

N° 90

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 1990.

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 1991 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME V

JUSTICE - ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Par M. Jacques THYRAUD,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Louis Virapoulle, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Germain Authie, René Georges Laurin, Marcel Rudloff, *secrétaires* ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnès, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Daignac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Häffel, Charles Jolibois, Lucien Lamier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pages, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 30), 1639 (tome VIII) et T.A. 389.

Sénat : 84 et 85 ; annexe n° 28 (1990-1991).

Lois de finances. Justice - Administration pénitentiaire

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LA PROGRESSION GLOBALE DES CRÉDITS	5
II. L'ÉQUIPEMENT PÉNITENTIAIRE	5
A. L'ÉQUIPEMENT CLASSIQUE	5
B. LE PROGRAMME 13.000	7
III. LA POPULATION PÉNALE	9
A. LE MILIEU FERMÉ	9
B. LE MILIEU OUVERT	15
IV. LES PERSONNELS PÉNITENTIAIRES	20
V. LA SANTÉ DES DÉTENUS	23

Mesdames, Messieurs,

L'Administration pénitentiaire bénéficiera, aux termes du projet de loi de finances pour 1991, d'un budget de 5,574 milliards de francs en crédits de paiement.

En deuxième délibération à l'Assemblée nationale, le gouvernement a proposé d'allouer aux personnels pénitentiaires et aux personnels du milieu ouvert, notamment pour leurs frais de déplacement, un modeste crédit supplémentaire de 2 millions de francs.

En francs constants, ce budget aura connu depuis 1981 une progression de 88,8 % contre 49,9 % pour les services judiciaires et 37,6 % pour les services de l'Education surveillée, désormais dénommée «Protection judiciaire de la jeunesse». L'année 1991 sera celle de l'achèvement du programme de construction, entamé en 1988, des nouvelles prisons, dit «programme 13.000». Aussi bien, le montant global des crédits de paiement alloués aux services pénitentiaires est-il inférieur de 4,7 % à celui de l'année dernière. Cependant, les dépenses de fonctionnement sont en progression sensible (+ 13,3 %) tandis que les autorisations de programme (400 millions de francs) se voient abonder de + 14 %

C'est encore l'Administration pénitentiaire qui demeurera prioritaire au niveau des créations nettes d'emplois avec la création de 827 nouveaux postes dont 640 dans les personnels de surveillance. On relève, au sein de ces nouveaux emplois budgétaires, la création de 511 postes pour couvrir les besoins des établissements pénitentiaires du «programme 13.000» mis en service en 1991.

D'ores et déjà, la moitié des nouveaux établissements pénitentiaires, représentant une capacité totale de 6.600 places, a été livrée à l'Administration.

A l'exception de deux sites de la *zone est* (St-Quentin Fallavier et Aiton) et de la Maison d'arrêt de Grasse pour laquelle le terrain d'accueil fait encore l'objet de travaux d'aménagement, l'ensemble du parc pénitentiaire du programme 13.000 devrait être mis en service dès l'année prochaine.

L'ouverture de 13.000 nouvelles places de détention dotera le parc pénitentiaire français d'une véritable capacité d'accueil de la population pénale en mettant fin aux scandaleuses conditions de surencombrement qui constituaient le mal endémique de ces dernières années.

Le règlement de la question préalable du parc permet désormais de réfléchir avec plus de sérénité aux autres problèmes essentiels que sont les conditions de vie, de santé et de réinsertion des détenus, les solutions alternatives à l'emprisonnement notamment pour les plus jeunes ainsi que l'amélioration de la situation matérielle et morale des personnels pénitentiaires.

Sur ces points, votre Rapporteur pour Avis profitera de ce débat budgétaire pour réaffirmer ses inquiétudes sur la propagation des maladies infectieuses et, en particulier, du virus HIV dans les prisons et pour rappeler que le malaise profond des personnels de surveillance, révélé par les graves incidents de l'automne 1989, peut se manifester à nouveau si un effort significatif, à la mesure de ce qui a été réalisé pour l'accroissement du parc pénitentiaire, n'est pas consenti.

C'est «à froid» et non sous la pression de l'événement qu'il convient de prendre les décisions importantes sur des questions qui, en réalité, conditionnent, pour aujourd'hui et demain, la sécurité de tous les Français.

I. LA PROGRESSION GLOBALE DES CRÉDITS

Les services pénitentiaires devraient bénéficier en 1991 d'un budget de 4,831 milliards de francs au titre des dépenses ordinaires dont 4,315 milliards en services votés et 494 millions en mesures nouvelles.

Le total des dépenses en capital s'élèverait, quant à lui, à 740,3 millions de francs, contre 1,583 milliard de francs en 1990. Cette réduction traduit l'achèvement du programme de construction des nouvelles prisons dit «programme 13.000».

L'ensemble des crédits de paiement atteindrait un montant de 5,571 milliards de francs contre 5,846 milliards de francs en 1990 soit une légère réduction de 4,7 %.

En revanche, les autorisations de programme connaissent une certaine progression (+ 13,3 %) en passant de 351,4 millions de francs à 406 millions de francs.

II. L'ÉQUIPEMENT PÉNITENTIAIRE

A. L'ÉQUIPEMENT CLASSIQUE

En dehors du «programme 13.000» mis en oeuvre au cours de l'été 1987, l'administration pénitentiaire a poursuivi ou achevé la construction d'un certain nombre d'établissements nouveaux. On relèvera ainsi l'ouverture, depuis 1988, de 3 maisons d'arrêt, d'un centre de détention et d'une maison centrale. Ont été aussi mis en service la maison d'arrêt d'Epinal dont la capacité d'accueil est de 350 places, la maison d'arrêt de Strasbourg, d'une capacité de 465 places, la maison d'arrêt de Brest d'une capacité de 270 places, le centre de détention de Val de Reuil d'une capacité de 800 places, enfin, dans l'Ile de la Réunion, la maison centrale de la Plaine des Galets, d'une capacité de 232 places.

