

N° 97

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991

AVIS

PRÉSENTE

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 1992 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 Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Camille Cabana, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Daugnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Heffel, Charles Julibois, Lucien Lamier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pages, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Michel Rutin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Tréille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2240, 2255 (annexe n° 31), 2259 (tome VIII) et T. A. 533

Senat : 91 et 92 (annexe n° 31) (1991-1992)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. L'EQUIPEMENT DE NOTRE ADMINISTRATION PENITENTIAIRE	5
II. LA POPULATION PÉNALE	8
<i>a) Le milieu fermé</i>	8
<i>b) Le milieu ouvert</i>	16
III. LES PERSONNELS PÉNITENTIAIRES	22
<i>a) Les effectifs</i>	22
<i>b) Recrutement, formation, conditions de travail, rémunérations, statut et logement.</i>	23

Mesdames, Messieurs,

Sur un projet de budget de la Justice d'un montant de 19,044 milliards de francs et 44 millions de francs, les crédits de paiement prévus pour les services pénitentiaires sont de 5,319 milliards de francs, soit un peu plus du quart de l'ensemble.

Les autorisations de programme demandées s'élèvent, quant à elles, à 1,057 milliard de francs pour l'ensemble de la Chancellerie et à 337 MF pour le seul budget pénitentiaire.

Les services pénitentiaires ont bénéficié depuis un certain nombre d'années d'une large priorité budgétaire. L'année 1992 marquera notamment l'achèvement du programme de construction des nouvelles prisons dites «programme 13.000». Cette opération étalée sur quatre exercices budgétaires et dont le coût global a dépassé 4 milliards de francs, aura renforcé le parc pénitentiaire de 25 nouveaux établissements (21 en gestion mixte, 4 en gestion purement publique) représentant près de 13.000 nouvelles places dans les prisons

Cette situation explique que les dépenses en capital prévues par l'administration pénitentiaire accusent, par rapport à l'exercice 1991, une baisse sensible : - 452 MF. Pour les mêmes raisons, on constate la suppression de 81 emplois d'accompagnement, créés à titre temporaire, dans les budgets de 1988 et 1989.

Hors «programme 13 000», l'ensemble des crédits de paiement affectés à l'administration pénitentiaire fait apparaître une progression de + 3,1 %, sensiblement inférieure à celle de l'administration centrale (+ 10,3 %), des services judiciaires (+ 9,7 %) et de la protection judiciaire de la jeunesse (+ 7,4 %).

Le budget d'équipement accordé aux établissements pénitentiaires classiques (c'est-à-dire hors constructions nouvelles) devrait, cependant, progresser de plus de 22 % par rapport à 1991.

La relative stabilisation des crédits traduit l'achèvement du «programme 13.000». Il n'en est pas moins prévu la création de 280 emplois, essentiellement des surveillants et des mesures visant à améliorer la situation financière de certains personnels.

Après avoir rappelé l'état de notre parc pénitentiaire à l'heure de l'achèvement du «programme 13.000», votre rapporteur pour avis évoquera la situation de la population pénale et des personnels pénitentiaires avant de présenter l'avis de la commission.

I. L'EQUIPEMENT DE NOTRE ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

Au 1er juillet 1991, l'administration pénitentiaire avait en charge 174 établissements en métropole et 8 dans les départements d'Outre-Mer, soit au total 182 établissements.

Rappelons que ces établissements se subdivisent en maisons d'arrêt, centres de détention, maisons centrales, centres pénitentiaires et centres de semi-liberté. Les maisons d'arrêt reçoivent les prévenus et les condamnés dont le reliquat de peine est inférieur à un an. Les maisons centrales, de même que les centres de détention, accueillent des condamnés à une plus longue peine. Dans les maisons centrales, le reliquat de peine des condamnés est toujours supérieur à un an et le régime de détention est particulièrement axé sur la sécurité ; les centres de détention comportent quant à eux, un régime de détention plus orienté vers la resocialisation des détenus.

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

Au 1er juillet 1991, les établissements pénitentiaires se répartissaient de la manière suivante en métropole et dans les départements d'Outre-Mer :

- 123 maisons d'arrêt dont 6 au titre du « programme 13.000 » ;
- 23 centres de détention dont 8 au titre du « programme 13.000 » ;
- 5 maisons centrales dont une au titre du « programme 13.000 » ;
- 18 centres pénitentiaires dont 3 au titre du « programme 13.000 » ;
- 11 centres de semi-liberté.

Au cours de 1991, la mise en service de la deuxième tranche du « programme 13.000 » a permis l'ouverture des établissements suivants : le centre pénitentiaire de Varennes, le

centre pénitentiaire de Longuenesse, la maison centrale d'Arles, le centre de détention de Salon de Provence, le centre de détention de Châteaudun, la maison d'arrêt de Villepinte, enfin, le centre de détention d'Argentan.

Au 1er juillet 1991, 18 nouvelles prisons étaient donc en service.

En 1992, il devrait être procédé à l'ouverture des derniers établissements du programme, c'est-à-dire le centre pénitentiaire de Laon, le centre pénitentiaire de Chateauroux, le centre pénitentiaire de St Quentin-Fallavien, le centre de détention d'Aiton, enfin, la maison d'arrêt de Borgo.

Actuellement, les nouvelles prisons en service sont utilisées au tiers ou, au mieux, à la moitié de leur capacité. Il est donc trop tôt pour apprécier tous les effets du programme et notamment le désencombrement de certains établissements suroccupés.

Ainsi, au 1er juillet 1991, la maison d'arrêt de Marseille connaissait toujours un taux d'occupation de 140 %, celle de Fleury-Mérogis, un taux de 150 %, celle de la Santé, un taux de 161 %.

L'ouverture du centre de détention de Salon de Provence et l'augmentation du taux d'occupation du centre de Tarascon devraient permettre d'accueillir des condamnés à une courte peine encore détenus à la maison d'arrêt des Baumettes.

