

N° 96

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

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 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

JUSTICE – ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Par M. Jean-René LECERF,

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, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Jacques Gautier, Mme Jacqueline Gourault, M. Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Hugues Portelli, Marcel Rainaud, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 et 91 (annexe n° 16) (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. LE PROJET DE BUDGET POUR 2008 : UNE PRIORITÉ CONFIRMÉE POUR L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE	12
A. LA CRÉATION DE 842 EMPLOIS SUPPLÉMENTAIRES.....	12
B. L'OUVERTURE DE SEPT NOUVEAUX ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES	14
C. DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT EN PROGRESSION	19
II. L'AMÉNAGEMENT DE PEINE : UNE PRIORITÉ	20
A. L'AUGMENTATION DU NOMBRE DES CONDAMNÉS	20
B. LES PROGRÈS INÉGAUX DES MESURES D'AMÉNAGEMENT DE PEINE	23
C. LES FREINS PERSISTANTS À L'AMÉNAGEMENT DE PEINE	27
III. MIEUX TIRER PARTI DU TEMPS DE DÉTENTION AU SERVICE DE LA RÉINSERTION	28
A. DE NOUVEAUX LEVIERS D'ACTION	28
B. LE POINT SUR LA PRISE EN CHARGE DES MALADIES SOMATIQUES EN MILIEU CARCÉRAL.....	32
C. LA FORMATION ET L'EMPLOI EN PRISON, ENJEUX MAJEURS POUR LA RÉINSERTION	38
IV. UN PRÉALABLE À LA RÉINSERTION : LA DIFFÉRENCIATION DES STRUCTURES DE DÉTENTION	40
A. L'OUVERTURE DES PREMIERS ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES POUR MINEURS	41
B. CASABIANDA, CAEN ET MAUZAC : FAUT-IL UNE PRISE EN CHARGE SPÉCIFIQUE DES DÉLINQUANTS SEXUELS ?	45
V. L'INDISPENSABLE REVALORISATION DU RÔLE DES PERSONNELS PÉNITENTIAIRES	51
A. DES PERSONNELS EN QUÊTE DE CONSIDÉRATION	51
B. LE STATU QUO SUR LES TRANSFÈREMENTS	53
ANNEXE LISTE DES DÉPLACEMENTS DANS LES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES	57

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu le mardi 13 novembre 2007, la garde des sceaux, ministre de la justice, Mme Rachida Dati, la commission des lois, réunie le mercredi 21 novembre 2007 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hiest, président, a procédé, sur le rapport pour avis de M. Jean-René Lecerf, à **l'examen des crédits alloués à l'administration pénitentiaire par le projet de loi de finances pour 2008.**

Le rapporteur pour avis s'est d'abord félicité de leur augmentation de 6;4 %. Il a indiqué que cette progression permettrait d'une part, la création de 842 emplois supplémentaires nécessaires à l'ouverture de 7 nouveaux établissements pénitentiaires et, d'autre part, la poursuite du programme immobilier dans le cadre de la création, prévue par la loi d'orientation et de programmation de la justice de 2002, de 13.200 places nouvelles.

A la lumière des informations recueillies lors de la visite d'une vingtaine de prisons au cours des deux derniers trimestres et de nombreux échanges avec des acteurs de la vie pénitentiaire, **M. Jean-René Lecerf, rapporteur pour avis**, a souhaité insister sur quatre thèmes qui trouveront nécessairement un prolongement dans la loi pénitentiaire. Il a d'abord souhaité le **développement des aménagements de peine** et regretté la persistance de freins à cette évolution. Parmi ces obstacles, il a relevé un effet non voulu de la loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs interdisant en pratique les libérations conditionnelles pour certains auteurs d'infractions condamnés à de courtes peines du fait de l'impossibilité de réaliser l'expertise préalable à la libération dans les délais requis. Il a estimé que ce point pourrait être amendé à l'occasion de l'examen du projet de loi pénitentiaire.

En second lieu, le rapporteur a observé que la **différenciation des conditions de détention** était un préalable à une réinsertion réussie. Il a formé le vœu, à cet égard, que le ministère de la justice puisse se doter d'une capacité d'évaluation des taux de récidive selon les grandes catégories d'établissements pénitentiaires. Une mesure plus précise de l'impact des conditions de la détention sur la réinsertion permettrait en effet d'orienter utilement la politique pénitentiaire.

Ensuite, **M. Jean-René Lecerf, rapporteur pour avis**, a jugé indispensable le **renforcement du travail et de la formation** des détenus. Afin de mieux garantir la stabilité des ressources consacrées à la formation, une piste possible serait de soumettre, d'après lui, le financement de ce poste au droit commun et d'en confier, sous réserve de contrepartie, la responsabilité aux régions.

Enfin, il a estimé nécessaire une **revalorisation du rôle des personnels pénitentiaires** en indiquant que ces derniers devaient être reconnus comme la troisième force de sécurité aux côtés de la police et de la gendarmerie.

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 pour 2008.

Mesdames, Messieurs,

Au sein des crédits destinés à la mission justice par le projet de budget -dont l'enveloppe augmente de **4,5 %** par rapport à 2007-, la dotation réservée au programme « administration pénitentiaire » progresse de **6,4 %**.

Cette évolution remarquable renforce encore l'effort poursuivi avec constance depuis la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 pour améliorer les conditions de détention après les constats accablants établis par les commissions d'enquête parlementaires en 2000.

La priorité ainsi reconnue à l'administration pénitentiaire ne s'est pas traduite seulement par la modernisation d'une partie importante du parc immobilier et un renforcement considérable des effectifs, conformes pour l'essentiel aux prévisions de la loi de programmation. Elle s'est accompagnée d'un renouvellement profond de la politique pénitentiaire avec la mise en place de structures spécialisées comme les établissements pénitentiaires pour mineurs destinés à mieux prendre en compte le profil des détenus afin de favoriser leur réinsertion. Si longtemps attendue, l'institution, par la loi du 30 octobre 2007, d'un contrôleur général des lieux de privation de liberté devrait par ailleurs contribuer à un contrôle effectif et unifié des prisons et permettre ainsi de lever les suspicions qu'inspirent traditionnellement les lieux d'enfermement.

Sans doute reste-t-il encore beaucoup à faire. La rénovation du parc immobilier a accusé le contraste avec des établissements vétustes et inadaptés. La formation et l'emploi ne répondent pas encore aux exigences d'une politique de réinsertion efficace. La lutte contre la récidive se heurte à l'insuffisance du suivi des détenus notamment -mais pas seulement- sur le plan psychiatrique.

Le projet de loi pénitentiaire annoncé par le Gouvernement a pour ambition de répondre à plusieurs de ces préoccupations. Au-delà de l'indispensable clarification des règles applicables dans le milieu pénitentiaire, il devrait marquer un progrès significatif dans la prise en charge des détenus et les conditions de travail des personnels.

*

* * *

L'administration pénitentiaire constitue l'un des cinq programmes de la mission justice¹. Il se décline lui-même en trois actions :

- l'action n° 1 « **Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice** » ;

- l'action n° 2 « **Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice** » -qui résulte de la fusion des anciennes actions n° 2 « Accueil des personnes en détention » et n° 3 « Accompagnement et réinsertion des personnes placées sous main de justice » ;

- l'action n° 4 « **soutien et formation** » qui résulte de la fusion des anciennes actions n° 4 « soutien » et n° 5 « formation ».

En outre ce programme comporte plusieurs objectifs assortis d'indicateurs de performance. Le tableau présenté dans les pages suivantes présente sous une forme synthétique l'articulation du budget de l'administration pénitentiaire telle qu'elle résulte de la loi organique relative aux lois de finances.

De nombreux **indicateurs** ont été modifiés pour 2008 au risque de rendre difficile le suivi des priorités retenues. Cependant, ces évolutions reflètent, selon la réponse de l'administration pénitentiaire au questionnaire budgétaire, la « *nécessité de recentrer les objectifs et les indicateurs sur les enjeux principaux du programme* » afin de « *permettre une réelle mesure de la performance des services* ».

Ainsi, l'indicateur relatif au coût d'une journée de détention dont l'interprétation était délicate -une baisse du coût peut signifier soit un gain de productivité, soit une baisse de qualité- est remplacé, d'une part, par le suivi des **nouvelles places créées** et, d'autre part, par le **taux de performance de la production immobilière** qui mesure le rapport entre le coût de la place des constructions nouvelles et leur délai de construction.

De même, l'objectif « *maintien des liens familiaux* » est assorti de deux nouveaux indicateurs mesurant le suivi des structures d'accueil : les parloirs familiaux et les unités de vie familiale. Par ailleurs, afin de permettre une vraie mesure de la performance des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), un nouvel indicateur vise à suivre les conventions entre les SPIP et leurs partenaires sociaux.

Enfin un **nouvel objectif** a été créé avec le suivi de la qualité des formations dispensées aux personnels de l'administration pénitentiaire.

Les critères d'analyse retenus par la LOLF confortent la démarche adoptée par votre commission des lois au titre de l'avis sur le budget de l'administration pénitentiaire fondée sur une évaluation des orientations de la

¹ Pour la commission des lois, 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 justice et organes rattachés- sont traités par M. Yves Détraigne.

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.

Votre rapporteur inscrira à cet égard sa démarche dans la voie suivie par son prédécesseur, M. Philippe Goujon auquel il souhaite rendre hommage pour la qualité de la réflexion qu'il a conduite sur l'administration pénitentiaire au cours des trois dernières années.

Dans le cadre de ses déplacements ouverts à l'ensemble des membres de votre commission, votre rapporteur pour avis s'est ainsi rendu, au cours des deux derniers trimestres dans près d'une vingtaine d'établissements pénitentiaires¹.

Les informations qu'il a recueillies à cette occasion et lors des échanges avec les acteurs de la vie pénitentiaire l'ont conduit à insister plus particulièrement sur quatre thèmes qui trouveront nécessairement un prolongement dans la future loi pénitentiaire :

- l'indispensable développement des **aménagements de peine**,
- la **différenciation des conditions de détention** comme préalable à une réinsertion réussie ;
- les moyens de développer l'**emploi et la formation** dans les prisons ;
- la **revalorisation** de la situation des **personnels**.

¹ Voir annexe n° 1, la liste des établissements visités par votre rapporteur.

LE PROGRAMME ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE			
Trois actions			
Action 1	Action 2	Action 4	
Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice	Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice	Soutien et formation	
62,9 %	25 %	12,1 %	
Huit objectifs			
<p>Objectif n° 1 Renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires Indicateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'évasions sous garde pénitentiaire directe (pour 10.000 détenus). En 2007 : 3,6. Cible 2012 : 3,4. - de détenus particulièrement signalés : En 2007 : 1,2. Cible 2012 : 1,1. - de détenus autres. En 2007 : 2,4. Cible 2012 : 2,3. - nombre d'évasion hors établissements pénitentiaires en aménagement de peine. En 2007 : 35,8. Cible 2012 : 35,8. - nombre d'évasions hors établissement pénitentiaire en sorties sous escortes pénitentiaires. En 2007 : 1,2. Cible 2012 : 1. • Nombre d'incidents (pour 10.000 détenus), agressions contre le personnel. En 2007 : 15,8. Cible 2012 : 15,3. • Optimisation de la chaîne juridico-pénitentiaire (taux d'établissements équipés de la visioconférence). En 2007 : 77,3 %. Cible 2008 : 100 <p>Observations : Le dernier de ces indicateurs est nouveau. Il présente d'abord un caractère sécuritaire dans la mesure où il permet de limiter les transfèrements et il a aussi des incidences économiques car il permet de limiter les coûts. Seuls 97 établissements ont vocation à être équipés de visioconférence (75 devaient l'être fin 2007). L'indicateur sera ultérieurement remplacé par le taux d'utilisation des équipements.</p>	<p>Objectif n° 2 Adapter le parc immobilier aux catégories de populations accueillies Indicateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nombre de condamnés à des peines de plus d'un an écroués en établissement pour peine (la première mesure de l'indicateur aura lieu fin 2007 et servira de référence pour la prévision 2009 et la cible 2012) • Taux d'occupation des places spécialisées : En 2007 : 85. Prévu en 2008 : 87 • Taux de places spécialisées créées Prévu en 2008 : 14,9 % (taux de places spécialisées /nombre total de places créées) • Taux de performance de la production immobilière (mesure du rapport coût/délai). La première mesure de cet indicateur sera effectuée en 2008 et servira de référence pour 2009 et une cible 2012. <p>Observations : Ces indicateurs sont nouveaux et sont notamment liés à la création d'établissements spécialisés : EPM, quartiers courte peine, centres de semi-liberté, UHSI, UHSA.</p>	<p>Objectif n° 3 Développer les aménagements de peine Indicateur :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taux des personnes placées sous main de justice et bénéficiant d'un aménagement de peine. En 2007 : 6,10 %. Prévision 2007 : 12 %. Cible 2012 : 20 % <p>Observations : 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>	<p>Objectif n° 4 Permettre le maintien des liens familiaux Indicateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taux d'établissements dotés de locaux d'accueil des familles 2007 : 85 % Prévision 2008 : 87 % Cible 2012 : 92% • Taux d'occupation des unités de vie familiale • Taux d'occupation des parloirs familiaux <p>Observations : Ces deux derniers indicateurs sont nouveaux. Leur mesure interviendra en 2008 afin de fixer la référence pour 2009 et la cible pour 2012.</p>

Huit objectifs (suite)

Objectif n° 5	Objectif n° 6	Objectif n° 7	Objectif n° 8 (nouveau)
<p>Accès aux soins Indicateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taux d'actualisation des protocoles (évaluation de l'adaptation des procédures de collaboration entre le ministère de la justice et celui de la santé) • Taux d'occupation des UHSI <p>Observations : la mesure de ces indicateurs interviendra en 2008</p>	<p>Favoriser les conditions d'insertion professionnelle des détenus Indicateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taux de détenus bénéficiant d'une formation 2007 : 9,3 % en formation professionnelle + 23,4 % scolarisés par l'éducation nationale Prévision 2008 : 9,3 % et 23,4 % • Taux de détenus bénéficiant d'une activité rémunérée 2007 : 41,2 % Prévision 2012 : 44,2 % • Nombre de conventions partenariales signées et actives (nouvel indicateur dont la mesure interviendra en 2008) <p>Observations : On peut s'étonner de la modestie des objectifs que s'est assignée l'administration pénitentiaire dans ces domaines puisqu'elle vise seulement le statu quo. L'objectif ne paraît donc pas conforme à l'obligation de mobiliser les moyens au service d'une politique de réinsertion</p>	<p>Améliorer le délai de mise en œuvre du suivi du condamné en milieu ouvert Indicateur :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pourcentage de personnes condamnées avec un sursis avec mise à l'épreuve de 36 mois ayant respecté leurs obligations <p>Observations : la mesure de l'indicateur a été reportée à 2008 alors qu'elle devait intervenir en 2007</p>	<p>Assurer une formation de qualité aux personnels pénitentiaires Indicateur :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formation générale et continue (taux de formation initiale effectuée) <p>L'indicateur devrait être mesuré en 2008.</p>

I. LE PROJET DE BUDGET POUR 2008 : UNE PRIORITÉ CONFIRMÉE POUR L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Le programme « administration pénitentiaire » représente **36,6 %** de la mission justice (soit une enveloppe de 2,383 milliards d'euros).

Les crédits de paiement augmentent de 6,4 % par rapport aux crédits ouverts en 2007 (après une hausse de 5 % entre 2006 et 2007) et les autorisations d'engagement progressent de 8,3 %.

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2007	demandées pour 2008	ouvertes en LFI pour 2007	demandés pour 2008
Titre 2 Dépenses de personnel	1.414,4	1.505,4	1.414,6	1.505,4
Titre 3 Dépenses de fonctionnement	545,7	657,4	516,5	494,3
Titre 5 Dépenses d'investissement	888,7	860,5	295,4	305,9
Titre 6 Dépenses d'intervention	14,9	77,5	14,1	77,5
Totaux (y compris fonds de concours)	2.864,4	3.101,4	2.246,4	2.383,7

La progression des crédits est justifiée, pour l'essentiel, par l'ouverture de 7 nouveaux établissements pénitentiaires au cours de l'année 2008 et la mise en œuvre des moyens nécessaires à leur fonctionnement ainsi que par la poursuite du programme de construction des 13.200 places décidées dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation de la justice de 2002.

A. LA CRÉATION DE 842 EMPLOIS SUPPLÉMENTAIRES

• Les effectifs

L'augmentation des crédits demandés pour 2008 permettra de financer, à titre essentiel, **842 emplois supplémentaires en ETPT¹** - parmi lesquels 691 ETPT de personnels de surveillance- ainsi que, de manière plus marginale, certaines mesures catégorielles.

Le nombre d'ETPT demandé en 2008 permettra à l'administration pénitentiaire de procéder à 1.100 recrutements au cours de l'année 2008 auxquels s'ajoutera un millier de recrutements au titre du remplacement des personnels sortants².

L'accroissement des effectifs est indispensable pour permettre l'ouverture de neuf établissements sur la période 2008-2009.