Sont actuellement en cours de réalisation, une maison d'arrêt d'une capacité de 222 places à Borgo-Bastia en Corse et des centres légers à Cayenne (40 places), Lyon (80 places), Perpignan (20 places) et Nîmes (20 places).

Par ailleurs, sont en cours d'études pour une mise en service dans les trois prochaines années, une capacité d'accueil de 400 places à Baie-Mahault à la Guadeloupe et de 400 places à Ducos en Martinique.

L'enveloppe budgétaire consacrée à l'«équipement classique» en 1990 s'est répartie de la manière suivante :

- 160 millions de francs pour la construction de la première tranche du nouveau centre pénitentiaire de Baie-Mahault ;
- 39 millions de francs pour la réalisation d'études et de travaux tendant à la restructuration et à la rénovation des établissements de Fleury, Fresnes, Poissy et Périgueux ;
- 22 millions de francs pour la réalisation d'un nouveau siège à la direction régionale de l'administration pénitentiaire de Paris ;
- 94,4 millions de francs pour des opérations de grosse maintenance et de sécurité dans un certain nombre d'établissements ;
- enfin, 0,6 million de francs pour des opérations diverses.

L'enveloppe budgétaire consacrée à l'équipement classique des services pénitentiaires a enfin comporté 20 millions de francs pour la poursuite du **plan triennal d'amélioration des conditions de travail et de logement des personnels** mis en oeuvre dans le cadre du protocole d'accord signé le 8 octobre 1988.

Le projet de loi de finances pour 1991 prévoit, en crédits de paiement, un montant de **286,5 millions de francs** pour l'équipement des maisons centrales, centres de détention et autres établissements. On observera ainsi que 170 millions de francs sont prévus pour la construction de la première tranche du centre pénitentiaire de Ducos (Martinique), 31,8 millions de francs pour des opérations diverses de grosse maintenance et de sécurité, enfin, 11 millions de francs pour la reconstruction de la maison centrale de Saint-Maur.

La direction régionale des services pénitentiaires de Paris se voit doter d'un crédit de 4 millions de francs.

S'agissant des maisons d'arrêt et des centres de semi-liberté, il est à noter un crédit de 72,4 millions de francs de francs pour des opérations de grosse maintenance et de sécurité, un crédit de 16,9 millions de francs pour la réalisation de travaux visant à améliorer les conditions de travail du personnel, un crédit de 14 millions de francs pour la construction de centres de semi-liberté à Lyon, Nîmes et Perpignan, un crédit de 12 millions de francs pour la modernisation de la maison d'arrêt de Fresnes, enfin, un crédit de 4 millions de francs pour la restructuration de la maison d'arrêt de Marseille.

Les crédits alloués à l'École Nationale d'Administration Pénitentiaire (opérations diverses de grosse maintenance et travaux pour l'amélioration des conditions de travail des personnels) s'élèveraient à 1,500 million de francs.

B. LE PROGRAMME 13.000

Au 1er août 1990, 24 sites du programme de construction des nouvelles prisons étaient soit réalisés soit en cours d'achèvement. C'est la totalité de la tranche ferme comportant douze sites qui a été, d'ores et déjà, livrée à l'Administration Pénitentiaire. Cette tranche représente une capacité de 6.600 places.

Douze autres sites devraient être livrés d'ici au mois d'octobre de l'année prochaine. La maison d'arrêt de Grasse, dont la capacité d'accueil doit être de 600 places, ne devrait être achevée qu'au mois de juin 1992 en raison de la prolongation de travaux d'aménagement sur le terrain d'accueil sous la responsabilité de la commune.

Au 1er août 1990, 1.708 détenus dont 74 femmes étaient accueillis dans les nouvelles prisons. Ont été ainsi livrés les nouveaux établissements suivants :

- zone ouest : Nanterre (maison d'arrêt de 600 places)
Uzerche (centre de détention de 600 places)
Neuvic (centre de détention de 400 places)
- zone nord : Osny (maison d'arrêt de 600 places)
Maubeuge (centre pénitentiaire de 400 places)

Bapaume (centre de détention de 600 places)

- zone est : Saint-Mihiel (centre de détention de 400 places)

Joux-la-ville (centre de détention de 600 places)

- zone sud : Aix-en-Provence (maison d'arrêt de 600 places)

Villeneuve-les-Maguelone (maison d'arrêt de 600 places)

Tarascon (centre de détention de 600 places)

Dès la fin de la présente année, devrait être mise en service, d'autre part, la maison d'arrêt de Villefranche-sur-Saône (600 places).

En 1991, l'Administration Pénitentiaire devrait disposer dans la *zone ouest* de deux nouveaux centres de détention de 600 places à Argentan et à Chateaudun et d'un nouveau centre pénitentiaire de 400 places à Chateauroux.

Dans la *zone nord*, seront mis en service les centres pénitentiaires d'une capacité d'accueil respective de 600 et de 400 places à Longuenesse et à Laon ainsi que la maison d'arrêt de Villepinte (600 places).

Dans la *zone est*, le centre pénitentiaire de Varenne-le-Grand (400 places) et celui de Villenauxe-la-Grande, (400 places) viendront renforcer le parc pénitentiaire.

Enfin, dans la *zone sud*, le centre de détention de Salon-de-Provence (600 places) et la maison centrale d'Arles (250 places) compléteront le dispositif dont l'achèvement définitif n'interviendra qu'avec l'ouverture du centre pénitentiaire de Saint-Quentin Fallavier et du centre de détention d'Aiton dans la *zone est*.

