       | 2.825  |

---

<sup>1</sup> Coût estimé de 16,9 millions d'euros.

Selon les documents budgétaires, le nombre des **sorties nettes** des personnes titulaires (départs en congés longue durée, en congés parentaux, en détachement ou en disponibilité ainsi qu'en temps partiel) concernerait en 2006 **1.207 personnes**. Les entrées sont estimées à 2.358 agents titulaires (dont 2.177 issus des concours de recrutement).

### **La progression des femmes parmi les personnels de surveillance**

Le personnel de surveillance comprend 2.900 femmes. L'administration pénitentiaire est l'une des dernières administrations à procéder à un recrutement séparé d'hommes et de femmes dans le cadre du concours de recrutement des surveillants -dont le principe est autorisé par le décret n° 82-886 du 15 octobre 1982. Traditionnellement, 20 % du nombre de postes offerts au concours sont ainsi réservés aux candidates. Néanmoins, cette part n'est qu'indicative et peut être, compte tenu du nombre d'admis et sous réserve de l'accord du jury, augmentée ou diminuée. En pratique, depuis l'année 2000, les femmes représentent entre 35 et 40 % des lauréats de chaque concours. Cette situation résulte d'un taux de réussite supérieur à celui des hommes dans un contexte marqué par la nécessité de constituer des promotions de 500 élèves au minimum.

Les établissements pour femmes comprennent exclusivement un personnel de surveillance féminin. Cependant, la progression de la féminisation s'est traduite par l'affectation des trois quarts des femmes au sein des détentions masculines. La seule difficulté pratique liée à cette féminisation tient à l'impossibilité pour ces personnels de pratiquer les fouilles sur les détenus. Aussi l'administration pénitentiaire a-t-elle, en fonction de l'organisation des services, fixé certains seuils (de l'ordre de 20 % des effectifs des surveillants), toutefois très souvent dépassés dans les établissements du sud et de l'ouest de la France, compte tenu de la priorité donnée au rang de classement pour le choix de l'affectation.

Une réflexion est actuellement en cours à la direction de l'administration pénitentiaire pour homogénéiser la répartition des femmes surveillantes sur l'ensemble du territoire.

## ***B. UN EFFORT DE VALORISATION DES PERSONNELS DE SURVEILLANCE***

Les personnels de surveillance assument des responsabilités difficiles dans un contexte marqué par l'accroissement de la population pénitentiaire. Les pouvoirs publics en ont pris une plus juste mesure en cherchant à valoriser cette filière sous deux formes : une réforme statutaire et une réflexion sur la diversification des responsabilités.

### ***• La réforme statutaire***

La réforme statutaire décidée en avril 2005 sur la base d'un accord avec les organisations syndicales vise à garantir aux personnels de surveillance une évolution de carrière comparable à celle dont bénéficient les personnels de

la police nationale. Le statut particulier du corps de surveillance remontait à 1993.

D'une part, le corps d'encadrement et d'application (personnels de catégorie C) comportera désormais quatre grades -surveillant, surveillant principal, premier surveillant et major- au lieu de deux (surveillant et premier surveillant).

D'autre part, le corps de commandement (personnels de catégorie B) comportera quatre grades -lieutenant pénitentiaire, capitaine pénitentiaire, commandant pénitentiaire, commandant pénitentiaire sur statut fonctionnel- au lieu de trois (chef de service pénitentiaire 1, chef de service pénitentiaire 2, chef de service pénitentiaire hors classe).

Cet échelonnement s'accompagne d'une refonte de la grille indiciaire permettant aux agents une fin de carrière plus favorable : ainsi, un surveillant en fin de carrière passera de l'indice 428 à l'indice 457 -soit un gain mensuel de 175,45 euros- ; un chef de service pénitentiaire en fin de carrière à l'indice 626 deviendra commandant pénitentiaire à l'indice terminal 733, soit une revalorisation mensuelle de 647,35 euros.

Au titre de cette réforme, l'administration pénitentiaire a obtenu une enveloppe provisionnelle de 1 million d'euros en loi de finances 2004 et de 2,4 millions d'euros en loi de finances 2005.

- Le souci d'une diversification des tâches

Les équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS), créées par une circulaire du 27 février 2003 et constituées d'agents de l'administration pénitentiaire, ont permis de diversifier les missions confiées aux personnels de surveillance. En effet, elles ont vocation à intervenir à l'occasion de mouvements collectifs ou individuels (principalement des refus de réintégration) susceptibles de dégénérer ainsi qu'à assurer certains transferts à hauts risques. Les personnels sélectionnés bénéficient d'une formation au centre de formation des forces de gendarmerie ainsi qu'au centre d'entraînement du groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN).

Au 1er janvier 2005, les ERIS comptaient 451 agents répartis en neuf équipes et avaient participé à près de 600 opérations (dont 403 en 2004<sup>1</sup>).

Selon l'administration pénitentiaire, le bilan de ces interventions apparaît positif : l'arrivée des ERIS sur les lieux est suffisamment dissuasive pour entraîner la fin des mouvements. En outre, la présence de ces unités lors de fouilles générales ou pendant certaines fouilles sectorielles ont également eu un impact dissuasif.

Une brigade cynotechnique forte de cinq personnels de surveillance a par ailleurs été créée au sein de l'ERIS de Paris. Elle donnera à

---

<sup>1</sup> 63 interventions sur fouilles générales, 37 sur fouilles sectorielles, 112 opérations de rétablissement de l'ordre ou transferts et 117 opérations de soutien aux établissements, missions d'expertise.

l'administration pénitentiaire une capacité propre pour mener des recherches efficaces en matière de produits toxicologiques, de substances explosives, d'armes et de munitions.

