

N° 94

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 1999.

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 2000, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

JUSTICE : ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Par M. Georges OTHILY,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; René-Georges Laurin, Mme Dinah Derycke, MM. Pierre Fauchon, Charles Jolibois, Georges Othily, Michel Duffour, vice-présidents ; Patrice Gélard, Jean-Pierre Schosteck, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, secrétaires ; Nicolas About, Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, José Balarello, Jean-Pierre Bel, Christian Bonnet, Robert Bret, Guy-Pierre Cabanel, Charles Ceccaldi-Raynaud, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Gérard Deriot, Gaston Flosse, Yves Fréville, René Garrec, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Jean-François Humbert, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Simon Loueckhote, François Marc, Bernard Murat, Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 1805, 1861 à 1866 et T.A. 370.

Sénat : 88 et 89 (annexe n° 33) (1999-2000).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	3
INTRODUCTION	4
I. LES CRÉDITS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE POUR 2000	4
II. LA SITUATION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE	7
A. UNE POPULATION CARCÉRALE QUI ÉVOLUE.....	7
B. LES SUICIDES EN PRISON : UNE SITUATION INQUIÉTANTE.....	11
C. LE CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE : UN RENFORCEMENT NÉCESSAIRE	12
1. <i>Le droit positif</i>	12
2. <i>Un dispositif insuffisant</i>	13
D. LES MESURES ALTERNATIVES AUX POURSUITES : LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE MORIBONDE	16
1. <i>Une mesure en déclin</i>	16
2. <i>Des évolutions nécessaires ?</i>	16
E. LE PLACEMENT SOUS SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE : UNE LOI POUR RIEN ?.....	18
F. LES PERSONNELS	19
G. LES ÉTABLISSEMENTS	21
1. <i>Un parc vétuste</i>	21
2. <i>Les constatations de votre commission</i>	21
3. <i>Les perspectives</i>	23

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Après avoir procédé à l'audition de Mme Elisabeth Guigou, garde des Sceaux, ministre de la justice, le mardi 23 novembre, la commission des Lois, réunie le mardi 7 décembre 1999, sous la présidence de M. Jacques Larché, président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. Georges Othily, les crédits consacrés à l'administration pénitentiaire par le projet de loi de finances pour 2000.

Le rapporteur pour avis a rappelé qu'il avait visité quatre établissements pénitentiaires au cours de l'année écoulée avec Mme Dinah Derycke, MM. Robert Bret et Patrice Gélard. Il a notamment formulé les observations suivantes :

- la loi relative au placement sous surveillance électronique n'a encore reçu aucun début d'application et les premières expérimentations ne devraient intervenir qu'en 2001 ; la mise en oeuvre de cette loi susceptible d'améliorer la situation de la population carcérale ne paraît pas figurer parmi les priorités du Gouvernement ;

- les crédits de l'administration pénitentiaire progressent de 5,9 % après avoir augmenté de 5,79 % en 1999 ; 386 créations de postes sont prévues. Néanmoins, la situation actuelle est caractérisée par un nombre important de vacances de postes liées à l'absence d'anticipation des départs à la retraite entraînés par l'abaissement de l'âge de la retraite des surveillants décidé en 1996 ;

- le nombre de **suicides de détenus**, et singulièrement de prévenus, devient extrêmement préoccupant ;

- l'année écoulée a été marquée par la révélation de comportements inacceptables de la part de personnels notamment à la prison de Beauvais ; le **contrôle des établissements pénitentiaires**, notamment par les autorités judiciaires, n'est pas assuré de manière satisfaisante ;

- le nombre de libérations conditionnelles diminue de manière préoccupante et il devient peut-être souhaitable de revoir le régime de l'application des peines ;

- le parc pénitentiaire français est pour une bonne partie très vétuste. Le programme de rénovation des maisons d'arrêt de Fleury-Merogis, la Santé, les Baumettes, Loos et Fresnes mériterait d'être accéléré, compte tenu de l'état de ces établissements.

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

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de finances pour 2000 soumis au Sénat fixe à 27,3 milliards de francs le budget du ministère de la justice, ce qui représente une hausse de 3,91 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1999. **Au sein de ces crédits, 7,85 milliards de francs, soit 28,8% du budget de la justice seront consacrés à l'administration pénitentiaire.** Les crédits de cette administration sont en hausse de 5,9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1999.

I. LES CRÉDITS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE POUR 2000

Répartition des crédits de l'administration pénitentiaire en 2000 (en millions de francs)

Titre III (Moyens des services)	7.221
dont :	
personnel	4.501
fonctionnement	2.720
Titre IV (intervention publiques)	37
Titre V (interventions exécutées par l'Etat)	593
TOTAL	7.851

253 millions de francs de mesures nouvelles sont prévus au titre des dépenses ordinaires. Ils sont en particulier consacrés :

- **à la création de 386 emplois**

- 152 liés à l'amélioration de la prise en charge des détenus et à la mise en œuvre de nouvelles missions. Il s'agit de garantir la sécurité, l'hygiène et l'action sanitaire au sein des établissements pénitentiaires, d'accompagner l'ouverture des premières unités de visites familiales, de permettre l'extension du projet d'exécution des peines, enfin de recruter cinq psychologues ;

- 128 destinés à améliorer l'encadrement des quartiers pour mineurs et des centres de jeunes détenus ;

- 55 pour favoriser le développement des alternatives à l'incarcération ; il s'agit notamment de prévoir l'ouverture des centres pour peines aménagées ;

- 51 afin de réorganiser l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire, de renforcer les capacités d'encadrement et de gestion des services et de permettre le déploiement de l'application de la gestion informatisée de la détention.

Il convient de constater que les emplois créés ces dernières années sont loin de correspondre aux prévisions de la loi de programme sur la justice de 1995. Celle-ci prévoyait la création de 3.920 emplois en cinq ans. Si l'on inclut les mesures prévues dans le projet de loi de finances pour 2000, les créations d'emplois s'élèvent à 2.188 en cinq ans.

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

- 13,65 millions de francs sont consacrés à des mesures indemnitaires, en particulier la création d'un taux spécifique de la prime de nuit du personnel de surveillance, pour les nuits encadrant les dimanches et les jours fériés ;

- des crédits sont demandés afin d'entamer la réforme du statut des chefs de service pénitentiaire et d'achever la réforme du corps des personnels techniques.

- **à l'abondement des crédits de fonctionnement de l'administration pénitentiaire à hauteur de 83 millions de francs ainsi répartis :**

- réorganisation et délocalisation à Agen de l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire (25 millions de francs) ;

- réforme des services pénitentiaires d'insertion et de probation (19 millions de francs) ;

- mise aux normes de sécurité (16,4 millions de francs) ;

- amélioration de la prise en charge des mineurs détenus (11 millions de francs) ;

- amélioration de la prise en charge des personnes placées sous main de justice (8,5 millions de francs).

