

N° 84

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

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 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

JUSTICE - ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Par M. Guy CABANEL

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 et 79 (annexe n°31) (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LA POPULATION PÉNALE	10
II. LA SANTÉ DES DÉTENUS	15
III. LES PERSONNELS	20
IV. L'ÉQUIPEMENT	22
V. L'AVIS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS	24

Mesdames, Messieurs,

L'examen pour avis par votre commission des Lois des crédits de la Chancellerie affectés à l'Administration pénitentiaire intervient cette année dans un double contexte : d'une part, s'achève la discussion par le Parlement du projet de *loi de programme sur la Justice* et du projet de loi (joint au précédent) *relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative* ; d'autre part, ont éclaté des mouvements de revendication affectant le personnel de plusieurs établissements.

Le projet de loi de programme fixe pour les cinq années à venir les objectifs de l'Etat dans le domaine de la Justice et définit, quant à la mise en oeuvre de ces objectifs, des moyens très importants.

Ce sont ainsi près de 40 % des autorisations de programme arrêtées par le projet de loi de programme (soit 3 milliards sur 8,1) qui sont consacrés à l'Administration pénitentiaire, cependant qu'en parallèle, des recrutements significatifs sont décidés sur cinq ans : 1 400 emplois pour le renforcement de l'encadrement des détenus, 1 450 pour les nouveaux établissements, 300 en centres de semi-liberté, 768 en milieu ouvert.

L'accroissement des capacités est fixé par ce même projet de loi à 4 180 places nouvelles en détention, dont 180 places en maisons centrales à petit effectif, auxquelles s'ajoutent 1 200 places en centres de semi-liberté. Il est par ailleurs prévu la réhabilitation du parc ancien et la fermeture des places les plus vétustes de ce parc.

Le projet de loi de programme s'attache donc largement à la situation du service pénitentiaire dans la mesure où celui-ci en est, en proportion, le principal bénéficiaire.

Le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions comporte, pour sa part, des mesures destinées à permettre le désengorgement des maisons d'arrêt les plus chargées.

La discussion conjointe du projet de loi de programme et du projet de loi relatif à l'organisation des juridictions a été l'occasion de rappeler les enjeux auxquels l'Administration pénitentiaire doit faire face, que votre rapporteur avait exposés dans son précédent avis et qu'il souhaite, comme il l'a fait en annexe au rapport de votre commission des Lois sur le projet de loi de programme, à nouveau mettre en relief.

Ces enjeux sont, pour les plus importants, au nombre de quatre.

Le premier d'entre eux demeure l'occupation au-delà de leurs capacités de nombreuses maisons d'arrêt, liée pour l'essentiel à l'accroissement du nombre des condamnations, à l'allongement des peines et à un niveau encore élevé de détentions provisoires.

Le second, partiellement lié au précédent mais largement autonome, est la santé des détenus, toujours préoccupante.

Le troisième a trait à la situation des personnels qui reste un sujet difficile et nécessite encore certaines mesures.

Enfin, le quatrième se rapporte à l'équipement du parc, et plus spécialement à la rénovation des établissements les plus anciens.

Les deux projets se proposent plus généralement l'élargissement et la diversification des moyens de l'Administration pénitentiaire. Quatre domaines font à cet égard l'objet de dispositions expresses des deux projets : les conditions du suivi des détenus, le développement du régime de la semi-liberté, la recherche de substituts aux courtes peines, l'accroissement des capacités de détention.

L'amélioration du suivi des détenus donne lieu à un double effort des deux projets de loi : le renforcement de l'encadrement et la réhabilitation du parc pénitentiaire. Ces deux objectifs se traduisent respectivement par le recrutement de 1 400 personnels pour le parc existant et par l'ouverture de crédits d'équipement spécialement affectés à des opérations de rénovation du parc. Ces opérations sont spécialement identifiées dans le cadre du projet de loi de finances.

Le développement du régime de la semi-liberté est la deuxième grande orientation du projet de loi de programme : le rapport annexé expose ainsi qu'il est inutile de prévoir pour certains condamnés des détentions sévères et une rupture totale avec le monde

extérieur quand une surveillance légère suffit. Cette orientation fait l'objet de dispositions spécifiques du projet de loi de programme.

La recherche de substituts aux courtes peines, troisième orientation, donne lieu à une intéressante disposition du projet de loi relatif à l'organisation des juridictions figurant à son chapitre IV.

Le projet de loi prévoit ainsi d'étendre la procédure de conversion de ces peines, définies comme celles égales ou inférieures à six mois, en peines de travail d'intérêt général dans le cas de condamnations prononcées en présence du prévenu. En effet, ces condamnations ne pouvaient jusqu'à présent être converties même avec l'accord ultérieur de l'intéressé.

Cette mesure apparaît tout à fait opportune : votre rapporteur préconisait au demeurant l'an passé, dans le cadre de l'avis de votre commission des Lois sur les crédits de la Chancellerie affectés à l'Administration pénitentiaire, que des solutions soient recherchées dans ce domaine dans le prolongement du souhait du Sénat, exprimé lors de la discussion du nouveau code pénal, d'une telle limitation.

L'accroissement des capacités de détention est la quatrième grande orientation du projet de loi de programme et représente une contribution significative à l'amélioration de la qualité du service pénitentiaire.

Si les établissements pour peines se révèlent occupés, dans l'ensemble, dans des conditions satisfaisantes, la surpopulation carcérale reste en revanche sensible dans plusieurs maisons d'arrêt. Cette situation entrave bien entendu la préparation à la réinsertion, apparaît souvent susceptible de favoriser la récidive et ne permet pas au détenu de bénéficier de conditions correctes de détention. De surcroît, elle conduit à faire échec à l'application des dispositions légales sur la détention individuelle des prévenus ou sur la séparation des prévenus et des condamnés.