¹ Les équivalents temps plein travaillé correspondent aux effectifs physiques pondérés par la quantité de travail des agents (un agent titulaire travaillant à temps partiel à 80 % correspond à 0,8 ETPT). En outre, tout ETPT non consommé l'année N est perdu l'année N + 2, contrairement à la notion d'emplois budgétaires qui, une fois créés, demeurent acquis.

² Les prévisions permettent d'estimer à 1.027 le nombre de sorties nettes de personnels titulaires parmi lesquelles 698 départs à la retraite.

Le taux d'encadrement aujourd'hui de l'ordre de 0,37 surveillant par détenu est appelé à diminuer avec l'ouverture d'établissements de plus grande dimension. Le programme « 13.200 » places engagé dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation de la justice de 2002 devrait ainsi permettre d'économiser 220 emplois (soit plus de 10 millions d'euros). Dès 2008, l'économie est évaluée à 30 agents, soit 1,4 million d'euros.

Selon les indications données par Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice, lors de son audition par votre commission, le 13 novembre dernier, sur les nouveaux emplois autorisés par le projet de loi de finances, **150** seront attribués au **service pénitentiaire d'insertion et de probation** (SPIP).

Il convient de rappeler à cet égard que depuis 2003, 794 postes de conseillers d'insertion et de probation ont été créés en renfort des 1.800 postes existant en 2002, soit une **progression de 44 %**.

Le dernier concours de conseiller d'insertion et de probation, en 2006, a permis un recrutement de 290 élèves fonctionnaires et le même nombre d'élèves ont commencé leur formation en janvier 2007.

Afin de mieux utiliser les créations d'ETPT, l'administration pénitentiaire s'est efforcée d'établir un calendrier prévisionnel de recrutement et de formation afin de faire entrer plus tôt dans l'année civile le plus grand nombre de personnels nouvellement recrutés.

• ***Un taux de réalisation très satisfaisant des objectifs de la loi d'orientation et de programmation pour la justice***

La LOPJ a prévu la création de **3.740** emplois au bénéfice de l'administration pénitentiaire dont quarante-cinq pour l'école nationale de l'administration pénitentiaire. Au total, **3.068** emplois ont été votés au terme des lois de finances 2003, 2004, 2005, 2006 et 2007, soit un taux de réalisation très satisfaisant de **82 %**.

Comme l'a indiqué à votre rapporteur le directeur de l'administration pénitentiaire, M. Claude d'Harcourt, le décalage, limité, entre l'objectif de la LOPJ et la réalisation des effectifs n'a pas pesé sur l'ouverture des nouveaux établissements pénitentiaires. Il a peut-être davantage pesé sur le recrutement des conseillers d'insertion et de probation. Selon M. Claude d'Harcourt, l'augmentation des effectifs du SPIP se heurte à la difficulté matérielle de leur trouver des locaux au sein des établissements pénitentiaires. Aussi un effort particulier sera-t-il fait en faveur des locations dans le projet de budget pour 2008.

• ***Les mesures catégorielles***

Parmi les principales mesures catégorielles envisagées (3,5 millions d'euros) en 2008, il convient de mentionner :

- la poursuite de la réforme de la filière des personnels de surveillance (la troisième des neuf tranches de la réforme intervenue en 2005) -2,6 millions d'euros ;

- l'extension en année pleine de la réforme statutaire du corps des directeurs des services pénitentiaires (le décret du 15 mai 2007 portant statut particulier des corps des services pénitentiaires a prévu que ce corps était désormais constitué de deux grades au lieu de trois précédemment¹) -près d'un million d'euros.

B. L'OUVERTURE DE SEPT NOUVEAUX ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES

La France dispose aujourd'hui de 190 établissements pénitentiaires (116 maisons d'arrêt, 60 établissements pour peines, 13 centres autonomes de semi-liberté, 1 centre pour peines aménagées) soit 50.727 places « opérationnelles » (nombre de places de détention disponibles). 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.

Aussi, au cours des deux dernières décennies, les gouvernements successifs ont-ils engagé trois programmes immobiliers². Le dernier d'entre eux, décidé par la loi d'orientation et de programmation pour la justice de 2002 entend créer **13.200 places** avec la construction d'une quinzaine d'établissements pénitentiaires et de sept établissements pour mineurs (EPM).

Dans l'attente des livraisons, à compter de 2008, de ce dernier programme, un **dispositif d'accroissement des capacités** vise à dégager **3.000 places** d'hébergement supplémentaire (dont 500 places en semi-liberté) sur des emprises pénitentiaires existantes.

Parallèlement, le Gouvernement a engagé en 1998 un **programme de rénovation** des trois plus grands établissements pénitentiaires de France (les maisons d'arrêt de Fleury-Mérogis et Paris-La Santé, le centre pénitentiaire de Marseille-Baumettes).

En 2008, **3.800 places nouvelles** seront construites (soit, compte tenu de la fermeture corrélative des places les plus vétustes, 3.000 places nettes) parmi lesquelles 550 places au titre du dispositif d'accroissement des capacités.

L'année 2008 sera ainsi marquée par l'ouverture de sept nouveaux établissements pénitentiaires. L'achèvement de ces chantiers représente 81 millions d'euros de crédits de paiement.

¹ A savoir celui de directeur des services pénitentiaires comprenant dix échelons plus un échelon stagiaire et un échelon élève, et celui de directeur hors classe qui comprend six échelons et un échelon fonctionnel.

² Le programme « Chalandon » (1987) de 13.000 places avec la construction de 25 établissements et le programme « Méhaignerie » (1994) de 4.000 places avec la construction de six établissements.

Localisation	Type	Date
Orvault (44)	EPM 60 places	Janvier 2008
Porcheville (78)	EPM 60 places	Janvier 2008
Chauconin (77)	EPM 60 places	Juin 2008
Saint-Denis de la Réunion	Maison d'arrêt 576 places	Juillet 2008
Roanne (42)	Centre de détention 600 places	Septembre 2008
Mont de Marsan (40)	Centre pénitentiaire 690 places	Septembre 2008
Lyon-Corbas (69)	Centre pénitentiaire 690 places	Décembre 2008

• *Les différents cadres juridiques utilisés*

Le programme immobilier de l'administration pénitentiaire se conduit sous trois formes :

- les **opérations** conduites **directement** par l'administration pénitentiaire en **maîtrise d'ouvrage public** (32,5 millions d'euros en autorisation d'engagement et 51,95 millions d'euros en crédits de paiement) en particulier le dispositif d'**accroissement des capacités existantes** afin de dégager environ **1.900 places supplémentaires** ;

Deux nouvelles maisons centrales prévues dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation de la justice seront aussi réalisées selon cette procédure –elles devaient l'être en conception réalisation mais les appels d'offres s'étant révélés infructueux (en raison du coût très élevé qu'aurait représenté l'opération), la procédure de consultation a été déclarée sans suite. Le choix de la maîtrise d'ouvrage publique permet de s'assurer que la construction répond au plus près des besoins définis par l'administration pénitentiaire. Cette procédure a enfin été retenue pour la construction du **centre pénitentiaire d'Ajaccio** (290 places) dont le démarrage est prévu pour février 2008 et la livraison, mai 2011.

- Les **opérations en conception-réalisation** conduites par l'**agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice** (AMOTMJ) et les études préalables liées à ces opérations (60 millions d'euros en autorisations d'engagement et 229 millions d'euros en crédits de paiement). Elles concernent notamment en 2008 la réhabilitation de grands établissements pénitentiaires (Les Baumettes à Marseille et Fleury-Mérogis) ainsi que, dans le cadre de l'application de la loi d'orientation et de programmation pour la justice, la construction de trois établissements pour détenus majeurs de 690 places chacun (Bourg-en-Bresse, Mont-de-Marsan et Rennes) et la réalisation de la maison d'arrêt de la Réunion et du centre pénitentiaire de Ducos en Martinique.

- La construction, également dans le cadre de la LOPJ, d'établissements pénitentiaires en **maîtrise d'ouvrage privée** (746 millions d'euros d'autorisation d'engagement).

Le partenaire privé est associé selon deux modalités différentes :

- la **procédure AOT-LOA** (autorisation d'occupation temporaire-location avec option d'achat) autorisée par la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002. Alors que dans la conception réalisation, l'Etat est propriétaire du bâtiment dès sa livraison, selon cette procédure, il doit s'acquitter de loyers pendant une période fixée de manière contractuelle –en l'espèce **27 ans**- avant d'en devenir propriétaire. Le partenaire privé s'engage, en contrepartie, pendant cette période à assurer le nettoyage, l'entretien, la maintenance du lieu et, avant livraison au terme des 27 ans, le renouvellement complet du matériel.

La procédure AOT-LOA a été retenue pour deux lots de construction dans le cadre de la LOPJ (d'une part, les centres pénitentiaires de Béziers -810 places-, Nancy -690 places-, le centre de détention de Roanne -600 places- et la maison d'arrêt de Lyon -690 places ; d'autre part, les centres pénitentiaires de Poitiers -600 places-, Le Havre -690 places- et Le Mans -400 places). L'intérêt de la procédure tient à sa **célérité** puisque le délai entre la signature du contrat et la réception du bâtiment et de l'ordre de **2 ans à 30 mois**¹ ;

- la procédure en **partenariat public-privé** : outre les prestations prévues dans le cadre du contrat AOT-LOA, elle inclut les services correspondants aux actuels marchés dits de « gestion déléguée » (restauration, buanderie, travail pénitentiaire, formation professionnelle, transport et cantine). La période contractuelle est de 27 ans ; cependant, les services à la personne sont remis en concurrence tous les huit ans². Cette procédure a l'avantage pour l'administration de contractualiser avec un interlocuteur, unique titulaire du contrat, assurant l'interface avec l'ensemble des acteurs et intervenants du fonctionnement d'un établissement pénitentiaire.

Trois établissements du programme « 13.200 places » devraient être réalisés selon cette procédure : les établissements pénitentiaires de Lille-Annoëullin, Réau (en Ile-de-France) et Nantes (soit au total 2.060 places). De même, la rénovation de la maison d'arrêt de la Santé à Paris sera réalisée en partenariat public privé (464 millions d'autorisations d'engagement dans le projet de loi de finances pour 2008).

• *La rénovation des grands établissements pénitentiaires*

Les établissements concernés –qui concentrent à eux seuls un cinquième des capacités totales de détention– ont fait l'objet en 1998 d'un programme spécifique dans la mesure où le coût de leur rénovation ne pouvait être intégré dans l'enveloppe annuelle des crédits de rénovation de l'administration pénitentiaire.

¹ Le premier lot a été attribué à la société EFFAGE en novembre 2005 et la réception des premières constructions interviendra au cours du 3^e trimestre 2008 ; le deuxième lot a été attribué au groupement QUILLE en juillet 2006 et les premières réceptions sont prévues en 2009.

² Les contrats en gestion déléguée courent sur une période de 9 ans.

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.

S'agissant de la **maison d'arrêt de la Santé**, comme M. Philippe Goujon l'avait relevé l'an passé, la décision a été arrêtée de rénover l'établissement dans le cadre d'un partenariat public-privé afin de permettre la réalisation de 1.200 places. Le chantier démarrerait à la fin de l'année 2009 et se déroulerait sur vingt-quatre mois (coût des travaux estimé à 464 millions d'euros).

A **Marseille**, le chantier de rénovation, engagé en janvier 2006, doit durer 8 ans. Il concernera d'abord la sécurité du site et l'accueil des visiteurs avant de se poursuivre par l'hébergement.

A **Fleury-Mérogis**, les travaux de rénovation pour un montant de 380 millions d'euros ont également commencé en janvier 2006 pour une durée de huit ans. Comme à Marseille, les travaux sont réalisés par tranches successives pour permettre le maintien en activité des structures.

La maison d'arrêt de Fleury-Mérogis et son chantier de rénovation (compte rendu de la visite du 1^{er} octobre 2007)

Présentation générale des conditions de détention

La maison d'arrêt de Fleury-Mérogis dont la construction s'est échelonnée entre 1964 et 1968 comporte trois entités distinctes : la maison d'arrêt des hommes, avec cinq bâtiments (appelés tripales) disposés en étoile ; le centre des jeunes détenus constitué d'un bâtiment également en forme d'étoile ; la maison d'arrêt des femmes formée par un bâtiment hexagonal.

Au 1^{er} janvier 2007, la maison d'arrêt des hommes comptait 2.823 détenus, le centre des jeunes détenus, 337 détenus dont 60 mineurs, la maison d'arrêt des femmes, 347 détenues. La population pénale est composée pour moins des deux tiers de prévenus et pour un tiers de condamnés.

A la date de la visite de votre rapporteur, la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis accueillait 3.697 détenus pour une capacité théorique de 2.855 places –soit un taux d'occupation de 145 % pour la maison d'arrêt des hommes.

La maison d'arrêt est confrontée à une augmentation de la population pénale dans un contexte délicat marqué par la fermeture de l'une des « tripales » pour la rénovation de la maison d'arrêt des hommes et par le redéploiement sur les établissements d'Ile-de-France des détenus que la maison d'arrêt de la Santé ne peut plus accueillir en raison de sa restructuration¹.

¹ L'effectif des détenus est passé de 1.300 détenus à 750 après la fermeture des blocs B et C de la Santé.

La surpopulation carcérale a conduit à affecter deux détenus au sein de chaque cellule. En principe, chaque tripale accueille des détenus originaires du même département. Cette « départementalisation » engagée depuis 1999 vise à assurer une certaine continuité dans le suivi des détenus par les partenaires extérieurs.

L'organisation de la détention tient compte d'autres facteurs. Ainsi, les détenus requérant une plus grande protection sont regroupés au sein du même bâtiment. En outre, les détenus écroués la nuit sont accueillis dans des cellules installées au rez-de-chaussée du même bâtiment avant d'être orientés dans le quartier d'accueil des tripales départementales où ils sont placés sous observation pendant sept jours (et font l'objet d'une évaluation médicale et scolaire notamment). L'attention portée aux premières heures de la détention contribue à limiter le choc de la détention. Ainsi de jeunes détenus, pourtant primo délinquants et n'ayant jamais eu de contact avec l'univers carcéral, ont confirmé à votre rapporteur qu'ils avaient été traités lors de leur première nuit au sein de l'établissement dans des conditions respectueuses de leur personne.

Dans le cadre général des principes d'organisation de la détention qui viennent d'être rappelés, l'affectation doit tenir compte de plusieurs critères afin de favoriser une cohabitation correcte entre codétenus (ainsi les détenus qui travaillent ou suivent une formation ne partagent pas, en principe, leur cellule avec des détenus inactifs).

L'augmentation de la population pénale ne permet toutefois pas toujours une répartition « rationnelle » des personnes avec le risque toujours possible de violences entre codétenus. Toutefois le principe de séparation entre les détenus pour affaires criminelles et détenus pour affaires correctionnelles est respecté –du moins au niveau des cellules– car les uns et les autres peuvent néanmoins cohabiter sur un même étage.

Le directeur de l'établissement a souligné l'importance de l'encellulement individuel pour favoriser un meilleur suivi du détenu et le responsabiliser. Il a insisté sur la nécessité de faire respecter au sein de l'établissement un ordre fondé sur les règles du droit –le désordre ne pouvant profiter qu'aux caïds et au seul jeu des rapports de force.

Le nombre d'incidents en 2006 –suicides (2 +1 à l'hôpital), tentatives de suicide (40), automutilations (35)– toujours trop élevé doit néanmoins être rapporté au nombre de séjournants à Fleury-Mérogis : soit quelque 11.830 détenus.

De même, rapporté au flux des entrants, le nombre de procédures disciplinaires (2.253) apparaît limité. Ces procédures ont fait l'objet de 23 recours gracieux et de deux recours contentieux.

Le quartier disciplinaire (qui compte 47 cellules –dont 29 étaient occupées à la date de la visite) ne répond plus aux normes notamment au regard des exigences de luminosité. Il reste comparable aux quartiers disciplinaires de nombreux établissements pénitentiaires visités par votre rapporteur. Les travaux sont indispensables et seront entrepris dans le cadre de la rénovation de la maison d'arrêt.

L'état de l'avancement du chantier

L'infrastructure de Fleury-Mérogis a connu une dégradation prématurée du fait de l'insuffisance de l'entretien et d'une surpopulation pénale quasi constante.

La première des cinq « tripales » qui constituent la maison d'arrêt des hommes est en cours de rénovation et devrait être livrée au printemps 2008. Le chantier se poursuivra au rythme d'une tripale tous les deux ans jusqu'en 2015.

La capacité de l'établissement devrait être à terme portée de 2.855 places à **3.522** places. Votre rapporteur a pu visiter les nouveaux modèles de cellule -simple et double- mis en place dans le cadre de la rénovation. La cellule double a pour originalité de comporter deux pièces, l'une réservée aux lits, l'autre à la vie collective. Même si l'encellulement individuel devrait être le principe, la possibilité de placer, à sa demande, un détenu dans une cellule double doit être maintenue, et ce indépendamment des considérations pratiques liées à l'augmentation de la population pénale. Le dispositif retenu à Fleury-Mérogis tout en tenant compte de cette hypothèse atténue les inconvénients liés à la cohabitation.

