

N° 104

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

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 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

JUSTICE – ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Par M. Jean-René LECERF,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, vice-présidents ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, secrétaires ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mmes Jacqueline Gourault, Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Roland Povinelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuheiava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 16) (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. LE PROJET DE BUDGET POUR 2009 : UNE PROGRESSION DES MOYENS NÉCESSAIRE POUR FAIRE FACE À L'ACCROISSEMENT DU PARC PÉNITENTIAIRE	10
A. L'AUGMENTATION DES PLAFONDS D'AUTORISATION D'EMPLOIS.....	11
B. DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT INÉGALEMENT RÉPARTIS	12
C. LES INFRASTRUCTURES : LA LIVRAISON DES PREMIERS ÉTABLISSEMENTS DU PROGRAMME « 13200 ».....	14
II. DES MAISONS D'ARRÊT À L'ÉPREUVE	20
A. L'AUGMENTATION PRÉOCCUPANTE DE LA POPULATION PÉNALE.....	20
B. UNE PRESSION CROISSANTE SUR LES MAISONS D'ARRÊT.....	22
C. L'ESSOR DU PLACEMENT SOUS SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE.....	26
III. LES PROGRÈS DE L'ÉTAT DE DROIT	27
A. LE RENFORCEMENT DU CONTRÔLE EXERCÉ PAR LE JUGE ADMINISTRATIF SUR LA SITUATION DES DÉTENUS	27
B. LA MISE EN PLACE DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ.....	29
C. L'APPLICATION DES RÈGLES PÉNITENTIAIRES EUROPÉENNES	31
IV. L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE FACE AU RISQUE SUICIDAIRE	32
V. LA MISE EN PLACE DU CENTRE DE RÉTENTION DE SÛRETÉ À FRESNES	37
VI. LE MALAISE DES CONSEILLERS D'INSERTION ET DE PROBATION	41
ANNEXE LISTE DES DÉPLACEMENTS DANS LES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES	45

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu, le mercredi 12 novembre 2008, la garde des sceaux, Mme Rachida Dati, la commission des lois, réunie le mercredi 26 novembre 2008, sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, 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 2009.

Le rapporteur pour avis a d'abord souligné que la progression de 4 % des crédits du programme « Administration pénitentiaire » visait pour l'essentiel à répondre à l'ouverture des premiers établissements pénitentiaires du programme 13.200 soit un solde de créations nettes de 4.590 places en 2009. L'effectif des équivalents temps plein travaillé (ETPT) des personnels de surveillance serait ainsi augmenté de 775 (soit un plafond d'autorisation s'élevant à 23.931).

M. Jean-René Lecerf, rapporteur pour avis, a observé que la **surpopulation carcérale** dans une majorité de maisons d'arrêt constituait le principal facteur de dégradation des conditions de détention et un obstacle à la réinsertion en rendant très difficile l'exercice d'un emploi ou d'une formation en détention. Il a fait état néanmoins des progrès de l'Etat de droit en prison à travers l'extension du contrôle de la juridiction administrative sur des actes longtemps considérés comme des mesures intérieures insusceptibles de recours, l'activité déployée par le contrôleur général des lieux de privation de liberté et son équipe et enfin l'expérimentation de plusieurs règles pénitentiaires européennes dans les maisons d'arrêt.

Le rapporteur pour avis a aussi analysé les conditions dans lesquelles l'administration pénitentiaire traitait la question du **suicide** en soulignant que les mesures de prévention devaient être inspirées par le respect des personnes et la nécessité de susciter leur confiance.

Il a fait le point sur la mise en œuvre du **centre socio-médico-judiciaire de sûreté** au sein de l'établissement public national de santé de Fresnes. Il a également évoqué le malaise des **conseillers d'insertion et de probation** et les pistes actuellement envisagées par le ministère de la justice pour y répondre.

Enfin M. Jean-René Lecerf a porté à la connaissance de la commission un projet d'amendement qu'il avait envisagé au projet de loi de finances abondant le programme « Administration pénitentiaire » afin de permettre au Parlement de discuter du principe d'un revenu minimum carcéral lors de l'examen du projet de loi pénitentiaire sans que puisse être opposée l'irrecevabilité financière de l'article 40 de la constitution. Il a cependant indiqué avoir reçu les assurances politiques qu'un tel débat pourrait avoir lieu et, qu'à ce stade, il estimait préférable de ne pas anticiper sur son issue.

Ces observations ont conduit la commission des lois à donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Justice - Administration pénitentiaire » inscrits au projet de loi de finances pour 2009.

Mesdames, Messieurs,

En accord avec les critères d'analyse de la LOLF, votre rapporteur s'est efforcé, au-delà de la présentation des données budgétaires pour 2009, de procéder à une évaluation des orientations de la politique pénitentiaire, étayée par de nombreuses visites de prisons et des rencontres avec l'ensemble des intervenants dans ce domaine. Il s'est également montré particulièrement attentif aux modalités d'application des lois récemment adoptées. Il a ainsi choisi de porter l'accent sur cinq thèmes particuliers :

- les difficultés croissantes des maisons d'arrêt face à la surpopulation pénale ;
- les avancées de l'état de droit au sein des établissements pénitentiaires ;
- le suicide ;
- la mise en place du centre de rétention de sûreté à Fresnes ;
- le malaise des conseillers d'insertion et de probation.

*

L'administration pénitentiaire constitue l'un des six 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* » (garde des détenus, contrôle des personnes placées sous main de justice, aménagements de peine, alternatives à l'incarcération, parc immobilier, sécurité) ;

- L'action n° 2 : « *accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice* » (accueil, y compris maintenance et entretien des bâtiments pénitentiaires, accès aux soins, maintien des liens familiaux, activités de réinsertion) ;

¹ Pour la commission des Lois, le programme consacré à la protection judiciaire de la jeunesse est traité dans l'avis présenté par M Nicolas Alfonsi ; les quatre autres programmes -justice judiciaire, accès au droit et à la justice, conduite et pilotage de la politique de la justice- décomposés en deux programmes distincts, sont traités par M. Yves Détraigne.

- L'action n° 4 : « *soutien et formation* » (moyens de l'administration générale, développement du réseau informatique, formation des personnels).

Ces actions représentent respectivement 35,9 %, 54,2 % et 10 % des moyens de l'administration pénitentiaire.

Par ailleurs, ce programme comporte plusieurs objectifs assortis d'indicateurs de performance. Le tableau reproduit 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.

Après les importantes modifications intervenues dans la présentation de la loi de finances pour 2008, le nombre des indicateurs et leur teneur se sont stabilisés.

Deux changements seulement sont intervenus :

- la suppression de l'indicateur associé à l'objectif n° 1 (renforcement de la sécurité des établissements pénitentiaires) concernant l'optimisation de la chaîne juridico-pénitentiaire (taux d'établissements équipés en visioconférence) ; l'obligation pour l'administration pénitentiaire d'équiper les établissements en matériel adapté permettant les audiences a été respectée en 2008 –le programme « *justice judiciaire* » est maintenant chargé du suivi de l'utilisation de la visioconférence puisque les prescriptions dans ce domaine lui incombent ;

- la suppression de l'indicateur associé à l'objectif n° 4 (maintien des liens familiaux) relatif au taux d'établissements dotés de locaux d'accueil des familles (87 % en 2008). Selon l'administration pénitentiaire, il serait difficile d'aller au-delà du résultat atteint, compte tenu de l'insuffisance de l'emprise foncière des 24 établissements encore dépourvus de tels locaux.

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	
35,9 %	54,2 %	10 %	
Huit objectifs			
<p>Objectif n° 1 Renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires Indicateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taux d'évasions sous garde pénitentiaire directe (pour 10.000 détenus). En 2008 : 3,5. Cible 2011 : 3. - de détenus particulièrement signalés : En 2008 : 1,2. Cible 2011 : 1,1. - de détenus autres : En 2008 : 2,4. Cible 2011 : 2. - nombre d'évasions hors établissements pénitentiaires en aménagement de peine : En 2008 : 35,8. Cible 2011 : 36. - nombre d'évasions hors établissement pénitentiaire en sorties sous escortes pénitentiaires : En 2008 : 1,2. Cible 2011 : 1. • Nombre d'incidents (pour 10.000 détenus), agressions contre le personnel : En 2007 : 15,8. Cible 2011 : 15,3. 	<p>Objectif n° 2 Adapter le parc immobilier aux catégories de populations accueillies Indicateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taux de condamnés à des peines de plus d'un an écroués en établissement pour peine : en 2008 : 70. Cible 2011 : 85 • Taux d'occupation des places spécialisées : - taux d'occupation des places en centre ou quartier semi-liberté : En 2008 : 95. Cible 2011 : 96 - taux d'occupation des places en centre ou quartier courte peine : En 2008 : 92. Cible 2011 : 95 • Taux de places spécialisées créées depuis 2008 - nombre de places créées en centre de semi-liberté En 2008 : 65 – Prévision 2009 : 242. Cible 2011 : 622 - nombre de places créées en quartier courte peine : En 2008 : 0 – Prévision 2009 : 180. Cible 2011 : 1470 - nombre de places créées en centre pour peine aménagée : En 2008 : 0 – Prévision 2009 : 32. Cible 2011 : 32 - taux de places spécialisées créées/nombre total de places créées : En 2008 : 1,14 – Prévision : 2009 : 10,75. Cible 2011 : 20,51 • Taux de performance de la production immobilière (mesure du rapport coût/délai). • Taux de fiabilité de la prévision financière : En 2008 : 90. Cible 2011 : 92 • Taux de fiabilité des délais de livraison : En 2008 : 93. Cible 2011 : 98 	<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 2008 : 12. Prévision 2009 : 14. Cible 2011 : 18. <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'occupation des unités de vie familiale : En 2008 : 50 – Prévision 2009 : 60. Cible 2011 : 70 • Taux d'occupation des parloirs familiaux : En 2008 : 30 – Prévision 2009 : 37. Cible 2011 : 57 (total de ½ journées d'utilisation des parloirs familiaux/total de ½ journées d'ouverture)

Huit objectifs (suite)			
<p style="text-align: center;">Objectif n° 5 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) : En 2008 : 50 – Prévision 2009 : 60. Cible 2011 : 90 • Taux d'occupation des UHSI : En 2008 : 75 – Prévision 2009 : 80. Cible 2011 : 90 	<p style="text-align: center;">Objectif n° 6 Favoriser les conditions d'insertion professionnelle des détenus Indicateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taux de détenus bénéficiant d'une formation professionnelle : En 2008 : 9,3 %. Cible 2011 : 9,3 • Taux de détenus bénéficiant d'une activité rémunérée : En 2008 : 40,8 % : Prévision 2011 : 41,5 % (cet objectif était fixé à 44,2 % pour 2012 dans le PLF pour 2008) • Nombre de conventions partenariales signées et actives (nouvel indicateur dont la mesure interviendra en 2008) : En 2007 : 1977. Prévision 2009 : 2054. Cible 2011 : 2134. <p>Observations : On peut s'étonner de la modestie des objectifs que s'est assignée l'administration pénitentiaire dans ces domaines puisqu'elle vise quasi 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 style="text-align: center;">Objectif n° 7 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 : En 2008 : 55. Cible 2011 : 65 	<p style="text-align: center;">Objectif n° 8 (nouveau) 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) En 2008 : 96. Cible 2011 : 98,5

I. LE PROJET DE BUDGET POUR 2009 : UNE PROGRESSION DES MOYENS NÉCESSAIRE POUR FAIRE FACE À L'ACCROISSEMENT DU PARC PÉNITENTIAIRE

Le programme « administration pénitentiaire » représente **37 %** de la mission justice (soit une enveloppe de 2,467 milliards d'euros).

Les crédits de paiement augmentent de **4 %** par rapport aux crédits ouverts en 2008 (après une hausse de 6,4 % entre 2007 et 2008) et les autorisations d'engagement progressent de **30,2 %** -en raison du renouvellement des marchés des établissements à gestion déléguée et de la

notification des marchés pour les nouveaux établissements dont la livraison est prévue pour 2010.

	Autorisation d'engagement (en millions d'euros)		Crédits de paiement (en millions d'euros)	
	Ouvertes en LFI pour 2008	Demandées pour 2009	Ouvertes en LFI pour 2008	Demandées pour 2009
Titre 2 : dépenses de personnel	1.504,2	1.605,2	1.504,2	1.605,2
Titre 3 : dépenses de fonctionnement	657,4	2.061,8	494,3	544,8
Titre 5 : dépenses d'investissement	849,8	280,9	295,3	237,8
Titre 6 : dépenses d'intervention	77,6	76,5	77,5	79,7

A. L'AUGMENTATION DES PLAFONDS D'AUTORISATION D'EMPLOIS

- *La progression des effectifs*

Le plafond d'autorisation d'emploi en 2009 au titre du projet de loi de finances pour 2009 s'élève à **33.020 ETPT¹** contre 32.126 en 2008.

