

N° 449

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Rapport remis à Monsieur le Président du Sénat le 28 juin 2000
Dépôt publié au Journal officiel du 29 juin 2000
Annexe au procès-verbal de la séance du 29 juin 2000

RAPPORT

de la commission d'enquête (1) sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 10 février 2000,

Tome I

Président

M. Jean-Jacques HYEST

Rapporteur

M. Guy-Pierre CABANEL

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Robert Badinter, José Balareello, Robert Bret, Guy-Pierre Cabanel, Marcel-Pierre Cléach, Jean-Patrick Courtois, Mme Dinah Derycke, MM. Claude Domeizel, Jacques Donnay, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Josette Durrieu, MM. Patrice Gélard, Hubert Haenel, Jean Huchon, Jean-Jacques Hyst, René-Georges Laurin, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Georges Othily, Michel Pelchat.

Voir les numéros :

Sénat : 165, 183, 209 et T.A. **86** (1999-2000).

SOMMAIRE

Pages

GLOSSAIRE PÉNITENTIAIRE	8
INTRODUCTION	9
TRAVAUX DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE	17
REPÈRES CHRONOLOGIQUES : DES GALÈRES DU ROI À L'EXPÉRIMENTATION DU BRACELET ÉLECTRONIQUE.....	23
I. DES PRISONS RÉPUBLICAINES AUX OUBLIETTES DE LA SOCIÉTÉ	28
A. UNE POPULATION PÉNALE EN MUTATION RADICALE	28
1. <i>Une hausse continue des effectifs de la population carcérale malgré une inflexion récente</i>	28
a) Un doublement de la population pénale en vingt ans	28
b) La durée moyenne de détention : un quasi-doublement en vingt ans	29
c) La prépondérance des hommes dans la population carcérale.....	30
d) Les étrangers : le quart de la population pénale	33
2. <i>Une nouvelle population pénale pour une prison inchangée</i>	34
a) Les « pointeurs » : une population pénale paisible, soumise à une double peine.....	35
b) Les toxicomanes : vers la prison-hôpital.....	38
c) Les malades mentaux : vers la prison-asile	38
(1) La révolution psychiatrique.....	38
(2) Les psychiatres en prison	39
(3) La révolution pénale.....	40
(4) Les fous détenus et les détenus fous	42
(5) Un retour à la prison de l'ancien régime.....	43
d) Les détenus âgés : vers la prison-hospice.....	43
e) Les mineurs : la hantise des personnels pénitentiaires	44
(1) Les mineurs et la prison.....	44
(2) L'évolution des effectifs	45
(3) Les modifications législatives	45
(4) L'évolution de la délinquance juvénile	46
(5) La mission impossible de la prison.....	46
(6) Des conditions de détention généralement déplorables	47
f) Les exclus : vers la prison refuge ?	49
(1) Une population précarisée à l'entrée	49
(2) Une question difficile : le maintien des minima sociaux	50
(3) Une population marginalisée à la sortie	50
3. <i>L'état sanitaire des détenus</i>	51
a) A l'entrée en prison.....	51
(1) Une population dépendante de la drogue, du tabac, de l'alcool et des substances psychotropes.....	51
(2) Des soins dentaires inexistant jusqu'à l'entrée en prison.....	53
b) Des pratiques qui perdurent en prison	53
(1) La drogue en prison : un secret de polichinelle.....	53
(2) La prise en charge des toxicomanes par les traitements de substitution.....	54
(3) Des pratiques à risque pour le HIV et l'hépatite C	56
c) Les traumatologies spécifiques de la prison	56
4. <i>L'absence de toute perspective pour les « longues peines »</i>	56
a) Le projet d'exécution de peine	57

b) Des aménagements de peine en recul	58
B. UN PERSONNEL PÉNITENTIAIRE DÉVOUÉ, DÉSORIENTÉ ET SOUCIEUX DE RECONNAISSANCE	61
1. <i>Des effectifs insuffisants</i>	61
a) Un effort de rattrapage	61
b) Une gestion discutable des départs à la retraite : la bonification du cinquième	63
c) Les personnels administratifs et techniques, parents pauvres de l'administration pénitentiaire	64
2. <i>Un personnel pénitentiaire orienté vers la sécurité plus que vers la réinsertion : des porte-clés plutôt que des éducateurs</i>	65
a) La composition du personnel	65
b) Le manque de travailleurs sociaux	66
3. <i>Une formation encore figée</i>	66
a) Une vocation incertaine des candidats	66
b) La réforme de l'ENAP	67
c) Une formation inadaptée	68
d) Les personnels de surveillance et les mineurs	69
e) Une formation continue inexistante	70
f) Les conséquences d'un recrutement massif	71
4. <i>Un personnel pénitentiaire découragé</i>	71
a) Une absence de concertation avec l'administration centrale	72
b) Un déphasage entre les objectifs et les moyens	72
c) La rivalité avec les intervenants extérieurs	73
d) La nécessité d'une revalorisation et d'une reconnaissance de la fonction de surveillance	74
C. LA VÉTUSTÉ ET L'INADAPTATION DES BÂTIMENTS	77
1. <i>Des bâtiments très dégradés faute d'entretien</i>	79
a) Un entretien négligé	79
b) Le constat effectué par la commission	80
c) Le coût d'une rénovation	81
d) Une nécessaire transparence budgétaire	83
2. <i>Les prisons nouvelles : un bilan contrasté</i>	85
a) Un investissement immobilier massif	85
b) La gestion déléguée : un facteur positif	87
c) Un nécessaire maintien des prisons de ville	87
d) Des prisons déshumanisées	88
D. DEUX RÉFORMES RÉCENTES : L'ORGANISATION DES SOINS ET LA CRÉATION DE SERVICES PÉNITENTIAIRES D'INSERTION ET DE PROBATION	89
1. <i>La réforme de l'organisation des soins en milieu pénitentiaire</i>	89
a) Un progrès incontestable : la loi du 18 janvier 1994 a permis de « faire rentrer l'hôpital dans les prisons »	90
b) Une réussite à parfaire : les conditions d'exercice de la médecine dans les établissements pénitentiaires restent perfectibles	93
(1) Des locaux qui demeurent inadaptés	93
(2) Un accès aux soins qui reste soumis à la bonne volonté du personnel de surveillance	93
(3) La complexité des transferts prison - hôpital	93
(4) Une coopération à renforcer entre l'administration pénitentiaire et le monde médical	95
(5) Le cas particulier des établissements pénitentiaires à gestion déléguée	95
c) Une contradiction à résoudre entre la médecine somatique et la psychiatrie	96
2. <i>Une interrogation : la réforme des services pénitentiaires d'insertion et de probation</i>	97
a) La séparation traditionnelle entre « milieu ouvert » et « milieu fermé »	97
b) La nouvelle organisation	97

c) Un premier bilan mitigé 98

II. LES CONDITIONS DE DÉTENTION DANS LES MAISONS D'ARRÊT : UNE SITUATION INDIGNE DE LA PATRIE DES DROITS DE L'HOMME 100

A. LES PRÉVENUS : DES SOUS-DÉTENUS ? 100

1. *La détention provisoire : état des lieux* 100

a) Une mesure fréquemment utilisée 101

b) Limiter le recours à la détention provisoire : une quête permanente 104

c) La loi renforçant la protection de la présomption d'innocence : limiter le nombre de prévenus 105

2. *Les maisons d'arrêt : le fourre-tout carcéral* 106

a) Un principe : des établissements destinés aux prévenus 106

b) Une réalité : l'absence de toute règle 107

3. *L'encellulement individuel : rien de nouveau depuis 1875* 109

4. *Une surpopulation constante* 111

B. LES CONSÉQUENCES DE LA SURPOPULATION DES MAISONS D'ARRÊT 115

1. *La conjonction de la vétusté des bâtiments et de la surpopulation : des conditions d'hygiène souvent dégradantes* 116

a) Une hygiène générale défaillante 116

b) Le linge personnel à la charge du détenu et de sa famille 118

c) Une nourriture de qualité très variable 119

d) Des parloirs souvent sordides 121

2. *Les violences contre soi et contre les autres* 122

a) Les manifestations de la désespérance : les suicides, les automutilations, les grèves de la faim 122

(1) La prison suicidaire 122

(2) Les automutilations 124

(3) Les grèves de la faim... et de la soif 125

b) La conséquence de la promiscuité : la progression des agressions 126

(1) Les agressions contre les surveillants 126

(2) Les agressions entre détenus 126

(3) Les violences exercées par les personnels contre les détenus 127

3. *Des activités collectives très insuffisantes* 128

a) Les cours de promenade : un minimum 128

b) Le sport : des terrains inadaptés et des moniteurs en nombre insuffisant 128

c) Le travail pénitentiaire : des situations très disparates 130

d) La formation : une activité laissée pour compte dans la plupart des maisons d'arrêt 132

C. L'ARBITRAIRE CARCÉRAL 133

1. *Dans l'attente d'un jugement* 133

2. *La prison hors le droit* 135

3. *A chaque établissement son règlement* 136

4. *Les fouilles, les entraves et les menottes : des atteintes aux droits de l'homme ?* 138

a) Les fouilles : un automatisme pénitentiaire 138

b) Les entraves et les menottes : la hantise des évasions 139

5. *La procédure disciplinaire : la prison dans la prison* 140

a) La procédure disciplinaire : une trop grande latitude laissée à l'administration 140

b) Les conditions de détention au « mitard » 142

6. *Une machine bureaucratique et paperassière : le règne de l'écrit* 143

D. LE RENFORCEMENT DES INÉGALITÉS 143

1. *La cantine : un système baroque et inégalitaire* 144

a) Des abus manifestes	145
b) Des effets pervers	147
2. <i>Le prix de l'ouverture sur l'extérieur : la télévision en prison</i>	147
3. <i>Le sort des indigents en prison</i>	149
a) La réalité de l'indigence en prison	149
b) Les indigents touchés de plein fouet par les inégalités.....	150
c) Une réalité encore trop ignorée par l'administration pénitentiaire	150
III. DES CONTRÔLES NOMBREUX ET VARIÉS.....	152
A. UN CONTRÔLE INTERNE QUI TROUVE RAPIDEMENT SES LIMITES	152
1. <i>L'inspection des services pénitentiaires</i>	153
2. <i>L'inspection générale des services judiciaires</i>	154
B. LES CONTRÔLES ADMINISTRATIFS	155
1. <i>Des inspections nombreuses</i>	155
2. <i>Une efficacité nulle</i>	155
3. <i>Des contrôles a minima</i>	156
C. LA COMMISSION DE SURVEILLANCE : UN CONTRÔLE PUREMENT FORMEL	156
1. <i>La théorie : des missions et prérogatives étendues</i>	157
a) La composition de la commission de surveillance	157
b) Les missions de la commission de surveillance	159
2. <i>La pratique : un rituel sans portée</i>	159
D. DES MAGISTRATS SOUVENT INDIFFÉRENTS.....	161
1. <i>Des obligations précises</i>	162
2. <i>Des obligations peu ou pas remplies</i>	163
a) Les visites des magistrats.....	163
b) Les rapports des juges : de l'utilité des commissions d'enquête	165
c) Un rôle pourtant irremplaçable	166
E. UN CONTRÔLE EFFICACE MAIS NON PERMANENT : LE COMITÉ EUROPÉEN POUR LA PRÉVENTION DE LA TORTURE ET DES PEINES OU TRAITEMENTS INHUMAINS OU DÉGRADANTS.....	169
1. <i>Organisation et fonctionnement</i>	169
2. <i>Une grande efficacité, mais des relais insuffisants</i>	171
F. L'IMPORTANCE ET LES LIMITES DES REGARDS EXTÉRIEURS.....	174
G. LES INITIATIVES RÉCENTES	176
1. <i>La commission nationale de déontologie de la sécurité</i>	176
2. <i>Le droit de visite des parlementaires</i>	177
3. <i>Le rapport Canivet</i>	177
IV. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION : PRIORITÉ AUX MAISONS D'ARRÊT	180
A. LUTTER CONTRE LA SURPOPULATION DES MAISONS D'ARRÊT	180
1. <i>A court terme</i>	181
a) Affecter les détenus condamnés à plus d'un an en établissements pour peine	181
b) Déconcentrer au niveau régional la gestion des affectations de détenus.....	182
c) Accélérer la mise en œuvre de la loi relative au placement sous surveillance électronique	183
2. <i>A moyen terme</i>	183
a) Repenser les politiques de santé à l'égard des détenus malades mentaux et toxicomanes	183

(1) Renforcer les capacités d'accueil des centres hospitaliers spécialisés	183
(2) Coordonner la politique de lutte contre la toxicomanie	184
b) Modifier la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers	184
c) Rappeler l'importance des mesures de libération conditionnelle et de commutation de peine	184
d) Revoir le dispositif de la contrainte par corps	185
B. RÉHABILITER LE PARC PÉNITENTIAIRE.....	185
1. <i>A court terme</i>	185
a) Elaborer une stratégie immobilière.....	185
b) Adopter une loi de programme.....	186
2. <i>A moyen terme</i>	186
a) Détruire, réhabiliter et construire	186
b) Privilégier les établissements à taille humaine.....	187
c) Prévoir un effort important de maintenance	187
C. MIEUX DÉFINIR LES DROITS ET LES DEVOIRS DES DÉTENUS.....	188
1. <i>A court terme</i>	188
a) Adapter les conditions de détention à la dangerosité des détenus	188
b) Réformer la procédure disciplinaire	188
c) Permettre l'accès des quartiers disciplinaires aux visiteurs de prison	189
d) Libérer les grands malades et les détenus en fin de vie.....	189
2. <i>A moyen terme</i>	189
a) Améliorer les conditions matérielles de détention	189
(1) Prolonger les activités jusqu'à 20 heures	189
(2) Mettre fin au système de location des téléviseurs	189
(3) Réformer le système des cantines	189
(4) Améliorer l'accueil des familles.....	190
(5) Instituer un minimum carcéral pour les indigents	190
b) Faciliter l'accès au droit par des permanences d'avocats	191
c) Faire respecter la discipline quotidienne.....	191
D. FAVORISER LE TRAVAIL PÉNITENTIAIRE ET LA FORMATION, SEULS GAGES D'UNE RÉINSERTION POSSIBLE	192
1. <i>A court terme</i>	192
a) Augmenter la rémunération des détenus employés au service général	192
b) Supprimer la participation aux frais d'entretien.....	192
c) Encourager le travail à l'extérieur.....	193
d) Tenir compte du travail et des efforts de formation dans le mécanisme de réductions de peine	193
2. <i>A moyen terme</i>	193
a) Supprimer le travail pénitentiaire en cellule	193
b) Appeler l'éducation nationale à respecter ses obligations	193
c) Préparer la réinsertion dès la maison d'arrêt.....	193
E. DÉVELOPPER LA TRANSPARENCE, LA CONCERTATION ET LA RESPONSABILISATION	194
1. <i>La transparence</i>	194
a) Redéfinir les rapports des prisons avec la presse	194
b) Assurer une information rapide et humaine des proches en cas de décès	194
c) Mettre en place un dispositif d'évaluation des établissements	194
2. <i>La concertation</i>	195
a) Développer la concertation entre l'administration pénitentiaire et l'autorité judiciaire.....	195
b) Assurer la concertation au sein des établissements.....	195

3. <i>La responsabilisation : créer des établissements publics administratifs</i>	195
a) Appliquer une disposition méconnue de la loi de 1987	195
b) Lancer une expérimentation.....	196
F. RÉNOVER LES CONTRÔLES	197
1. <i>Créer un organe de contrôle externe</i>	197
2. <i>Rendre effectifs les contrôles des magistrats</i>	197
3. <i>Améliorer l'efficacité des autres contrôles</i>	198
G. ASSOCIER ÉTROITEMENT LE PERSONNEL À CES RÉFORMES	198
1. <i>Disposer de personnels en quantité et en qualité suffisantes</i>	198
a) Pourvoir les postes prévus.....	198
b) Revaloriser les métiers de l'administration pénitentiaire	199
2. <i>Revoir les méthodes de travail</i>	199
a) Augmenter les postes fixes.....	199
b) Développer le travail en équipe	200
c) Encourager la concertation	200
ANNEXE : GUIDE DU DÉTENU ARRIVANT	204

GLOSSAIRE PÉNITENTIAIRE

- **CD** (centre de détention) : accueille les condamnés présentant les meilleures perspectives de réinsertion ; leur régime de détention est principalement orienté vers la resocialisation des détenus ;
- **CNO** (centre national d'observation) : installé à Fresnes, il est chargé d'évaluer avant affectation tous les condamnés à une peine supérieure à dix ans ;
- **CP** (centre pénitentiaire) : établissement qui comporte au moins deux quartiers à régimes de détention différents (maison d'arrêt, centre de détention et/ou maison centrale) ;
- **CSL** (centre de semi-liberté) : reçoit des condamnés admis au régime de la semi-liberté ou en placement extérieur sans surveillance ;
- **CPAL** (comités de probation et d'assistance aux libérés) : services de l'administration pénitentiaire placés auprès de chaque TGI et assurant l'exécution en milieu ouvert des décisions de l'autorité judiciaire avant ou après le jugement. Ils sont désormais inclus dans les services d'insertion et de probation à côté des services socio-éducatifs des établissements ;
- **Concessionnaire** : entreprise privée proposant des activités de travail aux détenus dans les établissements pénitentiaires ;
- **Condamné** : personne détenue dans un établissement pénitentiaire en vertu d'une condamnation judiciaire définitive ;
- **DPS** : détenu particulièrement signalé ;
- **ENAP** : Ecole nationale d'administration pénitentiaire ;
- **Etablissement à gestion mixte** : désigne l'un des 21 établissements issus du programme de construction lancé en 1987 dont la gestion courante -maintenance, nettoyage, hôtellerie, restauration- ainsi que certaines fonctions liées à la prise en charge des personnes placées sous main de justice -travail, formation et santé- sont assurées par des groupements privés. La direction, la garde, l'insertion et le greffe restent de la responsabilité de l'administration pénitentiaire et de son personnel ;
- **Etablissement pour peine** : reçoit exclusivement des condamnés dont le reliquat de peine est au moins égal à un an. Les centres de détention et les maisons centrales sont des établissements pour peine ;
- **Maison d'arrêt** : reçoit les prévenus et les condamnés dont le reliquat de peine est inférieur à un an ;
- **Maison centrale** : reçoit les condamnés les plus difficiles dans le cadre d'un régime de détention essentiellement axé sur la sécurité ;
- **Milieu fermé** : désigne les maisons d'arrêt, les centres de détention, les maisons centrales, les centres pénitentiaires, les centres de semi-liberté, par opposition aux CPAL ;
- **Mitard** : ancienne dénomination des cellules du quartier disciplinaire ;
- **Pointeurs** : prévenus ou condamnés pour affaires de mœurs ;
- **Prétoire** : ancienne appellation de la commission de discipline ;
- **Milieu ouvert** : vise les activités des CPAL et les mesures non privatives de liberté telles que le travail d'intérêt général, le sursis avec mise à l'épreuve avec obligation d'effectuer un TIG, l'ajournement avec mise à l'épreuve, le contrôle judiciaire ;
- **Prévenu** : personne détenue dans un établissement pénitentiaire qui n'a pas encore été jugée ou dont la condamnation n'est pas définitive en raison de l'exercice de voies de recours ;

- **Programme 13 000** : programme de construction de 25 établissements pénitentiaires lancé en 1987, dont la construction et la gestion courante, pour 21 d'entre eux, ont été confiées à des entreprises privées ;
- **QHS** : quartiers de haute sécurité, aujourd'hui supprimés ;
- **RCP** : réclusion criminelle à perpétuité ;
- **Régie directe** : quatre établissements du programme 13 000 sont en régie directe, c'est-à-dire entièrement gérés par des agents de l'administration pénitentiaire ;
- **RIEP** (régie industrielle des établissements pénitentiaires) : organisme de l'administration pénitentiaire qui développe des activités de travail pour les détenus dans les établissements ;
- **Semi-liberté** : modalité d'exécution d'une peine permettant à un condamné d'exercer, hors d'un établissement pénitentiaire, une activité professionnelle, de suivre un enseignement ou une formation, ou de bénéficier d'un traitement médical ; le condamné doit rejoindre le CSL à l'issue de ces activités ;
- **SEP** (service de l'emploi pénitentiaire) : service à compétence nationale organisant la production de biens et de services par des détenus et en assurant la commercialisation. Il est chargé d'assurer la gestion de l'aide au développement d'activités de travail et de formation, notamment dans les établissements pour peine, et de gérer la RIEP ;
- **Service général** : emplois occupés par des détenus dans les établissements pénitentiaires au service de la maintenance, de la restauration et de l'hôtellerie ;
- **SMPR** (service médico-psychologique régional) : service de psychiatrie implanté en milieu pénitentiaire ayant une vocation régionale et comportant une unité d'hospitalisation offrant des soins diversifiés incluant l'hospitalisation volontaire ;
- **SPIP** (service pénitentiaire d'insertion et de probation) : service ayant pour mission auprès des établissements pénitentiaires, et du milieu ouvert, de favoriser l'accès aux droits et aux dispositifs d'insertion de droit commun des détenus et des personnes placées sous contrôle par les autorités judiciaires ; chaque département comporte un SPIP suivant les personnes qui leur sont confiées selon un principe de continuité de leur prise en charge ;
- **TIG** (travail d'intérêt général) : peine alternative à l'incarcération qui suppose un accord du condamné ; elle consiste en un travail non rémunéré d'une durée de 40 à 240 heures, au maximum, au profit d'une collectivité territoriale ou d'une association ;
- **UCSA** (unité de consultations et de soins ambulatoires) : unité hospitalière implantée en milieu pénitentiaire assurant les soins somatiques et psychiatriques incluant la prévention, l'organisation des soins en milieu hospitalier ainsi que la continuité de soins en fin de détention.

INTRODUCTION

« C'est un grand mal sans doute que des condamnés inégalement coupables et de différents âges soient confondus dans la même prison ; mais ce mal ne devient-il pas affreux, lorsqu'on réunit ensemble les coupables condamnés, les prévenus qui

peut-être sont innocents ... ? »

Alexis de Tocqueville

*« Le détenu est sous l'œil du gardien,
le gardien sous l'œil du directeur,
la prison sous l'œil du peuple. »*

Jeremy Bentham, le Panoptique.

« L'enfer, c'est les autres ! »

Jean-Paul Sartre, Huis-clos

Mesdames, Messieurs,

A l'initiative des présidents de quatre de ses groupes, MM. Jean Arthuis, Josselin de Rohan, Henri de Raincourt et Guy-Pierre Cabanel, et de M. Robert Badinter, le Sénat a constitué le 10 février 2000 une commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France.

Cette commission d'enquête a été créée à la suite de la publication de l'ouvrage du docteur Véronique Vasseur, qui a suscité, en étant largement relayé par les médias, une émotion considérable et légitime dans l'opinion.

Elle tient à rappeler que le Sénat n'a pas attendu ces révélations, tirées du « livre de bord » tenu pendant sept ans par le médecin-chef de la maison d'arrêt de Paris-la Santé, pour attirer l'attention du pays et du gouvernement sur l'inhumanité des conditions de détention dans nos prisons.

L'intérêt du Sénat pour la réalité pénitentiaire ne date pas d'aujourd'hui : il remonte peut-être à l'époque révolutionnaire où le Palais du Luxembourg, déclaré bien national en 1791, devient prison dont on ne sort guère que pour l'échafaud, au souvenir des Pairs de la Restauration que les circonstances transforment en juges redoutables, ceux-ci n'hésitant pas à condamner Ney, pourtant l'un des leurs, voire aux imprécations du sénateur Victor Hugo stigmatisant la réalité pénitentiaire¹.

Il faut aussi mentionner que des membres éminents du Sénat de la III^e République –Victor Schoelcher, René Bérenger, devenu sénateur inamovible en 1875– ont joué à l'Assemblée à partir de 1872, un rôle considérable dans les travaux de la commission d'enquête créée à l'initiative du vicomte d'Haussonville chargée d'étudier et

¹ « Ah ! Qu'une prison est quelque chose d'infâme ! Il y a un venin qui y salit tout. »

d'améliorer le régime des établissements pénitentiaires : on a trop oublié que le sénateur Bérenger a été l'un des pères de la loi de 1875 posant le principe de l'emprisonnement cellulaire dans les prisons départementales –hélas resté lettre morte– et des textes de 1885 instituant la libération conditionnelle et le sursis simple.

Comment ne pas non plus rappeler, pour l'époque récente, que l'un des initiateurs de la présente commission d'enquête a poursuivi et fait aboutir en 1981, en qualité de Garde des sceaux, son long combat contre la peine de mort et a contribué de manière décisive à l'humanisation des conditions de détention ?

Il convient aussi de souligner le rôle essentiel joué par le rapporteur de la commission d'enquête dans l'élaboration de la loi du 19 décembre 1997 prévoyant le placement sous surveillance électronique.

Plus récemment encore, le Sénat a pris l'initiative, dans le cadre de la loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, de modifier les critères d'octroi de la libération conditionnelle et de donner un caractère juridictionnel à toutes les décisions de libération conditionnelle.

Enfin, et de manière sans doute plus discrète, les rapporteurs budgétaires successifs des commissions permanentes et les missions d'information du Sénat relèvent depuis plusieurs années la parcimonie des moyens budgétaires octroyés à l'administration pénitentiaire, visitent régulièrement les prisons métropolitaines et ultramarines et dénoncent les conséquences de la surpopulation des maisons d'arrêt sur les conditions de détention, ainsi que l'insuffisance des contrôles exercés par les autorités administratives et judiciaires.

Bref, au-delà de l'actualité d'un court ouvrage de circonstance, qui a justement réveillé l'opinion publique, le Sénat avait quelque légitimité à enquêter sur le monde carcéral en approfondissant une réflexion engagée depuis longtemps.

Conformément à la mission qui lui a été assignée par le Sénat le 10 février 2000, la **commission d'enquête a centré ses investigations sur les conditions de détention dans les maisons d'arrêt au regard de la présomption d'innocence, ainsi que sur l'étendue et l'effectivité des contrôles relevant des autorités judiciaires et administratives**, laissant à l'Assemblée nationale le soin de mener une enquête parallèle très ambitieuse sur les quelque 187 établissements qui constituent le tissu serré de notre système pénitentiaire¹.

Le champ de sa mission ayant été orienté tout particulièrement vers les conditions de détention dans les maisons d'arrêt, qui sont le plus souvent indignes de la patrie des droits de l'homme, la commission d'enquête a engagé ses travaux en s'efforçant

¹ L'heureux département du Gers est le seul dépourvu de tout établissement pénitentiaire.

d'appréhender la réalité d'un service public singulier qui exerce toujours un fort pouvoir sur l'imaginaire de ses visiteurs occasionnels, en se gardant toutefois de tout angélisme.

Elle tient en effet à rappeler que la plupart des détenus rencontrés lors de ses visites étaient emprisonnés à la suite d'actes criminels ou délictueux graves et pour avoir tué, violé, blessé, abusé, volé, fraudé, trafiqué...

Elle constate qu'aucun pays au monde n'a éliminé la prison de son dispositif répressif et que toutes les sociétés ont le droit et le devoir de se protéger des individus dangereux qui violent gravement leurs lois.

Avant de se pencher sur les conditions de vie des détenus, la **commission souhaiterait ne pas oublier leurs victimes** dont la douleur, ou celle de leurs ayants droit, est trop rapidement passée sous silence et **souligner le rôle nécessaire et ingrat des personnels de l'administration pénitentiaire** ; ces derniers ont la charge du fonctionnement d'un service public qu'ils assument avec abnégation et courage en étant condamnés à passer la totalité de leur vie professionnelle derrière les barreaux, le plus souvent plus longtemps que les criminels reclus à perpétuité dont ils assurent la surveillance.

En se gardant de tout parti pris, compte tenu du fait que la situation dans les prisons est la résultante d'une absence de politique d'envergure et de réformes chaotiques imposées aux gouvernements successifs par les circonstances -rythmées par les révoltes des détenus et les mouvements de personnels-, la commission a engagé des investigations approfondies dans un climat de consensus républicain qu'elle a prolongé tout au long de ses cinq mois de travaux.

Au terme d'un programme d'auditions aussi diversifié que possible, qui lui a permis d'entendre sous serment les principaux protagonistes, responsables et acteurs du monde pénitentiaire, et après avoir procédé à la visite de vingt-huit établissements -maisons d'arrêt, centres de détention, maisons centrales- la commission d'enquête a retiré **quelques observations** générales de son voyage au sein du monde pénitentiaire :

- **des maisons d'arrêt surpeuplées** : alors que les établissements pour peines -centres de détention et maisons centrales- respectent strictement leurs capacités d'accueil et appliquent le principe de l'encellulement individuel, les maisons d'arrêt sont tenues d'accueillir sans limites les prévenus que des juges d'instruction, mus par un réflexe carcéral, leur envoient en trop grand nombre, parfois au mépris des règles strictes de la détention provisoire et de la présomption d'innocence.

Utilisées sans vergogne comme variable d'ajustement du système pénitentiaire, les maisons d'arrêt sont ainsi confrontées à une surpopulation pénale gonflée par les condamnés à plus d'un an d'emprisonnement ou en attente de transfert dans un établissement pour peines ;

- **des gens qui n'ont rien à y faire** : quelque 35 % de la population carcérale est constituée de prévenus, c'est-à-dire de présumés innocents jusqu'à la date de leur jugement. Parmi ces derniers, 3 % seront innocentés après un non-lieu prononcé par le juge d'instruction, une relaxe du tribunal correctionnel ou un acquittement d'une cour d'assises, étant par ailleurs rappelé que bon nombre de prévenus sont condamnés, du fait sans doute d'une solidarité professionnelle entre magistrats, à une peine qui couvre exactement la durée de leur détention provisoire.

Les maisons d'arrêt accueillent en outre trop d'étrangers dont le seul tort est d'être en situation irrégulière, trop de toxicomanes seulement usagers, trop de malades mentaux qui désorganisent les conditions de détention, trop de mineurs et de jeunes majeurs ne séjournant que quelques mois en préventive, bref toute une population partageant une promiscuité qui fait le lit de la récidive et constitue une véritable école de perfectionnement de la délinquance ;

- **une mutation radicale de la population pénale** : alors que la population carcérale était et reste constituée de meurtriers, d'assassins, d'empoisonneurs, d'escrocs, d'auteurs d'homicides involontaires, de vols simples et qualifiés... autrefois dominée par l'aristocratie des braqueurs et du grand banditisme autour d'un caïdat structurant, la prison accueille désormais une population de détenus, prévenus et condamnés, constituée pour sa plus grande part de délinquants sexuels, de malades relevant de la psychiatrie et d'auteurs d'infractions à la législation sur les stupéfiants : les « pointeurs », les malades mentaux et les toxicomanes représentent désormais, comme à l'étranger, les trois composantes essentielles de la population des prisons françaises ;

- **vers la prison « cour des miracles »** : le système pénitentiaire a considérablement diversifié son recrutement depuis une vingtaine d'années en s'élargissant à de nouvelles populations qui posent de redoutables problèmes de gestion et de coexistence à une administration pénitentiaire prisonnière de ses traditions :

- celle des mineurs, certes peu nombreux, mais dont les « incivilités », la violence, l'absence de repères déconcertent et déstabilisent les personnels de surveillance les plus expérimentés : les « enfants-loups » des quartiers des mineurs, aussi bien dans les lugubres prisons lyonnaises surpeuplées que dans les petites maisons d'arrêt « familiales » du sud sont devenus la hantise de ceux qui les surveillent et de ceux qui tentent de leur faire acquérir quelques apprentissages de base en se pliant vaille que vaille à l'obligation scolaire ;

- celle des étrangers en situation irrégulière souvent illettrés et sans ressources qui croupissent sans raison dans nos maisons d'arrêt et qui aspirent en grand nombre à retourner dans leur pays d'origine ;

- celle des détenus âgés condamnés à de longues peines assorties de sûretés, notamment pour affaires de mœurs, qui posent désormais à l'administration pénitentiaire des problèmes relevant de la gériatrie ;

- celle des malades touchés par le diabète, le sida, les hépatites, la tuberculose, parfois en phase terminale et justifiant des traitements lourds, des handicapés physiques, des indigents, bref des exclus de notre société que la précarité conduit trop souvent à la délinquance, notre quart-monde échouant dans des prisons dont certaines sont dignes de celles du tiers-monde.

Au total, à la prison républicaine héritée des idéaux positivistes et des philanthropes de la fin du XIX^e siècle, s'est substitué un système confus, où apparaissent la prison-asile, la prison-hospice et la prison-hôpital ;

- **des droits de l'homme bafoués** : du fait de la surpopulation, mais aussi d'une conception exagérément sécuritaire, et d'une religion de l'aveu, les atteintes aux droits de l'homme sont les plus criantes dans les maisons d'arrêt. Mis en condition par la garde à vue, le présumé innocent est en fait présumé coupable : les formalités de l'écrou, de la fouille à corps, de la remise du paquetage, de l'incarcération au quartier des entrants, de l'affectation dans une cellule le plus souvent collective, des extractions avec menottes et entraves constituent autant d'étapes qui le dépouillent un peu plus de sa dignité ;

- **des maisons d'arrêt hors la loi** : enfreignant la règle de l'encellulement individuel pourtant prévue explicitement par la vieille loi de 1875, y compris pour les mineurs, les maisons d'arrêt incarcèrent paradoxalement les présumés innocents dans des conditions de détention beaucoup plus rigoureuses que celles des condamnés (promiscuité, manque d'activités culturelles et sportives, de formation, de travail, interdiction de téléphoner, durée d'encellulement plus élevée...). Au mépris des textes, elles mélangent indistinctement les prévenus et les condamnés et, pour des raisons de gestion, n'hésitent pas à effectuer dans les quartiers les plus dégradés des regroupements ethniques qui appelleraient dans d'autres pays de justes protestations ;

- **le règne de l'arbitraire carcéral** : fondée à l'exception de quelques rares références législatives sur les dispositions réglementaires surabondantes du code de procédure pénale et sur une multitude de circulaires et de notes de service, l'application du droit pénitentiaire est largement arbitraire. La prison est régie par autant de règlements intérieurs que d'établissements et leurs dispositions sont appliquées le plus souvent à la discrétion des personnels de direction et de surveillance : selon les cas, on tolérera ou non les rapprochements sexuels dans les parloirs, on sanctionnera plus ou moins l'usage de drogue, on punira ou non le jet de détritus depuis les cellules, on utilisera selon une fréquence variable le quartier disciplinaire comme outil habituel de gestion de la population carcérale ;

- **la loi du plus fort** : l'administration pénitentiaire n'est souvent pas en mesure d'assurer la sécurité des personnes placées sous main de justice. A l'ancien caïdat d'autrefois ont succédé la constitution de bandes, notamment de jeunes majeurs dans les grandes maisons d'arrêt proches des cités difficiles, le racket, les trafics en tout genre, les agressions, physiques et sexuelles entre détenus : en prison, malheur aux vaincus, aux solitaires, aux faibles personnalités souvent instrumentalisées par les nouveaux caïds, aux « balances » et surtout aux « pointeurs » ! Ces derniers sont condamnés, du fait de l'ostracisme des autres détenus, à un regroupement dans des quartiers et ateliers spécifiques où ils subissent une double voire une triple peine, sous les yeux d'une administration parfois indifférente ;

- **l'argent roi en prison** : alors que la prison républicaine devrait au moins être tenue d'assurer le gîte, le couvert et l'entretien du linge à sa population, force est de constater que le monde pénitentiaire est dominé par l'inégalité. Le système baroque de la cantine, et la location obligée des téléviseurs, condamnent les indigents aux tâches obscures et sous rémunérées du service général et dans le meilleur des cas au travail répétitif en ateliers, voire en cellules, dans des conditions parfois dignes d'ateliers clandestins ;

- **des contrôles inexistants ou inefficaces** : alors que les maisons d'arrêt sont soumises en théorie à toute une série de contrôles, dans la réalité les inspections inspectent peu, les commissions de surveillance ne surveillent pas grand chose, les magistrats du parquet répugnent le plus souvent à se rendre en prison et ceux qui y envoient les prévenus n'y mettent que rarement les pieds ; le contrôle extérieur sur le monde clos des prisons apparaît donc singulièrement inefficace, comme en témoignent des dysfonctionnements récents particulièrement graves, couverts trop longtemps par la loi du silence.

Au total, la commission d'enquête a pu constater que les conditions de détention dans les maisons d'arrêt étaient souvent indignes d'un pays qui se targue de donner des leçons à l'extérieur dans le domaine des droits de l'homme et qui a été condamné à plusieurs reprises par les instances européennes justement sourcilleuses en ce domaine.

Ayant effectué des déplacements aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, la commission considère que des conditions de détention décentes peuvent s'accommoder d'une nécessaire rigueur carcérale : il n'est que temps de donner à l'administration pénitentiaire les moyens d'un sursaut, celui-ci étant lié à une réflexion plus large sur le sens de la peine et le rôle de la prison.

Enfin, après s'être entretenue avec de nombreux détenus, la commission a pu observer que ceux-ci se plaignaient moins de leurs conditions de détention, pourtant peu enviables, que de l'ignorance de l'état d'avancement de leur dossier et surtout de la

lenteur de son instruction : l'administration pénitentiaire, exagérément dépendante de la justice, n'est pas seule en cause dans les dysfonctionnements constatés.

Ce serait l'objet d'une autre commission d'enquête.

*

* *

TRAVAUX DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

• Les étapes de la constitution de la commission d'enquête

- La présente commission d'enquête a été créée par le Sénat à la suite du dépôt, le 18 janvier, d'une proposition de résolution n° 165 (1999-2000) présentée par M. Robert Badinter et les membres du groupe socialiste et apparentés, « *tendant à créer une commission d'enquête sur les conditions de détention dans les maisons d'arrêt* », et le 25 janvier 2000, d'une proposition de résolution n° 183 (1999-2000) présentée par MM. Jean Arthuis, Josselin de Rohan, Henri de Raincourt et Guy-Pierre Cabanel, « *tendant à créer une commission d'enquête sur la situation des établissements pénitentiaires en France* ».

- Au cours de sa réunion du 8 février 2000, la commission des lois, sur la proposition de son rapporteur, M. Georges Othily a estimé que les deux propositions de résolution étaient juridiquement recevables et que la création d'une commission d'enquête était tout à fait opportune, en précisant que cette commission devrait enquêter sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires, en particulier, au regard de la présomption d'innocence, dans les maisons d'arrêt et s'assurer de l'étendue et de l'effectivité des contrôles relevant des autorités judiciaires et administratives.

- Dans sa séance publique du 10 février 2000, le Sénat a adopté sur le rapport de M. Georges Othily (n° 209, 1999-2000), la proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France et son article unique dans les termes proposés par la commission des lois.

- Lors de sa réunion du 22 février 2000, la commission a constitué son bureau qui a décidé notamment que ses auditions seraient ouvertes à la presse et a arrêté les premières orientations de son programme de travail.

- La commission d'enquête a ratifié les grandes lignes de ce programme au cours de sa réunion du 8 mars 2000 et a procédé le même jour à l'audition de M. Guy Canivet, Premier président de la Cour de cassation, chargé d'une mission sur le contrôle externe des établissements pénitentiaires, et de Mme Martine Viallet, directrice de l'administration pénitentiaire.

• Les auditions de la commission d'enquête

Du 8 mars au 31 mai 2000, la commission d'enquête a organisé onze séries d'auditions au Sénat¹ et convoqué 60 personnalités associées à un titre ou à un autre au fonctionnement du système pénitentiaire : Gardes des sceaux, directrice de l'administration pénitentiaire, magistrats du parquet et instructeurs, responsables d'organisations de défense des droits de l'homme, d'inspections, d'organisations caritatives, d'associations d'anciens détenus, d'organismes de lutte contre la toxicomanie, médecins, psychiatres, observateurs européens, universitaires, experts, visiteurs de prisons, aumôniers, bâtonniers, directeur de l'ENAP, architecte, bénévoles se consacrant à la formation des détenus, syndicats de personnels de direction et de surveillance, condamné à mort gracié...²

La commission tient à souligner le parfait déroulement de ces auditions qui étaient ouvertes à la presse, tous ses interlocuteurs convoqués pour déposer sous serment s'étant pliés de bonne grâce à cette obligation et ayant accepté que leur déposition soit enregistrée et filmée par la chaîne de télévision du Sénat, et que leur procès-verbal soit inséré en annexe du rapport de la commission.

Compte tenu sans doute de l'extrême diversité des intervenants dans le monde pénitentiaire, la commission a dû être sélective et n'a pu auditionner toutes les organisations qui en avaient exprimé le souhait ; elle tient à remercier tous ses interlocuteurs qui se sont spontanément manifestés et qui ont bien voulu lui transmettre leurs observations par écrit.

Lors de leurs déplacements, les délégations de la commission ont par ailleurs rencontré plusieurs directeurs régionaux de l'administration pénitentiaire et auditionné, notamment au Palais de Justice de Marseille, à l'occasion de sa visite en région PACA, des magistrats du parquet, des juges d'instruction et de l'application des peines, des bâtonniers, des délégués de l'OIP. Aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, outre les quatre établissements visités, elle a rencontré les principaux responsables de la politique pénitentiaire.

La commission tient à souligner l'intérêt suscité par ses déplacements et à remercier la presse régionale qui a assuré une large couverture de ses travaux.

• Les déplacements de la commission d'enquête

Outre ces auditions traditionnelles, la commission d'enquête a complété ses investigations en effectuant une série de déplacements entre le 2 mars et le 8 juin 2000,

¹ La commission a consacré 41 heures à ces auditions.

² Le compte rendu intégral de ces auditions figure dans le tome II du rapport.

qui lui ont permis de visiter 28 établissements pénitentiaires, principalement des maisons d'arrêt, mais aussi des centres de détention et des maisons centrales¹.

Elle s'est rendue dans les établissements suivants :

- 2 mars** : maison d'arrêt de Paris-la Santé ;
- 9 mars** : maison d'arrêt de Fresnes ;
- 16 mars** : maison d'arrêt de Loos-lès-Lille ;
- 23 mars** : maison d'arrêt de Fleury-Mérogis ;
- 29 mars** : maison d'arrêt de Digne ;
- 30 mars** : maison d'arrêt de Nanterre ;
- 11 avril** : maison d'arrêt de Noorsingel à Rotterdam ;
centre des trajets pénitentiaires de Rotterdam ;
- 12 avril** : complexe pénitentiaire de Scheveningen ;
- 13 avril** : centre pénitentiaire de Belmarsh dans la banlieue de Londres ;
- 18 avril** : maison d'arrêt des Baumettes à Marseille ;
- 19 avril** : maison d'arrêt de Toulon ;
maison d'arrêt de Nice ;
- 27 avril** : centre pénitentiaire de Clairvaux ;
- 4 mai** : maison d'arrêt du Mans ;
maison d'arrêt d'Alençon ;
- 11 mai** : maison d'arrêt de Saint-Quentin-Fallavier ;
maisons d'arrêt Saint-Paul et Saint-Joseph à Lyon ;
- 18 mai** : centre pénitentiaire de Château-Thierry ;
- 19 mai** : maison d'arrêt d'Aix-Luynes ;
maison d'arrêt de Salon de-Provence ;
- 25 mai** : centre pénitentiaire de Lannemezan ;
- 8 juin** : maison d'arrêt et centre de détention de Melun ;
maison d'arrêt de Varcès ;
centre de semi-liberté de Grenoble ;
chantier extérieur du camp de Chambaran.

Alors que la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, dont la mission se voulait très ambitieuse, a souhaité visiter l'ensemble des 187 établissements pénitentiaires de métropole et d'outre-mer², celle du Sénat a préféré centrer ses déplacements sur un

¹ Le compte rendu sommaire de ces déplacements est reproduit dans le tome II du rapport.

² La commission a fait parvenir un questionnaire détaillé à chacun de ces établissements.

échantillon représentatif : les cinq principales maisons d'arrêt qui sont particulièrement concernées par la surpopulation, des maisons d'arrêt petites et moyennes à caractère souvent familial, la prison « psychiatrique » de Château-Thierry, des établissements récents à gestion privée et aussi quelques centres pénitentiaires abritant des centres de détention et des maisons centrales.

S'étant gardée d'entreprendre des déplacements exotiques et lointains, certains de ses membres ayant effectué à d'autres titres des visites récentes dans plusieurs prisons ultramarines où les conditions de détention sont le plus souvent indignes (la Réunion, ...), elle a limité ses investigations hors de la métropole à quatre établissements situés aux **Pays-Bas**, qui apparaissent à bien des égards comme un modèle pénitentiaire, et au **Royaume-Uni** où le contrôle extérieur sur les prisons est particulièrement développé.

La commission a engagé son programme en visitant d'abord la **maison d'arrêt de Paris-la Santé**, constatant que cet établissement récemment décrié était paradoxalement apprécié de certains détenus en raison de son implantation géographique.

Elle n'a pas estimé utile de procéder à des **visites inopinées** dans les établissements : pour des raisons d'élémentaire courtoisie, mais surtout pour s'assurer de rencontrer tous ses interlocuteurs le jour de sa visite, elle s'est bornée à informer les directeurs des établissements la veille de son arrivée.

La commission d'enquête ne jurera pas que l'annonce de ses déplacements n'a pas été à l'origine de quelques coups de peinture, d'un nettoyage plus approfondi des locaux voire d'un allègement des quartiers disciplinaires. S'il en était ainsi, son passage n'aura pas été complètement inutile.

Il reste que **l'état de délabrement et d'abandon d'un grand nombre d'établissements visités** ne permettait en aucune manière un quelconque camouflage d'une réalité souvent sordide. Les équipes de direction et les personnels rencontrés ne lui ont d'ailleurs rien caché de cette réalité : les membres de la commission ont pu visiter de fond en comble tous les espaces des établissements (quartiers de détention, quartiers disciplinaires et d'isolement, cellules des entrants, cours de promenades, terrains de sports, cuisines, mess et vestiaires des personnels, parloirs, miradors, quartiers des mineurs, pôles médicaux, quartiers des femmes, maternités, ateliers, greffes, salles de cours, salles de musculation, chapelles, ...) et se sont entretenus avec de très nombreux détenus dans les coursives, en promenade, au travail, au « mitard », au service médical et bien évidemment dans leur cellule.