• **à l'amélioration de la prise en charge des détenus, notamment à la lutte contre l'indigence des sortants de prison (3 millions de francs) ;**

En ce qui concerne les dépenses en capital, 593 millions de francs de crédits de paiement et 590 millions de francs d'autorisations de programme sont inscrits dans le projet de budget. Ces crédits seront notamment consacrés :

• **à la réhabilitation du parc classique (70 millions de francs) ;**

• **à l'aménagement de quartiers pour mineurs (30 millions de francs) ;**

• **à la création d'un centre pour peines aménagées (20 millions de francs) ;**

• **à la réhabilitation des grands établissements (50 millions de francs) ;**

• **à la poursuite du programme « 4000 places » (150 millions de francs) ;**

• **à un nouveau programme de construction (70 millions de francs).**

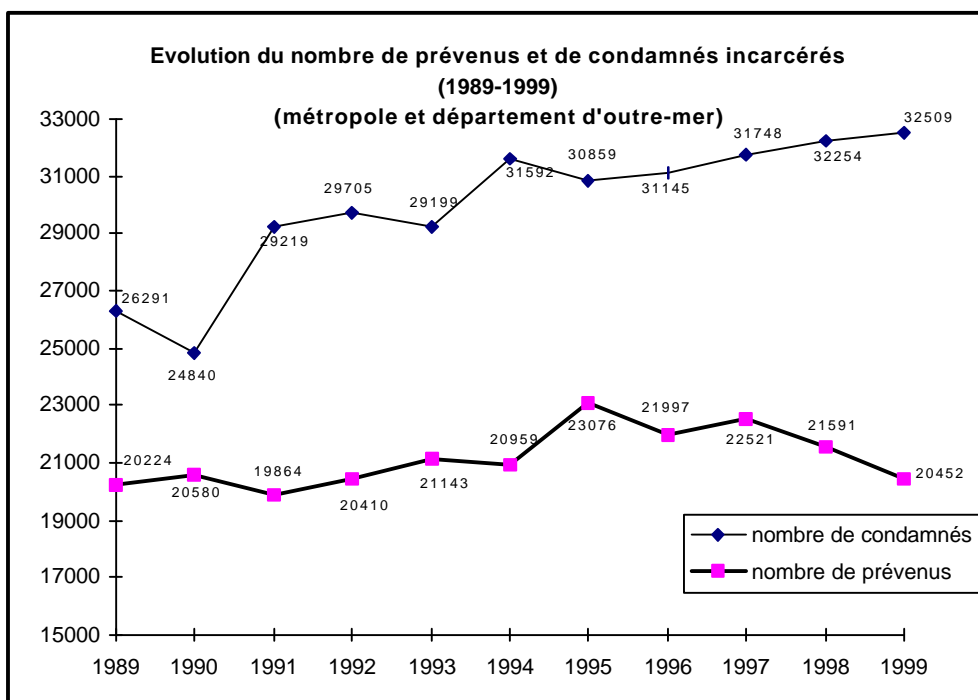
II. LA SITUATION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

A. UNE POPULATION CARCÉRALE QUI ÉVOLUE

Au 1^{er} janvier 1999, 52.961 personnes étaient détenues en France (métropole et outre-mer) contre 53.845 au 1^{er} janvier 1998 et 54.269 au 1^{er} janvier 1997. Rappelons que si **la population carcérale diminue légèrement** depuis 1996, elle était auparavant passée de 36.934 en 1980 à 55.062 en 1996.

Le taux d'occupation des établissements pénitentiaires atteint 118 % en moyenne, mais 132 % en maisons d'arrêt¹. 44 maisons d'arrêt ou quartiers ont une densité comprise entre 150 et 200 % et pour 12 maisons d'arrêt, elle dépasse 200 %. Dans les établissements pour peine, le taux d'occupation est de 91 %.

En ce qui concerne la détention provisoire, le nombre de prévenus² a légèrement diminué entre le 1^{er} janvier 1998 (21.591) et le 1^{er} janvier 1999 (20.452). Ceux-ci représentent 38 % de la population carcérale au 1^{er} juillet 1999.



La diminution de la population carcérale s'explique par une **diminution importante du nombre de personnes incarcérées**. Celui-ci est passé de 85.761 en 1994 à 72.972 en 1998. Ainsi, le nombre d'incarcérations pour vol simple a diminué de 47 % entre 1994 et 1998. En revanche, **la durée de détention moyenne croît régulièrement et est passée de 4,6 mois en 1980 à 8,3 mois en 1998**.

¹ Les maisons d'arrêt accueillent en principe les prévenus, des personnes condamnées à une peine d'emprisonnement inférieure à un an et des personnes condamnées auxquelles il reste à subir une peine inférieure à un an.

² Les statistiques relatives aux prévenus comprennent les personnes en attente de jugement ainsi que celles ayant fait l'objet d'une condamnation et qui ont formé un recours.

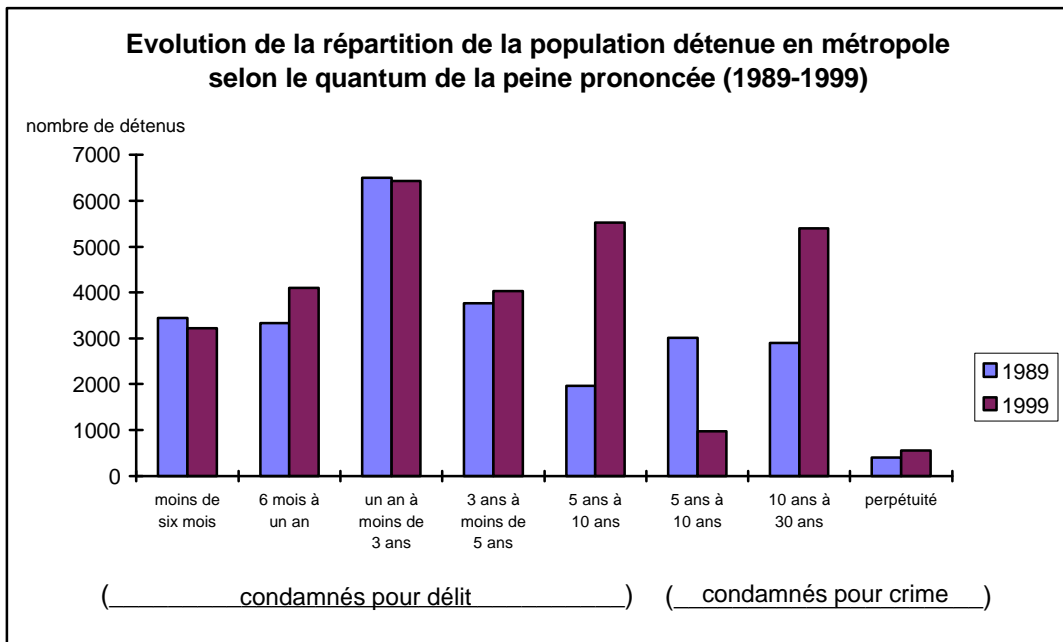
Des délégations de votre commission se sont rendues dans plusieurs établissements cette année et ont pu constater que deux types de populations posaient des difficultés particulières à l'administration pénitentiaire : les prévenus et les condamnés à de longues peines.