Votre rapporteur a pu constater par ailleurs que la rénovation du réseau électrique et de la chaufferie générale était achevée. En outre, de nouvelles maisons d'accueil des familles ont été créées pour les trois structures (hommes, femmes et mineurs).

Un **quartier courte peine** devrait aussi être créé au sein de l'enceinte pénitentiaire.

Le programme de rénovation de Fresnes n'est pas, dans l'immédiat du moins, considéré comme prioritaire par rapport à celui des trois autres établissements. Le schéma directeur en avait été réalisé en 2004 mais les études n'ont pas été poursuivies du fait de l'absence de perspective de financement.

C. DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT EN PROGRESSION

La progression de 3,68 % des crédits de paiement (soit près de 21 millions d'euros supplémentaires) est destinée à financer le fonctionnement des nouveaux établissements qui ouvriront en 2008.

Votre rapporteur souhaite attirer l'attention sur **l'insuffisance des dépenses d'entretien** d'un patrimoine immobilier estimé à 5 milliards d'euros. En 2007, 75 millions d'euros avaient été consacrés à ce poste et en 2008, il est prévu de lui affecter 83,5 millions d'euros alors que les besoins sont évalués à **150 millions** d'euros. Une partie des infrastructures continue de se **dégrader**. Or, le défaut d'entretien d'un bâtiment peut se révéler à terme lourd de conséquence pour les finances publiques, comme le montre l'exemple de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis dont la rénovation entière se révèle sans doute plus dispendieuse qu'une construction nouvelle ou qu'un entretien régulier.

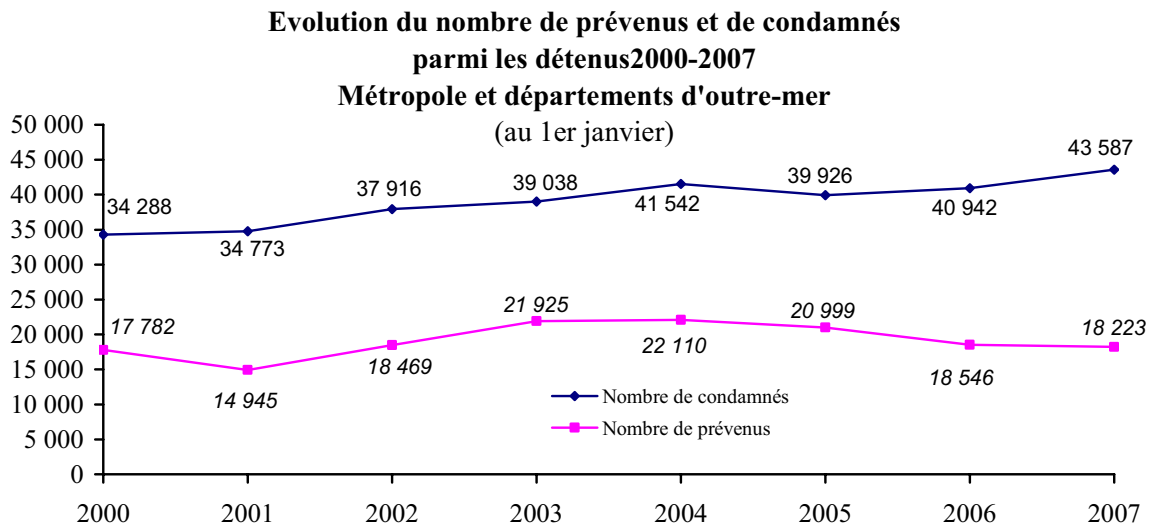
Selon les indications communiquées à votre rapporteur par le directeur de l'administration pénitentiaire, les mesures de régulation budgétaire devraient être limitées en 2007. La réserve de précaution fixée à 37,3 millions d'euros s'élevait encore à la fin du mois de novembre à 34,7 millions d'euros.

II. L'AMÉNAGEMENT DE PEINE : UNE PRIORITÉ

A. L'AUGMENTATION DU NOMBRE DES CONDAMNÉS

Au 1^{er} juillet 2007, le nombre des personnes écrouées détenues en métropole et outre-mer s'élevait à 61.890 contre 59.488 au 1^{er} juillet 2006. Au 1^{er} novembre 2007, le nombre de détenus dans les prisons françaises s'élevait à 61.763 personnes (parmi lesquels : 28,1 % de prévenus ; 2.294 femmes - 3,7 %- et 713 mineurs -1,2 %) pour un nombre de places opérationnelles de 50.727.

Par ailleurs, à la même date, 2.437 personnes étaient écrouées mais non détenues (307 placements sous surveillance électronique mobile et 405 placements à l'extérieur).



La progression de la population carcérale est entièrement imputable à l'augmentation du nombre de personnes condamnées puisqu'au contraire, le nombre de prévenus tend à baisser.

• *Condamnés et prévenus*

Le nombre des **personnes condamnées** n'a pas connu l'infléchissement habituellement observé au mois d'août du fait du choix du nouveau chef de l'Etat de ne pas prendre de décret de grâce. En outre, l'élection du président de la République n'a pas davantage été suivie d'une loi d'amnistie qui aurait eu aussi pour effet de réduire le nombre de personnes détenues dans la période suivant son adoption. En revanche, le nombre de condamnations à l'emprisonnement ferme tend à augmenter régulièrement.

Le recul manque encore pour juger de l'impact de la **loi du 5 août 2005 relative à la récidive des majeurs et des mineurs**. D'après les informations communiquées à votre rapporteur par le ministère de la justice,

au 19 novembre, sur 2.570 personnes jugées en état de récidive depuis l'entrée en vigueur de ce texte, 1.403 avaient été condamnées à une peine égale ou supérieure à la peine minimale d'emprisonnement prévue par la loi. Encore faut-il préciser que la juridiction conserve la **faculté d'assortir cette peine d'emprisonnement d'un sursis**.

La **réduction du nombre de prévenus** pour la quatrième année consécutive traduit-elle un « *effet Outreau* » et un moindre recours des juges à la détention provisoire ? La réponse ne peut être que nuancée. Ainsi, le rapport de la commission nationale de suivi de la détention provisoire rendu public en mars 2007, certes établi sur des statistiques de 2005, faisait état d'une « *tendance de long terme d'accroissement de la durée moyenne de la détention provisoire* ». En mars 2004, la durée moyenne des détentions provisoires était de 4,1 mois pour un délit (3,8 en 2003 et 3,3 en 1984) et de 24,3 mois en matière criminelle (23,9 en 2003, 21 en 1984). Plus précisément, les détentions provisoires d'un an ou plus pour crimes ou délits ont augmenté de 67 % entre 1984 et 2004. Ainsi, le nombre de condamnations pour délits précédées d'une détention provisoire d'un an ou plus a plus que doublé en vingt ans. En matière d'infractions sexuelles, l'évolution est encore plus marquée : le nombre annuel de condamnations précédées d'une détention d'une durée supérieure ou égale à un an est passé de 550 en 1984 à 1.422 en 2004, soit une hausse de 158 %. La durée de la détention peut s'expliquer, selon le rapport, par la nature de l'infraction, les « *nécessités de l'enquête* » (expertises, auditions), les choix procéduraux du parquet pour la mise en œuvre de l'action publique mais aussi d'une manière générale, par l'organisation de la justice pénale : charge de travail des magistrats instructeurs, insuffisance du nombre de greffiers, allongement des durées d'instruction et **d'audiencement** (10,8 mois pour un procès d'assises en 2004 contre 8,5 mois en 1998).

- ***Durée des condamnations***

Bien que le nombre de condamnations d'une durée supérieure à trois ans tende à augmenter depuis les sept dernières années, le nombre de condamnations d'une durée inférieure à trois ans a progressé encore plus vite. Ainsi la proportion de ces peines au sein de l'ensemble est passée de 46 % à 56 % entre le 1^{er} janvier 2000 et le 1^{er} janvier 2007.

- ***Nature des infractions commises***

Parmi les infractions à l'origine de l'incarcération, il convient de souligner que les **violences sur les personnes** (20,4 %) prévalent au 1^{er} janvier 2007 sur les **viols et autres agressions sexuelles** (19,7 %). Suivent les infractions à la législation sur les stupéfiants (13,9 %), les vols qualifiés (10 %) et les crimes de sang (8,6 %).

- ***Taux d'occupation***

Le taux d'occupation des établissements pénitentiaires au 1^{er} août 2007 s'élevait à 121 % (61.289 personnes écrouées et détenues pour 50.637 places opérationnelles). Cette moyenne masque cependant de fortes

disparités entre des maisons d'arrêt¹ surpeuplées (avec un taux d'occupation moyen souvent supérieur à 130 % et les autres catégories d'établissements (compris entre 90 % et 100 % pour les centres de détention et les maisons centrales).

Sur 116 maisons d'arrêt, au 1^{er} août 2007, 11 présentaient une densité égale ou supérieure à 200 % -tel est le cas de plusieurs établissements situés outre-mer (Saint-Denis de la Réunion – 205,7 %- ; Faa'a Nuutania à Tahiti -275,5 %) mais aussi, et ce depuis plusieurs années, des maisons d'arrêt de Lyon Saint-Paul ou de la Roche-sur-Yon, de Béziers ou de Béthune) et 47 une densité égale ou supérieure à 150 %.

La préparation de la fermeture d'une maison d'arrêt

Compte rendu de la visite de la maison d'arrêt de Lyon (27 septembre 2007)

La maison d'arrêt de Lyon comporte quatre quartiers : deux quartiers réservés aux hommes (quartiers Saint-Joseph et Saint-Paul), un quartier pour les femmes (quartier Montluc) et une unité hospitalière sécurisée interrégionale (UHSI) située sur le site de l'hôpital Lyon-Sud à Brignais. Les trois premières de ces structures sont destinées à fermer à la fin de l'année 2008 de manière concomitante à l'ouverture, dans le cadre du programme « 13200 », de la maison d'arrêt de Lyon-Corbas.

Le quartier Saint-Joseph construit entre 1826 et 1829 sur les plans de l'architecte Pierre Baltard est l'un des plus anciens établissements pénitentiaires français. Conçu pour 83 femmes et 135 hommes, il a rapidement connu une situation de suroccupation. Aussi, dès 1847, la création d'une deuxième prison est-elle envisagée à proximité de Saint-Joseph : le quartier Saint-Paul sera mis en service en 1865. En 1975, un passage souterrain a permis de relier les deux quartiers.

Le quartier Montluc, aujourd'hui réservé aux femmes, est installé dans le fort Montluc initialement utilisé comme prison militaire et mis à la disposition de l'administration pénitentiaire en 1947.

Les établissements lyonnais connaissent les difficultés communes aux maisons d'arrêt, aggravées encore par la vétusté des infrastructures. La surpopulation demeure préoccupante (à la date de la visite de votre rapporteur 860 détenus pour 376 places théoriques –soit deux à trois personnes par cellule) même si elle n'atteint pas les niveaux insupportables observés dans les années 80 (selon les constats de la commission d'enquête sénatoriale sur les prisons, l'effectif moyen avait culminé à 1.160 détenus en 1986). Dans ce contexte, le travail n'occupe qu'une fraction marginale de la population pénale (86 au service général, 44 en concessions) : 670 détenus demeurent inactifs. Votre rapporteur a pu noter l'inadaptation des ateliers installés aux étages et les contraintes que représente l'absence de monte-charge pour la manutention. La nouvelle maison d'arrêt de Corbas devrait à cet égard permettre une offre d'emploi quantitativement et qualitativement plus satisfaisante. L'organisation du travail pénitentiaire constitue l'une des fonctions confiées à l'opérateur privé, partenaire de l'administration pénitentiaire dans le cadre de la gestion mixte.

¹ Les maisons d'arrêt reçoivent les prévenus et les condamnés dont le reliquat de peine est inférieur à un an.

Malgré l'imminence de la fermeture de l'établissement, votre rapporteur a néanmoins constaté l'effort de la direction et de l'ensemble des personnels pour éviter la dégradation des conditions de détention.

La préparation de l'ouverture de la maison d'arrêt Lyon-Corbas a par ailleurs donné lieu à un travail d'anticipation associant les personnels sous la forme de différents groupes thématiques –par exemple un groupe « fermeture » chargé de réfléchir aux modalités de fermeture de l'établissement, modalités déjà mises en œuvre pour la fermeture du quartier mineur, un groupe « ouverture » chargé, quant à lui, de réfléchir sur l'ouverture des différents quartiers de la maison d'arrêt de Corbas et le nouvel organigramme à mettre en place...

Cette méthodologie pourrait être reprise pour d'autres structures destinées à être remplacées par de nouveaux établissements. En revanche, une telle démarche n'est évidemment pas envisageable pour les établissements créés sur des sites ou ne préexistaient aucune autre structure pénitentiaire.

Dans ce cas –comme à Roanne– les conditions d'ouverture sont plus délicates.

S'agissant de l'adaptation de la nouvelle infrastructure aux besoins, les responsables de l'administration pénitentiaire ont indiqué avoir été associés de manière satisfaisante par le biais de l'élaboration du cahier des charges fixé à l'opérateur. En outre, Lyon-Corbas a été construit dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage privée : le concepteur a aussi la responsabilité de la maintenance ce qui est un facteur de responsabilisation.

Cependant, les responsables de l'UCSA et du SMPR ont regretté que la définition du cahier des charges ne fasse pas l'objet d'une démarche pluridisciplinaire et que les préoccupations du secteur médical ne soient pas suffisamment prises en compte.

Le directeur de la maison d'arrêt a souligné l'insuffisance sensible des capacités de détention dans la région Rhône-Alpes (51 places pour 100.000 habitants alors que la moyenne nationale s'établit à 81 places pour 100.000 habitants).

L'ouverture au quatrième trimestre 2008 de trois maisons d'arrêt (Bourg-en-Bresse, 610 places ; Roanne, 600 places ; Lyon Corbas : 600 places) devrait permettre d'ajuster les capacités aux besoins actuellement constatés.

B. LES PROGRÈS INÉGAUX DES MESURES D'AMÉNAGEMENT DE PEINE

L'aménagement de peine permet de limiter les tensions liées à l'augmentation de la population carcérale. Surtout, il contribue à une réinsertion progressive des personnes condamnées. A ces deux titres, il doit être plus particulièrement privilégié pour les courtes peines et les fins de peine. L'évolution des mesures d'aménagement de peine au cours des dernières années fait apparaître un bilan contrasté. Si les libérations conditionnelles tendent à régresser, en revanche, les placements en semi-liberté et, surtout, les placements sous surveillance électronique progressent.

• Le reflux des libérations conditionnelles

La libération conditionnelle, instituée dans notre droit par la loi du 14 août 1885, consiste en une libération anticipée du condamné sous condition d'une bonne conduite pendant le temps séparant la date de sa libération de la

date d'expiration de la peine. Cette mesure qui doit être **acceptée par le condamné** est soumise à une double condition : l'intéressé doit présenter des « efforts sérieux de réadaptation sociale » et avoir exécuté un « temps d'épreuve », c'est-à-dire une partie de sa peine. Pendant la libération conditionnelle, le condamné bénéficie de certaines mesures d'assistance tout en étant soumis à un ou plusieurs contrôles et obligations (par exemple le port d'un bracelet électronique mobile – voir *infra*).

La libération conditionnelle est accordée par le juge de l'application des peines lorsque la personne a été condamnée à une peine inférieure ou égale à dix ans ou par le tribunal de l'application des peines lorsque la peine prononcée est supérieure ou égale à dix ans.

Elle contribue à limiter le risque de récidive dans la mesure où elle s'organise le plus souvent autour d'un projet professionnel et ménage une transition entre la période carcérale et la libération définitive. M. Pierre-Victor Tournier, directeur de recherches au CNRS, a ainsi relevé dans une étude récente que le taux de recondamnation est plus faible pour les condamnés ayant bénéficié d'une libération conditionnelle que pour ceux libérés à la fin de leur peine (« sortie sèche » de détention) : 26 % contre 29 % pour les homicides, 24 % contre 31 % pour les agressions sexuelles, 50 % contre 59 % pour les vols de nature criminelle.

Compte tenu de ces observations, la réduction du nombre de libérations conditionnelles au cours des dernières années constitue un sujet de préoccupation. Comme le montre le tableau suivant, les libérations conditionnelles ont concerné, en 2006, 5 % des condamnés contre 12 % en 2001.

Evolution du nombre de libérés conditionnels et proportion par rapport à l'ensemble des condamnations				
Année	Fin de peine	Libération conditionnelle	Ensemble	% de libérés conditionnels
2000	42.186	5.059	47.245	11
2001	41.253	5.865	47.118	12
2002	48.620	4.764	53.384	9
2003	50.050	4.299	54.349	8
2004	56.076	4.805	60.881	8
2005	58.302	3.740	62.042	6
2006	58.693	3.410	62.103	5

• ***L'essor du placement sous surveillance électronique***

Parmi les autres mesures d'aménagement de peine, les placements à l'extérieur ou en semi-liberté¹ ont connu une légère progression. Surtout le

¹ Le placement en semi-liberté permet au condamné pour des motifs d'ordre familial, médical ou social de sortir de l'établissement pénitentiaire pour exercer son activité mais il réintègre la prison le plus souvent pour la nuit. Cette mesure permet ainsi de ne pas couper le détenu de sa famille ou de son travail.

nombre de placements sous surveillance électronique a plus que doublé entre 2004 et 2006.