Lors de ses visites, il lui a été donné d'assister en direct à Fleury-Mérogis, à une réunion de la commission de discipline où elle a pu apprécier les conditions dans lesquelles l'accusé était en mesure de présenter sa défense ; elle a également vécu, en léger différé, une tentative d'automutilation d'un détenu soigné à l'infirmerie de la maison d'arrêt d'Alençon.

Par ailleurs, la commission a tenu à rencontrer systématiquement les **représentants des personnels** à chacune de ses visites et a noté l'intérêt que suscitait sa venue : à l'exception du seul déplacement des Baumettes, où la délégation a été accueillie avec quelque dérision sous une pluie de confettis et par un bruyant comité d'accueil constitué des représentants des syndicats majoritaires, la commission a été reçue partout dans les meilleures conditions.

Au cours de ses déplacements, la commission a pu constater l'extrême diversité du parc pénitentiaire français : elle a visité des **prisons des villes** (les plus appréciées des détenus et des personnels, en dépit de leur vétusté), des **prisons des champs**, automatisées et déshumanisées (Luynes, Saint-Quentin-Fallavier) qui sont le plus souvent difficilement accessibles aux familles, aux avocats, aux visiteurs, aux aumôniers, voire aux magistrats lorsque ceux-ci veulent bien se donner la peine de se déplacer ; elle a visité des **prisons châteaux-forts** (Alençon), des **prisons abbayes** (Clairvaux), des **prisons qui menacent ruine** (Loos, Nice), des **prisons « grands ensembles »**, récentes mais dégradées (Fleury-Mérogis, les Baumettes), des **maisons d'arrêt vétustes mais « familiales »** (Toulon, Digne et Melun), des **prisons sans murs** (Château-Thierry, dont une partie de la double enceinte détruite par la tempête de décembre 1999 n'est toujours pas reconstruite), des **prisons « de carton »** (Le Mans, où les détenus incarcérés en dortoirs collectifs tentent vaille que vaille de « bricoler » de dérisoires cloisons pour préserver un semblant d'intimité) et des **prisons d'enfants** (Saint-Paul à Lyon et son sinistre quartier des mineurs, Toulon, Fleury-Mérogis...).

La commission a également observé que les **conditions de détention étaient très diverses** selon les établissements : l'aimable laisser-aller de certaines maisons d'arrêt, les désordres plus graves constatés ailleurs (le parloir « coupe-gorge » de Luynes), la rigueur sécuritaire qui est de mise dans les maisons centrales (Lannemezan, Clairvaux), l'expérimentation avant la lettre des parloirs sexuels, ... sont autant d'éléments qui témoignent de la richesse de la réalité pénitentiaire française.

Son déplacement à la maison centrale de Clairvaux a cependant rappelé à la commission que **la prison, comme l'histoire, est tragique** : la délégation s'est rendue dans l'ancien cloître de Saint-Bernard de l'abbaye où sont encore entreposées, à côté de l'ancien « mitard », les « cages à poules » grillagées qui ont été utilisées jusqu'en 1971 ; cette visite n'a pu que raviver ses souvenirs scolaires sur le mode d'enfermement préféré du pieux Louis XI et de son sinistre conseiller, Olivier Le Daim.

A Clairvaux, elle a rencontré les personnels dont les plus anciens sont encore traumatisés par le double assassinat perpétré par Buffet et Bontemps à l'encontre d'un des leurs et d'une infirmière, et par l'évasion sanglante de septembre 1992 qui a coûté la vie au surveillant Marc Dormont : à l'ombre majestueuse de la vieille abbaye, sous le ciel bas et pluvieux de Champagne, la délégation de la commission a tenu à rendre hommage aux personnels de surveillance en les associant au dépôt d'une gerbe et en les invitant à se recueillir devant la stèle érigée à sa mémoire...

• Les documents communiqués à la commission

Comme elle en a la faculté, la commission en se fondant sur l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée sur le fonctionnement des assemblées parlementaires, a demandé communication de nombreux documents aux ministres compétents, et à leurs administrations, afin de compléter son information.

Celles-ci ont répondu de bonne grâce à ces requêtes et ont communiqué, le plus souvent, dans les délais souhaités les documents demandés.

Il en a été ainsi pour les 187 établissements pénitentiaires de métropole et d'outre-mer à qui a été adressé un questionnaire très détaillé ; à l'exception de cinq établissements polynésiens, de la maison d'arrêt de Montargis et du centre de semi-liberté de Montpellier, les équipes de direction ont fourni des dossiers copieux à la commission, certes de qualité inégale, leur contenu différant parfois du rapport des commissions de surveillance.

La commission a pu constater à cette occasion que l'appareil statistique de l'administration pénitentiaire n'était pas parfait ni homogène et que certains établissements tenaient leurs archives avec une certaine désinvolture. Elle doit en revanche noter la qualité des réponses fournies par certains, c'est le cas en particulier du centre de détention de Melun.

La commission tient cependant à souligner que certains responsables des UCSA n'ont pas manifesté un empressement excessif pour répondre aux demandes de la commission, en se retranchant de manière singulière derrière le principe du secret médical, alors que les questions qui leur étaient posées ne concernaient que des données statistiques ne portant en rien atteinte à cette règle du secret.

En dépit d'un courrier de relance adressé à la direction de l'administration pénitentiaire, le 16 mai 2000, une vingtaine d'UCSA n'ont pas répondu au questionnaire de la commission.

Enfin, en demandant au Garde des sceaux, lors de son audition du 15 mars 2000, les rapports qui lui sont normalement adressés par les juges de l'application des peines, au titre de l'article D. 176 du code de procédure pénale, et par les premiers présidents de cour d'appel et les procureurs généraux au titre de l'article D. 179 du même code, la commission d'enquête a fait œuvre utile : elle tient à faire remarquer que ces rapports lui ont été transmis le 6 juin dernier par la direction des affaires criminelles et des grâces, soit près de trois mois après l'audition du Garde des sceaux, tous les documents de transmission comportant une référence à une dépêche de la chancellerie du 27 mars.

Tout laisse donc à penser que ces rapports ne sont transmis au Garde que s'ils sont demandés : pour 35 cours d'appels, cinq rapports ont été transmis au titre de l'article

D. 179, dont l'un se caractérise par son extrême concision et seuls 36 rapports de juges de l'application des peines ont été communiqués à la chancellerie.

La commission a pu ainsi constater que la pratique des rapports des chefs de cours était tombée en désuétude depuis de nombreuses années et que les rapports sur l'application des peines étaient transmis selon une proportion très variable à l'administration centrale.

Elle ne peut que se féliciter d'avoir contribué à relancer une communication régulière entre les magistrats et la chancellerie.

*

* *

REPÈRES CHRONOLOGIQUES : DES GALÈRES DU ROI À L'EXPÉRIMENTATION DU BRACELET ÉLECTRONIQUE

1656 : Louis XIV crée l'hôpital général de Paris et, en son sein, des quartiers de force pour les mendiants, les vagabonds, les femmes criminelles et les condamnés âgés.

1670 : La Grande Ordonnance criminelle de Louis XIV accorde une place secondaire à la prison dans l'arsenal des châtiments mais conserve l'enfermement par lettres de cachet.

1748 : Les grands bagnes portuaires de Brest, Rochefort et Toulon sont créés pour l'exécution des travaux forcés en remplacement de la peine des galères.

1764 : Les dépôts de mendicité sont créés pour l'enfermement administratif des mendiants et des vagabonds.

1789 : La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen proclame que « *nul homme ne peut être accusé, arrêté ou détenu que dans les cas déterminés par la loi et selon les formes qu'elle a prescrites* ».

Les principaux châtiments corporels sont supprimés.

1791 : Le code pénal place l'enfermement au centre du dispositif judiciaire, généralise la peine privative de liberté mais conserve la peine de mort et les travaux forcés ; la prison est un lieu de punition et d'amendement du condamné par le travail et l'éducation.

Des maisons d'arrêt sont installées auprès des tribunaux correctionnels et des maisons de justice auprès des tribunaux criminels.

Déclaré bien national, le Palais du Luxembourg devient prison : Danton, Desmoulins, Chénier le quitteront pour l'échafaud.

1795 : L'administration des prisons est créée au sein du ministère de l'intérieur.

1805 : La première maison centrale de force et de correction est ouverte à Embrun.

1808 : Des maisons centrales de détention sont créées pour les condamnés des deux sexes à la réclusion criminelle ou à l'emprisonnement correctionnel d'une durée supérieure à un an, ainsi que pour les femmes et les condamnés âgés aux travaux forcés.

Les maisons centrales sont progressivement installées dans les anciens biens nationaux, abbayes ou forteresses (Clairvaux, Fontevault, Loos, Poissy, Riom, Nîmes...).

1810 : Le deuxième code pénal privilégie le châtiment qui s'ajoute à l'incarcération pénale : boulet au pied des forçats et flétrissure au fer rouge.

L'accent est mis sur le travail obligatoire.

1811 : Les maisons d'arrêt sont transformées en prisons départementales.

1819 : La Société royale pour l'amélioration des prisons est créée.

1839 : Le règlement intérieur des maisons centrales porte interdiction de parler, de fumer, de boire du vin et obligation de travailler et de porter le costume pénal.

Ce règlement est ultérieurement appliqué aux maisons d'arrêt.

1842 : Le prétoire est créé et le cachot devient la principale sanction disciplinaire.

1854 : La loi sur la transportation en Guyane et en Nouvelle-Calédonie pour l'exécution de la peine des travaux forcés est promulguée.

Les derniers bagnes portuaires de métropole sont progressivement fermés.

1872 : La commission d'enquête parlementaire d'Haussonville est nommée à l'effet d'étudier les établissements pénitentiaires, de faire un rapport à l'Assemblée sur l'état de ces établissements et proposer les mesures prévues pour en améliorer le régime.

1875 : La loi Bérenger généralise l'emprisonnement cellulaire dans les prisons départementales : elle prévoit un isolement total en cellule pour les prévenus et les condamnés à moins d'un an d'emprisonnement, en contrepartie d'une remise d'un quart de la peine.

Les détenus sont astreints au silence et au port d'une cagoule pendant leurs déplacements à l'extérieur de leur cellule.

1885 : Le sénateur Bérenger fait voter les textes instituant la libération conditionnelle et le sursis simple.

1911 : L'administration pénitentiaire est rattachée au ministère de la justice.

1912 : Les tribunaux pour enfants sont créés.

1938 : Un décret-loi supprime les derniers bagnes coloniaux en Guyane.

1943 : Le régime de Vichy rattache l'administration pénitentiaire au secrétariat d'Etat au maintien de l'ordre.

1944 : L'administration pénitentiaire revient au ministère de la justice.

1945 : Les travaux forcés sont abolis.

La réforme Amor place l'amendement et le reclassement social du condamné au centre de la peine privative de liberté.

Un régime progressif est créé dans certaines maisons centrales.

1958 : Le juge de l'application des peines est institué.

Les comités de probation et d'assistance aux libérés pour le suivi des peines en milieu ouvert sont créés (sursis avec mise à l'épreuve et libération conditionnelle).

1971 : Les « cages à poules » grillagées du grand cloître de Saint-Bernard de la maison centrale de Clairvaux sont enfin désaffectées.

1972 : Une loi institue les réductions de peine.

1974 : Des émeutes se développent dans les centrales de Clairvaux et de Poissy et se propagent à une quarantaine de prisons.

1975 : La réforme pénitentiaire abolit le régime progressif des maisons centrales, crée des centres de détention orientés vers la réinsertion, libéralise la vie quotidienne des détenus, développe des peines de substitution, met fin à la prison disciplinaire régie par les règlements de 1839-1842 et institue les QHS.

1977 : Les deux derniers condamnés à mort ont la tête tranchée.

1981 : La peine de mort est abrogée.

1983 : La peine de travail d'intérêt général est créée.

1983-1985 : M. Robert Badinter, Garde des sceaux, améliore et humanise la vie quotidienne en détention et renforce les droits des détenus : les parloirs sans séparation sont généralisés et la télévision est autorisée dans les cellules. Il propose la création de parloirs sexuels dans les prisons de Casabianda, de Mauzac et de Val-de-Reuil. En vain.

1987 : Les missions du service public pénitentiaire sont précisées par l'article 1^{er} de la loi du 22 juin 1987 : « *Le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions et sentences pénales et au maintien de la sécurité publique. Il favorise la réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire. Il est organisé de manière à assurer l'individualisation des peines* ».

Un programme de construction d'établissements à gestion mixte est lancé, certaines missions du service public pénitentiaire pouvant être concédées à des groupes privés.

L'obligation de travail des condamnés est supprimée.

1992 : Le troisième code pénal est adopté ; il sera applicable en 1994.

1994 : La loi du 18 janvier 1994 confie l'organisation des soins en milieu pénitentiaire aux hôpitaux publics.

Dans sa décision du 20 janvier 1994, le Conseil constitutionnel précise que « *l'exécution des peines privatives de liberté en matière correctionnelle et criminelle a été conçue, non seulement pour protéger la société et assurer la punition du condamné, mais aussi pour favoriser l'amendement de celui-ci et permettre son éventuelle réinsertion* ».

1995 : Le volet pénitentiaire de la loi du 6 janvier 1995 de programme relative à la justice prévoit la construction d'établissements, le recrutement de personnels et une meilleure prise en charge des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire.

1996 : La procédure disciplinaire des détenus est réformée : la commission de discipline est instituée et remplace le prétoire.

1997 : La loi du 19 décembre 1997, adoptée à l'initiative de M. Guy-Pierre Cabanel, prévoit le placement sous surveillance électronique de détenus purgeant une peine de moins d'un an ou dont le reliquat de peine est inférieur à un an.

1999 : Les services pénitentiaires d'insertion et de probation sont créés : ils regroupent désormais dans une structure unique à vocation départementale les activités liées à la réinsertion et à la mise à l'épreuve des personnes placées sous main de justice.

Un programme de constructions nouvelles est lancé.

2000 : Le docteur Véronique Vasseur publie « Médecin-chef à la prison de la Santé ».

Le Sénat décide, à l'initiative de M. Robert Badinter et des présidents des groupes de l'Union centriste (UC), du Rassemblement pour la République (RPR), des Républicains et Indépendants (RI) et du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE), la création d'une commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France.

Le Garde des sceaux annonce que les trois centres pénitentiaires de Rennes, de Poissy et de Saint-Martin-de-Ré expérimenteront à partir de l'automne 2001 des « unités de visite familiale » ; elle indique que les prisons d'Aix-Luynes, d'Agen, de Loos-lès-Lille et le centre de semi-liberté de Grenoble expérimenteront dès l'été le placement de détenus sous surveillance électronique, qui devrait être étendu aux prévenus afin de réduire une population carcérale composée d'environ 35 % de personnes en attente de jugement.

*

* *

Dans les développements ci-après, la commission d'enquête dressera d'abord un tableau général de la situation des prisons, en insistant notamment sur la mutation radicale de la population pénale, le malaise du personnel pénitentiaire, l'état du parc immobilier et les conséquences de la réforme de l'organisation des soins en prison.

Elle détaillera ensuite les conditions de détention dans les maisons d'arrêt, qui sont le plus souvent indignes de la patrie des droits de l'homme.

Elle rappellera également que les maisons d'arrêt sont soumises en théorie à des contrôles nombreux et variés, qui se révèlent en fait peu efficaces ou qui ne sont pas exercés.

La commission fera enfin une série de propositions ordonnées autour de quelques grandes orientations susceptibles d'améliorer les conditions de détention dans les maisons d'arrêt.

*

* *

I. DES PRISONS RÉPUBLICAINES AUX OUBLIETTES DE LA SOCIÉTÉ

A. UNE POPULATION PÉNALE EN MUTATION RADICALE

1. Une hausse continue des effectifs de la population carcérale malgré une inflexion récente

Longtemps, la croissance de la population carcérale a été considérée comme inexorable. Pourtant, depuis quatre ans, cette population s'est réduite de quelque 2.500 détenus. Toutefois, cette baisse n'a pas permis d'enrayer le surpeuplement carcéral en raison d'un allongement sensible de la durée des peines.

a) Un doublement de la population pénale en vingt ans

Jusqu'en 1996, la population pénale n'a cessé de croître. Selon une étude de M. Pierre Tournier, ingénieur de recherche au CNRS, la population carcérale en France a doublé de 1975 à 1995, pour atteindre quelque 54.000 détenus, tandis que, pour la même période, la population française n'augmentait que de 10 %. Le terme « d'inflation carcérale » a été utilisé pour caractériser cet accroissement du nombre de détenus, qui est sans commune mesure avec l'accroissement du nombre d'habitants.

L'année 1996 marque une rupture dans cette évolution, puisqu'à partir de cette date la population carcérale diminue : au 1^{er} janvier 2000, elle s'élevait à près de 51.500 détenus, soit 6,6 % de moins qu'en 1996.

Toutefois, cette diminution ne concerne que la métropole. La population carcérale en outre-mer continue d'augmenter.

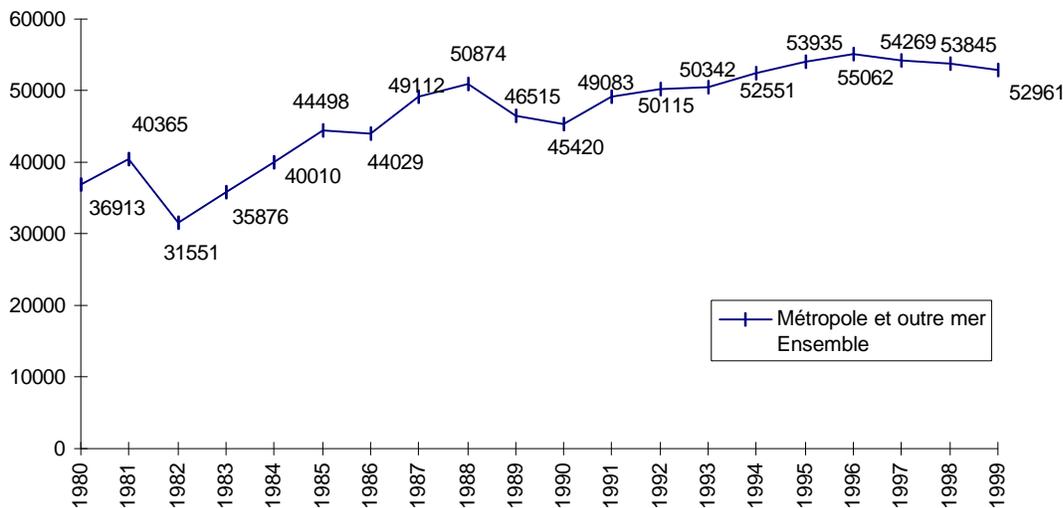
Evolution de la population carcérale depuis 1988

Au 1^{er} janvier	Métropole	Outre-mer	Ensemble
1988	49.328	1.546	50.874
1989	44.981	1.534	46.515
1990	43.913	1.507	45.420
1991	47.160	1.923	49.083
1992	48.113	2.002	50.115
1993	48.164	2.178	50.342
1994	50.240	2.311	52.551

1995	51.623	2.312	53.935
1996	52.658	2.404	55.062
1997	51.640	2.629	54.269
1998	50.744	3.101	53.845
1999	49.672	3.289	52.961

Source : Ministère de la justice.

Evolution de la population carcérale



Source : Ministère de la justice

Les chiffres mentionnés précédemment donnent des indications sur la population carcérale à un instant « t ». Ils ne doivent cependant pas occulter le fait que les prisons se caractérisent par un mouvement incessant d'entrées et de sorties de détenus : si le « stock » de détenus s'élevait à 52.961 en 1999, 77.214 entrées et 78.734 sorties avaient été comptabilisées la même année.

b) La durée moyenne de détention : un quasi-doublement en vingt ans

En dépit d'une réduction du nombre des entrées, les effectifs de la population carcérale ne diminuent que lentement du fait d'un fort allongement de la durée des peines, comme en témoigne le tableau ci-après :

Entrées en détention et durées de détention

Champ : France métropolitaine

Année n =	Valeurs de la mesure en			Taux d'accroissement		
	1977	1987	1997	87/77	97/87	97/77
Entrées en détention l'année n	79 353	90 697	75 738	14,00%	-16,00%	-4,60%
Nombre moyen d'habitants en France métropolitaine, l'année n (en milliers)	53 145	55 630	58 607	5,00%	5,00%	10,00%
Taux d'entrée pour 100.000 hab.	149	163	129	8,70%	-20,00%	-13,00%
Nombre moyen de détenus l'année n	31 385	48 511	51 192	55,00%	5,50%	63,00%
Durée moyenne de détention l'année n, en mois	4,75	6,42	8,11	35,00%	26,00%	71,00%

Source : Base Sept (Séries pénitentiaires temporelles CESDIP & AP. PMJI)

Si le nombre d'entrées en détention a diminué de 4,6 % de 1977 à 1997 en métropole, la durée moyenne de détention a augmenté sur la même période de 71 % pour atteindre 8,11 mois en 1997. En 1999, elle était de 8,7 mois en prenant en compte les départements et territoires d'outre-mer.

L'allongement de la durée moyenne de détention est évidemment lié à l'alourdissement des peines prononcées. Entre 1988 et 1998, le nombre de détenus en exécution de peine a augmenté de 4,3 %. Pendant la même époque, le nombre de détenus exécutant une peine de moins de trois ans a diminué de 17 % (et de 30 % pour ceux exécutant une peine de moins de six mois). En revanche, le nombre de détenus purgeant une peine de plus de cinq ans a été multiplié par 2,5.

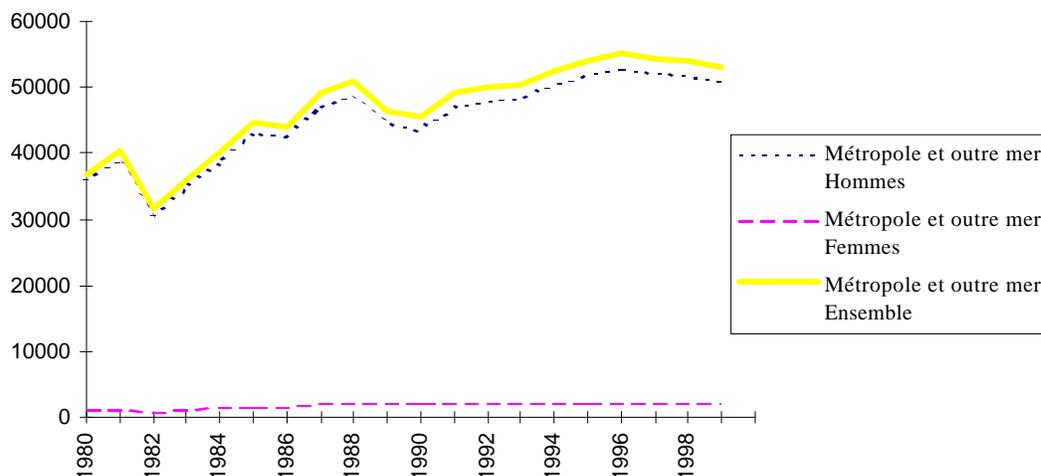
Désormais, les détenus exécutant une peine de plus de 5 ans représentent près de 40 % des condamnés, alors que ceux exécutant une peine de moins de six mois constituent moins de 12 % des condamnés.

Pour les longues peines, au début de 1999, 5.856 détenus purgeaient une peine de 10 à 30 ans et 566 étaient condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité.

c) *La prépondérance des hommes dans la population carcérale*

Le tableau ci-après révèle la prépondérance des hommes dans la population carcérale.

Répartition de la population carcérale entre les hommes et les femmes



Au 1^{er} janvier 1999, 2.029 femmes étaient incarcérées, soit 3,8 % de la population carcérale, contre 96,2 % pour les hommes.

La part des femmes dans la population carcérale a peu évolué en vingt ans. En 1980, elles représentaient 3,1 % des détenus. Ce pourcentage a légèrement augmenté jusqu'en 1989 où il s'élevait à 4,4 %, puis il a de nouveau baissé à partir de 1993 jusqu'à aujourd'hui.

Il existe relativement peu d'établissements pénitentiaires accueillant des femmes ; la plupart des 54 maisons d'arrêt et centres pénitentiaires (sur un total de 140) ne proposent d'ailleurs qu'un « quartier femmes », et non une « maison d'arrêt femmes », comme il en existe à Fresnes ou à Fleury-Mérogis.

Il n'existe que quatre centres de détention pour les femmes.

Les prisons pour femmes

Maisons d'arrêt : Agen, Albi, Amiens, Angoulême, Avignon, Baie-Mahaut, Bayonne, Beauvais, Bonneville, Bordeaux-Gradignan, Borgo, Bourges, Brest, Caen, Cahors, Châlons-en-Champagne, Chambéry, Coutances, Dijon, Draguignan, Ducos, Epinal, Faa'anuutaniiana, Fleury-Mérogis, Fresnes, Gap, Laval, Le Puy, Limoges, Loos-lès-Lille, Lorient, Lyon, Marseille, Metz, Mulhouse, Nancy, Nantes, Nice, Nîmes, Nouméa, Orléans, Pau, Perpignan, Poitiers, Remiré-Montjoly, Rennes, Riom, Rouen, Saint-Denis de la Réunion, Saint-Etienne, Saintes, Toulouse, Valenciennes, Vannes, Versailles.

Centres de détention : Bapaume, Joux-la-ville, Marseille, Rennes.

Centres de semi-liberté : Corbeil, Grenoble, Lyon, Maxeville, Souffelweyersheim.

Cette situation pose de graves problèmes d'éloignement par rapport aux familles et constitue un handicap supplémentaire pour une réinsertion.

Les femmes semblent fortement touchées par la toxicomanie et des troubles psychiques de gravité inégale. Deux principaux motifs expliquent leur présence en prison : les infractions à la législation sur les stupéfiants et les crimes de sang. Très souvent, elles sont là en tant que « complices » : elles ont refusé de parler, pour couvrir leur mari ou compagnon.

Autre particularité, le code de procédure pénale prévoit que la garde des femmes est assurée exclusivement par un personnel féminin. Les personnels de sexe masculin doivent être dûment autorisés par le directeur ou la directrice de l'établissement, pour se rendre dans un quartier femmes.

Le cas des nouveau-nés et des très jeunes enfants est particulièrement douloureux. Pendant leurs dix-huit premiers mois, même s'ils sont « libres » et « innocents » et donc heureusement dispensés de la formalité de l'écrou, ils restent auprès de leur mère en détention. Au-delà de dix-huit mois, afin d'être « socialisés », ils sont placés à l'extérieur¹. Avant dix-huit mois, les personnels s'efforcent de placer, plusieurs après-midi par semaine, l'enfant en halte garderie, afin que la séparation soit moins brutale.

Au total, il existe 59 places de ce type en France.

Votre commission d'enquête a pu se rendre dans la nurserie de Fleury-Mérogis : les conditions de détention des mères étaient comparables à celles d'un séjour prolongé dans un hôpital.

Cette unité accueille les femmes enceintes à partir de quatre mois de grossesse, ainsi que les jeunes mères jusqu'aux dix-huit mois de l'enfant.

L'équipe de suivi consacre beaucoup de temps pour aider les mères à s'occuper de leurs enfants, particulièrement celles qui ont commis antérieurement un infanticide. On leur apprend leur « métier » de mère, ce qui constitue une première étape d'une insertion dans la société.

Des Etats voisins de la France ont un système différent ; par exemple, la législation italienne prévoit que les mères d'enfants de moins de dix ans, pour les peines ou reliquats de peine de moins de quatre ans, peuvent les exécuter chez elles. La même règle s'applique aux pères quand la mère est décédée.

Le législateur s'en est récemment inspiré, en adoptant l'article 122 de la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, qui insère un nouvel article 729-3 au code de procédure pénale. Cet article

¹ Cette pratique a été confirmée par la circulaire du 16 août 1999. Elle est compatible avec l'article 9 de la convention des Nations unies sur les droits de l'enfant, qui indique que l'enfant a le droit de vivre avec ses parents, à moins que cela ne soit jugé « incompatible avec son intérêt supérieur ».

prévoit qu'une libération conditionnelle peut être accordée à tout condamné -hors personnes responsables d'un crime ou d'un délit commis sur un mineur- à une peine privative de liberté inférieure ou égale à quatre ans, ou pour laquelle la durée de la peine restant à subir est inférieure ou égale à quatre ans, « *lorsque ce condamné exerce l'autorité parentale sur un enfant de moins de dix ans ayant chez ce parent sa résidence habituelle* ».

d) Les étrangers : le quart de la population pénale

En 1999, 23,6 % de la population carcérale est d'origine étrangère, ce qui représente quelque 12.500 personnes.

Cette moyenne nationale recouvre en réalité de fortes disparités. Ainsi, à la maison d'arrêt de Villepinte, 50 % des détenus sont des étrangers et 60 nationalités différentes sont représentées. De même, à la maison d'arrêt de Paris-la Santé, la proportion d'étrangers s'élève à près de 60 % et ceux-ci se répartissent entre 83 nationalités. Plus de la moitié de la population carcérale de Guyane est également étrangère et est principalement originaire du Surinam et du Brésil, les longues peines étant par ailleurs transférées dans les maisons centrales de métropole.

Il apparaît ainsi qu'entre 1980 et 1993, les effectifs de la population étrangère incarcérée ont plus que doublé, passant de 7.070 à 15.125. Parallèlement, le poids de la population étrangère augmentait de 11,6 %, passant de 19,8 % à 31,4 %.

Depuis 1997, le nombre d'étrangers incarcérés diminue non seulement en valeur relative, mais aussi en valeur absolue.

Au 1^{er} janvier 1999, 60,3 % des étrangers incarcérés étaient originaires d'Afrique, dont 20,6 % d'Algérie et 18,1 % du Maroc. 24,7 % étaient européens, 8,7 % venaient d'Asie et 5,8 % d'Amérique.

La commission a constaté que les étrangers étaient particulièrement défavorisés en prison.

Pour la plus grande part, ils sont indigents et n'ont que la ressource de travailler au service général ou de dépendre du bon vouloir de leurs codétenus, moyennant compensations de toutes sortes, y compris les plus inavouables, la solidarité n'étant pas la caractéristique principale du monde pénitentiaire.

Pour beaucoup, ils sont illettrés, ne maîtrisent pas la langue française, et encore moins l'écrit, alors que la prison est bureaucratique, paperassière et ne fonctionne que par le formulaire : une demande écrite est toujours requise pour voir un médecin, rencontrer un travailleur social ou un visiteur, cantiner, revendiquer une formation ou un travail...

Dans ces conditions d'infériorité, les détenus étrangers, qui ne passent le plus souvent que quelques mois dans nos maisons d'arrêt, sont ceux dont les droits sont les moins respectés : parqués dans des quartiers « ethniques » comme à la Santé, regroupés indistinctement entre prévenus et condamnés, peu enclins à se révolter, chargés des plus basses besognes, ils sont les premiers à être entassés dans les cellules les plus dégradées en cas de surpopulation conjoncturelle ou structurelle.

La commission a rencontré plusieurs dizaines de détenus étrangers au cours de ses déplacements dans les maisons d'arrêt, ressortissants de pays africains, d'Europe de l'Est, du Proche-Orient, de l'Amérique du Sud...

Elle a estimé que la plus grande part de cette population n'avait rien à faire dans nos prisons, à l'exception naturellement de ceux qui sont condamnés et notamment à de longues peines, comme les terroristes, et que leur incarcération contribuait à aggraver la surpopulation pénale et les conditions de détention.

Elle distingue mal l'intérêt d'incarcérer des étrangers en situation irrégulière sauf à dissuader -bien peu- les candidats à l'immigration dans notre pays.

Une politique réaliste de lutte contre l'immigration incontrôlée passe sans doute par d'autres moyens.

2. Une nouvelle population pénale pour une prison inchangée

La croissance du nombre des condamnés depuis vingt ans s'est parallèlement accompagnée d'un bouleversement de la structure de la population carcérale : les délinquants sexuels, les malades mentaux et les toxicomanes représentent désormais, comme dans les pays étrangers, les trois principales composantes de la population des prisons françaises et posent de redoutables problèmes de gestion aux personnels pénitentiaires.

L'émergence d'une nouvelle délinquance a des conséquences sur l'évolution de la durée de détention.

Poids des condamnés selon la nature de l'infraction

	Valeurs de la mesure au		
	1.01.1978	1.01.1988	1.01.1998
PROPORTIONS			
Stupéfiants	n.d.*	14,10 %	18,70 %
Viol ou autre agression sexuelle	4,40 %	7,20 %	18,30 %
Coups et blessures volontaires	6,70 %	5,40 %	7,30 %
Homicide volontaire	8,10 %	9,90 %	10,10 %
Vol qualifié	10,00 %	8,10 %	12,10 %
Vol-recel (délit)	47,50 %	34,80 %	17,90 %

* n.d. : non disponible

Source : Base Sept (Séries pénitentiaires temporelles CESDIP & AP. PMJI)

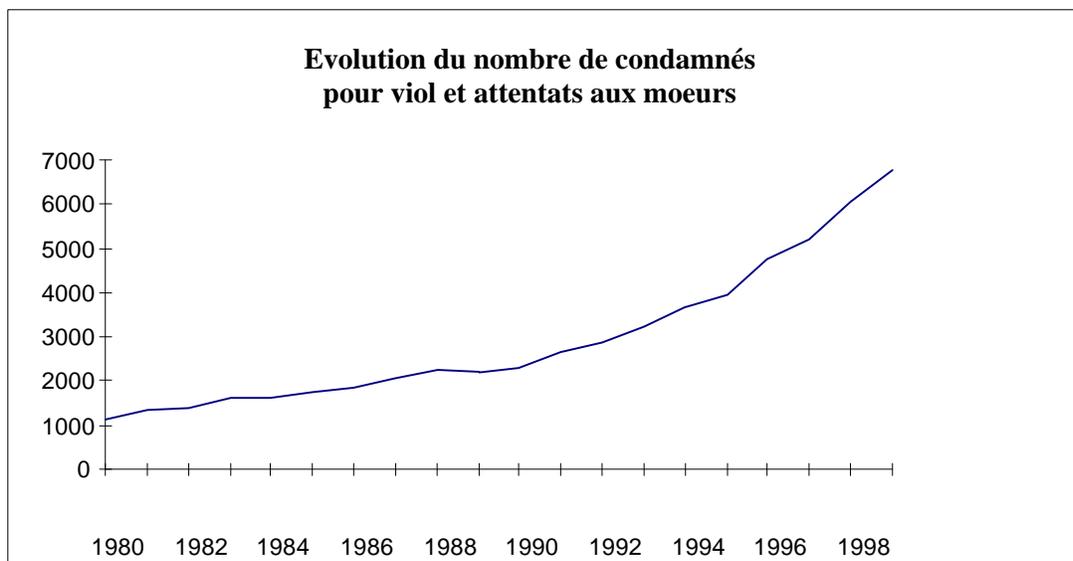
En 1978, 47,5 % des détenus en exécution de peine en métropole avaient été jugés pour un vol ou un recel. Vingt ans après, les condamnés pour infraction à la législation sur les stupéfiants sont les plus nombreux (18,7 %), suivis par les condamnés pour agression sexuelle (18,3 %). Les condamnés pour vol ou recel ne représentent plus que 17,9 % des condamnés.

Au début de 1999, sur l'ensemble du territoire français, les condamnés pour viol et autres agressions sexuelles représentaient 21 % de l'ensemble des condamnés, suivis des condamnés pour infraction à la législation sur les stupéfiants (16,8 %).

a) Les « pointeurs » : une population pénale paisible, soumise à une double peine

Alors qu'en 1980, les condamnés pour viol et attentat aux moeurs ne représentaient que 5,5 % des condamnés, ils représentent aujourd'hui 21 % de la population pénale. Au centre national d'observation de Fresnes¹, 54 % des détenus sont condamnés pour affaires de moeurs.

¹ Le centre national d'observation accueille tous les détenus (y compris ceux issus des DOM-TOM) condamnés à une peine supérieure à 10 ans. Ils effectuent alors un stage de six semaines pendant lequel ils sont « évalués » pour déterminer leur centre d'affectation. Un projet de peine est également défini. En réalité, ils restent souvent un an, en attente d'une affectation.



Source : Ministère de la justice

La multiplication par trois, depuis dix ans, du nombre des « pointeurs » (6.030 en 1999 contre 2.070 en 1989 en métropole) correspond moins à une explosion de ce type d'infraction qu'à la levée d'un tabou : les abus sexuels au sein de la famille qui donnent désormais lieu à poursuites.

Selon une étude menée par le docteur Roland Broca sur les affaires d'agressions sexuelles jugées par la Cour d'assises de Laon en 1999, seuls deux cas sur une centaine n'étaient pas intervenus dans le cadre de la famille ou dans son environnement proche.

Les délinquants sexuels ne posent pas en eux-mêmes de problèmes de détention, compte tenu de leur âge souvent avancé. Ils ne cherchent pas à s'évader et participent très largement au travail pénitentiaire en ateliers ou dans le cadre du service général.

En revanche, leur gestion est particulièrement difficile en raison du rejet qu'ils suscitent et des brimades qu'ils subissent de la part des autres détenus. Lorsque les conditions le permettent, ils doivent être regroupés et isolés du reste de la population pénale.

Lors de son audition, devant la commission, le Père Hervé Renaudin, aumônier à la maison d'arrêt de la Santé, a dénoncé la double peine qui les frappait ; non seulement ils purgent la peine liée à l'infraction qu'ils ont commise, mais en prison, ils sont souvent interdits de toute activité collective et de toutes promenades avec les autres détenus, sous peine de violence à leur encontre : « *L'administration est impuissante à cet égard : s'il lui fallait gérer tous les cas de ce type, le climat deviendrait insupportable. Il existe donc une sorte de tolérance. On conseille même à des arrivants pour délit grave de dire qu'ils*

purgent une peine pour vol de voiture, afin qu'on leur fiche la paix. En fait, les choses se savent très vite, par le on-dit ou les médias, et ces gens sont continuellement embêtés. »

Devant la commission, MM. Loïk Le Floch-Prigent et Jean-Jacques Prompsy ont notamment indiqué : « *En prison, il n'y a pas de présomption d'innocence, tout détenu désigné comme « pointeur » sera considéré comme tel par ses voisins avec tout ce que cela implique comme brimades, psychologiques, physiques et sexuelles. Les gardiens laissent faire. Les membres du groupe Mialet peuvent témoigner de nombreuses scènes de passage à tabac ou de lynchage, y compris dans les cours de récréation sous les yeux des représentants de l'administration. »*

Lors de ses visites, la commission a constaté que les conditions de détention des « pointeurs » étaient liées à la taille des établissements. Dans les établissements suffisamment grands pour disposer de plusieurs quartiers, et de plusieurs cours de promenades, ils peuvent être regroupés et peuvent bénéficier des mêmes activités que les autres détenus.

Parfois, dans les petits établissements, ils doivent rester souvent enfermés dans leurs cellules. Ils ont cependant la possibilité de travailler au service général, dans leurs cellules ou dans un atelier qui leur est réservé.

La commission a observé les situations les plus diverses :

- dans les petites maisons d'arrêt (Le Mans, Alençon...), les pointeurs sont le plus souvent regroupés en dortoirs collectifs et sont affectés avec un régime de portes ouvertes, au service général, et notamment à la cuisine ou à la bibliothèque ; la plupart de ces établissements ne disposent pas d'un quartier spécial, de terrains de sports et de cours de promenade qui leur seraient réservés (Toulon) ;

- lorsque leur proportion est importante dans la population pénale de l'établissement, ils peuvent être mêlés aux autres détenus, aussi bien dans les quartiers de détention, dans les ateliers, que pour les activités sportives et les promenades : c'est le cas en particulier à Melun où les détenus pour affaires de mœurs représentent 40 % de la population de la maison d'arrêt, et au centre de détention où les condamnés pour viols constituent près de la moitié des détenus ;

- les « pointeurs » font l'objet d'un isolement qui se veut rigoureux dans les établissements plus importants : il en est ainsi au centre pénitentiaire de Saint-Quentin-Fallavier où ils sont affectés dans un quartier spécifique au rez-de-chaussée de la prison et regroupés dans des ateliers, qu'il s'agisse des prévenus ou des condamnés. La délégation a pu constater l'ostracisme dont ils sont l'objet : vitres de leur cellule régulièrement brisées par les jets de pierres des autres détenus, impossibilité de se tenir devant la fenêtre de leur cellule, fréquemment obturée, obligation de vivre dans une atmosphère confinée et le plus souvent tabagique.

La commission, qui n'éprouve pas, on l'imagine, une sympathie particulière pour cette catégorie pénale, a pu constater que l'administration pénitentiaire était fréquemment incapable d'assurer la sécurité physique des « pointeurs », voire fermait les yeux sur les brimades dont ils sont l'objet (insultes, crachats, racket, passages à tabac, viols...).

b) Les toxicomanes : vers la prison-hôpital

Inexistante il y a vingt ans, cette nouvelle population pénale constitue aujourd'hui la seconde composante essentielle des établissements pénitentiaires.

Le docteur Roland Broca a indiqué à la commission que près de 20 % des détenus étaient inculpés directement pour infraction à la législation sur les stupéfiants, tandis que 20 à 30 % des autres détenus sont incarcérés pour des délits liés à l'usage ou à l'obtention de drogues.

Au total, près de 40.000 toxicomanes, réguliers ou occasionnels, entreraient chaque année en prison, soit environ un quart de la population toxicomane française, évaluée entre 150.000 et 200.000 personnes.

Il s'agit d'une population fragile psychologiquement et très perturbée par le phénomène de manque. Elle est donc très exposée au risque de suicide et très dépendante des autres détenus dans sa quête de stupéfiants.

c) Les malades mentaux : vers la prison-asile

Les « malades mentaux » représentent aujourd'hui près de 30 % de la population carcérale : une telle proportion s'explique principalement par une réforme du code pénal et par une évolution inquiétante de la psychiatrie en France.

(1) La révolution psychiatrique

La situation des « asiles » français, jusqu'à une date récente, était celle de l'Enfer de Dante : camisoles de force, cris des enfermés, phénomènes fréquents de maltraitance étaient le lot quotidien des hôpitaux psychiatriques.

Depuis vingt-cinq ans, une véritable révolution s'est opérée : le credo de la psychiatrie moderne est désormais « d'ouvrir » les hôpitaux psychiatriques.

Les possibilités offertes par les traitements chimiques, la chimiothérapie (psychotropes, anxiolytiques, lithium, antidépresseurs) et la psychothérapie ont permis d'améliorer de manière très importante les soins dispensés. Un malade suivant une chimiothérapie n'est plus considéré comme « dangereux » : il est ainsi mis « en liberté » ... ce qui permet de fermer un lit d'hospitalisation. Le « discours » psychiatrique a connu

une révolution parallèle, le malade mental étant considéré comme étant un malade comme un autre.

En témoigne une déclaration du Conseil syndical des psychiatres des hôpitaux du 24 septembre 1974¹ : *« Le terme même d'anormalité mentale fait référence à une conception caduque de l'aliénation ; il n'y a pas plus d'anormalité mentale qu'il n'y a d'anormalité cardiaque ou gastrique. Il y a seulement des malades qui méritent d'être pris en charge, c'est-à-dire soignés.*

« Ensuite, il faut rappeler que le phénomène de délinquance est un phénomène second, qui n'est pas lié ontologiquement à l'état de santé mentale du délinquant. Il ne saurait donc être question de bâtir une conception des soins et des systèmes thérapeutiques à partir d'une conduite de délinquance.

« Enfin, il est un fait que les soins psychiatriques sont donnés dans des services de soins situés dans le cadre de l'hospitalisation publique ou privée et dans celui des institutions extra-hospitalières qui y sont annexées.

*« Il ne saurait donc être question d'y modifier fondamentalement la qualité des rapports contractuels qui s'établissent entre les soignants et les soignés, en introduisant des considérations de restrictions des libertés des uns comme des autres. **S'il existe un problème de délinquants anormaux mentaux, dont il est compréhensible qu'ils puissent avoir des difficultés à séjourner dans les services pénitentiaires courants, il appartient à l'administration pénitentiaire d'adapter ses propres services à sa propre clientèle.** »*

(2) Les psychiatres en prison

Les psychiatres jouent aujourd'hui un rôle considérable dans le système judiciaire et pénitentiaire : ils peuvent établir l'irresponsabilité de l'accusé ; une fois emprisonné, ils donnent différents avis sur les placements en quartier disciplinaire et sur les hospitalisations d'office.

Ce rôle essentiel est pour le moins paradoxal, puisque la « délinquance », en tant que telle, ne semble pas les intéresser.

« Le psychiatre n'a pas pour vocation de traiter la délinquance. Même si des déterminants psycho-sociologiques ou culturels sont en cause, elle résulte d'un choix au sens sartrien du terme. Elle relève de la sphère privée au même titre que le choix religieux, politique ou sexuel. (...) Un psychiatre ne saurait accepter de prendre quelqu'un en charge thérapeutique pour sa délinquance ».²

¹ « Criminologie et Psychiatrie » ouvrage collectif sous la direction de Thierry Albernhe, 1997, Paris, Ellipses.

² « Criminologie et psychiatrie », op. cit., p.114.

Par ailleurs, certains psychiatres avouent très clairement les limites de leur spécialité :

« La psychiatrie, dès qu'elle se trouve sollicitée, non plus de donner un avis sur l'éventualité de l'état de démence au temps de l'action ou sur la présence d'une pathologie mentale précise et avérée, mais de rendre compte d'une grande partie des conduites d'infraction, se retrouve devant un dilemme. Ou bien elle mesure lucidement les limites de son savoir et aussi de son savoir-faire, mais au prix de décevoir une demande à certains égards légitime et de laisser sans réponse des questions graves, faute d'explications rationnelles fondées sur des connaissances effectives ; ou bien elle dépasse ce qu'elle sait, allant vers un usage sans critique de l'analogie et de l'à-peu-près, c'est-à-dire, au bout du compte, vers un croire savoir et faire croire que l'on sait infiniment préjudiciable à la vérité et à la déontologie. »¹.