La nouvelle maison d'arrêt de Villepinte créée pour accueillir 600 détenus et l'augmentation de l'occupation de la maison d'arrêt d'Osny dans le Val-d'Oise devraient «soulager» d'une partie importante de ses détenus la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis s'agissant notamment de la population des prévenus relevant du tribunal de Bobigny. Les prévenus actuellement écroués à Bois-d'Arcy et à Fleury-Mérogis (population relevant des tribunaux de Bobigny et de Nanterre) devraient pouvoir être reçus dans les nouvelles maisons d'arrêt de Villepinte et de Nanterre.

A terme, la nouvelle organisation pénitentiaire de la région parisienne devrait ramener à des seuils d'occupation convenables les établissements tels que les maisons d'arrêt de Fresnes, de Fleury-Mérogis, de la Santé, ainsi que de Bois-d'Arcy.

Au cours de ses auditions, votre rapporteur pour avis a reçu de nombreux témoignages selon lesquels, au stade actuel, les établissements «mixtes» issus du «Programme 13 000» connaîtraient certaines difficultés de fonctionnement, cette situation expliquant d'ailleurs la lenteur de la «montée en charge» de ces nouvelles prisons.

Même si on laisse de côté les problèmes d'ordre psychologique résultant du «bicéphalisme» (un chef d'établissement public, un responsable privé pour la gestion), et du «confinement» des personnels de surveillance, désormais, dans les seules tâches de sécurité et «d'ordre public» (l'«hôtellerie» relevant désormais dans ces établissements d'un personnel privé), on relèvera en tout cas, que le coût de la journée de détention dans les nouvelles prisons est actuellement nettement supérieur à celui qui était attendu.

Ainsi, durant les six premiers mois de 1991, les dépenses de fonctionnement proprement dites se sont élevées à 166 MF pour 974.229 journées de détention, soit un coût moyen par détenu et par jour de 244,36 F (certaines prévisions avaient fixé à 178 F ce «prix de journée»). Rappelons qu'en 1990, dans «le secteur classique», le coût net moyen national de la journée de détention atteignait 208 F.

Avant tout jugement définitif, il convient cependant d'attendre que les nouvelles prisons aient atteint la capacité d'accueil pour laquelle elles ont été conçues.

II. LA POPULATION PÉNALE

a) Le milieu fermé

Au 1er janvier 1991, la population carcérale s'élevait à 47 160 détenus en métropole et 1923 dans les départements d'outre-mer.

Les grandes caractéristiques de cette population pénale restent stables depuis un certain nombre d'années. On relèvera toutefois que le pourcentage des prévenus continue de baisser. Ainsi, du 1er janvier 1990 au 1er janvier 1991, il est passé de 45,3 % à 40,5 %. La Chancellerie estime que cette tendance traduit les effets de la loi du 9 juillet 1984 tendant à renforcer les droits des personnes en matière de placement en détention provisoire.

Les détenus tendent à être moins jeunes puisque le pourcentage des moins de 25 ans passe de 31,4 % au 1er janvier 1990 à 29,3 % au 1er janvier 1991.

Sur la population masculine incarcérée au 1er janvier 1991, on dénombrait ainsi, en ordre décroissant :

- 19 124 détenus de 21 à 30 ans (8 431 dans la tranche d'âge 21-25 ans et 10 693 dans la tranche d'âge 25-30 ans),
- 12 549 détenus de 30 à 40 ans,
- 6 188 détenus de 40 à 50 ans,
- mais 4 624 détenus dans la seule tranche 18-21 ans.

Les détenus âgés de 50 à 60 ans étaient 1 899 et ceux qui étaient âgés de plus de 60 ans 442.

Chez les très jeunes, on recensait à la même date 360 détenus âgés de 16 à 18 ans (258 prévenus et 102 condamnés) et 23 détenus âgés de moins de 16 ans (16 prévenus et 7 condamnés).

Chez les femmes incarcérées en métropole, la proportion des tranches d'âge est sensiblement analogue :

- 819 détenues dans la tranche d'âge 21 à 30 ans,
- 612 dans la tranche d'âge 30 à 40 ans,
- 327 dans la tranche d'âge 21 à 25 ans.

Les prisons métropolitaines accueillait en outre, au 1er janvier 1991, 10 jeunes filles de 16 à 18 ans (8 prévenues et 2 condamnées) et 2 jeunes filles âgées de moins de 16 ans (2 prévenues).

Le tableau ci-dessous fait apparaître l'ensemble de l'état statistique de la population carcérale métropolitaine au 1er janvier 1991, avec une répartition par sexe, âge et catégorie pénale.

AGE	HOMMES			FEMMES			ENSEMBLE		
	Prévenus	Condamnés	Ensemble	Prévenus	Condamnés	Ensemble	Prévenus	Condamnés	Ensemble
Moins de 16 ans	16	7	23	2	0	2	18	7	25
16 ans à 18 ans	258	102	360	8	2	10	266	104	370
18 ans à 21 ans	2099	2525	4624	79	41	120	2178	2566	4744
21 ans à 25 ans	3457	4974	8431	206	121	327	3663	5095	8758
25 ans à 30 ans	4181	6512	10693	248	244	492	4429	6756	11185
30 ans à 40 ans	4781	7768	12549	306	306	612	5087	8074	13161
40 ans à 50 ans	2334	3854	6188	140	134	274	2474	3988	6462
50 ans à 60 ans	720	1179	1899	34	47	81	754	1226	1980
60 ans et plus	162	280	442	16	17	33	178	297	475
Ensemble	18008	27201	45209	1039	912	1951	19047	28113	47160

Il est à noter que la part des étrangers incarcérés continue sa lente progression.

Chez les hommes, la proportion d'étrangers représentait 30,4 % de l'ensemble contre 29,3 % au 1er janvier 1990.

Chez les femmes, les étrangères incarcérées constituaient à la même date une proportion indentique, soit 30,2 % de l'ensemble des détenues.