Année	Octroi de réductions de peine	dont réduction de peine supplémentaire (721.1 du CPP)	Octroi de permissions de sortir	Octroi de placements à l'extérieur	Octroi de placements en semi-liberté	Octroi de placements sous surveillance électronique
2001	86.771	20.249	33.113	2.682	6.481	130
2002	94.223	19.460	31.777	2.550	6.527	359
2003	99.829	20.512	33.786	2.733	6.261	948
2004	91.631	17.610	35.589	2.221	6.819	2.911
2005	***		35.411	2.478	6.619	4.128
2006	***		34.000	2.528	6.751	6.288

Source : ministère de la justice

*** Modification du calcul des crédits de réduction de peine au 1^{er} janvier 2005 entraînant l'interruption de la production des statistiques.

Le placement sous surveillance électronique a représenté 30 % de l'ensemble des aménagements de peine accordés en 2006. La mesure est utilisée soit comme modalité d'exécution des peines privatives de liberté dont le quantum ou le reliquat de peine à exécuter n'excède par un an, soit à titre probatoire d'une libération conditionnelle, soit, enfin, dans le cadre du contrôle judiciaire.

Au 1^{er} août 2007 et depuis la mise en œuvre de la mesure par la loi du 19 septembre 1997 relative à la surveillance électronique, **20.048 personnes ont été mises sous placement** (19.875 sous écrou et 173 dans le cadre d'un contrôle judiciaire). A cette date, **2.411 personnes étaient sous placement électronique** (2.355 sous écrou et 56 dans le cadre d'un contrôle judiciaire) - soit une augmentation de 71 % par rapport au 1^{er} août 2007.

Trois facteurs ont contribué à l'augmentation du nombre de placements : l'information systématique des autorités judiciaires sur la mise en œuvre du dispositif ; l'augmentation du nombre de bracelets GSM permettant d'accorder le bénéfice de la mesure à des condamnés dont le niveau de ressources interdirait de disposer d'une ligne téléphonique fixe ; la signature de conventions avec des organismes tels que les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) afin de permettre l'application du dispositif à des personnes condamnées sans domicile fixe.

L'administration pénitentiaire s'est fixé pour objectif d'atteindre le nombre de **3.000 placements** sous surveillance électronique en 2007.

La mise en œuvre du placement sous surveillance électronique mobile

La loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales a institué le placement sous surveillance électronique mobile dans trois hypothèses :

- la libération conditionnelle pour les personnes condamnées pour un crime ou délit pour lequel la mesure de suivi socio-judiciaire est reconnue ;

- le suivi socio-judiciaire, à titre de mesure de sûreté, à l'encontre des personnes majeures condamnées à une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à sept ans ;

- la surveillance judiciaire, nouveau régime juridique institué par la loi du 12 décembre 2005, pour les personnes condamnées à une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à dix ans pour un crime ou un délit pour lequel le suivi socio-judiciaire est encouru. La surveillance judiciaire s'applique pendant la durée correspondant aux crédits de réduction de peine ou aux réductions de peines supplémentaires obtenues par le condamné.

La mise en œuvre du dispositif se déroule en trois étapes :

La **première étape** de l'expérimentation d'une durée de six mois s'est achevée en 2006. Elle concernait deux sites pilotes : les directions interrégionales des services pénitentiaires de Rennes et de Lille pour les établissements pénitentiaires se trouvant dans le ressort des cours d'appel de Caen et de Douai. Une quarantaine de bracelets produits par la société Elmotech ont été répartis entre les deux sites pilotes (200.760 €). Le placement n'était applicable qu'aux libérations conditionnelles. La **deuxième étape** d'une durée de **dix-huit mois** a débuté en janvier 2007 dans un cadre élargi aux directions interrégionales de Paris et Marseille. Un décret d'application du 3 août 2007 a également étendu le dispositif au suivi socio-judiciaire et à la surveillance judiciaire. 150 bracelets sont répartis entre les quatre sites (1.944.000 €). Enfin, le dispositif sera généralisé à partir de **mai 2008** sur l'ensemble du territoire national.

La mise en œuvre du PSEM est pour partie assurée par l'administration pénitentiaire, pour partie externalisée. Le personnel de l'administration pénitentiaire procède à la saisie des décisions de justice relatives à la surveillance électronique mobile et en particulier des « *zones d'inclusion* » (par exemple le domicile de l'intéressé, son lieu de formation ou de travail), des « *zones d'exclusion* » (par exemple le domicile des victimes) ou encore des horaires d'assignation. Il assure aussi la pose et la dépose des émetteurs, il reçoit et traite les alarmes de violation des interdictions et obligations liées aux déplacements de la personne soumise au PSEM. Le suivi du PSEM incombe aux agents des pôles centralisateurs du placement sous surveillance électronique.

Les autres prestations liées à la surveillance électronique mobile -mise à disposition du matériel de suivi et de surveillance à distance, son exploitation et sa maintenance- sont entièrement externalisées.

Depuis le début de l'expérimentation, sur plus de trente dossiers, dix ont abouti au prononcé d'une libération conditionnelle avec PSEM. La première libération conditionnelle assortie d'un PSEM prononcée au cours de l'été 2007 s'est terminée à la date fixée par le magistrat dans de bonnes conditions. A ce jour, une personne a dû être réincarcérée quinze jours après sa sortie de détention pour manquement à l'une de ses obligations.

C. LES FREINS PERSISTANTS À L'AMÉNAGEMENT DE PEINE

L'aménagement de peine doit encore être encouragé. Des freins demeurent cependant qui tiennent d'abord sans doute à la **situation économique**. En effet, l'aménagement de peine reste très largement subordonné à la possibilité pour la personne condamnée d'occuper un emploi ou de suivre une formation. Or, dans de nombreuses régions, la conjoncture n'apparaît pas favorable. En outre, l'offre de formation est insuffisante (des délais de six à douze mois peuvent être nécessaires pour être admis en formation).

La deuxième série de difficultés est liée aux **réticences des détenus** eux-mêmes à solliciter ou accepter un aménagement de leur peine.

Les réserves portent plus particulièrement sur la libération conditionnelle et les contraintes qu'elle implique¹.

Par ailleurs, la décision d'aménagement demeure une **décision juridictionnelle** dont la responsabilité appartient au juge de l'application des peines. Votre rapporteur a pu constater à cet égard des **jurisprudences très différentes** selon les différents ressorts. Ainsi à Lyon, les juges de l'application des peines limitent de manière drastique le nombre de mesures.

Les dispositifs d'assouplissement de la procédure prévus par la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité n'ont pas, à cet égard, porté leurs fruits. La loi a en effet permis aux directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation de formuler une proposition d'aménagement de peine –semi-liberté, placement à l'extérieur, placement sous surveillance électronique– pour la plupart des condamnés en fin de peine. Saisi pour homologation de la proposition, le juge de l'application des peines doit prendre une décision dans un délai de trois semaines. En l'absence de réponse du juge, le directeur du service pénitentiaire d'insertion peut mettre en œuvre sa proposition après avoir informé le juge et le procureur de la République, ce dernier pouvant interjeter appel de la décision dans les vingt-quatre heures.

Au cours des cinq premiers mois de l'année 2007, 161 mesures ont été prises au titre de cette procédure d'aménagement de peine -soit 1,5 % seulement de l'ensemble des aménagements accordés au cours de la période. Le faible recours au dispositif s'explique pour partie par la préférence donnée par les détenus à la procédure classique du débat contradictoire devant le juge de l'application des peines -au cours duquel l'intéressé peut se faire assister d'un avocat. Ensuite, la **procédure apparaît excessivement lourde** puisque, comme l'a indiqué un directeur du SPIP à votre rapporteur, un conseiller d'insertion et de probation doit remplir pas moins de **22** documents pour un même dossier. Le décret du 3 mai 2007 concernant l'application de la loi

¹ En principe, la durée de la libération conditionnelle peut dépasser d'une année la durée de la peine non subie au moment de la libération.

relative à la prévention de la délinquance et de la loi renforçant l'équilibre de la procédure pénale a cherché à simplifier le dispositif¹.

Enfin, parmi les obstacles plus ponctuels aux aménagements de peines, plusieurs des interlocuteurs de votre rapporteur ont mentionné la disposition introduite par l'article de la loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs qui **subordonne la libération conditionnelle** d'une personne condamnée pour un crime ou un délit pour lequel le suivi socio-judiciaire est encouru **à une expertise établissant la possibilité de soumettre l'intéressé à une injonction de soins**.

En effet, depuis la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, le champ d'application du suivi socio-judiciaire a été élargi aux auteurs de violences au sein du couple qui, à la différence des auteurs d'infractions sexuelles -pour lesquels le suivi socio-judiciaire avait été initialement prévu- peuvent être condamnés à de courtes peines. Lorsque tel est le cas, l'obligation de l'expertise préalable, compte tenu des délais nécessaires pour la mettre en œuvre (généralement plusieurs mois), interdit en pratique toute libération conditionnelle. Cet effet que n'avait pas souhaité le législateur pourrait être corrigé à la faveur de l'examen du projet de loi pénitentiaire.

III. MIEUX TIRER PARTI DU TEMPS DE DÉTENTION AU SERVICE DE LA RÉINSERTION

La réinsertion des personnes détenues qui constitue l'un des objectifs fondamentaux de l'administration pénitentiaire implique que le temps passé en prison soit un **temps utile** au cours duquel formation et travail puissent être proposés. Au préalable, il importe que les conditions de vie en détention soient **respectueuses de la personne** et ne la désocialisent pas davantage. Sur ce point, le Gouvernement a décidé de se doter de nouveaux leviers d'action avec l'institution du Contrôleur général des lieux de privation de liberté et l'adoption, à venir, d'une loi pénitentiaire.

A. DE NOUVEAUX LEVIERS D'ACTION

Avec l'instauration d'un contrôle extérieur des lieux de privation de liberté et l'adoption de la loi pénitentiaire, la France se sera dotée en 2007 et 2008 de nouveaux leviers pour faire progresser les conditions de détention.

• *Le contrôle général des lieux de privation de liberté*

La loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un contrôleur général des lieux de privation de liberté a, enfin, concrétisé une demande

¹ Ce décret a notamment supprimé la nécessité de constituer un dossier spécifique -une côte dans le dossier de l'intéressé suffit- ainsi que le principe de l'accord préalable du détenu qui n'est demandé que lors de la proposition d'un projet.

formulée depuis longtemps par le Parlement et notamment le Sénat qui, dès le 24 avril 2001, avait adopté une proposition de loi relative aux conditions de détention dans les établissements pénitentiaires et au contrôle général des prisons. La loi de 2007 se distingue de cette proposition par le champ qu'elle recouvre puisque le contrôle portera sur l'ensemble des lieux de privation de liberté : les établissements pénitentiaires certes, mais aussi les locaux de garde à vue, les centres de rétention administrative ou encore les secteurs psychiatriques des centres hospitaliers accueillant les personnes hospitalisées sous contrainte.

Le Contrôleur général constitue une autorité indépendante et bénéficie à ce titre de plusieurs garanties. Les premières tiennent à ses conditions de désignation : le contrôleur est en effet nommé par décret du président de la République après avis des commissions des lois de chacune des deux assemblées¹.

Par ailleurs, comme pour les autres autorités administratives indépendantes, il ne peut être mis fin aux fonctions du Contrôleur général avant l'expiration de son mandat qu'en cas de démission ou d'empêchement. Enfin, il est soumis à un régime d'incompatibilité très complet puisqu'il ne peut exercer aucun autre emploi public, aucune activité professionnelle ou mandat électif.

De quels pouvoirs disposera cette autorité ?

Ils s'exerceront principalement par un droit de visite « à tout moment » sous réserve de restrictions limitées liées à la défense nationale, à la sécurité publique, à des catastrophes naturelles ou à des troubles sérieux dans les lieux visités –limitations qui ne peuvent en tout état de cause justifier qu'un **report de visite**. Sur place, le contrôleur peut s'entretenir avec « *toute personne dont le concours lui paraît nécessaire* » et le caractère secret des informations qu'il demande ne peut lui être opposé que dans des cas limitativement énumérés par la loi². A l'issue de chaque visite, le contrôleur général fait connaître ses observations aux ministres intéressés. Il peut rendre publiques ses observations et les réponses apportées. En cas de violation grave des droits fondamentaux d'une personne privée de liberté, il fixe un **délai** dans lequel l'autorité compétente doit répondre.

Le contrôle portera sur quelques 5.700 lieux de privation de liberté. Pour l'assister dans sa mission, le contrôleur dispose d'une équipe de contrôleurs dont l'effectif pourrait comprendre, comme l'a indiqué Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice lors de son audition par votre commission le 13 novembre dernier, une quarantaine de

¹ Le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République a proposé que le contrôleur général ainsi que les autres autorités indépendantes soient désignés après avis d'une commission mixte ad hoc de l'Assemblée nationale et du Sénat composée à la proportionnelle des groupes.

² Secret lié à la défense nationale, à la sûreté de l'Etat, à l'enquête et l'instruction, secret médical et secret professionnel applicable entre un avocat et son client.

personnes. Le projet de loi de finances pour 2008 prévoit une dotation de 2,05 millions d'euros¹ pour la mise en place de cette nouvelle institution.

Le contrôleur général pourra s'appuyer sur les règles pénitentiaires européennes révisées en 2006² et, surtout, la **loi pénitentiaire** qui devrait être adoptée en 2008 et dont les grandes lignes s'inspirent des préconisations d'un comité d'orientation mis en place l'été dernier.

Les « règles pénitentiaires européennes » et la France

Parmi les 108 recommandations des règles pénitentiaires européennes, 8, plus particulièrement, appellent une adaptation du dispositif français. Elles concernent pour l'essentiel l'amélioration de la prise en charge des détenus condamnés exécutant leurs peines en maison d'arrêt dans l'attente soit d'une affectation en établissement pour peine, soit d'une libération ou d'un aménagement de peine.

Elles portent ainsi sur l'organisation de l'accueil des détenus entrants, le repérage et l'orientation de la population pénale, l'élaboration d'un parcours d'exécution de peine, la création d'un quartier spécifique réservé aux condamnés, le traitement des requêtes des détenus, la possibilité pour le détenu de contacter à tout moment le personnel, y compris la nuit, le respect d'un cadre éthique pour les personnels, la nécessaire information du public.

L'administration pénitentiaire a mis en place six dispositifs expérimentés en septembre 2007 dans 67 sites pilotes –maisons d'arrêt, centres pénitentiaires et établissements pénitentiaires pour mineurs avant leur généralisation envisagée en 2008.

Ces dispositifs visent à :

- appliquer aux condamnés en maison d'arrêt un régime de détention comparable à ce qui se pratique dans les établissements pour peine ;
- mettre en place un « parcours d'exécution de peine » pour assurer une continuité dans la prise en charge de la personne depuis son écrou jusqu'au terme de son traitement judiciaire, qu'elle soit prévenue ou condamnée, d'un lieu d'affectation à l'autre ;
- renforcer la cohérence entre les différents interlocuteurs de la personne condamnée en les réunissant au sein d'une « commission pluridisciplinaire » (les observations de chacun étant consignées dans le « livret de suivi » du détenu) ;
- redynamiser le travail et la formation afin de proposer davantage d'aménagements de peine.

• Les propositions du comité d'orientation sur la loi pénitentiaire

Les propositions du comité d'orientation sur la loi pénitentiaire s'inscrivent dans le cadre des règles pénitentiaires européennes tout en ayant vocation pour plusieurs d'entre elles à recevoir un caractère normatif.

Parmi ces préconisations, il convient notamment de relever, au titre de l'insertion, la création d'un **parcours de mobilisation** pour le détenu, à

¹ 2,05 millions pour les personnels et 450.000 euros en crédits de fonctionnement.

² Les règles pénitentiaires européennes ont été adoptées en 1973 et révisées une première fois en 1987. Elles visent à harmoniser les politiques pénitentiaires des 46 Etats membres du Conseil de l'Europe qui en sont signataires.

échéance annuelle et susceptible de prendre une forme contractuelle. Le comité d'orientation suggère aussi de permettre aux détenus d'élire domicile à l'établissement pénitentiaire ou au centre communal d'action sociale afin de faciliter leur accès aux droits sociaux.

Plusieurs propositions portent sur la nécessité d'assurer aux **détenus les plus démunis** un « **minimum vital** » à travers par exemple la mise en place d'une allocation d'insertion pour les détenus ne percevant par le RMI, en contrepartie du suivi d'un enseignement ou d'une formation professionnelle ou de toute autre activité concourant à un projet individualisé d'insertion. De même, les détenus indigents pourraient accéder gratuitement aux produits d'hygiène, au réfrigérateur et à la télévision.