- les **prévenus** sont incarcérés dans des maisons d'arrêt où, compte tenu du nombre considérable d'entrées et de sorties, il est difficile d'assurer un accueil individualisé à chaque personne. Les conditions de vie sont plus difficiles dans ces établissements que dans les établissements pour peine, les activités proposées sont moins nombreuses, la promiscuité plus grande, compte tenu de la surpopulation.

Cette situation contribue à créer un climat beaucoup plus tendu que dans les établissements pour peines. Au cours des visites qu'il a effectuées, votre rapporteur a pu constater que les cellules disciplinaires des maisons d'arrêts étaient toutes occupées et que tel n'était pas le cas dans les centres de détention. **Il est paradoxal que les conditions de détention les moins favorables soient réservées à des personnes présumées innocentes.** Lors de l'examen du projet de loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, l'Assemblée nationale a adopté un amendement modifiant l'article 716 du code de procédure pénale pour prévoir que le principe d'emprisonnement individuel des prévenus ne pourra plus être écarté pour des raisons tenant à la distribution intérieure des maisons d'arrêt. L'Assemblée nationale a prévu que cette disposition entrerait en vigueur trois ans après la promulgation de la loi. A la demande du Gouvernement, le Sénat a porté ce délai à cinq ans. **Il est désormais indispensable d'évaluer les moyens nécessaires pour que le principe de l'emprisonnement individuel des prévenus puisse être rapidement appliqué.**

- Si la détention provisoire est l'une des questions les plus importantes que doit affronter l'administration, il semble également que l'allongement de la durée de la détention pose des problèmes nouveaux. Les condamnés qui effectuent une peine de cinq ans et plus représentent plus de 40 % de l'ensemble des condamnés au 1^{er} janvier 1999.

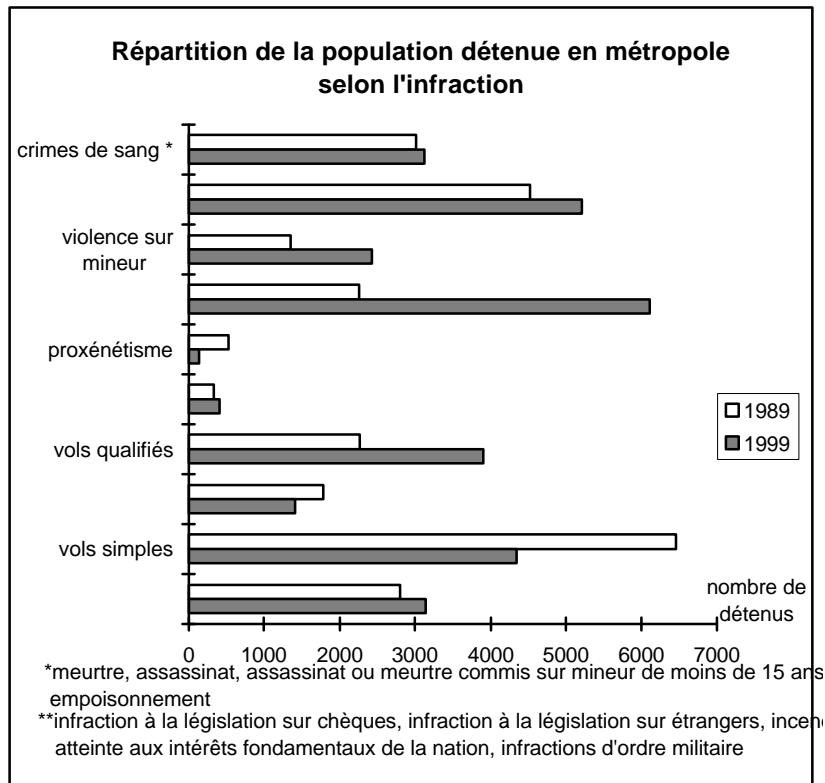
Si le nombre de personnes purgeant une peine criminelle est demeuré assez stable entre 1989 (6.309) et 1999 (6.920), il faut noter que le nombre de personnes purgeant une peine criminelle de 10 à 30 ans d'emprisonnement est passé de 2.893 à 5.394 pendant la même période. De même, le nombre de personnes effectuant une peine correctionnelle d'au moins cinq ans d'emprisonnement est passé de 1.965 en 1989 à 5.524 en 1999.



Il convient de rappeler que le nouveau code pénal a instauré une peine pouvant aller jusqu'à 30 ans de réclusion en matière criminelle au lieu de 20 ans auparavant. Il semble par ailleurs que le prononcé de périodes de sûreté, pendant lesquelles les condamnés ne peuvent obtenir aucun aménagement de peine, se développe. **Cette population carcérale, appelée à demeurer très longtemps en établissement pénitentiaire, pose des difficultés nouvelles au personnel et à l'administration. Il paraît en effet très difficile de gérer la situation d'un détenu n'ayant aucune perspective autre que la prison.**

Au cours de la réunion du Conseil supérieur de l'administration pénitentiaire qui s'est tenue en juillet dernier, M. Grandhaie, secrétaire général de l'Union générale des syndicats pénitentiaires de la CGT, a indiqué « *que les personnels ne peuvent plus faire face aux personnes qui leur sont confiées et qui n'ont aucune perspective d'avenir. On ne peut pas les inciter à s'amender dans ce contexte, ni même à conquérir grand chose* ».

D'une manière plus générale, la population carcérale a profondément évolué au cours des dernières décennies. Ainsi, le nombre de personnes détenues pour viols et autres agressions sexuelles est passé de 2.256 en 1989 à 6.103 en 1999. Par ailleurs, le nombre de mineurs détenus a sensiblement augmenté pour atteindre 975 au 1^{er} juillet 1999. D'autres phénomènes semblent être constatés, en particulier une augmentation des personnes détenues présentant des troubles psychiatriques.