Aussi le projet de loi de programme définit-il un vaste programme d'accroissement des capacités du parc pénitentiaire.

Dans sa version initiale, le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions se proposait, quant à lui, deux mesures tendant à réduire le nombre des détenus.

La première tendait à autoriser le juge de l'application des peines, dans le cas d'une condamnation inférieure ou égale à un an d'emprisonnement, à décider de la libération conditionnelle du condamné dès le prononcé du jugement, par exception au droit

commun de la libération conditionnelle subordonnant celle-ci à l'exécution minimum de la moitié de la peine.

L'Assemblée nationale et le Sénat n'ont pas accepté cette disposition, les rapporteurs des deux commissions des Lois ayant exposé qu'une décision de ce type au lendemain même du jugement apparaissait remettre en cause le principe même de la condamnation. Aussi la disposition a-t-elle été supprimée.

La seconde mesure proposée par le projet de loi tendait à permettre la libération conditionnelle d'un condamné étranger, en vue de l'exécution d'une mesure de reconduite à la frontière, sans que le consentement du condamné soit nécessaire. La libération de ce dernier ne pourrait, d'autre part, intervenir que pour la seule mise en oeuvre de cette décision.

A la différence de la précédente, cette disposition a été acceptée par les deux Assemblées.

On sait sur ce point qu'actuellement 30 % des détenus incarcérés dans les prisons françaises sont des ressortissants étrangers et que certains d'entre eux font l'objet d'une mesure d'éloignement susceptible d'être exécutée rapidement (du fait, notamment, de la détermination d'un pays d'accueil). Selon la Chancellerie, le nombre de ces détenus serait de 1 000 à 1 500, trois fois plus en flux annuel. La mesure présente donc une utilité certaine.

Le projet de loi de programme définit enfin, en ce qui concerne les personnels, un large plan pluriannuel de recrutement sur cinq ans, principalement axé sur le renforcement de la sécurité et le développement de l'encadrement. Le Gouvernement a, en revanche, souhaité aborder les autres questions de personnel en marge des projets de loi et dans le cadre d'échanges de vues avec les organisations représentatives.

Cette démarche apparaît opportune. Il importe en effet de débattre de la situation propre des personnels, des perspectives d'évolution de leurs carrières et de la nature même de leurs missions dans le cadre d'échanges fructueux.

Le malaise persistant que l'on observe parmi les personnels appelle en effet, sans aucun doute, des mesures globales nécessitant un large consensus.

* *

*

Le projet de loi de finances pour 1995 constitue la première traduction annuelle de l'effort proposé par le projet de loi de programme. Sur un budget de la Chancellerie de 22,1 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, l'Administration pénitentiaire se voit attribuer 6,3 milliards de francs. Les orientations du projet de loi de programme ont pour conséquence une progression des crédits de la Chancellerie de + 4,2 % par rapport à 1994 et de ceux de l'Administration pénitentiaire de + 3,2 %. Ce sont d'autre part, 312 millions de francs en autorisations de programme qui sont accordés au développement de l'équipement.

Le projet de loi de finances inclut en ce qui concerne l'Administration pénitentiaire –dans le prolongement des orientations définies par le projet de loi de programme– deux grandes mesures :

- la création de 550 emplois, première tranche des 3 918 emplois inscrits au projet de loi de programme, se décomposant comme suit :

- 420 emplois pour le renforcement de l'encadrement des détenus, soit 350 emplois pour l'accroissement des effectifs de surveillance et 70 emplois correspondant à l'adaptation des structures : centres de semi-liberté, services médico-psychologiques régionaux, maisons d'arrêt régionales ;
- 130 emplois répondant à l'augmentation des capacités de prise en charge du milieu ouvert.

Il convient de noter que dans le cadre des discussions en cours entre la Chancellerie et les représentants des personnels, le Garde des Sceaux a proposé un accroissement des créations d'emplois (100 emplois en surnombre) et le déblocage de 80 autres emplois.

- la mise en oeuvre des premières mesures d'équipement correspondant au plan de développement défini dans ce domaine par le projet de loi de programme et notamment :

- les premières études relatives à la construction de deux maisons centrales à petit effectif de 90 places, ainsi que la viabilisation des terrains nécessaires (40 millions de francs en AP) ;
- l'acquisition de terrains sur deux sites pour la construction de places nouvelles, toute première mesure s'inscrivant dans le cadre du programme de 4 000 places défini par le projet de loi de programme (18 millions de francs en AP) ;

- la recherche et l'acquisition de dix terrains, première étape de la création de 1 000 places dans des centres de semi-liberté réparties sur quarante sites (5 millions de francs en AP) ;
- la première tranche de rénovation des infirmeries (30 millions de francs en AP) ;
- la réalisation de deux services médico-psychologiques régionaux (5 millions de francs en AP) ;
- la réhabilitation partielle de plusieurs sites (75 millions de francs en AP).

Au moment d'aborder la discussion budgétaire, force est de constater que la situation de l'Administration pénitentiaire est encore difficile.

Sa mission est complexe, rappelée par l'article premier de la loi du 22 juin 1987 qui dispose que « *le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions et sentences pénales et au maintien de la sécurité publique, favorise la réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire et est organisé de manière à exercer l'individualisation des peines* ». Elle doit en effet prendre en compte l'accroissement continu du nombre des détenus et l'allongement du temps moyen de détention.

C'est ainsi que du 1er janvier 1984 au 1er janvier 1993, le nombre total des détenus est passé de 40 013 à 50 352. Au 1er janvier 1994, ce chiffre atteignait 52 555 détenus. Si la part des placements en détention provisoire (39,8 % de l'ensemble) tendait à diminuer légèrement (- 2,4 %), il en allait tout autrement des condamnations dont le nombre augmentait sensiblement (+ 9,5 %), cependant que la durée moyenne de ces condamnations ne cessait de progresser, contribuant par là-même à accroître la charge du service.