Le tableau ci-dessous établit la répartition de la population carcérale selon la nationalité au premier janvier 1991.

Nationalités	HOMMES		FEMMES		ENSEMBLE	
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Français	31396	69,4	1421	72,8	32817	69,6
Etrangers	13740	30,4	519	26,6	14259	30,2
Apatrides	36	0,1	8	0,4	44	0,1
Nationalité mal définie	37	0,1	3	0,2	40	0,1
Ensemble	45209	100,0	1951	100,0	47160	100,0

La répartition des condamnés selon le quantum des peines fait apparaître en ordre décroissant :

- les condamnés à une peine correctionnelle comprise entre un an et trois ans (25,9 % de l'ensemble),
- les condamnés à une peine correctionnelle comprise entre six mois et un an (15,7 %),
- les condamnés à une peine correctionnelle comprise entre trois mois et six mois (11,4 %),
- les condamnés à une peine de réclusion criminelle de dix à vingt ans (11,3 %),
- les condamnés à une peine correctionnelle comprise entre trois ans et cinq ans (11 %),
- les condamnés à une peine de réclusion criminelle de cinq à dix ans (10,1 %),
- les condamnés à une peine correctionnelle de cinq ans et plus (7,8 %).
- les condamnés à une peine correctionnelle de moins de trois mois (5,4 %),

Au 1er janvier 1991, 457 détenus (soit 1,6 % de l'ensemble) purgeaient une peine de réclusion criminelle à perpétuité. A la même date, près de 58 % des condamnés purgeaient une peine de moins de 3 ans.

On relèvera que la proportion des condamnés à une peine de moins d'un an semble progresser par rapport à l'année précédente (31,4 % contre 28,1 %).

Parallèlement, la proportion des condamnés à une peine de cinq ans et plus paraît se réduire en passant de 34,9 % au 1er janvier 1990 à 31,1 % au 1er janvier 1991.

En réalité, ces évolutions ne doivent pas être considérées comme significatives étant donné que les proportions constatées au 1er janvier 1990 prenaient en compte les effets du décret de grâce du 26 juin 1989 sur la structure de la population pénale.

En effet, ce décret a essentiellement concerné les peines d'emprisonnement inférieures à un an, ce qui a abouti, alors, à faire apparaître plus élevées la proportion des peines de cinq ans et plus.

En ce qui concerne l'évolution du quantum des peines sur la décennie, on constate en tout état de cause une augmentation continue.

Le tableau ci-dessous fait apparaître la répartition des condamnés selon le quantum de peine prononcée au 1er janvier 1991.

Peine prononcée	HOMMES		FEMMES		ENSEMBLE	
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Contrainte par corps	127	0,5	10	1,1	137	0,5
Contravention de police	2	...	0	...	2	...
Moins de 3 mois	1482	5,4	39	4,3	1521	5,4
3 mois à 6 mois	3108	11,4	109	11,9	3217	11,4
6 mois à 1 an	4108	15,1	103	11,3	4211	15,0
1 an à 3 ans	7099	26,1	186	20,4	7285	25,9
3 ans à 5 ans	2954	10,9	151	14,4	3085	11
Peine correctionnelles de 5 ans et plus	2073	7,6	115	12,6	2188	7,8
Réclusion criminelle 5 ans à 10 ans	2738	10,1	95	10,4	2833	10,1
Réclusion criminelle 10 ans à 20 ans	3068	11,3	109	11,9	3177	11,3
Réclusion criminelle à perpétuité	442	1,6	15	1,7	457	1,6
Ensemble	27201	100,0	912	100,0	28113	100,0

On constate encore une grande stabilité dans la répartition des condamnés selon l'infraction commise. Entre le 1er janvier 1990 et le 1er janvier 1991, les différences de taux sont toutes inférieures à 1 % à l'exception de la catégorie «vol simple» (qui passe de 22 % à 23,3 %). Ce sont d'ailleurs les auteurs de vol simple qui constituent la principale proportion de condamnés. Viennent ensuite les trafiquants de stupéfiants (17,1 %), les auteurs de crime de sang (10,7 %), les auteurs de viol ou d'attentat aux moeurs (9,8 %), les auteurs d'un vol aggravé (8,3 %), les délinquants «en col blanc» (6,8 %) et les auteurs de coups et blessures volontaires ainsi que de coups à enfant (5,8 %).

Les auteurs de violence ayant ou non entraîné la mort ne constituaient donc, au 1er janvier 1991, que 16,4 % de l'ensemble des condamnés. Si l'on met de côté les auteurs de délits de moeurs (environ 10 %), il apparaît qu'un peu moins des trois-quarts de nos condamnés ont commis des délits contre les biens ou appartiennent à la catégorie de trafiquant de stupéfiants.

S'agissant du flux des incarcérations, on relève une tendance à la progression ponctuellement interrompue par l'entrée en application de dispositions législatives nouvelles tendant à limiter le placement en détention provisoire (loi du 9 juillet 1984) ou encore de mesures de grâce et d'amnistie telles que celles du 14 juillet 1985, des 17 juin et 20 juillet 1988, enfin du 13 juin 1989. Entre le 1er janvier 1990 et le 1er janvier 1991, on aura enregistré une croissance de + 8,1 % des incarcérations.

Sur la période 1980-1990, on relève une diminution significative du nombre des incarcérations (78 444 au 1er janvier 1990 contre 96 955 au 1er janvier 1980) alors que la population détenue «en stock» n'a pratiquement jamais cessé de progresser : 47 160 au 1er janvier 1991 contre 35 655 en 1980. Ce décalage s'explique par la diminution significative du nombre de libérations : 93 653 au 1er janvier 1980 contre 75 196 au 1er janvier 1990.

Le tableau ci-après récapitule l'évolution des incarcérations et libérations au 1er janvier de chaque année entre 1980 et 1991 en France métropolitaine.