Le **maintien des liens familiaux** serait favorisé par le droit d'accès au téléphone (sous réserve pour les prévenus d'absence d'opposition de l'autorité judiciaire compétente), le droit effectif de visite de la famille proche, au moins une fois par semaine, y compris pour les détenus en quartier disciplinaire ; l'extension des unités de vie familiale et leur systématisation dans tout nouvel établissement pénitentiaire.

S'agissant des **régimes de détention**, le comité d'orientation suggère de rendre effectives les dispositions de l'article 716 du code de procédure pénale sur l'encellulement individuel obligatoire des prévenus et accusés. Il propose par ailleurs l'instauration d'un régime de détention identique entre prévenus et accusés, l'extension de un à deux ans de la possibilité de maintien ou d'affectation de condamnés en maison d'arrêt si toutefois leur séparation d'avec les prévenus est effective, la création au sein des centres pénitentiaires d'unités regroupant des profils de détenus exigeant une prise en charge différenciée ou une protection particulière (toxicomanie, délinquants sexuels, etc...).

Quant au **régime disciplinaire**, le comité d'orientation recommande de fixer à 7, 14 ou 21 jours la durée maximale de placement en cellule individuelle –qui est aujourd'hui de 45 jours.

Ces propositions n'épuisent pas le champ de la loi pénitentiaire dont votre rapporteur souhaite qu'elle soit à la fois **ambitieuse** et **consensuelle**.

Si un tel texte apparaît aujourd'hui indispensable, il ne doit pas conduire cependant à mésestimer les **avancées significatives** accomplies par notre pays au cours des dernières années pour améliorer la condition pénitentiaire : l'accès aux soins et à la santé consacré par la loi du 18 janvier 1994, la création des unités de vie familiale depuis 1973, l'ouverture des premières unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) depuis 2006.

B. LE POINT SUR LA PRISE EN CHARGE DES MALADIES SOMATIQUES EN MILIEU CARCÉRAL

La prise en charge médicale des détenus a connu des progrès majeurs à la suite de la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale qui a confié la prise en charge sanitaire des personnes détenues au service public hospitalier.

S'agissant des soins somatiques, chaque établissement dispose d'une **unité de consultation et de soins ambulatoires (UCSA)**, structure sanitaire rattachée au service public hospitalier assurant durant la journée et les jours ouvrables les soins dans les disciplines suivantes : médecine générale, soins dentaires, radiologie, soins infirmiers. En outre, certaines consultations spécialisées, dont la psychiatrie, peuvent s'y dérouler. Dans tous les établissements, l'UCSA dispose d'au moins un cabinet de consultation médicale, d'une salle de soins infirmiers et d'un cabinet dentaire.

Dans tous les établissements d'une capacité supérieure à 150 places, l'UCSA dispose en outre d'un appareil de radiologie pour le dépistage de la tuberculose et les radiographies courantes.

Dans toutes les maisons d'arrêt d'une capacité supérieure à 400 places, et dans tous les établissements pour peines d'une capacité supérieure à 150 places, l'UCSA est dotée d'un cabinet d'ophtalmologie.

En outre, chaque établissement pénitentiaire est rattaché à un établissement public de santé qui assure les consultations spécialisées, les traitements ambulatoires programmés ne pouvant être réalisés en UCSA, les urgences ainsi que les hospitalisations programmées.

Les hospitalisations somatiques d'urgence et de courte durée sont quant à elles réalisées dans les hôpitaux de proximité au sein de chambres sécurisées. Un programme de sécurisation de ces chambres a été mené entre 2004 et 2006, financé par l'administration pénitentiaire.

Par ailleurs, l'arrêté interministériel du 24 août 2000 a prévu que les hospitalisations programmées, de plus de 48 heures, seront réalisées dans l'une des **huit unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI)** dont la construction a commencé en 2003 -six sont désormais en service : Nancy (17 lits) et Lille (21 lits) en 2004, Lyon (23 lits) en 2005, Bordeaux (16 lits), Marseille (45 lits) et Toulouse (16 lits) en 2006 ; deux autres devraient ouvrir : Paris (25 lits) en janvier 2008 et Rennes (19 lits) fin 2008-.

L'unité parisienne sera créée au sein du groupe hospitalier de la Pitié Salpêtrière et assumera **pour partie** les fonctions actuellement dévolues à **l'établissement public de santé national de Fresnes**, placé sous la tutelle conjointe du ministre de la Santé et du ministre de la justice.

Votre rapporteur s'est rendu le 27 septembre dernier dans l'UHSI de Lyon et, le 17 octobre, dans l'établissement public de santé national de Fresnes.

• *L'UHSI : une prise en charge conforme à l'exigence médicale et aux considérations de sécurité*

L'UHSI est une structure hospitalière à part entière implantée dans un centre hospitalier universitaire (CHU). Elle garantit aux condamnés un niveau de soin comparable à celui de tout autre patient. La sécurité en est assurée par :

- les agents de l'administration pénitentiaire chargés de surveiller les personnes détenues et de concourir à la sécurité du personnel médical ;
- la gendarmerie nationale responsable des escortes des personnes détenues entre l'établissement pénitentiaire et l'UHSI ;
- la police nationale, enfin, chargée de la sécurité extérieure de l'unité et du contrôle de son accès.

Les UHSI sont conçues sur un modèle identique, une structure organisée sur deux niveaux :

- le premier étage regroupe l'unité de soins et ses chambres individuelles avec sanitaires ;
- le rez-de-chaussée consacré à la partie administrative ainsi qu'à la zone des parloirs.

A Lyon, à la date de la visite de votre rapporteur, 11 lits sur 23 étaient occupés. L'effectif comporte quatre surveillants (3 la nuit), deux médecins à temps plein et deux internes, 14 postes d'infirmiers, 12 postes d'aides-soignants, un psychologue, un kinésithérapeute.

L'UHSI dispose d'un plateau technique à caractère général. Les soins plus spécialisés peuvent être assurés dans les différents services du CHU.

Lors de la visite de votre rapporteur, un débat s'est engagé entre les représentants du corps médical et ceux de l'administration sur la **place accordée aux règles de sécurité** au sein de l'unité.

Le médecin responsable de l'unité a regretté que la sécurité pénitentiaire tende à primer sur le respect des règles de déontologie médicale. Il a évoqué par exemple les fouilles systématiques pratiquées lors de la réintégration du détenu à la suite de consultations extérieures, alors même que celui-ci n'est jamais sans surveillance. Les agents de surveillance ont fait valoir qu'ils étaient tenus responsables de la sécurité des personnes au sein de l'unité. Ils ont aussi relevé que le cas s'est déjà présenté d'un détenu tirant parti d'une consultation extérieure pour s'emparer d'un scalpel.

Les responsables de l'administration pénitentiaire ont estimé, pour leur part, que l'équilibre leur paraissait respecté entre la prise de risque et le respect de l'éthique médicale.

• *Quel avenir pour l'établissement public de santé national (EPSN) de Fresnes ?*

La création d'un hôpital prévu pour la prise en charge des maladies somatiques, structure unique en France, remonte à 1895. Après la réforme de 1994, l'hôpital devient en 1995 établissement public de santé à vocation nationale.

L'établissement compte 99 lits avec un taux d'occupation de 86 % en 2006. Les personnels regroupent les médecins (24 ETPT), le personnel hospitalier non médical (230 ETPT), le personnel pénitentiaire (140 ETPT dont 135 personnels de surveillance).

Au cours d'une table ronde qui a réuni les représentants du corps médical ainsi que ceux de l'administration pénitentiaire, votre rapporteur a d'abord souhaité obtenir des précisions sur le profil des patients accueillis au sein de cette structure.

Les médecins ont noté que l'on retrouvait à Fresnes les principales pathologies observées dans les autres hôpitaux tout en soulignant certaines pathologies atypiques propres au milieu carcéral notamment en rééducation.

La **rééducation** constitue d'ailleurs une des activités principales de l'établissement (en 2006, le nombre de lits en chirurgie a été diminué de moitié pour augmenter d'autant le service de médecine physique et de rééducation). La liste d'attente pour accéder à ce service demeure excessivement longue (le temps d'attente complique la rééducation qui exige dès lors une prise en charge plus lourde que si l'intervention avait pu être conduite rapidement). Sans doute une partie du travail avec le patient est-elle orientée vers l'autorééducation afin d'assurer son autonomie une fois retourné en établissement pénitentiaire. La situation de l'intéressé peut toutefois exiger la réintégration dans une cellule aménagée. Or les établissements pénitentiaires en comptent un nombre insuffisant ce qui implique le maintien du détenu en milieu hospitalier.

Plusieurs médecins ont noté que la prise en charge somatique des détenus permettait de déceler des troubles psychiatriques encore non révélés et qu'ils observaient souvent une imbrication entre maladies somatiques et psychiatriques.

La principale tendance observée reste le **vieillissement** de la population (avec le développement des maladies d'Alzheimer et des démences).

Cette situation peut justifier des aménagements de peine : en 2006, 17 libérations conditionnelles ainsi que 17 suspensions de peine pour raisons médicales ont été accordées.

Les suspensions de peine pour raisons médicales

L'article 720-1 du code de procédure pénale, introduit par la loi du 4 mars 2002 relative aux droits du malade, prévoit que les personnes condamnées atteintes d'une pathologie engageant le pronostic vital ou dont l'état de santé est durablement incompatible avec le maintien en détention peuvent bénéficier d'une suspension de peine. Au 30 juin 2007, 317 mesures de ce type avaient été accordées sur 420 demandes présentées depuis la promulgation de la loi soit un taux d'accord de 64,69 %. Parmi les principaux motifs de refus, il faut mentionner le « pronostic vital non engagé », l' « état de santé compatible avec le maintien en détention » (80 % des cas reposent sur ces deux motifs), les « expertises non concordantes »¹, l' « absence d'hébergement spécialisé pour accueillir la personne ».

A Fresnes, faute de structures d'hébergements médicalisés, onze des quarante-cinq aménagements de peine proposés aux magistrats en 2004 ont été rejetés.

En 2007, le Conseil d'Etat a, pour la première fois, rappelé le service hospitalier à ses obligations à l'égard des détenus malades qui bénéficient d'une suspension de peine mais restent en prison faute d'un lieu d'accueil à leur sortie. Il était saisi en référé par un détenu malade bénéficiaire en octobre 2006 d'une suspension de peine pour raisons médicales mais toujours détenu à Fresnes, faute de disposer d'un lieu d'accueil à l'extérieur.

Le Conseil d'Etat a ainsi estimé que les dispositions légales « *mettent à la charge de l'AP-HP [Assistance publique – Hôpitaux de Paris] (...) l'obligation de veiller à la continuité des soins assurés* » au détenu et que même si celui-ci « *ne nécessite ni un service de soin aigu en médecine gériatrique, ni une hospitalisation de long séjour* » il appartient à l'AP-HP d'« *orienter ce patient vers une structure adaptée à son état* ».

S'agissant des relations entre les personnels hospitaliers de l'établissement public de santé national de Fresnes et les personnels de surveillance, les interlocuteurs de votre rapporteur ont souligné que « *chacun avait fait un pas vers la culture de l'autre* ». Les médecins peuvent accéder directement aux cellules sans passer par le truchement d'un surveillant – contrairement au principe observé au sein des UHSI. Ils n'ont pas accès à l'intégralité du dossier pénal mais disposent des informations les plus pertinentes – en particulier quant au statut du condamné (prévenu ou condamné) qui peut avoir des incidences sur le suivi médical. Ils ont souligné leur attachement au **secret médical**, condition du « pacte de confiance » qui les lie aux patients, tout en indiquant qu'ils communiquaient les éléments nécessaires à l'aménagement de peine.

L'atmosphère de l'établissement est très différente de celle qui règne en prison. Les médecins ont souligné qu'ils accomplissaient leur mission sans crainte pour leur sécurité. Ils ont observé que la sécurisation périmétrique de l'établissement favorisait une plus grande souplesse au sein de la structure. S'agissant des visites, les personnes valides ont accès aux parloirs. Dans

¹ La mesure ne peut être octroyée que sur la base de deux expertises concordantes.

certains cas, sur autorisation administrative, après avis du médecin, les visites peuvent être autorisées dans les chambres. Pour les patients en soins palliatifs, les visites se font dans la chambre, portes ouvertes et les familles restent le temps voulu.

L'EPSN, grâce à la forte simplification de l'équipe médicale et à la bonne articulation entre personnel hospitalier et pénitentiaire, paraît constituer un élément utile dans le dispositif d'ensemble de prise en charge médicale des personnes détenus.

Il n'en est pas moins aujourd'hui confronté à deux incertitudes. D'abord, l'articulation de l'EPSN avec l'UHSI créée au sein de la Pitié Salpêtrière en 2008 doit être clarifiée et la complémentarité entre les deux structures affirmée.

Ensuite et surtout, l'état de l'infrastructure est très préoccupant. Les installations sont vétustes, voire dangereuses : ni les installations électriques, ni l'eau sanitaire, ni la protection au feu ne répondent aux normes actuelles. L'état de dégradation imposerait une rénovation complète.

Le point sur la prise en charge psychiatrique des détenus

Avant même que l'ensemble de la prise en charge médicale des détenus ne soit transférée au secteur public hospitalier par la loi du 18 janvier 1994, la prise en charge psychiatrique était assurée depuis 1977 par les établissements de santé -dispositif généralisé en 1986 par la création des secteurs de psychiatrie en milieu pénitentiaire et la mise en place des services médico-psychologiques régionaux (SMPR).

Dans chaque région pénitentiaire, un ou plusieurs secteurs de psychiatrie en milieu pénitentiaire, placés sous l'autorité d'un psychiatre hospitalier, sont rattachés à un établissement public de santé ou à un établissement de santé privé admis à participer à l'exécution du service public hospitalier. Chacun de ces secteurs comporte notamment un service médico-psychologique régional (au nombre de 26) aménagé dans un établissement pénitentiaire. Quant à l'hospitalisation en établissement de santé, en application de l'article D. 398 du code de procédure pénale, elle ne peut actuellement être réalisée que sous le régime de l'hospitalisation d'office, dans des établissements habilités à recevoir des patients hospitalisés sans consentement.

L'accès aux soins et la diversité de l'offre de soins sont variables selon les établissements pénitentiaires. La capacité globale des 26 SMPR s'élève à 360 lits et places, ce qui permet d'assurer essentiellement une prise en charge de jour. Seuls 2 SMPR disposent d'une couverture paramédicale nocturne. Dans les autres cas, les patients détenus sont simplement hébergés de nuit.

D'une manière générale, si ce dispositif sanitaire a considérablement amélioré l'accès des détenus à l'offre de soins, il se révèle néanmoins insuffisant en matière de prise en charge des troubles mentaux, compte tenu de l'ampleur des besoins. De ce fait, la loi de programmation et d'orientation pour la justice du 9 septembre 2002 a créé des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) pour accueillir en établissements de santé l'ensemble des hospitalisations pour troubles mentaux de personnes écrouées, qu'elles soient consentantes ou non. De plus, les données définitives de l'étude épidémiologique rendue publique en 2006, apparaissent inquiétantes. Ses résultats -correspondant au nombre minimum de détenus pour lesquels un trouble mental est indiscutable- font apparaître que 3,8 % des détenus souffrent d'une schizophrénie nécessitant un traitement, soit environ quatre fois plus qu'en population générale, 17,9 % présentent un état dépressif majeur, soit quatre à cinq fois le taux en population générale et 12 % souffrent d'anxiété généralisée.

Cette étude permet aussi d'éclairer les antécédents sociaux, judiciaires et médicaux de la population étudiée : avant l'âge de 18 ans, 28 % des détenus ont été suivi par le juge des enfants et 22 % ont fait l'objet d'une mesure de placement ; 28 % déclarent avoir subi des maltraitances de nature physiques, psychologiques ou sexuelles et 16 % des détenus ont été hospitalisés pour raisons psychiatriques avant leur incarcération.

Le nombre élevé de pathologies mentales, en particulier de schizophrénies sévères, nécessite une réflexion sur l'expertise psychiatrique. Une conférence de consensus sur ce sujet s'est tenue les 25 et 26 janvier 2007 sous les auspices de la Fédération française de psychiatrie.

S'agissant plus particulièrement de l'offre de soins, le ministère de la santé a jugé opportun de renforcer la prise en charge psychiatrique en permettant une présence accrue de psychologues dans les équipes psychiatriques intervenant auprès des patients détenus dans le cadre général fixé par les orientations du plan psychiatrie et santé mentale. Au-delà, il a été convenu d'améliorer les conditions d'hospitalisation à plein temps des patients détenus en lançant une première tranche de 460 lits d'hospitalisation au sein d'unités d'hospitalisation spécialement aménagées (UHSA) dans les hôpitaux.

Cette première étape qui doit porter ses effets dès 2008 sera prolongée en 2010 par une seconde tranche de 245 lits supplémentaires, portant ainsi à 17 le nombre d'UHSA.