Si ces évolutions sont d'ores et déjà prises en compte par l'administration pénitentiaire, **une étude globale de l'évolution de la population carcérale serait sans doute souhaitable, afin qu'elle puisse être prise en compte dans les orientations pour l'avenir de cette administration.**

B. LES SUICIDES EN PRISON : UNE SITUATION INQUIÉTANTE

Depuis 1992, le nombre de détenus décédés à la suite d'un suicide a augmenté de manière très inquiétante, comme le montre le tableau ci-après. Pour l'année 1999, 114 détenus s'étaient suicidés à la date du 25 novembre dernier.

Évolution des suicides depuis 1988

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nombre de suicides	77	62	59	67	95	101	101	107	138	125	118
Selon le sexe											
hommes		58	56	64	93	94	91	101	134	121	112
femmes		4	3	3	2	7	10	6	4	4	6
Selon la catégorie pénale											
prévenus	48	42	41	46	60	66	64	68	62	76	60
condamnés	29	20	18	21	35	35	34	39	39	49	58
Selon l'âge											
moins de 18 ans	1	2	0	0	0	1	1	1	2	0	1
de 18 à moins de 21 ans	3	3	7	4	5	5	7	5	5	8	5
de 21 à moins de 25 ans	10	15	9	11	16	15	19	10	20	20	16
de 25 à moins de 30 ans	14	9	10	11	17	22	28	22	30	15	18
de 30 à moins de 40 ans	24	16	24	20	31	32	24	41	47	43	31
de 40 à moins de 50	20	10	5	14	15	16	15	18	26	26	32
de 50 à moins de 60	2	4	3	5	5	7	6	5	5	8	11
de plus de 60 ans	3	3	1	2	6	3	1	5	3	5	4

Source : ministère de la justice

Face à cette situation, l'administration pénitentiaire a constitué un groupe de travail en 1996, qui s'est attaché à définir les principes généraux d'une politique de prévention fondée sur le respect de la personne suicidaire. Ce groupe a consacré ses études à l'analyse des données socio-démographiques et des analyses cliniques de la psychopathologie suicidaire afin de déterminer les personnes, les lieux et les moments à risque.

Sur la base de ces études, une circulaire a été adressée le 29 mai 1998 par l'administration pénitentiaire à tous les établissements.

Partant du constat que le risque de passage à l'acte est important dans les jours suivant l'incarcération, la circulaire insiste sur la nécessité de favoriser les temps d'échange avec la personne incarcérée afin de repérer une situation particulière et de limiter l'angoisse entraînée par la perte des repères. Le détenu arrivant doit être informé sur son parcours carcéral tant par le greffe judiciaire que par le personnel de direction et les travailleurs sociaux. Dès l'arrivée, le détenu doit être mis en mesure de prendre une douche et d'assurer son hygiène corporelle par la mise à disposition d'un nécessaire de toilette et de linge de corps.

Par ailleurs, la circulaire prévoit que, pendant la détention, une observation particulière des détenus présentant un risque suicidaire important doit être assurée notamment la nuit. Les détenus commettant un acte « auto-agressif », (auto-mutilation, grève de la faim, tentative de suicide) doivent faire l'objet d'une prise en charge globale fondée sur le dialogue, l'observation et un suivi somatique. Le taux de suicides en quartier disciplinaire étant nettement plus élevé que dans le reste de la détention, la circulaire rappelle que le placement en cellule disciplinaire doit être exceptionnel.

Toutes ces mesures sont naturellement bienvenues. Votre rapporteur pour avis ne peut cependant que constater la difficulté de les mettre pleinement en œuvre dans certaines grandes maisons d'arrêt où un suivi individuel des détenus, notamment des arrivants, paraît très difficile à appliquer compte tenu de la surpopulation de ces établissements.

C. LE CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE : UN RENFORCEMENT NÉCESSAIRE

Paradoxalement, l'administration pénitentiaire garde la réputation d'être une administration fermée et peu transparente alors qu'un grand nombre de dispositions législatives et réglementaires prévoient un contrôle des établissements pénitentiaires.

1. Le droit positif

En ce qui concerne le **contrôle interne**, le garde des sceaux, la direction de l'administration pénitentiaire, les neuf directions régionales des services pénitentiaires et la mission des services pénitentiaires de l'outre-mer assurent un contrôle hiérarchique sur l'ensemble des établissements pénitentiaires. L'inspection générale des services judiciaires peut effectuer des contrôles dans les établissements pénitentiaires et la direction de l'administration pénitentiaire dispose également d'un service d'inspection.

D'autres administrations peuvent intervenir dans les établissements pénitentiaires, en particulier l'inspection du travail et l'inspection générale des affaires sociales. Par ailleurs, les articles D.180 à D.185 du code de procédure pénale prévoient l'institution, auprès de chaque établissement, d'une commission de surveillance présidée par le préfet et composée des autorités judiciaires et administratives locales. Cette commission se réunit au moins une fois par an.

Surtout, les **autorités judiciaires** ont un rôle essentiel à jouer dans le contrôle des établissements pénitentiaires. Le juge de l'application des peines doit visiter les établissements pénitentiaires de son ressort au moins une fois par mois, le président de la chambre d'accusation doit visiter une fois par trimestre les maisons d'arrêt de son ressort, le juge d'instruction doit faire de même aussi souvent qu'il l'estime utile. Le juge des enfants doit vérifier les conditions de détention des mineurs. Enfin, le procureur de la République doit visiter les établissements de son ressort une fois par trimestre et le procureur général doit faire de même une fois par an.

Le juge de l'application des peines est naturellement appelé à jouer un rôle particulier. Il doit élaborer un rapport annuel sur les établissements de son ressort et participe à la commission de surveillance. Il a la possibilité d'entendre à tout moment un détenu soit dans l'établissement, soit, pour les condamnés, en le faisant venir à son cabinet. Il doit être informé de tout incident grave relatif à un condamné. Enfin, il est appelé à donner un avis sur les décisions d'affectation en établissement pénitentiaire.

Les détenus peuvent saisir les juridictions de droit commun, les autorités administratives indépendantes et le médiateur de la République.

Certains organismes internationaux interviennent également en matière de contrôle des établissements pénitentiaires. Ainsi, le **comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants (CPT)**, organe du Conseil de l'Europe, a visité plusieurs établissements pénitentiaires français au cours des dix dernières années.

2. Un dispositif insuffisant

Le dispositif existant est sans doute insuffisant. Les réunions de la commission de surveillance paraissent largement formelles. Par ailleurs, les autorités judiciaires ne semblent pas exercer pleinement leurs missions au sein des établissements pénitentiaires.