Sur ces vingt-cinq établissements, vingt-et-un devraient être mis en service en tant qu'«établissements mixtes», et quatre (Arles, Laon, Chateauroux et Saint-Quentin Fallavier) feront l'objet d'une reprise en régie directe par l'Administration Pénitentiaire.

Le projet de loi de finances pour 1991 prévoit, pour le programme spécial de construction, un crédit de 452 millions de francs.

Au total, ce sont quelque cinq milliards de francs qui depuis trois ans auront été consacrés à cet effort considérable.

III. LA POPULATION PÉNALE

A. LE MILIEU FERMÉ

Au 1er octobre 1990, la population pénale s'élevait en métropole et dans les départements d'outre-mer à 48.277 personnes dont 19.804 prévenus et 28.473 condamnés.

Les statistiques qui suivent se fondent sur des données établies au 1er janvier 1990.

On relève ainsi que les femmes représentaient à cette date un pourcentage semblable à celui de 1989, soit 4,4 % de l'ensemble des prévenus et condamnés. Cette proportion demeure stable depuis un certain nombre d'années.

La population carcérale comptait, d'autre part, au 1er janvier 1990, 29,5 % d'étrangers contre 27,8 % au 1er janvier 1989.

Il est intéressant d'analyser la répartition des condamnés selon le quantum de peines.

Sur l'ensemble de cette population, on constate ainsi que 207 personnes (0,9 %) subissent une contrainte par corps et 24,1 % purgent une peine comprise entre un à trois ans d'emprisonnement : il s'agit de la catégorie la plus nombreuse parmi les condamnés. Ensuite, viennent les condamnés à une peine comprise entre six mois et un an (13,2 %), les condamnés à la réclusion criminelle de dix à vingt ans (12,8 %), les condamnés à une peine d'emprisonnement comprise entre trois et cinq ans (12,2 %), les condamnés à la réclusion criminelle de cinq à dix ans (11,5 %), enfin les condamnés à des peines correctionnelles de cinq ans et plus (8,4 %).

Au 1er janvier 1990, les personnes condamnées à une peine d'emprisonnement de moins de trois mois ne représentaient que 4,8 % de l'ensemble, tandis que les condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité (au nombre absolu de 426) en constituaient 1,8 %.

Plus globalement, il apparaît que pour l'ensemble des condamnés, les peines inférieures à un an représentent 28,4 % de l'ensemble contre 26,7 % au 1er janvier 1989, les peines de un à cinq ans, 36,3 % contre 40,3 % à la même date.

Enfin, les peines supérieures à cinq ans enregistrent une certaine augmentation.

Le tableau ci-dessous récapitule les données relatives à la répartition des condamnés selon le quantum de peines au 1er janvier 1990.

Répartition des condamnés selon le quantum de peine au 1er janvier 1990

Peine prononcée	Hommes		Femmes		Ensemble	
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Contrainte par corps	192	0.8 %	15	1.9 %	207	0.9 %
Contravention de police	2	-	0	-	2	0.0 %
Moins de 3 mois	1 106	4.8 %	36	4.6 %	1 142	4.8 %
3 à 6 mois	2 422	10.4 %	78	10.0 %	2 500	10.4 %
6 mois à 1 an	3 089	13.3 %	89	11.5 %	3 178	13.2 %
1 an à 3 ans	5 639	24.3 %	155	19.9 %	5 794	24.1 %
3 ans à 5 ans	2 807	12.1 %	118	15.2 %	2 925	12.2 %
Peines correctionnelles de 5 ans et +	1 910	8.2 %	98	12.6 %	2 008	8.4 %
Réclusion criminelle 5 ans à 10 ans	2 681	11.5 %	79	10.2 %	2 760	11.5 %
Réclusion criminelle 10 ans à 20 ans	2 967	12.8 %	95	12.2 %	3 062	12.8 %
Réclusion criminelle à perpétuité	412	1.8 %	14	1.8 %	426	1.8 %
Ensemble	23 227	100.0 %	777	100.0 %	24 004	100.0 %

S'agissant des tranches d'âge des personnes incarcérées, on a relevé qu'au 1er janvier 1990, sur 18.717 hommes détenus à titre provisoire, on dénombrait 4.746 personnes âgées de trente à quarante ans, 4.731 personnes âgées de vingt-cinq à trente ans, 3.915 personnes âgées de vingt-et-un à vingt-cinq ans, 2.332 personnes âgées de quarante à cinquante ans, 756 personnes âgées de cinquante à soixante ans et 180 âgées de soixante ans et plus.

Les prévenus âgés de moins de seize ans étaient au nombre de dix-huit, les mineurs de seize à dix-huit ans au nombre de 310,

enfin, les jeunes majeurs âgés de dix-huit à vingt et un ans constituaient un effectif de 2.119 personnes.

1.192 femmes étaient au 1er janvier 1990 détenues à titre provisoire.

Pour les hommes, les tranches d'âges les plus représentées dans la population carcérale condamnée étaient au 1er janvier 1990 la tranche trente à quarante ans (6.648), les vingt-cinq à trente ans (5.592), les vingt et un à vingt cinq ans (4.645), les quarante à cinquante ans (2.866) et les dix-huit à vingt et un ans (2.167). A la même date, il y avait six condamnés de moins de seize ans et 181 condamnés entre seize et dix-huit ans.

En conclusion, votre rapporteur pour avis constatera la remarquable stabilité de la structure par âge de la population carcérale française. Il est à noter en particulier que la proportion des moins de vingt cinq ans constitue 31,4 % de l'ensemble des détenus au 1er janvier 1990.