Ce plafond se répartit de la manière suivante :

	Plafond autorisé pour 2008	Demandés pour 2009	Variation 2008/2009
Magistrats de l'ordre judiciaire	17	17	0
Personnels d'encadrement	1.327	1.324	- 3
Métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif (catégorie B)	3.724	3.828	+ 104
Administratifs et techniques (catégorie B)	985	991	+ 6
Personnels de surveillance (catégorie C)	23.156	23.931	+ 775
Administratifs et techniques (catégorie B)	2.917	2.929	+ 12

L'augmentation des plafonds d'emplois s'explique principalement, pour les personnels de surveillance, par la livraison des premiers établissements issus du programme 13.200 –ainsi 1.264 personnes parmi

¹ Les équivalents temps plein travaillé correspondent aux effectifs 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, demeuraient acquis.

lesquelles 824 créations d'emplois devraient être affectées à l'ouverture des nouveaux établissements ouvrant en 2009 et 2010- et, pour les personnels d'insertion et de probation, par le développement des mesures d'aménagement de peine et, plus particulièrement, du placement sous surveillance électronique.

Ces évolutions représenteraient une dépense supplémentaire de 22,14 millions d'euros sur le titre 2 (pensions incluses).

- *Les mesures catégorielles*

Par ailleurs, les mesures catégorielles sont surtout consacrées à la poursuite des réformes statutaires des personnels de surveillance (3,24 millions d'euros –hors cotisations sociales¹) et des directeurs des services pénitentiaires (1,37 millions d'euros –hors cotisations sociales).

Le ministère de la justice a cherché à mieux reconnaître et valoriser la filière des personnels de surveillance à travers la réforme statutaire de 2006. Cette filière comprend désormais deux corps : le corps d'**encadrement et d'application** du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire (catégorie C) et le corps de **commandement** du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire (catégorie B). Le corps d'encadrement et d'application comporte quatre grades contre deux dans l'ancien système et l'indice majoré le plus élevé a été porté de 474 à 525.

En complément de cette réforme statutaire, certaines indemnités ont été revalorisées comme la prime de sujétions spéciales, calculée en pourcentage du traitement brut (24 %) et entrant dans le calcul des droits à pension ainsi que l'indemnité pour charges pénitentiaires (ICP) dont le montant annuel est de 750 euros et qui peut être modulé de 15 % à la hausse ou à la baisse en fonction de la manière de servir des agents². Cette appréciation obéit à une procédure très formalisée garantissant les droits de la défense et le principe du contradictoire lorsque la modulation est à la baisse ; le défaut de respect de cette procédure entraîne systématiquement le rétablissement du régime indemnitaire en cas de recours du fonctionnaire³.

B. DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT INÉGALEMENT RÉPARTIS

- *Perspectives pour 2009*

Entre 2008 et 2009, le budget de fonctionnement de l'administration pénitentiaire devrait augmenter de 5,6 %. Les moyens nouveaux (32,84 millions d'euros en crédits de paiement) devraient être consacrés au fonctionnement des nouveaux établissements pour majeurs en gestion

¹ Sur 9 ans, la réforme des personnels de surveillance représente un montant total de 30,2 millions d'euros hors pension.

² L'ICP est désormais, hors prime de sujétions spéciales, le support indemnitaire unique des personnels.

³ Par ailleurs, la loi TEPA (travail – emploi – pouvoir d'achat) permet aux agents de percevoir des heures supplémentaires défiscalisées et exonérées de cotisations sociales.

déléguée ainsi qu'à la montée en charge du dispositif de placement sous surveillance électronique. Par ailleurs, la subvention pour charges de service public versée à l'école nationale de l'administration pénitentiaire devrait être abondée de 5 millions d'euros afin de prendre en compte les besoins liés aux recrutements supplémentaires de personnels de l'administration pénitentiaire.

Le montant des autorisations d'engagement supplémentaires (1.404,3 millions d'euros) permettra, d'une part, de procéder à la mise en place de marchés pluriannuels de fonctionnement et, d'autre part, d'engager les crédits pour toute la durée des nouveaux marchés de gestion déléguée au moment de la signature.

- *Le risque d'un parc pénitentiaire à deux vitesses*

Compte tenu de l'augmentation continue de la population pénale, le nombre de journées de détention aura de nouveau progressé de 6,7 % en 2008 (après une hausse de 6,4 % en 2007) pour s'élever à 24,6 millions. Au cours des deux années, cette évolution (3 millions de journées de détention supplémentaires) a entraîné une dépense de fonctionnement supplémentaire de 20,3 millions d'euros. Or, l'augmentation du nombre de journées de détention est compensée financièrement sur une base contractuelle pour les établissements en gestion mixte alors qu'elle ne l'est pas pour ceux en gestion publique –ces derniers subissant au contraire les contraintes de la régulation budgétaire.

Coût par journée de détention par type d'établissement – année 2007

	Centre de détention	Centre pénitentiaire	Maison d'arrêt	Maison centrale	Coût moyen
Gestion publique	81,06 €	75,40 €	65,35 €	163,24 €	71,81 €
Gestion déléguée	69,81 €	68,40 €	67,56 €	-	68,49 €

Les moyens de fonctionnement sont, en effet de manière récurrente, affectés par les gels de crédit en cours d'année. La réserve de précaution instituée à ce titre s'est établie à 47,7 millions d'euros. Dans la mesure où elle ne peut s'appliquer à la dotation affectée aux marchés de gestion déléguée (163,7 millions d'euros en 2008), dépense obligatoire en vertu des contrats qui lient l'Etat aux prestataires privés, elle porte sur l'enveloppe réservée au parc à gestion publique (notamment les dépenses d'entretien des détenus –dont l'alimentation- et les crédits de maintenance ainsi que certaines opérations immobilières¹).

¹ 23 opérations d'investissement ont été suspendues en 2008 pour un montant de reliquat sur autorisation d'engagement de 11,82 millions d'euros, (6 opérations de sécurisation –1,44 million

Lors de son audition par votre commission des Lois, le 12 novembre dernier, Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice, a indiqué que la quasi-totalité des 47,7 millions d'euros serait dégelée en novembre.

Cette décision, dont il convient de se réjouir, permettra de procéder aux dépenses différées jusque-là à la condition toutefois qu'elles puissent être exécutées suffisamment rapidement pour s'imputer sur l'exercice budgétaire 2008.

Ces pratiques compliquent donc considérablement la gestion des établissements pénitentiaires en gestion publique.

Votre rapporteur s'inquiète des **inégalités** qui risquent de se creuser dans les conditions de détention entre les deux catégories de gestion. Un **effort particulier doit être garanti pour le parc pénitentiaire** en gestion publique qui ne saurait être le « parent pauvre » de l'administration pénitentiaire sauf à consacrer un **système à deux vitesses**.

C. LES INFRASTRUCTURES : LA LIVRAISON DES PREMIERS ÉTABLISSEMENTS DU PROGRAMME « 13.200 »

La France dispose aujourd'hui de 195 établissements pénitentiaires (114 maisons d'arrêt, 60 établissements pour peine, 4 maisons centrales, 13 centres de semi-liberté, 1 centre pour peine aménagée) soit 50.610 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 trois dernières années, les gouvernements successifs ont-ils engagé trois programmes immobiliers¹. Le dernier d'entre eux, décidé par la loi d'orientation et de programmation pour la justice de 2002, prévoit la création de **13.200 places** avec la construction d'une quinzaine d'établissements pénitentiaires et de sept établissements pour mineurs. Ces derniers ont été les premiers à ouvrir dès 2007. La livraison des établissements pour majeurs a débuté cet automne.

Le solde des ouvertures-fermetures de places pour 2007-2008 est de **1.497 places**.

d'euros – et 3 opérations relatives au dispositif d'accroissement des capacités –7,75 millions d'euros).

¹ 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 6 établissements.

	Ouvertures	Fermetures
2007	Etablissements pénitentiaires pour mineurs de Quiévrechain (60), Meyzieu (60), Marseille (60), Laval (60) Centre pénitentiaire de Ducos (80)	
2008	Centre pénitentiaire de Mont de Marsan (690), établissement pénitentiaire pour mineurs de Porcheville (60) et d'Orvault (60), centre pénitentiaire de La Réunion (574)	Maison d'arrêt de Saint Denis (123) et de Mont de Marsan (84)
Total	1.704 places	207 places

Par ailleurs, les établissements suivants seront réceptionnés en 2008, mais n'accueilleront des détenus qu'en 2009 :

- l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Meaux (60 places)
- le centre de détention de Roanne (600 places)
- la maison d'arrêt de Lyon Corbas (690 places)

Ouvertures prévues pour 2009		
Rennes – Vezin-Le-Coquet (centre pénitentiaire)	690 places	Octobre 2009
Bourg-en-Bresse (centre pénitentiaire)	690 places	Juin 2009
Le Havre (centre de détention)	690 places	décembre 2009
Béziers (centre pénitentiaire)	810 places	Septembre 2009
Le Mans – Coulaines (maison d'arrêt)	400 places	Septembre 2009
Poitiers-Vivonne (centre pénitentiaire)	560 places	Juin 2009
Seysses (quartier courte peine)	60 places	Février 2009
Nancy-Maréville (centre pénitentiaire)	690 places	Février 2009

En 2009, le nombre d'**ouvertures nettes de places** s'élèvera, compte tenu de la fermeture de 1646 places d'établissements vétustes et de la poursuite du programme d'accroissement des capacités, à **4.588 places**.

- *Le programme « 13.200 » en métropole*

En métropole, la réalisation des établissements pour majeurs se déroule selon des procédures distinctes :

- les opérations conduites **directement par l'administration pénitentiaire en maîtrise d'ouvrage public** concernent la construction de deux maisons centrales (Vendin-le-Vieil -220 places- et Condé-sur-Sarthe -200 places. La livraison du premier site est prévue pour le premier semestre 2012) ;

- la **maîtrise d'ouvrage public en conception réalisation** (confiée à l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice – AMOTMJ) a été retenue pour la réalisation de trois établissements de 690 places chacun (Mont-de-Marsan -livré en septembre 2008-, Bourg-en-Bresse et Rennes dont les livraisons sont prévues respectivement en juin et septembre 2009) pour un coût estimé à 202,7 millions d'euros ;

- la **maîtrise d'ouvrage privée** a été choisie selon la **procédure AOT – LOA** (autorisation d'occupation temporaire – location avec option d'achat)¹ pour deux lots de construction- d'une part, les centres pénitentiaires de Béziers et Nancy, le centre de détention de Roanne et la maison d'arrêt de Lyon-Corbas ; d'autre part, les centres pénitentiaires de Poitiers, le Havre et Le Mans ;

- la **maîtrise d'ouvrage privée en partenariat public-privé**² a concerné un 3^{ème} lot : les établissements pénitentiaires de Lille-Annoeulin (688 places) et de Réau – Ile-de-France (798 places), la maison d'arrêt de Nantes (578 places) dont les livraisons devraient intervenir en septembre 2011.

- *Outre-mer*

La situation, souvent désastreuse des infrastructures pénitentiaires outre-mer, devrait progressivement s'améliorer d'abord avec l'ouverture en octobre dernier du nouveau centre pénitentiaire de Saint-Denis de la Réunion (554 places), réalisé en conception réalisation (89,1 millions d'euros). En outre, quatre autres projets validés ont fait l'objet d'études préalables : construction d'un centre pénitentiaire d'environ 350 places en Guadeloupe et extension sur les domaines existants des établissements de Mayotte (125 places), de Martinique (200 places) et de Guyane (150 places).

¹ *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 peut s'engager, en contrepartie, pendant cette période à assurer le nettoyage, l'entretien, la maintenance du lieu et, avant la livraison au terme des 27 ans, le renouvellement complet du matériel. L'intérêt de cette procédure tient à sa célérité puisque le délai entre la signature du contrat et la réception du bâtiment est de l'ordre de 2 ans à 30 mois.*

² *Outre les prestations prévues dans le cadre du contrat AOT – LOA, elle inclut les services correspondant 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 8 ans.*

Enfin, comme l'a annoncé le garde des sceaux lors de son audition par votre commission, le ministère de la justice a décidé de construire 150 places supplémentaires à Tahiti en tirant parti de la cession d'un terrain par la Marine nationale, afin de répondre aux conditions de détention déplorables de la maison d'arrêt de Faa-Nuutania liées à un taux d'occupation supérieur à 300 %.

- *Les quartiers courte peine (2.000 places)*

Trois premiers quartiers courte peine seront mis en service dans les domaines pénitentiaires de Seysses à Toulouse en février 2009, de Fleury-Mérogis en janvier 2010 et à Nantes en janvier 2011.

En outre, des recherches foncières ou des études de faisabilité ont été engagées sur dix-neuf sites dans la perspective d'opérations en plusieurs tranches successives entre 2010 et 2012.