L'année 1999 a été marquée par la révélation des événements très graves survenus à la prison de Beauvais entre 1995 et 1998. Le directeur de l'établissement et certains membres du personnel se livraient à des actes violents et humiliants à l'égard de détenus ou d'autres membres du personnel. Ces agissements ont pu perdurer pendant trois ans, ce qui laisse à penser que les contrôles prévus n'ont pas fonctionné. Certes, des sanctions disciplinaires ont été prises. Toutefois, le **procureur de la République a refusé d'engager des poursuites pénales**, ainsi que l'a indiqué Mme le garde des sceaux devant votre commission en présentant le projet de budget pour 2000. **Par ailleurs, M. Jacques Larché, président de la commission, a demandé à la ministre si les magistrats chargés de contrôler l'établissement avaient été mis en cause, mais tel ne semble pas avoir été le cas.**

Il paraît aujourd'hui indispensable de renforcer le contrôle de l'administration pénitentiaire. Les personnels y sont largement favorables et ont tout à gagner à un tel contrôle. Des comportements isolés, parce qu'ils ne sont pas sanctionnés suffisamment vite viennent ternir l'image de l'ensemble des personnes qui concourent au fonctionnement de l'administration pénitentiaire.

En juin dernier, examinant le projet de loi relatif à l'action publique en matière pénale, l'Assemblée nationale a adopté un amendement accordant le **droit à chaque parlementaire de visiter à tout moment les établissements pénitentiaires de son département**. Cet amendement peut susciter des interrogations, dans la mesure où, si les organes du Parlement disposent de pouvoirs d'enquête, de contrôle et d'information qu'ils peuvent déléguer à l'un de leurs membres, il n'est pas certain qu'il en aille de même d'un parlementaire pris individuellement. Le Sénat l'a néanmoins adopté sans modification car il a le mérite de mettre l'accent sur la nécessité pour le Parlement d'exercer un droit de regard sur les établissements pénitentiaires.

La commission des Lois procède pour sa part régulièrement à des visites d'établissements pénitentiaires et votre rapporteur pour avis, accompagné d'un ou deux collègues, a visité quatre établissements au cours de l'année écoulée. Il est nécessaire que le législateur, qui définit notamment l'échelle des peines, se préoccupe des conditions dans lesquelles celles-ci sont exécutées.

Par ailleurs, en juin 1998, le Gouvernement a déposé sur le bureau du Sénat un **projet de loi (n° 480) portant création d'une commission nationale de déontologie de la sécurité**. Cette commission serait chargée de veiller au respect de la déontologie par les personnels de la police nationale, de la gendarmerie nationale, de la douane, les gardes-chasse, les gardes-pêche, les gardes forestiers, les agents des collectivités territoriales et les établissements publics. Mme le garde des sceaux s'est opposée à ce que cette commission puisse exercer un contrôle sur le respect de la déontologie par les personnels pénitentiaires. Elle estime, en effet, que cette commission exercera son contrôle sur des personnes intervenant sur la voie publique et que la situation des personnels pénitentiaires, qui interviennent en milieu clos, est très différente. Il n'est pas certain que cette différence soit absolument déterminante et cette question sera sans doute l'une des plus importantes que devront trancher les assemblées au cours de l'examen du projet de loi.

En juillet dernier, la ministre de la justice a mis en place une commission présidée par M. Guy Canivet, premier président de la Cour de cassation, et à laquelle participe notre collègue M. Guy Cabanel, chargée d'établir un **rapport sur le contrôle extérieur de l'administration pénitentiaire**. Cette commission devrait rendre son rapport au début de l'année 2000.

Par ailleurs, la chancellerie a élaboré un projet de décret portant **code de déontologie de l'administration pénitentiaire**. Ce projet de décret rappelle un certain nombre d'obligations qui s'imposent aux personnels des services pénitentiaires, en particulier l'interdiction de se livrer à des actes de violence ou à des traitements inhumains à l'égard des personnes qui leurs sont

confiées¹ (article 14), l'interdiction d'entretenir avec les personnes placées sous main de justice des relations qui ne seraient pas commandées par les strictes nécessités du service (article 16).

Le projet prévoit également l'obligation pour les personnels de parfaire et d'actualiser leurs connaissances professionnelles (article 15). Il tend à garantir la liberté d'expression aux personnes « *sans préjudice du respect des obligations de réserve, discrétion et secret professionnels* ».

Ce projet de décret a été soumis pour avis à la commission nationale consultative des droits de l'homme et au Conseil d'Etat. Certaines de ses dispositions peuvent susciter l'étonnement, en particulier l'obligation pour les personnels de « *s'abstenir de tout acte ou propos visant de façon délibérée à déconsidérer publiquement l'administration pénitentiaire* ». Il paraît clair, en effet, que la dénonciation de comportements répréhensibles à l'intérieur d'un établissement pénitentiaire déconsidère l'administration et n'en est pas moins nécessaire.

Quelle que soit la solution retenue, le contrôle externe de l'administration pénitentiaire doit être renforcé très rapidement. Votre commission des lois continuera pour sa part à exercer la mission qui est la sienne en ce domaine.

D. LES MESURES ALTERNATIVES AUX POURSUITES : LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE MORIBONDE

1. Une mesure en déclin

L'an dernier déjà, votre rapporteur pour avis s'inquiétait du déclin du nombre de mesures de libération conditionnelle prononcées. Rappelons que la libération conditionnelle peut être accordée par le juge de l'application des peines aux personnes condamnées à une peine inférieure ou égale à cinq ans d'emprisonnement et par le garde des sceaux aux personnes condamnées à une peine d'emprisonnement plus lourde. La libération conditionnelle n'est possible que pour les personnes qui « *présentent des gages sérieux de réadaptation sociale* ». Elle peut être accordée lorsque la peine accomplie par le condamné est au moins égale à la durée de la peine lui restant à subir.

Le nombre de libérations conditionnelles accordées par les juges d'application des peines a fortement diminué au cours des deux dernières années (-12 % en 1997 et -2,1 % en 1998). Il est passé de 5 469 en 1993 à

¹ Activités susceptibles de recevoir en tout état de cause une qualification pénale...

5 098 en 1998. Le nombre de libérations conditionnelles accordées par le garde des sceaux demeure assez stable à un niveau peu élevé. Il est passé de 276 en 1993 à 224 en 1998.