Le tableau ci-après fournit l'état statistique de la population carcérale métropolitaine au 1er janvier 1990 avec une répartition par sexe, âge et catégorie pénale.

Il a été dénombré 75.940 entrées dans les prisons françaises, en 1989, contre 83.517 en 1988 et 90.697 en 1987. Entre 1980 et 1989, il est ainsi apparu une diminution du nombre des incarcérations de l'ordre de 22 % (96 955 entrées en 1980).

Etat statistique de la population carcérale métropolitaine au 1er janvier 1990
Répartition par sexe, âge et catégorie pénale

Age	Hommes			Femmes			Ensemble		
	Prévenus	Condamnés	Ensemble	Prévenus	Condamnés	Ensemble	Prévenus	Condamnés	Ensemble
Moins de 16 ans	18	6	24	-	-	0	18	6	24
16 ans à 18 ans	310	181	491	7	2	9	317	183	500
18 ans à 21 ans	2 110	2 167	4 286	112	35	147	2 231	2 202	4 433
21 ans à 25 ans	3 015	4 645	8 560	241	111	352	4 156	4 756	8 912
25 ans à 30 ans	4 341	5 592	9 933	284	179	463	4 825	5 771	10 396
30 ans à 40 ans	4 746	6 648	11 394	336	262	598	5 082	6 910	11 992
40 ans à 50 ans	2 332	2 866	5 198	143	142	285	2 475	3 008	5 483
50 ans à 60 ans	756	905	1 661	49	34	83	805	939	1 744
60 ans et plus	180	217	397	20	12	32	200	229	429
Ensemble	18 717	23 227	41 944	1 192	777	1 969	19 909	24 004	43 913

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des entrées en prison en France métropolitaine de 1980 à 1990.

Evolution des entrées au 1er janvier de chaque année (France Métropolitaine)

Année	Population au 1er janvier	Entrées
1980	35 655	96 955
1981	38 957	80 898
1982	30 340	74 427
1983	34 579	86 362
1984	38 634	89 295
1985	42 937	82 917
1986	42 617	87 906
1987	47 694	90 697
1988	49 328	83 517
1989	44 981	75 940

Votre rapporteur pour avis évoquera maintenant la répartition des condamnés au 1er janvier 1990 selon la nature de l'infraction commise.

Les proportions constatées l'année précédente n'ont guère subi de modification. De fait, les auteurs de vols semblent représenter la proportion la plus importante dans la population des condamnés (22 %). Viennent ensuite les auteurs d'infractions à la législation sur les stupéfiants (17,5 %), les auteurs de crimes de sang (11,7 %), les auteurs de viols et d'attentats aux mœurs (10,1 %), les auteurs de vols qualifiés (9,6 %) les escrocs et receleurs (6,4 %), les auteurs de coups et blessures volontaires et de coups à enfants (5,3 %), les proxénètes (2 %), enfin, les auteurs d'homicides ou de blessures involontaires (1,6 %).

Chez les femmes, la catégorie la plus représentée de condamnées est constituée par les coupables d'infractions à la législation sur les stupéfiants (27,9 %). Viennent ensuite les auteurs de crimes de sang (16,5 %) et les auteurs de vols simples (16,5 %).

Le tableau ci-après établit la répartition des condamnés selon la nature de l'infraction et par sexe au 1er janvier 1990.

On relevera enfin l'augmentation constante depuis 10 ans de la durée moyenne de détention. Cette progression explique qu'en

Répartition des condamnés selon la nature de l'infraction au 1er janvier 1990

Peine prononcée	Hommes		Femmes		Ensemble	
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Crimes de sang	2 680	11.5 %	128	16.5 %	2 808	11.7 %
Coups et blessures volontaires, coups à enfants	1 244	5.4 %	34	4.4 %	1 278	5.3 %
Viol, attentat aux mœurs	2 381	10.3 %	32	4.1 %	2 413	10.1 %
Proxénétisme	478	2.1 %	4	0.5 %	482	2.0 %
Homicide blessures involontaires	328	1.4 %	46	5.9 %	374	1.6 %
Vol qualifié	2 263	9.7 %	36	4.6 %	2 299	9.6 %
Escroquerie, abus de confiance, recel, faux et usage de faux	1 487	6.4 %	41	5.3 %	1 528	6.4 %
Vol simple	5 168	22.2 %	124	16.0 %	5 292	22.0 %
I.L.S.	3 994	17.2 %	217	27.9 %	4 211	17.5 %
Autres	3 204	13.0 %	115	14.8 %	3 319	13.8 %
Ensemble	23 227	100.0 %	777	100.0 %	24 004	100.0 %

dépit de la diminution globale du nombre des incarcérations, la population incarcérée moyenne a évolué en général dans le sens de l'augmentation.

Ainsi qu'il apparaît dans le tableau ci-dessous, la durée moyenne de détention est passée de 1980 à 1989 de 4,6 mois à 7 mois.

Evolution de la durée moyenne de détention de 1980 à 1989

Année	Incarcérations	Population incarcérée moyenne	Durée moyenne de détention
1980	96 955	37 306	4,6 mois
1981	80 898	34 648	5,1 mois
1982	74 427	32 459	5,2 mois
1983	86 362	36 606	5,1 mois
1984	89 295	40 735	5,5 mois
1985	82 917	42 777	6,2 mois
1986	87 906	45 155	6,2 mois
1987	90 697	48 511	6,4 mois
1988	83 517	47 155	6,8 mois
1989	75 940	44 447	7,0 mois

B. LE MILIEU OUVERT

Le Milieu Ouvert traite chaque année quelque cent mille personnes qui sont notamment suivies par les **comités de probation et d'assistance aux libérés**. Ces institutions exercent une mission de contrôle, de prévention et de lutte contre la récidive.