La commission a pu constater que ce discours théorique était confirmé, chaque jour, par la pluralité des diagnostics des psychiatres, à propos du même patient : on lui a indiqué dans la « prison-asile » de Château-Thierry, qu'un détenu avait fait l'objet de quatre avis psychiatriques successifs et différents.

(3) La révolution pénale

La loi du 19 juillet 1993 a profondément modifié le code pénal et, notamment, l'ancien article 64² qui permettait d'exonérer les malades mentaux de leur responsabilité pénale. L'ambiguïté de la notion de « démence » pouvait permettre toutes les interprétations. Les victimes, ou les familles des victimes, s'estimaient « privées » d'un procès et les prévenus bénéficiant de cette irresponsabilité pouvaient se retrouver, au bout de quelques mois, à nouveau libres de leurs actes.

Un consensus s'est naturellement dégagé sur la nécessité de réformer l'article 64. L'article 122-1 du nouveau code pénal distingue les personnes dont le trouble psychique ou neuropsychique a aboli le discernement, qui ne sont pas pénalement responsables, et celles dont le trouble a altéré le discernement. Cette rédaction permet, contrairement à celle de 1810, de distinguer les « fous » des « demi-fous ».

¹ « Criminologie et psychiatrie », *op. cit.*, p.561.

² Cet article disposait qu'« il n'y a ni crime ni délit, lorsque le prévenu était en état de démence au temps de l'action, ou lorsqu'il a été contraint par une force à laquelle il n'a pu résister ».

Article 122-1 du nouveau code pénal

« N'est pas pénalement responsable la personne qui était atteinte, au moment des faits, d'un trouble psychique ou neuropsychique ayant aboli son discernement ou le contrôle de ses actes.

« La personne qui était atteinte, au moment des faits, d'un trouble psychique ou neuropsychique ayant altéré son discernement ou entravé le contrôle de ses actes demeure punissable ; toutefois, la juridiction tient compte de cette circonstance lorsqu'elle détermine la peine et en fixe le régime. »

La dernière phrase du second alinéa de cet article pourrait laisser entendre que le juge est incité à diminuer la peine, en accordant des circonstances atténuantes. En fait, certaines juridictions y ont vu l'opportunité d'appliquer une peine plus lourde.

La commission tient à rappeler que le Sénat, lors de la discussion du code pénal, avait proposé une solution différente, selon laquelle la juridiction pourrait décider que la peine serait exécutée dans un établissement pénitentiaire spécialisé doté de services médico-psychologiques et psychiatriques appropriés.

Les psychiatres, s'appuyant sur le deuxième alinéa de l'article 122-1 du nouveau code pénal, ont interprété la loi dans un sens univoque. A leur sens, peu de troubles psychiques ou neuropsychiques abolissent le discernement de la personne ou entravent le contrôle de leurs actes. **En conséquence, le nombre d'accusés jugés « irresponsables au moment des faits » est passé de 17 % au début des années 80 à 0,17 % pour l'année 1997.**

Lorsque l'irresponsabilité est prononcée, le juge d'instruction est amené à se dessaisir en rendant une ordonnance de non lieu, le tribunal correctionnel prend une décision de relaxe et la cour d'assises doit prononcer un acquittement. L'infraction commise doit donc être oubliée ; elle n'a été qu'un révélateur de la maladie de son auteur. Mais ses troubles psychiques graves subsistent.

Il convient cependant de rappeler qu'une procédure quasi systématique d'information du préfet par les autorités judiciaires compétentes permet, au titre de l'article L. 348 de la santé publique (loi du 27 juin 1990 relative aux droits et à la protection des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux), de placer l'auteur de l'infraction en hôpital psychiatrique.

Certains psychiatres souhaitent que l'on déclare le plus tard possible l'irresponsabilité dans le cours de la procédure judiciaire, cette dernière ayant une « valeur thérapeutique ». Un certain consensus existe -semble-t-il- sur le fait qu'il ne faille pas déclarer l'irresponsabilité : **« la responsabilisation du malade dans la démarche de soins est difficilement compatible avec une irresponsabilité totale sur le plan pénal »¹.**

¹ « Criminologie et psychiatrie », *op.cit.*, p. 564.

Les experts psychiatres sont ainsi tentés de ne pas déclarer irresponsables des personnes qui seront difficiles à gérer en hôpitaux psychiatriques : **dernier maillon de la chaîne, les prisons sont là pour accueillir les malades mentaux !**

(4) Les fous détenus et les détenus fous

Le ministère de l'emploi et de la solidarité évalue à 10 % le nombre de malades mentaux en prison ; ce pourcentage est apparu à la commission très en deçà de la réalité.

Les spécialistes s'accordent en effet sur le chiffre de 30 % de détenus souffrant soit de troubles psychiques à leur entrée de détention, soit de troubles s'étant révélés au cours de leur détention. Cette estimation a été confirmée par les interlocuteurs de la commission.

Afin de répondre à cette situation, le système pénitentiaire s'est doté, dès 1986, de services médico-psychologiques régionaux. Il en existe aujourd'hui 26 en France pour 187 établissements. Dans la pratique, ces SMPR ne sont pas en nombre suffisant pour « gérer » la maladie mentale en détention.

L'augmentation du nombre de détenus nécessitant l'application de l'article D. 398 du code de procédure pénale est un signe de cette évolution. En effet, cet article permet aux établissements pénitentiaires de procéder à des hospitalisations d'office dans les hôpitaux psychiatriques.

Les unités pour malades difficiles (UMD) de Montfavet, Villejuif, Sarreguemines et Cadillac ne comptent qu'un peu plus de 400 places, le nombre de leurs lits étant d'ailleurs en diminution.

Ce chiffre de 400 places ne doit d'ailleurs pas abuser : loin d'être réservées aux malades provenant des lieux de détention, elles sont appelées à recevoir l'ensemble des personnes, placées en hôpital psychiatrique, dont le comportement est considéré comme dangereux.

Le placement d'un détenu en UMD nécessite donc de longs délais, les hôpitaux spécialisés disposant par ailleurs de très peu de places en « milieu fermé ».

On peut comprendre que les juges ne soient pas tentés d'infléchir la pratique des psychiatres, la mise en liberté de fous dangereux étant particulièrement difficile à admettre pour l'opinion. La fin des asiles traditionnels laisse aussi de côté les malades mentaux errants ou en situation de précarité, qui suivent leur traitement de manière tout à fait hasardeuse.

(5) Un retour à la prison de l'ancien régime

La solution du « moindre mal », celle de l'incarcération des psychotiques, est ainsi retenue, pour le plus grand malheur de l'administration pénitentiaire.

La gestion de ces malades en détention est une lourde charge. Ils nécessitent, par nature, beaucoup plus d'attention, d'écoute, et de soins.

En raison d'une dérive psychiatrique et judiciaire, des milliers de détenus atteints de troubles psychiatriques errent ainsi sur le territoire national, ballottés entre les établissements pénitentiaires, leurs quartiers disciplinaires, les SMPR, les UMD, les unités fermées des hôpitaux pénitentiaires... Le tout sans aucune cohérence.

Paradoxe terrible, la réforme du code pénal et la nouvelle « pratique » des psychiatres ont abouti à un résultat inattendu : de plus en plus de malades mentaux sont aujourd'hui incarcérés. **La boucle est bouclée : la prison, aujourd'hui en France, est en train de retrouver son visage antérieur au code pénal napoléonien.**

d) Les détenus âgés : vers la prison-hospice

En raison de l'allongement de la durée des peines et de la modification de la structure de la population carcérale selon les infractions, les détenus sont de plus en plus vieux. Le tableau ci-après en témoigne :

Structure de la population détenue selon l'âge (effectifs)

Champ : France métropolitaine

	Valeurs de la mesure au			Taux d'accroissement		
	1.1.1978	1.1.1988	1.1.1998	88/78	98/88	98/78
Nombre total de détenus	32 259	49 328	50 744	53%	2,9%	57%
Moins de 16 ans	32	47	72	47%	53%	125%
16 à moins de 18 ans	665	769	550	16%	-28%	-17%
18 à moins de 21 ans	4 611	5 647	3 892	22%	-31%	-15%
21 à moins de 25 ans	7 969	10 962	7 979	38%	-27%	0,2%
25 à moins de 30 ans	7 383	11 657	10 130	58%	-13%	37%
30 à moins de 40 ans	6 868	12 374	14 660	80%	18%	113%
40 à moins de 50 ans	3 471	5 373	8 631	55%	60%	149%
50 à moins de 60 ans	1 006	1 984	3 480	97%	75%	246%
60 ans et plus	254	515	1 350	103%	162%	431%

En vingt ans, alors que la population carcérale âgée de 16 à 25 ans a diminué, le nombre de détenus âgés de 30 à 40 ans a plus que doublé tandis que celui des plus de 60 ans a été multiplié par cinq.

Alors qu'en 1978, les détenus de plus de 40 ans représentaient seulement 14,6 % de la population carcérale, ils en constituent aujourd'hui 26,5 %.

Or, le vieillissement de la population carcérale n'est pas sans poser des problèmes à l'administration pénitentiaire. Aujourd'hui, 337 détenus sont septuagénaires et 22 octogénaires. Parmi eux, certains sont physiquement dépendants, alors même que les établissements pénitentiaires ne sont pas équipés pour accueillir une telle population. Non seulement les cellules ne sont pas adaptées, mais l'architecture des prisons n'a pas été conçue pour des personnes invalides. Ainsi, il n'existe pas d'ascenseur et les distances à parcourir pour accéder aux cours de promenades, aux parloirs ou encore aux unités de soins sont souvent importantes.

Par ailleurs, dans les établissements spécialisés pour les personnes dépendantes, ces dernières bénéficient d'un personnel formé qui assure leurs soins. En prison, les détenus dépendants, impotents ou incontinents doivent se débrouiller tous seuls. Souvent, ils ne sortent plus de leurs cellules et leur hygiène peut s'avérer très précaire.

Enfin, il ne faut pas sous-estimer leur isolement familial et social, surtout lorsqu'ils purgent de longues peines. Une enquête menée auprès des directeurs de prison a permis de constater qu'à partir de 7 ou 8 ans d'emprisonnement, les familles ne se manifestent plus régulièrement. Devenus complètement dépendants de l'administration pénitentiaire, certains sont incapables d'imaginer une vie en dehors de la prison. A la maison centrale de Clairvaux, la commission d'enquête a rencontré un détenu âgé de 72 ans qui refuse de partir pour une maison de retraite, alors même qu'il pourrait bénéficier d'une remise de peine.

e) Les mineurs : la hantise des personnels pénitentiaires

(1) Les mineurs et la prison

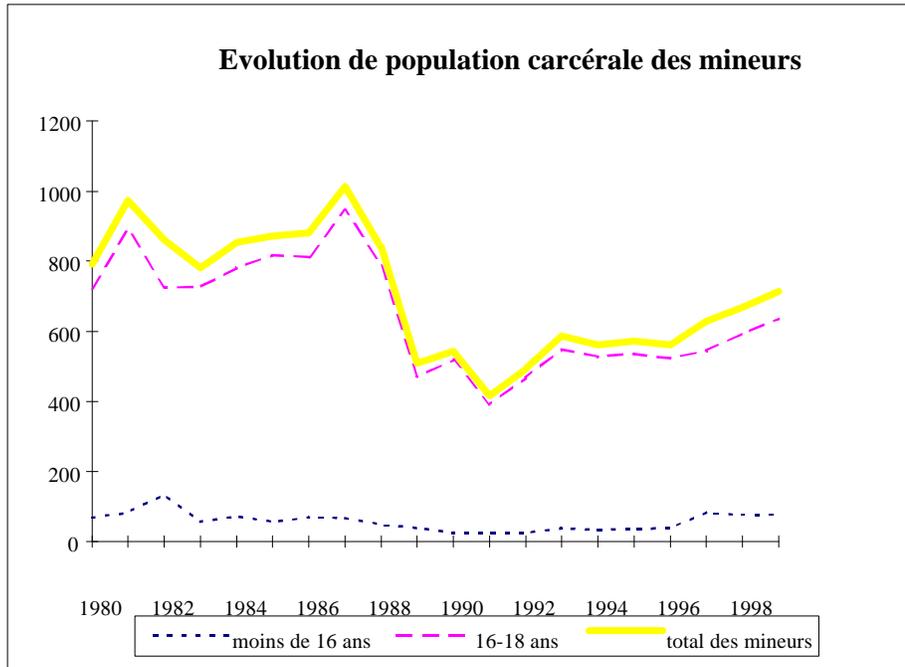
Le régime pénitentiaire applicable aux mineurs varie selon l'âge et la gravité de l'infraction.

Les mineurs de moins de 13 ans bénéficient d'une présomption d'irresponsabilité ; seules des mesures éducatives peuvent être prononcées à leur égard et leur détention est interdite. A partir de 13 ans, les juridictions compétentes peuvent prononcer des mesures éducatives ou des condamnations pénales « *si les circonstances et la personnalité du mineur l'exigent* ».

Les mineurs délinquants de 13 à 18 ans relèvent de juridictions spécialisées : le juge des enfants, le tribunal pour enfants et la cour d'assises des mineurs. Le juge des enfants peut prononcer la relaxe ou prendre des mesures éducatives. S'il estime que le mineur est passible d'une sanction pénale, il doit renvoyer l'affaire devant le tribunal pour enfants qui est appelé à juger les délits et les crimes commis par les jeunes de moins de 16 ans. La cour d'assises des mineurs est appelée à juger les jeunes criminels de 16 à 18 ans.

(2) L'évolution des effectifs

Si l'âge moyen des détenus a augmenté en vingt ans, le nombre de détenus mineurs a diversement évolué pendant la même période, comme en témoigne le graphique ci-après.



Après avoir oscillé entre 700 et 1.000 entre 1980 et 1988, le nombre des mineurs incarcérés a fortement diminué pour atteindre 400 détenus en 1991. Depuis cette date, il est en augmentation, avec un palier de 600 mineurs de 1993 à 1996, auquel a succédé une nouvelle progression.

Ces fluctuations résultent de deux facteurs : les modifications du régime pénal et des pratiques judiciaires, elles-mêmes influencées par l'évolution de la délinquance juvénile.

(3) Les modifications législatives

Comme le rappelle un rapport récent¹, « la baisse du nombre de leurs incarcérations entre 1985 et 1993 est liée aux modifications législatives de 1985, 1987 et 1989. La loi du 30 décembre 1985 dispose que les services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) sont obligatoirement consultés avant tout placement en détention provisoire et prévoit l'implantation d'un service éducatif auprès de chaque tribunal

¹ « Les conditions de l'enseignement aux mineurs et jeunes détenus », rapport de février 1999 rédigé conjointement par l'inspection générale des services judiciaires, l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et l'inspection générale de l'éducation nationale.

(SEAT). La loi du 30 décembre 1987 supprime la détention provisoire des mineurs de 16 ans en matière correctionnelle et des mineurs de 13 ans en toutes matières. Enfin la loi du 6 juillet 1989 limite la détention provisoire des mineurs de 16 à 18 ans à un mois en matière correctionnelle, renouvelable une fois lorsque la peine encourue n'est pas supérieure à 7 ans d'emprisonnement. En matière criminelle, cette détention est limitée à six mois pour les mineurs de 13 à 16 ans, mais peut durer jusqu'à deux ans au-delà de 16 ans. »

Pourtant, depuis 1996, malgré les modifications du code pénal précitées, le nombre de mineurs incarcérés augmente. En outre, si au 1^{er} janvier 1997, près de 80 % des mineurs incarcérés sont des prévenus, entre 1985 et 1995, la proportion de mineurs criminels a plus que doublé. Par ailleurs, la durée d'incarcération des mineurs se raccourcit, sauf pour les peines criminelles dont la sévérité s'est accrue. Ainsi, les peines de cinq ans et plus représentaient 33 % des peines en 1997, contre 15 % en 1987. Au cours de cette même période, la durée moyenne d'incarcération a augmenté de 14 mois.

(4) L'évolution de la délinquance juvénile

L'évolution du nombre des incarcérations des mineurs ces cinq dernières années révèle deux phénomènes préoccupants. D'une part, les actes de délinquance juvénile se caractérisent par une aggravation des infractions, souvent commises avec violence contre des personnes, notamment des représentants de l'autorité ou des services publics. D'autre part, la délinquance des mineurs est de moins en moins liée au comportement type de l'adolescent testant les limites de l'adulte, mais davantage au développement d'une « déviance collective » liée à une famille, un quartier, un territoire.

La plupart des intervenants entendus par la commission d'enquête ont souligné que l'incarcération n'était pas la solution la mieux appropriée à la lutte contre la délinquance des mineurs. Toutefois, tous ont également remarqué qu'à l'heure actuelle, il n'existait toujours pas de réponse alternative en l'absence de structure adaptée à la prise en charge des mineurs délinquants.

(5) La mission impossible de la prison

On demande aujourd'hui à la prison de réussir là où tous les autres intervenants (les familles, l'école, les services sociaux) ont échoué. Comme l'a fait remarquer le docteur François Moreau à la commission, « *ils ne sont pas à réinsérer, ce sont des gens à insérer purement et simplement* ».

En fait, la prison, loin de gagner ce pari impossible, constitue globalement un facteur supplémentaire de déstructuration.

Trois circulaires en date du 23 juillet 1991, du 4 février 1994 et du 20 mars 1995 organisent les conditions d'incarcération des mineurs afin d'assurer leur réinsertion. Ces

textes limitent l'accueil des mineurs à 53 établissements spécialisés. Ils prévoient en outre l'affectation de personnels pénitentiaires spécialement formés, le développement d'activités sportives et socioculturelles, ainsi qu'une plus grande concertation entre les services de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire.

Par ailleurs, les conseils de sécurité intérieure des 8 juin 1998 et 26 janvier 1999 ont préconisé l'aménagement d'unités de 20 à 25 places et le renforcement des personnels pénitentiaires, médicaux, socio-éducatifs et enseignants.

(6) Des conditions de détention généralement déplorables

Malgré l'augmentation des moyens financiers et humains dégagés depuis quatre ans pour améliorer les conditions de détention des mineurs, celles-ci restent le plus souvent déplorables.

Dans de nombreux établissements, il n'existe pas de quartiers « mineurs » véritablement isolés des autres détenus majeurs. Ainsi, à la maison d'arrêt de Loos, les mineurs sont regroupés dans le bâtiment de la petite section, au premier étage, « coincés » entre le quartier disciplinaire au rez-de-chaussée et le quartier d'isolement au deuxième. Or, il n'existe pas de séparation entre les deux derniers étages. En outre, seules 16 cellules sont mises à la disposition des mineurs, alors que leur nombre s'est élevé à 26 en moyenne sur l'année 1999.

A la maison d'arrêt de Toulon, les mineurs sont placés à l'étage des isolés en attendant la transformation de l'ancien quartier des femmes en un quartier qui leur sera réservé.

D'une manière générale, l'article D. 516 du code de procédure pénale qui prévoit l'encellulement individuel des mineurs est loin d'être respecté, faute de cellules en nombre suffisant : c'est tout particulièrement le cas dans le sinistre quartier des mineurs des prisons lyonnaises que la commission a visitées.

Tous les interlocuteurs de la commission d'enquête ont également souligné la multiplication des violences, des trafics en tout genre et du racket dans les quartiers des mineurs. Les jeunes reproduisent en prison l'organisation sociale à laquelle ils sont soumis à l'extérieur. Des bandes se créent, qui terrorisent et rackettent les plus faibles.

En outre, la prison renforce le prestige du mineur délinquant de retour dans son quartier. Comme le faisait remarquer le juge des enfants M. Denis Salas dans une interview récente, la prison « *est identitairement très intéressante pour le jeune qui veut se construire une carrière de dealer ou de racketteur* ».

Face à cette situation, les intervenants susceptibles de prendre en charge les délinquants mineurs apparaissent désarmés et manifestent de plus en plus de réticences à s'occuper de cette population difficile.

Mme Cécile Rucklin, présidente du GENEPI¹, a effectué le constat suivant devant la commission : « *Concernant les mineurs incarcérés et toujours dans la suite de l'ordonnance de 1945, l'éducatif doit primer sur le répressif. De plus en plus de mineurs se retrouvent en prison, pourtant dernier recours à envisager. Dans les établissements où sont placés des mineurs, l'administration pénitentiaire fabrique des fauves, des individus détruits et néanmoins très jeunes. Il faut développer les mesures prises par la protection judiciaire de la jeunesse : encadrement renforcé, éloignement, absence de contacts avec les populations carcérales adultes.*

« Le problème est aigu chez les mineurs en prison et nous n'avons pas de solution immédiate. Les travailleurs sociaux n'ont plus envie d'y aller ni les instituteurs ; nous y sommes envoyés le plus souvent parce que nous sommes de bonne volonté et bénévoles. Mais nous ne sommes pas des professionnels : notre action se situe au niveau inférieur. [...]

« A la maison d'arrêt de Strasbourg, j'ai vu un jeune de 14 ans qui devait être renvoyé chez ses parents ; ils ont transmis un appel au procureur de la République, accompagné d'une pétition de toute la ville, pour qu'il ne revienne pas chez eux ni dans sa ville d'origine. A 14 ans, il fait peur à tout le monde. Je ne sais pas comment un mineur peut en arriver là, mais c'est le constat d'un échec des mesures préventives, peut-être pas assez strictes ou rigoureuses. Je n'ai pas plus de réponse. »

A la maison d'arrêt de Toulon, la commission d'enquête a mesuré à quel point la présence d'une demi-douzaine de mineurs pouvait rendre difficile la gestion de cet établissement. L'ensemble du personnel pénitentiaire est apparu complètement désarmé face à ces jeunes sans repères et conscients de leur impunité, puisque les textes interdisent qu'ils soient sanctionnés par un placement temporaire en quartier disciplinaire. Les surveillants ont avoué à la délégation leur impuissance et leur difficulté à communiquer avec les mineurs.

Comme il a été dit, il n'existe pas encore de véritable quartier « mineurs » à Toulon et les surveillants chargés de les encadrer ne bénéficient jusqu'à présent d'aucune formation spécifique, à la différence de ceux de Fleury-Mérogis.

La commission d'enquête ne peut que partager le bilan accablant dressé par la mission menée par les inspections générales sur les conditions de l'enseignement aux mineurs, à propos des conditions de détention de ces derniers : « *Pour des jeunes disposant de peu de repères moraux et civiques, qui cumulent souvent depuis leur plus jeune âge des carences affectives, éducatives et scolaires, la prison constitue souvent un facteur supplémentaire de déstructuration. L'incarcération des mineurs dans certains quartiers pénitentiaires violents et criminogènes, dans lesquels s'instituent des espaces sans contrôle, est de nature à mettre en danger leur santé, leur sécurité et leur moralité*

¹ Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées.

au sens de l'article 375 du Code civil. Ces conditions d'incarcération ne sont conformes ni au droit national (civil, pénal, administratif), ni aux textes internationaux ratifiés par la France, qui instituent un droit à la protection et à l'éducation des enfants, y compris en détention. Le mépris du droit par ceux-là même qui ont pour charge de le faire admettre, comprendre et observer rend improbable une action éducative nécessairement fondée sur l'apprentissage du respect des lois et de la dignité des personnes ».

Tout est dit.

f) Les exclus : vers la prison refuge ?

(1) Une population précarisée à l'entrée

En dehors de cas exceptionnels récents, liés à la délinquance financière, la prison accueille avant tout une population plutôt défavorisée. Cette population arrive en situation d'échec : échec du système scolaire, échec du milieu familial, échec du système économique.

Echec du système scolaire, tout d'abord.

La mise en place d'un programme systématique de repérage de l'illettrisme a permis de mettre en évidence l'ampleur de ce phénomène. Un tiers des détenus examinés à leur entrée en détention se situe en dessous du seuil de lecture fonctionnelle. Un sixième a des difficultés, même pour déchiffrer les mots ou les fragments de phrase.

Echec du milieu familial, ensuite.

Un grand nombre de détenus se retrouvent souvent « isolés », ayant rompu *volens* les liens familiaux, à la suite d'une rupture ou d'un divorce. Pour les jeunes adultes, la rupture avec le milieu familial les a plongés dans une « errance » et une misère, ayant pour conséquence une « délinquance d'appropriation ». La drogue a changé peu à peu les transgressions, rendant encore plus violente cette délinquance.

Echec du système économique, enfin.

Si l'on retire les personnes inactives (femmes au foyer, mineurs scolarisés), un tiers seulement des détenus exerce une activité régulière et rémunérée avant leur incarcération. Près de la moitié des détenus sont sans emploi au moment de leur incarcération. Pour les jeunes de moins de vingt-cinq ans, cette proportion atteint 62 %.

28 % des entrants perçoivent une indemnité de chômage. Par déduction, plus d'un tiers ne perçoit aucun revenu découlant de l'exercice d'une activité professionnelle présente ou passée, qu'il s'agisse de revenu d'activité ou d'allocation chômage.

Une enquête de 1996 montrait que 6 % des détenus percevaient le RMI au moment de leur incarcération. Cette proportion est sensiblement plus élevée que dans l'ensemble de la population ; il convient, de plus, de rappeler le poids important des moins de 25 ans -qui n'ont pas accès à ce minimum social- au sein de la population carcérale.

(2) Une question difficile : le maintien des minima sociaux

Les titulaires du RMI perdent ce droit en détention. Cette situation peut apparaître choquante, surtout pour des prévenus « présumés innocents ». En revanche, les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés continuent à percevoir une partie de cette prestation.

Cette rupture de droits ne concerne, en fait, que les bénéficiaires « isolés » ; dans le cadre d'un couple, ou d'une famille, l'ayant droit ou les ayants droit continuent à percevoir ce minimum social.

La question du maintien des minima sociaux est ainsi posée. Les associations caritatives sont divisées sur ce sujet.

(3) Une population marginalisée à la sortie

Quelques statistiques permettent de se rendre compte de l'état de marginalisation d'une fraction non négligeable des sortants de prison.

Un sortant sur huit n'est pas sûr de disposer d'un hébergement au moment de la levée d'écrou.

20 % des détenus sortent de prison avec moins de cinquante francs en poche.

20 % des personnes recourant aux actions d'accueil journalières organisées par les associations de lutte contre l'exclusion ont séjourné entre 2 et 5 fois en prison. Leur séjour en détention, du fait de la perte de droits sociaux et du manque de travail dans les prisons, leur a fait perdre les maigres ressources dont ils disposaient éventuellement.

Une catégorie non négligeable d'exclus peut être conduite à commettre des actes de délinquance d'une gravité moyenne, afin de pouvoir à nouveau être incarcérée.

La prison est alors considérée comme le dernier refuge.

3. L'état sanitaire des détenus

a) A l'entrée en prison

La visite médicale d'entrée en détention est, pour certains détenus, le premier contact, depuis l'enfance, avec un représentant du corps médical.

Grâce à des études récentes, à partir de la fiche type remplie lors de la visite d'entrée des personnes incarcérées, il est possible de disposer d'un tableau exhaustif de l'état de santé des détenus. La multiplication des pratiques addictives (drogue, tabac, alcool et substances psychotropes) est impressionnante : « *Il n'y a pas de pathologie propre à la prison, mais celles liées à l'origine des détenus : précarité, alcoolisme, toxicomanie, avec Sida et hépatites.* »¹.

(1) Une population dépendante de la drogue, du tabac, de l'alcool et des substances psychotropes

• Un entrant sur trois déclare une consommation régulière et prolongée de **drogue** au cours des douze mois précédant l'incarcération. La consommation de plus d'un produit est mentionnée par 15 % des entrants.

Consommation régulière et prolongée de drogues au cours des 12 mois précédant l'incarcération

Cannabis	25 %
Cocaïne ou crack	9 %
Cachets	9 %
Autres (LSD, Ecstasy, colle, produits solvants...)	3 %

Source : *La santé à l'entrée en prison : un cumul des facteurs de risque, Etudes et résultats, n°4, janvier 1999, Direction de la recherche, des études et de la statistique, ministère de l'emploi et de la solidarité.*

En raison des risques très élevés de contamination au virus HIV par voie intraveineuse, l'héroïne a quasiment disparu dans les années 90, et a été remplacée par le crack et la cocaïne, dont l'usage s'est « démocratisé » en raison d'une chute des prix.

Usage de drogues par voie intraveineuse

	1992	1996	1998
Au cours de la vie	20 %	23 %	12 %
Au cours des douze derniers mois	nd	13 %	9 %

Source : *enquête réalisée sur des entrants en prison, région de Marseille.*

¹ François Moreau, entretien à « Espace social européen », 7-13 avril 2000, p. 18.

Comme l'a fait remarquer Mme Nicole Maestracci, présidente de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie, « nous n'avons plus aujourd'hui en prison ce que nous avions il y a une dizaine d'années, c'est-à-dire l'héroïnomanie injecteur utilisateur d'un seul produit, mais nous avons des utilisateurs de plusieurs produits qui passent d'un produit à l'autre et qui ne sont pas nécessairement dépendants, mais sont en tous les cas dépendants de l'usage de tel ou tel produit, comme si à chaque humeur, à chaque difficulté de la vie correspondait un produit utilisable ».

Le phénomène nouveau est celui des polyconsommations.

- Plusieurs interlocuteurs, médecins des UCSA, ont signalé aux membres de la commission que le fléau de l'**alcoolisme** ne devait pas être oublié, l'alcoolisme ayant un facteur « désinhibant », expliquant le passage à l'acte d'un grand nombre de criminels, sexuels ou non.

Lors de son audition, M. Roland Broca a rappelé que la loi sur les alcooliques dangereux était restée lettre morte.

La loi sur les alcooliques dangereux

La loi du 15 avril 1954 prévoit le signalement des alcooliques dangereux aux autorités sanitaires. Ces derniers, dont le maintien en liberté ne paraît pas possible, sont convoqués devant une commission médicale départementale. Celle-ci peut adresser une requête au procureur pour faire citer la personne au tribunal civil, lequel peut ordonner le placement dans un établissement spécialisé dans la prise en charge de l'alcoolisme. Deux types d'établissements peuvent recevoir ces personnes : les sections de rééducation pour alcooliques dans les hôpitaux psychiatriques ou les hôpitaux généraux, et les centres de rééducation spécialisés fonctionnant de façon autonome. Un seul centre de ce type a été créé. Cette loi ne prévoit aucun dispositif pour le traitement ou la prévention de l'alcoolisme « ordinaire ». Elle a été peu appliquée et apparaît obsolète.

Le tiers des entrants déclarent avoir une consommation excessive régulière (supérieure ou égale à 5 verres par jour) et/ou discontinue (supérieure ou égale à 5 verres consécutifs au moins une fois par mois). 10 % des entrants boivent en excès régulièrement et 6 % associent consommation régulière et discontinue.

La progression de l'alcoolisme chez les jeunes, avec des bières fortement alcoolisées, est particulièrement dramatique. Dès l'âge de 20 ans, leur état de santé général est atteint. Les associations traditionnelles de lutte contre l'alcoolisme ne répondent pas à leurs besoins.

Si la consommation d'alcool est interdite en prison, le sevrage, sans mesures d'accompagnement, n'a aucune conséquence curative : le bar situé à proximité de toute maison d'arrêt qui se respecte fera le meilleur accueil aux sortants.

- Le **tabagisme** fait partie du quotidien des détenus. La part des fumeurs parmi les entrants est estimée à 80 %. Presque 20 % des détenus consomment plus de vingt cigarettes par jour.

L'usage du tabac est massif dans les cellules, ce qui explique en partie les incendies constatés, pouvant provoquer des conséquences dramatiques : des pailles peuvent s'enflammer, soit de manière volontaire (tentatives de suicide), soit de manière involontaire.

- Enfin, les entrants sont, pour une forte minorité, **des personnes déprimées**.

Selon l'enquête de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère de l'emploi et de la solidarité, près d'un entrant sur cinq disait suivre un traitement par médicaments psychotropes, essentiellement des anxiolytiques ou des hypnotiques.

Si les Français consomment de manière importante des substances psychotropes, la population pénitentiaire est encore plus « déprimée » que la moyenne, ce qui contribue à expliquer, pour partie, un taux de suicide beaucoup plus élevé.

(2) Des soins dentaires inexistant jusqu'à l'entrée en prison

L'état dentaire des détenus est le plus souvent catastrophique. 80 % des détenus ont besoin de « soins urgents ». Les abcès constituent une cause fréquente de consultation, nécessitant des extractions.

b) Des pratiques qui perdurent en prison

Un détenu qui souhaite continuer à boire et à se droguer en prison peut le faire. Il lui suffira de disposer d'argent et de s'insérer dans un trafic : « *ce qui n'entre pas dans une prison, c'est parce que la porte n'est pas assez grande* », selon les propos d'un directeur, cités par M. François Moreau lors de son audition.

(1) La drogue en prison : un secret de polichinelle

L'usage de cannabis en prison est monnaie courante. Il semble toléré dans un grand nombre d'établissements, l'administration fermant les yeux pour éviter des manifestations des détenus.

L'usage de « drogues dures » reste également fréquent.

L'enquête de 1996 à Marseille a révélé que sur 68 personnes s'étant injecté de la drogue par voie intraveineuse au cours de l'année précédant l'incarcération, 9 déclaraient s'être injecté des drogues durant les trois premiers mois de l'incarcération, dont quatre fois sur neuf en partageant le matériel.

Selon une enquête européenne, réalisée sur quatre sites français, parmi les usagers de drogue par voie intraveineuse encore actifs juste avant l'incarcération, 26 %

déclaraient s'être injecté des drogues au cours du dernier mois de leur détention, la moitié n'ayant pas utilisé d'eau de javel pour désinfecter leur matériel.

Signe des carences de l'administration pénitentiaire, 6 % des personnes interrogées déclaraient avoir commencé à s'injecter de la drogue en prison.

Sur l'ensemble des détenus interrogés dans l'enquête européenne réalisée dans quatre sites français, 32 % ont déclaré avoir déjà consommé en prison des produits illicites par voie non injectable.

(2) La prise en charge des toxicomanes par les traitements de substitution

Comme le note le rapport Pradier, la multiplicité des acteurs de lutte contre la toxicomanie est contreproductive : SMPR, centres spécialisés de soins aux toxicomanes (CSST), UCSA, Centres d'information et de soins de l'immunodéficience humaine (CISIH), associations...

Sur les 26 SMPR, seize sont dotés de centres spécialisés de soins aux toxicomanes. Mais l'accès aux traitements de substitution dépend désormais, le plus souvent, des médecins des UCSA.

Le principe de la substitution ne semble plus poser de problème. En France, 60.000 toxicomanes sont soignés à l'aide du Subutex, et un peu plus de 7.000 à l'aide de méthadone.

Lors de son déplacement au Royaume-Uni, la commission a pu constater que la prison londonienne de Belmarsh pratiquait un « sevrage sec » de ses toxicomanes.

La circulaire DGS/DH n° 96-239 du 3 avril 1996 relative aux orientations dans le domaine de la prise en charge des toxicomanes a consacré le principe de la poursuite du traitement de substitution, à travers le Subutex ou la méthadone : un détenu substitué doit pouvoir continuer son traitement en prison¹ ; cette circulaire a été confirmée par la circulaire « santé justice » du 5 décembre 1996, qui permet aux détenus d'être « initiés » à la substitution.

Si la buprénorphine (Subutex) est la substance de loin la plus utilisée en ville, elle est -en milieu carcéral- « *relativement facile à détourner de son indication* »², ce qui peut donner lieu à différents trafics. En outre, elle peut être « injectée » ou « sniffée ». La méthadone sous forme de solution buvable, à ingérer quotidiennement au centre médical sous les yeux du personnel soignant, ne se prête pas à ce genre de manipulation.

¹ A Fleury-Mérogis, 8,5 % des entrants (30 % des toxicomanes) ont déclaré bénéficier d'un traitement en cours par un médicament de substitution.

² Rapport Pradier, p. 51.

**Deux exemples différents d'une « pratique » de la substitution :
Fleury et les Baumettes**

A Fleury-Mérogis, l'utilisation du Subutex reste possible : au 30 avril 1999, 350 patients (sur plus de 3.000 détenus) recevaient un traitement par substitution (30 à 40 % des toxicomanes aux opiacés incarcérés), dont seulement 50 par méthadone.

Le traitement est prescrit par les médecins de l'UCSA. Le Centre spécialisé de soins aux toxicomanes du SMPR « *refuse pour des raisons de principe une rencontre systématique avec les détenus se déclarant toxicomanes* »¹.

Aux Baumettes, la prescription de Subutex a été provisoirement suspendue, au profit de la méthadone : au 30 avril 1999, 51 détenus bénéficiaient d'un traitement de substitution.

Le traitement est prescrit par les psychiatres du SMPR.

Le traitement de substitution s'est heurté pendant de longues années à la réticence d'un grand nombre de médecins ou de psychiatres. Selon le rapport Pradier, « *le traitement de la dépendance chez les personnes détenues reste très disparate, subordonné aux convictions ou aux humeurs des médecins, des directeurs d'établissements pénitentiaires, des personnels de surveillance, etc.* ». Un médecin généraliste expliquait tout récemment : « *Force est de déplorer qu'en matière de toxicomanie la façon de faire d'un trop grand nombre de médecins qui exercent dans les prisons françaises est rarement cordiale, souvent déloyale et parfois malhonnête* »².

L'efficacité d'un traitement par substitution nécessite, au-delà de la délivrance du produit, un accompagnement important dans la démarche de sevrage : c'est le rôle du suivi psychosocial des CSST.

En outre, il apparaît essentiel que le traitement ne soit pas interrompu lors de la sortie de prison : un détenu sortant le vendredi devra disposer de « doses » lui permettant de « tenir » jusqu'au lundi.

Les médecins rencontrés par la commission ont indiqué suivre à la lettre les circulaires ministérielles. Il semble nécessaire, sans procès d'intention, que le ministère de la santé, le ministère de la justice et la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et la toxicomanie mettent en place des règles plus satisfaisantes de coordination.

¹ Selon le docteur Olivier Obrecht, actes de la journée du 11 mai 1999 sur l'accès aux traitements de substitution en milieu carcéral organisée par le ministère de l'emploi et de la solidarité.

² Actes de la journée sur l'accès aux traitements de substitution en milieu carcéral, op. cit.

(3) Des pratiques à risque pour le HIV et l'hépatite C

L'injection de drogues par voie intraveineuse, les rapports sexuels non protégés, ainsi que les pratiques de tatouage, font peser sur les détenus un fort risque de contamination par le virus HIV et le virus de l'hépatite C.

En octobre 1995, les ministres de la santé et de la justice ont confié au Professeur Gentilini une mission sur la prise en charge du HIV, des hépatites et de la toxicomanie en milieu pénitentiaire. Remis en novembre 1996, le rapport Gentilini a inspiré un grand nombre des mesures contenues dans « la circulaire santé justice » du 5 décembre 1996.

Cette circulaire prévoit que de l'eau de javel à 12° doit être distribuée aux détenus par l'administration pénitentiaire et doit figurer sur la liste des produits cantinables. Depuis le 15 décembre 1997, l'eau de javel est distribuée systématiquement aux détenus.

Des préservatifs aux normes NF, du lubrifiant ainsi qu'un mode d'emploi doivent être disponibles dans les UCSA. Les détenus peuvent les conserver sur eux ou en cellule.

La commission d'enquête a pu constater, lors de ces déplacements, que cette circulaire était correctement appliquée.

c) Les traumatologies spécifiques de la prison

Les traumatologies de la prison sont d'abord celles liées à la pratique de sport intensif, sur des surfaces inadaptées, le plus souvent bétonnées qui provoquent notamment des entorses et des foulures.

Les conséquences psychologiques de l'incarcération (automutilation, ingestion de corps étrangers, grèves de la faim, tentatives de suicide) sont également prises en charge par les UCSA.

4. L'absence de toute perspective pour les « longues peines »

On l'a vu, la durée de la détention a fortement augmenté au cours des dernières années. Les prisons françaises abritent de plus en plus de détenus condamnés à de longues peines d'emprisonnement. Ceux-ci semblent privés de toute perspective et constituent, dans ces conditions, une population extrêmement difficile à gérer pour les personnels pénitentiaires.

Le projet d'exécution de peine, censé permettre l'individualisation de celle-ci, ne semble se mettre en place qu'avec difficultés tandis que les mesures d'aménagement de peine connaissent un retrait préoccupant.

a) *Le projet d'exécution de peine*

Le projet d'exécution de peine a été mis en place à titre expérimental à partir de 1996. Il poursuit trois objectifs essentiels :

- donner plus de sens à la peine privative de liberté en impliquant le détenu ;
- améliorer l'individualisation administrative et judiciaire de la peine en proposant un cadre objectif ;
- introduire un mode d'observation qui assure une meilleure connaissance du détenu pour accroître la sécurité des établissements et améliorer l'efficacité des actions visant à l'insertion.

En fait, **ce projet d'exécution de peine est la formalisation des étapes qui jalonnent le parcours pénitentiaire du condamné.** Après la phase d'expérimentation, il a été décidé de généraliser le projet d'exécution de peine à l'ensemble des établissements pour peine.

Au cours de ses travaux, la commission d'enquête a pu constater que la mise en œuvre de ce projet rencontre de nombreuses difficultés.

Tout d'abord, comme on le verra, le maintien de condamnés en maison d'arrêt, parfois pendant plusieurs années, interdit la définition d'un projet d'exécution de peine pour ces détenus.

Ensuite, l'insuffisance du nombre de personnels, notamment des travailleurs sociaux, ne facilite pas non plus une véritable individualisation de la peine.

Enfin et surtout, l'engagement d'un détenu vers des actions de réinsertion n'est pas nécessairement -loin s'en faut- synonyme d'une perspective d'aménagement de peine. Devant la commission d'enquête, Mme Marie-Suzanne Pierrard, présidente de l'association nationale des juges de l'application des peines, a ainsi évoqué cette question : « (...) *on devrait clairement poser la priorité donnée à la réinsertion avec le principe d'un aménagement de peine si le détenu utilise activement sa détention pour sa réinsertion, parce que la société est mieux protégée si le délinquant revient dans la communauté de façon préparée et contrôlée. La peine doit pouvoir s'exécuter à l'intérieur de la prison, mais aussi, sous certaines conditions, dans la société et sous son contrôle.* »

La faiblesse actuelle de l'utilisation des mesures d'aménagement de peine explique la difficulté de mettre en place un véritable projet d'exécution de peine. La commission d'enquête a constaté aux Pays-Bas que les condamnés ont de réelles perspectives de bénéficier d'un aménagement de peine après un certain temps de détention, ce qui les incite à entrer pleinement dans une logique de réinsertion.

b) Des aménagements de peine en recul

Alors que la durée de la détention augmente, notamment parce que les condamnations prononcées sont de plus en plus lourdes, les aménagements de peine, singulièrement la libération conditionnelle, ne sont utilisés que de manière limitée.

Le code de procédure pénale prévoit principalement trois mesures d'aménagement de peine :

- **le placement à l'extérieur** permet au condamné remplissant certaines conditions d'être employé en dehors d'un établissement pénitentiaire à des travaux contrôlés par l'administration. Ces travaux peuvent être exécutés pour le compte d'une administration, d'une collectivité publique, d'une personne physique ou morale. Le juge de l'application des peines ne peut en principe prononcer une mesure de placement à l'extérieur qu'à l'égard de condamnés dont la durée de la peine n'excède pas cinq ans et qui n'ont pas fait l'objet d'une condamnation antérieure à plus de 18 mois d'emprisonnement. Les conditions sont plus strictes pour les placements à l'extérieur sans surveillance du personnel pénitentiaire ;

- **la semi-liberté** permet à un condamné de ne passer qu'une partie de son temps dans l'établissement pénitentiaire lorsqu'il justifie soit de l'exercice d'une activité professionnelle, soit de son assiduité à un enseignement ou à une formation professionnelle ou encore d'un stage ou d'un emploi en vue de son insertion sociale, soit de sa participation essentielle à la vie de famille, soit de la nécessité de subir un traitement médical.

Elle peut être prononcée par la juridiction de jugement quand elle condamne un individu à une peine égale ou inférieure à un an d'emprisonnement. Elle peut aussi être prononcée par le juge de l'application des peines, soit à l'égard des condamnés à une peine inférieure ou égale à un an d'emprisonnement, soit à l'égard des condamnés auxquels il reste à subir un temps de détention inférieur ou égal à un an ;

- **la libération conditionnelle** peut actuellement être accordée aux condamnés présentant des gages sérieux de réadaptation sociale. Si la peine n'a pas été assortie d'une période de sûreté, la libération conditionnelle peut être accordée quand la durée de la peine accomplie par le condamné est au moins égale à la durée de la peine restant à subir. Lorsque la durée n'excède pas cinq ans, la libération conditionnelle est accordée par le juge de l'application des peines. Dans les autres cas, la décision est prononcée par le Garde des sceaux.

Selon une récente étude¹ portant sur un échantillon de condamnés libérés entre le 1^{er} mai 1996 et le 30 avril 1997, 82 % des condamnés libérés n'ont bénéficié

¹ « Placement à l'extérieur, semi-liberté, libération conditionnelle... Des aménagements d'exception », étude d'Annie Kensey et Pierre Tournier.

ni d'un placement à l'extérieur, ni d'une mesure de semi-liberté, ni d'une libération conditionnelle. 1,5 % d'entre eux ont fait l'objet d'un placement à l'extérieur, 7,5 % d'une mesure de semi-liberté, 11,5 % d'une libération conditionnelle.

Cette situation a pour conséquence qu'un grand nombre de détenus n'ont pas la moindre perspective de libération, ce qui ne les incite pas à s'engager dans des actions de réinsertion.

La situation est particulièrement préoccupante en ce qui concerne la libération conditionnelle puisque les taux d'octroi de cette mesure ont régulièrement diminué au cours des dernières années.

Ainsi, en dix ans, le nombre de libérations conditionnelles des condamnés relevant des juges de l'application des peines est passé de 8.167 en 1988 à 5.098 en 1998.