- *Les établissements pénitentiaires pour mineurs*

Sur les sept sites retenus six sont d'ores et déjà ouverts : Meyzieu, dans la communauté urbaine de Lyon, Lavour, Quiévrechain dans le département du Nord, et Marseille en 2007 ; Orvault, commune proche de Nantes, Porcheville dans les Yvelines en 2008. La mise en service de l'EPM de Meaux-Chauconin est prévue pour mars 2009. L'ensemble du programme représente un coût de 110 millions d'euros.

Votre rapporteur a visité les quatre premiers de ces établissements¹.

**L'EPM de Quiévrechain
(Visite du 25 septembre 2008)**

L'EPM a ouvert le 17 septembre 2007, il a depuis lors reçu 194 mineurs. Comme tous les autres EPM, il comporte cinq unités de dix places chacune pour les garçons, une unité de quatre places pour les filles ainsi qu'une unité « arrivants » de six places. La capacité d'accueil est donc de 54 places si on souhaite garder à l'unité « arrivants » sa fonction d'accueil.

La direction de l'établissement a fait le choix de mutualiser le quartier « arrivants » avec une unité de vie afin de permettre l'accueil d'une dizaine d'arrivants.

Le directeur a souligné que l'importance des moyens dévolus à l'établissement donnait aux personnels le sentiment, sinon d'une obligation de résultats, du moins d'une très forte exigence.

Les mineurs délinquants sont accompagnés par un binôme associant un membre du personnel pénitentiaire et un membre du personnel de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Ces mineurs sont généralement fortement désocialisés et l'une des fonctions importantes de l'EPM est de favoriser les temps de socialisation. La journée commence à 7 h 30 et de 9 h à midi ainsi que de 14 h à 17 h les mineurs sont à l'école.

¹ L'avis sur le projet de loi pour 2008 reproduit les comptes rendus de la visite des EPM de Meyzieu et Lavour.

A partir de 17 h et jusqu'à 19 h, le temps est occupé par des activités plus ludiques. Tous les mineurs sont scolarisés (sur les 194 mineurs reçus par l'établissement depuis son ouverture, on note un seul défaut de scolarisation).

Les personnels de l'administration pénitentiaire sont tous volontaires (un quart d'entre eux seulement a fait acte de candidature pour des raisons géographiques). Ils ont bénéficié d'une formation obligatoire et conjointe de 15 jours à l'école nationale de l'administration pénitentiaire suivie d'une validation par un jury. Par ailleurs, les cadres issus des trois ministères impliqués (justice –administration pénitentiaire et PJJ-, éducation nationale, santé) ont disposé de trois semaines de formation avant l'ouverture de l'EPM.

La cohésion des personnels est assurée de plusieurs manières : une réunion hebdomadaire des chefs de service ; la mise en place d'un logiciel de suivi comportemental qui permet un suivi individualisé et partagé par les différents services impliqués au sein de l'EPM ; une réunion des quatre partenaires une fois tous les 15 jours au sein des unités de vie pour veiller au parcours individualisé des mineurs (avec notamment la prise en compte du risque suicidaire).

Il n'existe pas, à ce jour, de mesure du taux de récurrence à l'issue d'un placement en EPM. Cette structure ne semble pas pouvoir donner toute sa mesure lorsque les incarcérations sont trop brèves. En effet, 80 à 95 % des jeunes sont déscolarisés et le rôle de l'EPM est de permettre à ces jeunes de retrouver leurs repères. La durée moyenne de détention au sein des EPM est d'un mois et demi. Le directeur de l'établissement a estimé qu'une véritable prise en charge impliquerait une incarcération de six mois. Le représentant de la PJJ a estimé que si huit ou quinze jours apparaissaient en effet trop brefs, il était néanmoins possible en trois semaines de conduire auprès du mineur délinquant une action efficace. En tout état de cause, il a estimé que le délai variait d'un individu à l'autre. Une piste de réflexion est ouverte au sein de la direction de l'administration pénitentiaire pour faire des EPM un établissement pour peine, la décision de placement au sein de cette structure devant être déterminée avant tout par la gravité de l'acte.

Chacun des partenaires est particulièrement impliqué dans la mission qui lui est confiée. Ainsi, le médecin a insisté sur la nécessité de prendre le temps d'une vraie prise en charge médicale. A titre d'exemple, les troubles du sommeil qui, dans les autres établissements, font l'objet immédiatement d'une prescription de somnifères, appellent, au sein de l'EPM, un véritable travail d'écoute et la recherche de solutions alternatives à la seule médication de sorte que les EPM sont de tous les établissements pénitentiaires, ceux pour lesquels le taux de prescription de somnifères est le plus faible.

Chacun des interlocuteurs de votre rapporteur s'est accordé pour reconnaître que le principal atout des EPM résidait dans la pluridisciplinarité. Tous reconnaissent aussi la nécessité d'une évaluation à la condition qu'elle prenne en compte la prise en charge globale du mineur au-delà du seul séjour au sein de l'EPM.

Cette évaluation est une condition pour progresser et aussi diffuser les bonnes pratiques.

Les éducateurs travaillent 41 semaines contre 36 semaines habituellement. Il reste 7 semaines estivales pendant lesquelles l'éducation nationale est absente. Il est très important, dans cet intervalle, d'occuper les jeunes par des activités centrées sur le sport ou des activités d'expression (peinture, musique, danse, informatique...). Ainsi, au cours de l'été 2008, neuf activités ont été proposées aux mineurs.

Seule la moitié des mineurs détenus bénéficient de visites familiales. Des visiteurs de prison supplémentaires sont recrutés afin de combler cette lacune. La moitié des aménagements de peine se soldent par un échec du fait de l'absence de respect par le mineur délinquant des obligations fixées par le juge. Ce résultat décevant a conduit le directeur à s'interroger sur les conditions de prise en charge au sein de l'EPM : l'encadrement ne doit pas en effet déresponsabiliser le mineur mais, au contraire, favoriser de manière progressive l'acquisition de l'autonomie.

Parallèlement à la mise en œuvre du programme « 13.200 », un plan de **renovation des plus grands établissements pénitentiaires** a été engagé en 1998.

A **Fleury-Mérogis**, les travaux de rénovation ont commencé en janvier 2006 pour une durée de l'ordre de neuf ans et un coût estimé à 400,5 millions d'euros. Ils sont réalisés par tranches successives pour permettre le maintien en activité de la structure. Le ministre de la justice a inauguré en 2002 le bâtiment D2 dont les aménagements devraient notamment permettre d'améliorer les conditions de détention (cellules comportant coin sanitaire séparé avec douche et toilettes ; quatre cellules adaptées pour personnes à mobilité réduite).

A **Marseille**, le programme de rénovation envisagé en 1999 a pris un tel retard qu'il a dû être entièrement réexaminé. Il est désormais envisagé de construire deux établissements dont l'un totalement neuf sur le site des Baumettes et l'autre sur un autre site. Les nouveaux aménagements prévus pour les Baumettes permettraient ainsi de « *dé-densifier* » ce site en augmentant les espaces réservés aux parloirs, aux familles et aux promenades.

A la **Santé**, à Paris, le projet de rénovation qui devait être notifié en 2008, a été suspendu à la suite des conclusions de la mission de révision générale des politiques publiques : le scénario désormais privilégié repose sur la construction d'un établissement de 1.000 places en région parisienne et le maintien de 200 à 250 places dans le « *quartier bas* » de la maison d'arrêt actuelle.

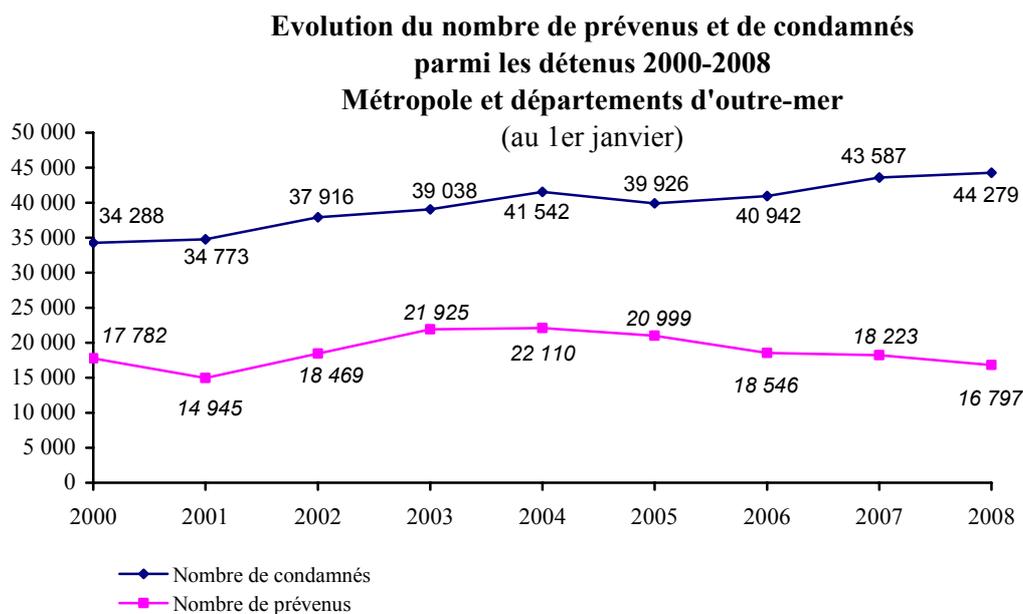
II. DES MAISONS D'ARRÊT À L'ÉPREUVE

A. L'AUGMENTATION PRÉOCCUPANTE DE LA POPULATION PÉNALE

Au 1^{er} octobre 2008, le nombre des personnes écrouées détenues en métropole et outre-mer s'élevait à 63.185 contre 61.063 au 1^{er} octobre 2007 (soit une augmentation de 5 %) parmi lesquelles :

- 16.738 prévenus (contre 17.546 au 1^{er} octobre 2007) soit 26,4 %,
- 2.211 femmes (contre 2.298 au 1^{er} octobre 2007), soit 3,4 %,
- 697 mineurs (contre 657 au 1^{er} octobre 2007), soit 1,1 %.

Par ailleurs, à la même date, 3.527 personnes étaient placées sous écrou mais non détenues (contre 2.437 au 1^{er} octobre 2007) parmi lesquelles 3.041 sous surveillance électronique et 486 en placement extérieur.



• L'évolution des législations pénales : quel impact ?

Comme en 2007, la progression de la population pénale est entièrement imputable à l'augmentation du nombre des personnes condamnées puisqu'au contraire, le nombre de prévenus continue de baisser.

Il reste délicat de déterminer la part qui, dans ces évolutions, revient aux évolutions de la législation pénale. L'effet des peines plancher introduites par la loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs demeure en particulier difficile à apprécier. Selon les statistiques du ministère de la justice, au 1^{er} juillet 2008, sur 10.789 décisions prises par les tribunaux à l'encontre des récidivistes majeurs, les peines minimales

d'emprisonnement ont été prononcées dans 51 % des cas en première instance et dans 65 % des cas en appel. Elles sont prononcées majoritairement en matière d'atteintes aux personnes (67 % d'application pour les violences conjugales et 63 % pour les violences aggravées). Cependant la peine plancher ne donne pas nécessairement lieu à une détention : d'une part, parce qu'elle peut faire l'objet, selon les antécédents du condamné, d'un sursis total ou seulement partiel, d'un sursis avec mise à l'épreuve ou d'un sursis avec obligation d'accomplir un travail d'intérêt général ; d'autre part, parce que même lorsqu'une peine d'emprisonnement ferme a été prononcée, celle-ci peut faire l'objet d'une mesure d'aménagement-semi-liberté, placement extérieur ou placement sous surveillance électronique- dès lors que la peine ferme est inférieure à un an. Or, les éléments communiqués par la Chancellerie ne permettent pas d'appréhender parmi les peines plancher prononcées celles qui font l'objet d'un emprisonnement ferme sans aménagement.

La baisse, en matière correctionnelle, du nombre de prévenus peut-elle, quant à elle, être attribuée à la suppression du critère lié au motif d'ordre public pour justifier la détention provisoire à la suite de la loi du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale ? Ou bien ce recul s'explique-t-il plus généralement par la plus grande circonspection des magistrats à ordonner une détention provisoire dans le contexte de l'« après-Outreau » ? Il est sans doute encore trop tôt pour se prononcer.

Comme le rappelle le dernier rapport de la Commission de suivi de la détention provisoire, sur la base de constats opérés en 2007- avant que la loi du 5 mars 2007 n'ait vraiment pu produire ses effets- la « *baisse des entrées en détention provisoire s'accompagne de l'augmentation continue de la durée de celle-ci, qui efface les effets de la baisse du flux. La durée moyenne de la détention provisoire est désormais de 5,7 mois (pour les prévenus finalement condamnés) soit deux mois de plus qu'il y a vingt ans. Les détentions provisoires de très longue durée ne cessent de croître (16,8 mois en moyenne pour les majeurs renvoyés en cour d'assises)* ». La durée de la détention provisoire demeure largement tributaire de l'organisation de la justice pénale -et en particulier de l'allongement des durées d'instruction et des délais d'audiencement.