Les populations concernées par leur action font l'objet d'une ou de plusieurs mesures judiciaires, alternatives à l'emprisonnement, qu'elles soient « pré-sentencielles », « sentencielles » ou « post-sentencielles ».

On distinguera ainsi les différentes catégories d'actions relevant des missions des comités de probation et d'assistance aux libérés :

- les enquêtes rapides ;
- le suivi des personnes ayant fait l'objet d'un ajournement de peine avec mise à l'épreuve ;
- le contrôle judiciaire ;
- la mise en oeuvre du travail d'intérêt général ;
- le suivi des personnes ayant fait l'objet d'un sursis avec mise à l'épreuve ;
- le suivi des personnes ayant bénéficié de la libération conditionnelle décidée par le garde des Sceaux ou le juge de l'application des peines ;
- le suivi des personnes ayant fait l'objet d'une interdiction de séjour ;
- enfin, le suivi des personnes condamnées à exécuter de courtes peines d'emprisonnement en milieu ouvert.

Parmi les différentes mesures alternatives à l'incarcération décidées par les juridictions, on relève que le sursis avec mise à l'épreuve est la décision la plus souvent prononcée (84 % des mesures concernant donc 80.000 personnes chaque année).

En proportion décroissante, viennent ensuite le travail d'intérêt général (6,6 % des mesures), les mesures de libération conditionnelle (6,4 % des mesures), les mesures de contrôle judiciaire

(1,3 %) et enfin l'ajournement avec mise à l'épreuve (0,1 % des mesures).

En ce qui concerne les interventions proprement dites des comités de probation et d'assistance aux libérés, il est à noter que l'accueil des sortants de prison constitue environ 40 % de leur activité ; les enquêtes rapides ne constituent encore que 20 % des interventions.

Le tableau ci-dessous fait apparaître les diverses mesures prises dans le milieu ouvert au 1er janvier 1989, au 30 juin 1989 et au 31 décembre 1989.

Mesures	Nombre de mesures au 1.1.1989	Nombre de mesures au 20.6.1989	Nombre de mesures au 31.12.1989
Sursis avec mise à l'épreuve	66 037	75 407	82 182
Travail d'intérêt généra ^l	3 684	5 956	7 709
Libérations conditionnelles	5 362	5 860	5 622
Contrôles judiciaires	1 078	1 194	1 510

Si les sursis avec mise à l'épreuve, (82.182 au 31 décembre 1989) constituent toujours la grande majorité des mesures judiciaires concernant le milieu ouvert, on relève l'augmentation rapide des travaux d'intérêt général (+ 109 % entre le 1er janvier et le 31 décembre 1989 contre une augmentation de 24,5 % entre ces deux dates pour les sursis avec mise à l'épreuve) ainsi que des mesures d'ajournement avec mise à l'épreuve instituées par la récente loi du 6 juillet 1989 (article 469-1 du code de procédure pénale). Généralement de courte durée (un an), ces dernières s'orientent vers l'exécution d'obligations telles que le paiement d'une pension alimentaire, l'indemnisation des victimes ou le suivi d'un traitement médical.

A la suite de l'entrée en vigueur de la disposition de la loi du 6 juillet 1989 rendant obligatoire les enquêtes sociales rapides pour les jeunes majeurs déferés, on a constaté une augmentation sensible du nombre de ces interventions (7.224 en 1988 et 9.584 en 1989).

Les comités de probation ont, ainsi, procédé en 1989 à 9.585 enquêtes rapides, 12.951 enquêtes préalables à la mise à exécution d'une condamnation d'une peine d'emprisonnement égale ou inférieure à six mois, 2.568 enquêtes aux fins de la libération

conditionnelle et surtout 22.272 interventions en faveur des sortants des prisons.

Au total, ce sont 47.376 interventions qui auront été effectuées, en 1989, par les comités de probation et d'assistance aux libérés.

Afin de proposer aux juridictions des solutions alternatives à l'incarcération, les comités de probation sont associés à d'autres instances, dans chaque juridiction, dans le cadre des permanences d'orientation pénale. Les autres instances sont les services départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse ainsi que des institutions privées telles que les associations de contrôle judiciaire et d'enquête de personnalités.

Les associations de contrôle judiciaire locales jouent un rôle fondamental notamment pour assurer les permanences des samedis, dimanches et jours fériés.

Les enquêtes préalables à l'exécution des peines d'emprisonnement égales ou inférieures à six mois permettent souvent de favoriser l'insertion sociale des intéressés en proposant un hébergement, une formation ou un emploi.

L'examen de la situation familiale et professionnelle du condamné peut déboucher sur des solutions ne débouchant pas sur l'incarcération : semi-liberté, suspension ou fractionnement de la peine, libération conditionnelle sans incarcération ou encore placement à l'extérieur.

Les 12.951 enquêtes effectuées, en 1989, au titre de l'article D. 49-1 du code de procédure pénale sont en diminution en raison des décrets collectifs pris par le Président de la République à l'occasion du Bicentenaire de la Révolution française.

On observera en outre qu'un nombre croissant d'interventions accompagnent l'entrée en vigueur du nouvel article 747-8 du code de procédure pénale. Cette disposition, adoptée à l'initiative de notre commission des Lois sur une suggestion formulée par notre collègue M. Michel Dreyfus-Schmidt, a été insérée, rappelons-le, dans la loi n° 89-461 du 6 juillet 1989. Elle permet au juge de l'application des peines de saisir à nouveau la juridiction ayant prononcé, hors la présence du prévenu, une condamnation définitive comportant un emprisonnement ferme de six mois au plus, afin qu'elle convertisse la peine ferme en peine avec sursis assortie de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général.