De même, le nombre de libérations conditionnelles des condamnés relevant de la compétence du Garde des sceaux est passé de 709 à 224 entre 1988 et 1998.

Evolution du nombre d'admissions à la libération conditionnelle

Année	Compétence des juges de l'application des peines	Compétence du Garde des sceaux
1988	8.167	709
1989	5.474	742
1990	5.756	605
1991	5.589	589
1992	4.166	513
1993	5.469	276
1994	5.554	259
1995	5.293	199
1996	6.125	249
1997	5.034	170
1998	5.098	224

Source : ministère de la justice.

La commission d'enquête a constaté, lors de ses visites, que la raréfaction des mesures d'aménagement de peine posait des difficultés considérables. A la maison centrale de Lannemezan, tous les représentants du personnel ont fait état de la difficulté de gérer des détenus qui ne peuvent compter sur aucun aménagement de peine, qui n'ont aucune perspective, même lointaine, de libération.

Ainsi, à l'allongement des peines prononcées par les juridictions, s'ajoute la rareté des aménagements de peine, ces deux phénomènes expliquant la forte augmentation du nombre de condamnés à de longues peines en établissements pénitentiaires.

Il faut ajouter que le déclin des mesures de libération conditionnelle s'accompagne d'une raréfaction des commutations de peines de perpétuité en peines à temps, prérogative relevant du Président de la République.

Dans ces conditions, les seules mesures qui permettent aux détenus de voir le temps d'incarcération diminuer sont les réductions de peine et les grâces collectives accordées chaque année. Or, ces mesures sont les moins individualisées et ne peuvent s'inscrire dans le cadre d'un projet de réinsertion.

Dans le cadre de la loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, le Parlement a décidé de modifier profondément les règles d'octroi de la libération conditionnelle.

Les critères d'accès à cette mesure, considérés comme trop restrictifs, ont été élargis. Ainsi, la libération conditionnelle pourra être accordée aux condamnés manifestant des efforts sérieux de réadaptation sociale, notamment lorsqu'ils justifient soit de l'exercice d'une activité professionnelle, soit de l'assiduité à un enseignement ou une formation professionnelle ou encore d'un stage ou d'un emploi temporaire en vue de leur insertion sociale, soit de leur participation éventuelle à la vie de famille, soit de la nécessité de subir un traitement.

Les règles de compétence ont également été modifiées. Aussi, le juge de l'application des peines sera compétent pour accorder cette mesure lorsque la peine privative de liberté prononcée sera d'une durée inférieure ou égale à dix ans. Dans les autres cas, la libération conditionnelle pourra être accordée par une juridiction régionale de la libération conditionnelle dont les décisions seront susceptibles d'appel devant une juridiction nationale de la libération conditionnelle. Ces dispositions entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

L'élargissement des critères d'octroi de la libération conditionnelle peut permettre de penser que cette mesure sera davantage accordée dans l'avenir.

Il reste qu'aujourd'hui, le système pénitentiaire paraît fort démuné face aux condamnés à de longues peines.

B. UN PERSONNEL PÉNITENTIAIRE DÉVOUÉ, DÉSORIENTÉ ET SOUCIEUX DE RECONNAISSANCE

Le personnel pénitentiaire est peu et mal connu de l'opinion qui ne prend souvent conscience de la pénibilité et de la dangerosité du métier qu'à l'occasion d'événements tragiques, comme la tentative d'évasion sanglante intervenue à Clairvaux en septembre 1992.

Par ailleurs, les personnels pénitentiaires ont tendance à être assimilés aux seuls surveillants en raison des actions médiatiques menées régulièrement par ces derniers. Or, chaque catégorie connaît des problèmes spécifiques, les intérêts sont parfois contradictoires et ce ne sont pas forcément les plus bruyants qui sont les plus mal lotis...

Toutefois, un même sentiment semble animer l'ensemble des agents de l'administration pénitentiaire : celui de ne pas être reconnu par la société et d'être tenu à l'écart des réformes imposées par l'administration pénitentiaire.

1. Des effectifs insuffisants

En janvier 2000, l'administration pénitentiaire comptait, en effectifs budgétaires, 25.868 agents dont :

- 20.256 personnels de surveillance (soit 78,3 % de l'ensemble du personnel) ;
- 2.308 personnels administratifs (8,9 %) ;
- 1.470 personnels d'insertion et de probation (5,7 %) ;
- 675 personnels techniques (2,6 %) ;
- 540 assistants de service social (2,09 %) ;
- 453 personnels de direction (1,75 %) ;
- 166 personnels contractuels (0,64 %).

a) Un effort de rattrapage

Un rapport récent de la Cour des comptes¹ constate qu'« *au regard de l'évolution des emplois budgétaires sur la période 1990/98, il est permis d'affirmer que la direction de l'administration pénitentiaire a fait l'objet d'un traitement favorable lors des lois de finances successives par rapport à la plupart des autres services de l'Etat : l'augmentation est continue sur la période, même si les années 1997 et 1998 marquent un certain ralentissement* ». Entre 1987 et 1997, les emplois budgétaires des surveillants ont augmenté de 39,5 %. Cette augmentation a dépassé de très loin la hausse de la population carcérale sur la même période, qui n'a été que de 6,4 %.

Ce constat quelque peu optimiste doit cependant être tempéré.

L'administration pénitentiaire a longtemps été le parent pauvre de la fonction publique, alors même qu'elle était confrontée à une explosion de la population carcérale. Les créations d'emplois observées depuis une dizaine d'années correspondent surtout à un rattrapage bien tardif des retards cumulés pendant plusieurs décennies.

¹ *La fonction publique de l'Etat, rapport de la Cour des comptes, décembre 1999, page 222.*

Et de fait, la Cour constate que *« cette augmentation rapide traduit un phénomène de rattrapage après une montée en charge de la population pénale dans les années 70 et 80 (passée de 34.000 à 54.000 en vingt ans), qui ne s'était pas accompagnée d'une évolution comparable des personnels de l'administration pénitentiaire »*.

Aujourd'hui, on compte 2,6 détenus par surveillant, étant rappelé que, sur le terrain, un seul surveillant a souvent en charge une coursive accueillant une centaine de détenus.

Si l'on se réfère aux autres pays de l'Union européenne (sauf la Grèce, le Portugal et le Luxembourg), la France se caractérise par un faible taux d'encadrement de ses détenus comme l'a reconnu Mme Martine Viallet, directrice de l'administration pénitentiaire, devant la commission : *« En 1996, le ratio était de 2,3 détenus par surveillant en Angleterre, 1,7 aux Pays-Bas et 1,3 au Danemark. Donc, la qualité du service rendu ne peut pas être la même en fonction de ce ratio »*.

Les établissements pénitentiaires souffrent d'un sous-effectif chronique. Selon l'inspecteur général des services judiciaires, M. Jean-Louis Nadal, il s'explique par le fait que l'effectif d'un établissement est fonction de sa capacité d'accueil théorique et non de son occupation réelle, qui est souvent bien plus élevée.

Il convient en outre de noter que le traitement favorable accordé à l'administration pénitentiaire en matière de création d'emplois n'a pas permis d'atteindre les prévisions de la loi de programmation sur la justice de 1995, qui prévoyait la création de 3.920 emplois sur cinq ans. En 2000, seuls 2.585 emplois ont été créés, soit 66 % de ceux prévus initialement.

Or, compte tenu des délais de formation des personnels et de la difficulté de recrutement du personnel administratif, il existe un décalage important entre les effectifs budgétaires et les effectifs réels. Ainsi, au 1^{er} janvier 1999, les effectifs budgétaires s'élevaient à 25.474. Pourtant, 326 postes étaient vacants, dont 195 postes d'insertion et de probation et d'assistants sociaux, 111 postes administratifs et 10 postes de direction.

b) Une gestion discutable des départs à la retraite : la bonification du cinquième

L'article 24 de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire a accordé au personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire un régime dérogatoire de retraite identique à celui dont bénéficie le personnel de la police depuis 1957.

Concrètement, au 1^{er} janvier 2000, la limite d'âge des surveillants est abaissée à 55 ans. En outre, les agents peuvent demander à bénéficier de la jouissance immédiate de la pension s'ils se trouvent à moins de cinq ans de la limite d'âge. La bonification

d'annuités est octroyée à raison d'une annuité par cinq ans de service effectif passé dans le corps de personnel de surveillance, nul ne pouvant se voir attribué plus de cinq annuités au titre de la bonification.

Un dispositif de transition a cependant été prévu pour la période s'étendant du 1^{er} janvier 1996 au 31 décembre 1999, qui vise à limiter le nombre des départs en retraite afin de faciliter la gestion des effectifs. 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.

Toutefois, l'adoption de la bonification du cinquième ne s'est pas accompagnée d'un plan de recrutement destiné à combler les vacances de postes. Or, à partir de 1998, une distorsion importante est apparue entre le volume des promotions d'élèves-surveillants appelés à sortir de l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire et les vacances d'emplois de surveillant constatées dans les établissements, alors même que l'ensemble des postes budgétaires vacants avaient été offerts aux concours.

La cause de ce déficit résidait essentiellement dans l'accélération des sorties de corps générées par l'abaissement des limites d'âge de 60 à 55 ans : 500 fonctionnaires sont partis en 1998 ; plus de 1.000 quitteront l'administration pénitentiaire en 2000.

Le développement de fortes tensions au sein des établissements pénitentiaires a conduit la ministre de la justice à demander l'autorisation de recruter de nouveaux surveillants en surnombre. Au titre de l'exercice 1998, 400 recrutements en surnombre lui ont été accordés, et une même mesure portant sur 507 surveillants a été acceptée en 1999 afin d'amortir les effets de la bonification du cinquième.

La commission d'enquête constate que les surnombres n'ont pas permis de pallier toutes les vacances de postes en raison du décalage de huit mois lié à la formation des élèves surveillants. En outre, le recours aux surnombres est contraire aux règles de comptabilité publique et contribue à affaiblir le rôle du Parlement puisque cette technique modifie le nombre des créations d'emplois autorisé lors du vote de la loi de finances.

La commission d'enquête ne peut donc que regretter la gestion déficiente des départs liés à l'instauration de la bonification du cinquième.

c) Les personnels administratifs et techniques, parents pauvres de l'administration pénitentiaire

Comme l'indique la Cour des comptes dans son rapport précité : « *En nombre réduit (2.192 personnels administratifs et 640 techniques sur un total de 25.000 agents), ces personnels souffrent d'un faible taux d'encadrement (on ne compte notamment que 90 attachés pour toute la France), d'une faible reconnaissance (aucun organigramme ne définit leur place au sein des services) et de la concurrence de personnels de surveillance*

occupant souvent des postes administratifs ou techniques tout en percevant un traitement supérieur de près d'un tiers au leur.

« L'absence de définition d'effectifs de référence pour les personnels administratifs et de reconnaissance de leurs métiers est l'une des principales causes des difficultés de gestion auxquels sont confrontés de nombreux établissements pénitentiaires, qui les contraignent d'une part à utiliser d'autres solutions telles que le recrutement de « vacataires permanents », qui sont dans certains établissements les seuls personnels administratifs, et l'affectation de surveillants à temps plein sur des postes administratifs ou techniques d'autre part.

« Aucun de ces deux remèdes n'est satisfaisant, ni au regard du droit de la fonction publique, qui encadre strictement le recours aux vacataires, a fortiori à titre permanent, ni à l'aune de la bonne gestion des deniers publics, puisque la substitution de personnels de surveillance à des fonctionnaires des corps administratifs ou techniques entraîne un surcoût en raison de la situation indiciaire et indemnitaire plus favorable des premiers. »

D'une manière générale, la commission a constaté lors de ses visites d'établissements que nos prisons manquaient de plombiers, d'électriciens, de peintres, voire de serruriers ! 675 agents seulement sont responsables de l'entretien de 186 établissements pénitentiaires. Ceci explique sans doute en partie l'état déplorable du parc pénitentiaire et l'absence quasi totale de maintenance.

Le recours aux détenus volontaires et rémunérés, dans le cadre de la formation professionnelle, développé dans plusieurs établissements visités, est de nature à pallier les carences de l'administration tout en jouant un rôle de réinsertion pour les intéressés.

Par ailleurs, les organigrammes¹ les plus récents datent de 1988 et ne portent que sur le personnel de surveillance, laissant de côté les besoins en personnel administratif et technique. Tout se passe comme si l'on considérait que la vie d'un établissement se résume à la tenue d'un certain nombre de postes affectés à la détention : ni les tâches de gestion administrative, ni les fonctions techniques (entretien, maintenance), ni les activités socio-éducatives et culturelles, sans lesquelles pourtant la mission de service public pénitentiaire ne pourrait être remplie, ne sont mesurées, et partant, correctement pourvues.

Lors de son audition, Mme Martine Viallet, directrice de l'administration pénitentiaire, a constaté que *« le nombre de personnels administratifs et techniques est insuffisant. Au 1^{er} janvier 2000, ils étaient respectivement 2.308 et 675. Une étude par un consultant extérieur achevée début 2000 conclut à une insuffisance de 582 personnels pour le total de ces deux catégories. »*

¹ Ils fixent les effectifs théoriques des personnels dans un établissement.

2. Un personnel pénitentiaire orienté vers la sécurité plus que vers la réinsertion : des porte-clés plutôt que des éducateurs

Les créations de postes durant les dix dernières années ont inégalement bénéficié aux diverses catégories de personnels, comme en témoigne le tableau ci-après :

Evolution des emplois budgétaires dans l'administration pénitentiaire

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	98/90 (en %)
Personnels de direction	304	308	308	308	306	306	311	314	330	8,55
Personnels de surveillance	17.042	17.791	18.135	18.470	18.795	19.146	19.622	19.727	19.771	16,01
Personnels administratifs	1.844	1.972	1.933	1.958	2.046	2.075	2.146	2.159	2.192	18,87
Personnels techniques	490	549	550	564	599	644	667	673	675	37,76
Personnel d'insertion et socio-éducatif	1.445	1.505	1.502	1.479	1.479	1.609	1.742	1.784	2.003	38,62
Personnels médicaux	183	184	184	182	137	13	2	2	0	-100,00
Contractuels	99	98	92	110	115	115	129	129	110	11,11
Total	21.407	22.407	22.704	23.071	23.477	23.908	24.619	24.659	25.081	17,16

Source : Rapport de la Cour des comptes

a) La composition du personnel

Les personnels de surveillance ont vu leur nombre régulièrement accru de 84 emplois en moyenne chaque année de 1988 à 1998 et la filière de surveillance a représenté plus de 80 % des créations d'emplois budgétaires dans la même période.

Le rapport de la Cour des comptes constate que « *si les personnels techniques ont connu une augmentation très sensible de leurs effectifs (+ 37 %), portant il est vrai sur une population de départ en faible nombre, les personnels administratifs n'ont pas en revanche connu un sort très favorable au regard des besoins des services. Par ailleurs, ce n'est que très récemment, en 1995, que les personnels socio-éducatifs ont vu le nombre d'emplois s'accroître dans leur filière.* »

b) Le manque de travailleurs sociaux

Devant la commission, Mme Cécile Rucklin, présidente du GENEPI, a souligné l'insuffisance des moyens accordés aux travailleurs sociaux :

« *Le nombre de travailleurs sociaux est aussi trop faible : la récente réforme des services pénitentiaires d'insertion et de probation a engagé un grand bouleversement*

dans la vie des détenus. Auparavant, des travailleurs sociaux étaient affectés à chaque établissement tandis qu'à présent, chaque détenu a un travailleur social de référence qui n'est plus présent en permanence mais qui se présente une à deux fois par semaine. »

Pourtant, la mission de l'administration pénitentiaire est double. La loi du 22 juin 1987 dispose que « *le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions et sentences pénales et au maintien de la sécurité publique.* » C'est la fonction de garde. Mais la loi ajoute : « *Il favorise la réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire. Il est organisé de manière à assurer l'individualisation de la peine* ».

Au 1^{er} janvier 2000, on compte en moyenne pour 100 détenus 40 surveillants mais un seul travailleur social. La composition du personnel est donc plus orientée vers la garde que vers la réinsertion.

3. Une formation encore figée

L'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire a été créée en 1966 à Fleury-Mérogis pour former les surveillants. Elle a ensuite formé les éducateurs (devenus les conseillers d'insertion et de probation) à partir des années 70 puis les directeurs à compter de 1977. Elle s'est vue également attribuée une partie de la formation continue puis la formation des personnels administratifs et techniques.

a) Une vocation incertaine des candidats

M. Patrick Mounaud, directeur de l'ENAP, a tenté d'éclairer la commission sur les motivations de ses élèves : « *Majoritairement, il n'y a pas de vocation, en tout cas pour les personnels de surveillance. La meilleure preuve, c'est que l'âge moyen de leur recrutement est de deux années supérieur à celui des personnels de police. Nous sommes très réalistes : cela signifie très clairement que ce n'est pas du tout le premier concours qu'ils passent. S'ils n'ont pas réussi peut-être le concours de la police ou d'autres concours* ».

Si le nombre de candidats est très élevé comme dans tous les concours administratifs, d'une part le nombre de candidats susceptibles d'être retenus est faible, d'autre part la déperdition entre le nombre de reçus et le nombre de ceux qui entrent en formation à l'ENAP est importante (jusqu'à 30 %).

Cet écart est en partie lié à l'image de l'administration pénitentiaire dans l'opinion publique ainsi qu'au manque d'attractivité des métiers pénitentiaires et à leur pénibilité par rapport à d'autres métiers d'autorité et de contrainte (police, gendarmerie). On notera que l'âge moyen de recrutement des personnels de surveillance est de deux années supérieur à celui de la police.

Pourtant, si la vocation n'existe pas lors de l'admission au concours de surveillant, elle s'acquiert très souvent en cours de carrière. Par ailleurs, il semble que pour les personnels d'insertion et de probation et pour les personnels de direction, l'entrée dans la carrière pénitentiaire constitue un choix délibéré.

b) La réforme de l'ENAP

En 1997, un audit de l'école a mis l'accent sur les lacunes de cette juxtaposition de cinq écoles différentes et sur certains partis pris pédagogiques assez peu innovants.

A la suite de cet audit, un projet de réorganisation de l'ENAP a été entrepris en 1999 avec trois objectifs. D'abord, il a été convenu de faire de l'école un lieu d'expertise, d'enseignement et de recherche, notamment en créant des postes d'enseignants permanents.

Ensuite, il a été proposé de décroiser les formations, jusqu'alors conçues par corps et par catégorie, afin d'instaurer une transversalité des formations et une mixité des publics permettant au personnel pénitentiaire d'apprendre à se connaître et à travailler ensemble.

Enfin, il a été décidé de mettre en place des parcours plus personnalisés de formation. En effet, l'école est confrontée à une évolution considérable du profil des élèves dans tous les corps. Les personnels de surveillance, dont le concours est au niveau brevet des collèges, sont désormais recrutés à un niveau bac + 1 en moyenne. 85 % des élèves surveillants ont un niveau bac et 35 % ont un niveau DEUG. Par ailleurs, les élèves conseillers d'insertion et de probation, normalement recrutés au niveau DEUG, sont maintenant recrutés à 85 % au niveau de la maîtrise, essentiellement en droit.

La forte élévation et la diversité des niveaux de recrutement conduisent à prendre en compte les acquis qui pourront être validés en terme de formation afin de concentrer l'enseignement sur les matières moins connues par les élèves. Ainsi, le profil des élèves conseiller d'insertion et de probation a conduit l'école à réorienter leur formation afin de mettre l'accent sur les sciences humaines dont ils auront besoin pour l'exercice de leurs fonctions.

En dépit de ces réformes, qui n'ont pas encore produit tous leurs effets, plusieurs interlocuteurs ont souligné l'inadaptation des formations dispensées aux évolutions des métiers de l'administration pénitentiaire.

c) Une formation inadaptée

M. Serge Alberny, secrétaire général du Syndicat national pénitentiaire FO-Personnels de surveillance, a vivement critiqué devant la commission la formation dispensée par l'ENAP : « *Il a fallu attendre que les policiers obtiennent une formation de*

douze mois pour que nous en ayons une de huit mois. [...] Il est vrai qu'en moyenne, un surveillant rentre avec un niveau Bac + 2 ou + 3. On lui donne des outils, le code de procédure pénale, le règlement intérieur de l'établissement ; on lui apprend le bon fonctionnement des institutions de la France, mais aussi de l'organisation de sa propre administration. On l'instruit de quelques rudiments de connaissance de procédure pénale et on le lâche dans les unités, livré à lui-même pour se former avec les anciens par le bouche-à-oreille. Il doit faire face aux problèmes quotidiens, un par un, avec une population pénale de plus en plus exigeante. Elle a en effet de plus en plus de droits et elle en profite peut-être un peu trop si l'on considère les devoirs que l'institution est incapable de faire appliquer. »

Le docteur François Moreau a critiqué la priorité donnée à la sécurité : « *L'ENAP, depuis quelques années, a peu évolué, les personnels qui arrivent ne sont pas formés, ni préparés à autre chose qu'à faire de la sécurité et sûrement pas à dialoguer, à gérer des jeunes, de la violence et à travailler en partenariat avec tout ce qui est social, médical ou éducatif pour la resocialisation, ou tout au moins pour organiser une remise en liberté avec des chances de non récidive. C'est peut-être le point le plus important. »*

M. Jean Soulet, pour le Secours catholique, a nuancé ces critiques : « *La nouvelle génération de gardiens a une formation bien meilleure à Fleury, à l'ENAP, qui déménagera bientôt pour Agen. Ils reçoivent une formation psychologique et relationnelle bien meilleure mais le vieux surveillant, l'ancien porte-clés, voit mal notre présence en tant que visiteur de prisons ».*

La commission d'enquête ne peut donc que constater que la formation proposée par l'ENAP ne sensibilise pas assez les surveillants à leur rôle en matière de réinsertion des détenus.

Lors de son audition, Mme Cécile Rucklin, Présidente du GENEPI, a constaté qu'« *une grande majorité des élèves tient déjà un discours désenchanté par rapport à la réinsertion, et le peu de formation qu'ils reçoivent sur le sujet comporte de nombreuses carences. Il n'y croient pas et s'ils n'y croient pas, dès le premier stage, ils sont déçus ».*

d) Les personnels de surveillance et les mineurs

Il est reproché à l'ENAP de n'avoir mis en place qu'en 1999 une formation spécifique pour les surveillants affectés dans les quartiers « mineurs », en liaison avec la protection judiciaire de la jeunesse. Cette prise en compte très tardive des spécificités du travail de surveillance des mineurs contraste avec le développement de la délinquance juvénile et le désarroi des surveillants face à ces jeunes sans repères.

La commission d'enquête a cependant pu constater que l'attitude du personnel surveillant à l'égard des mineurs était quelque peu ambivalente. En effet, une prise en charge efficace de cette population nécessite une remise en cause de l'organisation traditionnelle du travail (par la création de postes fixes) et une grande implication des

surveillants, qui doivent assurer toute la journée le suivi des mineurs. C'est la raison pour laquelle les formations spécifiques pour l'encadrement des mineurs sont réservés aux volontaires.

Par ailleurs, les résistances à l'introduction de nouvelles méthodes de travail au sein du quartier « jeunes » de Fleury-Mérogis, dénoncées par la mission conjointe des inspections générales, témoignent des blocages culturels existant au sein des personnels de l'administration pénitentiaire :

L'exemple du quartier « mineurs » à Fleury-Mérogis

Actuellement, seuls les mineurs de 13-16 ans bénéficient au Centre des jeunes détenus (CJD), conformément à la législation, d'une prise en charge spécifique. Leur suivi est assuré, dans la journée, par un seul et même surveillant, du lundi au vendredi. Les nuits et fins de semaines sont assurées par une équipe tournante comme dans tous les autres quartiers de Fleury-Mérogis. Le surveillant affecté à l'unité des 13-16 ans est un homme d'expérience et volontaire, qui a su instaurer avec chacun des jeunes des relations individuelles basées sur la confiance et le respect. Ces jeunes sont détenus ou exécutent des peines criminelles (ou correctionnelles pour certains multirécidivistes). Ils cumulent les mêmes carences et déficits et sont aussi violents que le reste de la population du CJD, dont ils se différencient uniquement par leur plus jeune âge. La prise en charge individualisée assurée en continu et de manière intensive par ce surveillant particulièrement motivé, a permis d'obtenir de ces jeunes des résultats objectivement exceptionnels. Les portes des cellules demeurent ouvertes toute la journée, les cellules sont toutes d'une très grande propreté, le sol y est même ciré. Les jeunes rencontrés sont calmes, sans agressivité, respectent les règles de vie instituées et sont encouragés à suivre un enseignement d'un niveau supérieur à celui dispensé dans l'établissement, grâce aux cours du centre national d'enseignement à distance. Ils ont une réflexion sur les actes qu'ils ont commis et apprennent à vivre ensemble.

Ces résultats probants interrogent sur l'isolement actuel de ce surveillant, qui est le seul, parmi tout le personnel de surveillance de Fleury-Mérogis, à développer des méthodes de travail qui consistent à vivre avec et à « faire avec » les jeunes les plus difficiles, sans démagogie et en se comportant en véritable éducateur. Contrairement à Osny où le projet de prise en charge des jeunes a été concerté et mobilise également les membres de la direction, le chef de détention, les personnels de surveillance et les enseignants, à Fleury-Mérogis la plupart des personnels de surveillance rencontrés par la mission ont semblé assez réticents à mettre en œuvre ces méthodes de prise en charge, qui impliquent nécessairement de profonds changements dans les mentalités, les comportements professionnels et accessoirement dans les grilles horaires... Or la situation du CJD demeure toujours très préoccupante.

Source : « Les conditions de l'enseignement aux mineurs et jeunes détenus », rapport de l'inspection générale des services judiciaires, de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de l'inspection générale de l'éducation nationale, février 1999.

e) Une formation continue inexistante

L'ENAP accorde une place très insuffisante à la formation continue. Le directeur de l'école l'a indirectement reconnu en déclarant que « *le dernier enjeu actuel spécifique est un investissement supplémentaire de l'école dans le domaine de la formation continue, laquelle est essentiellement de la responsabilité des services déconcentrés et des directions régionales.* »

Selon les chiffres officiels de la direction de l'administration pénitentiaire, 742 agents auraient bénéficié d'une formation continue en 1999, soit seulement 4,2 % des effectifs. En outre, le nombre d'agents formés et le nombre de jours de formation par agent accusent une baisse significative, notamment chez les personnels de surveillance. Ce phénomène est dû pour une grande part à la démographie du corps et aux départs massifs à la retraite liés à la bonification du cinquième. Ces facteurs entraînent un moindre attrait pour la formation continue chez des personnels en fin de carrière (la formation continue est basée sur le volontariat) ainsi que des difficultés de service dans les établissements pénitentiaires qui freinent le départ des agents en formation.

Or, la formation continue est essentielle pour deux raisons.

D'une part, elle permet aux personnels d'être informés des évolutions de l'administration pénitentiaire et de s'y adapter. Lors de son audition, le père Jean Cachot, aumônier en prison, rappelait que la formation des surveillants reposait sur la méfiance. Ainsi, un surveillant déjà ancien lui avait confié que pendant sa formation, on lui avait conseillé de ne pas serrer la main d'un détenu en tant qu'agent de l'administration pénitentiaire. Or, aujourd'hui, l'attitude de l'administration pénitentiaire vis-à-vis du détenu a beaucoup évolué. Pourtant, si le même surveillant n'a pas bénéficié d'une formation continue visant à lui expliquer la nouvelle politique de l'administration pénitentiaire et les avantages qu'elle lui apportera dans ses rapports avec les détenus, il percevra cette évolution comme une remise en cause personnelle de ses méthodes de travail.

D'autre part, le développement de la formation continue doit permettre aux personnels de l'administration pénitentiaire, et notamment aux personnels de surveillance, de voir évoluer leur carrière, aussi bien en interne qu'en créant des passerelles vers d'autres corps, comme celui de la police ou celui des sapeurs-pompiers.

Aujourd'hui, l'élévation du niveau de recrutement et l'absence de formation continue conduisent à freiner la mobilité interne. Le corps des chefs de service pénitentiaire en constitue un bon exemple. Ce corps devrait constituer un débouché naturel pour les surveillants pour 75 % des postes, le reste des postes étant offert à des candidats extérieurs à l'administration pénitentiaire. Toutefois, en raison du niveau trop bas des candidatures du concours interne, près de 40 % des postes sont désormais recrutés par concours externe, entraînant ainsi des frustrations chez les surveillants écartés. Une formation continue adaptée pourrait remédier à cette situation et supprimer cette cause de tensions entre les corps de surveillants et de chefs de service pénitentiaire.

f) Les conséquences d'un recrutement massif

La commission d'enquête a également constaté que l'ENAP rencontrait de grandes difficultés pour former les élèves qui lui sont confiés en raison de l'importance des recrutements effectués ces dernières années.

Alors qu'elle forme en moyenne 1.300 à 1.500 personnes recrutées annuellement par l'administration pénitentiaire, en 1998, le nombre des élèves suivant une scolarité à l'ENAP s'est élevé à plus de 2.500. Ces chiffres doivent encore augmenter au cours des prochaines années du fait de la démographie des différents corps, des effets de la bonification du cinquième et des créations d'emplois.

Or, l'ENAP rencontre de sérieuses difficultés pour répondre à cet afflux de demandes de formation. Ainsi, elle a été obligée de réduire la durée de certaines formations, comme celle des personnels d'insertion et de probation. De même, la formation des personnels de surveillance a été réduite de huit à sept mois.

Par ailleurs, la mise en place de certaines formations a été reportée, comme celles d'adaptation aux prises de fonction.

Enfin, de l'aveu même du directeur de l'école, certaines formations doivent être améliorées, notamment celles des personnels administratifs, et l'école doit faire un effort en direction de la formation continue.

Dans la mesure où la croissance des effectifs est appelée à perdurer, il est indispensable que l'école s'adapte rapidement pour répondre correctement aux demandes de formation.

4. Un personnel pénitentiaire découragé

A l'issue des nombreux entretiens tenus avec les personnels des établissements pénitentiaires, la commission d'enquête est en mesure d'établir un triple constat.

a) Une absence de concertation avec l'administration centrale

Tous les agents semblent regretter l'absence de concertation avec l'administration centrale. L'information circule, mais à sens unique, en apportant aux établissements les orientations retenues par la direction de l'administration pénitentiaire. Il n'y a pas de dialogue et les personnels pénitentiaires ont le sentiment que leur opinion n'est pas prise en considération.

La sélection des projets d'établissement pénitentiaire dans le cadre du programme 4 000 en constitue un exemple frappant. Lors de la visite de la maison d'arrêt de Toulon (qui devrait être fermée et remplacée par la construction d'un établissement à La Farlède), la délégation a pu constater que ni le directeur, ni les autres agents susceptibles pourtant de travailler dans le futur établissement n'avaient été consultés sur le choix de l'établissement ou, au moins, sur les éléments à prendre en compte pour que le bâtiment soit le plus adapté possible aux spécificités du travail en milieu carcéral. De

même, l'équipe médicale ignorait si elle serait amenée à travailler dans le nouvel établissement ou si le pôle médical serait confié au privé.

Cette absence de concertation a été confirmée par M. Jean-Luc Aubin, secrétaire général de l'UFAP : *« nous faisons ce que nous pouvons, mais nous ne sommes pas écoutés, nous ne sommes pas associés à la conception des établissements. Pour le programme 4 000, on nous a présenté les maquettes sans nous donner le pouvoir de modifier quoi que ce soit »*.

Par ailleurs, les initiatives innovantes mises en œuvre dans tel ou tel établissement ne sont pas valorisées au niveau national et, le cas échéant, étendues à d'autres établissements. Pour certains des interlocuteurs de la commission, ce manque de considération est à rapprocher du fait que les plus hautes fonctions de cette administration sont exercées par des fonctionnaires qui n'appartiennent pas au corps de l'administration pénitentiaire : le poste de directeur de l'administration pénitentiaire a toujours été occupé soit par un énarque, soit par un magistrat.

b) Un déphasage entre les objectifs et les moyens

La commission d'enquête a noté un certain découragement chez l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire, résultant du décalage existant entre les missions qu'on leur demande d'accomplir (faire de la réinsertion, assurer aux détenus les conditions de détention les meilleures possibles) et les moyens financiers et humains qui leur sont parcimonieusement accordés.

Le sous-effectif et les vacances de postes détériorent les conditions de travail des personnels pénitentiaires, ce qui explique pour partie les réticences des syndicats de surveillants devant un certain nombre d'évolutions.

Dans les établissements pénitentiaires à gestion publique, qui souffrent d'une insuffisance de crédits chronique, le directeur et le personnel d'encadrement passent un temps non négligeable à résoudre des problèmes urgents d'intendance. Quant aux personnels de surveillance, ils doivent subir au quotidien la vétusté et le mauvais entretien des locaux dans lesquels ils travaillent. En outre, leurs relations avec les détenus s'en trouvent modifiées : il est en effet beaucoup plus difficile de faire respecter la règle lorsque l'administration que l'on représente n'est pas capable d'assurer des conditions matérielles décentes aux détenus.

Ce sentiment a été explicité par M. Jean-Luc Aubin, secrétaire général de l'Union fédérale autonome pénitentiaire :

« Nous attendons beaucoup de ces commissions d'enquête : depuis quelques années, l'UFAP essaie de mettre en avant notre administration pénitentiaire, de démontrer au peuple que notre administration manque de moyens, que c'est un service

public à part entière et qu'il doit être reconnu. Pendant longtemps, malheureusement, l'administration pénitentiaire était au bout de la chaîne de la justice. A ce titre, nous avons toujours eu des budgets misérables qui ne nous ont pas permis de maintenir les détenus dans des conditions acceptables et de leur octroyer tout ce qu'ils pouvaient attendre du monde pénitentiaire. »

c) *La rivalité avec les intervenants extérieurs*

Les surveillants ont fait part de leur amertume, compte tenu du décalage constaté entre l'évolution des missions de l'administration pénitentiaire, qui doit à la fois surveiller et réinsérer, et le cantonnement de leurs fonctions à la seule surveillance.

Lors de son audition, le Père Jean Cachot, aumônier à Besançon, a résumé ainsi la frustration des surveillants : *« ces dernières années, la mise en œuvre de la réinsertion a joué : elle est l'un des deux objectifs de l'administration pénitentiaire. Cela a fait entrer en prison une multitude d'intervenants. Ce fut mal perçu par le personnel de surveillance qui s'est vu reléguer dans les fonctions les plus obscures, les plus difficiles, les plus pénibles : les fouilles, la surveillance, les clés. Le travail le plus motivant a été confié à des intervenants extérieurs. Ils n'ont pas été suffisamment associés à cette démarche. »*

Cette amertume est d'autant plus forte que le niveau de recrutement des surveillants a été considérablement amélioré. Toutefois, cette évolution suscite également des frustrations auprès du personnel qui occupe une fonction ne correspondant pas à ses diplômes et à ses aspirations.

Selon certains, l'administration pénitentiaire présente aux détenus un modèle carcéral dans lequel les surveillants sont « les méchants » tandis que tous les autres intervenants (le personnel médical, social et enseignant) apparaissent comme « les gentils », qui viennent en aide aux détenus.

Cette présentation a des effets dramatiques, à la fois sur les relations entre les personnels et sur les chances de réinsertion du détenu.

Elle tend d'abord à créer des tensions inutiles entre les différentes catégories de personnel, alors que ces derniers devraient travailler en équipe en direction de chaque détenu. Ce dernier n'est d'ailleurs pas dupe et cherche à utiliser les rancœurs qu'il perçoit à son profit.

Il en est ainsi lorsqu'une procédure disciplinaire est engagée contre un détenu. Celui-ci va alors demander à voir le psychiatre ou le médecin pour qu'il intervienne en sa faveur. En réalité, il serait plus opportun que les membres de la commission de discipline rencontrent au préalable le psychiatre ou le médecin. Une telle procédure éviterait de mettre ces derniers en porte à faux soit auprès du détenu, qui les accusera de défendre

l'administration si sa sanction est confirmée, soit auprès de l'administration pénitentiaire qui verra son autorité bafouée si la sanction est amoindrie ou infirmée.

Par ailleurs, la répartition des rôles entre les surveillants et les autres intervenants compromet les chances de réinsertion des détenus : il est en effet absurde d'exclure de ce processus la seule personne côtoyant quotidiennement le détenu et qui est susceptible de fournir des renseignements très utiles aux autres intervenants.

Ensuite, une répartition stricte des rôles risque de brouiller aux yeux du détenu le sens de la peine et donc de la prison. En effet, comment un détenu peut-il se positionner s'il est à la fois considéré comme un coupable par les uns et une victime par les autres ? Tous les intervenants rencontrés par la commission d'enquête ont souligné qu'une politique de réinsertion n'avait aucune chance de réussite tant que le détenu n'avait pas accepté sa peine en reconnaissant la gravité des actes qui l'ont conduit en prison.

d) La nécessité d'une revalorisation et d'une reconnaissance de la fonction de surveillance

Maître Henri Leclerc, ancien président de la Ligue des droits de l'homme a évoqué en ces termes devant la commission la nécessité d'une revalorisation de la fonction : « *Le problème des surveillants est important. J'ai beaucoup parlé avec eux : il existe de très braves types et de parfaits salauds. Il est essentiel de revaloriser la fonction de surveillant ; ce serait sans doute un facteur d'amélioration de l'humanité des prisons. Les matons, les gardiens n'ont pas la considération de l'opinion publique qu'ils méritent pour pratiquer un métier difficile et sont souvent cantonnés dans un rôle dans lequel ils se complaisaient parfois, hélas, de simple surveillance, d'observation. La nation leur a confié une fonction mais sans leur octroyer les moyens de compréhension pour exercer cette fonction.*

« Je rêve d'une prison dans laquelle les surveillants seraient des éducateurs : la fonction de surveillant serait considérablement valorisée. Il leur serait donné des filières. Je n'ai pas assez dit que les conditions de l'amélioration de la condition pénitentiaire, c'est une transformation du rôle des surveillants. A cette fin, il s'agirait que le pays les considère mieux et que leur fonction soit réévaluée. Elle ne doit pas être uniquement une fonction hiérarchique ; les surveillants doivent savoir qu'ils remplissent un rôle éducatif. Ils constituent parfois le seul contact des détenus. Si ce contact reste précis et revêche, il ne mènera à rien ; si les surveillants de prison restent au bas d'une hiérarchie où ils sont humiliés, ils auront quelquefois tendance à se retourner contre les détenus et à les humilier aussi. En revanche, s'ils étaient respectés, ils respecteraient sans doute davantage les détenus. »

Par ailleurs, les surveillants souffrent du manque de reconnaissance de leur métier par l'opinion publique et se sentent indirectement montrés du doigt lorsque sont dénoncées les conditions de détention des détenus. Ils craignent que ces derniers soient

présentés comme des victimes alors que pour la seule année 1999, ils ont subi 320 agressions, en ne tenant compte que des incapacités de travail d'au moins un jour qui en sont résultées.

La malaise des surveillants se traduit par des actions « coup de poing » consistant à bloquer l'accès des établissements pénitentiaires et un fort taux d'absentéisme.

La Cour des comptes¹ a constaté une augmentation régulière des jours d'absence du personnel de surveillance pour cause de maladie au cours des dernières années. Entre 1996 et 1997, le nombre de jours d'absence par agent pour maladie ordinaire, longue maladie et accident de travail est passé de 18,99 à 21,22 jours.

Le taux d'absentéisme pour maladie varie également selon les régions pénitentiaires, avec un écart de un à deux entre la direction régionale de Dijon (16,16 jours) et la direction régionale de Marseille (31,01 jours).

A ce titre, 375.000 jours de travail ont été perdus en 1997, soit l'équivalent de 1.300 agents en équivalent temps plein.

Absentéisme : le constat de la Cour des comptes

La pénibilité du métier de surveillant, au contact avec une population pénale difficile, et la contrainte que fait peser le rythme de travail à « horaires décalés » sur l'organisation de la vie privée, expliquent en partie cette morbidité spécifique, qui peut parfois s'apparenter à une « médicalisation des problèmes sociaux », d'ordre personnel ou professionnel. Cette explication n'est cependant pas suffisante, d'autres causes moins « légitimes » entrent également en jeu.

Une remarquable continuité entre période de congés et période de maladie est ainsi observée par les responsables de l'organisation du service dans un nombre non négligeable de cas. Un sondage effectué sur les récapitulatifs d'absences de la maison d'arrêt de Nanterre en 1997 révèle ainsi un grand nombre de situations de continuité immédiate entre congés annuels et congés maladie, parfois associés à d'autres motifs d'absence. Ce genre de pratiques ne se limitent pas à quelques cas isolés, puisqu'elles concernent 35 agents sur un effectif total de 130 surveillants dans cette maison d'arrêt.

Source : rapport de la Cour des comptes sur la fonction publique de l'Etat, décembre 1999.

Il apparaît donc urgent d'associer les surveillants à une redéfinition de leurs fonctions et de créer un véritable travail d'équipe entre les personnels intervenant auprès des détenus.

Toutefois, cette revalorisation devra s'accompagner d'une nouvelle organisation du travail, qui ne fait pas encore l'unanimité auprès des surveillants, ou du moins des organisations syndicales.

¹ Cour des comptes : la fonction publique de l'Etat, décembre 1999.

La commission estime nécessaire de rallonger la journée des détenus, qui s'achève aujourd'hui à 17 h 30 par la distribution du repas du soir. Lors de son déplacement aux Pays-Bas, la délégation a constaté que les détenus étaient occupés jusqu'à 22 h. Les horaires de travail des surveillants devront donc être adaptés. En outre, si leurs fonctions d'éducateurs étaient renforcées, il faudrait développer le nombre des postes fixes.

La commission a constaté que les conditions de travail variaient sensiblement d'un établissement pénitentiaire à l'autre en fonction du rapport de forces entre la direction et les syndicats et des « us et coutumes » qui s'y sont peu à peu établis. Elle a ainsi constaté qu'à la maison d'arrêt de la Santé, les rondes entre 1 h et 4 h du matin avaient été supprimées. Les syndicats de surveillants ont justifié cette mesure par le fait que ces rondes étaient considérées comme un harcèlement par les détenus...

Lors de son audition devant la commission, Mme Martine Viallet, directrice de l'administration pénitentiaire, a reconnu qu'*« aujourd'hui, l'organisation du service est fonction d'une journée de détention courte qui vise essentiellement comme objectif de tenir des postes de travail et d'aménager un service qui soit pratique pour les surveillants. La Cour des comptes a fait elle-même cette remarque que nous avons déjà faite nous-mêmes auparavant. Aussi, les travaux sur la nouvelle organisation du travail dans le cadre des 35 heures devront tenter une amélioration de l'organisation, pour un meilleur service rendu »*.

A travers leurs actions médiatiques, les surveillants tentent légitimement d'attirer l'attention de l'opinion publique sur les difficultés qu'ils rencontrent. Toutefois, d'autres catégories de l'administration pénitentiaire connaissent des problèmes.

C'est par exemple le cas des chefs d'établissements. Dans son dernier rapport, la Cour des comptes rappelle les fonctions essentielles exercées par les personnels de direction, qu'il s'agisse de l'administration courante de l'établissement, de la gestion de la population sous main de justice ou de la gestion des personnels. Elle ajoute cependant : *« souvent soumis à des pressions contradictoires des personnels, de la population sous main de justice, des intervenants extérieurs et de l'administration centrale, les directeurs constituent un corps de fonctionnaires d'autorité exposé dans lequel, si les sanctions officielles sont rares, les sanctions officieuses (mutations imposées, mise à l'écart dans des postes de chargé de mission) sont nombreuses. »*

Une vingtaine de directeurs sur un total de 336 auraient été concernés par ce type de mesure au cours des dernières années.

Lors de ses déplacements, la commission d'enquête a pu constater la qualité des personnels de direction et leur motivation. En outre, le rajeunissement de cette catégorie se traduit par des modes de management plus modernes. Toutefois, elle a également perçu leur isolement, renforcé par l'attitude de l'administration centrale, préoccupée

essentiellement par la sécurité des établissements et prompte à les désavouer pour assurer une paix sociale précaire. Les directeurs sont enfin entravés dans leurs missions par l'insuffisance des moyens mis à la disposition de leurs établissements.

Ces moyens ne sont pas seuls nécessaires : la commission a constaté que certains établissements étaient « tenus », d'autres pas, que certains bâtiments étaient entretenus, d'autres laissés à l'abandon, que des maisons d'arrêt anciennes étaient fraîchement repeintes alors que leurs homologues construites dans les années 70 étaient délabrées.

Les personnels de direction ont une responsabilité directe dans le fonctionnement et la maintenance de leur établissement.

C. LA VÉTUSTÉ ET L'INADAPTATION DES BÂTIMENTS

Le parc pénitentiaire est composé à ce jour de 187 établissements, comprenant 118 maisons d'arrêt, 55 établissements pour peine, 13 centres autonomes de semi-liberté et un établissement public de santé national à Fresnes.

Ce parc immobilier se caractérise par une très grande hétérogénéité architecturale et les efforts de modernisation entrepris depuis dix ans ne doivent pas occulter la vétusté et l'inadaptation d'une grande partie de nos prisons, qui souffrent, de surcroît, d'un manque d'entretien manifeste.

Quelques chiffres permettent de mesurer la vétusté du parc pénitentiaire français.

109 établissements ont été construits avant 1920, dont 23, accueillant encore environ 2.800 détenus, avant 1830.

En outre, 45 établissements sont installés dans des anciens couvents ou des casernes désaffectées. Ces bâtiments ne répondent pas aux exigences imposées par le code de procédure pénale en matière de conditions de détention : encellulement individuel des prévenus, locaux devant répondre aux exigences de l'hygiène, notamment en ce qui concerne le cubage d'air, l'éclairage, le chauffage et l'aération, fenêtres suffisamment grandes pour permettre de lire et de travailler à la lumière naturelle et de faire entrer l'air frais.