- *Une forte proportion de peines courtes*

Les données concernant les personnes condamnées confirment deux évolutions :

- la première, observée depuis le début de la décennie, se traduit par le **raccourcissement du quantum des peines prononcées** : les condamnés écroués pour une peine correctionnelle inférieure à trois ans représentent 37 % du nombre de condamnés contre 29,4 % en 2003 alors que ceux condamnés pour une peine égale ou supérieure à cinq ans sont passés de 23,2 % en 2003 à 17,5 % au 1^{er} janvier 2008. La **durée moyenne de détention** (population moyenne de détenus rapportée aux entrées de détenus sur douze mois) est **très stable** depuis 2003, s'établissant à **8,4 mois** ;

- la seconde évolution plus récente touche à la nature de l'infraction commise : désormais les **violences sur les personnes** (22 %) prévalent sur les viols et autres agressions sexuelles (17,6 %). Suivent les infractions à la législation sur les stupéfiants (13,6 %), les vols qualifiés (9,4 %) et les crimes de sang (8,6 %).

La baisse du nombre de condamnés pour infractions sexuelles –dont l'âge moyen est plus élevé que pour les autres catégories d'infractions– explique aussi l'arrêt du phénomène de vieillissement de la population depuis 2005. De 1997 jusqu'à cette date la part des personnes écrouées de plus de 30 ans était passée de 53 à 56 %. Elle s'établit à 54,9 % au 1^{er} janvier 2008.

Les personnes âgées de plus de 50 ans représentent cependant 11,3 % de la population écrouée hébergée. Cette part est surreprésentée dans des établissements tels le « vieux » centre de détention de Liancourt, hébergeant une forte majorité de délinquants sexuels.

B. UNE PRESSION CROISSANTE SUR LES MAISONS D'ARRÊT

Au 1^{er} octobre 2008, les établissements pénitentiaires disposaient de 50.936 places opérationnelles. Le taux d'occupation s'élevait ainsi à 124 % (contre 120,4 % au 1^{er} octobre 2007). Parmi les établissements pénitentiaires, quinze présentaient une densité supérieure ou égale à 200 % (10 en 2007) et quarante-sept une densité supérieure ou égale à 150 % (42 en 2007).

Le phénomène de surpopulation concerne presque exclusivement les maisons d'arrêt avec un taux d'occupation souvent supérieur à 130 %.

La surpopulation est le principal facteur de dégradation des conditions de détention –elle limite considérablement les activités proposées aux détenus et la possibilité d'occuper un emploi. Elle pèse aussi, en conséquence, sur les conditions de travail des personnels.

Face à cette surpopulation, l'administration pénitentiaire n'a souvent pas d'autre choix que de donner la priorité à une gestion quantitative des flux sur une approche qualitative- évaluation et suivi individuel- dictée par l'objectif de réinsertion et de lutte contre la récidive.

Au cours de ses visites, votre rapporteur a ainsi pu constater qu'avec un taux d'occupation de 198 %, la maison d'arrêt de Valenciennes avait été contrainte de placer 35 matelas au sol pour accueillir un troisième détenu dans des cellules prévues pour deux.

Dans la maison d'arrêt de Béthune qui connaît un taux d'occupation de 260 %, les cellules de 9,20 m² accueillait en majorité trois détenus. Les personnels de surveillance ont relevé que la cohabitation de trois détenus soulevait des difficultés et que le dernier arrivé subissait souvent des vexations de la part de ses deux codétenus.

La maison d'arrêt de Nanterre dans laquelle votre rapporteur s'est rendu illustre les efforts engagés pour améliorer les conditions de détention dans ce cadre contraint.

**Maison d'arrêt de Nanterre
(Visite du 23 octobre 2008)**

La maison d'arrêt de Nanterre est un établissement en gestion mixte ouvert en 1991 dans le cadre du programme « 13 000 ».

La structure est implantée sur une superficie de 10 hectares à proximité immédiate d'une papeterie, ce qui favorise les projections depuis l'extérieur malgré la réalisation d'un grillage autour de l'enceinte pénitentiaire.

A la date de la visite de votre rapporteur, l'établissement comptait 880 détenus (956 en juin) pour 590 places. La maison d'arrêt procède à 11.000 changements de cellule par an (soit 40 en moyenne par jour). La surpopulation pénale pèse sur les conditions de détention. Ainsi 23 % seulement de l'effectif des détenus travaillent au service général ou aux ateliers gérés par la société privée. Le délai d'attente pour obtenir un emploi est de trois mois et les demandes sont deux fois supérieures à l'offre. De même, il faut six mois d'attente pour obtenir une formation professionnelle qui touche actuellement 5 % des détenus. 30 % des détenus accèdent à une activité sportive (cinq mois d'attente et une demande trois fois supérieure à l'offre).

Dans la mesure où la durée moyenne de séjour dans la maison d'arrêt est de sept mois, beaucoup de détenus n'ont accès à aucune activité.

La population pénale est jeune -60 % des détenus ont moins de 30 ans- et compte peu d'indigents (15 à 20 %). En 2007, près de 1,1 million d'euros de mandats ont été adressés aux détenus. Ces derniers consacrent en moyenne quelque 200 euros par mois à la cantine. Une majorité d'entre eux sont détenus pour des infractions à la législation sur les stupéfiants, ce qui peut expliquer le niveau de ressources plus élevé que dans bien d'autres établissements.

La maison d'arrêt compte également un quartier « mineurs » de 20 places, occupé par 17 détenus lors de la visite de votre rapporteur. Malgré l'ouverture de l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Porcheville, la suppression de ce quartier « mineurs » n'est pas envisagée dans la mesure où il permet de maintenir des liens familiaux.

La maison d'arrêt dispose d'un effectif de 208 personnels. Ces derniers connaissent une très forte rotation (20 % en moyenne annuelle) liée en partie au coût du logement dans la région parisienne. En conséquence, l'effectif est constitué à 40 % de stagiaires. Ces personnels sont motivés mais inexpérimentés.

Malgré les difficultés liées à la surpopulation pénale, l'établissement s'est efforcé de prendre plusieurs initiatives pour améliorer les conditions de détention. D'abord, il cherche à intégrer les règles pénitentiaires européennes par la mise en place d'un quartier « arrivants » et le projet de séparer prévenus et condamnés.

Par ailleurs, l'organisation des visites a été modifiée afin d'élargir les plages offertes aux familles et aux avocats. Ces visites sont désormais possibles sur 12 demi-journées au lieu de 5 demi-journées auparavant (réservées en alternance aux avocats et aux familles). Désormais les avocats peuvent accéder aux parloirs six jours sur sept. La mise en place du nouveau système a compliqué néanmoins la gestion des flux et suscité certaines insatisfactions liées au temps d'attente pour accéder aux parloirs.

Enfin, une initiative conjointe avec la société Bayard Presse a permis de mettre à disposition gratuitement le journal La Croix. Celui-ci est distribué le matin aux détenus avec le petit-déjeuner à la condition que ces derniers se lèvent pour les prendre de la main du surveillant. Ce dispositif qui contribue à structurer la journée de détention, est très apprécié tant par les détenus que par les personnels.

La surpopulation des maisons d'arrêt ne peut que favoriser les **violences** contre les personnels et aussi entre détenus. Votre rapporteur s'est rendu dans la maison d'arrêt de Rouen, théâtre en 1992 du meurtre d'un surveillant puis en janvier 2007 et septembre 2008 d'un détenu par son codétenu dans des conditions d'une rare cruauté.

**Maison d'arrêt de Rouen
(Visite du 14 novembre 2008¹)**

La maison d'arrêt ne passe pas pour l'une des plus encombrées de la région. A la date de la visite de votre rapporteur, elle comptait 715 hommes détenus pour une capacité opérationnelle de 647 places (elle comprend aussi un quartier mineurs de 32 places -ramenées à 28 en raison des problèmes d'infiltration- occupé par treize mineurs et un quartier femmes de 69 places occupées par une quarantaine de détenues).

La maison d'arrêt comprend une zone d'activités de sept-cents mètres carrés ou opèrent actuellement trois concessionnaires. 38 % de la population pénale bénéficie d'une activité rémunérée, soit un taux plutôt satisfaisant au regard des résultats des maisons d'arrêt.

L'effectif de l'établissement comporte 245 agents pénitentiaires dont 221 personnels de surveillance. L'unité de consultation et de soins ambulatoires (UCSA) et le service médico-psychologique régional (SMPR) mobilisent chacun une vingtaine d'intervenants.

Il faut saluer par ailleurs les initiatives prises par le directeur de la maison d'arrêt pour mettre en œuvre une sectorisation permettant de séparer prévenus et condamnés -cette séparation ne répond pas seulement aux recommandations des règles pénitentiaires européennes, elle permet aussi de mettre en œuvre un régime de détention plus adapté (accès aux activités, préparation de la sortie...) pour les condamnés ; la mise en place d'un quartier arrivant...

Une commission pluridisciplinaire unique (réunissant les représentants de la direction du personnel de surveillance, du SPIP, de l'UCSA...) procède de manière hebdomadaire à l'examen de la situation des détenus présentant des risques pour eux-mêmes ou pour autrui ainsi que des détenus devant comparaître devant la commission de discipline. Ces réunions sont l'occasion, selon le directeur, d'un échange opérationnel d'information entre médecins et personnels pénitentiaires.

Si les données statistiques relatives au taux d'occupation sont plutôt meilleures que dans d'autres établissements, elles ne semblent pas cependant refléter les conditions de détention dans l'établissement. Comme l'a indiqué le directeur, l'infrastructure souffre de l'humidité et a beaucoup vieilli.

Les cellules de onze mètres carrés sont toutes occupées par deux ou trois détenus. Votre rapporteur a pu constater que certaines d'entre elles demeurent dans un état très dégradé.

Sans doute depuis 2006 un effort est-il fait pour améliorer cette situation : une centaine de cellules ont été repeintes ; un nombre identique disposera bientôt d'un coin toilette cloisonné.

¹ Avec Mme Alima Boumediene-Thiery.

La coexistence de trois détenus dans des conditions aussi exigües apparaît difficile.

Les cellules du quartier disciplinaire (ouverture sur l'extérieur réduite, éclairage commandé par le surveillant) appellent certainement une remise aux normes.

S'il est vrai que certains détenus préfèrent partager leur cellule avec un codétenu (mais rarement avec un deuxième), ce sentiment ne saurait être considéré a priori comme majoritaire. Ainsi, les détenus qui reviennent en maison d'arrêt après un séjour en établissement pour peine où ils ont en principe bénéficié d'un encellulement individuel, supportent mal le retour à une cohabitation forcée

Des détenus souhaitent être placés à l'isolement au seul motif qu'il leur garantit un encellulement individuel. Pour les mêmes raisons, certains provoquent même des procédures disciplinaires (refus d'intégrer la cellule par exemple) pour obtenir une cellule individuelle au quartier disciplinaire malgré les lourdes contraintes du régime qui y est appliqué.

Le SMPR ne comporte que deux psychiatres qui se partagent entre la maison d'arrêt de Rouen et le centre de détention du val de Reuil- et l'un d'entre eux devrait quitter ses fonctions à la fin de l'année. Il n'existe aucune prise en charge spécifique des pratiques addictives. Les délais d'attente pour rencontrer un psychologue peuvent dépasser un mois alors même que, selon son témoignage, l'équipe de psychologues n'est pas pleinement occupée. Ce paradoxe a des origines très contingentes : la difficulté de l'accès au SMPR -aucun accès individuel n'étant possible lors des mouvements de détenus du fait du passage obligé par la même rotonde centrale- ; l'organisation horaire de la détention (contrairement aux établissements pour peine où il commence à vingt heures, le service de nuit dans la maison d'arrêt débute à dix-huit heures -le dîner est servi vers dix-sept heures et aucune autre activité n'est possible au-delà de cette heure dans l'établissement...).

A la lumière des événements qui ont endeuillé l'établissement, les **choix d'affectation** des détenus dans une même cellule revêtent une importance cruciale. Ce choix est pourtant très contraint compte tenu du nombre de critères qu'il convient de prendre en compte (prévenu/condamné ; bénéficiaire au nom d'une activité ; profil de dangerosité, etc.) et de l'augmentation de la population pénale. En outre, l'administration pénitentiaire n'a pas connaissance des circonstances exactes dans lesquelles les faits ont été commis par le détenu (la notice individuelle établie par le magistrat qui délivre le mandat de dépôt ne les mentionne pas). Enfin, le nombre de changements de quelque 200 cellules par semaine -auquel doit procéder l'administration de l'établissement- accroît les risques d'erreur.