C'est dans le cadre de l'article D. 49 sus-mentionné du code de procédure pénale et de la transmission des extraits du jugement au

juge de l'application des peines que ce magistrat pourra constater qu'un condamné répond aux conditions définies par le nouvel article 747-8 du code de procédure pénale.

Le milieu ouvert et son instrument essentiel, le comité de probation, assurent donc une mission globale de réorientation de toutes les populations relevant de la justice.

On aura garde d'oublier cependant que le **secteur associatif** joue également un rôle fondamental dans les divers processus d'orientation.

Il est à noter qu'un certain nombre d'expérience tendent à assurer une gestion commune des «ressources humaines» du Milieu Ouvert et du milieu fermé. Des services sociaux éducatifs unifiés (S.S.E.U.) regroupant des travailleurs sociaux du comité de probation et de la maison d'arrêt dépendant d'une même juridiction (Charleville Mézières, Dunkerque, Grasse, Le Mans...) ont ainsi été mis en place.

Les tribunaux font, d'autre part, de plus en plus appel aux sanctions alternatives à l'emprisonnement prévues par les lois du 11 juillet 1975 et du 10 juillet 1983.

La proportion des travaux d'intérêt général prononcés à titre de peine principale (article 43-3-1 du code pénal) tend à diminuer au profit des travaux d'intérêt général prononcés dans le cadre d'une peine d'emprisonnement assortie d'un sursis (article 747-1 du code de procédure pénale).

En tout état de cause, après la loi d'amnistie de 1988, le nombre des mesures de travail d'intérêt général a retrouvé son «niveau de croisière» soit 7.709 pour ce qui concerne les mesures prises en charge par les comités de probation.

En 1986, on n'avait, rappelons-le, enregistré que 3.798 travaux d'intérêt général pris en charge par les comités de probation.

Sous l'autorité des juges de l'application des peines, les comités de probation assurent la recherche du poste adapté à chaque délinquant.

Les T.I.G. sont désormais ramenés à exécution dans un **délai moyen de deux mois et demi**. Ce délai est inférieur au délai de mise à exécution des courtes peines d'emprisonnement.

Plus de 70 % des travaux d'intérêt général sont proposés par les collectivités publiques, le plus souvent pour des travaux d'entretien. Depuis 1986 cependant, on observe une intervention croissante des associations dans ce domaine.

En conclusion, la Chancellerie nourrit de grands espoirs sur le développement de peines de substitution dont elle souligne les « vertus pédagogiques » en ce qui concerne les petits délinquants d'habitude et des populations spécifiques tels que les alcooliques au volant.

Votre Rapporteur pour Avis conclura ce développement sur le milieu ouvert en faisant le point sur les centres de semi-liberté. On sait que la semi-liberté peut être exécutée soit dans un établissement exclusivement réservé à cet effet, soit dans un quartier de maison d'arrêt ou d'établissement pour condamnés affecté à cet usage.

Le nombre des centres de semi-liberté sur le territoire national est actuellement de 11.

Il s'agit des centres de semi-liberté de Haubourdin, Gagny, Villejuif, Corbeil, Strasbourg, Briey, Maxeville, Metz, Besançon, Grenoble et Toulouse.

Les taux d'occupation de ces centres varient de 32 % pour le centre de semi-liberté de Metz à 155 % pour celui de Maxeville.

Un plan quinquennal d'équipement 1991-1995 a programmé la construction d'un certain nombre de centres autonomes de semi-liberté et de quartiers de semi-liberté.

De nouveaux centres devraient être ainsi mis en service dont deux dans la région parisienne et à Lyon, Marseille, Nice, Nîmes et Perpignan. La construction de ces structures devraient permettre d'accroître la capacité d'accueil du parc de la semi-liberté de 430 places

En 1989, 5.044 décisions de semi-liberté ont été rendues. Ces décisions se répartissent de la manière suivante : 2.584 mesures de « semi-liberté » accordées dès l'incarcération pour l'exécution de la peine et 2.460 mesures de semi-liberté accordées au cours de l'exécution de la peine.

Les suspensions et révocations prononcées à titre de sanction n'ont concerné que 7,90 % de l'ensemble des décisions.

IV. LES PERSONNELS PÉNITENTIAIRES

Le projet de loi de finances pour 1991 prévoit la création nette de 827 emplois. Ces créations ne prennent pas en compte les 77 nouveaux emplois destinés à l'intégration des fonctionnaires territoriaux de Nouvelle Calédonie dans le cadre métropolitain.

Ces 77 fonctionnaires se répartissent de la manière suivante : un emploi dans le personnel de direction, deux emplois dans le personnel administratif, un emploi dans le personnel technique, un emploi d'éducateur, un emploi d'infirmière et enfin 71 emplois dans le personnel de surveillance.

Au titre de l'ouverture des établissements pénitentiaires du programme 13 000, on relève la création de trois emplois dans le personnel de direction, un emploi dans le personnel éducatif, 101 emplois dans le personnel administratif et 353 emplois dans le personnel de surveillance.

Quatre établissements du programme 13 000 seront repris en régie directe tandis que les autres nouvelles prisons devraient faire l'objet de la gestion mixte prévue par la réforme de 1987.

Au total, ce sont 511 nouveaux emplois que le projet de budget de la Chancellerie crée pour accompagner la mise en oeuvre du programme 13 000.

Le personnel éducatif en milieu ouvert bénéficiera du renfort de 26 emplois auxquels il convient d'ajouter trois emplois d'assistants sociaux.

La volonté du ministère de la Justice d'améliorer le fonctionnement des établissements pénitentiaires se traduit encore par la création de 260 emplois de surveillants correspondant à l'augmentation du taux compensateur pour le calcul des besoins du service pénitentiaire. Celui-ci passe de 16 % à 18 %.