Années	Population au 1er janvier	Incarcérations	Libérations	Accroissement annuel en %
1980	35655	96955	93653	8,9
1981	38957	80898	89515	-24,9
1982	30340	74427	70188	13,1
1983	34579	86362	82307	11,1
1984	38634	89295	84992	10,6
1985	42937	82917	83237	-0,7
1986	42617	87906	82829	11,2
1987	47694	90697	89063	3,4
1988	49328	83517	87864	-9,2
1989	44981	75940	77008	-2,4
1990	43913	78444	75196	7,4
1991	47160			

La Chancellerie poursuit un certain nombre de réalisations tendant à l'amélioration de la vie carcérale et à la réadaptation sociale des condamnés.

En ce qui concerne l'accueil des familles, on rappellera que l'administration pénitentiaire a inscrit en 1990 une dotation de 574 500 F. Les crédits consommés en 1991 ne sont pas encore connus mais devraient atteindre des niveaux comparables. La dotation consacrée à l'accueil des familles sera revalorisée en 1992.

Actuellement, 50 établissements pénitentiaires seulement sont dotés de structures d'accueil des familles, mais il est à noter que toutes les nouvelles prisons du programme 13 000 comportent des équipements adaptés.

En 1992, les établissements de Fresnes et des Baumettes projettent de mettre en place des structures en faveur des familles des détenus (restauration, permanence sociale et garde d'enfants). Ces réalisations s'appuieront sur un contrat de ville comme à Marseille ou un programme de la Délégation interministérielle à la Ville comme à Fresnes.

On indiquera enfin que devrait être édité dans les prochaines semaines un guide national des équipements et services destiné à l'accueil des familles de détenus.

Votre rapporteur pour avis évoquera la situation des protocoles signés par le ministère de la Justice avec d'autres départements ministériels.

Le 10 juin 1990 fut signé un Protocole entre la Chancellerie et le ministère de la Culture. De ce protocole découlèrent un certain nombre d'accords spécifiques tant sur le plan national que régional.

Sur le plan national, au mois de juillet 1990, un accord est intervenu entre la Chancellerie, la Caisse des dépôts et la Délégation à la formation professionnelle pour la création de centres de ressources audiovisuelles dans les établissements des Baumettes, de la Santé, de Strasbourg, Metz, Liancourt, Muret, La Réunion et Fort-de-France ; au mois de mars 1991, avec la Direction du Livre et de la Lecture au ministère de la Culture, pour l'équipement et le fonctionnement des bibliothèques et l'animation d'actions autour de la lecture ; à la même date, un accord avec la Cité des Sciences et de l'Industrie de la Villette pour le développement d'actions d'insertion autour de la culture scientifique.

Sur le plan régional, des accords ont été signés entre les directions régionales des affaires culturelles et les directions régionales de l'administration pénitentiaire.

En 1990, la contribution financière de la Chancellerie à ces actions s'est élevée à 2 MF.

Le 28 mai 1990, fut signé un Protocole entre la Chancellerie, le ministère de la Solidarité, de la Santé et de la Protection sociale et l'Agence française de lutte contre le Sida (A.F.L.S.). Cet accord a permis une politique d'information et de formation sur le sida à l'égard des personnels pénitentiaires et de la population pénale. Dans le cadre d'un plan de deux ans 1990-1991, l'A.F.L.S. aura apporté son soutien aux actions de formation sur le sujet engagé par cinq Directions de la Chancellerie. Les objectifs de ce plan ont été les suivants :

- renforcer les actions d'information déjà entreprises ;
- promouvoir une réflexion associant les différents corps de la Chancellerie ;

- mettre en place une politique de partenariat avec les médecins et les associations.

Deux protocoles signés en 1986 et en 1989, entre la Chancellerie et le ministère de la Jeunesse et des Sports a permis une intervention régulière des services de ce ministère dans la promotion d'un certain nombre d'actions :

- formation aux métiers du sport avec notamment la possibilité d'obtention du brevet d'éducateur sportif ;

- organisation de compétitions sportives dans les établissements ;

- mise à disposition des établissements de professeurs d'éducation physique ;

- équipement d'espaces sportifs.

L'année prochaine, la Chancellerie devrait prendre connaissance des conclusions d'un groupe de travail ayant associé la Chancellerie et le ministère de la Jeunesse et des Sports sur l'ensemble des activités physiques et sportives dans les établissements pénitentiaires.

En 1990, ont encore été diffusées deux circulaires interministérielles :

- une circulaire en date du 23 octobre concernant l'accès des jeunes au « crédit-formation individualisé » (accord Justice-Travail) ;

- une circulaire du 29 juin concernant l'accès des jeunes au logement (Justice-Jeunesse et Sports-Affaires sociales et Solidarité).

b) Le milieu ouvert

En ce qui concerne la population pénale soumise au contrôle judiciaire ou probationnaire, les derniers chiffres disponibles remontent à 1990. Cette année là, 28 458 décisions de contrôle judiciaire ont été ordonnées par les juridictions. L'immense majorité d'entre elles (23 088) était assortie de mesures de surveillance et d'assistance.

La mise en oeuvre des contrôles judiciaires a été notamment assurée par les associations habilitées (8 202) et par les comités de probation et d'assistance aux libérés (2 194).

- 6 869 personnes ont été placées sous contrôle judiciaire par un tribunal correctionnel en 1990 contre 8 276 en 1989 et 7 368 en 1988.

21 589 personnes ont fait en revanche l'objet d'une mesure de contrôle judiciaire au cours d'une procédure d'instruction.

En 1989 et 1988, le nombre des intéressés s'élevait respectivement à 23 181 et 23 370.

Sur la population mise sous contrôle judiciaire au cours d'une procédure d'instruction en 1990, on relèvera que 12 752 personnes ont été placées sous ce régime *ab initio*, 8 164 à l'occasion d'une mise en liberté et 3 849 avec un cautionnement.