Les crédits inscrits dans la mission « Santé » pour 2008 devraient permettre le recrutement de 300 nouveaux médecins coordonnateurs –dont le nombre serait ainsi porté de 150 à 450 en mars 2008– chargés de mettre en œuvre l'injonction de soins dans le cadre du suivi socio-judiciaire. Ce renforcement est indispensable pour garantir la pleine entrée en vigueur de la loi du 10 août 2007 sur le traitement de la récidive.

Selon l'étude épidémiologique précitée, 40 % des détenus présentent un risque suicidaire. Cependant, sur ce point, des progrès ont été enregistrés à la suite des recommandations du professeur Jean-Louis Terra présentées en 2003.

En premier lieu, l'administration pénitentiaire a favorisé la formation au repérage du risque suicidaire par le biais de la formation initiale au sein de l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire et des actions de formation continue qui, à la fin de l'année 2006, avaient concerné 5.000 agents. Ensuite, la mise en place d'un système de détection et le déploiement des plans de prévention individualisés permettent l'évaluation du risque suicidaire individuel.

Enfin, plusieurs actions nationales ont été engagées depuis 2004, en particulier l'intégration dans le cahier des charges des nouveaux établissements pénitentiaires des préconisations relatives à la réduction des moyens d'accès dans les cellules.

Le nombre de suicides survenu en détention (93) au cours de l'année 2006 a baissé de 23 % par rapport à l'année précédente (et de 24 % par rapport à 2003, date de remise du rapport Terra qui avait fixé pour objectif une réduction de 20 % des suicides en cinq ans).

C. LA FORMATION ET L'EMPLOI EN PRISON, ENJEUX MAJEURS POUR LA RÉINSERTION

Près de 40 % des détenus exercent une activité rémunérée en détention au titre d'une activité professionnelle ou de formation. Alors même que la population pénale tend à augmenter, la France a réussi à maintenir un niveau d'activité qui se situe dans la moyenne observée dans les autres pays européens. Cependant entre le centre de détention de Muret, doté de vastes ateliers¹ et une maison d'arrêt manquant de place, la situation des établissements pénitentiaires est très inégale face à l'emploi.

Les objectifs que s'est assignée l'administration pénitentiaire dans ce domaine, à savoir le simple maintien des taux d'occupation actuels, ne paraissent pas à la mesure d'une politique ambitieuse tournée vers la réinsertion.

Il est vrai que dans ce domaine, l'administration pénitentiaire est loin de maîtriser tous les leviers d'action et qu'une approche associant d'autres administrations, les collectivités locales et le secteur privé devrait s'imposer.

• Le travail

En 2006, le travail a occupé **32,9 %** des détenus en maison d'arrêt et **52,3 %** en établissements pour peines, soit au total 21.542 personnes.

Il s'accomplit, en détention, selon trois modalités distinctes.

Les **activités de service général**, gérées par l'administration pénitentiaire pour le besoin de fonctionnement des établissements représentent 6.592 postes de travail (soit 30,5 % de l'effectif des détenus actifs rémunérés) pour un salaire annuel moyen de 190 euros (la durée de travail quotidienne utile est de 3 à 7 heures). Ces activités se sont diversifiées : elles ne se limitent plus à la restauration ou au nettoyage mais peuvent aussi prendre la forme de **remise en état de cellules** comme votre rapporteur a pu l'observer à la maison d'arrêt de Caen. L'état actuel de nombreuses maisons d'arrêt justifierait d'ailleurs que de telles initiatives se développent.

Le travail est aussi réalisé dans les ateliers du **service de l'emploi pénitentiaire** par l'intermédiaire du compte « *régie industrielle des établissements pénitentiaires* » (RIEP) qui employait 1.124 détenus en 2006 majoritairement condamnés à de longues peines (les ateliers de la RIEP représentent 65 % de l'emploi en production des maisons centrales). Le salaire mensuel moyen est de 487 euros pour une durée quotidienne de travail de l'ordre de 6 à 7 heures. 67 % du chiffre d'affaires du compte de commerce RIEP est réalisé avec le secteur public et, en particulier, avec l'administration pénitentiaire elle-même pour la confection des uniformes du personnel de surveillance et la fabrication du mobilier.

¹ A la date de la visite de votre rapporteur (15 novembre 2007), le centre de détention de Muret était en mesure, sur une population pénale de 630 détenus, de proposer 278 postes de travail en ateliers, 80 postes au service général et 50 formations professionnelles. Une trentaine d'emplois supplémentaires serait à même d'assurer le plein emploi au sein de cet établissement.

Enfin, le travail peut s'accomplir dans les **ateliers de production gérés par des entreprises privées concessionnaires** de l'administration pénitentiaire ou titulaires des marchés de fonctionnement des établissements à gestion mixte. Ce secteur emploie 8.891 détenus (soit 40,5 % de l'effectif des détenus actifs rémunérés pour un salaire mensuel moyen de 347 euros).

Entre 2003 et 2006, 209 emplois en production ont été perdus. La conjoncture économique et les contraintes propres au milieu pénitentiaire pèsent en effet sur l'évolution du travail en prison.

Cependant, M. Laurent Ridet, sous-directeur du bureau des personnes placées sous main de justice, a présenté à votre rapporteur plusieurs pistes envisagées par l'administration pénitentiaire pour favoriser l'activité des détenus.

Un premier obstacle tient sans doute à la **topographie des lieux** rarement adaptée à la mise en place d'une activité productive. La création de **lieux de stockage indépendants et sectorisés** dans les lieux de détention constituerait un progrès certain. Elle est déjà intégrée dans la conception des établissements qui ouvriront prochainement. **L'organisation des flux** entre la prison et l'extérieur devrait être améliorée (des camions attendant en file pour livrer produits et matières premières : cette scène se répète tous les matins devant un grand nombre d'établissements). Une concertation régulière entre les responsables de l'établissement et les représentants concessionnaires apparaît indispensable.

Au-delà, il convient de mieux valoriser **les atouts du travail pénitentiaire** : moindre coût, flexibilité et proximité (ce dernier avantage peut jouer plus particulièrement par rapport à une activité délocalisée). Il serait sans doute souhaitable de favoriser la **journée continue** qui donne plus de souplesse à l'organisation du travail et permet aussi au détenu de consacrer une partie de son quotidien à d'autres activités.

Parallèlement, l'administration pénitentiaire devrait élaborer une **procédure d'emploi des détenus** (dite procédure de « *classement* ») fondée sur des critères transparents et homogènes d'un établissement à l'autre (tenant compte par exemple de l'état d'indigence, du niveau de formation, etc.).

Ces orientations possibles feront l'objet d'un **plan d'action** décliné au niveau des directions interrégionales.

Faut-il aller plus loin et appliquer dans les prisons le **contrat de travail** de droit commun ? Cette question devra être débattue dans le cadre de l'examen du projet de loi pénitentiaire. Il n'est pas sûr néanmoins que le droit commun du travail soit transposable en l'état au milieu pénitentiaire. Les évolutions en la matière doivent être commandées par le souci de renforcer les possibilités d'emploi. Il faut certainement valoriser l'image du travail pénitentiaire et des entreprises qui le promeuvent. Ces dernières participent en effet à la réinsertion des détenus. Il est incompréhensible, à cet égard, que certaines sociétés, et non des moindres, continuent à inscrire dans leur

« *charte éthique* » l'engagement de ne jamais impliquer de détenus à leur production dès lors que celle-ci est assurée sur le territoire français.

• **La formation**

En 2006, 76 % des entrants en détention ne dépassent pas le niveau du CAP et la moitié est illettrée. 24 % de la population pénale a participé aux activités scolaires (soit, en flux annuel, 43.395 détenus majeurs)¹. Par ailleurs, 21.605 détenus ont suivi une formation professionnelle rémunérée (en fin de formation, 1.482 stagiaires ont été présentés à un examen et 77 % d'entre eux reçus).

L'organisation actuelle du système de formation place l'administration pénitentiaire dans l'impossibilité d'établir un plan de formation dans la mesure où **elle ne maîtrise que partiellement les sources de financement**.

Elle bénéficie en effet d'une part des crédits du ministère du travail (direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle) qui ne cessent de se réduire d'année en année et d'autre part du fonds social européen dont la part réservée à la France décline également (les crédits prévus dans la programmation 2007-2013 baissent de 27 % par rapport à la programmation 2000-2006).

A l'occasion de ses visites dans les établissements pénitentiaires, votre rapporteur a pu constater à plusieurs reprises les conséquences négatives des réductions de crédits : certaines actions de formation peuvent se trouver brutalement interrompues et le travail engagé depuis plusieurs années par le biais d'associations remis en cause.

Afin de mieux garantir la stabilité des ressources, une piste possible serait de soumettre le financement de la formation en détention au **droit commun** et d'en confier, sous réserve de contrepartie, la responsabilité aux **régions**. Une telle évolution permettrait ainsi, peut-être, de mieux adapter les formations aux besoins locaux.

Mme Rachida Dati a indiqué à votre commission que la concertation avec le ministère du travail avait permis de parvenir à un accord pour fixer la dotation de la formation professionnelle à **10 millions d'euros** pour 2008.

IV. UN PRÉALABLE À LA RÉINSERTION : LA DIFFÉRENCIATION DES STRUCTURES DE DÉTENTION

Les détenus sont loin de constituer une population homogène ; l'infraction commise, la peine prononcée, les antécédents pénaux, l'âge ou l'état de santé, autant de facteurs qui déterminent des comportements spécifiques et justifient aussi une prise en charge diversifiée.

¹ 5.687 détenus adultes ont été candidats à un examen scolaire ou universitaire et 74 % ont été reçus.

Cette différenciation permet de mieux préparer les détenus à leur sortie et, en définitive, de lutter contre la récidive mais elle n'est réellement possible que dans le cadre de structures de détention distinctes.

Sans doute ces principes de différenciation sont-ils aujourd'hui reconnus par l'administration pénitentiaire. Il n'en reste pas moins que la surpopulation pénale et l'inadaptation des infrastructures ne permettent pas toujours d'en tenir compte, en particulier dans les maisons d'arrêt –où prévenus et condamnés par exemple sont souvent mélangés.

Il existe en pratique des **différenciations de fait** liées à la nature de l'infraction commise. En outre, des structures plus spécifiques apparaissent :

- les **quartiers courtes peines** dont l'objectif est d'accueillir à l'écart du reste de la population pénale les primo délinquants condamnés à une courte peine et de leur offrir un programme permettant une réinsertion rapide ;

- les **établissements pénitentiaires pour mineurs** appelés pour partie à se substituer aux quartiers mineurs des établissements pénitentiaires.

Votre rapporteur a choisi de porter cette année une attention plus particulière aux premiers EPM ainsi qu'aux établissements pénitentiaires accueillant une très grande majorité de délinquants sexuels.

A. L'OUVERTURE DES PREMIERS ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES POUR MINEURS

La loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 a prévu la création de 420 places réparties dans 7 nouveaux établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM). Placés sous la responsabilité de l'administration pénitentiaire, bénéficiant de l'intervention permanente de la protection judiciaire de la jeunesse, les EPM cherchent à renforcer la dimension éducative de la prise en charge des mineurs détenus en s'appuyant sur un encadrement accru.

Le programme de livraison et d'ouverture des EPM s'étend sur 2007 et 2008 selon le planning suivant :

	Dates de livraison	Dates de mise en service
Lavaur (81)	13.04.2007	11.06.2007
Rhône Meyzieu (69)	20.04.2007	11.06.2007
Quiévrechain (51)	23.05.2007	17.09.2007
Marseille (13)	2.07.2007	5.11.2007
Orvault (44)	5.11.2007	Semaine du 4.02.2008
Porcheville (78)	Fin décembre 2007	Fin février 2008
Meaux-Chauconin (77)	Juin 2008	Septembre 2008

Ce programme d'ouverture s'accompagne de la fermeture corrélative de 21 quartiers mineurs sur les 75 existants, dont 6 partiellement, correspondant au total à la fermeture de 430 places. Celle-ci s'étalera sur 2007 et 2008, en lien avec l'ouverture des EPM -9 quartiers mineurs ont déjà été

fermés. La capacité d'accueil dans les quartiers mineurs est actuellement de 1176 places (dont 860 remises aux normes) réparties dans 66 établissements pénitentiaires. Comme l'a indiqué Mme Rachida Dati lors de son audition par votre commission le 13 novembre dernier, le maintien des liens familiaux justifie de préserver certains quartiers mineurs.

Au 29 novembre 2007, quatre établissements pénitentiaires pour mineurs parmi les sept programmes étaient ouverts : celui de Meyzieu dans le Rhône, Lavour dans le Tarn, Quiévrechain dans le Nord et Marseille dans les Bouches-du-Rhône.

Chaque EPM comprend 7 unités d'hébergement (1 unité « arrivants » de 6 places, 1 unité « filles » de 4 places, 5 unités « garçons » de 10 places chacune), un quartier disciplinaire, un plateau sportif complet, une unité médicale, un secteur scolaire, et une zone socio-culturelle (salles d'activités, bibliothèque, salle de spectacle). L'établissement a un mur d'enceinte mais pas de miradors : la forte présence du personnel constitue un des éléments essentiels de la sécurité pénitentiaire.

Votre rapporteur s'est rendu, le 27 septembre dernier, dans l'EPM de Meyzieu et, le 15 novembre, avec M. Nicolas Alfonsi, rapporteur pour avis du budget de la protection judiciaire de la jeunesse, dans celui de Lavour.

- *Une montée en charge progressive*

A la date de la visite de votre rapporteur, l'EPM de Meyzieu comptait une trentaine de garçons et celui de Lavour vingt-sept garçons et une fille (âgée de 13 ans). Si les filles disposent d'une unité spécifique, elles partagent, en principe, les mêmes activités que les garçons. Dans la mesure où les mineurs incarcérés étaient quasi exclusivement des garçons, l'intérêt de la **mixité** n'a pas pu réellement être expérimenté -et cette mixité peut être délicate à gérer lorsque, comme à Lavour, l'établissement ne compte qu'une fille détenue.

Les mineurs, dont la moyenne d'âge est de 17 ans, sont très majoritairement prévenus (environ les 2/3) impliqués dans des affaires correctionnelles (environ les 3/4). En principe, prévenus et condamnés sont séparés. Mais la direction de Lavour, tenant compte du fait que les uns et les autres sont soumis aux mêmes règles de vie, a fait le choix inverse.

Chaque établissement dispose ainsi d'une **marge d'adaptation** par rapport aux normes initialement envisagées pour le fonctionnement des EPM. Cette liberté est en effet très souhaitable pour ajuster les principes d'action aux réactions des mineurs face à un système de détention nouveau.

- *Une prise en charge fortement individualisée*

La journée de détention s'étend de 7 h 30 à 21 h 30. Chaque mineur se voit proposer un emploi du temps personnalisé dans le cadre d'un groupe de quatre à six détenus, comprenant des heures d'enseignement général et technique à raison d'un vingtain d'heures par semaine, ainsi que des heures

d'activités socio-culturelles et sportives, réparties tout au long de la semaine, y compris les samedis et dimanches.

Si l'hébergement de nuit est toujours individuel sauf avis médical contraire, les temps collectifs prévalent dans la journée ; les repas sont pris en commun, les temps de récréation se font ensemble au sein de l'unité de vie.

Le régime de détention semble inspirer des sentiments contradictoires chez les mineurs.

L'obligation d'activité et l'occupation du temps en continu peut être une contrainte forte, en particulier pour ceux qui ont été transférés des quartiers mineurs classiques où ils sont plus souvent laissés à eux-mêmes. La coexistence peut être source de tensions entre les mineurs eux-mêmes et entre ceux-ci et le personnel d'encadrement. Comme l'a expliqué à votre rapporteur la directrice de l'EPM de Lavaur, le refus de participer aux activités est sanctionné de manière progressive (par exemple, le refus renouvelé trois jours consécutifs de se lever à l'heure réglementaire le matin est passible du conseil de discipline).

Néanmoins, l'attention dont ils sont l'objet, la qualité des activités et du cadre de vie sont aussi ressentis par les mineurs comme une chance. Plusieurs, à leur majorité, souhaitent rester dans l'EPM (ils le peuvent, au cas par cas, et pour une période limitée) ; d'autres souhaitent y retourner.

La détention doit présenter un caractère de sanction tout en maximisant les possibilités de réinsertion : la réussite des EPM se jouera sur ce point d'équilibre.

Le maintien des **liens familiaux** est l'un des objectifs prioritaires du projet éducatif. Les parents sont informés très régulièrement des progrès comme des difficultés de leurs enfants. Néanmoins, souvent, les liens familiaux sont très **distendus** : ainsi, à Lavaur, la moitié des mineurs n'utilise pas les parloirs pour rencontrer leurs parents.

- ***Un fort encadrement***

En plein régime, l'EPM devrait fonctionner avec quelque 150 personnels (parmi lesquels soixante-seize personnels pénitentiaires, quarante-trois personnels de la protection judiciaire de la jeunesse, quatre à six enseignants, une équipe médicale de quatre équivalents temps plein et des animateurs d'activité intervenant ponctuellement).