On relèvera enfin la création de 27 nouveaux emplois de surveillants pour accompagner l'ouverture de structures légères d'hébergement dans les départements d'outre-mer.

Au total, le personnel de surveillance bénéficiera en 1991 du renfort de 640 emplois et le personnel socio-éducatif de 30 emplois dont 14 dans le corps des assistantes de service social. Ce dernier est un corps commun à l'ensemble des services de la Chancellerie.

Le budget de 1990 avait, quant à lui, créé 2 062 emplois, dont 34 dans les services extérieurs communs et 77 au titre du transfert sur le budget de l'Etat de cadres territoriaux des services pénitentiaires de la Nouvelle Calédonie.

Les nouveaux emplois budgétaires créés par le présent projet de budget seront repartis dans les différentes régions pénitentiaires de la manière suivante :

- 74 à la direction régionale de Bordeaux,
- 92 à la direction régionale de Dijon,
- 123 à la direction régionale de Lille,
- 52 à la direction régionale de Lyon,
- 190 à la direction régionale de Marseille,
- 78 à la direction régionale de Paris,
- 45 à la direction régionale de Rennes,
- 30 à la direction régionale de Strasbourg,
- 3 à la direction régionale de Toulouse,
- enfin, 27 outre-mer.

En outre, 1 364 emplois seront concernés par des mesures de repyramidage et de restructuration visant plusieurs corps de personnels des services administratifs. Ainsi, feront l'objet de transformations trois emplois administratifs, cinq emplois de personnel de direction et deux emplois de personnel technique.

La suppression de la catégorie D « administrative » sera mise en oeuvre parallèlement à la revalorisation de la grille indiciaire des catégories C et D. D'autre part, 70 emplois de chef de service éducatif de catégorie B seront reclassés en emplois de chef de service éducatif de catégorie A.

Une provision de 14,450 millions de francs devrait permettre d'appliquer au personnel de surveillance les dispositions prévues par le protocole dit « Durafour ». La plupart des mesures de repyramidage et de restructuration sont, au demeurant, la conséquence des engagements pris par le Gouvernement au titre dudit protocole.

En ce qui concerne l'amélioration de la formation et des conditions de travail des personnels, il convient, d'abord, de souligner la signature, le 30 mars 1990, d'un accord-cadre sur la formation continue au ministère de la Justice. Cet accord prévoit notamment que des moyens seront mis en oeuvre pour assurer la continuité du service public lorsqu'un agent quitte son poste pour un stage de formation.

La formation des personnels pénitentiaires constitue pour la Chancellerie l'un des éléments essentiels de la politique de modernisation.

L'enveloppe allouée aux actions de formation initiale et de formation continue des agents et des cadres augmentera de six millions de francs : 4,2 millions de francs au titre du matériel pédagogique et des conventions de formation et 1,8 million de francs au titre des frais de déplacement.

Les actions nouvelles sont plus particulièrement destinées à l'encadrement dit «intermédiaire», c'est-à-dire les chefs de maison d'arrêt, les surveillants-chef et les premiers-surveillants. L'amélioration de la formation initiale –qui devrait se traduire par la prolongation de la scolarité des élèves surveillants– constituera la priorité des années 1992 et 1993.

Avec le concours de la mission nationale «Nouvelles Qualifications», une expérience de requalification étalée sur 18 mois est actuellement menée auprès des personnels de surveillance de Fleury-Mérogis et de Poissy. Les objectifs de cette expérience sont l'enrichissement des tâches, l'élévation collective des compétences, l'amélioration des performances et enfin, le développement de nouveaux modes de gestion.

La Chancellerie juge souhaitable d'étendre à d'autres établissements ce type d'expérience.

Sur le plan matériel, les personnels administratifs bénéficieront d'une augmentation de la prime forfaitaire de sujétion.

Quant au personnel de surveillance, il devrait bénéficier d'une revalorisation de la prime de surveillance de nuit et de l'indemnité pour travail des dimanches et jours fériés.

Un crédit de six millions de francs devrait enfin permettre aux jeunes agents de l'administration pénitentiaire qui s'installent dans la région parisienne ainsi que dans les régions lyonnaise et marseillaise d'accéder plus facilement au logement.

V. LA SANTÉ DES DÉTENUS

En 1988, votre Rapporteur pour Avis avait procédé à la visite du centre hospitalier pénitentiaire de Fresnes. Il est à noter que le budget de fonctionnement de cet établissement, devenu établissement public national depuis le premier janvier 1986, a quasiment triplé depuis 1989.

Ce budget, d'un montant de 47,8 millions de francs, permet la prise en charge par le centre lui-même de l'ensemble de ses personnels. Par ailleurs, ont été intégrés dans le statut hospitalier de droit commun l'ensemble des médecins et personnels para-médicaux travaillant à Fresnes.

En 1989, 2 508 détenus (78 771 journées d'hospitalisation dont 2 574 au seul service des admissions et 66 197 dans les autres services) ont été admis au centre hospitalier de Fresnes.

La durée moyenne de ces séjours est de 30 jours : 29,9 pour la chirurgie, 30,9 pour les spécialités, 30,9 pour la cardio pneumologie et 27,7 pour la médecine générale. Les contraintes propres au milieu pénitentiaire expliquent la relative longueur de la durée moyenne de ces séjours. Par ailleurs, on a recensé, en 1989, 3 660 journées d'hospitalisation dans des hôpitaux extérieurs concernant 305 détenus. La durée moyenne des hospitalisations dans ces établissements extérieurs est, quant à elle, de douze jours.

Si le coût d'une journée d'hospitalisation dans les hôpitaux extérieurs atteint 2 500 francs en moyenne, il est à noter qu'au centre hospitalier de Fresnes il s'établit à 721 francs.