Depuis septembre dernier, un dossier de détention a été mis en place pour chaque détenu (réunissant toutes les informations disponibles), le service de nuit a été modifié afin d'organiser des rondes toutes les deux heures auprès des personnes faisant l'objet d'une surveillance spéciale notamment au regard du risque suicidaire. Ce système de ronde est d'ailleurs critiqué par le personnel de surveillance car il semble comporter plus d'effets perturbateurs que positifs sur les détenus.

C. L'ESSOR DU PLACEMENT SOUS SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE

Dès lors que l'usage annuel du décret de grâce présidentiel a pris fin, l'aménagement de peine apparaît désormais comme le moyen privilégié de réduire le nombre de personnes incarcérées. Sa vocation première n'est toutefois pas celle d'un outil de gestion quantitative mais le moyen privilégié de favoriser la réinsertion progressive des personnes condamnées.

La forte progression des aménagements de peine entre 2006 et 2007 est liée à l'augmentation du nombre de mesures de placements sous surveillance électronique.

Années	Octroi de permissions de sortir	Octroi de placements à l'extérieur	Octroi de placements en semi liberté	Octroi de placements sous surveillance électronique
2003	33.786	2.733	6.261	948
2004	35.589	2.221	6.819	2.911
2005	35.411	2.478	6.619	4.128
2006	34.000	1.980**	4.655**	5.562**
2007	53.111	2.289**	5.283**	7.900**

Source : Administration pénitentiaire.

** nouvelle série statistique des aménagements de peine accordés suite à la réalisation d'un travail de fiabilisation des données.

Au 1^{er} octobre 2008, 3.041 personnes étaient placées sous surveillance électronique contre 2.071 personnes au 1^{er} octobre 2007 soit une progression de 46,8 %.

Plusieurs facteurs ont concouru à cette évolution :

- information systématique des autorités judiciaires (cartographie du nombre de dispositifs disponibles et des personnes placées sous surveillance électronique) ;

- mise à disposition plus importante de bracelets GSM permettant l'octroi du PSE à des condamnés dépourvus d'une ligne téléphonique fixe ;

- développement des conventions avec des organismes tels que les centres d'hébergement et de réinsertion sociale afin d'étendre aux condamnés sans domicile fixe le bénéfice de cette mesure ;

- mise en place d'un numéro vert assurant pour le condamné la gratuité des communications téléphoniques dans le cadre d'un PSE.

Le projet de loi pénitentiaire entend développer cette mesure par deux nouvelles séries de dispositions. En premier lieu, il instaure la création d'une assignation à résidence du prévenu, contrôlée par un bracelet électronique fixe

ou mobile, afin de limiter la détention provisoire. Ensuite, il prévoit le placement sous surveillance électronique pour toute personne incarcérée, condamnée à une peine inférieure ou égale à cinq ans dont le reliquat de peine est inférieur à quatre mois (sauf impossibilité matérielle, refus du condamné, incompatibilité entre la personnalité du condamné et la nature de la mesure, risque de récidive constaté par le juge de l'application des peines). Une expérimentation de ce dispositif a été engagée depuis septembre 2008 dans les maisons d'arrêt d'Angoulême et de Béthune.

Le placement sous surveillance électronique mobile¹ est mis en œuvre de manière très progressive. Au 25 juillet 2008, vingt-trois mesures avaient été prononcées -treize étaient toujours en cours. Sur les dix placements terminés, on compte une libération conditionnelle révoquée partiellement, une libération conditionnelle révoquée totalement, un retrait total de surveillance judiciaire et quatre retraits partiels de surveillance judiciaire. Trois libérations conditionnelles seulement étaient parvenues à leur terme. Ces résultats plutôt décevants s'expliquent peut-être par le profil des personnes auxquelles le PSEM est appliqué -en principe des auteurs d'infractions d'une particulière gravité. Compte tenu du nombre encore limité de placements, il faut les interpréter avec prudence.

III. LES PROGRÈS DE L'ETAT DE DROIT

Dans l'attente de l'adoption du projet de loi pénitentiaire qui permettra de poser un socle de règles claires, à un niveau adapté dans la hiérarchie des normes, et d'améliorer les conditions de détention, l'état de droit dans les prisons a progressé sous l'effet de trois facteurs : les avancées de la jurisprudence administrative, la mise en place du Contrôleur général des lieux de privation de liberté et l'application, encore expérimentale, des règles pénitentiaires européennes.

A. LE RENFORCEMENT DU CONTRÔLE EXERCÉ PAR LE JUGE ADMINISTRATIF SUR LA SITUATION DES DÉTENUS

Le Conseil d'Etat a été récemment conduit à préciser la portée de son contrôle sur les décisions prises par l'administration pénitentiaire. S'il a progressivement limité le champ des mesures d'ordre intérieur, c'est-à-dire des décisions qui ne peuvent pas faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, celles-ci demeurent encore nombreuses dans le domaine pénitentiaire compte tenu des spécificités de la mission impartie à l'administration dans cette matière. La position de la juridiction administrative s'inspire, comme l'a

¹ Le PSEM peut être décidé, dans des conditions différenciées selon le cadre juridique retenu, pour la mise en œuvre d'un suivi socio-judiciaire, d'une libération conditionnelle, d'une surveillance judiciaire, d'une surveillance de sûreté -ou d'une permission de sortie pour les personnes placées au centre de rétention de sûreté.

rappelé le commissaire du Gouvernement, de la volonté de « rapprocher le détenu du justiciable de droit commun » et « d'élargir [son] accès aux prétoires » tout en tenant compte des contraintes propres à l'administration pénitentiaire. Par trois arrêts en date du 14 décembre 2007, l'assemblée du contentieux, précisant sa jurisprudence antérieure issue de l'arrêt Marie du 17 février 2005, a pris pour principe qu'une décision durcissant les conditions de détention pouvait être soumise au contrôle du juge administratif.

Ce critère a ainsi été retenu dans trois séries de décisions :

- un **changement d'affectation** d'un détenu d'un établissement pour peines à une maison d'arrêt. En effet, dans la mesure où, contrairement au régime appliqué en maison d'arrêt, le régime de détention en établissement pour peine se caractérise par un isolement de nuit seulement et l'organisation d'activités orientées vers la réinsertion, la décision de procéder à un tel transfert peut être soumise au contrôle du juge administratif. En revanche, les décisions de changement d'affectation d'une maison d'arrêt à un établissement pour peines ou des décisions de changement d'affectation entre établissements de même nature restent, sauf si elles mettent en cause des libertés et droits fondamentaux, des mesures d'ordre intérieur ;

- les décisions de **déclassement d'emploi**, c'est-à-dire la décision par laquelle l'administration pénitentiaire prive un détenu de l'emploi qu'il exerçait au sein de l'établissement où il est incarcéré. Cependant, les refus opposés à une demande d'emploi ou les décisions de classement ne sauraient quant à elles faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ;

- la décision de soumettre un détenu à des **changements fréquents d'affectation** (« rotations de sécurité ») afin de prévenir toute tentative d'évasion¹.

Sans qu'il soit assuré que le Conseil d'Etat confirme leur décision, certaines juridictions administratives du premier degré sont allées encore plus loin, tel le tribunal administratif de Rouen qui a condamné l'Etat le 27 mars 2008, à verser 3.000 euros de dommages et intérêts en raison du préjudice moral lié aux conditions matérielles de détention, décision confirmée par la Cour administrative de Douai le 24 juin dernier.

¹ Dans cette affaire, le Conseil d'Etat était saisi dans le cadre d'une demande de référé. La suspension de la décision administrative est subordonnée, en vertu de l'article L. 521-1 du code de justice administrative qui régit la procédure de référé, à l'urgence et à un moyen propre à soulever un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée. En l'espèce, l'assemblée du contentieux a considéré que la condition liée à l'urgence (atteinte suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre) n'était pas remplie dans la mesure où, si la décision contestée portait atteinte aux conditions de détention, elle répondait, compte tenu des tentatives d'évasion répétées et de la dangerosité de l'intéressé, à des exigences de sécurité publique.

B. LA MISE EN PLACE DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ

Un peu plus de sept mois après l'adoption de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007, M. Jean-Marie Delarue a été nommé Contrôleur général des lieux de privation de liberté par décret du Président de la République du 13 juin 2008¹.

Le décret publié le 12 mars 2008 est venu préciser les conditions d'application de la loi et notamment celles dans lesquelles les contrôleurs chargés d'assister le Contrôleur général participent à cette mission.

Ce décret distingue :

- les contrôleurs occupant un **emploi permanent** : ils peuvent être recrutés parmi des magistrats, des fonctionnaires, des personnels hospitaliers ou des militaires placés en position de détachement ou par des agents non titulaires de droit public. Le choix peut aussi se porter sur des personnels retraités relevant de ces cinq catégories ;

- les contrôleurs **intervenants extérieurs**. Ils se distinguent des précédents à deux titres : ils ne renoncent pas à leur occupation principale, ils peuvent être choisis en dehors de l'administration ; ils sont rémunérés sous forme d'indemnités forfaitaires.

Aux termes du décret, sous réserve de la délivrance par le Contrôleur général d'une lettre de mission pour chaque visite de contrôle, les contrôleurs disposent, dans le cadre de leurs visites, des mêmes prérogatives que le Contrôleur général ; ils peuvent notamment prendre les contacts nécessaires avec les autorités administratives et judiciaires ainsi qu'avec « *toutes personnes, même extérieures aux lieux visités* » susceptibles d'apporter des informations utiles. Ils reçoivent également, à leur demande, communication des décisions, administratives ou judiciaires, de privation de liberté.

Le budget du Contrôleur général, doté de 2,5 millions d'euros en lois de finances 2008, sera porté à 3,2 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2009. Il est désormais rattaché au nouveau programme intitulé « défense des droits et libertés » de la mission « direction de l'action du Gouvernement »².

Le Contrôleur général a recruté le 2 septembre 2005 vingt-trois contrôleurs parmi lesquels dix intervenants extérieurs. La composition de cette équipe est à l'image de la diversité des lieux de privation de liberté dont la nouvelle institution assure le contrôle : parmi les contrôleurs à plein temps figurent ainsi deux magistrats, deux médecins, un commissaire de police, un officier de gendarmerie, deux personnels des services pénitentiaires, un

¹ Comme le prévoit la loi à la suite d'un amendement adopté par le Sénat, cette nomination a été précédée d'un avis rendu par la commission compétente de chaque assemblée (le 29 mai 2008 pour la commission des lois du Sénat et le 4 juin 2008 pour la commission des lois de l'Assemblée nationale).

² Voir aussi le rapport pour avis présenté par M. Jean-Claude Peyronnet sur le programme « Protection des droits et libertés » (<http://www.senat.fr/rap/a08-104-8/a08-104-8.html>)

directeur de centre d'insertion et de probation, deux membres d'associations et un directeur d'établissement hospitalier à la retraite.

Par ailleurs, les services administratifs devraient comporter cinq personnes –dont trois sont déjà recrutées.

Ainsi le plafond d'emplois du Contrôle général fixé dans la loi de finances pour 2008 à dix-huit ETPT et dix emplois intermittents devrait être atteint à la fin de l'année 2008.

L'activité du Contrôleur pénale revêt deux formes principales :

- les **réponses** aux **saisines** dont il est l'objet –en vertu de l'article 6 de la loi du 30 octobre 2007, toute personne physique ainsi que toute personne morale s'étant donné pour objet le respect des droits fondamentaux, peuvent porter à la connaissance du contrôleur général des faits ou des situations susceptibles de relever de sa compétence ; par ailleurs le Contrôleur général peut être saisi par le Premier ministre, les membres du Gouvernement, les parlementaires ainsi que par différentes autorités administratives indépendantes ; il peut enfin se saisir de sa propre initiative. L'absence de localisation définitive des services de l'institution a incontestablement freiné à ce jour le développement de cette activité. Néanmoins près d'une centaine de cas ont été portés à sa connaissance¹ ;

- les **visites** : M. Jean-Marie Delarue, comme l'a indiqué lors de son audition par votre rapporteur, s'est fixé pour objectif la visite de quelque cent cinquante lieux de privation de liberté².

Les visites n'ont vraiment débuté qu'à compter du 15 septembre après le recrutement des contrôleurs et la définition d'une méthodologie de contrôle et d'une déontologie. Une vingtaine d'établissements avaient été visités à la fin du mois d'octobre couvrant tout le spectre des lieux de privation de liberté –à l'exception des locaux dépendant de la douane et des centres éducatifs fermés. Le contrôle est exercé par une équipe de deux à trois personnes (dont l'une au moins possède une compétence professionnelle en lien avec l'établissement visité). Il est arrivé que cet effectif soit porté à cinq pour la visite d'une grande maison d'arrêt.