Actuellement, l'effectif compte une centaine de personnes (parmi lesquelles une trentaine de personnels de la protection judiciaire de la jeunesse).

Chaque unité de vie, qui compte 10 mineurs maximum, est animée par un **binôme composé d'un surveillant et d'un éducateur** assurant le lien avec l'équipe pédagogique et les parents¹.

¹ Le partenariat entre l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse était déjà opérationnel dans les quartiers des mineurs des maisons d'arrêt depuis 2003.

Ensuite, le travail **pluridisciplinaire** est privilégié. L'équipe pluridisciplinaire inclut réglementairement le chef d'établissement, un personnel de surveillance, un représentant de la protection judiciaire de la jeunesse et un représentant de l'Education nationale. Elle se réunit au moins une fois par semaine pour partager les informations et coordonner les actions de prise en charge des mineurs.

La nouveauté du dispositif implique l'adaptation des références professionnelles et des modes d'intervention. Pour les personnels de surveillance, en particulier, tous volontaires, cette affectation requiert un très fort investissement personnel. Le rythme de travail retenu à Lavaur (deux jours travaillés/trois jours de récupération) constitue un point d'équilibre qui mérite d'être préservé¹.

Les contraintes spécifiques du travail en EPM doivent conduire à rendre le statut de ces postes plus attractif. A défaut, les candidatures pourraient manquer.

• ***Le coût***

Selon les indications communiquées à votre rapporteur par le directeur de l'administration pénitentiaire, le coût de la journée de détention en EPM serait **compris entre 210 et 220 euros**². Cependant, ce coût ne prend en compte que les financements assurés par le ministère de la justice et n'inclut pas la part qui revient à l'éducation nationale et au ministère de la santé.

Les moyens budgétaires consacrés à la mise en œuvre des EMP sont répartis comme suit :

- construction : 110 M€, y compris l'équipement mobilier, pour les 7 EPM ;
- dépenses initiales accompagnant l'ouverture : 470.000€ par EPM, comprenant les équipements immobiliers complémentaires non prévus au marché de construction, les acquisitions initiales (ex : véhicules, moyens de défense) ;
- dépenses reconductibles, en année pleine : 1,3 M€ par an et par EPM, comprenant les crédits de fonctionnement, les coûts moyens liés à la programmation des activités (PJJ) et le coût de la gestion déléguée ;
- coûts de personnel AP (hors PJJ) : 3,5 M€ par an et par EPM.

• ***L'évaluation***

L'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse ont mis en place **un dispositif de retour d'expérience** alimenté par des tableaux de bord mensuels ainsi que par des audits effectués *in situ* par les services de l'inspection des deux administrations. Cette méthodologie doit permettre notamment de rendre compte à échéance régulière de l'avancement

¹ Par dérogation, l'EPM de Lavaur autorise un personnel masculin à prendre en charge des mineures détenues, ce qui semble un élément de souplesse très appréciable.

² Le coût de la journée de détention en établissement pénitentiaire est estimé à 75/85 € et en CEF à 550/600 €).

de la mise en œuvre des EPM et d'évaluer leur « performance » au regard de l'objectif de prévention de la récidive.

Cette évaluation est indispensable. En effet, le coût pour la collectivité de ces nouveaux établissements trouvera sa justification dans les résultats obtenus en matière de réinsertion.

Les premiers constats sont **encourageants**. Si le niveau des entrants est globalement très bas, la prise en charge soutenue des mineurs peut donner des résultats très rapides. A Lavaur, votre rapporteur a ainsi rencontré un mineur qui, en trois mois, avait appris à lire et écrire. Cet exemple permet de mesurer le potentiel de ces nouvelles structures et d'augurer heureusement de leur avenir.

B. CASABIANDA, CAEN ET MAUZAC : FAUT-IL UNE PRISE EN CHARGE SPÉCIFIQUE DES DÉLINQUANTS SEXUELS ?

Votre rapporteur s'est rendu dans les centres de détention de Casabianda en Haute-Corse (30 mars 2007) et de Mauzac en Dordogne (5 novembre 2007) ainsi que dans le centre pénitentiaire de Caen (19 octobre 2007).

Ces trois structures se singularisent à plusieurs titres au sein des établissements pénitentiaires. D'abord, elles accueillent essentiellement des **délinquants sexuels**. En principe le système pénitentiaire français ne différencie pas les conditions de détention selon la nature de l'infraction commise. Dans la pratique cependant, les auteurs d'infractions sexuelles –les « pointeurs » dans le langage des prisons– sont en bute aux brimades voire aux violences des autres détenus. Ils doivent donc souvent, pour leur sécurité, être regroupés dans des cellules ou des quartiers séparés. A Caen, Mauzac et Casabianda, la logique de la séparation est conduite à son terme puisque ces trois structures sont principalement dédiées aux délinquants sexuels.

Deuxième caractéristique commune aux trois établissements, liée au comportement généralement paisible des délinquants sexuels incarcérés : un régime de détention marqué par une réelle **souplesse**. Ainsi, les détenus disposent de la clef de leur cellule et peuvent circuler librement au sein du centre pendant la journée.

Troisième trait partagé : l'**emprise foncière** particulièrement **étendue** dont bénéficient ces établissements leur permet de proposer des **activités** (travail ou formation) sans autre exemple dans les autres établissements pénitentiaires.

Des trois centres, **Casabianda** est certainement le plus original. Il est en effet **ouvert**, sans mur d'enceinte. Le domaine n'est limité que par ses « frontières naturelles » (et notamment la mer sur 7 kilomètres environ). Il s'étend sur 1.778 hectares comportant des forêts et des terres de culture. Il se présente sous la forme d'une grande exploitation agricole avec trois bâtiments cellulaires à proximité du littoral et sept pavillons ou annexes répartis sur le domaine.

D'une capacité de 187 places, il était occupé au premier trimestre 2007 par 172 hommes dont 48 condamnés à des peines correctionnelles et 124 à des peines criminelles. La densité carcérale est de l'ordre de 95 % en moyenne. Au 1^{er} janvier 2006, l'effectif du personnel de surveillance s'élevait à 38¹.

Comme Casabianda, Mauzac est éloigné des centres urbains. De même il dispose d'un domaine agricole étendu (97 hectares), dans lequel peuvent être conduites plusieurs formations.

Contrairement à Casabianda, **Mauzac** est néanmoins un lieu fermé, organisé autour de deux structures –closes l'une et l'autre– : l'« ancien »² centre doté d'une capacité de 80 places bientôt complété par un bâtiment de 40 places, le « nouveau » centre ouvert depuis 1986 et comportant 252 places réparties entre 21 pavillons de 12 cellules. Cette configuration voulue sur le modèle d'un petit village *intra-muros* est exceptionnelle parmi les établissements pénitentiaires. La population pénale moyenne annuelle est de l'ordre de 329 détenus (75 % pour affaires criminelles). En 2007 l'effectif des personnels de surveillance s'élève à 137.

Le **centre pénitentiaire de Caen** est d'aspect plus classique. Situé dans la ville de Caen et entièrement clos, il dispose cependant d'un vaste terrain qui lui permet d'accueillir de nombreux ateliers. L'effectif moyen de la population pénale est en 2006 de 420 condamnés (en quasi totalité pour crimes) pour une capacité théorique de 429 places (dont 34 dans des cellules doubles). Au 31 décembre 2006, l'établissement comptait 161 surveillants.

- ***Un profil de délinquants spécifique***

Dans les trois établissements, plus de 80 % des détenus sont des délinquants sexuels. La majorité des infractions a été commise sur des mineurs de moins de 15 ans. Les faits ont également en majorité été commis dans un cadre intrafamilial (65 % à Mauzac par exemple) ce qui complique ensuite le **maintien des liens entre les détenus et leurs proches**.

Ainsi à Caen beaucoup de détenus ne tirent pas parti de la faculté qui leur est reconnue d'appeler régulièrement dix numéros de téléphone différents. Certains n'utilisent qu'un ou deux numéros. D'autres ont pour seul contact avec l'extérieur l'aumônier ou le visiteur des prisons. Cependant les responsables de l'établissement de Caen ont indiqué à votre rapporteur que les infractions intrafamiliales ne se traduisaient pas nécessairement par une rupture : soit celle-ci n'intervenait qu'avec une partie de la famille, soit elle était suivie d'une reprise de contact.

¹ Le ratio personnel/détenus moins élevé que dans les autres établissements s'explique par le caractère particulièrement calme de la population pénale.

² Historiquement, il s'agit de la structure la plus ancienne : un incendie a entraîné cependant sa totale reconstruction en 1985.

Cette catégorie de population pénale est **plus âgée** que la moyenne des détenus (à Caen, la moyenne d'âge est passée de 38 ans en 1990 à 47 ans en 2006 ; à Casabianda, 83 % des détenus étaient âgés de plus de 40 ans).

Ce vieillissement n'est pas sans incidence sur **l'état de santé** des personnes (à Caen, deux détenus sont en fauteuil roulant). Le responsable de l'UCSA de Caen a observé que si elles n'étaient pas détenues, certaines seraient considérées comme des patients susceptibles d'être hospitalisés. Les cellules de ces établissements ne sont pas adaptées pour des personnes dont la mobilité est réduite et les aménagements limités auxquels il a pu être procédé –comme à Caen– ne répondent pas aux normes retenues pour les nouveaux établissements pénitentiaires.

Les personnes atteintes de **troubles psychiatriques** ne semblent pas représenter une proportion plus importante que dans les autres établissements pénitentiaires (elle serait même plutôt moindre selon les responsables du centre pénitentiaire de Caen). Cette proportion est estimée à 10 % de l'effectif des détenus à Mauzac –un médecin du centre de détention a toutefois observé que 20 % de la population pénale avaient eu recours à des psychotropes, ce qui pouvait constituer un indicateur de l'état psychique des détenus.

Enfin, dans l'ensemble cette population se caractérise par un **comportement généralement** calme. Il convient de distinguer néanmoins entre le centre pénitentiaire de Caen qui accueille des condamnés pour la **totalité de leur peine** (parmi lesquels, fin 2006, 38 condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité) et où des violences ont pu être perpétrées à l'encontre du personnel, et les centres de détention de Mauzac ou de Casabianda qui ont vocation à accueillir en majorité des **fins de peine** et où le nombre d'incidents est très faible. A Casabianda, le quartier disciplinaire qui ne répondait plus aux normes a été fermé. Dans ce centre comme à Mauzac, la sanction la plus effective est le transfert du condamné vers une maison d'arrêt où les conditions de détention sont nettement moins favorables.

• Des opportunités de formation et d'emploi plus nombreuses et plus variées que dans les autres établissements

A Casabianda, la vocation agricole de la structure permet d'offrir une grande diversité d'emplois avec des niveaux de qualification variés. Les condamnés peuvent aussi travailler pour le compte du service général. Il s'agit sans doute du seul établissement pénitentiaire français en mesure de **donner un emploi à chaque condamné**¹. Comme l'a rappelé à votre rapporteur le responsable de l'établissement, cette médaille a un revers : le centre forme en effet des sortants à des métiers du secteur primaire devenus marginaux dans l'économie moderne et qui, par conséquent, embauchent de moins en moins.

¹ L'âge et l'état de santé d'un certain nombre de détenus ne permettent pas une affectation à des emplois agricoles. Un atelier susceptible de recevoir cette catégorie de population a été ouvert en 2003.

En outre, faute d'investissements à la mesure d'une exploitation de cette taille, les outils et les méthodes risquent d'apparaître en décalage par rapport à l'évolution des techniques à l'extérieur.

A Mauzac, le domaine agricole constitue le support pédagogique de quatre **formations** qualifiantes¹ accueillant une cinquantaine de stagiaires pour une durée moyenne de 12 à 18 mois (à raison de 30 heures par semaine). Cette formation s'accomplit dans le cadre du placement extérieur. Aucun niveau préalable n'est requis. Cette formation est organisée par l'association « Formation avancée conseil 24 » (AFAC 24) sur un financement du ministère du travail et du fonds social européen. Les interlocuteurs de votre rapporteur n'ont pas caché leurs inquiétudes sur l'évolution de ces subventions (en 2006, un gel des crédits sur le budget formation avait conduit à interrompre la rémunération des détenus en formation -2,26 € par heure, actuellement, à hauteur d'un maximum de 120 heures par mois, qui est pourtant une incitation forte).

A Caen, l'établissement accueille 7 entreprises concessionnaires et peut proposer un effectif théorique d'emploi de 200 personnes. Il convient toutefois de relever deux tendances soulignées par le rapport d'activité de 2006 : d'une part, un recul net des activités industrielles et une progression sensible des postes de conditionnement, pliage, manutention ce qui correspond à une tendance générale dans l'ensemble des établissements pénitentiaires ; d'autre part, un renforcement du caractère saisonnier de plusieurs activités sur la zone des ateliers. Le passage d'un emploi maximum pendant quelques semaines à des périodes de basse activité entraîne une baisse du revenu en détention (avec un impact sur l'indemnisation des parties civiles) et suscite à ce titre le mécontentement de la population pénale.

L'établissement souffre en outre de la vétusté des ateliers qui pèse sur les conditions de travail des détenus (notamment au regard de la sécurité) et la productivité.

• Un suivi encore insuffisant des délinquants sexuels au sein de ces établissements n'est pas à la mesure des besoins

Force est de constater qu'aujourd'hui les moyens humains manquent pour assurer un véritable suivi de la population pénale dans les établissements concernés.

La prise en charge psychiatrique souffre de l'insuffisance du nombre de psychiatres publics : à Casabianda, le suivi médico-psychologique des détenus est assuré par un médecin psychiatrique du secteur hospitalier de Bastia qui effectue deux vacations par semaine –l'unité de soins médico-psychologiques fonctionnant désormais avec le renfort d'une psychologue à

¹ Culture de plantes aromatiques et médicinales ; cultures légumières ; culture florale ; agent d'entretien de l'espace rural.

plein temps ; à Mauzac un psychiatre intervient une fois par semaine (alors que la convention avec l'hôpital prévoit trois journées et demi de présence). Le responsable de l'UCSA de Mauzac a estimé tout à fait illusoire la possibilité dans un centre aussi isolé que celui-ci –*a fortiori* lorsque le département dans lequel il est implanté souffre d'une pénurie de psychiatres– d'assurer une prise en charge effective des détenus atteints de troubles psychiques.

Le centre pénitentiaire de Caen dispose quant à lui d'un service médico-psychologique¹. Son responsable, le docteur Christian Kottler a attiré l'attention de votre rapporteur sur l'accroissement des charges lié notamment à la responsabilisation pénale des malades mentaux et à l'augmentation de la demande judiciaire de soins (en particulier à la suite de la loi du 5 août 2007 sur la récidive des majeurs et des mineurs). Il a souligné plus particulièrement deux priorités : d'abord, la nécessité de répondre mieux aux besoins des détenus dont la **demande d'entretien individuel** –sauf cas d'urgence– peut parfois atteindre douze mois ; ensuite, l'opportunité de permettre une **évaluation régulière** des détenus au cours de la détention (par exemple bilan au quart de peine, à mi-peine et six mois avant la sortie). Il a indiqué qu'il convenait de favoriser l'instauration de traitements anti-hormonaux (suivant des indications adaptées) et d'assurer la prise en charge post-pénale des cas les plus graves. Ces objectifs impliqueraient cependant un renforcement des moyens humains du SMPR (évalués par le docteur Kottler à un ETP médecin psychiatre, un ETP infirmier et 2 ETP psychologues).

Dans les trois établissements, l'insuffisance des effectifs de médecins, psychologues et travailleurs sociaux (un travailleur social pour 160 détenus à Casabianda, par exemple) rend difficile l'évaluation et le traitement de la **dangerosité**.

Cette dangerosité ne fait pas l'objet d'une évaluation méthodique. Dans ce domaine, les approches restent empiriques ou ponctuelles.

Ainsi le juge de l'application des peines dont dépend le centre de Casabianda rappelle dans son rapport annuel pour 2006 que selon un premier bilan réalisé le 7 juillet 2000 avec deux des médecins experts habituellement désignés, les condamnés, dans leur ensemble, ne présentent pas d'état dangereux au sens psychiatrique du terme. Selon le psychologue responsable du centre de détention de Mauzac, une trentaine de délinquants seraient susceptibles de récidiver à l'issue de leur libération.

¹ Le SMPR comprend trois équivalent temps plein (ETP) psychiatres, cinq temps pleins psychologiques, six ETP infirmiers.

Une prise en charge axée sur la prévention de la récidive reste pour le moins lacunaire. A Mauzac, un « groupe de parole » a été mis en place mais ne concerne qu'une petite partie des détenus. Cette expérience¹ devrait cependant être étendue à partir de 2008 si les moyens humains le permettent.

*

* *

Si le suivi des délinquants demeure insuffisant –comme dans les autres établissements pénitentiaires–, il n'en reste pas moins que ces structures présentent de réels **atouts** pour favoriser la réinsertion des condamnés et contribuer ainsi à lutter contre la récidive.