Cette évolution s'explique notamment par la situation économique et la difficulté pour des détenus sous qualifiés de présenter un projet de sortie en vue d'une libération conditionnelle. Dans certains cas, la décision de libération conditionnelle est difficile à prendre. Mme le garde des sceaux a fait état devant la commission des lois de sa décision de libérer M. Philippe Maurice, condamné à mort en 1979 pour le meurtre de deux agents de sécurité, puis gracié en 1981 et qui a entrepris des études approfondies en histoire au cours de sa détention.

Le déclin de l'octroi des mesures de libération conditionnelle pose des difficultés dans la mesure où il éloigne considérablement l'espoir d'une libération pour un grand nombre de condamnés.

2. Des évolutions nécessaires ?

Depuis très longtemps, une réflexion existe à propos de la **judiciarisation éventuelle des décisions d'application des peines**. Actuellement, les décisions d'aménagement des peines sont prises par le juge d'application des peines sans présence d'un avocat, sans que l'audition du détenu soit obligatoire. Aucun recours n'est ouvert contre ces décisions.

De nombreuses propositions ont déjà été formulées pour modifier cette situation. En septembre 1983, M. Robert Badinter, alors garde des sceaux, a présenté un projet de loi relatif à la personnalisation et à l'application des peines ainsi qu'à la révision des condamnations pénales. Ce projet, qui n'a jamais été discuté par le Parlement, prévoyait la création d'un tribunal de l'application des peines compétent pour accorder les libérations conditionnelles pour les peines privatives de liberté supérieures à 18 mois avec une voie de recours ouverte au condamné.

Cette proposition de confier à une juridiction collégiale certaines décisions en matière de libération conditionnelle a par la suite été reprise par la commission « *Justice pénale et droits de l'homme* »¹ puis par M. Gilbert Bonnemaïson, dans le rapport sur la modernisation du service public pénitentiaire qu'il a présenté en 1989.

En 1995, notre collègue M. Guy Cabanel, chargé par le garde des sceaux d'une mission sur la prévention de la récidive, a également proposé de

¹ *Rapport sur l'application des peines privatives de liberté, 1989.*

judiciariser les décisions du juge de l'application des peines, qui sont actuellement des mesures d'administration judiciaire.

Il y a quelques mois, l'association Recherches, confrontations et projets sur les mesures et sanctions pénales (RCP), qui rassemble des personnes intervenant dans le monde judiciaire, a formulé plusieurs propositions en cette matière. Elle a notamment proposé de créer une juridiction unique pour l'application des peines, qui serait compétente qu'elle que soit la durée de la peine prononcée. Ainsi, le garde des sceaux n'interviendrait plus dans l'octroi de certaines mesures de libération conditionnelle. Le détenu pourrait prendre la parole dans le cadre d'un débat contradictoire et pourrait contester les décisions.

L'association RCP a également estimé souhaitable de remettre en cause dans le code pénal le principe des peines de sûreté, voire l'existence d'une peine privative de liberté à vie. Elle souhaite parallèlement la disparition des décrets annuels de grâce collective accordée par le président de la République.

Mme le garde des sceaux a confié au Conseil supérieur de l'administration pénitentiaire le soin de conduire, au sein d'un groupe de travail présidé par M. Farge, président du comité consultatif de libération conditionnelle, une réflexion sur la libération conditionnelle. Les résultats de cette étude devraient être connus au début de l'année 2000.

Il conviendra que le Gouvernement et le Parlement soient particulièrement attentifs à cette question au cours des mois à venir. Il semble en effet que la libération conditionnelle soit un moyen efficace de prévention de la récidive.

E. LE PLACEMENT SOUS SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE : UNE LOI POUR RIEN ?

En décembre 1997, le Parlement a définitivement adopté la **loi n° 97-1159 relative au placement sous surveillance électronique**. Le placement sous surveillance électronique consiste à proposer à une personne, à la place de l'incarcération, le port d'un bracelet permettant de contrôler, à distance, sa présence sur certains lieux à certaines périodes. Le dispositif adopté par le Parlement ne peut s'appliquer qu'à des personnes condamnées à moins d'un an de prison ou à des personnes auxquelles il reste moins d'une année de prison à accomplir.

Alors que l'on s'interroge sur les alternatives à l'incarcération, le placement sous surveillance électronique est, à l'évidence, une solution d'avenir. Il peut contribuer à réduire le taux d'occupation des établissements

pénitentiaires, doit permettre d'éviter les effets desocialisants de la prison et, en fin de longue peine, pourrait faciliter une réinsertion progressive du condamné dans la société.

Dès l'an dernier, votre rapporteur pour avis avait demandé quand la loi pourrait entrer en application, même à titre expérimental. Mme le garde des sceaux avait alors indiqué que des études techniques étaient nécessaires et que les premières expérimentations pourraient avoir lieu à la fin de 1999.

Interrogée à nouveau par votre rapporteur pour avis lors de la présentation de son projet de budget pour 2000 devant la commission des Lois, la ministre a « *noté qu'il était effectivement temps que la période des études préalables prenne fin (...)* ». Elle a indiqué que le placement sous surveillance électronique pourrait, dans un premier temps, être utilisé dans le cadre des centres pour peines aménagées dont elle a décidé la création pour accueillir des personnes condamnées à de courtes peines d'emprisonnement. Une dizaine de centres pour peines aménagées devraient, à terme, voir le jour, deux sites ayant déjà été retenus, à Metz et au centre pénitentiaire des Baumettes à Marseille.

Or, votre rapporteur pour avis, qui a visité le centre pénitentiaire des Baumettes le 26 novembre dernier, a appris que les premiers centres pour peines aménagées ne commenceraient à fonctionner qu'au premier semestre 2001. **Dans ces conditions, votre rapporteur pour avis ne peut que s'interroger sur la réelle volonté du Gouvernement de mettre en œuvre la loi relative au placement sous surveillance électronique.**

Certes, le dispositif est novateur, mais cela ne paraît pas justifier qu'il faille plus de trois ans pour qu'une loi promulguée commence à être appliquée. Il est maintenant nécessaire que les premières expérimentations aient lieu dans les plus brefs délais. Il n'est pas cohérent d'entreprendre des réflexions approfondies sur la libération conditionnelle et les alternatives aux poursuites tout en négligeant un instrument qui pourrait être une solution précieuse pour éviter la récidive dans nombre de situations.

F. LES PERSONNELS

En 1999, l'administration pénitentiaire compte 25.474 agents en effectif budgétaire, ainsi répartis :

- 19.984 personnels de surveillance ;
- 2.262 personnels administratifs ;

- 1.542 personnels d'insertion et de probation ;
- 538 personnels de service social ;
- 675 personnels techniques ;
- 342 personnels de direction ;
- 128 autres personnels.