Dans le même temps, les populations concernées demeurent, dans une large proportion, dans une situation sanitaire préalable à leur incarcération médiocre sinon mauvaise. De nombreux détenus n'ont ainsi jamais eu accès aux soins avant leur condamnation, ce qui est le cas notamment de la majorité des toxicomanes. C'est pourquoi la santé des détenus demeure un sujet particulièrement préoccupant.

Deux grandes questions, dont l'incidence sur l'utilisation des capacités du parc pénitentiaire doit être soulignée, attendent des solutions :

- la part de la détention provisoire dans les établissements pénitentiaires demeure à ce jour trop élevée. Quoique n'ayant progressé que peu depuis dix ans, elle reste cependant à un haut niveau : c'est ainsi que près de 39,8 % des détenus sont aujourd'hui des prévenus. Cette situation apparaît difficilement acceptable dans son principe, d'autant que la charge des établissements peut conduire à ce que, contrairement aux prescriptions légales, condamnés et prévenus ne soient pas séparés ; de même, l'emprisonnement individuel des prévenus, également prescrit par la loi, se révèle difficile à mettre en oeuvre ;

- le nombre des détenus étrangers frappés d'une mesure d'éloignement qui ne bénéficient, et pour cause, d'aucune perspective de réinsertion à l'expiration de leur peine reste tout à fait excessif. Le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions propose une première solution dans ce domaine, en ce qui concerne les condamnés à des peines inférieures à un an. Il apparaît toutefois nécessaire que pour les autres, soient développées les procédures existantes de transfèrement vers le pays d'origine afin notamment que le détenu y prépare sa réinsertion.

Certes ces solutions sont difficiles à mettre en application et les 19 conventions de transfèrement qui lient aujourd'hui la France (ainsi qu'une convention spécifique du Conseil de l'Europe) n'ont à ce jour que peu d'effets.

Il convient cependant d'étudier les conditions d'une plus large mise en oeuvre de ces conventions ainsi que celles de la signature de nouveaux accords avec les pays qui n'ont pas encore conclu avec la France ce type de convention.

Tenant compte de l'ensemble de ces faits, votre rapporteur souhaite analyser les incidences des mesures budgétaires sur les grands dossiers de l'Administration pénitentiaire : la population pénale, la santé des détenus, les personnels, l'équipement.

* * *

*

I. LA POPULATION PÉNALE

Celle-ci couvre, d'une part, la population carcérale et, d'autre part, celle relevant des Comités de probation et d'assistance aux libérés (CPAL).

- La population carcérale (tous établissements confondus) représentait, au 1er janvier 1994, 52 555 détenus (50 235 en métropole, 2 320 dans les départements d'outre-mer) contre 50 352 au 1er janvier 1993, soit un taux d'accroissement de + 4,4 %. Sur l'ensemble de l'année 1993, on enregistrait un total de 83 149 incarcérations et 81 023 libérations, correspondant à une chute de 9,2 % des incarcérations, mais à un accroissement toujours sensible de la durée moyenne desdites incarcérations attesté par la diminution de 11,3 % des libérations.

Comme chaque année depuis 1988 (à l'exception de 1990), le volume de la population carcérale diminuait en milieu d'année par l'effet d'une mesure de grâce collective. C'est ainsi que 3 571 détenus étaient libérés en application du décret de grâce du 13 juillet 1993 dans le courant du mois suivant. En 1994 (décret du 12 juillet), ces libérations, plus étalées dans le temps, représentaient 2 335 détenus.

La population carcérale tendait à légèrement vieillir puisque la part des détenus âgés de plus de 30 ans passait de 45,6 % de l'ensemble, au 1er janvier 1993, à 46,5 % au 1er janvier 1994. En revanche, la part des moins de 25 ans restait stable et représentait environ 30 % de la population carcérale. Par ailleurs, et comme précédemment, l'âge moyen des condamnés était supérieur à celui des prévenus.

Cette population était essentiellement masculine : 4,2 % seulement des détenus sont de sexe féminin.

Évaluée, au 1er janvier 1994, à 30,9 % de la population incarcérée, la part des détenus étrangers continuait sa progression, celle-ci ayant cru de plus de cinq points en dix ans. 72,5 % de ces détenus étaient d'origine africaine, 18,3 % d'origine européenne, 9 % d'autres origines.

Par niveau d'instruction, la répartition des détenus était la suivante :

- un peu plus de 58 % des détenus avaient un niveau d'instruction primaire ;

- 12,7 % se déclaraient illettrés ;

- 29 % disposaient d'un niveau d'instruction secondaire ou supérieur, soit une hausse sensible par rapport au 1er janvier 1993 où ces détenus représentaient 22,3 % de l'ensemble.

La part des prévenus (1) représentait 20 946 détenus, soit 39,8 %, correspondant à une diminution de 2,5 % après deux années consécutives de hausse (+ 3 % en 1991, + 4,9 % en 1992) et une légère progression sur dix ans (+ 1,6 % entre le 1er janvier 1984 et le 1er janvier 1994). Toutefois, parmi ces détenus, moins de 10 % sont en attente d'un jugement en appel ou d'une décision de cassation.