Le bilan des mesures de contrôle judiciaire en 1988, 1989 et 1990 apparaît dans le tableau ci-dessous :

CADRE DES PARQUETS	1988	1989	1990
Nbre de personnes placées sous contrôle judiciaire tribunal correctionnel.....	7378	8276	6869
- Au cours d'une procédure de comparution immédiate...	2633	2766	2570
- Au cours d'une procédure de convocation sur P.V.....	1199	1008	1032
- Au cours d'une autre procédure.....	3447	4490	3276
- Avec cautionnement (art. 138-11 CPP).....	525	604	582
- Avec soumission aux oblig. de surveillance et d'assistance dont le contrôle est exercé.....	6464	7378	5612
- Par un comité de probation.....	534	1107	779
- Par une association.....	1705	4443	1511
- Par un autre service ou une personne physique.....	3045	918	2130
- Sans autorité de contrôle désignée.....	732	625	1045
Nbre de personnes placées sous contrôle judiciaire au cours d'une procédure d'instruction.....	23370	23181	21589
- Ab initio.....	14228	13266	12752
- A l'occasion d'une mise en liberté.....	8959	8861	8164
- Avec cautionnement (art. 138-11 du CPP).....	4312	4430	3849
- Avec soumission aux oblig. de surveillance et d'assistance dont le contrôle est exercé.....	19468	19015	17476
- Par un comité de probation.....	1205	1540	1415
- Par une association.....	6204	6824	6691
- Par un autre service ou une personne physique.....	10799	9276	8242
- Sans autorité de contrôle désignée.....	2067	2297	1850
Nbre de personnes s'étant soustraites aux obligations du contrôle judiciaire et placées sous mandat de dépôt	481	499	464

L'immense majorité des probationnaires (82,1 %) était, au 1er janvier 1991, constituée de bénéficiaires d'un sursis avec mise à l'épreuve. La population totale des probationnaires était, à cette date, de 105 814, soit + 14,6 % par rapport au 1er juillet 1990 (100 517). Au 1er janvier 1990, les effectifs s'élevaient à 92 337.

A côté des condamnés bénéficiant d'une peine assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve, on dénombre dans le milieu ouvert les bénéficiaires d'une libération conditionnelle décidée par le Garde des Sceaux (1 196 au 1er janvier 1991), les bénéficiaires d'une libération conditionnelle décidée par le juge de l'application des peines (4 989) ou encore les condamnés à un Travail d'Intérêt Général (10 507 au 1er janvier 1991).

Le tableau ci-dessous fait état de l'évolution des effectifs de probationnaires et des sursis avec mise à l'épreuve entre le 1er janvier 1990 et le 1er janvier 1991 :

	1. 01. 90		1. 07. 90		1. 01. 91		variation 90/91
Nombre de personnes prises en charge.....	92 337		100 517		105 814		14.6
Mesures en cours	effectif	%	effectif	%	effectif	%	
Sursis avec mise à l'épreuve	82 182	83.3	89 542	82.1	94 960	82.1	15.5
Lib. Cond. Garde des Sceaux	1 119	1.1	1 180	1.1	1 196	1.0	6.9
Lib. Cond. JAP	4 499	4.6	4 557	4.2	4 989	4.3	10.9
Travail d'Intérêt Général	7 707	7.8	9 864	9.0	10 507	9.1	36.3
Contrôle Judiciaire	1 510	1.5	1 797	1.6	2 002	1.7	32.6
Interdit de séjour	20	0.0	15	0.0	18	0.0	-10.0
L51 C.S.N.	1 495	1.5	1 608	1.5	1 582	1.4	5.8
Grâce conditionnelle	20	0.0	24	0.0	26	0.0	30.0
Ajournement avec ME	144	0.1	435	0.4	392	0.3	172.2
ENSEMBLE	98 696	100.0	109 022	100.0	115 672	100.0	17.2

Les comités de probation et d'assistance aux libérés (C.P.A.L.) ont été l'objet d'une réorganisation administrative mise en place par un décret du 14 mars 1986. Ce texte a clarifié la répartition des compétences entre le directeur de probation et le juge de l'application des peines. En 1990, 51 comités sur 181 étaient pourvus d'un directeur de probation. Depuis le 1er août 1991, ces cadres ont

accédé au corps des fonctionnaires de catégorie A à la suite des accords dits «Durafour».

La Chancellerie a entamé une réflexion sur de nouveaux modes d'organisation des services socio-éducatifs de l'administration pénitentiaire afin d'améliorer la coordination entre le milieu fermé et le milieu ouvert. Des expériences sont actuellement menées sur environ quinze sites afin de déterminer le niveau d'intervention le plus pertinent pour les services socio-éducatifs.

Les sorties prochaines des promotions d'éducateurs issus de l'Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire permettront l'affectation de cinquante éducateurs dans les services socio-éducatifs et les comités de probation et d'assistance aux libérés.

En 1991, la politique de résorption des vacances d'emploi aura permis de recruter cent éducateurs qui devraient venir renforcer les services sociaux éducatifs de l'administration pénitentiaire à l'issue de leur formation d'une durée de deux ans à l'Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire, soit en 1993.

Il convient cependant de souligner avec regret que le projet de budget pour 1992 ne prévoit aucun emploi nouveau dans le corps des éducateurs issus de l'Ecole Nationale d'Administration Pénitentiaire.

Au cours de l'année 1990, dernière année pour laquelle la Chancellerie dispose de statistiques, les comités de probation auront assuré 51 408 interventions, dont près de 20 % dans la seule région parisienne. Parmi celles-ci, on relève 18 224 interventions en faveur des sortants de prison, 11 825 enquêtes rapides, 18 750 enquêtes pour les condamnés non incarcérés à une peine égale ou inférieure à six mois (article D. 49-1 du code de procédure pénale), enfin 2 609 enquêtes en faveur des condamnés ayant vocation à la libération conditionnelle (article D. 526 du code de procédure pénale).