Le projet de budget prévoit la création de 386 emplois en 2000 après la création de 344 emplois en 1999. Ces créations de postes sont appréciables. Toutefois, votre rapporteur pour avis a pu constater au cours des visites d'établissements pénitentiaires qu'il a effectuées que, malgré ces créations de postes, la plupart des établissements ne disposent pas actuellement du personnel normalement prévu pour les faire fonctionner, ce qui suscite une grande incompréhension de la part des organisations professionnelles. **La vacance de postes a des conséquences particulièrement lourdes au sein de l'administration pénitentiaire, service public appelé à fonctionner en permanence.** Elle peut contraindre une personne à occuper simultanément deux postes et augmente la pénibilité du travail ainsi que le stress.

Il semble que la situation actuelle ait largement pour origine les départs en retraite liés à la « *bonification du cinquième* » (l'article 24 de la loi n°96-452 du 28 mai 1996 prévoit la possibilité pour les personnels de surveillance de partir à la retraite à l'âge de 55 ans à partir du 1^{er} janvier 2000. De 1996 à 1999, la limite d'âge a été abaissée d'une année par an, permettant le passage progressif de 60 à 55 ans).

Pour faire face à cette situation, les lois de finances ont prévu des recrutements en surnombre, à hauteur de 400 emplois en 1997 et 507 en 1998. En définitive, 975 élèves surveillants seront sortis de l'ENAP au cours de l'année 1999 et 1.600 devraient être formés au cours de l'année 2000. Il reste que le défaut d'anticipation des départs à la retraite provoque un climat tendu dans de nombreux établissements et qu'il est maintenant souhaitable que les postes vacants soient pourvus à brève échéance. Il est difficile d'expliquer aux personnels que le projet de budget est bon lorsque 10 % des postes de l'établissement auquel ils appartiennent ne sont pas pourvus.

Par ailleurs, les personnels rencontrés par votre rapporteur pour avis ont fait part de leur inquiétude face à la perspective de l'arrivée prochaine de 350 emplois-jeunes dans les établissements pénitentiaires.

Ces emplois-jeunes pourraient notamment intervenir pour l'accueil des familles des détenus et l'élargissement de l'action sportive, culturelle et

éducative en établissement pénitentiaire. La plus grande prudence paraît s'imposer en ce qui concerne l'intervention dans des établissements pénitentiaires de personnes n'ayant pas reçu de formation spécifique à cet effet.

En ce qui concerne les mesures statutaires, l'année 1999 a été marquée par la **réforme du corps des personnels techniques** que ceux-ci attendaient depuis longtemps. Le décret statutaire n° 99-669 du 2 août 1999 a créé une filière technique organisée en trois corps du niveau des catégories A, B, C. Le corps de catégorie A accueille les ex-directeurs techniques et professeurs techniques ainsi que les ex-instructeurs techniques. Le corps de catégorie B est constitué par concours, notamment réservé (à raison des 2/3) durant les deux premières années aux agents du corps de catégorie C. Le corps de catégorie C est constitué par les ex-chefs de travaux.

Il convient de noter que les personnels de direction des établissements pénitentiaires souhaiteraient bénéficier de la « bonification du cinquième » accordée en 1996 aux personnels de surveillance, afin de pouvoir envisager une retraite à 55 ans. De fait, les directeurs d'établissements pénitentiaires n'ont comme possibilité d'avancement au sein de l'administration, après de nombreuses années de direction d'établissements, que la perspective de devenir directeurs régionaux, alors même que le nombre de postes est extrêmement limité.

G. LES ÉTABLISSEMENTS

1. Un parc vétuste

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

Si certains établissements notamment ceux construits dans le cadre du « programme 13000 » sont en très bon état, un grand nombre de bâtiments sont cependant extrêmement vétustes. 92 établissements sont installés dans des immeubles construits depuis un siècle ou plus dont certains sont des anciens biens d'Eglise transformés en prison pendant la période révolutionnaire. Un grand nombre d'installations ne sont pas conformes aux normes techniques et sanitaires en vigueur, en particulier les cuisines.

Il semble que les crédits consacrés à l'entretien régulier des bâtiments soient très insuffisants depuis fort longtemps. Ainsi, en 1998, les crédits de fonctionnement consacrés à la maintenance représentaient 120 F par m² dans les établissements du « programme 13000 » (qui connaissent une gestion déléguée à des entreprises privées) et 57 F par m² dans les établissements du

parc classique. Ce déficit d'entretien dans le parc classique a pour effet que des travaux plus lourds doivent par la suite être envisagés.

2. Les constatations de votre commission

Au cours de l'année écoulée, des délégations de votre commission des Lois ont visité quatre établissements pénitentiaires :

- la **maison d'arrêt de Fleury-Merogis**, établissement caractérisé par son gigantisme puisqu'il accueille en permanence environ 4.000 détenus. Votre commission a pu constater les difficultés posées par un établissement de ce type. L'accueil individualisé s'y avère particulièrement difficile, dans la mesure où l'on compte plus de 100.000 entrées par an. Au cours du mois de mai dernier, quatre suicides sont intervenus en une semaine. En outre, le taux d'occupation de l'établissement est constamment supérieur à 100 %. Le jour de la visite de votre commission, la maison d'arrêt des femmes comptait 346 détenues pour une capacité de 215 places, mais cette maison d'arrêt a déjà accueilli jusqu'à 600 détenues. En revanche, votre commission a pu constater les efforts particuliers consentis dans cet établissement pour faciliter la vie des mères gardant auprès d'elles leur enfant jusqu'à 18 mois, et pour permettre le maintien des contacts entre les mères et leurs enfants après leur séparation.

Le centre de jeunes détenus (CJD) connaît une situation très préoccupante. Un document diffusé au début de l'année 1999 par les personnels éducatifs, judiciaires et de santé intervenant au CJD a fait état d'un climat de grande violence au sein de l'établissement. Ce document dénonçait le développement du racket et la constitution de bandes au sein des cours de promenade. La délégation de votre commission a pu constater que les personnels de surveillance n'intervenaient pas dans la cour de promenade des jeunes détenus, la surveillance étant assurée par un système vidéo. La mise en place d'unités de vie de 20 places réservées aux mineurs a été décidée ; elle est en cours de réalisation.

Enfin, il est à noter que les cuisines de la maison d'arrêt des hommes sont dans un état d'extrême vétusté. Une cuisine centrale, appelée à desservir les établissements de Fleury-Mérogis, Fresnes et La Santé devrait être construite prochainement.