Les tableaux ci-après, extraits du rapport annuel d'activité de l'Administration pénitentiaire, récapitulent les principales évolutions observées ces dernières années quant au volume de la population incarcérée et à la structure de cette population selon le quantum de la peine prononcée :

ensemble de la population incarcérée en France (*) évolution de 1984 à 1994 (au 1 ^{er} janvier)						
	métropole	variation annuelle en%	DOM	variation annuelle en%	France	variation annuelle en%
1984	38 637	11,7	1 376	6,0	40 013	11,5
1985	42 943	11,1	1 561	13,4	44 504	11,2
1986	42 616	-0,8	1 412	-9,5	44 028	-1,1
1987	47 698	11,9	1 418	0,4	49 116	11,6
1988	49 330	3,4	1 547	9,1	50 877	3,6
1989	44 997	-8,8	1 534	-0,8	46 531	-8,5
1990	43 912	-2,4	1 507	-1,8	45 419	-2,4
1991	47 175	7,4	1 930	28,1	49 105	8,1
1992	48 119	2,0	2 003	3,8	50 122	2,1
1993	48 166	0,1	2 186	9,1	50 352	0,5
1994	50 235	4,3	2 320	6,1	52 555	4,4

(*) Les chiffres sont extraits de la statistique mensuelle

(1) On rappellera que le prévenu est une personne en attente, soit d'un jugement de première instance, soit d'une décision d'appel ou de cassation.

**ensemble de la population incarcérée en France (*)
évolution des prévenus de 1984 à 1994 (au 1^{er} janvier)**

	métropole prévenus	variation annuelle en%	DOM prévenus	variation annuelle en%	France prévenus	variation annuelle en%
1984	20 161	14,3	458	-14,2	20 619	13,4
1985	22 044	9,3	667	45,6	22 711	10,1
1986	21 125	-4,2	617	-7,5	21 742	-4,3
1987	21 588	2,2	559	-9,4	22 147	1,9
1988	20 222	-6,3	595	6,4	20 817	-6,0
1989	19 477	-3,7	693	16,5	20 170	-3,1
1990	19 976	2,6	674	-2,7	20 650	2,4
1991	19 043	-4,7	827	22,7	19 870	-3,8
1992	19 578	2,9	894	8,1	20 472	3,0
1993	20 439	4,4	1 034	15,7	21 473	4,9
1994	20 012	-2,1	934	-9,7	20 946	-2,5

(*) Les chiffres sont extraits de la statistique mensuelle.

**ensemble de la population incarcérée en France (*)
évolution des condamnés de 1984 à 1994 (au 1^{er} janvier)**

	métropole	variation annuelle en%	DOM	variation annuelle en%	France	variation annuelle en%
1984	18 576	9,7	818	7,1	19 394	9,5
1985	20 899	12,5	894	9,3	21 793	12,4
1986	21 491	2,8	795	-11,1	22 286	2,3
1987	26 110	21,5	859	8,1	26 969	21,0
1988	29 108	11,5	952	10,8	30 060	11,5
1989	25 520	-12,3	841	-11,7	26 361	-12,3
1990	23 936	-6,2	833	-1,0	24 769	-6,0
1991	28 132	17,5	1 103	32,4	29 235	18,0
1992	28 541	1,5	1 109	0,5	29 650	1,4
1993	27 727	-2,9	1 152	3,9	28 879	-2,6
1994	30 223	9,0	1 386	20,3	31 609	9,5

(*) Les chiffres sont extraits de la statistique mensuelle.

**ensemble de la population incarcérée en France
structure des condamnés (*) selon le quantum de peine prononcée
en cours d'exécution au 1^{er} janvier 1994**

	métropole	%	DOM	%	ensemble	%
peines moins d'1 an	9 245	30,9	319	23,1	9 564	30,5
simple police	3	0,0	0	0,0	3	0,0
moins de 3 mois	1 203	4,0	26	1,9	1 229	3,9
3 à 6 mois	3 456	11,5	109	7,8	3 565	11,4
6 mois à 1 an	4 583	15,3	184	13,4	4 767	15,2
peines comprises entre 1 et 3 ans	7 319	24,5	338	24,5	7 657	24,5
peines correctionnelles plus de 3 ans	6 114	20,4	377	27,4	6 491	20,7
3 à 5 ans	3 575	11,9	220	16,0	3 795	12,1
plus de 5 ans	2 539	8,5	157	11,4	2 696	8,6
réclusion et détention criminelles	7 256	24,2	344	25,0	7 600	24,3
5 à 10 ans	2 943	9,8	142	10,3	3 085	9,8
10 à 20 ans	3 836	12,8	190	13,8	4 026	12,3
perpétuité	477	1,6	12	0,9	489	1,6
ensemble	29 934	100,0	1 378	100,0	31 312	100,0

(*) Les condamnés à une contrainte par corps ne sont pas compris

• Les populations prises en charge en milieu ouvert représentaient au 1er janvier 1994 98 286 personnes (pour 109 303 mesures) faisant l'objet d'une mesure présentencielle (contrôle judiciaire) ou post-sentencielle (principalement : sursis avec mise à l'épreuve, libération conditionnelle, ajournement avec mise à l'épreuve et travail d'intérêt général).

Ces populations sont prises en charge par les Comités de probation et d'assistance aux libérés. Ces comités sont chargés du suivi et du contrôle de ces détenus et ont pour mission de répondre aux besoins d'enquêtes de la juridiction en ce qui concerne l'orientation pénale et l'aménagement de la peine. Ils sont également chargés d'aider les sortants de prison, sans mesure de milieu ouvert, libérés depuis moins de six mois.