¹ 52 par des personnes privées de liberté ou leurs avocats, 8 par des membres de la famille de personnes privées de liberté, 5 par des particuliers, 4 par des associations. Par ailleurs une saisine au sens strict a été faite par un parlementaire. Quelles sont les suites apportées par le Contrôleur général ? Dans 26 cas, la personne à l'origine de la saisine a été informée que les faits portés à la connaissance du contrôleur général seraient pris en compte lors des visites menées au sein de l'établissement dans lequel elles se trouvent ou au sein d'établissements de même nature ; dans douze cas, le contrôleur général a adressé des courriers d'incompétence motivée dans la mesure où la question concernait le bien-fondé d'une décision judiciaire ou une procédure judiciaire en cours ; dans 8 cas, la saisine a été classée sans suite car le motif de saisine était indéterminé ; dans 23 cas une enquête individuelle a été diligentée.

² Le champ du contrôle concerne quelque 195 établissements pénitentiaires, 28 centres éducatifs fermés, une centaine de zones d'attente, une centaine de locaux et centres de rétention administrative, 4.000 locaux de garde à vue, 1.000 établissements ou secteurs hospitaliers psychiatriques.

Ces visites font généralement l'objet d'un préavis d'une semaine – délai jugé nécessaire pour permettre aux contrôleurs de disposer des documents nécessaires pour orienter utilement leur visite– ou, pour les locaux de garde à vue pour lesquels aucune documentation préalable ne s'impose, de deux jours. Cependant, le contrôleur général n'a pas exclu la possibilité de visites inopinées de locaux de garde à vue ou, lorsque des pratiques particulièrement graves lui auraient été signalées, d'autres types d'établissements.

M. Jean-Marie Delarue a souligné la qualité de l'accueil réservé aux contrôleurs dans tous les lieux visités jusqu'à présent. Aucune information ne leur a été refusée. Le Contrôleur général a néanmoins observé que l'administration pénitentiaire ne lui fournissait pas encore le compte rendu quotidien des incidents dont elle dispose. Chaque visite donne lieu d'abord à un rapport factuel adressé au chef de l'établissement afin de permettre à celui-ci de formuler, le cas échéant, des observations et, ensuite, à un rapport transmis au ministre de tutelle.

A ce jour, aucun des ministres concernés n'avait encore formulé d'observations. M. Jean-Marie Delarue a indiqué à votre rapporteur qu'il se laissait la possibilité, conformément à l'article 10 de la loi, de présenter des recommandations aux autorités et de les rendre publiques d'ici la fin de l'année. Les premières recommandations publiées au journal officiel du 25 novembre 2008 portent sur un local de rétention administratif.

M. Jean-Marie Delarue a regretté que la loi n'ait pas inclus dans le champ de son contrôle les conditions de travail des personnels ce qui selon lui conforterait le crédit et la confiance accordés au contrôleur dans l'exercice de sa mission.

C. L'APPLICATION DES RÈGLES PÉNITENTIAIRES EUROPÉENNES

Par une démarche qu'il convient de saluer, l'administration pénitentiaire a souhaité s'appuyer sur les règles pénitentiaires européennes – dont une nouvelle version a été adoptée par le Conseil de l'Europe le 11 janvier 2006- comme aiguillon pour améliorer concrètement les conditions d'une prise en charge du détenu.

Ainsi, 28 maisons d'arrêt ont été choisies comme sites pilotes en mars 2007. Au terme d'une année d'expérimentation, de réels progrès semblent avoir été accomplis :

- la mise en place d'un quartier arrivant et d'une procédure d'accueil dans 27 établissements ;

- l'institution dans 21 sites d'une commission pluridisciplinaire unique regroupant l'ensemble des partenaires (administration pénitentiaire, enseignants, représentants des unités de consultations de soins ambulatoires et du service médico-psychologique régional, prestataire privé ...) qui

concourent à la prise en charge des détenus afin de favoriser un suivi cohérent et individualisé de chaque détenu (un livret de suivi individuel permet un partage d'information entre ces différents partenaires) ;

- l'implantation de l'interphone dans 19 établissements qui en étaient jusqu'à présent dépourvus, afin de permettre aux détenus d'entrer en contact de jour comme de nuit avec le personnel pénitentiaire en cas de nécessité ;

- l'installation du téléphone au profit des condamnés dans huit sites pilotes en maison d'arrêt (mesure progressivement étendue à l'ensemble des maisons d'arrêt en 2008).

Par ailleurs, au-delà même des sites pilotes, 49 maisons d'arrêt ont procédé à la séparation totale ou partielle des condamnés et des prévenus. Cette opération devrait se poursuivre et concerner, d'ici la fin de l'année, 73 % des maisons d'arrêt. Parallèlement, certaines maisons d'arrêt ont créé des quartiers dévolus aux courtes peines ou aux fins de peines ainsi que des unités spécifiques de préparation à la sortie. Cette évolution pourrait favoriser à terme la mise en place de régimes différenciés de détention en faveur des condamnés en maisons d'arrêt.

Enfin, l'administration pénitentiaire a engagé une procédure de labellisation de certains établissements afin de valoriser la qualité des pratiques professionnelles par une évaluation par un organisme indépendant, l'AFNOR. Trois établissements ont d'ores et déjà fait l'objet d'une évaluation (maisons d'arrêt de Villefranche-sur-Saône, Douai et Bar-le-Duc).

Ces évolutions demeurent entravées par la surpopulation pénale. Dans un contexte marqué par l'augmentation du nombre des détenus, l'effort pour promouvoir des établissements de référence ne doit pas avoir pour prix l'aggravation de la situation des maisons d'arrêt voisines appelées à prendre une part accrue dans l'accueil de la population pénale. Tel ne semble toutefois pas être actuellement le cas.

IV. L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE FACE AU RISQUE SUICIDAIRE

L'administration pénitentiaire a-t-elle mis en œuvre les moyens nécessaires pour lutter contre les suicides ? La succession rapprochée de suicides en prison en septembre et octobre derniers conduit de nouveau à poser cette question. En outre, le 15 octobre 2008, la France a été condamnée par la Cour européenne pour le suicide, en 2000, d'un détenu à la maison d'arrêt de Bois-d'Arcy, pour violation de l'article 2 (droit à la vie) de la convention européenne des droits de l'Homme du fait du manquement des autorités françaises à leur obligation de protéger le droit à la vie d'un détenu, et de l'article 3 (interdiction des traitements inhumains et dégradants), son placement en cellule disciplinaire n'étant pas approprié à ses troubles mentaux.

La Cour a relevé que si les autorités savaient que le détenu souffrait de troubles psychotiques susceptibles de le conduire à des actes d'auto-agression et qu'il avait besoin d'une surveillance étroite, elles n'avaient cependant pas envisagé une hospitalisation dans un établissement psychiatrique. Faute d'un tel placement, la Cour a estimé que des soins médicaux correspondant à son état devaient être dispensés au détenu. Or, en l'espèce, la prise effective du traitement antipsychotique n'était pas contrôlée. En outre, trois jours après une tentative de suicide, l'auteur s'est vu infliger la sanction la plus lourde –45 jours de cellule disciplinaire– sans qu'il soit tenu compte de son état psychique.

Cette décision fait écho à la jurisprudence administrative. Ainsi, le 31 mars 2008, le Conseil d'Etat avait confirmé les décisions rendues en 1^{ère} instance et en appel condamnant l'Etat à indemniser la famille d'un détenu qui s'était suicidé en 1998 à la maison d'arrêt de Saint-Quentin-Fallavier (Isère). Il a jugé en effet que « *l'absence de précaution suffisante prise par l'administration pénitentiaire pour assurer la surveillance des détenus était constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat à l'égard des ayant droits de la victime* ». Le détenu souffrait en effet d'un syndrome dépressif nécessitant un traitement psychotrope.

96 suicides ont été déplorés en 2007 et 97 à la date du 20 novembre 2008¹. Avec un taux de suicide de 15,2 pour 10.000 personnes détenues, la France présente l'un des taux les plus élevés d'Europe.

Comparaisons européennes (2005)

	Nombre de suicides	Taux pour 10 000 détenus
Allemagne	81	10.3
Angleterre	78	10.2
Autriche	6	6.8
Belgique	11	11.7
Danemark	8	19.4
Espagne	41	6.7
Finlande	4	10.5
France	122	20.4
Grèce	6	6.3
Italie	57	9.6
Irlande	2	-
Luxembourg	2	28.9
Pays-Bas	20	9.2
Portugal	9	7.0
Suède	7	9.9

Source : Décès dans les institutions pénales – Conseil de l'Europe SPACE 2006.

¹ Selon M. Pierre-Victor Tournier (ACP n° 107 – Arpenter le champ pénal, 27 octobre 2008) « 92 suicides, sous écrou, recensés à ce jour [au 21 octobre 2008], cela correspond à un chiffre annuel d'environ 114 suicides soit une augmentation de 19 % par rapport à l'année 2007 ».

Ces données doivent être cependant interprétées à la lumière d'une double observation.

- en premier lieu, le taux de suicide doit être rapproché de celui enregistré en France (17,6 pour 100.000 habitants¹), l'un des plus élevés d'Europe. La part des personnes détenues –1 %– au sein de l'ensemble des suicides est proche de la moyenne européenne. Comme le montre le tableau suivant, les suicides affectent surtout les détenus âgés de moins de 35 ans (54 % du total).

Dans d'autres milieux fermés, le taux de suicide est également élevé : ainsi, il varierait de 0,5 à 4 pour 1000 patients admis dans les hôpitaux psychiatriques (selon des données déjà anciennes, 194 décès dus au suicide avaient été dénombrés dans les établissements psychiatriques français en 2002).

Dans la population générale en France, le suicide constitue la première cause de mortalité entre 25 et 34 ans ;

Répartition par âge, sexe et situation pénale des suicides (2004-2007)

Tranches d'âge	2004					2005					2006					2007				
	condamnés		prévenus		total	condamnés		prévenus		total	condamnés		prévenus		total	condamnés		prévenus		total
	M	F	M	F		M	F	M	F		M	F	M	F		M	F			
16/20 ans	2		3		5	2				2					3		2	1	6	
21/25 ans	9		8		17	9		6		15	11		1		12	9		7		16
26/30 ans	8		5		13	11		7		18	6		9		15	8		4		12
31/35 ans	13		6	1	20	10		3		13	5	1	6		12	8	2	7	1	18
36/40 ans	4		8		12	12		5	2	19	14	2	10		26	6		5		11
41/45 ans	6		7	1	14	8	1	12	1	22	3	1	9		13	4		9		13
46/50 ans	4		8		12	4		8		12	5		3		8	3		1	1	5
51/55 ans	2		8		10	3		7		10			3		3	3		4		7
56/60 ans	5		2		7	1		4		5	1		1		2	2		2		4
61/65 ans			1		1	2		2		4						1		1		2
+ 66 ans	1		3		4			2		2	1		1		2			2		2
TOTAL	54	0	59	2	115	62	1	56	3	122	46	4	43	0	93	47	2	45	3	96

¹ Cette moyenne est beaucoup plus forte pour les hommes (26,6 pour 100.000 habitants) que pour les femmes 9,5 pour 100.000 habitants).

- En second lieu, si l'année 2008 devrait être marquée par une recrudescence des suicides par rapport aux deux années précédentes, l'évolution observée depuis 2003 paraissait plutôt encourageante, fruit des efforts indéniables engagés par l'administration pénitentiaire, en particulier à la suite des recommandations présentées en 2003 par le professeur Jean-Louis Terra. Ainsi, en 2007, le nombre de suicides avait diminué de 21,31 % par rapport à 2002, année de référence pour l'objectif fixé par le rapport Terra d'une baisse de 20 % en 5 ans du nombre de suicides.

Eléments sur l'évolution du nombre de suicides de 1986 à 2007

Années	Nombre	Population carcérale moyenne	Taux de suicidité pour 10.000
1986	64	47 529	13,5
1987	60	51 537	11,6
1988	77	50 407	15,3
1989	62	47 232	13,1
1990	59	47 978	12,3
1991	67	50 783	13,2
1992	95	51 828	18,3
1993	101	52 288	19,3
1994	101	55 418	18,2
1995	107	55 988	19,1
1996	138	56 522	24,4
1997	125	56 008	22,3
1998	118	55 366	21,3
1999	125	55 247	22,6
2000	120	50 626	23,7
2001	104	48 318	21,5
2002	122	53 503	22,8
2003	120	58 574	20,5
2004	115	60 901	18,9
2005	122	59 791	20,4
2006	93	59 940	15,5
2007	96	63 268	15,2

De plus, l'administration pénitentiaire s'est dotée, au 1^{er} janvier 2007, d'une procédure plus systématique de relevé des incidents survenant dans les établissements pénitentiaires¹ qui a permis de dénombrer 1.417 tentatives de suicide en 2007, chiffre qu'il est donc difficile de comparer avec les données recueillies les années passées, rappelées ici à titre indicatif.