La loi du 6 juillet 1989 relative à la détention provisoire a rendu obligatoires les enquêtes rapides sur la situation familiale, sociale et professionnelle des personnes déférées, entre 18 ans et 21 ans, n'encourant pas une peine d'emprisonnement supérieure à cinq ans, avant toute réquisition ou décision de placement en détention provisoire.

Les enquêtes réalisées à ce titre par les comités de probation ont été au nombre de 11 825 en 1990.

Les statistiques des interventions effectuées par les comités de probation et d'assistance aux libérés au cours de l'année 1990 sont retracées dans le tableau ci-après qui fait aussi apparaître

la répartition des interventions entre les circonscriptions régionales de l'administration pénitentiaire.

Directions Régionales	Sortants de prison		Enquêtes Rapides		Enquêtes D 49.1		Enquêtes D 526		Ensemble des interventions	
	effectif	%	effectif	%	effectif	%	effectif	%	effectif	%
Bordeaux	1 795	9.8	947	8.0	1 397	7.5	221	8.5	4 360	8.5
Dijon	1 266	6.9	480	4.1	1 667	8.9	99	3.8	3 512	6.8
Lille	1 900	10.4	1 113	9.4	2 134	11.4	344	13.2	5 491	10.7
Lyon	1 938	10.6	3 165	26.8	2 577	13.7	271	10.4	7 951	15.5
Marseille	2 059	11.3	1 069	9.0	1 505	8.0	790	30.3	5 423	10.5
Paris	3 691	20.3	2 547	21.5	3 584	19.1	221	8.5	10 043	19.5
Rennes	1 993	10.9	597	5.0	3 265	17.4	135	5.2	5 990	11.7
Strasbourg	1 084	5.9	1 065	9.0	949	5.1	117	4.5	3 215	6.3
Toulouse	2 043	11.2	747	6.3	1 435	7.7	299	11.5	4 524	8.8
DOM	455	2.5	95	0.8	237	1.3	112	4.3	899	1.7
ENSEMBLE	18 224	100.0	11 825	100.0	18 750	100.0	2 609	100.0	51 408	100.0

La loi précitée du 6 juillet 1989 a réduit les durées de mise à l'épreuve. Celles-ci sont passés de trois ans ou cinq ans à dix huit mois ou trois ans. Cette réforme souhaitée par la plupart des agents de probation s'est accompagnée d'un effort accru de la part des services pour améliorer les délais de prise en charge des intéressés après la condamnation. Il va de soi, à cet égard, qu'un facteur important de succès de la mesure pénale consiste dans la présentation immédiate du condamné au juge de l'application des peines ou à l'agent de probation.

Les comités de probation ont bénéficié de 16,5 MF dont 4 MF pour les actions d'aide et d'insertion au profit des personnes faisant l'objet d'une enquête rapide.

Les dépenses des comités de probation se sont ventilées de la manière suivante :

- prêts : 16 %,

- secours : 17 %,

- vestiaire : 2 %,
- frais de nourriture : 13 %,
- frais de logement : 18 %,
- frais de transport : 10 %,
- soins médicaux : 3 %,
- dépenses de fonctionnement : 3 %,
- formation-accès à l'emploi : 7 %,

On soulignera enfin que les comités de probation poursuivent une politique de partenariat avec d'autres services publics.

Au même titre que les juges de l'application des peines, les directeurs de probation participent aux comités départements et communaux de prévention de la délinquance ainsi qu'aux cellules départementales des opérations «prévention été».

Dans le cadre de l'application de la loi du 6 juillet 1989 qui a institué des permanences d'orientation pénale, les comités de probation sont en contact permanent avec les administrations chargées de l'insertion. Il s'agit ici de rechercher des solutions alternatives à l'incarcération. Des conventions locales ont été signées avec les services de l'emploi et de la formation professionnelle, les directions départementales de l'action sanitaire et sociale et un certain nombre de collectivités locales.

Ces collectivités et administrations participent aussi à la mise en oeuvre des placements à l'extérieur.

Enfin, afin de faciliter l'insertion sociale et professionnelle des personnes suivies par un comité de probation ou sortant de prison, l'administration pénitentiaire a participé à la mise en oeuvre du programme du crédit-formation, du programme du revenu minimum d'insertion ainsi que des plans pour l'emploi. Cette intervention s'est traduite notamment par la rédaction de circulaires communes à plusieurs ministères ou par la participation à des travaux préparatoires des circulaires d'application des textes relatifs aux programmes d'insertion.

Il a été enregistré en 1990 140 605 journées de détention en placements à l'extérieur. Le nombre de ces journées étaient de 143 239 en 1989, 134 491 en 1988 et 118 141 en 1987. Entre 1987 et 1990, la dotation affectée à ces actions a doublé en passant de 9,2 MF à 18,2 MF.

Le léger fléchissement constaté en 1990 traduit, selon la Chancellerie, le fait que les mesures de placement en chantier extérieur s'appliquent à une population plus restreinte mais sur une durée plus longue.

Le prix moyen de journée s'est élevé à 100 F en 1990. Il est à noter que 40 % des détenus pris en charge par les centres JET (Chantiers extérieurs à vocation militaire) ont accédé au service national.

La Chancellerie estime que la formule des chantiers extérieurs est appelée à se développer en tant que mesure alternative à l'incarcération de nature à fournir un apprentissage ou à présenter une solution d'insertion professionnelle et sociale. Elle met, notamment, en avant la bonne motivation des personnels pénitentiaires et la qualité croissante des partenaires de l'administration pénitentiaire sur ces actions.

III. LES PERSONNELS PÉNITENTIAIRES

a) Les effectifs

Au 1er octobre 1991, l'administration pénitentiaire bénéficiait d'un effectif budgétaire d'ensemble de 21 631 emplois dont 308 dans le personnel de direction, 1972 dans le personnel administratif, 549 dans le personnel technique, 903 dans le personnel socio-éducatif, 108 contractuels et enfin 17 791 dans le personnel de surveillance.