La répartition de ces mesures a été en 1993 la suivante :

évolution du nombre de mesures prises en charge par les CPAL en 1993							
mesures	1 ^{er} janvier 1993		1 ^{er} juillet 1993		1 ^{er} janvier 1994		variation 1993/1994 en %
	effectif	%	effectif	%	effectif	%	
sursis avec mise à l'épreuve	94 933	80,8	88 511	79,7	87 446	80,0	-7,9
libération conditionnelle GDS	921	0,8	810	0,7	696	0,6	-24,4
libération conditionnelle JAF	3 670	3,1	3 644	3,3	3 883	3,6	5,8
travail d'intérêt général	12 996	11,1	13 455	12,1	13 069	12,0	0,6
contrôle judiciaire	2 312	2,0	2 434	2,2	2 467	2,3	6,7
interdiction de séjour	16	0,0	13	0,0	11	0,0	-31,3
L51 CSN	1 985	1,7	1 565	1,4	1 169	1,1	-41,1
grâce conditionnelle	66	0,1	48	0,0	53	0,0	-19,7
ajournement	574	0,5	516	0,5	509	0,5	-11,3
ensemble	117 473	100,0	110 597	100,0	109 303	100,0	-7,0

Source : statistique semestrielle des services de probation, DAP-SCERI

Le régime de probation et d'assistance aux libérés défini par le décret du 14 mars 1986 fait actuellement l'objet d'une étude entre les différentes directions concernées de la Chancellerie sur la base des récentes conclusions et propositions présentées dans ce domaine par l'Inspection générale des services judiciaires. Trois groupes de travail ont été institués sur les thèmes suivants :

- le renforcement des pouvoirs juridictionnels du juge de l'application des peines ;
- le renforcement des attributions administratives des directeurs de probation et l'organisation territoriale des CPAL ;
- l'intégration de l'exécution des peines dans la politique pénale de la juridiction.

Il convient par ailleurs de rappeler que le projet de loi de programme propose une large affirmation du milieu ouvert, avec notamment la création de 768 postes supplémentaires, soit le double du nombre des postes actuels, et le développement d'alternatives à l'incarcération.

S'agissant plus spécialement du travail d'intérêt général, le rapport annuel d'activité de l'Administration pénitentiaire pour 1993, après avoir rappelé qu'au 1er janvier 1994, 13 069 mesures ont été prises en charge par les comités de probation, soit une augmentation de 0,6 % par rapport au 1er janvier 1993, souligne que le pourcentage d'augmentation du nombre de mesures de travail d'intérêt général par rapport à l'année 1992 ne s'inscrit pas dans les progressions relevées les années précédentes. Le taux d'augmentation de l'année 1992 était de 15,2 %.

Il ajoute que l'implication des services dans les dispositifs d'insertion de droit commun a toutefois permis dans le cadre du TIG sécurité routière, la mise en place d'expériences novatrices souvent en collaboration avec les services départementaux de la sécurité civile, ceci afin de sensibiliser les délinquants routiers aux problèmes de sécurité par le biais de modules de stages et de formation.

Il précise, d'autre part, que les manifestations organisées par les juridictions dans le cadre du dixième anniversaire de la mesure, ont souvent favorisé la relance d'une dynamique de prospection de sites d'accueil correspondant à l'évolution de la population prise en charge.

Votre commission des Lois estime pour sa part que ces expériences, malgré les difficultés rencontrées, méritent d'être développées. Le TIG apparaît devoir faire l'objet de décisions plus nombreuses et plus diversifiées des juridictions.

Enfin, il y a lieu de signaler que la Commission chargée d'étudier les problèmes de la récidive, dont les conclusions ont été présentés le 26 octobre dernier au Garde des Sceaux, a préconisé un développement de la libération conditionnelle dans le cadre d'une refonte partielle du système actuel qui verrait, soit la création d'établissements chargés d'accueillir les personnes ayant effectué une

longue peine à une date proche de leur libération, soit l'affectation de quartiers d'établissements existants à la détention de personnes approchant de la date de leur libération. Ces solutions s'inscriraient dans un cadre plus large de prévention de la récidive et pourraient être mises à profit pour préciser le contenu et les modalités du suivi post-pénal.

* *

*

L'année écoulée n'a pas donné lieu à d'évolution particulière des *régimes de détention*, mais à la poursuite de la mise en oeuvre, d'une part, des dispositions générales définies ces dernières années pour les différents établissements du parc (présentées par votre rapporteur dans son avis sur le projet de loi de finances pour 1994) et d'autre part, de celles expérimentées depuis 1990 dans les établissements du programme 13 000, tendant à développer l'autonomie et le sens des responsabilités du condamné afin de préparer son retour à la vie sociale.

* *

*

II. LA SANTÉ DES DÉTENUS

A la suite des conclusions présentées par la mission du Haut comité de la santé publique présidée par M. Gilbert Chodorge, chargée d'étudier les conditions de l'amélioration de la prise en charge sanitaire des détenus, la loi du 18 janvier 1994 a procédé à la renfonde de l'organisation des soins dispensés aux détenus. L'année 1994 a donné lieu à la définition du nouveau dispositif et notamment à la publication du décret d'application de la loi en date du 27 octobre.

Depuis le rapport Chodorge, la situation préoccupante de la population carcérale dans ce domaine est connue, ainsi que l'inadaptation du dispositif sanitaire prévalant en milieu pénitentiaire.

Les détenus connaissent, dans leur grande majorité, une situation de santé précaire à leur entrée en prison. On relève ainsi les données suivantes :

- un détenu sur deux déclare un problème de santé et souffre d'une maladie confirmée ou diagnostiquée par le médecin ;

- un tiers des détenus est touché par la toxicomanie et beaucoup sont séropositifs ; certains présentent un SIDA déclaré ; d'autres ont des antécédents hépatiques. Cette population est, d'autre part, exposée aux risques d'hépatite B ou C ;

- un nombre important de détenus a des antécédents psychiatriques, notamment chez les condamnés à des longues peines.

Les problèmes de santé sont plus spécialement sensibles dans les maisons d'arrêt que dans les établissements pour peines.