Éléments sur les tentatives de suicide

Années	Nombres
1997	1.010
1998	1.009
1999	869
2000	919
2001	700
2002	709
2003	787
2004	759
2005	973
2006	692

L'action du ministère de la justice en concertation avec le ministère de la Santé s'est articulée autour de trois axes :

- la formation des personnels pénitentiaires au repérage du risque suicidaire (depuis 2004, 12.500 agents ont été formés dont 10.100 dans le cadre de la formation initiale et 2.400 dans le cadre de la formation continue) ; en novembre 2007, le professeur Terra a été chargé de réaliser un film, disponible depuis septembre 2008, servant de support pédagogique pour les stages de la prévention du suicide au sein des établissements pénitentiaires à des fins pédagogiques ;

- la mise en place d'un système de détection du risque suicidaire individuel au sein de chaque établissement pénitentiaire en particulier lors de l'accueil dans les quartiers « arrivants » ;

- la réduction dans les nouveaux établissements des éléments matériels susceptibles, dans les cellules, d'être utilisés pour le passage à l'acte suicidaire².

¹ Sous la forme de tableaux de bord électroniques alors que, jusqu'alors, ces incidents donnaient lieu à un rapport écrit.

² Parmi ces éléments : système de patère en caoutchouc flexible ne permettant pas d'attacher un objet de plus de 10 kgs ; bec de douche incliné, lisse sans point d'accroche ; absence de poignée aux fenêtres ; résistance faible des penderies pour vêtements ; fixation d'écrans de télévision plats afin d'éviter que les tablettes ne servent de point d'accroche ; remplacement des radiateurs par du chauffage au sol.

Malgré ces efforts, certains établissements demeurent plus exposés que d'autres aux risques suicidaires. Comme le notait M. Pierre-Victor Tournier, en 2007, dix-sept établissements concentraient 51 % des suicides alors qu'ils ne regroupaient que 26 % des personnes détenues¹.

Par ailleurs, selon les témoignages recueillis par votre rapporteur, il reste encore, malgré de réels progrès, beaucoup à faire pour améliorer l'accueil et l'accompagnement des familles. Ne faudrait-il pas envisager, comme le suggérait à votre rapporteur le professeur Jean-Jacques Dupeyroux, de poser le principe d'une indemnisation des familles par l'administration pénitentiaire -actuellement possible dans le seul cas d'une faute de l'administration dont la preuve est très difficile à réunir- sur la base d'une « *présomption d'imputabilité* » applicable aux entreprises en cas d'accident du travail. Selon le professeur Jean-Jacques Dupeyroux « *l'administration pénitentiaire, en effet, est soumise à une obligation de « garde » qui doit être d'autant plus contraignante que les détenus disposent d'une liberté quotidienne beaucoup moins étendue -par hypothèse !- que celle dont peuvent user les salariés dans leurs entreprises* ».

Lors des échanges avec votre rapporteur, le professeur Terra a indiqué qu'un groupe de travail dont il était le rapporteur avait été mis en place auprès de la garde des sceaux afin de réactualiser les recommandations formulées en 2003. En la matière, les orientations retenues doivent être inspirées, selon M. Jean-Louis Terra, par le respect de la dignité de la personne et la nécessité de nouer avec le détenu présentant un risque suicidaire une relation de confiance. Parmi les pistes évoquées, il a évoqué un dispositif de cellules sécurisées placées à proximité des postes de surveillance et de l'UCSA. Il s'est montré très réservé sur l'organisation de rondes de nuit toutes les deux heures -avec éclairage de la cellule du détenu « à risque » lors du passage du surveillant²- ainsi que sur l'application de fouilles approfondies -le port d'un vêtement en alvéole non fermé paraissant plus adapté pour assurer une prévention respectueuse de la personne du détenu.

V. LA MISE EN PLACE DU CENTRE DE RÉTENTION DE SÛRETÉ À FRESNES

A l'initiative de votre rapporteur, une délégation de la commission des lois³ s'est rendue le jeudi 13 novembre dernier au centre socio-médico-judiciaire de sûreté de Fresnes. A cette occasion, elle a également évoqué l'avenir de l'établissement public de santé national de Fresnes (EPSNF).

¹ P.V. Tournier, article cité. En 2007, la maison d'arrêt de Fresnes a connu six suicides ; quatre établissements ont connu quatre suicides : Fleury-Mérogis, Grenoble-Varces, Nice et Rouen.

² Système mis en place au début du mois d'octobre.

³ Cette délégation conduite par M. Jean-René Lecerf était composée de Mmes Nicole Borvo Cohen-Seat, Alima Boumediene-Thiery, MM. Pierre-Yves Collombat et Richard Yung.

- *Le centre socio-médico-judiciaire de Fresnes*

- Le cadre juridique

La loi du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental a institué un dispositif permettant de « *retenir* » dans une structure fermée, après l'exécution de leur peine, des criminels considérés comme particulièrement dangereux, pour une durée d'un an renouvelable sans limite.

La rétention de sûreté n'est applicable qu'aux personnes condamnées à une peine au moins égale à quinze ans de réclusion criminelle pour un crime particulièrement grave (assassinat, torture, viol sur victime mineure ou crime aggravé sur victime majeure) à la condition qu'elles présentent toujours à la fin de l'exécution de leur peine, une particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très élevée de récidive liée à un trouble grave de la personnalité.

La loi a prévu qu'elle présentait un caractère exceptionnel et subsidiaire (aucune autre mesure n'étant susceptible de prévenir la récidive). En outre, le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008 a, sous la forme d'une réserve d'interprétation, prévu que la personne condamnée devait avoir « *effectivement été mise en mesure de bénéficier, pendant l'exécution de sa peine, de la prise en charge et des soins adaptés au trouble de la personnalité dont elle souffre* ».

La rétention de sûreté peut être décidée, sur proposition de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté par la juridiction régionale de la rétention de sûreté, soit immédiatement après l'exécution de la peine dès lors que la cour d'assises a expressément envisagé cette possibilité, soit en cas de non respect des obligations de surveillance de sûreté. Dans le premier cas, le dispositif s'appliquera aux personnes condamnées à au moins quinze années après l'entrée en vigueur de la loi, une fois leur peine exécutée, dans le second cas, en revanche, il est applicable immédiatement.

C'est pourquoi, un centre socio-médico-judiciaire de sûreté a dû être mis en place. Etabli à l'EPSNF, établissement sous double tutelle du ministère de la justice et de la santé, il sera en mesure d'accueillir dès 2009 dix personnes.

Le décret n° 2008-1129 du 4 novembre 2008 relatif à la surveillance de sûreté et à la rétention de sûreté a précisé en particulier l'articulation entre les responsabilités respectives de la justice et de la santé qui assurent la double tutelle du centre.

Le directeur d'hôpital « *organise la prise en charge médicale et psychologique des personnes retenues* » tandis que le directeur des services publics pénitentiaires « *assure les missions de sécurité, de surveillance, de maintien de l'ordre, de greffe, d'hébergement et d'organisation de la vie quotidienne des personnes retenues* ».

L'un et l'autre sont cependant chargés « *d'organiser conjointement la prise en charge pluridisciplinaire des personnes retenues destinée à permettre*

leur sortie du centre ainsi que leur prise en charge socio-éducative. Des travailleurs sociaux sont chargés d'aider les personnes retenues, notamment dans l'exercice de leurs droits sociaux, le maintien de leurs liens familiaux et leurs démarches de réinsertion ».

Le décret rappelle que l'exercice des droits ne peut faire l'objet d'« autres restrictions que celles strictement nécessaires au maintien de l'ordre et de la sécurité dans les centres, à la protection d'autrui, à la prévention des infractions et de toute soustraction des personnes retenues à la mesure dont elles font l'objet ».

Il prévoit par ailleurs un règlement intérieur en cours d'élaboration.

- La structure

Le centre est installé au troisième étage de l'EPSNF et organisé de manière à éviter tous points de contact avec les personnes détenues hospitalisées. L'accès en est commandé par une porte unique. L'espace comporte le long d'un couloir dix studios d'une vingtaine de mètres carrés répondant aux normes fixées pour l'accueil des personnes à mobilité réduite (dans la mesure où ils hébergeront une population plutôt âgée), des locaux de soins (une salle de soins, trois salles d'activité thérapeutique collectives), une salle de repos pour les personnels, des bureaux administratifs et des locaux collectifs réservés aux personnes retenues (médiathèque, laverie, cuisine).

Les travaux devraient s'achever avant la fin de l'année. Un second volet architectural -dont la réalisation sera terminée en juin 2009- comportera la réalisation de locaux pour les visites et d'une cour de promenade - l'espace réservé à cette dernière a paru à votre rapporteur très exigü.

- Les conditions de prise en charge

Le projet de prise en charge a été confié au docteur Magali Bodon-Bruzel, responsable du SMPR de la maison d'arrêt de Fresnes. Selon les indications données à votre rapporteur par le directeur d'hôpital de l'EPSNF, l'activité quotidienne s'organiserait de la manière suivante : ouverture du centre à sept heures sous la responsabilité de deux personnels de surveillance, arrivée de l'équipe soignante à huit heures, prise en charge pathologique et sociale de neuf à dix-sept heures. Les personnes retenues doivent pouvoir circuler librement au sein du centre sauf durant la nuit, les portes des studios étant closes de vingt-et-une heures à sept heures -un système d'interphone installé dans chaque studio permet à toute heure d'entrer en communication avec le personnel de surveillance. Le projet intègre une **prise en charge individuelle d'une durée de trois heures trente** répartie sur la journée -le contenu est actuellement en cours de validation par l'équipe médicale de l'établissement hospitalier Paul Guiraud de Villejuif qui fournira également les personnels médicaux. Selon le directeur de l'EPSNF, l'incitation aux soins sera d'autant plus forte que tout rejet de la part du détenu sera pris en compte lors du réexamen annuel de sa situation pour déterminer un renouvellement de la rétention de sûreté.

Aucune possibilité de travail à l'extérieur n'est envisagée -seul le télétravail ou le travail en studio étant admis à ce stade.

Les permissions de sortie ont été strictement encadrées par le décret du 4 novembre 2008 : elles ne peuvent intervenir que sous escorte (art. R. 53-8-69) ou sous surveillance électronique mobile (art. R. 53-8-70).

L'effectif affecté au centre de rétention devrait comprendre une quinzaine de personnel pour la partie hospitalière et sept fonctionnaires pénitentiaires. A partir de vingt-et-une heures, la sécurité devrait être transférée aux surveillants de l'EPSNF de Fresnes avec l'organisation d'une ronde toutes les deux heures.

- Le financement

La réalisation du centre représente pour la première phase de travaux un coût de 970.000 euros et pour la seconde -à réaliser (locaux familiaux, zone de promenade...), 350.000 euros. Actuellement, cette dépense est entièrement financée sur le fonds de roulement du volet hospitalier de l'EPSNF. Son imputation définitive et sa répartition entre la santé et la justice ne paraissent pas précisément établies.

De même, de nombreuses incertitudes pèsent encore sur le budget de fonctionnement du centre.

La journée de rétention a été estimée par le directeur d'hôpital de l'EPSNF à 350 euros mais elle n'intègre que le volet sanitaire de la prise en charge, le volet « *pénitentiaire* » pouvant représenter le quart de ce montant¹. Ce budget sera-t-il financé à part égale entre les deux ministères ou au prorata de leur participation effective ? Les éléments contradictoires recueillis par votre rapporteur ne permettent pas encore d'apporter une réponse assurée à cette interrogation.

• *L'avenir de l'établissement public national hospitalier de Fresnes*

L'installation du centre de rétention dans les murs de l'EPSN n'a pas laissé de surprendre puisqu'en 2007, lors de la précédente visite de votre rapporteur, un audit technique dressait un état alarmant de la structure et concluait à sa rénovation complète, voire à sa reconstruction. Les responsables de l'établissement ont néanmoins quelque peu relativisé ces constats : s'il est certain que du fait de la surélévation des bâtiments originels opérée sans considération de la nature du sol -constitué de roches meubles-, l'édifice tend à s'écraser et a perdu son élasticité, il ne semble pas devoir être condamné. Au reste, dans le bâtiment où est implanté le centre de rétention, l'ensemble des circuits électriques et des conduites a été récemment remis aux normes.

¹ A titre de comparaison, le coût de journée de détention à l'EPSNF est estimé à 500 euros pour le volet médical pris en charge par le ministère de la santé et 150 euros pour le volet pénitentiaire assuré par le ministère de la justice, soit un coût annuel de fonctionnement de 23 millions d'euros pour accueillir environ 1.000 patients en 2007.

Au-delà des incertitudes soulevées par l'état du bâti, les interrogations portaient également sur les missions de l'établissement. Sans revenir sur l'organisation de l'EPSNF présentée de manière détaillée dans l'avis sur le projet de loi de finances pour 2008¹, il convient de rappeler que l'hôpital comporte aujourd'hui quatre-vingt-dix-neuf lits accueillant exclusivement des détenus, un personnel dépendant du ministère de la santé (200 ETP hospitaliers et 25 ETP médecins -principalement des praticiens hospitaliers) et de l'administration pénitentiaire (au nombre de cent-trente-huit parmi lesquels cent-dix-sept surveillants).