Le projet de loi de finances pour 1991 prévoit la création de dix emplois supplémentaires qui, s'ajoutant aux vingt emplois créés en 1990, aboutiront à un effectif de 238 personnes.

L'objectif consiste toujours à améliorer le ratio infirmiers + aides-soignants/malades. On sait en effet que si celui-ci s'établit à 0,70 dans les établissements hospitaliers généraux, il n'est que de 0,48 à l'hôpital de Fresnes.

Afin, d'assurer un relais entre les infirmeries des établissements et les services hospitaliers extérieurs relevant de l'assistance publique de Marseille, une clinique médicale a été créée le 3 avril 1990 à la maison d'arrêt des Baumettes.

Le traitement médico-psychologique des détenus est assuré par des services médico-psychologiques régionaux dépendant d'un secteur de psychiatrie. C'est un décret du 16 mars 1986 qui a créé ces centres, rattachés à un établissement public hospitalier et aménagés dans un certain nombre de maisons d'arrêt. Ces services, actuellement au nombre de 17, ont une mission de prévention, de diagnostic et de soin des troubles mentaux des détenus. La récente ouverture d'un service médico-psychologique régional à la plaine des Galets, dans l'île de la Réunion, succède à la mise en service en 1988 de deux structures de ce type dans les maisons d'arrêt de Strasbourg et de Rouen.

C'est sous l'égide de ces services médico-psychologiques régionaux que fonctionnent par ailleurs les seize antennes de lutte contre la toxicomanie actuellement en service. Ces structures interviennent dans le cadre de conventions conclues entre l'établissement hospitalier de rattachement et la direction départementale des affaires sanitaires et sociales.

Des antennes de lutte contre la toxicomanie sont actuellement en service dans les maisons d'arrêt suivantes : Fleury-Mérogis, Fresnes, la Santé, Bois d'Arcy, Loos-lès-Lille, Strasbourg-Elsau, Dijon, Nantes, Poitiers, Bordeaux, Lyon, Grenoble, Marseille, Draguignan, Toulouse et Rouen. Ces antennes ont une fonction d'information, d'orientation et de conseil. Il est patent que la toxicomanie constitue un mal endémique dans la population pénale. On estime qu'au moins 10 % des personnes incarcérées chaque année peuvent être considérées comme des toxicomanes. Une étude spécifique menée en 1987 a notamment permis d'établir que 9 320 personnes incarcérées, dont 8 977 hommes et 343 femmes ont été traitées comme toxicomanes.

La proportion des femmes dans la population pénale toxicomane est au demeurant largement supérieure à la proportion féminine dans l'ensemble de la population pénale (8,7 % contre 5,4 %). Les psychologues et travailleurs sociaux qui animent les antennes de lutte contre la toxicomanie travaillent ou mènent leur action avec le concours des institutions spécialisées dans la lutte contre la drogue.

On relèvera encore que les services médico-psychologiques régionaux interviennent aussi dans la lutte contre l'alcoolisme en liaison avec les centres d'hygiène alimentaire et les associations d'anciens buveurs.

Le premier octobre 1988, le centre pénitentiaire de Fleury-Mérogis a bénéficié de l'implantation d'une antenne d'alcoologie dotée de moyens spécifiques en personnels.

Le projet de loi de finances pour 1991 prévoit un crédit de six millions de francs en mesures nouvelles pour la prise en charge sanitaire des détenus.

Votre Rapporteur pour Avis avait, il y a deux ans, attiré l'attention de l'administration pénitentiaire **sur le grave risque du développement du S.I.D.A. en milieu carcéral**. En dépit de certaines résistances, il semble que la Chancellerie ait désormais pris la mesure du problème.

Une circulaire conjointe du ministère de la Santé et du ministère de la Justice a ainsi prévu la mise en oeuvre d'un certain nombre de mesures de prévention dans le cadre **du plan national de lutte contre le S.I.D.A.**

Le renforcement des actions d'éducation auprès des magistrats, du personnel soignant, du personnel de direction, du personnel de surveillance et du personnel socio-éducatif a fait l'objet d'un récent protocole d'accord signé le 28 mai 1990 entre le ministère de la Justice, le ministère de la Santé et l'Agence française de lutte contre le S.I.D.A.

Le renforcement des relations entre le secteur hospitalier général et les établissements pénitentiaires devrait améliorer la prise en charge des détenus atteints du S.I.D.A. ou séropositifs. Des centres d'information et de soin de l'immuno-déficience humaine installés dans des établissements hospitaliers interviennent actuellement auprès de sept maisons d'arrêt. Ces interventions devraient être étendues à l'ensemble des maisons d'arrêt.

La dernière enquête sur le développement du S.I.D.A. dans les prisons date du mois de mai 1989. Cette dernière a établi l'existence de 57 détenus malades du S.I.D.A., 641 détenus atteints des premiers développements de la maladie et 1 582 porteurs «asymptomatiques». Ce serait donc environ 5 % des détenus qui seraient, à des degrés divers, infectés par le virus HIV.

Compte tenu de l'absence de détection automatique, on peut légitimement se demander si le S.I.D.A. ne concerne pas une proportion encore plus importante de détenus. Il demeure en tout état de cause que le risque de contamination, déjà évoqué par votre Rapporteur pour Avis lors des précédents débats budgétaires, existe bel et bien et ne semble pas pour le moment faire l'objet de

dispositions particulières. Il est vrai que le problème est fort délicat mais un vrai débat devrait lui être consacré.

*

* *

Votre commission des Lois a émis, par un vote, un avis défavorable à l'adoption des crédits du ministère de la Justice dans le projet de loi de finances pour 1991.