On relèvera que dans le personnel de direction 10 emplois étaient, à cette date, vacants ; dans le personnel administratif, ces vacances concernaient 160 emplois ; dans le personnel technique, 51 emplois et dans le personnel de surveillance, 30 postes n'étaient pas non plus pourvus.

En revanche, dans le personnel administratif, 18 emplois étaient en surnombre.

Le projet de budget pour 1992 prévoit en faveur de l'administration pénitentiaire la création brut de 400 emplois. Ces emplois nouveaux sont destinés :

- à la mise en service de la maison d'arrêt de Borgo ;
- à la mise en oeuvre du programme ;
- aux établissements pénitentiaires classiques.

La mise en service de la maison d'arrêt de Borgo entraîne la création de 57 emplois dans le personnel de surveillance, 12 emplois dans le personnel administratif et technique, un emploi d'assistant social, un emploi d'éducateur et un emploi de directeur.

La mise en oeuvre du «programme 13 000» requiert la création de 208 emplois nouveaux dans le personnel de surveillance.

Enfin, les établissements pénitentiaires du parc classique bénéficieront du renfort de 120 emplois nouveaux de surveillants.

On relèvera encore que l'achèvement du programme de construction des nouvelles prisons entraînera en 1992 la suppression de 57 emplois créés pour les besoins de cette mise en oeuvre. Ces suppressions d'emploi se décomposent de la manière suivante :

- un emploi de sous-directeur,
- 41 emplois de personnels de surveillance ;
- 5 emplois de personnel éducatif ;
- 8 emplois de personnel administratif ;
- 2 emplois de personnel technique.

Au total, les créations nettes d'emplois dans l'administration pénitentiaire s'élèveront à 343 postes en 1992.

b) Recrutement, formation, conditions de travail, rémunérations, statut et logement.

En application d'une circulaire du 10 avril 1991, le recrutement des personnels administratifs et techniques de catégorie C est désormais déconcentré au niveau des régions.

Chaque région est appelée à prendre en charge l'organisation et le déroulement des épreuves des concours concernant ces fonctionnaires.

La gestion des dossiers de candidature et l'élaboration des sujets, de même que les listes d'admission à concourir, les listes d'admissibilité et d'admission à l'issue des épreuves seront assurées par des jurys locaux présidés par le directeur régional de l'administration pénitentiaire.

Les listes principales et complémentaires d'admission seront néanmoins adressées à l'administration centrale qui demeurera compétente pour procéder à la nomination des candidats.

Il est à noter que ces derniers seront nommés dans la région où ils auront concouru, ce qui constituera une double garantie, à la fois pour les candidats et pour l'administration.

Pour la formation des personnels, le Conseil national de Formation des Personnels Pénitentiaires envisage pour 1992 les orientations suivantes :

- s'agissant des personnels de surveillance, la formation initiale devrait voir sa durée prolongée en passant de dix-huit à trente quatre semaines. La formation d'adaptation au grade de premier surveillant sera, quant à elle, portée de trois à quatre semaines. Devraient être encore assurées en 1992 des formations d'adaptation pour les surveillants-chef (trois semaines) et pour les directeurs de maison d'arrêt (quatre semaines) ;

- s'agissant des personnels administratifs et techniques, une formation initiale statutaire devrait être mise en place dans le courant de l'année 1992 ;

- en ce qui concerne enfin la formation continue, l'accord signé au ministère de la Justice le 30 mars 1990 devrait assurer, sur la période 1991-1993, une formation d'une durée minimum de quatre jours à chaque fonctionnaire. Durant toute la période, la durée moyenne de formation devrait être de six jours par agent.

Un certain nombre de mesures seront prises pour améliorer les conditions de travail.

Rappelons, tout d'abord, que le personnel de direction est logé au sein même de l'établissement, ce qui lui permet d'assurer des

tours de permanence les dimanche et jours fériés avec les autres gradés.

L'entrée en service d'un logiciel intitulé «application OMAP» devrait permettre l'amélioration de la planification du service assuré par le personnel de surveillance. Rappelons que les rythmes de travail de ces personnels sont liés à l'emploi du temps de la population pénale.

Cet emploi du temps se décompose en deux phases, une phase active de 7 heures à 19 heures nécessitant le fonctionnement d'un certain nombre de services et une phase passive qualifiée encore de «service de nuit», de 19 heures à 7 heures du matin. Durant cette phase, les détenus sont placés en cellule et une équipe restreinte de personnel de surveillance peut assurer une mission de garde et de sécurité.

L'organisation du travail des personnels de surveillance s'organise donc, selon des horaires variables, autour des périodes suivantes :

- matinée,
- matinée + nuit,
- repos de garde,
- repos hebdomadaire,
- soirée.

Le personnel administratif et technique assure quant à lui son service selon des horaires fixes cinq jours par semaine.

Les fonctionnaires relevant de l'administration pénitentiaire ont bénéficié, dans la dernière période, d'une amélioration de leurs conditions de rémunération, tant sur le plan indemnitaire que statutaire ou encore sur le plan de leur logement.

Sur le plan indemnitaire, on relèvera qu'un décret en date du 18 juillet 1990 a porté à 22 % à compter du 1er janvier 1990 l'indemnité de sujétion spéciale dans les départements de l'Île de France, le Rhône et les Bouches-du-Rhône.

De même, a été augmentée de 25 % l'indemnité de responsabilité dont bénéficient les chefs de maison d'arrêt et les

surveillants-chefs assurant les fonctions de chef d'établissement à titre permanent.

Devraient recevoir, par ailleurs, ladite indemnité les surveillants-chefs et premiers surveillants qui sont chargés de l'interim du chef d'établissement.

Un arrêté du 5 avril 1991 a revalorisé l'indemnité horaire du dimanche et des jours fériés versée au personnel de surveillance. Celle-ci s'élève désormais à 13,40 F par heure. Le coût de la mesure est de 916 500 F.