Quelques exemples sont révélateurs de l'inadaptation de certains établissements pénitentiaires.

La maison d'arrêt du Mans était à l'origine un couvent construit entre 1634 et 1644. Il a été transformé en 1797 en palais de justice puis en maison d'arrêt. Le quartier de semi-liberté est en réalité un dortoir de 15 places aménagées au bout du cloître.

La maison d'arrêt d'Alençon est située dans l'ancien château fortifié des ducs d'Alençon. Il s'agit d'un bâtiment « vertical » : au rez-de-chaussée se trouvent la cuisine et la buanderie ; les deux premiers étages sont réservés à la détention, le troisième étage est mixte et se partage entre un quartier de détention et les ateliers. Enfin, le quatrième étage abrite les services régionaux. La commission a constaté que les personnels et les détenus passaient leur temps à monter et à descendre des escaliers.

La maison d'arrêt de Colmar est un ancien couvent qui date de 1510, devenu définitivement un établissement pénitentiaire à partir de 1910. Elle comprend 11 dortoirs qui accueillent entre un et huit détenus.

La maison d'arrêt de Versailles date de 1750. Elle a été transformée en 1822. Des travaux de rénovation ont été effectués entre 1981 et 1985. Pourtant, le centre de détention « femmes » abrite toujours 8 cellules de 6 places !

La maison d'arrêt de la Santé a été construite entre 1863 et 1867. Elle apparaissait alors comme un établissement modèle tranchant sur l'insalubrité, la promiscuité et l'insécurité qui régnaient dans la majorité des lieux de détention parisiens. Elle ne correspond plus aux normes actuelles de détention. Il avait été décidé de la fermer pour bâtir à la place le ministère de l'éducation nationale. Pour la remplacer, la construction de la maison de Fleury-Mérogis fut lancée. Trente ans après l'achèvement de Fleury, les Parisiens ont toujours la Santé.

Aujourd'hui, plus de la moitié des établissements se caractérisent par des structures traduisant des conceptions pénitentiaires dépassées et inadaptées aux régimes modernes de détention.

1. Des bâtiments très dégradés faute d'entretien

S'il est globalement très vétuste, le parc pénitentiaire français est également très dégradé.

a) Un entretien négligé

La période 1940 à 1964 s'est caractérisée par l'absence de tout programme de maintien à niveau des établissements. Les moyens financiers obtenus par la suite se sont en outre révélés insuffisants car ils n'ont pas tenu compte de la croissance de la population pénale qui a plus que doublé entre 1975 et 1995. Or, la surpopulation dans les maisons d'arrêt au cours de la dernière décennie a accéléré le vieillissement des équipements.

Par ailleurs, les crédits destinés à rénover le parc existant ont de nouveau été réduits à partir de 1987 afin de mobiliser les ressources financières au profit du

programme 13 000, amplifiant le retard d'entretien des bâtiments et leur mise en conformité au regard des normes techniques et sanitaires.

Le rapport de la Cour des comptes de 1991 sur la gestion du patrimoine immobilier du ministère de la justice a dénoncé le faible niveau des crédits du titre III consacrés à l'entretien des bâtiments. En 1998, ils s'élevaient à 57 francs par m² pour le parc classique contre 120 francs par m² pour le parc 13 000. Une étude menée par la société Ingérop a évalué à 133 francs par m² le coût de la maintenance du patrimoine pénitentiaire¹.

En conséquence, les crédits du parc classique sont essentiellement consacrés à une maintenance corrective alors que ceux du parc 13 000 sont utilisés à 60 % pour une maintenance préventive.

Selon les chiffres fournis par le ministère de la justice, le déficit de maintenance est évalué à 140 millions de francs par an, soit 2 milliards de francs sur les quinze dernières années !

L'administration pénitentiaire est ainsi conduite à réaliser d'importants travaux d'entretien dont les dépenses sont supportées par le titre V.

Selon l'étude précitée, l'administration pénitentiaire aurait pris particulièrement du retard dans le domaine de la rénovation du clos et du couvert des établissements (mur d'enceinte, toitures, façades des hébergements, isolation), dont le mauvais état a accéléré le processus de dégradation des locaux.

En outre, les bâtiments sont confrontés à la nécessité de renouveler leurs équipements techniques (cuisines, installations électriques, chauffage, réseaux d'évacuation des eaux).

b) Le constat effectué par la commission

Lors de ses déplacements, la commission d'enquête a pu constater l'état de délabrement de certaines maisons d'arrêt.

A Nice, des morceaux du plafond s'effondrent régulièrement et en cas d'orage, les coupures de courant sont fréquentes en raison de la vétusté de l'installation électrique.

La cuisine de la maison d'arrêt de Toulon est sordide, les murs sont gorgés d'humidité et s'effritent lentement. Si les couloirs sont bien entretenus et repeints

¹ Cette étude ne tient pas compte ni des établissements dont la fermeture est programmée, ni du programme 13 000 et des bâtiments construits par la suite ni des cinq grandes maisons d'arrêt (Fleury-Mérogis, Fresnes, la Santé, Les Baumettes et Loos).

régulièrement, les cellules sont en piteux état. Leur rénovation est entravée par la surpopulation qui ne permet pas de « vider » certaines cellules pour les repeindre.

A la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, 5 millions de francs ont dû être débloqués dans la loi de finances pour 2000 afin d'assurer la protection des personnes au pied des façades qui s'effritent par bloc. Selon les informations obtenues par la commission d'enquête, le programme de rénovation de cet établissement a été chiffré à 1,55 milliard de francs, soit autant que sa reconstruction après seulement 30 ans d'existence ! Cet exemple illustre les effets d'une maintenance insuffisante...

A Fresnes, le terrain de sport a été fermé parce qu'il n'était plus conforme aux normes.

A Loos, la plupart des installations électriques ne répondent pas aux normes, la cuisine est particulièrement vétuste et les toitures sont très abîmées. En outre, au pied des façades s'accumulent des monceaux de débris qui sont jetés continuellement des fenêtres par les détenus. La direction s'est estimée impuissante devant ce phénomène malgré l'emploi de détenus du service général pour ramasser les débris. La délégation a cependant observé que d'autres maisons d'arrêt confrontées au même problème (comme celle de Nanterre) avaient instauré un système de ramassage beaucoup plus efficace.

Certaines douches de la maison d'arrêt de la Santé sont sordides : le plafond est couvert de salpêtre, la peinture a disparu, il manque le carrelage.

D'une manière générale, la visite des établissements à gestion publique laisse une impression d'abandon : les peintures sont écaillées, les grilles rouillées, le matériel dégradé n'est pas remplacé, les cours sont en terre battue ou bétonnés, il n'y a pas d'espaces verts. Seuls les quartiers des femmes tranchent dans cette grisaille. Les cellules sont parfaitement nettoyées et en très bon état malgré la surpopulation, les sols sont lavés, même les œilletons des portes sont briqués.

En comparaison, certaines maisons d'arrêt à gestion déléguée constituent un modèle en matière de maintenance¹. Certes, elles sont plus récentes puisque leur construction a débuté en 1989. Toutefois, la délégation a visité d'autres établissements datant de la même époque qui étaient déjà dégradés. C'est notamment le cas du bâtiment D des Baumettes, construit en 1989. Des infiltrations d'eau sont régulièrement constatées sans qu'il y soit remédié, un contentieux opposant l'administration et l'entreprise qui a assuré les travaux.

En réalité, les établissements à gestion privée disposent de deux atouts : des crédits de maintenance suffisants, gérés par des professionnels en nombre suffisant. Par conséquent, non seulement les travaux sont réalisés sans délais, mais ils sont également planifiés.

¹ Ce n'est pas le cas de la maison d'arrêt de Luynes qui est déjà considérablement dégradée.

c) Le coût d'une rénovation

Selon l'étude de la société Ingérop, le coût total de la rénovation des établissements pénitentiaires (à l'exclusion des cinq grandes maisons d'arrêt) s'élève à 3,32 milliards de francs. Ce montant ne comprend que les améliorations et remises en état et n'intègre pas le coût de l'encellulement individuel. La rénovation des cinq grands établissements est évaluée à 3,5 milliards de francs.

Par ailleurs, le coût de l'encellulement individuel est estimé à 6,2 milliards de francs selon le calcul suivant : le parc actuel comporte 39.000 cellules. Il doit être augmenté de 12.500 cellules pour permettre l'encellulement individuel des prévenus. Le coût moyen d'une cellule est de 500.000 francs.

Au total, le montant des autorisations de programme du titre V nécessaires à la rénovation des établissements pénitentiaires se monte à 12,9 milliards de francs.

Parallèlement, les crédits de fonctionnement (titre III) des établissements pénitentiaires doivent également être augmentés puisqu'aujourd'hui, l'administration n'est pas en mesure d'assurer correctement l'entretien et la maintenance de son parc immobilier.

Comme il a été rappelé précédemment, celle-ci devrait consacrer la somme de 133 francs par m² pour ce genre de dépenses, soit environ 300 millions de francs par an en tenant compte de l'entretien des cinq grandes maisons d'arrêt¹.

Le tableau ci-après montre que les crédits affectés à la maintenance, malgré une hausse sensible, sont loin d'atteindre cette somme.

Dépenses de maintenance au titre III

	1995	1996	1997	1998	1999
Entretien immobilier	80.098.830	80.098.830	96.760.000	122.901.367	119.749.595
Contrats de maintenance	29.658.898	29.716.042	34.367.167	36.364.032	38.678.079
TOTAL	109.757.728	109.814.872	131.127.167	159.265.399	158.427.674

Il apparaît ainsi que près de 150 millions par an supplémentaires seraient nécessaires pour assurer l'entretien correct des établissements pénitentiaires.

Il serait regrettable que la baisse de la population carcérale conduise à diminuer le budget de fonctionnement des établissements pénitentiaires, alors même que la dotation

¹ Ce chiffre ne tient en revanche pas compte des établissements à gestion déléguée, des établissements dont la fermeture est programmée et de ceux bâtis après le programme « 13 000 ».

actuelle ne permet pas d'atteindre un niveau standard de prestation qui puisse être jugé satisfaisant, au regard de la prise en charge des personnes.

Une étude d'impact réalisée par le bureau de contrôle de gestion de la direction de l'administration pénitentiaire révèle que la baisse de la population carcérale ne se répercute pas sur tous les postes de dépenses. Seules les dépenses d'alimentation, d'habillement et de couchage des détenus sont liées directement à l'évolution de la population carcérale.

En ce qui concerne les dépenses en eau, elles dépendent en partie de la superficie des établissements pour le chauffage et le nettoyage des locaux. En outre, elles ont sensiblement augmenté au cours des deux dernières années afin de permettre à chaque détenu de bénéficier de trois douches par semaine.

De même, les dépenses d'hygiène et de blanchisserie sont en nette augmentation afin d'améliorer les conditions d'hygiène des détenus. Une politique de lutte contre l'indigence se met progressivement en place tandis que les draps et les couvertures sont nettoyés plus régulièrement. Par ailleurs, la distribution de produits de lessive et la mise à disposition de machines à laver et séchantes ne peuvent conduire qu'à une hausse des dépenses tant qu'un niveau satisfaisant d'équipement ne sera pas atteint.

d) Une nécessaire transparence budgétaire

Il est urgent d'instaurer une plus grande transparence dans la nomenclature budgétaire.

Aujourd'hui, l'ensemble des dépenses de fonctionnement des établissements pénitentiaires sont regroupées dans un unique article : l'article 50 (Etablissements et services : crédits déconcentrés) du chapitre 37-98 (Services pénitentiaires. Moyens de fonctionnement et de formation).

Le tableau ci-après montre que l'intitulé de cet article recouvre à la fois le matériel général, la formation des personnels, le nettoyage des locaux, l'énergie, l'entretien immobilier, les cotisations sociales des détenus qui travaillent, la réinsertion...

Dépenses visées à l'article 50 du chapitre 37-98 pour 1998

Nomenclature budgétaire (article 50 du chapitre 37-98)	Montant (en francs)	%
Matériel général	110.368.546	9,05
Uniforme	40.736.200	3,34
Mobilier de détention	24.289.084	1,99
PTT, correspondance, abonnements communications	27.580.634	2,26
Formation des personnels	13.599.624	1,11
Indemnités représentatives	6.480.814	0,53
Autres dépenses de service	23.895.685	1,96
Location impôts immobiliers	10.224.854	0,84
Eau	68.803.131	5,64
Nettoyage des locaux	24.125.640	1,98
Energie	125.427.307	10,28
Agencement installations	51.831.280	4,25
Entretien immobilier	71.064.237	5,82
Contrats de maintenance	36.514.802	2,99
Autres dépenses locaux	8.523.114	0,70
Parc auto	19.298.133	1,58
Déplacements temporaires	47.634.377	3,90
Vacations	39.753.166	3,26
Alimentation	294.834.335	24,16
Habillement couchage	14.990.016	1,23
Hygiène corporelle	5.250.341	0,43
Blanchisserie	6.423.981	0,53
Cotisations sociales	29.592.752	2,43
Transport	661.196	0,05
Chantiers extérieurs	15.929.772	1,31
Service général	49.986.385	4,10
Formation professionnelle détenus	14.693.562	1,20
Réinsertion	6.401.983	0,52
Informatique	31.299.974	2,57
Totaux	1.220.214.925	100,00

Or, la disparité des rubriques visées au sein de cet article rend la gestion des dépenses liées au fonctionnement des établissements pénitentiaires très opaque.

En outre, elle ne permet pas de distinguer les dépenses qui sont véritablement affectées à la maintenance et à l'entretien du parc immobilier de l'administration

pénitentiaire. L'exemple de la loi de finances pour 2000 est significatif puisque l'article 50 précité a bénéficié de 58 millions de francs de mesures nouvelles¹.

Pourtant, seuls les 16,4 millions de francs relatifs à la mise aux normes de sécurité constituent une dépense liée directement à l'entretien des bâtiments.

Cette opacité apparaît d'autant plus dommageable que les besoins des établissements pénitentiaires en matière de maintenance sont criants. Il serait donc indispensable de les identifier avec précision, puis d'élaborer une véritable politique d'entretien des bâtiments qui tiendrait compte de l'amortissement des équipements et disposerait de crédits spécifiques, qui ne risqueraient pas d'être remis en cause au profit d'autres actions jugées prioritaires.

L'augmentation des moyens financiers destinés à l'entretien des bâtiments ne sera efficace que si l'organisation humaine de la maintenance est revue sérieusement. Il apparaît donc urgent de lancer une réflexion sur le rôle des personnels techniques en fonction des options de gestion retenues. En effet, si la maintenance continue d'être assumée en régie directe, un effort important de recrutement devra être accompli. Si l'entretien est externalisé, il faudra plutôt former les personnels techniques au contrôle des actions menées par des entreprises privées chargées de la maintenance.

2. Les prisons nouvelles : un bilan contrasté

a) Un investissement immobilier massif

Afin de répondre à la vétusté du parc pénitentiaire et à l'accroissement de la population carcérale, l'administration pénitentiaire a fait un effort important de modernisation puisqu'elle a fait procéder à la fermeture de 30 établissements vétustes ou inadaptés et à la construction de près d'une quarantaine d'établissements depuis le début des années 90.

Entre 1989 et 1992, 25 établissements ont été construits, destinés à créer 13.000 places supplémentaires (12.850 ont effectivement été créées). Ce programme, lancé par le Garde des sceaux, M. Albin Chalandon, prévoyait à l'origine la construction de 40.000 places supplémentaires.

L'année 1993 a permis d'engager les travaux de construction de la maison d'arrêt de Borgo en Corse.

¹ Le « bleu » budgétaire indique 83 millions. En réalité, il s'agit d'une erreur matérielle puisque 25 millions de francs ont en réalité été attribués à l'ENAP (article 60 du même chapitre).

Entre 1996 et 1998, quatre nouveaux projets ont été lancés, dont un en métropole (le centre de semi-liberté de Lyon) et trois dans les départements d'outre-mer : les centres pénitentiaires de Baie-Mahault en Guadeloupe, de Ducos en Martinique et de Remiré-Montjoly en Guyane.

En 1997, l'actuel Garde des sceaux a relancé le programme de construction (appelé programme « 4 000 ») déjà proposé en 1994 par M. Pierre Méhaignerie. Il prévoit la construction de six nouveaux établissements à Lille (Sequedin), Toulouse (Seysse), Avignon (Le Pontet), Meaux (Chauconin-Neufmontiers), Toulon (la Farlède) et Liancourt.

Lors de la discussion de la loi de finances pour 2000, Mme Elisabeth Guigou a annoncé la construction d'un nouvel établissement à la Réunion afin de pouvoir fermer celui de Saint-Denis.

Enfin, la loi de finances rectificative pour 2000 a dégagé 800 millions de francs en autorisations de programme pour la construction de trois nouvelles prisons, dont une à Lyon et une autre à Nice.

Cet investissement immobilier massif s'explique par la nécessité de fermer des sites devenus insalubres, faute d'entretien suffisant. En outre, les programmes récents de construction offrent de réelles évolutions dans les conditions matérielles de détention.

La construction de nouveaux établissements n'a toutefois pas permis d'enrayer le phénomène de surpopulation. Au contraire, certains intervenants ont estimé qu'il y avait une évolution parallèle du nombre de places construites et du nombre de détenus.

Lors de son audition, M. Ivan Zakine, ancien président du comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, a considéré que toute politique visant à réduire le taux d'encombrement des établissements pénitentiaires par la construction de nouveaux établissements était une illusion : *« Plus vous construisez de nouvelles prisons, plus vous avez de détenus dans un pays. C'est une loi que personne n'a réussi à mettre en défaut. Il n'y a qu'à voir le parc actuel pénitentiaire français : le nombre de places a augmenté à la suite du programme 13 000, et le nombre de détenus a crevé tous les plafonds. Il faut remonter à la période de la guerre d'Algérie pour avoir le même nombre de détenus en France qu'à l'heure actuelle. »*

De même, maître Henri Leclerc, président de la ligue des droits de l'homme, a estimé que *« l'administration pénitentiaire et la justice ont horreur du vide »*. Il a ajouté que la création de nouvelles places de prisons avait coïncidé avec la diminution du nombre des libérations conditionnelles, parce que *« les places libres supprimaient la tension pour placer des gens dans des centres de détention. De 40.000, on est passé à 53.000 places. »*

Afin d'éviter cet effet pervers, certains interlocuteurs de la commission ont exprimé leur préférence pour la rénovation des bâtiments existants.

Depuis 1996, la population carcérale diminue. Il conviendra donc de s'assurer que le lancement des derniers programmes de construction n'inverse pas cette tendance.

b) La gestion déléguée : un facteur positif

L'introduction de la gestion déléguée s'est par ailleurs révélée un facteur très positif, malgré les réticences de départ. La plupart des intervenants entendus par la commission d'enquête ont souligné les avantages de la gestion déléguée : le ministère de l'économie et des finances a dû tenir compte du coût réel de l'entretien et de la maintenance des établissements et dégager les moyens nécessaires.

Ainsi, M. Jean-Luc Aubin, secrétaire général de l'UFAP, a déclaré qu'« à l'usage, c'est une bonne chose et la gestion déléguée a apporté un plus aux établissements pénitentiaires. C'est incontestable. Il a fallu le faire admettre au personnel pénitentiaire et à l'ensemble des gens qui intervenaient comme une petite révolution. Après presque 10 ans de fonctionnement, l'équipe du privé est très bien intégrée et personne n'entre plus dans ce débat idéologique de la privatisation. »

De même, M. Michel Beuzon, secrétaire général du syndicat national pénitentiaire FO-Personnels de direction, a reconnu que « ce programme a été très controversé, alors qu'aujourd'hui, le bilan de fonctionnement est satisfaisant. (...) Que ce soit sur la maintenance et l'intendance pour le fonctionnement des cuisines, nous avons beaucoup appris sur le fonctionnement et le partenariat privés. »

Dans d'autres domaines, le bilan des nouvelles constructions apparaît plus contrasté.

c) Un nécessaire maintien des prisons de ville

La commission d'enquête a constaté que très souvent, les terrains choisis pour construire (ou reconstruire) de nouvelles prisons se situaient à l'extérieur des villes, sans accès par les transports en commun. Ainsi, la maison d'arrêt de Toulon, située au cœur de la ville, sera remplacée par un établissement à La Farlède, dans une zone accessible uniquement en voiture. De même, la reconstruction de la maison d'arrêt de Nice devrait entraîner son transfert dans la vallée du Var. La maison d'arrêt de Luynes est également très mal desservie par les transports publics.

Or, l'isolement géographique des nouveaux établissements constitue un obstacle au maintien des liens sociaux et familiaux et pénalise les familles modestes qui doivent engager des dépenses importantes pour leur budget afin de pouvoir visiter un proche.

Lors de son audition, M. Jean-François Canto du Secours catholique a qualifié « *d'imbécillité* » l'installation d'un centre de détention à Joux-La-Ville, « *à 30 kilomètres d'une gare* ». Il a insisté sur les difficultés des familles pour rejoindre le détenu alors qu'aucun moyen de transport n'est prévu.

Au-delà de la famille, l'ensemble des intervenants (avocats, enseignants, travailleurs sociaux) sont gênés par l'éloignement géographique de certains établissements. Ainsi, les avocats parisiens interrogés par la commission ont reconnu qu'ils se rendaient plus facilement à la Santé qu'à Fleury-Mérogis : dans le premier cas, elle est accessible en 10 minutes du Palais de justice, dans l'autre cas, il leur faut une demi-journée !

Ce facteur doit être pris en compte dans le débat sur l'avenir de la maison d'arrêt de la Santé, qui reste le seul établissement pénitentiaire situé dans Paris *intra muros*. Certes, ses locaux sont devenus inadaptés et le coût de sa rénovation sera certainement aussi élevé que celui d'une reconstruction. Toutefois, les enjeux immobiliers sont tels qu'il est peu probable, si la Santé était démolie, que son terrain soit utilisé pour la reconstruction d'un établissement pénitentiaire moderne.

d) Des prisons déshumanisées

De nombreux interlocuteurs de la commission ont critiqué l'aspect « déshumanisé » des nouveaux établissements.

M. Jean-Jacques Dupeyroux, professeur honoraire à l'université de Paris-II, a ainsi estimé : « *La Santé s'est beaucoup améliorée depuis ces dernières années ; au moment où elle a été le plus vétuste, elle était plébiscitée par les détenus qui préféraient cent fois s'y trouver que dans d'autres établissements de la région parisienne ou à Muret. Pourtant, la visite d'un établissement comme celui de Nanterre, plus pimpant que la Santé, est plus satisfaisante. [...] Pourquoi ? Peut-être parce qu'il y a une atmosphère de laisser-aller, de convivialité même. L'atmosphère y est particulière au point que les détenus s'y trouvent mieux que dans des prisons plus modernes, électrifiées, équipées électroniquement.* »

Le témoignage de maître Henri Leclerc, ancien président de la ligue des droits de l'homme, à propos de l'établissement de Saint-Maur est également révélateur : « *La première fois que je suis allé à la prison de Saint-Maur, avant que les choses ne changent, j'ai été sidéré : c'était une des premières prisons modernes. Je suis arrivé jusqu'à mon client sans voir personne. Les portes s'ouvraient, je donnais ma carte ou mon autorisation qui partait dans un aspirateur. Je ne voyais personne. Je suis entré dans une pièce et mon client est arrivé par une autre porte au bout d'un moment. A la fin de notre entretien, j'ai sonné, la porte s'est ouverte automatiquement et il est parti. Je n'ai pas vu un seul surveillant. Mais cela a changé : on a réintroduit l'homme.* »

Lors de ses déplacements, la délégation a pu constater que les surveillants comme les détenus étaient unanimes pour critiquer la conception très sécuritaire des nouveaux établissements qui supprime les contacts humains.

Les détenus se plaignent de pouvoir passer une partie de la journée sans rencontrer aucun surveillant. Or, ce dernier est souvent l'unique personne avec laquelle le détenu peut s'entretenir. Comme le constate M. Jean Soulet du Secours catholique, « *tous les détenus qui viennent de Fresnes, de Fleury, de Bordeaux, des Baumettes se plaignent de ce caractère glacial des prisons modernes. Ils aiment retrouver le surveillant qui les accompagne avec les clés. Ils ne retrouvent plus ce relationnel. Le surveillant reste dans sa cage vitrée, il appuie sur des boutons. On badge automatiquement. Il n'y a plus de contact. L'animosité normale entre détenus et surveillants s'accroît.* »

Les surveillants n'aiment pas non plus travailler dans les établissements modernes car ils se sentent très isolés. En effet, dans les anciens établissements, les étages ne sont pas fermés, ce qui permet aux surveillants de s'autosurveiller et de pouvoir intervenir rapidement auprès d'un collègue en cas de nécessité. Dans les nouveaux établissements, les étages sont fermés. En raison de son isolement, le surveillant recherche peu le contact avec les détenus. Il lui est donc difficile de « sentir » l'ambiance et les tensions qui règnent dans son étage.

D. DEUX RÉFORMES RÉCENTES : L'ORGANISATION DES SOINS ET LA CRÉATION DE SERVICES PÉNITENTIAIRES D'INSERTION ET DE PROBATION

1. La réforme de l'organisation des soins en milieu pénitentiaire

L'infection par le virus du sida « *a fait vaciller le fragile équilibre du système de soins en milieu pénitentiaire* »¹. Afin de répondre au caractère préoccupant de la situation sanitaire de la population carcérale, les prisons se trouvant dans « *un véritable état d'urgence sanitaire* », le dispositif de soins a été profondément rénové par les articles 2 à 7 de la loi du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale.

Cette réforme a constitué un progrès considérable sur le plan sanitaire ; en dehors du problème spécifique des soins dentaires², les détenus bénéficient d'une qualité de soins presque équivalente à celle que l'on connaît à l'extérieur et -en tout cas- incomparablement supérieure à celle qu'ils connaissent dehors. Néanmoins, la médecine exercée en milieu pénitentiaire, où coexistent parfois difficilement les règles du code de

¹ Selon l'expression employée par le rapport Nicolas-Collin de 1993.

² Cinq semaines d'attente peuvent être nécessaires pour obtenir un rendez-vous.

procédure pénale et celles du code de la santé publique, reste nécessairement « *une médecine de l'extrême* »¹.

a) *Un progrès incontestable : la loi du 18 janvier 1994 a permis de « faire rentrer l'hôpital dans les prisons »*

Avant 1994, la médecine en prison s'appelait la « médecine pénitentiaire », terme impropre résultant de la contraction de « médecine en milieu pénitentiaire ». La prise en charge des soins des détenus relevait de la seule compétence de l'administration. Un ou plusieurs médecins vacataires étaient désignés par le directeur régional des services pénitentiaires auprès de chaque établissement. Une infirmerie devait être installée à l'intérieur de la prison, à laquelle était attachée, à temps complet ou à temps partiel, un infirmier ou une infirmière.

Au 1^{er} janvier 1994, près de 250 médecins, 141 infirmières pénitentiaires et 172 infirmières recrutées par la Croix-Rouge en application de la convention du 17 février 1987 conclue entre le ministère de la justice et la Croix-Rouge prenaient en charge la santé des détenus dans des conditions matérielles et de rémunération peu satisfaisantes, mais en faisant preuve d'un réel esprit de dévouement.

L'administration consacrait alors à la santé quelque 300 millions de francs de crédits pour une population carcérale de 53.777 détenus (au 1^{er} juillet 1993)².

Pour les soins dentaires, un chirurgien-dentiste était habilité par le directeur régional des services pénitentiaires, sur proposition du chef d'établissement, et après avis du préfet. Il était tenu de faire au minimum deux visites par mois, ce qui était dérisoire au regard des besoins de la population pénale.

Dans les années 80, des réformes avaient déjà été entreprises, avec la suppression de l'inspection médicale des prisons, le décret du 30 janvier 1984 et la loi du 3 janvier 1985 instituant comme établissements d'hospitalisation publics les hôpitaux spécifiquement destinés à l'accueil des personnes incarcérées. Enfin, par décret du 6 août 1985, un organe de concertation interministériel, le comité de coordination de la santé en milieu carcéral, avait été créé.

En 1986³, les services médico-psychologiques régionaux (SMPR) ont été créés dans les établissements pénitentiaires. Ces secteurs de psychiatrie en milieu pénitentiaire constituent des services hospitaliers à part entière de l'établissement de santé auquel ils sont rattachés. La prise en charge de la santé mentale a fait ainsi de grands progrès.

¹ Selon l'expression du professeur Bernard Glorion, président du Conseil national de l'ordre des médecins.

² Chiffres cités par notre collègue Claude Huriet, dans son rapport n°49 (1993-1994) sur le projet de loi relatif à la santé publique et à la protection sociale.

³ Article 11 du décret n°86-602 du 14 mars 1986.

Liste des 26 établissements pénitentiaires sièges de SMPR

Maison d'arrêt d'Amiens ;
Centre pénitentiaire de Basse-Terre ;
Maison d'arrêt de Bois-d'Arcy ;
Maison d'arrêt de Bordeaux-Gradignan ;
Maison d'arrêt de Caen ;
Maison d'arrêt de Châlons-sur-Marne ;
Centre pénitentiaire de Châteauroux ;
Maison d'arrêt de Dijon ;
Maison d'arrêt de Fleury-Mérogis ;
Centre pénitentiaire de Fort-de-France ;
Centre pénitentiaire de Fresnes ;
Maison d'arrêt de Grenoble-Varces ;
Centre pénitentiaire de La Plaine-des-Galets ;
Maison d'arrêt de Loos-lès-Lille ;
Maison d'arrêt de Lyon ;
Centre pénitentiaire de Marseille-les Baumettes ;
Centre pénitentiaire de Metz-Queuleu ;
Centre pénitentiaire de Nantes ;
Maison d'arrêt de Nice ;
Maison d'arrêt de Paris-la Santé ;
Centre pénitentiaire de Perpignan ;
Maison d'arrêt de Poitiers ;
Maison d'arrêt de Rennes ;
Maison d'arrêt de Rouen ;
Maison d'arrêt de Strasbourg ;
Maison d'arrêt de Toulouse.

Les autres établissements pénitentiaires sont « rattachés », de manière géographique, à un SMPR.

Précédé par des groupes de travail, le rapport du Haut comité de la santé publique de 1993 a contribué à la réforme de 1994. En 1992, trois expérimentations furent lancées, couplant des établissements pénitentiaires à l'hôpital le plus proche. La réforme fut même tentée par décret en mars 1993.

La loi du 18 janvier 1994 a été complétée par le décret du 27 octobre 1994 et la circulaire interministérielle du 8 décembre 1994.

Le législateur a eu pour objectif d'intégrer la population pénale dans le système de santé selon deux axes principaux : le premier est d'accorder au détenu une couverture sociale, le second de lui permettre d'accéder à des soins comparables à ceux dispensés en milieu libre, au travers du service public hospitalier.

L'affiliation à l'assurance maladie et maternité du régime général de la sécurité sociale est obligatoire, depuis le 1^{er} janvier 1994, pour toute personne détenue (française ou étrangère). L'Etat acquitte les cotisations sociales correspondantes, au travers d'une dotation budgétaire du ministère de la justice (350 millions de francs), versée aux caisses d'assurance maladie. Il finance également la part qui n'est pas prise en charge par l'assurance maladie : le ticket modérateur pour les soins et le forfait hospitalier lors des hospitalisations.

Cette réforme, entrée en vigueur cinq ans avant celle de la couverture maladie universelle, était ainsi particulièrement novatrice.

L'accès aux soins est assuré, dans les 149 établissements à gestion directe, par une unité de consultations et de soins ambulatoires (UCSA). Les UCSA sont des unités d'établissements hospitaliers. Un protocole, signé par le directeur de la prison et le directeur de l'hôpital, sous l'égide des autorités régionales, précise les règles d'organisation et de fonctionnement.

Selon le décret du 27 octobre 1994, l'hospitalisation d'urgence ou de très court séjour est orientée en première intention sur l'hôpital signataire du protocole, les autres hospitalisations devant être effectuées dans un hôpital de référence figurant sur une liste fixée par arrêté conjoint des ministres de la justice, de l'intérieur, de la défense et des ministres chargés de la santé, de la sécurité sociale et du budget.

Enfin, la réforme de 1994 s'est attachée à assurer le reclassement des infirmiers pénitentiaires, en instituant notamment des dispositions particulières d'intégration de plein droit dans la fonction publique hospitalière.

Réforme récente, elle n'est réellement effective que depuis 1996-1997, comme l'a rappelé le docteur François Moreau devant la commission. Tous les protocoles sont désormais entrés en vigueur entre établissements pénitentiaires et établissements hospitaliers.

Les différents interlocuteurs de votre commission d'enquête ont insisté sur l'acquis essentiel que représentait la loi du 18 janvier 1994. Les hôpitaux -réticents au départ- ont finalement « joué le jeu ».

b) Une réussite à parfaire : les conditions d'exercice de la médecine dans les établissements pénitentiaires restent perfectibles

(1) Des locaux qui demeurent inadaptés

La plupart des établissements ont installé leur UCSA dans les anciennes infirmeries, souvent peu rénovées.

La surface du service médical est ainsi le plus souvent insuffisante. Par exemple, Bois-d'Arcy dispose de 100 m² pour une consultation de 120 à 150 détenus par jour.

La commission, en visitant un certain nombre d'établissements, a pu se rendre compte « de visu » que les locaux étaient souvent exigus, placés en haut d'un escalier étroit (ce qui rend impossible le « brancardage »).

Le problème global de l'inadaptation d'un certain nombre de locaux d'établissements pénitentiaires à leur mission reste posé.

(2) Un accès aux soins qui reste soumis à la bonne volonté du personnel de surveillance

L'intermédiaire d'un surveillant reste nécessaire pour qu'un détenu puisse accéder aux soins, et se rendre en consultation dans l'UCSA. Certains médecins se plaignent de ce « filtre », qui ne prend pas suffisamment en compte l'état de santé du détenu. Les surveillants ont tendance à relativiser la nécessité d'un entretien médical. Effectivement, dans un grand nombre de cas, le détenu exprime la demande d'être écouté, pour bénéficier d'une « occupation » rompant avec la monotonie de sa journée en cellule et faire part de sa solitude et de ses angoisses.

La question de la permanence des soins et des cas d'urgence est également essentielle. Ainsi, les établissements ne disposant pas de ronde de nuit entre 1 heure et 5 heures du matin ne peuvent assurer une permanence des soins : cette situation, qui est celle de la maison d'arrêt de la Santé, a été à juste titre dénoncée.

(3) La complexité des transferts prison - hôpital

La compétence de l'UCSA étant -par définition- limitée aux « soins ambulatoires », elle ne peut répondre à tous les besoins.

Si le détenu doit être examiné par un spécialiste, il devra se rendre -sous escorte et surveillance- à l'hôpital de rattachement.

Ces transferts sont complexes à organiser ; en effet, ils nécessitent la coordination de trois administrations différentes, celle de l'établissement pénitentiaire, celle de l'hôpital et celle des forces de sécurité accompagnant le détenu (police ou

gendarmerie). Ils sont coûteux en temps et en personnel. Enfin, les hôpitaux d'accueil sont souvent réticents à l'idée d'accueillir des détenus en consultation.

Pour cette raison, les établissements les plus importants proposent des consultations spécialisées : des médecins spécialistes se rendent en prison. La commission a pu ainsi visiter le centre de consultations spécialisées de Fleury-Mérogis.

Le développement de ces consultations spécialisées est désormais prioritaire. Malgré ces efforts, on notera que 1998 a connu une augmentation sensible des consultations de détenus à l'extérieur des établissements (37.113 mouvements en 1997, 45.342 en 1998).

Lorsque l'hospitalisation est nécessaire, la présence de surveillants, accompagnant le détenu lors de son séjour à l'hôpital, est inévitable : en 1998, 43 emplois de personnel de surveillance ont été créés pour assurer cette charge.

Le gouvernement s'est efforcé de « rationaliser les hospitalisations de détenus ». Un schéma national d'hospitalisation des détenus, imaginé à la suite de la mission conjointe à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et à l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ), a défini sept unités interrégionales d'hospitalisation sécurisées (UHSI), implantées en CHU, destinées à concentrer l'ensemble des hospitalisations de détenus, en dehors des situations d'urgence.

Les UHSI

Ces UHSI fonctionneront de la manière suivante :

- une unité de soins classique, lieu d'hébergement des détenus et de réalisation des soins, dont toutes les circulations sont sous contrôle visuel total et permanent direct, ou, à défaut, par l'intermédiaire d'un système de caméras ;
- un accès unique dont le contrôle est assuré par un poste central protégé, situé dans l'unité ;
- un périmètre extérieur dont la sécurité est renforcée afin d'empêcher toute évasion, intrusion ou communication avec l'extérieur.

La sécurisation des unités d'hospitalisation est à la charge de l'administration pénitentiaire, les personnels et les infrastructures nécessaires étant à la charge de la direction des hôpitaux. Le coût total de cette opération a été chiffré à 5 millions de francs par site (35 millions au total).

Dans le cadre de ce schéma, l'Etablissement public de santé national de Fresnes est appelé à jouer le même rôle que les UHSI, au profit des détenus de la direction régionale des services pénitentiaires de Paris, des régions Haute-Normandie et Bourgogne, en lien étroit avec l'assistance publique hôpitaux de Paris (AP-HP), du fait des limites de son plateau technique.

La mise en place des UHSI a connu un retard imputable notamment à un désaccord entre le ministère de l'intérieur et le ministère de la justice. Ce différend portait sur les escortes et la garde : finalement, ce sont les surveillants qui seront à l'intérieur des

UHSI et les forces de police et de gendarmerie se tiendront devant la porte d'entrée de ces unités. Enfin, les escortes programmées seront assurées par le personnel pénitentiaire.

L'Établissement public de santé national de Fresnes, à la suite d'un rapport conjoint Direction des hôpitaux/administration pénitentiaire a fait l'objet d'une restructuration, la médicalisation étant renforcée en lien avec l'AP-HP.

(4) Une coopération à renforcer entre l'administration pénitentiaire et le monde médical

Le personnel pénitentiaire s'est senti « délesté » de la santé du détenu par la réforme de 1994. Pourtant, il est évident qu'il continue à jouer un rôle essentiel, puisqu'il est -une fois de plus- le seul à être en contact permanent avec les détenus.

Les surveillants n'ont pas connaissance des problèmes pathologiques de la santé du détenu, en raison du secret médical. Ils considèrent que l'information va dans un seul sens, puisqu'ils rapportent au service médical différentes informations sur le détenu, sans avoir « en retour » des informations du monde médical. Fouillant les cellules ou les détenus, ils peuvent découvrir des stocks de médicaments qu'ils seront amenés à saisir, soupçonnant le détenu de les utiliser pour se droguer¹.

Lorsque les services médicaux constatent un problème particulier ayant trait à la santé des détenus, ils n'ont qu'un seul recours : écrire au chef d'établissement.

Des réunions régulières et programmées entre service médical et responsable d'un établissement pourraient permettre une meilleure coopération.

(5) Le cas particulier des établissements pénitentiaires à gestion déléguée

Dans les 21 établissements pénitentiaires à gestion déléguée (établissements du programme « 13 000 »), des équipes médicales dépendant des groupements privés assurent la mission de soins aux détenus.

L'article 4 de la loi du 18 janvier 1994 a en effet prévu des dispositions de dérogation pour les EPGD, le service public hospitalier n'intervenant pas à l'intérieur des établissements. Mais ces dispositions dérogatoires sont transitoires : l'intention du législateur de 1994 semble bien avoir été de considérer qu'à terme, les soins aux détenus devraient être assurés par le service public hospitalier.

¹ *Le cas des séropositifs pose des problèmes insolubles : si les surveillants « savent » que le détenu est séropositif, il y a atteinte au secret médical ; si les surveillants ne sont pas au courant, ils seront amenés à saisir les médicaments.*

Le rapport de M. Pierre Pradier montre que la qualité des soins dans les EPGD n'est pas inférieure à celle des établissements à gestion directe. Pour autant, plusieurs problèmes sont notés :

- renouvellement fréquent des praticiens ;

- formation insuffisante des personnels de santé aux pathologies particulières des détenus (HIV, hépatite C, toxicomanies,...) ;

- éloignement des EPGD, ce point dépassant le seul problème des soins. Les médecins qui exercent à la prison de Joux-la-Ville, établissement situé à près de 40 km de la première gare de chemin de fer, viennent d'Auxerre, de Fontainebleau, voire de Paris¹. Les services médicaux des établissements 13.000 rencontrent de grandes difficultés en ce qui concerne les consultations externes et les hospitalisations.

c) Une contradiction à résoudre entre la médecine somatique et la psychiatrie

A l'extérieur, la médecine somatique et la psychiatrie -en dehors d'exceptions remarquables- s'ignorent superbement. En prison, elles sont amenées à collaborer de manière beaucoup plus étroite, afin d'assurer le suivi médical et psycho-médical des détenus.

Mais la création des SMPR est antérieure à celle des UCSA : la coordination de ces deux structures n'est pas sans poser de problèmes. Les psychiatres des SMPR n'ont pas toujours vu d'un très bon œil l'arrivée de médecins hospitaliers, susceptibles de porter un regard critique sur leurs « pratiques ». Pour les médecins des UCSA, les SMPR sont insuffisamment indépendants de l'administration pénitentiaire.

La commission a constaté que cette coordination pouvait, selon les endroits, soit se dérouler dans de bonnes conditions, soit être quasi absente.

Dans des établissements de petite ou de moyenne taille, le psychiatre de l'établissement fait partie de l'UCSA.

Dans les établissements disposant d'un SMPR, il peut y avoir une séparation nette entre les activités de l'UCSA et celles du SMPR. Certains SMPR peuvent ainsi refuser de « traiter » des malades mentaux qui leur apparaissent « trop perturbateurs », et se spécialiseront dans la gestion des « border lines ».

De plus, la différence entre le « somatique » et le « psychique » est souvent ténue.

L'administration pénitentiaire se retrouve alors dans la situation de « médiatrice » entre médecine et psychiatrie... ce qui est tout sauf son rôle.

¹ Rapport Pradier, p. 82.

Ce problème dépasse de loin la prison ; la psychiatrie se trouve en France dans « un état détestable », selon l'expression employée par le docteur Pradier.

A vrai dire, il est souvent apparu à votre commission que le sujet de la psychiatrie en France mériterait à lui seul une commission d'enquête parlementaire.

2. Une interrogation : la réforme des services pénitentiaires d'insertion et de probation

a) La séparation traditionnelle entre « milieu ouvert » et « milieu fermé »

En « milieu ouvert », l'insertion était traditionnellement de la responsabilité des comités de probation et d'assistance aux libertés (CPAL). Ces comités avaient pour rôle essentiel d'assister le juge de l'application des peines dans la mise en oeuvre de ses décisions. Ils assuraient une mission de contrôle et veillaient au respect des obligations ou des conditions imposées par les autorités judiciaires dans les cas suivants : sursis ou ajournement avec mise à l'épreuve, libération conditionnelle, travail d'intérêt général, interdiction de séjour, contrôles judiciaires.

Ils pouvaient également effectuer des enquêtes sociales. En outre, les CPAL mettaient en oeuvre les mesures d'aides propres à favoriser la réinsertion sociale des personnes prises en charge et apportaient un soutien aux sortants de prison.

En « milieu fermé », les travailleurs sociaux des services socio-éducatifs des établissements pénitentiaires étaient les personnes chargées de mener l'insertion du détenu, à partir des premiers entretiens réalisés à l'entrée en détention (immatriculation à la sécurité sociale, repérage de l'illettrisme, etc.)

La distinction entre « milieu ouvert » et « milieu fermé » ne permettait pas un « suivi » cohérent du détenu, avant et après son jugement.

b) La nouvelle organisation

Le décret du 13 avril 1999 modifie le code de procédure pénale et porte création des « services pénitentiaires d'insertion et de probation » (SPIP), qui opèrent la fusion des travailleurs sociaux des services socio-éducatifs des établissements pénitentiaires et des CPAL.

Cette nouvelle organisation est pilotée par un directeur départemental des services pénitentiaires d'insertion et de probation, qui est un cadre pénitentiaire. Elle assure l'exécution des peines et des mesures prononcées par l'autorité judiciaire, avant ou après jugement, dans un souci d'individualisation. La création des SPIP doit également permettre une plus grande implication des collectivités locales et des services

déconcentrés de l'Etat qui ont en charge la réalisation des politiques d'action sociale. La continuité de la prise en charge des publics concernés vise à renforcer l'action de prévention de la récidive.

Quatre-vingt-dix-huit services d'insertion et de probation ont été créés par arrêtés individuels le 7 juin 1999, publiés au Journal officiel du 3 juillet 1999. Les départements de Corse ont fait l'objet d'un arrêté du 11 août 1999, publié au Journal officiel du 21 août 1999.

Quatre-vingt-huit emplois de directeurs ont été pourvus (douze directeurs assumant la charge de deux départements, dont les faibles effectifs de personnels ne justifiaient pas la création d'un emploi).

Le renforcement des effectifs de travailleurs sociaux pénitentiaires, amorcé en 1995, permettra de doubler à terme les emplois attribués au milieu ouvert.

Par ailleurs, toutes les juridictions ne pouvant accueillir ces nouveaux personnels, une opération de relogement des services pénitentiaires d'insertion et de probation a été engagée depuis 1998.

Ces services disposent de compétences élargies par rapport aux missions des services socio-éducatifs, notamment en matière de formation professionnelle et en matière sportive.

L'ambition est d'établir un cadre nouveau pour les relations du SPIP avec les autorités judiciaires, avec la définition d'un rôle spécifique du juge de l'application des peines. Compte tenu de ses champs de compétence en matière d'application des peines et de sa connaissance globale des problématiques de réinsertion des personnes placées sous main de justice, ce juge se voit reconnaître un rôle fonctionnel de liaison et de synthèse entre le SPIP et les autres magistrats mandants.

c) Un premier bilan mitigé

Du point de vue des détenus, l'ex « travailleur social » est moins présent en détention, puisque sa compétence est départementale et s'étend au milieu ouvert. Elle a conduit les grandes maisons d'arrêt, comme celle de Fleury-Mérogis, à engager une « départementalisation ».