- la **maison d'arrêt et le centre de détention régional de Loos** : ces deux établissements situés l'un à côté de l'autre seront rassemblés dans le cadre de la rénovation de grands établissements pénitentiaires prévue par le Gouvernement, certaines installations étant appelées à devenir communes. Le centre de détention a vocation à accueillir des détenus déjà passés par d'autres établissements et ayant un reliquat de peine compris entre un et cinq ans. Il a donc pour mission première de préparer les détenus à la sortie. Les activités de

travail et de formation professionnelle y sont fortement développées. Parmi les difficultés que connaît l'établissement et que sa direction a entrepris de résoudre, la délégation de votre commission a pu noter que les parloirs, constitués de salles peu spacieuses accueillant jusqu'à 8 familles en même temps, ne permettraient pas la moindre intimité entre les détenus et leurs familles. Les cellules disciplinaires de l'établissement sont par ailleurs particulièrement vétustes puisqu'elles ne comportent pas de toilettes. De nouvelles cellules sont en cours de réalisation. A terme, la maison d'arrêt et le centre de détention devraient comprendre un quartier disciplinaire commun.

La maison d'arrêt de Loos-les-Lilles connaît une situation préoccupante puisque son taux d'occupation avoisine les 200 %. La délégation de votre commission a visité le quartier des mineurs et a pu constater que celui-ci était particulièrement mal situé, entre le quartier disciplinaire et le quartier d'isolement. A terme, il est prévu que la nouvelle maison d'arrêt de Sequedin, dont la construction est prévue dans le cadre du « programme 4000 » accueillera un quartier de mineurs et un quartier de femmes, de sorte que la maison d'arrêt de Loos n'accueillera plus que des hommes adultes.

- **Le centre de détention de Bapaume** a vocation à accueillir des détenus condamnés à de longues peines d'emprisonnement. Il accueillait le jour de la visite de votre commission 476 hommes et 96 femmes. Cet établissement, mis en service en 1990, fait partie du « programme 13.000 » et sa gestion est concédée à une entreprise privée. L'établissement comporte plusieurs ateliers permettant aux détenus de travailler et propose également de nombreuses activités de formation professionnelle. 211 des 572 détenus de cet établissement purgent des peines d'au moins 15 ans d'emprisonnement. Votre commission a pu constater le bon état général de cet établissement, mais également les réticences persistantes des personnels de surveillance à l'égard de la gestion déléguée. Ceux-ci considèrent en effet que le rôle des personnels pénitentiaires a été négligé dans la conception des établissements du « programme 13.000 ».

- **le centre pénitentiaire des Baumettes** à Marseille a été construit durant les années 1930. Il se compose d'une maison d'arrêt pour hommes et d'une maison d'arrêt pour femmes ainsi que d'un quartier centre de détention pour femmes. Le jour de la visite de la délégation de votre commission, l'établissement accueillait 1.664 détenus dont 118 femmes pour une capacité de 1.300 places. Il n'est pas rare que les Baumettes accueillent 2.000 détenus, ce qui pose des problèmes considérables. La délégation de votre commission a constaté la très grande vétusté d'une partie importante des cellules, aussi bien dans la maison d'arrêt des hommes que dans celle des femmes. Certaines cellules ne sont d'ailleurs pas utilisées, mais risquent de devoir l'être à nouveau en cas de surpopulation de l'établissement. Le bâtiment D, pourtant

construit dans les années 1980, subit des infiltrations d'eau, de sorte que le quartier disciplinaire de l'établissement a récemment été inondé à la suite de fortes pluies. Cette situation avait déjà été relevée en 1996 par le comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants. En revanche, le centre pénitentiaire est doté de cuisines très modernes satisfaisant pleinement aux normes d'hygiène ainsi que d'un centre multimédia bien équipé.

3. Les perspectives

Le projet de budget pour 2000 est marqué par la poursuite du « programme 4000 places », qui doit permettre la **réalisation d'ici 2003 de 6 nouveaux établissements dans les agglomérations de Lille, Avignon, Toulouse, Meaux, Toulon et Liencourt**. Mme le garde des Sceaux a récemment décidé de lancer la construction d'un septième établissement à la Réunion, afin que la maison d'arrêt de Saint-Denis puisse être prochainement fermée. Des crédits ont été prévus à cette fin dans le projet de loi de finances rectificative pour 1999.

Devant la commission des Lois, la ministre a annoncé le lancement d'un **nouveau programme (70 millions de francs sont inscrits à cette fin en autorisations de programme dans le projet de loi de finances pour 2000), qui pourrait comporter la construction d'établissements à Nice, au Mans et à Lyon**. Il semble que la situation de la maison d'arrêt de Nice soit actuellement particulièrement préoccupante.

Par ailleurs, la rénovation complète de cinq grandes maisons d'arrêt (Fleury-Mérogis, Fresnes, La Santé, Loos-les-Lille, Les Baumettes) a été décidée. A ce sujet, votre rapporteur souhaite exprimer son inquiétude. Le fascicule de présentation des crédits du ministère de la justice évoque une somme d'un milliard de francs sur quatre ans pour la rénovation de ces établissements. En revanche, les réponses au questionnaire adressé au ministère par votre rapporteur pour avis font état d'un coût qui avoisinerait plutôt 2 milliards de francs, voire davantage. Surtout, ce programme de rénovation a pour l'instant bénéficié en tout et pour tout de 50 millions de francs en autorisation de programme en 1999 et de 50 millions de francs dans le projet de budget pour 2000.

Pour avoir visité trois des cinq établissements concernés, votre rapporteur souhaite souligner l'urgence de la rénovation de ces établissements où la surpopulation jointe à la vétusté provoque des conditions de vie peu acceptables. Conscient des efforts entrepris par Mme le garde des Sceaux pour l'amélioration de la situation de l'administration pénitentiaire, votre rapporteur souhaite néanmoins

vivement que le programme de rénovation des cinq grandes maisons d'arrêt soit accéléré.

Enfin, votre rapporteur pour avis souhaite une nouvelle fois attirer l'attention de Mme le garde des sceaux sur la situation des établissements pénitentiaires des départements d'outre-mer. La construction d'un nouvel établissement à la Réunion était indispensable et votre rapporteur approuve pleinement la décision récemment prise. En revanche, la situation des établissements de Martinique, de Guadeloupe et de Guyane demeure préoccupante, notamment en ce qui concerne la sécurité. La mutinerie survenue il y a quelques mois au centre pénitentiaire de Remiré-Montjoly entré récemment en fonctionnement a entraîné des dégradations très importantes et les travaux de réparation ont été évalués à 10 millions de francs.

*

* *

Compte tenu de l'ensemble de ces observations, votre commission des Lois a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du ministère de la justice consacrés à l'administration pénitentiaire.