Le même arrêté a revalorisé la prime de surveillance de nuit allouée aux personnels de surveillance des services extérieurs de l'administration pénitentiaire. Cette mesure, dont le coût global est de 766 000 F a permis de porter cette indemnité à 31,40 F par nuit. Des arrêtés du 6 septembre 1991 ont amélioré le régime indemnitaire des personnels administratifs. Le taux des indemnités est ainsi passé à 15 % du salaire brut pour les agents des catégories C et D, 16 % pour les agents de catégorie B et 17 % pour les agents de catégorie A.

Au niveau statutaire, on relèvera que les accords sur la rénovation de la grille de la fonction publique signés le 9 février 1990 ont organisé l'évolution des indices et celle des carrières des fonctionnaires régis par des statuts «types».

Le calendrier de réalisation des mesures arrêtées s'étale sur une période de sept ans à compter du 1er août 1990.

On relèvera ainsi, s'agissant des personnels administratifs, que les agents techniques de bureau et les agents de bureau ont été intégrés dans le nouveau corps d'agents administratifs, que les commis et sténo-dactylographes ont été intégrés dans le corps des adjoints administratifs.

Les agents de service ont bénéficié de la création d'un nouveau corps : les agents des services techniques. Il est encore prévu d'améliorer le statut des secrétaires d'administration centrale et d'intendance ainsi que celui des attachés.

Il est envisagé de créer un corps d'un niveau de la catégorie A pour accueillir les personnels socio-éducatifs, personnels qui devraient par ailleurs se voir attribuer une échelle indiciaire spécifique.

Dans le corps des surveillants, il est prévu de réévaluer les grilles indiciaires et de modifier la structure du corps. Le grade de

surveillant comportera désormais 11 échelons et un échelon exceptionnel dont pourront bénéficier 600 agents au lieu de 250 actuellement.

Le grade de premier-surveillant et celui des surveillants-chefs seront fusionnés afin de créer un nouveau grade de «surveillant-chef».

L'administration pénitentiaire créera un nouveau corps de «chef de service pénitentiaire». Il comportera deux grades – première classe et deuxième classe – et regroupera les chefs de maison d'arrêt et les surveillants-chefs.

Il est encore prévu de réduire à six mois la durée du cinquième échelon du grade de surveillant et à un an le premier échelon de ce même grade conformément aux dispositions existantes dans la Police Nationale.

En ce qui concerne le personnel technique, il sera créé un nouveau corps de chef de travaux qui comportera deux grades. Après l'intégration des fonctionnaires concernés dans le corps des professeurs techniques, le corps des instructeurs techniques devrait être supprimé.

En ce qui concerne, enfin, le problème du logement des personnels de surveillance, un certain nombre de mesures ont permis la construction de plusieurs foyers-hôtels notamment pour accueillir les jeunes agents stagiaires et célibataires en région parisienne à la suite de la mise en oeuvre du «programme 13 000».

Plusieurs foyers-hôtels ont ainsi été édifiés sur des emprises domaniales cédées à bail. On recensera ainsi :

- le foyer de Fresnes d'une capacité de cent-soixante-dix-sept places qui accueille des agents depuis le 1er novembre 1990 ;

- la mise en chantier d'un troisième foyer à Fleury-Mérogis d'une capacité de cent places, foyer qui devrait être achevé à la fin de 1992 ;

- la mise en chantier d'un foyer de quatre-vingt appartements à Villepinte, la construction devant être livrée au mois de juillet 1992 ;

- enfin la réservation de seize logements de type F3 et F4 à proximité de la nouvelle prison de Villepinte.

On soulignera encore le rôle des associations de membres du personnel de surveillance pour louer des appartements habités par plusieurs agents qui en partagent les charges ou pour réserver des chambres dans des foyers de travailleurs (Mantes-la-Jolie, par exemple, pour les agents de Nanterre).

L'administration pénitentiaire apporte, enfin, aux jeunes agents un soutien financier. En 1991, une dotation de 6 MF a permis le versement d'une prime mensuelle de 500 F, durant 11 mois, pour les agents célibataires qui se sont installés en région parisienne ; la prime était de 700 F pour les agents chargés de famille dont le ou les enfants vivaient sous le même toit. D'autre part, une prime d'installation a été versée aux agents qui s'installent à Lyon ou à Marseille. Cette prime forfaitaire s'est élevée à 3 000 F pour les agents célibataires ou couples sans enfants à charge et 4 000 F pour les agents chargés de famille dont le ou les enfants vivaient sous le même toit.

En conclusion, votre rapporteur pour avis appellera de ses vœux le renforcement des moyens du milieu ouvert. Ce renforcement passe par la création de postes d'éducateurs et d'assistantes sociales dans l'administration pénitentiaire. Il passe aussi et surtout par l'amélioration de la situation des quelques 200 juges de l'application des peines. A cet égard, il a été indiqué à votre rapporteur pour avis que la majorité des juges de l'application des peines, travaillant en milieu pénitentiaire, ne disposaient ni d'un greffier, ni d'une sténodactylographe. Cette situation doit cesser.

Votre commission souhaite aussi rappeler, sur un point plus particulier, qu'en dépit de la loi n° 66-496 du 11 juillet 1966, l'immense majorité des personnels pénitentiaires du territoire de Polynésie française n'ont toujours pas été intégrés –ce qu'ils souhaitent– dans les Corps de l'Etat pour l'Administration de la Polynésie française (C.E.A.P.F.). Il convient d'espérer que les services de la Chancellerie parviendront à trouver une solution satisfaisante à cet égard, conformément, d'ailleurs, à ce que la commission des lois avait souhaité lors de l'examen, au printemps 1990, du projet de loi portant modification du statut de la Polynésie.

Votre commission des Lois a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du ministère de la justice dans le projet de budget pour 1992.