La loi du 18 janvier 1994 a confié au service public hospitalier l'organisation des soins aux détenus. Elle prévoit que ce service *« assure, dans des conditions fixées par voie réglementaire, les examens de diagnostic et les soins dispensés aux détenus en milieu pénitentiaire et, si nécessaire, en milieu hospitalier »* et *« concourt, dans les mêmes conditions, aux actions de prévention et d'éducation pour la santé organisées dans les établissements pénitentiaires »*. La loi détermine en parallèle le régime de protection sociale des détenus. Elle dispose sur ce point que *« les détenus sont affiliés obligatoirement aux assurances maladie et maternité du régime général à compter de la date de leur incarcération. »*

En fonction de ces deux principes, la loi du 18 janvier définit ensuite, dans ce cadre nouveau, les relations financières entre l'Etat et l'établissement de santé. Elle précise ainsi que *« l'Etat verse à l'établissement de santé le montant du forfait journalier... ainsi que la part des dépenses de soins non prises en charge par l'assurance maladie dans la limite des tarifs servant de base au calcul des prestations »* et qu'il prend en charge :

« - les dépenses afférentes aux actions de prévention et d'éducation pour la santé engagées par l'établissement de santé, sous réserve de celles qui sont prises en charge par d'autres personnes morales de droit public ou privé, et notamment par le département, en application de l'article 37 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ;

- les frais de transport du personnel hospitalier, des produits et petits matériels à usage médical et des produits pharmaceutiques ;

- les frais d'aménagement des locaux spécialement prévus pour l'admission des détenus dans les établissements de santé et dans les établissements pénitentiaires.»

La loi détermine en parallèle un régime transitoire applicable dans les établissements pénitentiaires à l'intérieur desquels le service public hospitalier n'assure pas encore les soins et règle la situation des personnels infirmiers fonctionnaires ou employés contractuellement par l'Administration pénitentiaire, détachés ou mis à disposition, selon le cas, auprès du service public hospitalier.

Le décret du 27 octobre 1994 précise ces différentes dispositions.

Il prévoit, en premier lieu, que *«le préfet de région désigne, pour chaque établissement pénitentiaire de la région, l'établissement public de santé, situé à proximité de l'établissement pénitentiaire qui est chargé de dispenser les soins aux détenus et de concourir aux actions de prévention et d'éducation pour la santé organisées en milieu pénitentiaire.*

Lorsque l'établissement public de santé désigné ne comporte pas de service de psychiatrie et que l'établissement pénitentiaire n'est pas desservi par un service médico-psychologique régional, le préfet de région désigne en outre, dans les mêmes conditions, l'établissement public de santé ou l'établissement de santé privé admis à participer à l'exécution du service public hospitalier, qui est chargé de dispenser aux détenus les soins en psychiatrie.

Les modalités d'intervention de l'établissement public de santé sont fixées par un protocole signé par les préfets de la région et du département, le directeur régional des services pénitentiaires, le chef de l'établissement pénitentiaire et le directeur de l'établissement de santé concerné, après avis du conseil d'administration. Lorsque l'établissement de santé est un établissement privé, celui-ci doit définir l'organisation des soins et le fonctionnement médical de la structure implantée dans l'établissement pénitentiaire.»

Le décret prévoit, d'autre part, que l'établissement public de santé :

«- recueille les données épidémiologiques collectées lors de la visite médicale d'entrée, conformément à une fiche type dont le

modèle est fixé par un arrêté conjoint du ministre de la justice et du ministre chargé de la santé ;

- pourvoit à l'équipement médical et non médical des locaux spécialisés de l'établissement pénitentiaire destinés aux consultations, aux soins et aux examens, et en assure l'entretien.»

Ces différentes dispositions déterminent ainsi une organisation entièrement nouvelle, dont la cohérence et les moyens peuvent permettre d'envisager de meilleures conditions de soins aux détenus. Cette organisation laisse subsister l'établissement d'hospitalisation public de Fresnes, qui constitue une institution majeure du dispositif de soins aux détenus, et inclut, en parallèle, l'hôpital-prison des Baumettes.

Dans ce cadre général, deux dispositifs de santé publique ont été mis en oeuvre cette année dans le prolongement des premières initiatives de même nature précédemment arrêtées dans ce domaine par l'Administration pénitentiaire.

- un dispositif de lutte contre le SIDA avec dépistage anonyme, gratuit et volontaire ;

- un dispositif de lutte contre la toxicomanie et l'alcool.

* *

*

L'organisation des soins aux détenus dans le domaine psychiatrique est organisé dans le cadre des unités spécialisées que sont les services médico-psychologiques régionaux (dits SMPR), ou au titre de vacations psychiatriques qui, dans le cadre de la réforme en cours de l'organisation des soins aux détenus, relèvent désormais des établissements hospitaliers.

Les services médico-psychologiques régionaux, au nombre de 20 (ce nombre devant être porté dans les trois ans à 26) apportent une contribution très appréciable au bénéfice d'une population souvent fragile psychologiquement et pour laquelle l'incarcération peut constituer une source de difficulté supplémentaire dans ce domaine.

En revanche, on doit constater que, dans l'attente de la mise en place des dispositions nouvelles en matière psychiatrique du décret du 27 octobre 1994 précité, la situation dans les établissements

qui ne bénéficient pas des prestations des SMPR, et notamment les établissements pour peines, reste critique. Dans ces établissements— ainsi que l'a mis en relief le rapport Chodorge— de grands malades psychiatriques sont laissés à leur souffrance du fait principalement de l'insuffisance des vacations et d'un suivi irrégulier des détenus.

Une telle situation, assez surprenante dans un pays largement médicalisé, ne saurait bien entendu se prolonger. Les dispositions de la loi du 18 janvier et du décret du 27 octobre devraient pouvoir y mettre fin dans des délais raisonnables.