Le régime de détention, conjugué à Mauzac et à Casabianda à un cadre de vie éloigné du modèle carcéral habituel, garantit le respect des personnes et atténue la rupture avec le milieu ouvert. En outre la diversité des activités proposées permet de faire du temps pénitentiaire un temps utile pour une majorité de détenus et prépare au retour à une vie professionnelle.

Les structures de Mauzac et plus encore de Casabianda demeurent très atypiques. Pourraient-elles servir de modèles pour d'autres établissements pénitentiaires ? Sans doute faut-il garder à l'esprit les spécificités de la population pénale concernée : des délinquants sexuels le plus souvent en fin de peine et mobilisés en principe autour d'un projet de sortie. Beaucoup de ces délinquants, avant leur condamnation, étaient en outre généralement bien intégrés dans la société et exerçaient une activité professionnelle. Il est vraisemblable cependant qu'une partie plus importante de la population pénitentiaire pourrait sans doute justifier d'un tel système carcéral et bénéficier ainsi de plus grandes chances de réinsertion.

Surtout votre rapporteur regrette que les établissements si particuliers ne fassent pas l'objet d'une évaluation plus approfondie qui permettrait de distinguer ce qui dans ces expériences peut ou non être généralisé. A Casabianda, le directeur du centre a noté que le savoir faire développé dans ce centre demeurait pour une large part inexploité.

Si tout laisse à penser que le taux de récidive à l'issue d'une détention dans l'un de ces deux centres est très faible, il n'existe cependant aucun instrument pour s'en assurer. Votre rapporteur forme le vœu que le ministère de la justice puisse se doter d'une **capacité d'évaluation des taux de récidive selon les grandes catégories d'établissements** dans lesquels la peine précédant la nouvelle infraction a été exécutée. Il y aurait là en effet le moyen d'apprécier de manière plus précise l'**impact des conditions de détention sur la réinsertion** et d'orienter utilement la politique pénitentiaire.

¹ Cette approche qui s'inscrit dans une perspective criminologique ou éducative mais non thérapeutique afin de permettre une réflexion de la part des personnes placées sous main de justice sur leur passage à l'acte.

V. L'INDISPENSABLE REVALORISATION DU RÔLE DES PERSONNELS PÉNITENTIAIRES

En 2007, le nombre d'emplois exprimé en équivalent temps plein travaillé s'élève à 31.297. Le tableau suivant en retrace la répartition ainsi que celle des emplois demandés pour 2008.

	Plafond autorisé pour 2007	Demandes pour 2008	% 2007-2008
Magistrats de l'ordre judiciaire	17	17	
Personnels d'encadrement	1.315	1.340	+ 1,9 %
Catégorie B : Métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif	3.697	3.724	+ 0,7 %
Catégorie B : Administratifs et techniques	949	985	+ 3 %
Catégorie C : Personnels de surveillance	22.465	23.156	+ 3 %
Catégorie C : Administratifs et techniques	2.854	2.917	+ 2 %
	31.297	32.139	+ 2,6 %

A. DES PERSONNELS EN QUÊTE DE CONSIDÉRATION

Lors de plusieurs de ses visites d'établissements pénitentiaires, votre rapporteur s'est entretenu avec les représentants des organisations professionnelles et a pu observer un certain sentiment d'insatisfaction lié non seulement à la situation matérielle des personnels mais peut-être, plus encore, au sentiment d'une insuffisante reconnaissance.

• *Les personnels de surveillance*

A plusieurs reprises, les représentants des personnels ont regretté de voir leur rôle cantonné à celui de « *porte clefs* ». Il va de soi que sans même évoquer les missions nouvelles dont il sera question plus loin, le métier de surveillant est susceptible de s'enrichir de nouvelles dimensions telles que, pour en citer deux essentielles, l'observation et l'évaluation de la dangerosité ou la participation à la mission de réinsertion.

Les personnels paraissent prêts à souscrire à ces évolutions -et certains les assument déjà pleinement- mais leurs conditions actuelles de travail ne semblent pas propices. Ainsi, plusieurs des représentants des personnels rencontrés par votre rapporteur à la maison d'arrêt de Seysses ont déploré que dans le cadre des établissements les plus récents, un agent assure seul la surveillance d'un étage en détention alors même que du fait de la surpopulation pénale le nombre de détenus par étage à Seysses est passé de cinquante en 2004 à quatre-vingt-cinq aujourd'hui.

Dans ces conditions, les personnels ont regretté de ne pouvoir assurer que la stricte tâche de surveillance. En outre, l'**augmentation de la population pénale** et la dégradation des conditions de détention (par exemple la nécessité d'installer un matelas par terre dans une cellule prévue pour une personne afin d'en doubler la capacité) suscite des tensions qui pèsent sur les conditions de travail. Le nombre d'agressions commises contre les personnels se maintient d'ailleurs dans les prisons françaises à un niveau très élevé (604 agressions en 2006 contre 400 en 2000).

L'adaptation des personnels à l'évolution de leur mission passe aussi par un effort de **formation**. La formation continue rencontre, en pratique, des difficultés comme l'ont remarqué plusieurs des interlocuteurs de votre rapporteur. D'une part, le nombre de formations est limité, d'autre part, les difficultés liées au remplacement momentané de l'agent conduisent souvent le chef d'établissement à s'opposer à la formation.

La formation initiale donnée dans le cadre de l'école nationale de l'administration pénitentiaire est d'excellente qualité. L'équipe dirigeante de cette école vient d'être renouvelée pour faire évoluer, sur la base d'un contrat d'objectif passé par la direction de l'administration pénitentiaire, les enseignements et aussi les critères de sélection.

A cet égard, votre rapporteur s'est interrogé sur l'impact des prochaines modifications du concours de recrutement des surveillants qui ne devrait désormais comporter qu'une épreuve d'admissibilité. M. Claude d'Harcourt lui a précisé que le contenu de cette épreuve serait très opérationnel et axé essentiellement sur la connaissance et la maîtrise des bases liées aux métiers de détention.

Votre rapporteur estime parfaitement légitime que les personnels de l'administration pénitentiaire soient reconnus comme la **troisième force de sécurité** aux côtés de la police et de la gendarmerie¹. Il est également convaincu qu'il n'existe aucune contradiction entre l'amélioration des conditions de travail des personnels et celle des conditions de détention mais, qu'au contraire, l'une et l'autre vont de pair. La loi pénitentiaire devrait consacrer cette double aspiration.

Au-delà, les mécanismes de promotion interne -qui fonctionnent aujourd'hui puisque plusieurs directeurs rencontrés par votre rapporteur sont issus du corps des surveillants- ou de passerelles avec d'autres administrations devraient sans doute être développés.

• *Les personnels d'insertion et de probation*

Les personnels d'insertion et de probation assument un nombre croissant de missions en milieu fermé et ouvert du fait notamment des réformes les plus récentes de la procédure pénale (ils doivent, par exemple, mener une « *enquête de dangerosité* » préalable au placement sous surveillance électronique mobile). Ils pourraient être également impliqués dans les **programmes de prévention de la récidive** expérimentés dans plusieurs établissements à compter de 2008, en particulier sous la forme de groupes de parole. Ces évolutions sont souhaitées par une partie des personnels, même si tous n'assument pas nécessairement la dimension criminologique de leur mission qui les distingue des travailleurs sociaux. Elles requièrent cependant un effort de formation spécifique et sans doute aussi une

¹ Des représentants des personnels de surveillance ont, à la maison d'arrêt de Lyon, suggéré que les personnels de l'administration pénitentiaire participent au défilé du 14 juillet.

augmentation des effectifs. Après les efforts de recrutement considérables engagés au cours des cinq dernières années, aucun concours n'aura été ouvert en 2007.

Sur le plan indemnitaire, le décret du 14 mars 2007 a rendu mensuel le versement (jusqu'alors trimestriel) de l'indemnité forfaitaire allouée au personnel d'insertion et de probation. En outre, le montant de cette indemnité peut être modulé, en fonction de la manière de servir, de 50 % à la hausse du montant de référence, lequel est déterminé en fonction du grade de l'agent.

B. LE STATU QUO SUR LES TRANSFÈREMENTS

La diversification des missions des personnels peut passer par une prise en charge plus complète des escortes et transfèrements. Actuellement, le dispositif souffre d'une grande complexité.

Transfèrement administratifs, extractions et translations judiciaires, extractions médicales et gardes à l'hôpital : qui fait quoi ?

Les transfèrements administratifs

Ils consistent en la conduite d'un détenu d'un établissement pénitentiaire à un autre. Ils sont intégralement réalisés par l'administration pénitentiaire. Dans des cas exceptionnels, lorsqu'un détenu est réputé dangereux, le concours des forces de l'ordre (police ou gendarmerie) peut être sollicité.

Les extractions ou translations judiciaires

Les extractions consistent à conduire les détenus de l'établissement dans lequel ils sont incarcérés jusqu'au palais de justice ou ils doivent être présentés, ou comparaître et à en assurer la garde.

Les translations judiciaires sont effectuées à la demande de l'autorité judiciaire. Elles consistent dans le transfert des détenus d'un établissement pénitentiaire vers un autre.

Les extractions et translations judiciaires sont intégralement assurées par la police et la gendarmerie.

Les extractions médicales et gardes à l'hôpital

Le conseil de sécurité intérieure du 6 décembre 1999 a décidé la prise en charge à 100% par l'administration pénitentiaire des escortes médicales pour consultations. A l'instar des transfèrements administratifs, le concours des forces de l'ordre peut être sollicité lorsque le détenu extrait est réputé dangereux.

Le transport des détenus pour une hospitalisation doit être assuré par les forces de l'ordre (circulaire interministérielle du 8 avril 1963).

La garde des détenus hospitalisés incombe aux forces de l'ordre.

La pratique est conforme aux principes, à l'exception des escortes médicales pour les consultations et les hospitalisations.

L'administration pénitentiaire effectue environ 90 % des escortes médicales pour les consultations. Cette situation est la résultante d'accords locaux. Elle se rencontre presque exclusivement dans les petites maisons d'arrêt, la police prenant en charge l'intégralité de l'escorte, dès lors qu'il y a une demande de prêter main forte.

En revanche les conduites des détenus hospitalisés sont souvent effectuées par l'administration pénitentiaire (environ 50 %), particulièrement au départ des grands établissements, alors qu'elles devraient être assurées par les forces de l'ordre. Là aussi, cet état de fait résulte d'accords locaux.

A la suite de réunions interministérielles tenues dans le courant du dernier trimestre 2006, la décision a été prise de confier, à titre expérimental, à l'administration pénitentiaire, à compter du 1er avril 2007, les missions exercées par la police et la gendarmerie dans les unités sécurisées interrégionales de Marseille (ouverture de dix-sept lits sur quarante-cinq) et Toulouse.

Pour assurer ces missions, l'administration pénitentiaire a affecté vingt surveillants supplémentaires dans chacune de ces UHSI et fait effectuer les escortes aller-retour entre les établissements et l'UHSI par les personnels de ces établissements. Elle a également mobilisé les équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS) afin d'assurer les hospitalisations sur les plateaux techniques qui ne pourront être couvertes par le personnel dédié à l'UHSI. Il convient de préciser que les quarante emplois de surveillants ainsi mis en place prioritairement par l'administration pénitentiaire ont été prélevés sur les ERIS (par utilisation des vacances de postes non remplacées).

Les surveillants, **volontaires** pour assurer ces missions, ont tous reçu une formation de quinze jours au maniement des armes et à la maîtrise des techniques d'escorte et de garde en milieu hospitalier. Un décret sur l'armement des personnels pénitentiaires à l'extérieur des établissements devrait être prochainement présenté au Conseil d'Etat. Dans l'attente de la publication de ce décret, les agents sont titulaires d'une autorisation individuelle de port d'armes délivrée conjointement par le directeur de l'administration pénitentiaire et le préfet.

L'armement et les moyens de contrainte ont été acquis ainsi que les compléments d'équipement en mobilier, en matériel de sécurité individuelle, en véhicules de liaison. Une convention avec la police est en cours de finalisation pour expérimenter le dispositif de communication ACROPOL.

S'agissant des **UHSA**, les pistes envisagées sont les suivantes :

- la garde

A ce jour, il n'existe pas de dispositif de garde ni des forces de l'ordre, ni de l'administration pénitentiaire, pour les détenus hospitalisés en hôpital psychiatrique. Dans les futures UHSA, cette mission incombera en totalité aux agents pénitentiaires. Pour faire fonctionner les dix-neuf structures à venir, le besoin en agents pénitentiaires est estimé à trente agents environ par structure de soixante lits.

- les escortes

Les dispositifs prévus en matière d'escorte, s'ils diffèrent en fonction des hypothèses, impliquent davantage qu'aujourd'hui l'administration pénitentiaire. **Quatre hypothèses sont envisagées :**

- Le transport vers l'UHSA d'un détenu hospitalisé avec son consentement incombera en totalité à l'administration pénitentiaire, avec accompagnement médical possible sur prescription.

- Les transports vers l'UHSA d'un détenu hospitalisé sans son consentement incomberont à l'établissement de santé, avec escorte pénitentiaire. Il s'agit aussi d'une mission nouvelle de l'administration pénitentiaire, effectuée jusqu'alors par les forces de l'ordre, dans les cas où la dangerosité du détenu le rendait nécessaire.

- Le transport depuis l'UHSA vers l'établissement pénitentiaire d'un détenu hospitalisé, avec ou sans son consentement, incombera à l'administration pénitentiaire, avec accompagnement médical possible sur prescription. Cette mission est déjà de la compétence de l'administration pénitentiaire lorsque les détenus sont de retour en établissement après une hospitalisation d'office.

- Les déplacements pour examens ou hospitalisations somatiques seront escortés par des personnels pénitentiaires.

Votre rapporteur juge intéressante l'évolution de ces missions dès lors cependant qu'elles s'accompagnent du **transfert des moyens humains et matériels** nécessaires pour les assumer.

Les ERIS

Les équipes régionales d'intervention et de sécurité ont été créées par circulaire du 27 février 2003. En août 2007, elles comptent 356 agents, issus de l'administration pénitentiaire, répartis en neuf équipes.

Les ERIS interviennent sur des mouvements collectifs ou individuels, de non réintégration (ou d'insoumission) pouvant dégénérer ainsi que pour certains transferts à hauts risques. Leur arrivée sur les lieux entraîne généralement la fin des mouvements par un effet de dissuasion avéré.

De plus, leur présence lors des fouilles générales ou pendant certaines fouilles sectorielles a eu un impact dissuasif certain.

Par ailleurs, les ERIS sont intervenues en soutien aux établissements pour assurer la sécurité pendant des sessions d'assises à haut risque, en cas d'informations mettant en danger la sécurité des sites, pour la garde temporaire de détenus sensibles ou lors de travaux.

Grâce à leur formation à l'ENAP (Ecole nationale de l'administration pénitentiaire), au centre de formation des forces de gendarmerie et au centre d'entraînement du GIGN, les agents font preuve de sang froid et de calme lors des interventions. Ils emploient la force strictement nécessaire et apparaissent comme des vecteurs apaisants lorsqu'ils interviennent préventivement.

Il convient également de constater que différentes équipes ont été sollicitées pour aider à la formation de personnels de surveillance, de CRS, de gendarmes mobiles mais également de polices municipales.

Depuis leur création, les ERIS ont réalisé près de 2.750 opérations d'envergure dont 991 en 2006 et 559 au 1^{er} semestre 2007.

En 2006, les principales opérations ERIS se sont réparties de la manière suivante : 23 % de sécurisations lors de travaux affaiblissant la sécurité des structures, 21 % d'escortes lors de transfèvements de détenus dangereux, 10 % de soutien en pré-crise aux établissements, 17 % de formations dispensées, 16 % d'interventions de rétablissement de l'ordre ou de sécurisation de fouilles, 5 % de garde ponctuelle de détenus sensibles, 8 % de missions diverses.

*

* *

Au bénéfice de ces observations, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme pénitentiaire de la mission « Justice » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2008.

ANNEXE
LISTE DES DÉPLACEMENTS
DANS LES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES

Vendredi 30 mars (avec MM. Nicolas Alfonsi et Philippe Goujon)

- Centre pénitentiaire de Borgo (Bastia)
- Centre de détention de Casabianda

Jeudi 27 septembre (avec M. Michel Dreyfus-Schmidt)

- Maison d'arrêt de Saint-Paul et Saint-Joseph (Lyon)
- Unité hospitalière sécurisée interrégionale (Lyon)
- Etablissement pénitentiaire pour mineurs de Meyzieu

Lundi 1er octobre (avec M. Richard Yung)

- Maison d'arrêt de Fleury-Mérogis

Mercredi 17 octobre (avec M. Yves Détraigne et Mme Catherine Troendle)

- Etablissement public de santé national de Fresnes
- Maison d'arrêt de Fresnes (centre national d'observation)

Vendredi 19 octobre

- Centre pénitentiaire de Caen
- Maison d'arrêt de Caen

Lundi 5 novembre

- Centre de détention de Mauzac (Dordogne)

Jeudi 15 novembre (avec M. Nicolas Alfonsi)

- Centre de détention de Muret
- Maison d'arrêt de Seysses
- Etablissement pénitentiaire pour mineurs de Lavaur