Cette diversification pourrait également concerner les escortes judiciaires ainsi que les transports pour hospitalisations actuellement confiés à la police et à la gendarmerie<sup>1</sup>.

La position du ministère de la justice sur cette question n'a pas varié depuis juillet 2004 : la prise en charge des escortes judiciaires par l'administration pénitentiaire est écartée à ce stade; cependant, celle-ci pourrait assurer les missions d'escortes et de gardes médicales, actuellement assurées par la police et la gendarmerie au sein des trois UHSI (Nancy, Lille et Lyon), sous réserve de l'octroi des moyens nécessaires en personnel et en matériel.

### ***C. LES PERSONNELS D'INSERTION ET DE PROBATION : DES RESPONSABILITÉS ACCRUES***

Les personnels d'insertion et de probation ont bénéficié d'une réforme statutaire entrée en vigueur en 2005. Elle s'est traduite, d'une part, par la création d'un véritable corps d'encadrement et, d'autre part, la revalorisation indiciaire du corps des chefs de service et de probation (afin d'aligner la grille indiciaire de cette catégorie sur le corps équivalent de la protection judiciaire de la jeunesse).

Cet effort était d'autant plus indispensable que les missions des SPIP se sont beaucoup accrues afin de mettre en œuvre la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité. Les responsabilités dévolues à ces personnels dans le cadre de la nouvelle procédure d'aménagement de courtes peines impliquent une forte mobilisation des personnels (y compris pour assurer des tâches purement administratives) au détriment parfois d'autres missions (telles que l'accompagnement des condamnés à de plus longues peines et des prévenus).

Par ailleurs, plusieurs dispositions de la loi du 9 mars 2004 ont accru le rôle des SPIP en milieu ouvert. Il en est ainsi de la **systématisation des enquêtes sociales rapides**. (A titre d'exemple, le SPIP de Meurthe et Moselle a été saisi de 105 enquêtes en un mois à la suite de l'application de la loi « Perben 2 » alors qu'il n'effectuait que 30 démarches de ce type par an.) Certains travailleurs sociaux ont pu craindre de se voir réduits au rôle d'« enquêteurs auxiliaires » des magistrats. Cependant, certains SPIP se sont accordés avec les tribunaux pour fixer de nouvelles modalités de permanence et pour répartir les enquêtes entre travailleurs sociaux et associations. Il n'en reste pas moins que, de plus en plus sollicités par les permanences auxquelles

---

<sup>1</sup> Actuellement, l'administration pénitentiaire ne prend en charge que les transfèrements administratifs -d'un établissement à l'autre- et les escortes médicales pour consultations.

ils sont astreints, les travailleurs sociaux ne disposent plus de la même disponibilité pour rencontrer les personnes dont ils assurent le suivi.

En outre, les **convocations directes à l'issue de l'audience** -qui deviendront obligatoires à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006- conduisent à étendre l'amplitude des permanences des SPIP. Le travail est encore compliqué, semble-t-il, par l'insuffisance, voire l'absence de données sur la situation pénale de la personne placée sous main de justice.

Le transfert de compétences au SPIP de la **notification au condamné de ses obligations** (bien que certains juges de l'application des peines refusent de déléguer cette mission) a également entraîné une forte pression sur les SPIP -parfois appelés à gérer le stock des mesures en attente.

Ces nouvelles tâches justifient un **effort de formation** particulier. Tel est notamment le cas pour l'enquête victime (article 712-16 du code de procédure pénale) qui requiert l'acquisition de nouvelles compétences.

\*

\*            \*

**Au bénéfice de ces observations, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme pénitentiaire de la mission Justice.**



## ANNEXE

### LISTE DES ETABLISSEMENTS VISITÉS

|                           |  |
|---------------------------|--|
| Mardi 3 mai 2005          | Maison d'arrêt Paris-La Santé                                    |
| Vendredi 24 juin 2005     | Centre pénitentiaire de Liancourt                                |
| Vendredi 7 octobre 2005   | Maison d'arrêt de Lille-Loos<br>Maison d'arrêt de Lille-Sequedin |
| Vendredi 18 novembre 2005 | Centre pénitentiaire de Marseille                                |

### AUDITIONS DU MARDI 8 NOVEMBRE 2005

- *Ministère de la justice*  
**M. Patrice MOLLE**, directeur de l'administration pénitentiaire
- *Syndicat national de l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire(SNEPAP)-FSU*  
**M. Michel FLAUDER**, secrétaire général
- *Fédération Interco-CFDT*  
**M. Frédéric BLETTERY**, secrétaire fédéral
- *Union fédérale autonome pénitentiaire-UNSA*  
**M. David BESSON**, secrétaire national  
**M. David CALOGINES**, secrétaire général adjoint régional
- *Syndicat national pénitentiaire-FO*  
**M. Bruno OSTACOLO**, secrétaire général adjoint  
**M. Philippe GRAVOUILLE**, Trésorier général
- *Syndicat national pénitentiaire des personnels techniques-FO*  
**M. Adhérald HOURNON**, secrétaire général adjoint
- *Syndicat national pénitentiaire des personnels d'administration et d'intendance-FO*  
**Mme Annie SCOTTON**, secrétaire général
- *Union générale des syndicats pénitentiaires-CGT*  
**Mme Céline VERLEZETTI**, secrétaire général  
**M. Michel POUPONNOT**, secrétaire national