L'ouverture à la fin de l'année d'une unité hospitalière sécurisée interrégionale (UHSI) à la Pitié-Salpêtrière a nourri une certaine confusion sur le rôle respectif des deux institutions. Votre rapporteur a obtenu les clarifications nécessaires : l'UHSI prendra en charge la chirurgie et la médecine dite « *aigue* » tandis que l'EPSNF (dont le bloc opératoire a fermé) assumera les soins post-opératoires, les soins de suite et de réadaptation. Une **cellule de régulation** installée à l'EPSNF composée de deux médecins régulateurs orientera les patients soit vers La Pitié, soit vers Fresnes.

Ce dispositif devrait fonctionner **jusqu'en 2012**, date annoncée de l'ouverture d'une UHSI d'une centaine de lits dans l'hôpital sud-francilien d'Evry².

Au-delà, l'avenir de l'EPSNF apparaît incertain. Certains, parmi les personnels, suggèrent de reconvertir l'établissement dans l'accueil des détenus âgés ou à mobilité réduite dont le nombre s'accroît alors que la très grande majorité des prisons françaises manque de cellules adaptées.

VI. LE MALAISE DES CONSEILLERS D'INSERTION ET DE PROBATION

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) sont confrontés depuis plusieurs années à trois profondes mutations de leur activité :

- l'accroissement de leur charge de travail lié, d'une part, au développement des mesures d'aménagement de peine, et, d'autre part, à la mise en place par le législateur de nouveaux dispositifs de contrôle après l'exécution de la peine (suivi socio-judiciaire, surveillance judiciaire et plus récemment surveillance de sûreté et rétention de sûreté) ;

¹ [Rapport pour avis n° 96, tome IV \(2007-2008\).](#)

² *Les responsables de l'établissement ont manifesté leur souci de remettre en place un plan d'accompagnement des personnels -impliquant pour ceux qui souhaiteraient poursuivre leur activité au sein de l'UHSI d'Evry, la titularisation du petit nombre de contractuels et un effort de formation particulier, et pour les autres la garantie d'obtenir un reclassement dans les hôpitaux, nombreux, de la zone. Le dispositif de l'UHSI devrait mobiliser plus de personnels pénitentiaires que l'EPSNF compte tenu de la nécessité d'organiser des escortes de l'unité vers les plateaux techniques de l'hôpital (complication qui n'existe pas dans « l'hôpital prison » de Fresnes).*

- le doublement des effectifs de la filière -y compris les personnels administratifs- passés de 1771 agents en 1998 à 3491 au 1^{er} janvier 2008 (ainsi les services ont dû intégrer 500 nouveaux agents en 2006 et 2007) ;

- enfin, une évolution de la nature même des missions dévolues à ces personnels. Ainsi, au début de l'année 2008, une circulaire a placé la prévention de la récidive au premier rang des finalités de l'action des SPIP. Ces derniers doivent désormais animer des programmes de prévention de la récidive sous la forme de groupes de parole caractérisés par une approche criminologique (et un travail axé sur le passage à l'acte) -38 expérimentations de ce dispositif devaient se dérouler en 2008 auprès de personnes suivies pour des infractions sexuelles ou des faits de violence (une quarantaine de programmes supplémentaires étant envisagés pour 2009 selon les informations communiquées à votre rapporteur par M. Claude d'Harcourt, directeur de l'administration pénitentiaire).

Ces transformations ont nourri inquiétudes et interrogations au sein du corps des conseillers d'insertion et de probation. Elles se sont traduites par un mouvement social prolongé (d'avril à juillet) et le rejet, au début du mois de mai, du projet d'évolution statutaire qui leur était proposé par la garde des sceaux¹.

Mme Charlotte Trabut, inspecteur des services judiciaires, a été chargée d'une mission d'expertise et de proposition afin de tenter de surmonter ces blocages. Dans un souci d'apaisement, il a été décidé qu'il n'y aurait pas de modulation de la nouvelle prime prévue pour les conseillers d'insertion et de probation (CIP), que la durée de la formation de ces personnels ferait l'objet d'un nouvel examen et que la fonction d'encadrement, quel que soit son niveau opérationnel, serait de la seule responsabilité du futur corps d'encadrement.

Enfin, les discussions conduites par la direction de l'administration pénitentiaire avec les partenaires syndicaux les 17 et 24 juin 2008 ont abouti à la signature d'un protocole de travail avec trois organisations syndicales (SNEPAP, CFDT, CGT) portant sur cinq thèmes : améliorer concrètement le fonctionnement des services ; conduire une réflexion sur les perspectives d'évolution du métier avec les conséquences indemnitaires et statutaires, adapter la formation professionnelle, repenser l'organisation et la gestion des services, accompagner la mise en œuvre de la loi pénitentiaire.

Par ailleurs, Mme Isabelle Gorce, magistrat, conseiller référendaire à la Cour de cassation, a été chargée d'un audit destiné à identifier les principaux enjeux d'évolution.

¹ Ce projet s'articulait autour de six orientations : le recours aux statuts-types de la fonction publique afin de favoriser les mobilités inter-filières ; la restructuration globale de la filière et la simplification autour d'une articulation en deux corps et un statut d'emploi ; la suppression des zones de chevauchement des compétences ; l'accès au grade supérieur par une meilleure reconnaissance des acquis professionnels ; la construction de la filière dans une logique de progression des parcours professionnels ; un régime indemnitaire harmonisé et modernisé.

Lors de son audition -avec Mme Charlotte Trabut- par votre rapporteur, elle a souligné les deux lignes directrices de ses conclusions. En premier lieu, les SPIP doivent devenir un service polyvalent, pluridisciplinaire avec des catégories professionnelles clairement identifiées et spécialisées chacune dans leur domaine. Ainsi, aux côtés des conseillers d'insertion et de probation, les SPIP doivent aussi comprendre des assistants sociaux, des animateurs culturels, des agents de l'ANPE... Mme Isabelle Gorce propose également que les surveillants pénitentiaires chargés du suivi du placement sous surveillance électronique soient également rattachés au SPIP. Compte tenu de la place que le placement sous surveillance électronique est appelé à prendre dans les années à venir -avec l'objectif de 12.000 mesures en stock- une telle mesure renforcerait, à ses yeux, le poids des SPIP au sein de l'administration pénitentiaire.

En second lieu, au sein des SPIP, la mission des conseillers d'insertion et de probation serait redéfinie. Elle revêtirait avant tout un caractère pénal, centré sur l'exécution de la peine et la prévention de la récidive (sous la forme d'une prise en charge collective des détenus tournée vers la prise de conscience des conditions du passage à l'acte). Cette réorientation du métier du CIP se fonde sur un double constat : la dimension sociale n'apparaît plus aussi déterminante dans l'activité des SPIP -malgré l'image qui leur reste associée,- les conseillers d'insertion et de probation étant en réalité à l'interface entre leur public et les services sociaux compétents ; la prise en charge criminologique des détenus -telle qu'elle est pratiquée au Canada par exemple- est quasiment absente aujourd'hui en France et constitue un vrai besoin auquel les CIP pourraient répondre.

La clarification des responsabilités ainsi confiées aux conseillers d'insertion et de probation impliquerait trois évolutions :

- d'abord, l'adaptation de leur formation initiale et un effort particulier de formation continue. Il est essentiel en effet que les CIP puissent disposer des outils nécessaires pour assumer leur rôle dans la prévention de la récidive. Tel n'était pas encore le cas lorsque la circulaire précitée de 2008 a chargé les CIP d'animer des groupes de parole et cette anticipation explique pour une part le désarroi d'une partie des personnels. Mme Isabelle Gorce a précisé à votre rapporteur que l'ENAP avait pris la mesure des adaptations à apporter à ses enseignements ;

- ensuite, l'adhésion du corps dont une partie, comme votre rapporteur a pu le constater à maintes reprises à l'occasion des tables rondes organisées lors des visites des établissements pénitentiaires, demeure attachée à leur identification comme « *travailleurs sociaux* » qui, à leurs yeux, légitime leur intervention auprès des détenus. La définition d'un cadre de référence commun à tous les CIP pourrait, avec le renouvellement et le rajeunissement d'une part importante du corps, favoriser cette évolution ;

- enfin, une revalorisation statutaire qui tendrait à aligner l'indice des CIP sur celui de lieutenant capitaine pour les surveillants.

*

L'année 2009 devrait être marquée par l'adoption, longtemps attendue, du projet de loi pénitentiaire. Votre commission a pris l'initiative d'examiner ce texte le 17 décembre prochain afin de permettre son inscription rapide à l'ordre du jour.

Or, l'évolution des crédits pour 2009 dont la progression significative résulte, pour l'essentiel, de la livraison des premiers établissements pénitentiaires issus du programme « 13.200 », n'anticipe guère les effets financiers de la loi pénitentiaire. Si ces conséquences sont difficiles à mesurer -l'étude d'impact accompagnant le texte ne donne d'ailleurs pas beaucoup d'éléments d'appréciation sur ce chapitre- elles n'en sont pas moins indéniables.

Votre rapporteur a souhaité dans cette perspective porter à la connaissance de la commission un projet d'amendement qu'il avait envisagé visant à abonder de 5 millions d'euros le programme « Administration pénitentiaire » (action n°2 « Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice ») afin de permettre au Parlement de discuter du principe d'un revenu minimum carcéral lors de l'examen du projet de loi pénitentiaire sans que puisse lui être opposée l'irrecevabilité financière de l'article 40 de la Constitution.

Cette allocation contribuerait à améliorer la situation des plus démunis parmi les détenus. Sans doute de nombreuses associations interviennent-elles en prison et apportent-elles parfois une aide financière aux indigents ; ces concours, dont la pérennité n'est jamais assurée, sont en outre très variables d'un établissement à l'autre. Selon votre rapporteur, il n'est pas souhaitable que les pouvoirs publics se déchargent de leurs responsabilités sur des organismes privés. Il estime qu'à terme, conformément au droit commun, cette aide devrait être versée par les départements qui bénéficieraient à ce titre d'un transfert de ressources de l'Etat. Elle serait par ailleurs subordonnée à l'exercice d'une activité tournée vers la réinsertion.

Votre rapporteur a cependant estimé qu'il avait reçu des engagements politiques parlementaires et gouvernementaux pour que la discussion puisse avoir lieu sur l'institution d'une telle allocation dans le cadre du projet de loi pénitentiaire. Il a également considéré que le rejet éventuel de l'amendement envisagé au projet de loi de finances risquerait de compromettre toute possibilité de débat sur le sujet. Après avoir expliqué aux membres de la commission ses réflexions et les différents éléments qui l'avaient fait évoluer, il a retiré sa proposition d'amendement.

*

Au bénéfice de ces observations, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2009.

ANNEXE

LISTE DES DÉPLACEMENTS DANS LES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES

Jeudi 22 novembre 2007 (avec Mmes Michèle André, Alima Boumediene-Thiery et M. Pierre-Yves Collombat)

- Etablissement pénitentiaire à Londres

Vendredi 23 novembre 2007 (avec Mme Catherine Troendle)

- Maison d'arrêt de Mulhouse
- Maison d'arrêt de Colmar
- Maison centrale d'Ensisheim

Lundi 17 décembre 2007

- Maison centrale de Château-Thierry (Aisne)

Vendredi 4 janvier 2008 (avec MM. Yves Détraigne et Richard Yung)

- Maison centrale de Clairvaux (Aube)

Vendredi 21 mars 2008 (avec Mme Nicole Borvo Cohen-Seat)

- Centre pénitentiaire de Liancourt

Vendredi 4 avril 2008 (avec MM. Jean-Jacques Hyst et Richard Yung)

- Centre de détention de Melun

Mardi 29 avril 2008

- Maison centrale de Poissy

Jeudi 18 septembre 2008

- Maison d'arrêt de Lille-Sequedin
- Etablissement pénitentiaire pour mineurs de Quièvrechain
- Centre de détention de Lille-Loos
- Maison d'arrêt de Valenciennes

Vendredi 19 septembre 2008

- Centre de semi-liberté d'Haubourdin
- Maison d'arrêt de Béthune
- Maison d'arrêt de Bapaume

Jeudi 25 septembre 2008 (*avec Mme Alima Boumediene-Thiery*)

- Ecole nationale de l'administration pénitentiaire d'Agen

Jeudi 23 octobre 2008

- Maison d'arrêt de Nanterre

Jeudi 13 novembre 2008 (*avec Mme Alima Boumediene-Thiery*)

- Établissement public de santé national de Fresnes et Centre socio-médico-judiciaire de sûreté de Fresnes

Vendredi 14 novembre 2008 (*avec Mme Alima Boumediene-Thiery*)

- Maison d'arrêt de Rouen

Lundi 17 novembre 2008 (*avec Mme Alima Boumediene-Thiery et M. Dominique de Legge*)

- Centre pénitentiaire pour femmes de Rennes