Pour les intervenants extérieurs, la réforme a été « *déstabilisante pour les détenus. Cette année, nous avons beaucoup nagé : en milieu fermé, nous avons l'habitude de contacter un des travailleurs sociaux de la prison après chaque intervention. Au début, nous avons l'impression d'un conflit de compétences : la mission de garde aux surveillants et directeur, la mission de réinsertion au conseiller d'insertion*

et de probation. Aujourd'hui, nous n'avons plus un seul référent mais un comité de référence »¹.

La réforme semble avoir eu des conséquences variables selon les départements : certains SPIP ont défini des « fiches de projet très précises » ; pour d'autres départements, rien n'a changé.

A terme, lorsque la réforme sera pleinement effective (en 2003 selon le ministère), « *la cohérence des projets socioculturels et éducatifs en prison y gagne ou va y gagner* ».

Il reste que la crainte d'une « balkanisation » de la prison ne peut être écartée : est-il souhaitable de déléguer à un service départemental l'ensemble des tâches d'insertion ? Est-il souhaitable de cantonner les directeurs et les surveillants dans leur rôle de porte-clés ?

Il apparaît pourtant essentiel d'intéresser les directeurs d'établissement et les surveillants à l'insertion des détenus. **Le moteur principal de l'insertion reste, au-delà des nécessaires activités socioculturelles, le travail, comme l'ont confirmé, devant la commission, deux chefs d'entreprise incarcérés, MM. Le Floch-Prigent et Prompsy.**

Par le travail, même répétitif, même peu qualifié, le détenu commencera son insertion ou sa réinsertion dans un cadre collectif. Il pourra acquérir une formation minimale, dans des métiers manuels où le manque de personnels commence à faire aujourd'hui défaut (bâtiment, menuiserie...).

Or, l'organisation de ce travail, la recherche des concessionnaires et le suivi de leur activité sont, à l'évidence, de la responsabilité des directeurs d'établissement et des directions régionales.

¹ cf. audition de Mme Cécile Rucklin, présidente du GENEPI.

II. LES CONDITIONS DE DÉTENTION DANS LES MAISONS D'ARRÊT : UNE SITUATION INDIGNE DE LA PATRIE DES DROITS DE L'HOMME

A. LES PRÉVENUS : DES SOUS-DÉTENUS ?

La commission d'enquête avait pour mission d'étudier les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires, en particulier au regard de la présomption d'innocence, dans les maisons d'arrêt. Les maisons d'arrêt accueillent en effet les personnes mises en examen, prévenus ou accusés. A l'issue de ses travaux, la commission d'enquête ne peut que constater que **les présumés innocents sont les détenus les moins bien traités de France.**

1. La détention provisoire : état des lieux

Depuis qu'elle existe, la détention provisoire donne lieu à débat. Le compte rendu de la séance du 2 août 1789 de l'Assemblée constituante fait ainsi état de l'intervention suivante :

« M. Duport parle ensuite. Il étend ses vues sur une partie très intéressante de notre droit criminel, et fait sentir que des lois douces et humaines contre les coupables font la gloire des empires et l'honneur des nations. Il exprime qu'il existe en France un usage barbare de punir les coupables, lors même qu'ils ne le sont pas encore déclarés ; qu'il a vu deux fois les cachots de la Bastille, qu'il a vu ceux de la prison du Châtelet et qu'ils sont mille fois plus horribles ; que cependant c'est une vérité que les précautions que l'on prend pour s'assurer des coupables ne font pas partie des peines ».

A l'issue de ce débat fut adopté l'article IX de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui dispose que *« tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi ».*

Plus de deux cents ans après l'adoption de la déclaration des droits de l'homme, la question de la détention provisoire demeure d'actualité. Le nombre de détentions provisoires ne diminue que légèrement et la durée de la détention s'accroît malgré les efforts incessants du législateur pour limiter le recours à la détention provisoire. La loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes pourrait cependant avoir des effets tant sur le nombre d'incarcérations que sur la durée des détentions.

a) *Une mesure fréquemment utilisée*

L'usage de la détention provisoire, si on le rapporte au nombre de condamnations, a légèrement diminué, comme le montre le tableau suivant :

**Fréquence de la détention provisoire
dans l'ensemble des condamnations**

	1984	1993	1997
Nombre total de condamnations pour crimes et délits	383.445	368.429	380.813
Indice	100	96	99
Nombre total de détentions provisoires	43.141	41.736	38.920
Indice	100	84	79
% de personnes placées en détention	12,8 %	11,3 %	10,2 %

Néanmoins, la part des prévenus parmi la population pénitentiaire reste très importante et demeure très stable depuis de nombreuses années.

**Part des prévenus incarcérés dans l'ensemble
de la population pénale selon le titre de détention**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ensemble population pénale au 1 ^{er} janvier de l'année	44.997	43.912	47.175	48.119	48.166	50.240	51.623	52.658	51.640	50.744	49.672
CONDAMNÉS	25.520	23.936	28.132	28.541	27.727	30.214	29.464	31.759	31.748	30.443	30.460
PRÉVENUS	19.477	19.976	19.043	19.578	20.439	20.026	22.159	20.899	21.366	20.301	19.212
dont :											
comparution immédiate	805	814	864	1 384	960	755	1 092	805	938	671	653
instruction non terminée	14.002	13.615	12.615	13.398	14.060	14.386	16.012	14.995	15.273	14.452	13.208
instruction terminée	2.354	2.734	2.864	2.988	3.260	2.996	3.001	3.077	3.141	3.302	3.371
en délai de recours	2.365	2.746	2.704	1.780	1.821	1.889	2.054	2.022	2.014	1.876	1.980

Source : ministère de la justice

On compte donc en permanence, au sein de la population pénale, près de 40 % de prévenus. Parmi ceux-ci, 3 % bénéficient finalement d'un non-lieu, d'une relaxe ou d'un acquittement, ce qui est loin d'être négligeable.

**Prévenus faisant annuellement l'objet d'un non-lieu,
d'une relaxe ou d'un acquittement (1)**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Incarcérations au titre de la détention provisoire (rappel)	64.804	64.027	61.216	65.579	69.861	62.108	65.898	62.833	60.881	56.588	52.542
Libération au motif d'acquittement/relaxe/non-lieu	1.929	1.886	1.581	2.111	1.816	1.573	1.938	1.605	1.231	1.069	1.019

Source : ministère de la justice

(1) Seules sont comptabilisées les personnes encore en détention provisoire au moment de la décision de non-lieu, relaxe ou acquittement

Il apparaît clairement qu'il est fait un usage excessif de la détention provisoire dans notre pays, même si les magistrats instructeurs se défendent, à l'exemple de M. Jean-Baptiste Parlos, représentant l'Association française des magistrats instructeurs, devant la commission d'enquête, de toute attitude systématique dans ce domaine : *« nous ne prenons pas plaisir à placer quelqu'un en détention provisoire. Nous n'assouvissons pas un désir de puissance. On nous l'a souvent reproché. Je ne vous dirai pas ici qu'il n'y a jamais eu d'abus, tel n'est pas mon propos, mais il faut être clair ; lorsque nous pouvons éviter cette mesure de détention, nous le faisons car c'est notre conviction et nous souhaitons faire en sorte que la personne présumée innocente le reste jusqu'à sa comparution devant la barre du tribunal ou de la cour d'assises »*.

La commission d'enquête a pourtant, au cours de ses pérégrinations, rencontré quelques cas contestables, comme celui de cette femme, incarcérée après avoir causé un accident de la circulation en usant de son téléphone portable au volant. Un tel comportement mérite peut-être une peine d'emprisonnement, certainement pas de la détention provisoire.

L'une des principales difficultés actuelles résulte de l'allongement de la durée de la détention provisoire, qui s'explique par l'allongement de la durée des procédures.

Devant la commission d'enquête, M. Jean-Baptiste Parlos a longuement insisté sur cette évolution et ses origines :

« Une chose est de placer en détention provisoire et une autre est de faire perdurer cette mesure. Un certain nombre de textes législatifs sont venus limiter la durée, régir les conditions de renouvellement de la détention. Il faut comprendre un certain nombre d'aspects pratiques de notre métier qui ne sont pas suffisamment mis en lumière.

« Nous sommes assez dépendants, et le mot « assez » est peut-être un euphémisme, des collaborateurs vis-à-vis desquels nous n'exerçons pas réellement de pouvoir hiérarchique, je parle notamment des services de police judiciaire au sens large, que ce soit la police proprement dite ou la gendarmerie.

« Nous adressons des commissions rogatoires qui ne sont pas toujours exécutées dans les délais souhaités. C'est un facteur de ralentissement.

« Deuxième facteur de ralentissement, les difficultés que nous avons à faire exécuter les expertises. Les experts sont des précieux auxiliaires de justice. Ils sont souvent débordés. C'est un facteur de rallongement des procédures.

« Nous avons aussi des difficultés dans l'examen des requêtes en nullité devant les chambres d'accusation. (...)

« La durée c'est aussi, non pas la durée de la détention provisoire en instruction, mais la durée de la détention provisoire dans l'attente de l'audiencement. On peut parler des tribunaux correctionnels, mais aussi des cours d'assises. A Paris, par exemple, le délai moyen d'audiencement d'une affaire est compris entre 12 et 24 mois. Si l'on compte que la durée moyenne d'une instruction en matière criminelle est d'environ 12 mois et que la personne comparaît 24 mois après la clôture par le juge d'instruction, donc la transmission du dossier à la chambre d'accusation, si l'on compte que la chambre d'accusation a un délai maximum lorsque la personne est en détention de deux mois pour statuer, on arrive à 36 ou 38 mois avant une comparution.

« La durée de la détention est due à la longueur de nos instructions et nous avons à balayer devant notre porte et à essayer de faire en sorte que ces instructions soient de moins en moins longues. Elle est due aussi aux difficultés que nous avons à faire exécuter nos demandes. La durée de la détention provisoire est également due au délai d'audiencement. »

La durée moyenne de la détention provisoire est passée de 3,4 mois en 1992 à 4,5 mois en 1998.

**Evolution de la durée de détention provisoire
des condamnés pour crimes et délits**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Nombre de crimes	2.758	2.714	2.607	2.686	2.543	2.661	2.609	2.695	2.745	2.981
Nombre de détentions provisoires	2.529	2.531	2.416	2.465	2.343	2.444	2.352	2.493	2.500	2.679
Durée moyenne de la détention provisoire en mois	22,7	23,2	22,9	21,6	21,9	21,0	21,8	21,0	22,5	23,1
Nombre de délits	316.718	442.057	469.137	452.389	459.277	448.840	410.077	332.871	410.899	435.173
Nombre de détentions provisoires (y compris comparution immédiate)	40.581	44.950	43.372	43.856	47.420	43.679	43.196	39.473	42.466	39.746
Durée moyenne de la détention provisoire en mois	3,8	3,5	3,4	3,3	3,3	3,4	3,5	4,0	3,9	4,0

Si les durées moyennes de détention provisoire représentent un indicateur intéressant, il faut cependant savoir que ces durées recouvrent des situations très différentes. Ainsi, 16 des personnes condamnées pour crime en 1997 sont restées en détention provisoire pendant cinq ans ou plus, 276 entre trois et cinq ans, 934 entre deux et trois ans.

Il est très clair que de telles durées sont difficilement admissibles, surtout au regard des conditions de détention des prévenus.

b) Limiter le recours à la détention provisoire : une quête permanente

Depuis des années, voire des décennies, les pouvoirs publics, en particulier le législateur, tentent de limiter le recours à la détention provisoire en durcissant les critères

de placement en détention ou en recherchant des mesures alternatives. Parmi les multiples initiatives prises en cette matière, on peut citer :

- la **loi du 17 juillet 1970**, qui a remplacé le terme de détention préventive par celui de détention provisoire et a donné naissance au contrôle judiciaire : cette loi a imposé au juge d'instruction de rendre, pour le placement en détention, une ordonnance motivée susceptible d'appel en matière correctionnelle ;

- la **loi du 6 août 1975**, qui a limité les possibilités de prolongation de la détention provisoire en matière correctionnelle ;

- la **loi du 9 juillet 1984**, qui a imposé un débat contradictoire avant le placement en détention provisoire en matière correctionnelle ;

- la **loi du 6 juillet 1989**, qui a imposé un débat contradictoire et une ordonnance motivée susceptible d'appel pour les détentions provisoires ordonnées en matière criminelle ;

- la **loi du 24 août 1993**, qui a donné naissance au référé-liberté ; celui-ci permet à une personne faisant appel de la décision de placement en détention de demander que cet appel soit examiné en référé par le président de la chambre d'accusation.

Par ailleurs, à trois reprises, en 1985, 1987 et 1993, le législateur a tenté de confier à une autorité distincte du juge d'instruction la décision de placement en détention provisoire sans que les réformes soient mises en œuvre.

c) La loi renforçant la protection de la présomption d'innocence : limiter le nombre de prévenus

La loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, dont les principales dispositions entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2001, a notamment pour objectif de limiter le recours à la détention provisoire et la durée de celle-ci. Un grand nombre de mesures, dont certaines sont issues des travaux du Sénat, devraient permettre d'atteindre cet objectif :

- le placement et le maintien en détention provisoire ne pourront plus être décidés par le juge d'instruction, mais par un **juge des libertés et de la détention** ayant rang de président ou de vice-président ; ce magistrat sera saisi par ordonnance motivée du juge d'instruction et statuera lui-même par ordonnance motivée ;

- les **seuils de peine encourue** à partir desquels le placement en détention provisoire est possible au cours d'une instruction ont été fortement relevés ; actuellement, en cas d'instruction, le placement en détention provisoire est possible dès lors qu'est encourue une peine de deux ans d'emprisonnement ou d'un an en cas de flagrant délit. Dorénavant, la peine encourue devra être d'au moins trois ans d'emprisonnement et même

de cinq ans d'emprisonnement pour ce qui concerne les atteintes aux biens évoquées dans le livre III du code pénal ;

- la détention provisoire ne pourra désormais excéder une **durée butoir** qui pourra atteindre, dans les cas les plus graves et les plus complexes, deux ans en matière correctionnelle et quatre ans en matière criminelle ;

- un **délai maximal** d'audiencement est également prévu en matière criminelle ; tout accusé devra obligatoirement comparaître dans un délai d'un an à compter de la date à laquelle la décision de mise en accusation est devenue définitive ; ce délai pourra toutefois, à titre exceptionnel, être prolongé à deux reprises pour une durée de six mois par la chambre de l'instruction (auparavant appelée chambre d'accusation) ;

- la détention provisoire pourra être effectuée sous le régime du **placement sous surveillance électronique**, le juge des libertés et de la détention devant prendre en considération la situation familiale de l'intéressé, notamment lorsque celui-ci exerce l'autorité parentale à l'égard d'un enfant ayant sa résidence habituelle chez lui et dont l'âge est inférieur à dix ans ;

- enfin, le texte prévoit la création d'une **commission** de suivi de la détention provisoire, chargée de réunir les données juridiques, statistiques et pénitentiaires concernant la détention provisoire en France et à l'étranger ; cette commission pourra procéder à des visites et à des auditions.

L'ensemble de ces mesures pourrait permettre de limiter le recours à la détention provisoire ; il conviendra cependant de veiller à la bonne mise en œuvre de ces dispositions, compte tenu du faible effet qu'ont eu par le passé un grand nombre de réformes dans cette matière.

Si la nouvelle loi s'avère efficace, elle pourrait entraîner une diminution du nombre de prévenus. En revanche, elle ne permettra pas à elle seule de résoudre la question aujourd'hui cruciale des conditions de détention dans les maisons d'arrêt.

2. Les maisons d'arrêt : le fourre-tout carcéral

a) Un principe : des établissements destinés aux prévenus

L'article 714 du code de procédure pénale dispose que « *les personnes mises en examen, prévenus et accusés soumis à la détention provisoire la subissent dans une maison d'arrêt.*

« Il y a une maison d'arrêt près de chaque tribunal de grande instance, de chaque cour d'appel et de chaque cour d'assises, sauf auprès des tribunaux et des cours

qui sont désignés par décret. Dans ce dernier cas, le décret détermine la ou les maisons d'arrêt où sont retenus les prévenus, appelants ou accusés ressortissant à chacune de ces juridictions. »

L'article 715 du même code dispose pour sa part que « *Le juge d'instruction, le président de la chambre d'accusation et le président de la cour d'assises, ainsi que le procureur de la République et le procureur général, peuvent donner tous les ordres nécessaires soit pour l'instruction, soit pour le jugement, qui devront être exécutés dans les maisons d'arrêt* ».

Ces deux articles montrent très clairement que les maisons d'arrêt ont été prévues pour accueillir les prévenus, afin que ceux-ci se trouvent à proximité immédiate du magistrat instructeur ou des juridictions.

b) Une réalité : l'absence de toute règle

Pour comprendre la situation actuelle, il convient de rappeler que, jusqu'à la révolution française, l'incarcération ne concernait que les prévenus, n'étant guère utilisée à titre de peine.

Sous la III^e République encore, un nombre important de condamnés étaient transportés dans les colonies. Dans ces conditions, fort peu d'établissements pour peines ont été construits. Lorsque ce principe du transport des condamnés a été abandonné, la France a manqué d'établissements pour peines.

L'article 717 du code de procédure pénale prévoit que « *les condamnés à l'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à un an peuvent, cependant, à titre exceptionnel, être maintenus en maison d'arrêt et incarcérés, dans ce cas, dans un quartier distinct, lorsque les conditions tenant à la préparation de leur libération, leur situation familiale ou leur personnalité le justifient. Peuvent également, dans les mêmes conditions, être affectés, à titre exceptionnel, en maison d'arrêt, les condamnés auxquels il reste à subir une peine d'une durée inférieure à un an* ».

« A titre exceptionnel », énonce la loi. L'exception est devenue la règle et toutes les maisons d'arrêt comptent aujourd'hui des condamnés en leur sein. Quant à l'emprisonnement des prévenus et des condamnés dans un quartier distinct, il n'est en aucun cas respecté.

Ainsi, la France n'a pas progressé depuis le constat désabusé de Gustave de Beaumont et Alexis de Tocqueville sur le système pénitentiaire français :

« Dans les premiers jours du mois d'août dernier, l'un de nous, ayant eu l'occasion d'aller visiter la maison d'arrêt de Versailles, trouva réunis dans la même cour trois hommes prévenus d'assassinat, d'autres prévenus de vol, plusieurs condamnés à un emprisonnement d'une année, un délinquant forestier et un détenu pour dettes.

Certes, rien ne rappelle mieux ce lit de l'Hôtel-Dieu, dans lequel Howard nous peint un convalescent, un malade, un moribond et un mort couchés côte à côte sous le même drap.

« Un pareil système est immoral ; c'est un grand mal sans doute que des condamnés inégalement coupables et de différents âges soient confondus dans la même prison ; mais ce mal ne devient-il pas affreux, lorsqu'on réunit ensemble les coupables condamnés, les prévenus qui peut-être sont innocents, et les débiteurs insolvables auxquels on ne reproche aucun délit. »

Ces réflexions datent de 1831. En l'an 2000, la situation n'a pas varié et la France continue à mélanger des prévenus et des condamnés.

Le mélange prévenus - condamnés : l'exemple de quelques maisons d'arrêt

Maison d'arrêt	% des condamnés par rapport au total
Bonneville	66,4
St Denis de la Réunion	65,8
Les Baumettes	60,5
Avignon	59,4
Nanterre	54,1
Chambéry	47,6
Fleury-Mérogis	41,9
Nîmes	41,2
Clermont-Ferrand	35,6
Ajaccio	0,0

Source : réponses au questionnaire de la commission d'enquête du Sénat.

Il y a pire.

Si la loi prévoit que les condamnés à moins d'un an d'emprisonnement ou ceux auxquels il reste moins d'un an à effectuer peuvent « à titre exceptionnel » être affectés en maison d'arrêt, elle ne prévoit rien de tel, fort heureusement, pour les autres condamnés.

Et pourtant, combien de condamnés à de lourdes peines demeurent-ils pendant très longtemps en maison d'arrêt, dans l'attente d'une affectation en établissement pour peines ? Le 8 juin dernier, une délégation de votre commission d'enquête a visité la maison d'arrêt de Varcès. Ce jour-là, l'établissement comptait 353 détenus. Parmi eux, 155 étaient des prévenus et 198 des condamnés. Parmi ces 198 condamnés, 81 étaient condamnés à une peine inférieure ou égale à un an d'emprisonnement, mais 16 étaient condamnés à des peines comprises entre cinq et dix ans d'emprisonnement et 18 à des peines comprises entre 10 et 20 ans d'emprisonnement...

La plupart des maisons d'arrêt hébergent aujourd'hui autant de condamnés que de prévenus, ce qui constitue une négation du principe des maisons d'arrêt.

Comment s'étonner, dans ces conditions, que les conditions de détention soient si déplorables dans cette catégorie d'établissements pénitentiaires ?

3. L'encellulement individuel : rien de nouveau depuis 1875

Dès 1875, une loi a posé le principe de l'emprisonnement individuel dans les établissements pénitentiaires sans que celui-ci soit jamais respecté. Les textes actuels reflètent cette incapacité chronique et posent toujours le principe de l'emprisonnement individuel tout en l'assortissant de toutes sortes de dérogations qui vident le principe de sa portée.

Ainsi, l'article 716 du code de procédure pénale prévoit que « *les personnes mises en examen, prévenus et accusés soumis à la détention provisoire, sont placées au régime de l'emprisonnement individuel de jour et de nuit* ». Mais le même article dispose aussitôt : « *il ne peut être dérogé à ce principe qu'à raison de la distribution intérieure des maisons d'arrêt ou de leur encombrement temporaire ou, si les intéressés ont demandé à travailler, en raison des nécessités d'organisation du travail* ».

Les articles réglementaires du même code explicitent ce divorce entre principe et réalité.

L'emprisonnement individuel des prévenus

« Art. D. 84.- Dans les maisons d'arrêt cellulaires, ou dans les quartiers cellulaires de ces établissements, il ne peut être dérogé à la règle de l'emprisonnement individuel qu'à titre temporaire, en raison de leur encombrement ou, pendant la journée, en raison des nécessités de l'organisation du travail.

« Le chef de l'établissement peut cependant décider, sur avis médical motivé, de suspendre l'emprisonnement individuel d'un détenu, notamment pour des motifs d'ordre psychologique, à charge d'en rendre compte au directeur régional et, selon qu'il s'agit d'un prévenu ou d'un condamné, au magistrat saisi du dossier de l'information ou au juge de l'application des peines.

« Art. D. 85.- Au cas où le nombre de cellules ne serait pas suffisant pour que chaque détenu puisse en occuper une individuellement, le chef de l'établissement désigne les détenus qui peuvent être placés ensemble dans le quartier en commun ou dans les locaux de désencombrement s'il en existe, et, à défaut, dans les cellules.

« Les détenus ainsi désignés ne doivent comprendre, ni les prévenus à l'égard desquels l'autorité judiciaire aura prescrit l'interdiction de communiquer ou la mise à l'isolement, ni les détenus âgés de moins de vingt ans, non plus, dans la mesure du possible, que les prévenus et les condamnés n'ayant pas subi antérieurement une peine privative de liberté.

« Art. D. 89.- Indépendamment des détenus qui doivent être isolés de leurs codétenus pour des raisons disciplinaires ou par mesure de précaution ou de sécurité, ou sur prescription médicale, et des prévenus qui font l'objet de l'une des mesures visées à l'article D. 56, il importe que soient

séparés, chaque fois que cela est possible, les détenus âgés de moins de vingt et un ans, quelle que soit leur situation.

« Art. D. 90.- Pour les détenus dont l'isolement n'est pas assuré dans les conditions prévues à l'article D. 89, les catégories suivantes doivent être séparées :

1° Les condamnés ;

2° Les détenus soumis à la contrainte par corps ;

3° Les prévenus conformément aux dispositions de l'article D. 59.

Doivent être distingués au surplus, à l'intérieur de chacune de ces catégories, d'une part les détenus n'ayant pas subi antérieurement une peine privative de liberté, et d'autre part ceux qui ont déjà encouru de nombreuses condamnations. »

« *Dans la mesure du possible* », « *chaque fois que cela est possible* »... De telles expressions dans des textes normatifs montrent que le principe de l'encellulement individuel n'est aujourd'hui qu'une chimère.

Singulièrement, le principe de l'encellulement individuel est prévu dans les textes à peu près dans les mêmes termes pour les prévenus et les condamnés, sans toutefois être appliqué de la même manière.

L'article 716 du code de procédure pénale pose, comme on l'a vu, le principe de l'emprisonnement individuel de jour et de nuit des prévenus tout en l'assortissant d'exceptions liées à la distribution des maisons d'arrêt et à l'organisation du travail.

En ce qui concerne les condamnés, l'article 719 du code de procédure pénale prévoit que « *les condamnés sont soumis, dans les maisons d'arrêt, à l'emprisonnement individuel de jour et de nuit, et dans les établissements pour peines, à l'isolement de nuit seulement, après avoir subi éventuellement une période d'observation en cellule. Il ne peut être dérogé à ce principe qu'en raison de la distribution intérieure des locaux de détention ou de leur encombrement ou des nécessités d'organisation du travail.* ».

Curieusement, l'encellulement individuel semble être assuré de manière très générale dans les établissements pour peines alors que les prescriptions légales sont les mêmes pour ces établissements et pour les maisons d'arrêt. On pourrait donc s'interroger pour savoir si un choix philosophique aurait été fait, consistant à privilégier à tout prix la réinsertion des condamnés.

En fait, l'explication de cette différence de régime est plus pragmatique. Tout d'abord, les établissements faisant l'objet d'une gestion déléguée ne peuvent accueillir qu'un nombre limité de détenus. Au-delà d'un seuil d'occupation de 120 %, l'administration pénitentiaire est tenue de verser des indemnités à l'entreprise gestionnaire, ce qui est extrêmement dissuasif.

Dans ces conditions, parmi les maisons d'arrêt elles-mêmes, certaines sont tout à fait privilégiées par rapport aux autres. En ce qui concerne la maison d'arrêt de Nanterre,

qui fait l'objet d'une gestion déléguée, le surcoût pour l'administration pénitentiaire varie de + 15 % lorsque le taux d'occupation dépasse 120 % à + 54 % s'il est supérieur à 180 %.

L'autre raison de la situation privilégiée des établissements pour peines est plus pratique encore. Elle a été évoquée par M. Jean-Pierre Dintilhac, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris, devant la commission d'enquête, ce dernier observant que le *numerus clausus* « *existe depuis la nuit des temps pénitentiaires dans les établissements pour peine. Pourquoi ? Les conditions de détention et la durée font que la population pénale y est beaucoup plus difficile et qu'elle change moins. Il faut y préserver des conditions de détention correctes alors que, dans les maisons d'arrêt, le turn-over permet de supporter des conditions de détention beaucoup plus difficiles sans explosion (...). C'est une réalité pénitentiaire, car si l'on dépasse les normes dans les maisons centrales en mettant deux ou trois détenus par cellule, malgré un escadron de CRS, on ne tiendra pas longtemps l'établissement* ».

Au fond, ce sont des rapports de force qui expliquent que les taux d'occupation sont bien souvent de 80 ou 90 %, voire moins, dans les établissements pour peines alors qu'ils peuvent atteindre 200 % dans les maisons d'arrêt. Parce que les entrées et les sorties sont extrêmement nombreuses dans les maisons d'arrêt, des explosions sont moins à redouter et les prévenus deviennent la variable d'ajustement du système carcéral français.

4. Une surpopulation constante

Comme on l'a vu, les maisons d'arrêt sont théoriquement faites pour accueillir les prévenus. En pratique, elles accueillent non seulement ceux-ci, mais aussi les condamnés à de courtes peines et de plus en plus de condamnés en attente prolongée d'affectation. Ce dévoiement des règles s'explique simplement par l'importance du nombre d'entrées et de sorties en maison d'arrêt, qui permet de moins redouter des actions collectives de détenus qu'en maison centrale ou en centre de détention.

Compte tenu de cette « politique » constante, il est possible de citer quelques chiffres rendant compte de la situation de certaines maisons d'arrêt :

Occupation des maisons d'arrêt au 1^{er} janvier 2000

Etablissements Maisons d'arrêt	Taux d'occupation (en %)
Meaux	266,0
Evreux	160,3

Etablissements Maisons d'arrêt	Taux d'occupation (en %)
Béziers	220,0
Bayonne	198,6
Le Mans	198,5
Loos	184,3
Poitiers	184,2
La Roche sur Yon	192,7
Toulon	181,8
Laval	181,0
Orléans	176,7
Amiens	176,0
Nîmes	173,1
Montauban	164,4
Toulouse	163,4
Béthune	163,3
Evreux	163,0
Belfort	162,5
Lyon St Paul	162,5
Perpignan	162,4
Foix	162,2
Coutances	158,0
Angers	157,5
Carcassonne	156,5
Nice	156,1
Lons le Saunier	153,1
Albi	152,4
Grenoble	151,9
Bonneville	151,5
Montbéliard	150,0
Cherbourg	147,6
Laon	144,0
Limoges	142,1
Longuenesse	141,3
Beauvais	141,0
Douai	140,7
St Brieuc	138,9
Chambéry	137,3
Valence	137,1
Lorient	135,0
Bordeaux	133,1
Reims	133,1
Fresnes	130,7
Bois d'Arcy	130,1

Etablissements Maisons d'arrêt	Taux d'occupation (en %)
Melun	129,8
Alençon	129,4
Dijon	127,4
Saint-Etienne	126,9
Auxerre	124,0
Tarbes	123,5
Strasbourg	123,3
Draguignan	122,9
Tulle	122,7
Montluçon	122,2
Le Puy	121,4
Metz	121,4
Guéret	120,8
Périgueux	120,4
Moulins	119,5
Agen	118,8

58 maisons d'arrêt, dans la seule métropole, présentent ainsi un taux d'occupation supérieur à 120 %.

A l'inverse, les centres de détention connaissent rarement ce phénomène de surpopulation : seuls deux d'entre eux avoisineraient ou dépasseraient très légèrement la barre des 100 %.

Occupation des centres de détention au 1^{er} janvier 2000

Etablissements Centres de détention et maisons centrales	Taux d'occupation (en %)	Places disponibles
St Mihiel	69,8	121
St Sulpice de la Pointe	70,6	30
Neuvic	74,8	101
MC St Maur	75,4	82
Uzerche	77,8	133
Villenauxe	77,8	86
Chateaudun	79,8	121
Joux-la-Ville	81,1	114
CP Chateauroux (QCD)	81,4	49
Aiton	84,0	32
Salon	84,5	93
Loos	84,6	57
CP Rennes (QCD)	85,5	35
Argentan	87,5	72
CP Lannemezan	87,5 (MC) 100 (CD)	23 0

CP Laon (QCD)	88,0	24
Oermingen	88,3	24
Liancourt	88,7	24
CP Varennes le Grand (QCD)	89,1	21
CP Maubeuge (QCD)	89,5	21
Val de Reuil	89,6	87
CP Clairvaux	90,0 (CD) 77,8 (MC)	11 47
Tarascon	90,5	57
CP Longuenesse (QCD)	92,5	30
Bédenac	93,3	8
Eysses	94,3	33
Bapaume	94,3	34
MC Saint Martin de Ré	95,4	26
Ecrouves	95,6	12
MC Ensisheim	95,7	10
St Quentin Fallavier	95,8	8
Mauzac	96,1	13
Melun	96,2	12
MC Moulins	96,3	5
Muret	96,3	24
Caen	96,5	15
Arles	96,7	7
Montmédy	97,4	8
Toul	97,6	9
MC Poissy	97,8	5
Casabianda	98,1	4
CP Nantes	98,7	6
MC Riom	98,8	2
Lorient	100,0	0
Perpignan	100,3	- 1
TOTAL DES PLACES DISPONIBLES		1.735

Il y aurait ainsi entre 1.700 et 1.800 places disponibles en centres de détention et en maisons centrales.

Au bout du compte, les prévenus sont, sans discussion possible, les détenus les plus mal traités de France :

- en maison d'arrêt, les activités proposées sont infiniment moins nombreuses qu'en établissement pour peine. Une telle réalité peut se comprendre, dès lors que la maison d'arrêt n'a pas pour vocation première la réinsertion, puisqu'elle accueille des personnes présumées innocentes ;

- en maison d'arrêt, l'encellulement individuel n'est pratiquement jamais assuré alors qu'il tend à l'être dans les établissements pour peines. Cette situation est beaucoup moins compréhensible. En effet, en établissement pour peine, les détenus passent l'essentiel de la journée hors de la cellule, soit qu'ils travaillent, soit qu'ils soient en formation, soit qu'ils fassent du sport... En fait, les détenus sont dans leurs cellules

pendant la nuit. Au contraire, en maison d'arrêt, le temps cellulaire est fréquemment de 22 heures par jour, n'étant rompu que par deux promenades d'une durée d'une heure chacune ;

- en maison d'arrêt, les prévenus ne bénéficient plus de ces quelques « privilèges » qui les ont longtemps distingués des autres détenus. Pendant longtemps, seuls les prévenus ont pu conserver leurs vêtements personnels ; de même, seuls les prévenus n'étaient pas obligés de travailler. Aujourd'hui, par une évolution tout à fait positive, ces droits ont été étendus à l'ensemble de la population pénale. Le seul privilège que conservent les prévenus est celui de parloirs supplémentaires chaque semaine.

Si on met en balance ce privilège et les conditions de vie dans les maisons d'arrêt, il apparaît clairement que les prévenus subissent les conditions de détention les plus difficiles. Rappelons que, chaque année, 3 % d'entre eux bénéficient d'un non-lieu, d'une relaxe ou d'un acquittement.

*

La loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes du 15 juin 2000 prévoit que, trois ans après sa publication, les prévenus devront bénéficier d'une cellule individuelle. La distribution intérieure des maisons d'arrêt ne pourra plus justifier qu'il soit fait une exception à cette règle.

Tout doit être mis en œuvre dès à présent pour que cette disposition puisse être appliquée en temps voulu, soit 138 ans après la loi de 1875 qui prévoyait déjà l'encellulement individuel.

B. LES CONSÉQUENCES DE LA SURPOPULATION DES MAISONS D'ARRÊT

La surpopulation des maisons d'arrêt, cette « première violence de la prison »¹, celle qui consiste à mettre deux détenus, voire trois ou quatre dans 9 m², a les conséquences les plus graves sur les conditions de détention.

Les détenus placés en maison d'arrêt ne disposent pas du même « régime » que celui appliqué dans les établissements pour peine : « le régime appliqué dans les maisons d'arrêt est celui de l'emprisonnement individuel de jour et de nuit dans toute la mesure où la distribution des lieux le permet et sauf contre-indication médicale » (art. D. 83 du code de procédure pénale), alors que « le régime des maisons centrales et des centres de détention comporte [seulement] l'isolement de nuit » (art. D. 95 du code de procédure pénale).

¹ Selon l'expression utilisée devant votre commission d'enquête par M. Patrick Lepouzé, directeur à la maison d'arrêt de Fresnes.

Pour autant, le « régime maison d'arrêt » ne fait pas obstacle, selon les propres termes de l'article D. 83, à ce que « *soient organisées des activités collectives ou des activités dirigées* » : sport, formation, activités socioculturelles. De fait, le code de procédure pénale -en dehors des articles précités- ne fait pas de différence, lorsqu'il aborde tel ou tel élément de la vie en détention, entre les maisons d'arrêt et les établissements pour peine.

La commission a constaté que la réalité était tout autre : en maison d'arrêt, le détenu peut rester 22 à 23 heures sur 24 dans sa cellule. La télévision reste ainsi constamment allumée, parfois avec le son coupé, les détenus écoutant de la musique tout en laissant défiler sur l'écran des images privées de sens.

Les rares maisons d'arrêt qui proposent toute la palette des activités collectives (travail, sport, formation) sont celles qui disposent de locaux et de terrains adaptés.

Mais avant toute chose, la vétusté des bâtiments, conjuguée à la surpopulation, explique que les conditions de détention dans les maisons d'arrêt ne sont pas dignes de notre pays.

1. La conjonction de la vétusté des bâtiments et de la surpopulation : des conditions d'hygiène souvent dégradantes

a) Une hygiène générale défaillante

Il existe en ce domaine une contradiction totale entre le « droit » et la réalité. En effet, les dispositions réglementaires du code de procédure pénale (Section II du Chapitre VIII du Titre II) édictent des règles très précises, relatives au cubage d'air, à l'éclairage, au chauffage et à l'aération des locaux de détention.

Les règles d'hygiène posées par le code de procédure pénale

Article D. 349 : L'incarcération doit être subie dans des conditions satisfaisantes d'hygiène et de sécurité, tant en ce qui concerne l'aménagement et l'entretien des bâtiments

Article D. 350 : Les locaux de détention et, en particulier, ceux qui sont destinés au logement, doivent répondre aux exigences de l'hygiène, compte tenu du climat, notamment en ce qui concerne le cubage d'air, l'éclairage, le chauffage et « l'aération ».

Article D. 351 : Dans tout local où les détenus séjournent, les fenêtres doivent être suffisamment grandes pour que ceux-ci puissent lire et travailler à la lumière naturelle. L'agencement de ces fenêtres doit permettre l'entrée d'air frais. La lumière artificielle doit être suffisante pour permettre aux détenus de lire ou de travailler sans altérer leur vue.

Les installations sanitaires doivent être propres et décentes. Elles doivent être réparties d'une façon convenable et leur nombre proportionné à l'effectif des détenus.

La commission a constaté que ces règles n'étaient pas, pour la plupart, respectées dans les maisons d'arrêt.

Les établissements construits avant la seconde guerre mondiale n'ont pas été conçus avec l'eau chaude en cellule. Par exemple, la maison d'arrêt de Fresnes n'a pas connu d'évolution majeure depuis sa construction, pourtant novatrice, en 1898, permettant -via un château d'eau- l'acheminement de l'eau courante en cellule.

L'absence d'eau chaude et de douche en cellule oblige les détenus à se rendre en « douches collectives ». Leur nombre est manifestement insuffisant : à la Santé, par exemple, on compte trois douches pour 100 détenus.

Ces douches collectives sont souvent dans un état de dégradation manifeste (salpêtre, moisissures, mousses, carrelage abîmé, présence de cafards, etc.). Leur état de propreté est souvent pour le moins douteux. Les locaux de ventilation s'avèrent inexistant.

Se doucher en prison

Trois douches sont en principe permises, depuis le décret du 8 décembre 1998.

L'article D. 358 du code de procédure pénale précise que « *les détenus prennent une douche à leur arrivée à l'établissement. Dans toute la mesure du possible, ils doivent pouvoir se doucher au moins trois fois par semaine ainsi qu'après les séances de sport et au retour du travail.* »

Détestable expédient, le système de la « douche médicale » a été inventé pour que certains détenus, souffrant de maladies de peau, bénéficient de douches supplémentaires.

Dans les cellules, les toilettes sont isolées par une modeste cloison, d'une hauteur d'à peine un mètre, pour des raisons « sécuritaires » : le détenu doit pouvoir être vu, à tout moment, par le personnel de surveillance, à travers l'oeilleton.

Mais cette contrainte, éventuellement justifiable dans le cadre d'un encellulement individuel, a des conséquences inadmissibles en cas d'encellulement collectif : le détenu est obligé de faire ses besoins naturels devant les autres, ne disposant d'aucune intimité. Le sentiment d'un grand nombre de détenus est celui de l'humiliation permanente.

La hauteur de la cloison des toilettes ne fait pourtant pas partie des règles édictées par le code de procédure pénale.

Votre commission a constaté que les maisons d'arrêt s'étaient finalement résolues à « élever » la hauteur des cloisons sanitaires, la question du coût restant posée.

A la maison d'arrêt du Mans, les détenus ont bricolé des battants en carton, bel exemple de « système D ».

La promiscuité n'incite pas non plus à réaliser des efforts démesurés pour qu'une cellule reste propre. Un détenu pourra facilement reporter sur un autre occupant la responsabilité des dégradations. Les mesures prévues pour obliger les détenus à un certain « civisme » seront alors sans effet.

A Loos-lès-Lille, la direction est confrontée au problème des détritiques de toute sorte jetés par les détenus depuis les cellules, dont les fenêtres sont dépourvues de tout grillage. Ces détritiques s'accumulent, en dépit des efforts quotidiens de l'administration pour faire nettoyer par les détenus du service général les espaces situés sous les cellules. Outre l'odeur dégagée, les alentours de la prison présentent toutes les caractéristiques d'une décharge sauvage.

b) Le linge personnel à la charge du détenu et de sa famille

Les draps sont normalement lavés tous les quinze jours par l'administration pénitentiaire. Un nouvel occupant doit, en outre, trouver à son arrivée des draps et des couvertures propres.

En réalité, ces normes varient fortement d'un établissement à un autre. Ainsi, les draps sont changés une fois par semaine à la maison d'arrêt de Saint-Malo, mais seulement une fois par mois à celle de Rochefort. De même, la maison d'arrêt de Melun change les couvertures une fois par mois à la demande, mais celles de la maison d'arrêt de Reims ne sont changées qu'une fois par an.

Les maisons d'arrêt disposent de laveries. Pour les plus petites, elles peuvent être amenées à conclure une convention avec la laverie de l'hôpital voisin, ce qui paraît une mesure de bonne gestion.

En revanche, le linge personnel est « à la charge du détenu et de sa famille ». Le « parloir » est le lieu d'échange entre le linge sale et le linge propre, amené par la famille.

La maison d'arrêt de Fleury-Mérogis représente à cet égard une exception : la sortie du linge est interdite.

Les détenus « sans famille » doivent laver leur linge en cellule, ce qui nécessite de l'eau chaude, ou éventuellement sous la douche (exemple de Fleury-Mérogis), puis le faire sécher devant les barreaux, ce qui donne, vu des coursives, une vision parfois pittoresque et confère à certaines de nos maisons d'arrêt un caractère napolitain.

Des maisons d'arrêt prennent en charge le linge des « sans parloir » : on citera l'exemple des maisons d'arrêt d'Albi, Châteauroux¹ et de Meaux. Mais cet effort en faveur des plus démunis est loin d'être la règle.

¹ Châteauroux est plus exactement un « centre pénitentiaire ».

Dans les maisons d'arrêt « 13.000 », le détenu « paye au kilo de linge », selon un tarif d'ailleurs variable ; les établissements d'Osny, de Villeneuve-lès-Maguelonne et d'Aix sont, par exemple, dans cette situation.

La tendance actuelle, tout à fait positive, est d'installer, comme dans la plupart des centres de détention, des buanderies à disposition des détenus. Mais ces buanderies posent de lourds problèmes d'organisation : un local est tout d'abord nécessaire ; il devra être fermé, en dehors des heures prévues pour le nettoyage, afin d'éviter tout acte de vandalisme. Enfin, « l'activité » buanderie nécessite une surveillance supplémentaire.

c) Une nourriture de qualité très variable

La qualité de la nourriture, dans un cadre collectif (écoles, hôpitaux...), dépend de l'ingéniosité du cuisinier, du budget disponible et du nombre de repas à servir. Les maisons d'arrêt ne font pas exception à ce constat : la nourriture y est fort différente d'un établissement à un autre.

« Une alimentation variée, bien préparée et présentée... »

Article D. 354 du code de procédure pénale : « Les détenus doivent recevoir une alimentation variée, bien préparée et présentée, répondant tant en ce qui concerne la qualité et la quantité aux règles de la diététique et de l'hygiène, compte tenu de leur âge, de leur état de santé, de la nature de leur travail, et, dans toute la mesure du possible, de leurs convictions philosophiques ou religieuses. »

Les détenus doivent être alimentés par « *trois distributions journalières* » (art. D. 342 du code de procédure pénale).

La commission d'enquête considère, au vu des menus qu'elle a pu consulter, des repas dont elle a pu suivre la préparation, que la nourriture pénitentiaire n'est pas spécialement infâme. Il semble cependant que la cuisine de la maison d'arrêt de la Santé soit effectivement particulièrement « exécration », comme l'a précisé M. Jean-Jacques Dupeyroux au cours de son audition.

Elle a également constaté un grand gaspillage du pain distribué aux détenus. La ration quotidienne, 400 grammes par personne, n'apparaît plus adaptée aux usages alimentaires d'aujourd'hui.

Beaucoup de cuisines sont dans un état d'hygiène peu satisfaisant et ne répondent pas aux nouvelles normes fixées par la réglementation : le « propre » et le « sale » passent par le même endroit.

On citera pour exemples les cuisines de Loos-lès-Lille, de Paris-la Santé, de Fresnes et de Toulon. A la maison d'arrêt de Nice, la cuisine a été fermée suite à une intoxication alimentaire qui a touché une quarantaine de prisonniers.

Il est donc nécessaire que l'administration pénitentiaire initie une « démarche qualité » sur la mise en oeuvre de la réglementation¹.

En raison de l'organisation de la distribution, de la configuration des bâtiments et du manque d'entretien des ascenseurs, quand ces derniers existent, la nourriture, portée par des détenus du service général dans des « roulantes », arrive souvent froide aux détenus.

Les repas préparés à l'extérieur par un concessionnaire apparaîtront peut-être plus séduisants à l'oeil du visiteur extérieur ; pour autant, un phénomène de perte d'appétit, comparable à ce qui se passe dans bon nombre d'hôpitaux, peut se manifester chez les détenus, en raison du « calibrage » et de la présentation en plateaux repas. Les portions de légumes sont insuffisantes : une portion de frites, calculée à 100-110 grammes en gestion déléguée, sera davantage de l'ordre de 300 à 400 grammes dans un établissement à gestion classique.

Comme l'a indiqué M. Jean-Jacques Dupeyroux devant votre commission, « *sur le plan calorique, le repas est dosé avec exactitude. Il n'en reste pas moins que ceux qui font du sport, ceux qui sont un peu baraqués préféreraient la roulante distribuant les pommes de terre et les haricots* ».

La commission a constaté lors de ses visites qu'un grand nombre de détenus refuse la « nourriture pénitentiaire » par principe, et préfère se nourrir d'un « régime » préparé en cellule, composé essentiellement de pâtes et de barres chocolatées.