On rappellera que la situation psychologique des détenus est dramatiquement mise en relief, chaque année, par les statistiques relatives aux suicides en détention, dont le pourcentage est supérieur à celui relevé dans la population libre.

C'est ainsi qu'en 1993, 101 détenus dont 7 femmes sont décédés à la suite d'un acte suicidaire pour 507 tentatives. Cette statistique est à rapprocher des 95 actes suicidaires mortels recensés en 1992, 67 en 1991, 59 en 1990, 62 en 1989, soit, sur cinq ans, une progression inquiétante.

Les éléments à la disposition de l'Administration concernant la durée de l'incarcération au jour du suicide constituent une première explication de ces nombreux actes suicidaires. Ceux-ci touchent principalement les prévenus et condamnés dans la phase initiale de leur détention.

Votre commission des Lois considère cependant qu'il est essentiel que l'Administration pénitentiaire analyse plus largement les causes de ces suicides, en liaison notamment avec les services médico-psychologiques régionaux : elle se félicite à cet égard que le rapport annuel de cette administration expose que le dépistage et la prévention des comportements suicidaires constituent l'une des priorités qu'elle s'est fixée pour les années à venir.

On doit également relever le nombre considérable d'auto-agressions recensées par l'Administration pénitentiaire. C'est ainsi qu'ont été dénombrées en 1993 1 624 actes d'automutilation qui, le plus souvent, prennent la forme, soit d'incisions, soit d'ingestions de corps étrangers.

III. LES PERSONNELS

L'Administration pénitentiaire comptait, au 31 décembre 1993, 22 853 personnels (sur un effectif budgétaire de 23 071) se répartissant comme suit :

- 308 personnels de direction ;
- 1 958 personnels administratifs ;
- 18 470 personnels de surveillance ;
- 564 personnels techniques ;
- 964 personnels d'insertion et de probation ;
- 517 personnels sociaux ;
- 170 personnels infirmiers ;
- 120 personnels non titulaires.

On sait que ces dernières années, et cet automne à nouveau –quoique dans des formes différentes de celles correspondant aux grands mouvements de protestation de 1992–, un malaise persistant des personnels de surveillance s'est largement exprimé. Aussi votre rapporteur pour avis souhaite-t-il récapituler cette année les principales données de cette situation et s'interroger plus avant sur ce problème.

Une première observation vient immédiatement à l'esprit : en cinq ans, l'Administration pénitentiaire a connu une croissance du cinquième de ses effectifs, dans le cadre, notamment, de l'ouverture des établissements de programme 13 000. Le projet de loi de programme, pour sa part, prévoit un nombre très important de recrutements.

Il est clair, d'autre part, que la progression exceptionnelle, en quinze ans, des contraintes s'imposant à l'Administration pénitentiaire (+ 20 000 détenus) a déstabilisé l'institution. Celle-ci n'a pu, pour des raisons budgétaires mais aussi pour des raisons en quelque sorte physiques, parvenir dans ce délai aux améliorations souhaitables. La situation ne peut donc évoluer de manière satisfaisante que sur une perspective de plusieurs exercices budgétaires.

Cependant, une part non négligeable des personnels expose des inquiétudes immédiates sur la sécurité des agents –les effectifs semblant se révéler insuffisants dans ce domaine– mais aussi quant à la conception même de leurs tâches. Des revendications salariales et indemnitaires sont, en parallèle, exprimées.

Il convient donc d'évaluer ces difficultés par étapes et d'en proposer le règlement en privilégiant les questions les plus urgentes. Le Garde des Sceaux a rappelé aux organisations syndicales les progrès réalisés ces dernières années mais aussi les contraintes budgétaires très difficiles qui s'imposent aujourd'hui à notre pays. On sait, d'autre part, que certains modes de gestion des personnels, issus pour partie de l'époque où l'Administration pénitentiaire était confrontée à des contraintes moindres, ne sont plus adaptés, et dans ces conditions, ne donnent plus satisfaction, ainsi que l'a exposé la Cour des Comptes dans son dernier rapport annuel.

Une première série de propositions en créations d'emplois et mesures indemnitaires a ainsi été présentée par le Garde des Sceaux aux personnels, reliées aux larges perspectives du projet de loi de programme.

Mais, pour votre rapporteur pour avis, une seconde étape doit être franchie : il convient de réfléchir, plus avant, à la conception des tâches et à l'organisation des carrières. Derrière le malaise des personnels semblent en effet se profiler des doutes, des inquiétudes et des regrets. Des agents souhaitent une meilleure reconnaissance de leur métier et une revalorisation de leurs tâches. Certains estiment que leur rôle doit être plus largement orienté en direction de la réinsertion des détenus. Votre rapporteur considère que ce souci de revalorisation est opportun et relève avec intérêt que la Chancellerie partage cette approche.

Il croit, en outre, souhaitable que soient mises à l'étude de nouvelles perspectives de développement des carrières ouvrant notamment la voie à la mobilité extérieure des personnels.

Indépendamment de la crise actuelle, la politique de gestion des ressources humaines de l'Administration pénitentiaire a fait l'objet, ces dernières années, de deux mesures de type structurel dont l'intérêt doit être souligné :

- dans le domaine de l'action sociale, l'Administration pénitentiaire a souhaité faciliter *l'installation et le logement* de ses personnels par la mise en place d'un dispositif d'aides : dans les régions où il est difficile de se loger facilement et où, dans le même temps, sont implantés des grands établissements pénitentiaires (les régions de Paris, Lyon et Marseille), 859 allocations ou prêts ont ainsi

été versés à des jeunes agents s'installant ; par ailleurs, avec l'ouverture d'un nouveau foyer de 100 places sur le domaine de Plessis-le-Comte, à Fleury-Mérogis, le parc des chambres et studios mis à la disposition des agents a atteint 702 places ;

- en matière statutaire, le personnel de surveillance a été redistribué en deux corps : le corps des gradés et surveillants et le corps des chefs de service pénitentiaire. Les personnels d'insertion et de probation ont, quant à eux, été classés en deux corps.