Enfin, comme pour l'ensemble de la restauration collective, les établissements pénitentiaires sont confrontés aux changements alimentaires de la population pénale, désormais davantage habituée, dès son plus jeune âge, aux hamburgers-frites qu'aux plats cuisinés.

d) Des parloirs souvent sordides

Le « parloir » est un moment essentiel pour le détenu. Entre une et trois fois par semaine, il pourra s'entretenir quarante-cinq minutes avec sa famille, sa femme, sa compagne, ses enfants, sous l'oeil de surveillants.

Il va sans dire que l'administration pénitentiaire ne peut que constater que les parloirs permettent le passage de drogues et de stupéfiants, même si des fouilles circonstanciées se déroulent avant et après. Le « parloir » est organisé autour de la fonction sécuritaire de la prison.

La commission a été frappée par l'état généralement critiquable des parloirs.

¹ cf. rapport de l'administration pénitentiaire de 1998.

Tout d'abord, les « abris famille » ; les familles attendent d'accéder aux parloirs dans une salle exiguë, lorsqu'une telle salle existe.

En effet, dans un certain nombre de maisons d'arrêt, les visiteurs sont parqués dans un couloir, sans possibilité de s'asseoir, en attendant de passer sous le portique et de rejoindre leurs proches.

A la maison d'arrêt de Varcès, les collectivités territoriales et le barreau ont financé la construction d'un bâtiment clos et couvert. Mais il n'en demeure pas moins, comme l'a signalé le bâtonnier Michel Bénichou devant la commission, que la responsabilité de la construction de tels édifices devrait relever de l'administration pénitentiaire.

Ensuite, le « parloir » lui-même : il s'agit souvent d'un endroit peu pratique d'accès dans la prison, mal nettoyé, mal éclairé, voire sordide comme à Toulon.

A la maison d'arrêt de Fresnes, le parloir est au sous-sol, non loin des cuisines. La lumière artificielle est la règle. Les détenus et leurs familles disposent de peu d'espace.

A la maison d'arrêt de Nanterre, la direction a dû installer un petit dispensaire qui permet aux personnes de se reposer : la circulation dans les couloirs pour rejoindre les parloirs, leur caractère sombre et oppressant provoquent régulièrement des malaises chez certains visiteurs...

D'heureuses exceptions tranchent en matière d'accueil des familles, comme la maison d'arrêt de Melun qui dispose d'un local pour les enfants.

Force est enfin de constater que les rapprochements intimes, pourtant interdits par le règlement intérieur, sont souvent tolérés dans nombre de maisons d'arrêt et surtout de centrales, comme l'a constaté la commission à Clairvaux.

2. Les violences contre soi et contre les autres

Certes, incarcérer des personnes contre leur gré est en soi une situation « violente ».

Pour autant, les manifestations de cette violence, les violences contre soi, les violences contre les autres, ne sont pas une fatalité, et découlent directement de la surpopulation carcérale.

La commission d'enquête a pu se rendre compte, tant lors de ses déplacements sur le terrain que par les réponses apportées au questionnaire envoyé aux 187 établissements pénitentiaires, que les manifestations de cette violence se concentraient

principalement dans les maisons d'arrêt, et que la situation de ces établissements était loin d'être identique à cet égard.

- a) *Les manifestations de la désespérance : les suicides, les automutilations, les grèves de la faim*

(1) La prison suicidaire

Le « **taux** » de suicides en prison est sept fois plus élevé en prison qu'à l'extérieur. Il reste que cette statistique appelle une réserve, en l'absence de comparaison du nombre de suicides en prison et du nombre de suicides dans la population « la plus susceptible d'aller en prison », mais en situation de liberté. La forte présence de malades mentaux dans les établissements pénitentiaires peut expliquer, pour une part, l'augmentation importante du nombre de suicides sur la période 1990-2000.

A partir de 1992, le nombre de détenus décédés à la suite d'un acte suicidaire a augmenté dans des proportions inquiétantes.

Le nombre de suicides

	1988	1990	1992	1996	1997	1998	1999
	77	59	95	138	125	118	125
<i>Prévenus</i>	48	46	60	62	76	60	<i>nd</i>
<i>Condamnés</i>	29	21	35	76	49	58	<i>nd</i>
<i>Quartier disciplinaire</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>nd</i>	17	9	22

Deux « moments » sont propices au suicide : les premières semaines de la détention (40 % des suicides interviennent dans les trois mois qui suivent l'incarcération, dont plus de la moitié dans les quinze premiers jours¹) et les périodes de placement en quartier disciplinaire.

Le taux de suicide

(rapport entre le nombre de suicides et la population pénale)

1993	1994	1995	1996	1997	1998
0,19	0,19	0,20	0,24	0,22	0,22

¹ *Rapport Pradier.*

Par ailleurs, le nombre de **tentatives de suicide** est élevé : 1.006 en 1998, dont 34,4 % par pendaison.

Le Garde des sceaux a engagé une politique de prévention du suicide en milieu carcéral, en constituant un groupe de travail en 1996, et en définissant un plan d'action en janvier 1997.

Une circulaire a été publiée en mai 1998, rappelant les dispositions réglementaires et un programme expérimental a été mis en oeuvre dans onze sites pilotes : tentative d'identification des « sujets à risques » lors de la visite d'entrée et observation plus attentive des personnes détenues considérées comme plus fragiles.

Il reste que bon nombre de suicides pourraient être évités si le personnel pénitentiaire pouvait consacrer davantage de temps à l'écoute des détenus. Les maisons d'arrêt « à taille humaine » visitées par votre commission d'enquête présentent des taux de suicide quasiment nuls : le Mans, Château-Thierry (malgré une « population » toute particulière), Melun, Alençon...

Un très grand nombre d'établissements, dans les réponses au questionnaire de la commission, ont déclaré une absence de suicide dans les dernières années.

Les grands établissements -en raison naturellement de l'effet taille- présentent des statistiques plus préoccupantes.

Les suicides dans les grandes maisons d'arrêt

	Population au 1 ^{er} janvier 2000	1997	1998	1999	Total
Fresnes	1.854	6	7	5	18
Fleury-Mérogis	3.333	3	6	6	15
Rennes	350	4	3	5	12
Lyon	616	3	2	7	12
Loos	999	6	3	3	12
Rouen	785	4	5	2	11
Marseille	1.563	3	4	3	10
Angers	389	1	5	3	9
Grasse	623	2	1	5	8
Villeneuve-lès- Maguelonne	673	3	1	3	7
Paris-la Santé	1.230	3	0	3	6
Toulouse	464	0	0	5	5
Douai	581	1	1	3	5

Source : réponses au questionnaire de la commission d'enquête du Sénat.

On remarquera également des mauvaises « séries », par exemple les maisons d'arrêt de Rennes et d'Angers, malgré une population raisonnable (moins de 400 détenus).

La commission a constaté que la « communication » de l'administration pénitentiaire sur le sujet des suicides est le plus souvent déficiente ; la famille est prévenue de manière lapidaire, et de façon tardive. La contre-autopsie lui est fréquemment refusée. Confrontée à un drame, elle peut être amenée à « douter » de la réalité du suicide, ce qui nuit profondément à l'image de l'administration.

Il apparaît d'ailleurs probable qu'un certain nombre de suicides peut recouvrir une autre réalité, celle du meurtre entre codétenus.

(2) Les automutilations

Les automutilations apparaissent en prison à la fois comme une manifestation du désespoir des détenus et comme un moyen d'appeler au secours. Il suffit d'une lame de rasoir pour entailler un bras. Certains détenus exhibent avec fierté leur avant-bras, strié de marques indélébiles.

Votre commission a assisté, quasiment en direct, à une telle automutilation à la maison d'arrêt d'Alençon.

Le sectionnement de doigts et l'ingestion de corps étrangers (fourchettes) ou de produits toxiques sont fréquents. L'automutilation grave peut devenir, au gré des statistiques, une « tentative de suicide » : 139 des 1.006 tentatives de suicide étaient liées à des « automutilations graves » en 1998.

Le nombre d'automutilations n'est cependant pas connu avec précision. Selon M. Jean-Jacques Dupeyron, il serait de l'ordre de 2.000 par an.

La commission avait posé des questions précises sur ce sujet à l'ensemble des établissements : il s'agissait de préciser le nombre de suicides intervenus depuis dix ans, d'en expliquer les circonstances et d'indiquer l'heure approximative. En ce qui concerne les automutilations, il était demandé d'en retracer l'évolution depuis dix ans.

Les réponses fournies par les établissements manquent le plus souvent de précision. Des établissements sont incapables de chiffrer les automutilations et certains comptent les grèves de la faim dans les automutilations. D'autres enfin classent les tentatives de suicide dans les automutilations.

Le centre de détention de Muret se distingue tout particulièrement, en affirmant son « *impossibilité de fournir les éléments de réponse* ».

L'imprécision de ces réponses appelle une réserve importante sur la qualité des statistiques de l'administration pénitentiaire, et des conditions dans lesquelles s'effectue aujourd'hui l'agrégation des éléments recueillis dans les 187 établissements pénitentiaires.

Votre commission estime souhaitable que la Direction de l'administration pénitentiaire appelle l'attention des établissements sur la nécessité de disposer de statistiques fiables et actualisées : un directeur d'établissement ne doit pas seulement être jugé en fonction du taux d'évasion (phénomène d'ailleurs quasiment nul en maison d'arrêt), le taux de suicide étant un élément déterminant de l'évaluation d'un établissement pénitentiaire.

(3) Les grèves de la faim... et de la soif

La statistique de l'administration pénitentiaire ne reflète pas la réalité en ce domaine : ne font l'objet d'une signalisation à l'administration centrale que les grèves de la faim d'une durée supérieure à 7 jours ou qui s'accompagnent d'une grève de la soif.

Ces manifestations, même minorées, sont cependant en augmentation :

**Les grèves de la faim
(supérieures à 7 jours)**

1995	1996	1997	1998
783	886	957	953

Dans la très grande majorité des cas, le refus de s'alimenter cesse au cours du premier mois (818 cas sur 953 en 1998) ; 13 détenus ont poursuivi, au cours de l'année 1998, leur grève de la faim au-delà de trois mois.

b) La conséquence de la promiscuité : la progression des agressions

L'une des missions essentielles de l'administration pénitentiaire est de veiller à la sécurité des personnes qui lui ont été confiées par la société. Aujourd'hui, en raison de la surpopulation, cette mission n'est pas correctement assurée dans les maisons d'arrêt françaises.

Deux types d'agressions peuvent être constatés en prison : les agressions contre les surveillants et les agressions entre détenus. Il faut malheureusement y ajouter le cas exceptionnel d'agressions de détenus par les surveillants.

(1) Les agressions contre les surveillants

Les agressions contre les surveillants font le plus souvent l'objet d'une répression systématique. Il suffit d'un mot lâché, d'un mouvement d'épaule, d'un geste d'énervement d'un détenu pour que celui-ci passe devant la commission de discipline, le « prétoire » de la prison.

Elles sont en forte augmentation : le rapport 1998 de l'administration pénitentiaire fait état de 278 agressions contre les membres du personnel (215 agressions en 1997), dont 184 ont entraîné une interruption totale de travail d'au moins un jour.

(2) Les agressions entre détenus

En revanche, les agressions entre détenus sont mal connues : racket, coups et blessures, viols,...

Le *racket* semble malheureusement être une réalité de tous les jours. Même si le « caïdat » traditionnel n'existe plus, le phénomène de bandes se reconstitue. Le racket est un moyen d'échapper au travail, jugé dégradant, et de continuer à assurer son autorité, au-delà même des murs de la prison.

Les détenus les plus fragiles, les plus isolés, les plus démunis quémandent un peu de cantine en échange du nettoyage de la cellule.

Un détenu victime d'une agression préfère nier, même si celle-ci a été « repérée » par les surveillants. En effet, un « mouchard » risque de subir des représailles très graves. Même si l'agresseur est séparé de l'agressé, l'administration pénitentiaire ne peut promettre au second, qu'au hasard des transferts entre maisons d'arrêts et centres pénitentiaires, il ne retombera pas sur le premier. De plus, le « téléphone arabe » de la prison fera du dénonciateur un exclu, qui devra être placé, jusqu'à la fin de sa détention, en quartier d'isolement.

Les *agressions sexuelles* se déroulent à la fois en cellule et dans les douches collectives. Un détenu peut être contraint à des relations sexuelles, soit par la menace, soit par le chantage.

La commission a pu constater que le « tabou » des relations sexuelles en prison semblait en passe d'être levé, comme le montre la distribution de préservatifs à l'entrée des UCSA. Ce tabou ne s'explique pas seulement par la pudeur de l'administration pénitentiaire ; il est difficile à une population masculine présentant un discours fortement « machiste », niant l'évidence avec l'énergie du désespoir (« *On n'est pas des gonzesses ou des pédés !* ») et affichant aux murs de sa cellule des posters de revues érotiques oscillant entre le *soft* et le *hard*, de reconnaître qu'elle se livre *nolens volens* à des pratiques homosexuelles.

Les douches collectives nécessitent une gestion « lourde » de personnels et posent de graves problèmes de sécurité. Le surveillant reste à l'extérieur des cabines, en vue d'un autre surveillant susceptible de lui prêter secours et d'appeler du renfort.

Dans la pratique, les surveillants peuvent être conduits, par lassitude et résignation, à « fermer les yeux » sur les règlements de comptes.

Il reste que, le plus souvent, ces incidents ont lieu en leur absence ; dès lors, le surveillant est la personne la mieux à même de repérer le détenu qui ne se lève pas, qui mange peu, qui ne rejoint pas les autres à la promenade : son isolement est alors incontournable.

(3) Les violences exercées par les personnels contre les détenus

Les violences exercées contre les détenus par les surveillants sont un phénomène exceptionnel.

Comme l'a indiqué M. Ivan Zakine devant la commission, *« les critiques sont rarissimes à l'égard du comportement des agents de l'administration pénitentiaire. Il n'en va pas de même à l'égard des services de police. Cela s'explique notamment par le fait que les agents de l'administration pénitentiaire vivent longtemps leur relation avec les détenus. Par conséquent, ils ne peuvent pas impunément se comporter brutalement à l'égard de quelqu'un qu'ils côtoieront souvent pendant de longues années. »*

Mais, comme le montre l'exemple de la maison d'arrêt de Beauvais, des comportements inadmissibles ne sont malheureusement pas exclus. Ces violences ne sont réprimées qu'avec beaucoup de retard par l'administration pénitentiaire. Un fort esprit de corps, le sentiment d'être incompris, poussent un bon nombre de surveillants, même s'ils désapprouvent les dérapages de la très petite minorité de « brebis galeuses », à fermer les yeux.

Dans une administration très hiérarchisée, la loi du silence fait partie intégrante de la « culture pénitentiaire ». L'article 40 du code de procédure pénale, obligeant tout fonctionnaire à transmettre au procureur de la République les « renseignements, procès-verbaux et actes » relatifs à la connaissance d'un crime ou d'un délit, est parfois mal connu et encore plus rarement invoqué.

Cependant, tant le Garde des sceaux que la directrice de l'administration pénitentiaire ont insisté devant la commission sur le taux élevé de sanctions prises à l'égard du personnel : 260 pour 26.000 personnes. Plusieurs chefs d'établissement ont été discrètement suspendus et des cadres ont été rétrogradés.

3. Des activités collectives très insuffisantes

En raison de la surpopulation, il est difficile d'organiser en maison d'arrêt des activités collectives : promenades, sport, travail et formation. L'exercice de telles activités suppose d'ailleurs que le bâtiment ait été conçu en fonction d'un tel cahier des charges, ce qui n'est pas le cas des maisons d'arrêt les plus anciennes.

a) *Les cours de promenade : un minimum*

Le régime « classique » de la « promenade » en maison d'arrêt est d'une heure le matin et d'une heure l'après-midi.

En général, les maisons d'arrêt du sud est de la France laissent les détenus dehors beaucoup plus longtemps. A Ajaccio, le temps laissé à la promenade est de cinq heures par jour. A Digne, les détenus ont la possibilité de passer trois heures à l'air libre. La commission a constaté que ces horaires étaient encore plus larges aux Baumettes.

Dans les maisons d'arrêt d'outre-mer, compte tenu de leur surpopulation massive, et de leurs conditions de détention particulièrement indignes, les détenus sont dehors pendant la quasi-totalité de la journée.

b) *Le sport : des terrains inadaptés et des moniteurs en nombre insuffisant*

La pratique du sport en maison d'arrêt est étroitement liée à la taille des locaux et des terrains disponibles, mais également au nombre de moniteurs affectés à ces activités sportives.

Si le code de procédure pénale prévoit, explicitement, dans son article D. 359 que « *le règlement intérieur de chaque établissement pénitentiaire doit réserver une partie de l'emploi du temps des détenus à l'exercice d'activités physiques* », l'organisation de ces activités semble poser un grand nombre de problèmes, en raison notamment de la surpopulation. Par exemple, il faut nécessairement deux moniteurs pour encadrer un groupe de vingt détenus.

Pour 53.000 détenus, on compte 220 surveillants-moniteurs, soit une moyenne d'à peine plus d'un moniteur par établissement pénitentiaire. L'apport de surveillants « faisant fonction » de moniteurs de sport pallie les nombreux postes restés vacants, tandis que les intervenants extérieurs, vacataires ou bénévoles, apportent une spécialisation sportive.

L'article D. 459-2 du code de procédure pénale rend compte de la difficulté d'organiser des activités sportives dans des locaux vétustes ou inadaptés : « *sous réserve des contraintes architecturales, l'établissement doit être doté d'équipements sportifs de plein air et couverts, réglementaires et polyvalents, permettant l'organisation de séances*

et de rencontres sportives. Dans la mesure du possible, la localisation des terrains de sport est différente de celle des cours de promenade ».

La commission a constaté que les locaux ne permettaient pas l'exercice du sport dans de bonnes conditions. Seule la moitié des établissements pénitentiaires dispose de terrains dont la localisation est « différente » de celle des cours de promenade. Les 25 établissements pénitentiaires qui ne disposent d'aucune installation sont des maisons d'arrêt.

Les terrains de sport : 94 établissements sur 186

Terrains de sport	94
Cours de promenade suffisamment grandes pour y inscrire un terrain de sport	67
Etablissements ne disposant ni de terrain de sport, ni de cour suffisamment grande	25
TOTAL	186

Source : L'administration pénitentiaire, brochure du ministère de la Justice, 1998

Dans le cadre des « centres pénitentiaires », où coexistent maison d'arrêt et centre de détention, la priorité est une nouvelle fois donnée au centre de détention. L'exemple de Draguignan est parlant : les activités sportives sont de 2 h 30 par semaine en maison d'arrêt, de 3 heures par jour en centre de détention.

Cependant, des équipements de bonne qualité existent. A Fleury-Mérogis, votre commission a pu visiter le gymnase de la maison d'arrêt des femmes, construit par les détenues sous la direction d'un compagnon du tour de France. Les terrains de sport étant de taille suffisante, le football et l'athlétisme peuvent être pratiqués. Pour les jeunes détenus, du « kick boxing » est également proposé. Malgré les réticences des surveillants, la pratique de ce sport de combat semble avoir un effet apaisant.

En revanche, la maison d'arrêt de la Santé interdit les sports de combat.

Pour des raisons pratiques -son exercice ne nécessite que peu de place- et « culturelles » -la population pénale vit dans la religion de la « gonflette »- chaque maison d'arrêt dispose d'un local de musculation. La musculation est souvent le seul sport pratiqué en maison d'arrêt.

Les maisons d'arrêt de Gap et d'Avignon, par exemple, ne proposent que cette seule activité. Dans le cas d'Avignon, la pratique de la musculation concerne la moitié des détenus (150 sur 307).

La commission a pu constater, au cours de ses visites, que les appareils utilisés étaient généralement en bon état et souvent « sécurisés », les haltères pouvant notamment être détournés de leur vocation.

En revanche, les salles sont souvent trop petites. A Toulon, certains appareils sont situés dans un couloir, faute de place.

c) Le travail pénitentiaire : des situations très disparates

Les « prévenus » doivent être autorisés à travailler par le juge, ce qui représente une lourdeur administrative supplémentaire.

Il existe deux types de travail en détention, fondamentalement différents :

- le travail délégué à un concessionnaire privé ; les postes sont extensibles à volonté, en fonction de la demande des entreprises et du nombre de concessionnaires ;

- les postes de travail liés au fonctionnement des établissements et appelés « service général » : les fonctions de maintenance et d'hôtellerie (restauration, blanchisserie, nettoyage) nécessitent un nombre non négligeable de détenus. Les indigents et les pointeurs constituent l'essentiel des auxiliaires du service général.

La commission a pu constater que le travail pouvait être un moyen de réduire les conséquences de la surpopulation. L'exemple de la maison d'arrêt du Mans, où près de 100 détenus travaillent, sur un effectif total de 126, traduit le souci d'éviter que les détenus « ne se retrouvent sur les toits ». A la maison d'arrêt de Melun, 60 détenus sur 83 sont occupés.

Cependant, de tels taux d'occupation par le travail restent exceptionnels. A Nanterre, le pourcentage de travailleurs est de l'ordre de 22 %. A la Santé, il est de 30 %.

Certaines maisons d'arrêt -faute de partenariats avec des entreprises et aussi par manque de place pour installer des ateliers- ne peuvent proposer que les seuls postes du service général. Cette situation n'est pas forcément liée à la « taille » de la maison d'arrêt : celle de Cahors, avec moins de 60 détenus, dispose de 15 places en concession, alors que celle de Béziers, avec environ 100 détenus, n'en propose aucune.

Par ailleurs, d'autres maisons d'arrêt ne proposent que très peu de places par rapport au nombre de personnes susceptibles d'y être incarcérées : la maison d'arrêt de Toulouse n'a que 20 places de travail pour 477 détenus, celle d'Albi 7 places pour 90 détenus.

Dans les centres pénitentiaires, la priorité est accordée au centre de détention par rapport à la maison d'arrêt. Par exemple, le quartier maison d'arrêt hommes du centre pénitentiaire de Draguignan, malgré une capacité théorique de 136 personnes, ne propose aucun travail.

Les concessionnaires dans les maisons d'arrêt : l'exemple de la région pénitentiaire de Toulouse

Maisons d'arrêt sans concessionnaires

Albi (*hommes*) Aurillac, Perpignan (*hommes*), Béziers, Foix.

Maisons d'arrêt avec concessionnaires

Albi (*femmes*), Cahors, Nîmes, Perpignan (*femmes*), Tarbes, Villeneuve-lès-Maguelonne, Montauban, Carcassonne, Rodez, Toulouse.

Même si le travail est un « droit » en détention, selon l'article 720 du code de procédure pénale, il est difficile à organiser. Il faut, en effet, trouver suffisamment de partenariats, et d'entreprises concessionnaires¹. Le travail nécessite des locaux, une surveillance qui n'est plus exactement de la même nature que la surveillance « traditionnelle ».

Les bâtiments anciens ne permettent pas de travailler dans de bonnes conditions d'hygiène et de sécurité ; tout d'abord, dans un nombre important de maisons d'arrêt, le travail s'effectue en cellule dans des conditions souvent dignes d'un atelier clandestin ; ensuite, les ateliers ne sont souvent plus aux normes de sécurité incendie.

Les détenus, en dehors des indigents, sont peu incités à travailler, pour des raisons financières. 30 % des revenus, à concurrence de 300 francs par mois, sont prélevés pour financer les frais d'entretien du détenu. **Cette « dîme » est apparue choquante à la commission, car le détenu qui ne travaille pas, parce qu'il n'a pas de besoins financiers, n'aura pas, par définition, à s'acquitter d'une telle somme.**

La rémunération des postes du service général est faible, mais très variable selon les maisons d'arrêt : 1.450 francs par mois en cuisine, 450, 600 ou 840 francs par mois pour les autres tâches.

**L'inégalité de la rémunération des postes du service général
(hors cuisines)**

La commission d'enquête a pu constater l'extrême diversité de la rémunération mensuelle des postes du service général.

Bourges : 595 francs

Bois d'Arcy : 801 francs

Nanterre : 840 francs

¹ La maison d'arrêt d'Aurillac, qui ne dispose pas de locaux disponibles pour le travail en atelier, a fait état à la commission, dans sa réponse au questionnaire, de la « répulsion » des entreprises contactées.

Osny : 850 francs

Blois : 1.020 francs

Selon l'administration pénitentiaire, la moyenne des rémunérations est de 740 francs.

En ateliers, la rémunération est à peine plus élevée : elle s'élève, dans la plupart des cas, entre 1.000 et 3.500 francs.

Un détenu pourra préférer attendre tranquillement la fin de sa détention et continuer à percevoir les « prébendes » de ses activités illicites (proxénétisme, trafic de stupéfiants).

A Loos-lès-Lille, la maison d'arrêt éprouve des difficultés pour inciter les détenus à travailler, que ce soit dans les ateliers ou dans les cuisines. Alors que les ateliers pourraient accueillir jusqu'à 100 détenus, seulement 60 y exercent une activité.

A la maison d'arrêt de la Santé, le travail se déroule entre 8 heures et 17 heures dans des ateliers exigus qui ne couvrent que 300 m² de la superficie de l'établissement. Le travail en cellule consiste essentiellement à effectuer du petit conditionnement et de la mise sous pli de documents. Les rémunérations s'élèvent à 120 francs brut par jour.

Dans d'autres établissements, l'administration pénitentiaire aura, au contraire, du mal à « répondre à la demande », notamment des entreprises qui travaillent à flux tendus.

d) La formation : une activité laissée pour compte dans la plupart des maisons d'arrêt

Le détenu ne se trouvant en maison d'arrêt que pour un temps parfaitement indéfini, et parfois très court, il est difficile de lui proposer des formations, dont certaines s'inscrivent sur une durée longue, et notamment celle de l'année scolaire.

La priorité de l'éducation nationale est de repérer les illettrés, afin qu'ils puissent bénéficier d'un (ré)apprentissage de l'écriture et de la lecture. Mais l'enseignement est souvent en concurrence avec le travail.

Les caractéristiques du public pénitentiaire nécessitent un travail en tout petits groupes, afin de permettre un suivi individualisé de chacun.

Votre commission a pu se rendre compte du dévouement des professeurs des écoles chargés d'effectuer ces enseignements. Il n'en demeure pas moins que bon nombre de postes sont laissés vacants par l'éducation nationale.

Différentes associations, auditionnées par votre commission d'enquête, proposant notamment des cours par correspondance, relaient cet effort éducatif : GENEPI, Auxilia,

...

S'agissant des mineurs, la commission a constaté que l'éducation nationale, et même les associations, se dégageaient de leur mission : les quelques enseignants qui acceptent les conditions extrêmement difficiles de ces quartiers, tel celui sinistre de la prison Saint-Paul à Lyon, tentent vaille que vaille de se conformer à l'obligation scolaire en dispensant quelques notions fondamentales à cette population le plus souvent illettrée et sans repères.

C. L'ARBITRAIRE CARCÉRAL

Au-delà des conditions matérielles de détention, les détenus pâtissent également des dysfonctionnements des différentes administrations, dont celle de la justice.

La commission a constaté que le « droit de la prison » restait largement illusoire ; elle a, en outre, été frappée par l'extraordinaire diversité des règlements intérieurs et de leur mise en œuvre dans les maisons d'arrêt.

1. Dans l'attente d'un jugement...

Hébété par quarante-huit heures de garde à vue où il n'a presque pas dormi et où il n'a eu pour seule nourriture qu'un sandwich ou deux¹, le détenu arrive dans une maison d'arrêt dont il ne connaît parfois pas le nom. Le temps pénitentiaire devient alors « indéfini », car sans limites : à tout moment, le prévenu peut, en effet, quitter la maison d'arrêt.

Le détenu devient alors le double usager du service public de la justice et du service public pénitentiaire.

L'arbitraire carcéral, pour les détenus, résulte d'abord et avant tout du manque d'information sur leur « affaire ». Ils sont très demandeurs, la commission l'a constaté à chacun de ses déplacements, d'informations sur le déroulement de leur instruction, alors que paradoxalement leurs conditions de détention passent au second plan.

Une fois l'instruction terminée, la date du procès est alors attendue : bon nombre de détenus ont expliqué à la commission: « *C'est fini, le juge d'instruction, on ne le voit plus. On attend d'être jugé* ».

Comme la plupart des juges d'instruction ne se rendent jamais en maison d'arrêt et que l'administration pénitentiaire n'est pas informée de l'instruction, le prévenu n'a

¹ Acheté par un fonctionnaire de police sur ses deniers propres, les commissariats ne disposant pas de crédits à cet effet.

personne pour répondre à ses questions, en dehors de son avocat. Les lenteurs de la justice en France sont ici en cause.

Une fois condamné, il peut attendre très longtemps en maison d'arrêt, sans disposer d'informations sur son placement dans tel ou tel centre pénitentiaire. La lourdeur et la bureaucratie de l'administration pénitentiaire sont là en position d'accusées.

La commission tient, en outre, à souligner l'absence de coordination entre la justice et l'administration pénitentiaire.

Le juge d'instruction ne dispose, quant à lui, que de très peu d'informations sur les prévenus ; il ne sait pas, par exemple, si le détenu n'a pas de visites alors qu'il se propose de l'entendre. Le jour où le mandat de dépôt est prononcé, une sorte de fiche individuelle du détenu est adressée par le juge à la maison d'arrêt. Mme Sophie-Hélène Château, de l'association française des magistrats instructeurs, a indiqué à la commission : *« à partir de ce jour là, il n'y a absolument plus d'échange entre la maison d'arrêt et le juge d'instruction, à l'exception des rapports d'incident disciplinaire. (...) Nous donnons quelques consignes sur la gestion du courrier, savoir si nous voulons que le courrier du prévenu passe par nous ou pas, mais c'est tout ce dont nous sommes informés. On nous demande l'autorisation pour une hospitalisation ou pour que le détenu puisse travailler, pour une opération également »*. Le juge peut ainsi demander l'extraction d'un prévenu, alors qu'il n'est pas au courant d'un problème de santé, ou d'une visite familiale attendue depuis longtemps. En effet, si le juge délivre les permis de visite, il n'est pas informé s'il y a visite ou non et des dates de ces visites.

2. La prison hors le droit

Jusqu'au début des années 70, l'idée que le détenu avait des droits était complètement étrangère à l'administration pénitentiaire.

Le décret du 12 septembre 1972 a ainsi provoqué une véritable révolution. Par ailleurs, l'administration pénitentiaire a beaucoup évolué, en raison du renouvellement des personnels.

En dépit de ces avancées, le « droit de la prison » est d'une nature toute particulière.

Le cadre législatif de la détention, posé par le code de procédure pénale, est particulièrement succinct. Le « droit de la prison » est en effet avant tout de nature réglementaire, et régi par les articles D. 50 à D. 519 du code.

Ces règles affirment le plus souvent des principes, comportant des dérogations et des rédactions suffisamment « souples », afin de ne pas entraver le bon fonctionnement

des établissements ; par ailleurs, les circulaires jouent un grand rôle dans le droit pénitentiaire.

Ces différentes dispositions réglementaires sont naturellement orientées pour assurer la meilleure sécurité des établissements pénitentiaires.

Dans le droit du « dehors », tout ce qui n'est pas explicitement défendu est autorisé ; dans le droit du « dedans », tout ce qui n'est pas explicitement permis est interdit.

Alors que le détenu est normalement privé de la seule « liberté d'aller et de venir », de nombreuses libertés sont supprimées en prison, ou inapplicables, en dehors même de celles qui deviennent inapplicables en raison de la surpopulation pénale.

Premier exemple, le droit de vote. Aucune disposition n'interdit aux détenus d'exercer leur devoir électoral. Le législateur a d'ailleurs réduit le nombre de personnes susceptibles de faire l'objet d'une privation de droits civiques. Mais le droit de vote est pourtant quasiment inexistant en prison, car aucune disposition n'est prévue pour en faciliter l'exercice, à l'exception de quelques lignes figurant dans le guide du détenu, remis en principe à chaque arrivant.

Deuxième exemple, le secret de la correspondance. Pour des raisons de sécurité, l'article D. 416 du code de procédure pénale prévoit que « *les lettres de tous les détenus, tant à l'arrivée qu'au départ, peuvent être lues aux fins de contrôle* ». Cette simple « possibilité » laissée à l'administration pénitentiaire semble avoir été transformée en « principe » de fonctionnement des établissements pénitentiaires.

Certes, des exceptions sont prévues pour permettre le secret de la correspondance : correspondance adressée aux avocats (article D. 69) ; correspondance adressée aux autorités administratives et judiciaires (D. 262) et aux aumôniers (D. 438). Pour autant, dès qu'un détenu voudra s'adresser à une autorité administrative et judiciaire, par exemple, les surveillants ne manqueront pas de lui demander pourquoi il souhaite le secret de sa correspondance. Par ailleurs, la règle peut être violée : sur six requêtes de détenus enregistrées entre 1995 et 1996 en cours devant la Cour européenne des droits de l'homme, cinq affaires sont relatives à l'ouverture de correspondances échangées soit avec des avocats, soit avec des autorités administratives et judiciaires...

Troisième exemple, la liberté d'information. La commission a recueilli plusieurs témoignages indiquant que des établissements pénitentiaires avaient choisi, à l'occasion du déferlement médiatique occasionné par la sortie du livre du docteur Vasseur, de pratiquer une certaine « censure », au niveau des coupures de presse sur la situation des établissements pénitentiaires, adressées en pièces jointes dans les correspondances adressées aux détenus. Il est difficile d'en comprendre les raisons, compte tenu que tout détenu a la possibilité, par ailleurs, de s'abonner à ces journaux et magazines.

3. A chaque établissement son règlement

Le code de procédure pénale énonce clairement que le détenu doit prendre connaissance du règlement de l'établissement pénitentiaire.

La réédition en 1999 d'un « Guide du détenu arrivant »¹ représente un progrès considérable. Ce guide se présente sous la forme d'une série de questions/réponses, agrémentées d'illustrations. Les paragraphes sont organisés, pour chaque question, autour de quatre affirmations : « je peux », « je ne peux pas », « je dois », « je ne dois pas ». Ce guide est normalement fourni à chaque personne écrouée et détaille les principales règles de la vie en détention. La commission a constaté que ce guide ne semblait pas systématiquement remis à chaque arrivant dans son paquetage.

Au-delà de cette avancée, il ne faut pas se cacher que l'égalité des détenus devant le service public pénitentiaire n'est qu'une fiction. Chaque établissement a ses spécificités propres, notamment en ce qui concerne les conditions de détention.

En vertu de l'obligation résultant de l'article D. 255 du code de procédure pénale, chaque établissement établit tout d'abord son propre règlement, qui est transmis pour approbation au directeur régional, après avoir été soumis pour avis au juge de l'application des peines.

Le directeur serait-il alors le « seul maître à bord » ?

Au-delà du document écrit que constitue le règlement, chaque établissement a son « esprit d'entreprise ». L'histoire d'un établissement pénitentiaire, le type de population pénale et le comportement des surveillants ont beaucoup d'importance : Clairvaux est une maison centrale « hantée » par les problèmes de sécurité. Fresnes est une maison d'arrêt « fière » (par rapport à Paris - la Santé ?, à Fleury-Mérogis ?) d'avoir su préserver une certaine « discipline ».

L'utilisation du téléphone est l'exemple cité par bon nombre d'intervenants, dont le premier président Canivet : certains établissements -même des maisons d'arrêt- permettent aux détenus de téléphoner, d'autres non, en raison de règles de sécurité qu'il reste à définir plus précisément.

Dans son dernier rapport sur la France², le comité de prévention de la torture affirmait qu'« *il va de soi que, dans l'intérêt des instructions judiciaires, il peut être nécessaire d'interdire à un prévenu des contacts avec le monde extérieur pendant un certain temps. De plus, dans certains cas, le magistrat instructeur pourrait soumettre les*

¹ Voir annexe.

² Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite en France du 6 au 18 octobre 1996, p. 60.

contacts téléphoniques à un contrôle approprié. Toutefois, interdire à tout prévenu pendant toute la durée de détention de tels contacts est, de l'avis du comité de prévention de la torture, injustifié. L'on ne peut du reste que noter qu'une telle approche s'éloigne de celle suivie dans d'autres pays européens. »

On pourrait également citer l'exemple des **douches**¹ : des établissements visités par votre commission tentaient de se conformer, ou indiquaient se conformer strictement aux règles prévues par le décret du 8 décembre 1998². D'autres établissements ont précisé que la douche était accordée « à la demande ».

Les « **rondes de nuit** » sont également de nature très différente, selon les établissements. Selon l'article D. 272 du code de procédure pénale, ces rondes sont faites « *suivant un horaire fixé et quotidiennement modifié par le chef de détention, sous l'autorité du chef d'établissement* ». Dans certains établissements, les surveillants vérifient de manière très stricte, six fois dans la nuit, la « présence effective » des détenus, en allumant la lumière de la cellule. Dans d'autres établissements, il peut ne pas y avoir de ronde de nuit entre 1 heure et 5 heures du matin (exemple de la Santé), ce qui pose des problèmes de sécurité et laisse effectivement davantage de possibilités aux violences, dans le cadre d'une population entassée, mais peut également avoir pour conséquence d'augmenter la fréquence des suicides.

Le fait d'accorder une douche ou non, un parloir ou non, une heure de sport ou non, un déplacement en bibliothèque ou non, est souvent un enjeu de négociation entre le(s) surveillant(s) et le détenu.

La commission a par ailleurs constaté que des conditions matérielles de détention détestables allaient généralement de pair avec un assouplissement de la discipline.

L'usage de stupéfiants, l'utilisation de téléphones portables, les relations sexuelles au parloir, normalement interdits, sont parfois tolérés. Le « retour en arrière » apparaît alors impossible, comme le montre l'exemple de la maison d'arrêt de Borgo, en Corse.

Il reste que la conjonction d'un directeur de bonne volonté, d'un personnel motivé et d'une population pénale paisible peut donner -comme l'a indiqué Mme Martine Viallet devant votre commission- de très bons résultats.

¹ L'article D. 358 du code de procédure pénale prévoit explicitement que « les conditions de l'utilisation des douches sont fixées par le règlement intérieur de l'établissement ».

² cf. *supra*.

4. Les fouilles, les entraves et les menottes : des atteintes aux droits de l'homme ?

La pratique systématique des fouilles à corps, l'utilisation des entraves et des menottes ont été particulièrement dénoncées par M. Loïk Le Floch-Prigent et le groupe Mialet. Il s'agit pourtant de la stricte application des dispositions du code de procédure pénale.

a) Les fouilles : un automatisme pénitentiaire

L'article D. 275 du code de la procédure pénale laisse au chef d'établissement toute latitude sur le nombre de fouilles : *« les détenus doivent être fouillés fréquemment et aussi souvent que le chef de l'établissement l'estime nécessaire.*

« Ils le sont notamment à leur entrée dans l'établissement et chaque fois qu'ils y sont extraits et y sont reconduits pour quelque cause que ce soit. Ils doivent également faire l'objet d'une fouille avant tout parler ou visite quelconque.

« Les détenus ne peuvent être fouillés que par des agents de leur sexe et dans des conditions qui, tout en garantissant l'efficacité du contrôle, préservent le respect de la dignité inhérente à la personne humaine ».

L'efficacité de ces fouilles reste pourtant limitée, comme le démontre la réalité des trafics de stupéfiants en prison : le détenu apprend vite les « ruses » pour échapper à la fouille.

MM. Le Floch-Prigent et Prompsy ont regretté que les mêmes règles de fouille corporelle s'appliquent, quel que soit le degré de dangerosité de la personne. Ils ont estimé à 500 le nombre de « détenus particulièrement signalés », pour lesquels ces fouilles seraient susceptibles d'être maintenues.

Les fouilles à corps sont pratiquées, même lorsqu'un détenu est récupéré auprès de la gendarmerie, ou lorsqu'il est transféré vers un centre de semi-liberté.

b) Les entraves et les menottes : la hantise des évasions

Le port des menottes et des entraves est systématique pour les détenus.

L'article D. 283-4 indique que *« dans les conditions définies par l'article 803, et par mesure de précaution contre les évasions, les détenus peuvent être soumis au port de menottes ou, s'il y a lieu, des entraves pendant leur transfèrement ou leur extraction, ou lorsque les circonstances ne permettent pas d'assurer efficacement leur garde d'une autre manière ».*

Or, l'article 803 dispose que « *nul ne peut être soumis au port des menottes ou des entraves que s'il est considéré soit comme dangereux pour autrui ou pour lui-même, soit comme susceptible de tenter de prendre la fuite* ». Un détenu étant, par définition, « susceptible de tenter de prendre la fuite », le recours aux menottes pourra être systématique, l'établissement pénitentiaire se bornant à appliquer le code de procédure pénale.

La hantise est encore et toujours d'éviter les évasions, les directeurs étant tenus responsables s'ils n'ont pas respecté à la lettre les dispositions du code de procédure pénale.

L'article D. 294 ajoute enfin que « *des précautions doivent être prises afin d'éviter les évasions et autres incidents lors des transfèrements et extractions de détenus (..) [Les détenus] « peuvent être soumis, sous la responsabilité du chef d'escorte, au port de menottes ou s'il y a lieu des entraves, dans les conditions définies par l'article D. 283-4* ».

Comme l'a dénoncé M. Le Floch-Prigent, les détenus hospitalisés arrivent à l'hôpital, parfois dans un état de faiblesse très avancé, menottés pour la plupart, entravés pour certains. Il est vrai qu'un grand nombre d'évasions ont lieu à l'occasion de ces extractions.

5. La procédure disciplinaire : la prison dans la prison

Participer contre sa volonté à une vie collective constitue toute l'ambiguïté de la prison. L'existence même d'une procédure disciplinaire, permettant de sanctionner un détenu n'ayant pas respecté une ou plusieurs règles de la vie en détention, est parfaitement fondée.

Mais des interrogations demeurent quant à l'organisation de cette procédure disciplinaire, ainsi que sur les conditions de détention au quartier disciplinaire, que la commission, au cours de ses déplacements, a jugées souvent indignes.

a) La procédure disciplinaire : une trop grande latitude laissée à l'administration

Le surveillant est à l'origine de la procédure disciplinaire. Après enquête, le chef d'établissement décide de la comparution en commission de discipline, ce qu'on appelait autrefois le « prétoire » de la prison.

La commission a pu assister, à Fleury-Mérogis, à un « prétoire ». Le détenu était accusé d'avoir voulu se rendre, seul, au parloir avocats, alors qu'il s'agissait de l'heure

des visites, d'avoir tenu des propos peu amènes à l'encontre d'un surveillant, et d'avoir eu un « geste » de mauvaise humeur.

Dans une ancienne cellule reconditionnée, de dimension très réduite, le détenu est face à un « tribunal » composé d'un représentant de la direction de l'établissement pénitentiaire, assumant le rôle de président, d'un « représentant de l'accusation » et d'un représentant du personnel de surveillance. Personne ne « joue » le rôle d'avocat de la défense. Il doit assumer ainsi seul sa défense, disposant de trois heures pour la préparer, après avoir reçu une convocation comportant l'exposé des faits qui lui sont reprochés.

Une adéquation irrégulière entre les infractions et les sanctions

L'article 726 du code de procédure pénale est le fondement législatif du quartier disciplinaire : « Si quelque détenu use de menaces, injures ou violences ou commet une infraction à la discipline, il peut être enfermé seul dans une cellule aménagée à cet effet ».

Le décret n° 96-287 du 2 avril 1996 a « toiletté » les articles du code de procédure pénale relatifs au régime disciplinaire.

Les articles D. 249, D. 249-1, D. 249-2 et D. 249-3 énumèrent les fautes disciplinaires, classées suivant leur gravité, en trois degrés.

Les sanctions appliquées (article D. 251 du code de procédure pénale) sont d'un degré variable :

- avertissement ;
- interdiction de recevoir des subsides pendant une période maximum de deux mois ;
- privation pendant une période maximum de deux mois de la faculté d'effectuer en cantine tout achat autre que l'achat de produits d'hygiène, du nécessaire de correspondance et de tabac ;
- confinement en cellule individuelle ordinaire ;
- mise en cellule disciplinaire.

Mais ces sanctions peuvent être prononcées quelle que soit la faute disciplinaire. Seul le délai maximal de mise en cellule disciplinaire varie : il est de quarante-cinq jours pour les fautes du premier degré, trente jours pour les fautes du deuxième degré, quinze jours pour une faute du troisième degré, les mineurs de 16-18 ans disposant d'un régime « allégé ».

En résumé, un détenu de plus de 18 ans peut faire quinze jours de « mitard » pour une faute du troisième degré. Par exemple : « jeter des débris ou tout autre objet par les fenêtres de l'établissement », « communiquer irrégulièrement avec un codétenu ou avec toute autre personne extérieure à l'établissement »... Autant de portes ouvertes -si l'on peut s'exprimer ainsi- à l'arbitraire carcéral.

Juridiquement, les sanctions disciplinaires infligées aux détenus étaient, en tant que mesures d'ordre intérieur, insusceptibles de recours pour excès de pouvoir. La jurisprudence du Conseil d'Etat « Marie » du 17 février 1995 a considéré que le placement en quartier disciplinaire faisait échec à la théorie traditionnelle des mesures

d'ordre intérieur. Il reste que ce « recours » est une arme plutôt théorique, l'arrêt étant intervenu huit années après la sanction infligée à M. Marie en 1987...

Le détenu est informé qu'il dispose de 15 jours, à compter de la notification, pour saisir le directeur régional des services pénitentiaires d'un recours hiérarchique non suspensif, contre la décision de la commission de discipline. Ce recours hiérarchique est un préalable obligatoire à tout recours contentieux ultérieur.

La décision de la commission de discipline fait l'objet de cinq liasses : la première à destination du détenu, la seconde est classée dans le dossier du détenu. Le directeur régional des services pénitentiaires, le magistrat saisi du dossier de l'information et le juge de l'application des peines reçoivent également un exemplaire.