IV. L'ÉQUIPEMENT

L'équipement a représenté une part très importante des budgets de l'Administration pénitentiaire ces dernières années et a largement employé les autorisations de programme totales du budget de la Chancellerie.

C'est bien entendu, en tout premier lieu, le programme «13 000» qui a conduit à ces larges dépenses d'investissement ainsi que, dans une part beaucoup plus modeste, la rénovation d'établissements du parc ancien.

Le projet de loi de programme consacre, à nouveau, à l'équipement des sommes significatives : celles-ci sont en revanche distribuées d'une manière plus équilibrée entre la construction de nouvelles places et la réhabilitation du parc traditionnel.

L'Administration pénitentiaire compte actuellement 183 établissements dont 118 maisons d'arrêt, 25 centres de détention, 23 centres pénitentiaires, 5 maisons centrales, 11 centres de semi-liberté et un hôpital pénitentiaire. Parmi ces 183 établissements, 25 sont des établissements du programme «13 000» dont 7 maisons d'arrêt, 10 centres de détention, 7 centres pénitentiaires et une maison centrale.

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

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

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

Les capacités totales en service du parc s'élevaient, au 31 décembre 1993, à 46 579 places pour une capacité immobilière totale de 49 323 places, en raison de cellules non encore utilisées du programme « 13 000 et surtout de cellules inutilisables du parc ancien.

L'année écoulée a vu l'Administration achever la mise en service du programme « 13 000 » : au 1er juillet 1994, 10 922 détenus étaient hébergés dans les établissements de ce parc. Celui-ci représente 26 % de la capacité totale du parc pénitentiaire. Sa contribution à l'accroissement des capacités recensées en 1987 (32 500 places) a été de 12 850 places, soit une augmentation de + 39,5 %.

Dans le même temps, l'Administration pénitentiaire a mis en oeuvre en 1993 un plan de relance consacré principalement à la mise à niveau des installations et à l'aménagement des quartiers de mineurs. Il s'est agi sur le premier point d'une première série de mesures concernant le parc ancien dont l'état demeure souvent critique. Ainsi qu'on le verra ci-après, de nouvelles mesures ont été arrêtées dans ce domaine par le projet de loi de programme.

L'équipement du parc pénitentiaire a, d'autre part, été complété par la mise en oeuvre d'un programme exceptionnel pour la sécurité décidé après les événements dramatiques de l'été 1992 et la poursuite de la mise en oeuvre du programme quadriennal de sécurité défini en 1990. Les mesures arrêtées après les événements de 1992 consistent dans la pose de filins antihélicoptères, l'attribution aux agents d'alarmes portatives individuelles et la pose de herses dans les maisons centrales n'en étant pas encore dotées. D'autre part, la prison de Moulins, dévastée et provisoirement fermée après ces événements, a fait l'objet de travaux, toujours en cours, de remise en état et de sécurité. Il convient par ailleurs de signaler la mise à l'étude du concept de maison centrale à petit effectif, concept repris par le projet de loi de programme.

Ce projet de loi comporte plus généralement trois grandes mesures concernant l'équipement :

- la création de 4 000 places nouvelles pour faire face à l'augmentation de la population pénale : ces 4 000 places pourraient se répartir en une maison centrale de 200 places, 4 maisons d'arrêt soit 2 000 places et 3 centres pénitentiaires soit 1 800 places (sans que cette répartition soit à ce jour définitive) ;

- la construction de 1 200 places de semi-liberté ;
- la construction de deux maisons centrales à petit effectif (de 90 places chacune) pour accueillir les condamnés qu'il convient d'isoler de la masse des détenus.

Le rapport annexé au projet de loi de programme prévoit, d'autre part, que « *des travaux d'aménagement, d'un montant de 900 millions de francs, seront effectués, en particulier sur le plan sanitaire, tandis que les places les plus vétustes seront abandonnées, de manière à faciliter le travail des surveillants et à mettre fin aux conditions de détention dégradantes qui peuvent subsister.* »

L'abandon des places les plus vétustes devrait concerner 1 000 places environ, cependant les travaux entrepris sur le plan sanitaire consisteront, pour l'essentiel, à la mise à niveau des infirmeries et à l'aménagement des services médico-psychologiques régionaux.

V. L'AVIS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS

Lors de la discussion en première lecture devant le Sénat du projet de loi de programme, votre commission des Lois a exprimé sa satisfaction du dépôt et de l'examen de ce texte. Aussi se montre-t-elle favorable aux dispositions relatives à l'Administration pénitentiaire figurant au présent projet de loi de finances, ces dispositions s'inscrivant pleinement dans le prolongement du projet de loi de programme.

Votre commission constate que l'Administration pénitentiaire fait l'objet d'un très important effort des deux projets de loi, destinés à appréhender, dans leurs différentes composantes, les principaux enjeux auxquels cette administration est confrontée.

Elle note que des questions très difficiles doivent être, dans ce cadre, rapidement abordées, notamment en ce qui concerne la surpopulation carcérale, la santé des détenus, la situation des personnels et l'équipement.

Elle estime, par ailleurs, que le Gouvernement a souligné à juste raison la priorité que constitue la mission fondamentale de l'Administration pénitentiaire, composante essentielle de l'institution judiciaire.

Votre commission des Lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la Chancellerie affectés à l'Administration pénitentiaire figurant dans le projet de loi de finances pour 1995.

* *

*