La procédure disciplinaire suppose un contrôle de la direction de l'établissement et des sanctions proportionnées aux fautes.

Votre commission a pu être intriguée, sur des exemples précis portés à sa connaissance, par une certaine disproportion entre la sanction et la faute commise. Les établissements pénitentiaires objectaient alors que le détenu était un « récidiviste », et qu'il avait déjà écopé de plusieurs « condamnations » avec sursis.

Elle a constaté que le nombre de punitions de quartier disciplinaire était très élevé. Il représente parfois la moitié du nombre total de sanctions.

Par exemple, à la maison d'arrêt de Bois d'Arcy, 581 sanctions de quartier disciplinaire ont été prononcées en 1999, contre 132 pour les autres sanctions.

En réalité, dans certains établissements, la procédure disciplinaire apparaît comme une opération de « communication interne », les surveillants obtenant -dans la plupart des cas- gain de cause. La direction se garde de désavouer un surveillant vis-à-vis des détenus, ce qui fait effectivement mauvais effet. Elle peut difficilement être un juge impartial.

La prison de Château-Thierry, dont les effectifs ont fortement chuté du fait des circonstances climatiques de décembre dernier, n'a appliqué qu'à deux reprises la procédure du quartier disciplinaire, en l'espace de cinq mois. **Qui dit surpopulation dit davantage de violence... et donc davantage de « mitard ».**

b) Les conditions de détention au « mitard »

Les conditions de détention au « mitard », jusqu'au début des années soixante-dix, étaient particulièrement rigoureuses ; le détenu n'avait parfois droit qu'à du pain sec et de l'eau, il vivait dans une obscurité quasi complète et ne disposait que d'un seau pour satisfaire ses besoins.

Des progrès importants ont été réalisés. Seul endroit des maisons d'arrêt où la règle de l'encellulement individuel est paradoxalement respectée, le quartier disciplinaire présente des conditions de détention naturellement perfectibles. L'état des « mitards » est variable et constitue d'ailleurs un bon indicateur du bon « fonctionnement » d'une prison.

En conséquence, votre commission y a été très attentive lors de ses déplacements.

Elle a pu constater que certaines cellules disposaient encore de toilettes à la turque, d'une saleté souvent repoussante, avec un robinet. Le détenu dort sur un mince matelas, posé sur une dalle de béton. L'aération est parfois déficiente. La température peut y être glaciale en hiver, et suffocante en été.

La « promenade » consiste à se rendre seul, une heure par jour, dans une petite cour grillagée. A cet égard, comme le montre l'exemple de la maison d'arrêt de Varces, le détenu peut très bien ne pas voir le ciel, et déambuler dans un local à peine plus grand que sa cellule.

Les nouvelles cellules disciplinaires comportent désormais des toilettes en acier inoxydable.

Au-delà des conditions matérielles, le « mitard » peut s'accompagner d'autres privations ; dans certaines maisons d'arrêt, le détenu peut prendre avec lui un certain nombre d'effets personnels. Par rapport au régime cellulaire, il perd le bénéfice des activités de la cantine et de la télévision. Dans d'autres maisons d'arrêt, le détenu peut se retrouver encore beaucoup plus démuné. Si les livres sont autorisés, la commission a pu constater que la pratique de la lecture n'était pas excessive au quartier disciplinaire.

La durée maximale de « quarante-cinq jours » est largement supérieure à celle pratiquée par exemple en Italie (15 jours) et en Allemagne (28 jours).

6. Une machine bureaucratique et paperassière : le règne de l'écrit

Paradoxe pour une population qui compte entre 20 et 30 % d'illettrés, la procédure dans les établissements pénitentiaires est essentiellement écrite. Dans les maisons d'arrêt de moins de 200 détenus, où le directeur connaît personnellement tous les détenus, ce formalisme est beaucoup moins pesant.

Les surveillants souffrent également de la multiplicité des écrits demandés. Leurs représentants ont noté, à de nombreuses reprises, l'importance prise par les tâches administratives et les comptes rendus d'incidents, au détriment du temps passé au « contact » des détenus.

Par ailleurs, les décisions d'affectation dans les établissements pénitentiaires semblent « occuper » beaucoup le ministère de la justice et les directions régionales. Elles s'effectuent selon des critères peu transparents et peu efficaces.

Le passage obligé des condamnés à plus de dix ans au « Centre national d'observation » (CNO) de Fresnes représente une lourde charge administrative.

Les détenus pâtissent beaucoup des dysfonctionnements de la « machinerie » pénitentiaire. Le Père Renaudin, aumônier des prisons, a expliqué qu'un détenu avait pu recevoir un formulaire du type « *numéro d'écrou, nom, prénom. Suite au décret de grâce en date du 16 décembre 1999, vous bénéficiez d'une réduction de peine de 0 mois, 0 jour. Date de libération avant réduction : 10 février 2009. Nouvelle date de libération : 10 février 2009* ». La commission s'abstiendra de tout commentaire sur une telle bévue qui n'a sans doute pas contribué à remonter le moral de l'intéressé.

D. LE RENFORCEMENT DES INÉGALITÉS

Comme le souligne Mme Anne-Marie Marchetti dans un livre récent, « *la notion de pauvreté semble incompatible avec le principe même de détention : les besoins des personnes incarcérées étant nécessairement assurés du fait même de leur incarcération.* ».

La réalité est tout autre. L'argent est roi en prison et les inégalités qui caractérisent la société sont aggravées en milieu carcéral. Les indigents subissent une détention dans des conditions plus difficiles et font l'objet au mieux d'un ostracisme, au pire d'exploitations de toute sorte.

1. La cantine : un système baroque et inégalitaire

Si on ne souffre plus de froid et de faim en prison, les conditions de détention offertes par l'administration pénitentiaire restent très rudimentaires. Elles ne peuvent pas être améliorées par les familles puisque, pour des raisons de sécurité, les détenus ont interdiction de recevoir quoi que ce soit de l'extérieur.

Confrontée à la nécessité d'améliorer les conditions matérielles de détention sans augmenter la dépense publique, l'administration pénitentiaire a donc inventé le système de « la cantine », qui permet à la population carcérale d'effectuer des achats à l'extérieur.

La réglementation des achats en cantine est fixée par les articles D. 343 à D. 346 du code de procédure pénale. Elle précise notamment qu'ils sont imputés sur la « part disponible » du compte nominatif du détenu, qu'ils sont effectués sous le contrôle du chef

d'établissement et que le règlement intérieur doit prévoir les conditions des commandes passées : types de cantine, périodicité, moyens et lieux d'information des détenus, etc.

La cantine rencontre un considérable succès auprès des détenus, qui, selon le professeur Jean-Jacques Dupeyroux, tourne même à « l'obsession ».

L'administration pénitentiaire a réalisé une étude¹ sur les dépenses de cantines dans trois directions régionales (Lille, Paris et Strasbourg). En 1997, le montant total des dépenses de cantine a été respectivement de 20,55 millions de francs, de 21,06 millions de francs et de 15,22 millions de francs, soit un coût moyen variant de 18,10 francs par jour de détention dans la direction régionale de Lille à 34,78 francs dans la direction régionale de Strasbourg.

Les deux premiers postes de consommation sont l'alimentation (qui représente entre 53 % et 58 % des dépenses) et le tabac (entre 22 % et 26 %). Viennent ensuite les loisirs et l'hygiène. Le solde se partage entre les timbres et les produits divers.

Si la cantine a contribué à améliorer les conditions matérielles des détenus et répond à un réel besoin, elle est aussi à l'origine d'abus et d'effets pervers.

a) *Des abus manifestes*

Les abus liés à la cantine sont de deux sortes.

D'abord, sous prétexte que la cantine existe, tout doit être acheté. Comme a fait remarquer maître Henri Leclerc lors de son audition : « *Vous payez tout, même le strict nécessaire. Dans certaines prisons, le savon n'existe pas dans les fournitures de l'administration pénitentiaire et il faut cantiner. Ne parlons pas du dentifrice.* »

Le fonctionnement des établissements pénitentiaires reste profondément marqué par une conception séculaire selon laquelle « dépenser pour les prisons, c'est toujours dépenser trop ... ».

Or, l'article D. 357 du code de procédure pénale dispose que « *la propreté personnelle est exigée de tous les détenus. Les fournitures de toilette nécessaires leur sont remises dès leur entrée en prison, et les facilités et le temps convenable leur sont accordés pour qu'ils procèdent quotidiennement à leurs soins de propreté.* »

L'administration pénitentiaire a rédigé plusieurs notes pour faire respecter ces dispositions légales.

¹ Bureau de l'évaluation et du contrôle de gestion : gestion de la cantine des détenus, septembre 1998, page 19.

Celle du 18 mars 1999 rappelle les dispositions applicables en matière d'amélioration de la prise en charge des détenus :

- « *fourniture par l'administration de produits et objets de nettoyage nécessaires à l'entretien des cellules et des locaux communs conformément à l'article D. 352 du CPP ;*

« - *fourniture d'une trousse de toilette comprenant des produits d'hygiène pour tous les détenus arrivants provenant de l'état de liberté conformément à l'article D. 357 du CPP ;*

« - *renouvellement systématique du savon et du papier hygiénique conformément aux notes ministérielles des 18/02/1988 et 22/02/1999. »*

La commission a constaté lors de ses visites que ces consignes n'étaient pas toujours respectées dans la plupart des prisons.

Ainsi, lors du déplacement de la commission aux Baumettes, la délégation a pu constater que des détenus arrivés depuis une dizaine de jours ne disposaient d'aucun produit pour nettoyer leurs cellules. En outre, ils avaient loué un téléviseur et un réfrigérateur mais ne pouvaient pas encore utiliser ces deux appareils en l'absence de prise multiple qu'il leur avait fallu cantiner et dont ils attendaient la livraison.

Par ailleurs, les prix de la cantine restent trop élevés, ce qui crée des tensions au sein de la population carcérale et irrite les familles qui sont persuadées que l'administration pénitentiaire profite de la dépendance des détenus au regard de la cantine pour faire des profits à leur dépens.

Le professeur Jean-Jacques Dupeyrou résume cette situation de la manière suivante : « *A quoi pensent les détenus en arrivant en prison ? A la cantine, de façon obsessionnelle. D'autant que la nourriture est exécrationnelle en prison, particulièrement à la Santé. (...) Ces détenus sont persuadés qu'on leur sert des mets exécrationnels pour les forcer à cantiner ; puisque les prix sont supérieurs à ceux pratiqués sur le marché, l'administration s'en met plein les poches. »*

Il convient de rappeler qu'à l'exception de certains produits comme le pain et le tabac, les établissements pénitentiaires sont autorisés à soumettre les produits disponibles en cantine à une marge d'exploitation qui tient compte des frais de réalisation et d'impression des bons de cantine.

Selon une étude récente de l'administration pénitentiaire¹, certains établissements imputent également d'autres dépenses, comme l'achat de chariots chauffants ou de distribution, de matériel bureautique, de congélateurs, de lave-linge, de photocopieurs,

¹ Bureau de l'évaluation et du contrôle de gestion : gestion de la cantine des détenus, septembre 1998.

voire de véhicules, ainsi que des produits liés au conditionnement des produits vendus en cantine (sachets, barquettes).

Dans tous les cas, cette marge d'exploitation doit être déterminée de la manière la plus juste possible, afin de couvrir les frais engagés par les établissements pour l'organisation de la cantine. Si un surplus est dégagé, il est reversé au Trésor public.

Or, l'étude précitée a révélé le niveau très variable de la marge d'exploitation selon les établissements. Ainsi, la maison d'arrêt de la Santé, sur un montant total des ventes de 9,4 millions de francs dégage une marge de 19,2 % par rapport au prix d'achat et reverse au Trésor public 1 million de francs, soit une « participation » annuelle par détenu de 752,47 francs !

Les prix sont ainsi très divers.

Exemples de prix de cantine différents

Maison d'arrêt	Sucre (1 kg)	Pâtes (500 g)	Dentifrice	Thermo plongeur
Chambéry	8,55	5,70	8,30	62,00
Moulins	8,30	5,30	8,40	125,70
Bonneville	10,20	5,40	9,60	66,00
Nice	8,95	3,55	20,45	49,75
Gap	7,90	7,50	9,10	<i>np</i>
Ajaccio	7,90	4,20	13,65	60,00

Source : réponses au questionnaire de la commission d'enquête du Sénat.

b) Des effets pervers

Le système de la cantine entraîne également des effets pervers, en renforçant les inégalités, en suscitant des rapports de force et en favorisant le développement du racket.

Tous les intervenants auditionnés par la commission d'enquête ont souligné que l'argent était roi en prison, alors même que sa détention et, *a fortiori*, sa circulation sont interdites. Conformément à l'ancien système de la « pistole », celui qui dispose d'un pécule important pourra donc améliorer sensiblement ses conditions de détention, alors que l'indigent devra se contenter du minimum mis à sa disposition par l'administration pénitentiaire. Le professeur Jean-Jacques Dupeyroux a comparé cette situation à celle de la Bastille, où les détenus issus de la noblesse pouvaient conserver leurs domestiques et se faire servir.

Si elle crée des inégalités, la cantine favorise aussi le développement de rapports de force, puisque le détenu « riche » va établir sa domination sur les moins argentés qui dépendront de lui pour bénéficier d'une cigarette, d'un timbre ou encore de la télévision.

La solidarité entre les détenus étant ce qu'elle est, tout se paie. Celui qui n'a pas d'argent devra donc s'acquitter de sa dette en « rendant service ». Il pourra faire le ménage, mais aussi parfois être contraint de satisfaire d'autres demandes moins avouables de son ou de ses codétenus...

Mme Chantal Crétaz, présidente de l'Association nationale des visiteurs de prison, a ainsi rappelé que « *la pauvreté crée en détention un climat de danger majeur pour l'intégrité des personnes car elle soumet les détenus les plus pauvres aux trafics et aux pressions de toutes sortes.* ».

Par ailleurs, les produits proposés par la cantine suscitent des convoitises et favorisent le développement du racket.

2. Le prix de l'ouverture sur l'extérieur : la télévision en prison

A l'initiative de notre excellent collègue, M. Robert Badinter, alors Garde des sceaux, la télévision a été instaurée dans les établissements pénitentiaires à la fin de l'année 1985. En raison de l'urgence de la mise en place de ce projet¹, l'administration pénitentiaire s'est prononcée en faveur d'un système visant à recourir, par l'intermédiaire des associations socioculturelles, aux services de sociétés de location de téléviseurs, et à faire intégrer dans le prix de la location payé par les détenus l'amortissement des travaux d'installation.

Si l'introduction de la télévision a suscité de fortes critiques, aujourd'hui, elle fait l'unanimité aussi bien auprès des détenus que des personnels chargés de les encadrer. En effet, elle permet à la fois de rompre l'ennui et de maintenir un lien avec le monde extérieur, de goûter aux joies du football et une fois par mois au film *hard* d'une chaîne à péage.

La commission d'enquête a pu constater que les détenus sont très dépendants de la télévision. En cas de panne, elle doit être remplacée dans les délais les plus brefs afin d'éviter des tensions. La privation de télé constitue d'ailleurs une sanction appliquée aussi bien aux mineurs qu'aux adultes : le « mitard » est en effet dépourvu de télévision.

¹ L'urgence de ce projet s'explique de deux manières. D'une part, en milieu pénitentiaire, l'annonce de la mise en œuvre d'un droit induit, aux yeux des détenus, un devoir pour les établissements, de telle sorte que tout différé fait peser un risque sur le calme dans les prisons. En outre, la coupe du monde de football commençait en mai 1986. Il était donc impératif que les délais soient respectés.

S'il existe un consensus sur le principe de la télévision en prison, ses modalités de gestion soulèvent des interrogations.

Lors de ses déplacements, la commission d'enquête a constaté le coût élevé et la disparité des prix en ce domaine.

La télévision est chère en prison. A la Santé, la location s'élève à 65 francs par semaine, soit 270 francs par mois ! Pourtant, la société de location ne perçoit que 70 francs par mois. La différence est portée en recettes au budget de l'association socioculturelle de la maison d'arrêt. Certes, cet argent est utilisé pour financer d'autres activités au profit des détenus, mais d'une part, certains n'en bénéficient pas et d'autre part, ce but apparaît incompatible avec la recherche d'un prix de location peu élevé.

En outre, les prix varient considérablement d'un établissement à l'autre. Ainsi, pour la direction régionale de Marseille, le tarif de location mensuel varie de 105 francs à la maison d'arrêt d'Avignon à 300 francs à la maison d'arrêt de Borgo, en passant par 173 francs à Grasse et 250 francs à Gap.

Alors que huit établissements utilisent la même société de service (Aix, Avignon, Digne, Draguignan, Gap, Marseille, Tarascon et Grasse), les prix de location payés par les détenus varient du simple au double...

Certains établissements ont instauré une mutualisation des frais de location, afin de permettre à chaque détenu, quel que soit le montant de son pécule, de pouvoir en bénéficier. Ainsi, à la maison d'arrêt des Baumettes, le barème suivant est appliqué chaque mois :

- lorsque le pécule est inférieur à 100 francs, la télévision est fournie gratuitement ;

- lorsque le pécule est compris entre 100 francs et 799 francs, 20 % de l'avoir sont prélevés (soit 160 francs au maximum) ;

- lorsque le pécule est compris entre 800 et 999 francs, 250 francs sont prélevés ;

- lorsque le pécule est supérieur à 1.000 francs, 270 francs sont prélevés.

Il faut éviter de donner le sentiment aux détenus que l'administration pénitentiaire tire profit de ce monopole. Il convient de rappeler que les versements à l'association socioculturelle pour la location de la télévision représentent le troisième poste de dépenses pour les détenus, avant l'hygiène !

3. Le sort des indigents en prison

Les indigents sont les premiers à souffrir en prison de la reproduction des inégalités de la société.

a) *La réalité de l'indigence en prison*

Cette notion d'indigence est difficile à définir¹. En 1996, le Secours catholique a effectué une enquête dans 75 établissements afin d'interroger le milieu socio-éducatif sur la définition de l'indigence. Sur 57 réponses, 33 définitions différentes ont été apportées.

Ce sondage a cependant permis de dégager le critère de l'indigence absolue : les détenus qui n'ont rien versé sur leur « pécule » depuis deux mois et qui n'ont rien reçu de leur famille au cours des trois mois précédant l'enquête. 7 % des détenus en maison d'arrêt sont dans cette situation.

b) *Les indigents touchés de plein fouet par les inégalités*

Les indigents sont confrontés à d'autres inégalités, notamment en matière de formation et d'activités socio-éducatives.

Parce que l'argent est indispensable en prison, ils sont d'abord préoccupés par la nécessité de travailler afin de pouvoir améliorer leur ordinaire. Or, la plupart du temps, les cours ou les formations ainsi que les loisirs se déroulent pendant les horaires de travail. Certains établissements, peu nombreux, comme à Melun, ont aménagé des plages d'enseignement adaptés aux détenus qui travaillent.

Les indigents se trouvent donc *de facto* exclus de ces activités.

c) *Une réalité encore trop ignorée par l'administration pénitentiaire*

Confrontée au phénomène de la pauvreté en prison, l'administration pénitentiaire a pris certaines mesures visant à améliorer la prise en charge des indigents.

Lors de son arrivée, le détenu indigent se voit remettre systématiquement une trousse de produits d'hygiène contenant du savon, du dentifrice, un rasoir, une brosse à dents, un peigne, des mouchoirs, un stylo, des enveloppes timbrées, du papier et du linge de corps.

¹ Le rapport du groupe de travail sur l'amélioration des conditions de repérage et de prise en charge des personnes en situation d'indigence a retenu la définition suivante : désormais, sera considéré comme indigent le détenu qui dispose de moins de 300 francs sur son compte nominatif.

Pourtant, un rapport récent¹ constate que 13 % des établissements ne distribuent pas nécessairement la « trousse arrivant » et que le renouvellement systématique de son contenu n'est pas assuré dans 14 % des cas.

Par ailleurs, la plupart des établissements permettent aux indigents de laver leur linge à la buanderie de l'établissement. A la Santé, cette possibilité est offerte deux fois par mois. Cette périodicité apparaît cependant trop faible pour des détenus possédant un stock de linge limité.

Enfin, depuis 1998, un « kit de sortie » d'une valeur de 500 francs est remis à tout détenu disposant de moins de 300 francs sur son compte nominatif. Il est constitué de chèques multiservices, de billets de transport en commun et d'une carte téléphonique.

La prise en compte de la pauvreté reste cependant encore insuffisante et très variable selon les établissements. Tel établissement va fournir des timbres et du tabac aux indigents, tel autre va leur procurer gratuitement certains produits alimentaires de base (comme le sucre).

Au total, les actions entreprises par l'administration pénitentiaire en ce domaine restent trop dispersées et ne remédient en rien au problème difficile de l'accès à la formation de la population pénale indigente.

¹ *Rapport du groupe de travail sur l'amélioration de conditions de repérage et de prise en charge des personnes en situation d'indigence, février 2000.*

III. DES CONTRÔLES NOMBREUX ET VARIÉS, MAIS MAL EXERCÉS

L'une des missions de la commission d'enquête consistait à s'assurer de « *l'étendue et de l'effectivité des contrôles relevant des autorités judiciaires et administratives* ».

Au cours des travaux de la commission, l'absence d'une instance indépendante spécialisée dans le contrôle des établissements pénitentiaires a été évoquée avec insistance. Rappelons que des recommandations émanant du Conseil de l'Europe ou de l'Organisation des Nations-unies invitent à la mise en place d'autorités de contrôle extérieures à l'administration pénitentiaire.

La question du contrôle des établissements pénitentiaires est complexe. Nombre de personnes entendues par la commission d'enquête ont insisté sur le fait qu'entrer en prison ne suffisait pas pour prétendre exercer un contrôle : « (...) *le fait de pénétrer dans une prison ne permet pas nécessairement de savoir ce qu'il s'y passe. Une visite est insuffisante et il faut un certain professionnalisme pour aller au-delà d'une vision superficielle, pour savoir ce qui se passe en prison* » (audition de M. Guy Canivet). « *En traversant un établissement pénitentiaire, il est très difficile de savoir comment la vie y est vécue collectivement et d'en connaître les souffrances individuelles* » (audition de M. Jean-Jacques Dupeyroux).

Avant de formuler des propositions, votre commission d'enquête a souhaité dresser un état des lieux des contrôles existants, conformément à la mission qui lui a été confiée par le Sénat. Au terme des travaux de la commission, il apparaît que les contrôles prévus sont nombreux, variés, mais qu'ils sont à peu près dépourvus d'effets, soit parce qu'ils ne sont pas exercés, soit parce qu'ils sont exercés de manière trop formelle, soit encore parce que l'habitude a été prise de faire preuve de beaucoup moins de rigueur -notamment en ce qui concerne l'hygiène et la sécurité- dans le contrôle des établissements pénitentiaires que dans celui des autres établissements recevant du public. Le bilan en matière de contrôles est clairement accablant.

A. UN CONTRÔLE INTERNE QUI TROUVE RAPIDEMENT SES LIMITES

Le contrôle des établissements pénitentiaires relève au premier chef de l'administration pénitentiaire et du ministère de la justice.

Ainsi, les neuf directions régionales des services pénitentiaires, ainsi que la mission des services pénitentiaires de l'outre-mer assurent **un contrôle hiérarchique** sur l'ensemble des établissements pénitentiaires, et ont notamment un rôle d'inspection. En pratique, les directions régionales ne disposent pas de services d'inspection et le contrôle

consiste en des visites occasionnelles des directeurs régionaux et de leurs adjoints dans les établissements pénitentiaires.

Dans ces conditions, le contrôle interne est pour l'essentiel le fait de l'inspection des services pénitentiaires et de l'inspection générale des services judiciaires.

1. L'inspection des services pénitentiaires

La direction de l'administration pénitentiaire dispose d'une **inspection des services pénitentiaires** qui effectue régulièrement des missions de contrôle dans les établissements. La commission d'enquête a entendu le chef de cette inspection, M. Philippe Maitre, magistrat mis à disposition de la direction de l'administration pénitentiaire. Cette inspection a pour mission de contrôler les services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, soit 187 établissements pénitentiaires, 100 services pénitentiaires d'insertion et de probation et 9 directions régionales des services pénitentiaires.

Pour assurer cette mission, l'inspection des services pénitentiaires dispose de cinq inspecteurs choisis parmi les cadres pénitentiaires de haut niveau. Toute inspection doit être faite par deux inspecteurs. Dans le même temps, une équipe de deux inspecteurs doit rester en permanence au siège de l'administration pénitentiaire pour un départ en cas d'événement grave et urgent. Dans ces conditions, **l'inspection des services pénitentiaires ne peut mener qu'un nombre limité d'inspections chaque année et ce, d'autant plus que l'inspection proprement dite n'est pas la tâche unique de cet organe.**

Devant la commission d'enquête, M. Philippe Maitre a observé que l'affaire de Beauvais, découverte très tardivement, a nécessité *« quatre mois de travail pour deux inspecteurs pour aboutir à la rédaction du rapport dans une forme telle qu'il pouvait être porté, dans le respect des garanties des droits des personnes mises en cause, personnel pénitentiaire, devant le conseil de discipline de l'administration pénitentiaire »*.

En outre, comme l'a noté M. Maitre, *« d'autres tâches sont dévolues à l'inspection des services pénitentiaires, dont une très importante et grande consommatrice de temps : le conseil technique du directeur de l'administration pénitentiaire »*.

Il faut noter qu'actuellement, seuls trois des cinq postes d'inspecteurs au sein de l'inspection des services pénitentiaires sont effectivement occupés. Or, depuis deux ans, l'inspection générale des services judiciaires a vu ses effectifs passer de treize à vingt-trois membres et l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse, qui ne comptait que deux agents, en compte désormais six.

L'efficacité de l'inspection des services pénitentiaires dans un tel contexte ne peut qu'être limitée. Devant la commission d'enquête, Mme Martine Viallet, directrice de l'administration pénitentiaire, a fait part de sa volonté d'augmenter les effectifs de l'inspection, mais il semble qu'un tel renforcement ne soit pas aisé à accomplir. Le corps des directeurs des établissements pénitentiaires est en effet un corps peu nombreux et la direction des grands établissements implique des personnels de haut niveau et expérimentés, qui peuvent donc difficilement être affectés à l'inspection des services.

En outre, l'efficacité de cet organe apparaît limitée. Si son action est indispensable pour le déroulement des procédures disciplinaires, il est fort rare que l'inspection soit elle-même à l'origine de la découverte de dysfonctionnements graves.

Il apparaît très clairement que les inspections internes ne sauraient faire office à elles seules de contrôle des établissements pénitentiaires. Lucidement, le chef de l'inspection a reconnu devant la commission d'enquête : *« On ne peut pas laisser une telle administration, même si les personnels qui y travaillent ont beaucoup de mérite, se contrôler elle-même en toutes circonstances, en tout temps et en tout lieu (...) Que nous le voulions ou non, nous sommes perçus comme un service de l'administration ».*

2. L'inspection générale des services judiciaires

L'inspection générale des services judiciaires est également compétente pour contrôler le fonctionnement des établissements pénitentiaires. Cependant, cette inspection, qui comporte actuellement 23 membres contre 13 en 1997, est également chargée de contrôler les 1.100 juridictions françaises, ce qui ne lui laisse qu'une capacité d'intervention limitée en ce qui concerne l'administration pénitentiaire :

« Comment, avec cette lourde compétence, pourrait-elle à moyens constants intervenir dans des délais satisfaisants, c'est-à-dire souvent en extrême urgence, en milieu pénitentiaire », s'est interrogé M. Jean-Louis Nadal, inspecteur général des services judiciaires devant la commission d'enquête.

L'inspection générale a donc choisi d'élaborer des rapports thématiques sur certaines questions importantes telles que l'enseignement en prison, l'amélioration de la prise en charge des toxicomanes incarcérés et la lutte contre l'entrée de la drogue en détention, le schéma national d'hospitalisation des détenus...

En définitive, si les inspections du ministère de la justice jouent un rôle tout à fait indispensable, notamment pour que les procédures disciplinaires soient conduites dans le respect des droits des personnes concernées, elles ne constituent pas une forme de contrôle des établissements pénitentiaires susceptible de s'assurer des conditions de détention et de détecter les dysfonctionnements éventuels au sein d'un établissement.

B. LES CONTRÔLES ADMINISTRATIFS

1. Des inspections nombreuses

Conformément à l'article D. 231 du code de procédure pénale, « *les administrations ou corps intéressés par certaines parties du service des établissements pénitentiaires sont habilités à en vérifier l'organisation et le fonctionnement, dans la limite des attributions que leur confèrent les lois et règlements* ».

Ainsi, l'inspection du travail est habilitée à contrôler le respect des conditions d'hygiène et de sécurité dans les lieux de travail des détenus. De même, l'inspection générale des affaires sociales est chargée de veiller aux conditions d'hygiène relatives à l'alimentation des détenus. L'inspection générale de l'éducation nationale peut également intervenir à propos des activités d'enseignement et de formation mises en œuvre par l'administration pénitentiaire.

Les contrôles administratifs possibles sont donc très nombreux. La commission d'enquête a pu constater, grâce aux questionnaires adressés à l'ensemble des établissements pénitentiaires, que ces contrôles sont souvent exercés et que les visites de ces inspections sont assez fréquentes dans certains établissements.

2. Une efficacité nulle

Néanmoins, l'utilité de ces inspections paraît presque nulle. **La commission d'enquête a pu constater à de multiples reprises lors de ses visites qu'un grand nombre d'installations ne respectaient pas les normes en vigueur sans qu'aucune conclusion en soit tirée.** Le réseau électrique de la maison d'arrêt de Loos-lès-Lille ne respecte pas les normes en vigueur. A la maison d'arrêt de Varces, le système électrique éclairant les coursives est entièrement à nu sans que cette situation émeuve quiconque.

Un exemple très frappant de l'absence de suite donnée aux inspections techniques est celui des cuisines de la maison d'arrêt de Nice, parfaitement analysé par le juge de l'application des peines dans un récent rapport : « *La vétusté des lieux et l'absence tant de travaux de réhabilitation que de remise en conformité des cuisines pendant des années ont entraîné des problèmes d'hygiène dénoncés d'ailleurs par l'autorité médicale au sein de la maison d'arrêt et confirmés par la direction des services vétérinaires et la direction des affaires sanitaires et sociales qui ont effectué plusieurs visites du site notamment en 1996 et 1997, dressant un constat alarmant de la situation en matière d'hygiène alimentaire de la cuisine tant au niveau des locaux que du fonctionnement . Il fallait attendre une intoxication alimentaire massive des détenus le*

6 janvier 1998 pour que M. le Préfet des Alpes Maritimes décide de la fermeture des cuisines le 14 janvier 1998 (...) ».

La commission d'enquête a pu constater au cours de sa visite que la cuisine de la maison d'arrêt de Toulon ne valait guère mieux que celle de la maison d'arrêt de Nice, les seuls travaux entrepris au cours des années ayant consisté à poser de nouveaux carrelages sur les précédents...

3. Des contrôles *a minima*

En définitive, les contrôles techniques existent, ils sont effectués, mais effectués manifestement selon des critères très différents de ceux qui prévalent dans les autres lieux recevant du public. Comme l'indique le rapport de la commission sur le contrôle externe des établissements pénitentiaires présidée par M. Guy Canivet, *« ces contrôles sont souvent effectués « a minima », en tenant essentiellement compte de la situation matérielle déplorable dans laquelle se trouvent de nombreuses prisons ; en sorte qu'il s'agit, trop souvent, d'un contrôle en retrait de celui qui est opéré dans la société « libre ». Comme si les prisons étaient un monde largement soustrait à la norme, leur état inéluctable et les détenus des personnes dont les droits ne sont pas pleinement reconnus ».*

En pratique, il faut reconnaître que si ces contrôles étaient effectués avec la même rigueur qu'ailleurs et si les détenus étaient considérés comme des personnes identiques aux autres, un grand nombre d'établissements pénitentiaires seraient purement et simplement fermés, compte tenu des dangers qu'ils présentent.

Dans le cadre de la discussion du projet de loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant l'intervention dans les établissements pénitentiaires des commissions départementales de sécurité. Cet amendement a finalement été écarté, dans l'attente de l'élaboration d'un dispositif de contrôle plus complet. Il est possible de se demander quelles conséquences aurait pu avoir l'intervention de cet organisme en prison.

Quoi qu'il en soit, les contrôles administratifs ne sont aujourd'hui guère suivis d'effets.

C. LA COMMISSION DE SURVEILLANCE : UN CONTRÔLE PUREMENT FORMEL

En 1872, M. Boisseau, président du tribunal civil du Mans, dans ses réponses à une commission d'enquête parlementaire, évoquait en ces termes la commission de surveillance : *« Toutes les semaines, l'un des membres de la commission de surveillance visite les différents quartiers de la prison du Mans. Il écoute les plaintes que les détenus*

ont pleine liberté de lui adresser sans être entendus des gardes et il les consigne à son procès-verbal. A chaque réunion de la commission, ces procès-verbaux sont analysés et la commission délibère sur les observations ou les plaintes qui s'y trouvent formulées »¹.

Il faut malheureusement constater que la commission de surveillance ne joue plus aujourd'hui un rôle aussi actif dans le fonctionnement des établissements pénitentiaires.

1. La théorie : des missions et prérogatives étendues

Les commissions de surveillance ont été créées par une ordonnance royale de 1819. A cette époque, les prisons étaient départementales et placées sous l'autorité des préfets. La composition des commissions a été définie en 1927, même si des modifications nombreuses ont ultérieurement été apportées aux règles concernant cet organe.

a) La composition de la commission de surveillance

Il existe une commission de surveillance auprès de chaque établissement pénitentiaire. La composition de ces commissions est définie par les articles D. 180 à D. 182 du code de procédure pénale. La commission de surveillance est présidée par les préfets dans les chefs-lieux du département et par les sous-préfets dans les chefs-lieux d'arrondissements.

Elle comprend :

- des magistrats :

. le président du tribunal de grande instance et le procureur de la République ou les magistrats les représentant ;

. le juge de l'application des peines ;

. un juge d'instruction désigné par le président du tribunal de grande instance ;

. le juge des enfants si la commission est instituée auprès d'une maison d'arrêt située au siège d'un tribunal pour enfants.

En outre, l'article D. 181 du code de procédure pénale prévoit que le premier président de la cour d'appel et le procureur général peuvent désigner respectivement un magistrat du siège et un magistrat du parquet afin de les représenter et de prendre part aux travaux s'ils ne désirent pas y assister eux-mêmes ;

¹ Cité par le père Michel Niauxsat dans son livre « Les prisons de la honte », p. 47-48.

- des élus :

- . un membre du conseil général élu par ses collègues ;
- . le maire de la commune où est situé l'établissement, ou son représentant ;

- des fonctionnaires :

- . le directeur départemental du travail et de la main-d'œuvre ou son représentant ;
- . l'inspecteur d'académie ou son représentant ;
- . le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale ou son représentant ;

- des personnalités :

- . le bâtonnier de l'ordre des avocats ou son représentant ;
- . un officier représentant le général commandant la région militaire si la commission est instituée auprès d'un établissement où sont incarcérés des militaires et marins ;
- . le président de la chambre de commerce et d'industrie ou son représentant ;
- . le président de la chambre des métiers ou son représentant ;

- des membres d'associations :

- . un représentant des oeuvres d'assistance aux détenus et aux libérés agréées au titre de l'aide sociale, désigné sur proposition du juge de l'application des peines ;
- . trois à six personnes appartenant à des oeuvres sociales ou choisies en raison de l'intérêt qu'elles portent aux problèmes pénitentiaires et post-pénaux.

Le code de procédure pénale précise par ailleurs que le chef de l'établissement et les membres du personnel, les visiteurs agréés, les personnels socio-éducatifs ainsi que les aumôniers attachés à l'établissement ne peuvent faire partie de la commission de surveillance. Le directeur régional des services pénitentiaires ou son représentant assiste aux travaux de la commission.

b) Les missions de la commission de surveillance

Les missions de la commission de surveillance sont définies par l'article D. 184 du code de procédure pénale, qui précise qu'elle « *est chargée de la surveillance intérieure de l'établissement pénitentiaire en ce qui concerne la salubrité, la sécurité, le*

régime alimentaire et l'organisation des soins, le travail, la discipline et l'observation des règlements, ainsi que l'enseignement et la réinsertion sociale des détenus ».

Le texte précise également qu'il appartient à la commission de surveillance de communiquer au ministre de la justice les observations, critiques ou suggestions qu'elle croit devoir formuler.

Si la commission de surveillance ne peut faire acte d'autorité, elle dispose néanmoins de prérogatives non négligeables. Selon l'article D. 183 du code de procédure pénale, elle se réunit au moins une fois par an dans l'établissement près duquel elle est instituée. Un ou plusieurs de ses membres peuvent être délégués pour visiter plus fréquemment l'établissement pénitentiaire. Elle entend le chef d'établissement, qui présente un rapport sur l'organisation et le fonctionnement de l'établissement, et peut procéder à l'audition de toute personne susceptible de lui apporter des informations utiles à l'exercice de sa mission. Le président de la commission reçoit les requêtes des détenus portant sur toute matière relevant de la compétence de la commission.

Les dispositions relatives aux commissions de surveillance sont donc précises ; ces commissions paraissent en mesure d'exercer un réel contrôle sur le fonctionnement des établissements pénitentiaires.

2. La pratique : un rituel sans portée

La commission d'enquête a pu constater au cours de ses travaux que la commission de surveillance ne remplit pas les missions qui sont les siennes. Le constat sur ce point est sans appel.

Devant la commission d'enquête, Mme Claude Faugeron, chercheur au CNRS, s'est exprimée en ces termes : *« Je ne sais pas s'il est vraiment nécessaire de réactiver les commissions de surveillance : elles n'ont pas de continuité ; les membres se font représenter et, d'une fois à l'autre, les personnes changent. C'est aussi une messe, mais moins grande que le Conseil supérieur. Quand une institution a fait la preuve séculaire qu'elle ne marchait pas, je ne vois pas pourquoi continuer à la faire fonctionner ».*

M. Ivan Zakine, ancien président du comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, s'est montré plus sévère encore : *« La commission de surveillance est une grand messe d'une solennité extrême. Quand cela se fait, on fait une visite au pas de course -parce qu'on n'a pas le temps- de ce que le chef d'établissement veut bien nous montrer : des locaux bien astiqués et bien propres. La visite se termine au mess des surveillants devant un apéritif. Le résultat n'est qu'un rituel qui n'a pas véritablement apporté quelque chose ».*

M. Philippe Maitre, chef de l'inspection des services pénitentiaires, a tenté, devant la commission d'enquête, d'expliquer cette inefficacité du contrôle exercé par la commission de surveillance : « (...) *la commission de surveillance est composée des autorités administratives de haut niveau géographiquement très proches. Cette addition de proximités stérilise la capacité de critique de fonctionnaires, de magistrats, de représentants d'organisations extérieures qui seront appelés à se revoir et qui continueront à travailler ensemble* ».

En 1999, M. Philippe Faure, préfet hors cadre, a élaboré, à la demande du Gouvernement, un rapport sur « *les relations des préfets avec les services de l'administration pénitentiaire et les établissements qui en dépendent* ». Ce rapport évoque longuement le fonctionnement des commissions de surveillance et met en évidence une série de dysfonctionnements qui ôtent toute efficacité aux commissions.

Tout d'abord, **la commission de surveillance ne se réunit pratiquement jamais plus d'une fois par an, alors que cette réunion annuelle n'est qu'un minimum**. Dans certains cas, il semble même que la réunion annuelle n'ait pas lieu. D'après les informations transmises à la commission d'enquête, la commission de surveillance de la maison d'arrêt de Basse-Terre en Guadeloupe ne s'est pas réunie en 1999. Aucune réunion de la commission de surveillance ne s'est tenue au centre pénitentiaire de Baie-Mahaut entre décembre 1996, date de son ouverture, et le 11 avril 2000.

Selon le rapport de M. Philippe Faure, les réunions de la commission de surveillance durent entre une heure et demi et trois heures. Elles comprennent un temps de visite de l'établissement. Comme l'ont indiqué un grand nombre de personnels aux délégations de la commission d'enquête visitant des établissements, les visites de la commission de surveillance sont très brèves et se font sous la conduite du chef d'établissement.

Il semble en outre que **les commissions de surveillance n'utilisent pas la possibilité qui leur est offerte d'entendre toute personne susceptible d'apporter des informations utiles**. De même, la possibilité pour les détenus d'adresser des requêtes au président de la commission n'est pratiquement jamais utilisée. Dans la mesure où la commission de surveillance ne se réunit qu'une fois par an, **il n'existe aucun suivi des observations formulées au cours de la réunion précédente**.

Dans son rapport, le préfet Faure ne porte cependant pas un jugement entièrement négatif sur les commissions de surveillance, observant que celles-ci peuvent jouer un rôle efficace dans les très petits établissements pénitentiaires comportant moins de cent détenus, notamment parce que le fonctionnement de la prison est moins complexe et que les problèmes y sont moins nombreux. L'observation est sans doute fondée, mais il est possible alors de s'interroger sur l'intérêt de commissions de surveillance qui n'interviendraient efficacement que dans les établissements n'ayant pas de difficultés réelles...

M. Philippe Faure formule quelques propositions destinées à améliorer le fonctionnement des commissions de surveillance. Il suggère en particulier qu'un ordre du jour soit fixé dans les convocations de la commission, que la visite de l'établissement ait lieu avant les débats, afin de susciter les questions, qu'un véritable tour de table soit organisé, surtout que soit largement utilisée la possibilité d'entendre des personnes susceptibles d'apporter des informations utiles à la commission.

Au fond, il est proposé aujourd'hui d'appliquer la loi et les règlements qui en découlent. Il n'est pas certain qu'il soit encore temps de sauver, sans modifier son organisation, la commission de surveillance, qui a fait preuve de son inutilité depuis des années, sinon des décennies.

La commission de surveillance n'exerce pas son rôle de contrôle des établissements pénitentiaires et il n'est pas évident que des modifications textuelles suffisent à modifier cette situation. D'ores et déjà, les pouvoirs de cette instance sont étendus et ses missions précisément définies. Il convient peut-être de rechercher du côté de la composition des commissions de surveillance les raisons de cet échec. Tandis que M. Philippe Maitre évoquait devant la commission d'enquête une « *addition de proximités* » stérilisant la capacité de critique, notre excellent collègue, M. José Balarello, a parlé de « *conformisme à outrance* ».

Quoi qu'il en soit, les commissions de surveillance constituent aujourd'hui un instrument de contrôle inadapté à la situation des établissements pénitentiaires.

D. DES MAGISTRATS SOUVENT INDIFFÉRENTS

Il paraît *a priori* logique de donner à l'autorité judiciaire, dont les décisions sont à l'origine de l'ensemble des placements en détention et qui est concernée au premier chef par la situation des personnes détenues, un pouvoir de contrôle des établissements pénitentiaires. Les textes existent, qui prévoient des visites et rapports de plusieurs autorités. La pratique est cependant bien différente.

1. Des obligations précises

Les obligations à la charge des magistrats en matière de contrôle des établissements pénitentiaires sont précisément définies par le code de procédure pénale. De manière générale, l'article 727 du code prévoit que « *le juge de l'application des peines, le juge d'instruction, le président de la chambre d'accusation ainsi qu'il est dit à l'article 222, le procureur de la République et le procureur général visitent les établissements pénitentiaires* ».

Certaines de ces visites revêtent un caractère général. Ainsi, l'article D. 178 du code de procédure pénale prévoit que **le procureur de la République et le procureur général** visitent les établissements pénitentiaires. Le procureur doit se rendre dans chaque prison une fois par trimestre et plus souvent s'il y a lieu, notamment pour entendre les détenus qui auraient des réclamations à présenter. Le procureur général doit, pour sa part, visiter chaque établissement du ressort de la cour d'appel, au moins une fois par an.

Par ailleurs, l'article D. 176 fait obligation au **juge de l'application des peines** de visiter les établissements pénitentiaires au moins une fois par mois pour vérifier les conditions dans lesquelles les condamnés y exécutent leur peine. Il lui appartient de faire part de ses observations éventuelles aux autorités compétentes pour y donner suite.

Certaines visites revêtent un caractère plus spécialisé. Ainsi, **le président de la chambre d'accusation** visite, aux termes de l'article 222 du code de procédure pénale, chaque fois qu'il l'estime nécessaire et au moins une fois par trimestre, les maisons d'arrêt du ressort de la cour d'appel et y vérifie la situation des personnes mises en examen en état de détention provisoire. Cette obligation est également inscrite à l'article D. 177 du code de procédure pénale.

L'article 223 du code de procédure pénale prévoit que le président peut saisir la chambre d'accusation, afin qu'elle statue sur le maintien en détention d'une personne mise en examen en état de détention provisoire.

Aux termes de l'article D. 177 du code de procédure pénale, **le juge d'instruction** peut également visiter la maison d'arrêt et y voir les prévenus aussi souvent qu'il l'estime utile.

Enfin, **le juge des enfants** doit procéder à une visite de la maison d'arrêt au moins une fois par an pour y vérifier les conditions de détention des mineurs (article D. 177 du code de procédure pénale).

Ces obligations de visites sont complétées par des obligations de **rédaction de rapports**. Ainsi, l'article D. 176 du code de procédure pénale prévoit que le juge de l'application des peines adresse chaque année au ministre de la justice, sous le couvert des chefs de cours et de tribunaux de grande instance, un rapport sur l'application des peines. L'article D. 179 invite pour sa part le Premier président et le procureur général à adresser chaque année au ministre de la justice un rapport conjoint rendant compte du fonctionnement des établissements pénitentiaires de leur ressort et du service assuré par le personnel de ces établissements.

2. Des obligations peu ou pas remplies

Au cours de l'audition par la commission d'enquête de Mme Elisabeth Guigou, Garde des sceaux, notre excellent collègue M. Robert Badinter s'est interrogé, en ces termes sur le contrôle des établissements pénitentiaires par les magistrats : *« je suis arrivé à la conviction que le premier problème est la permanence de l'ouverture aux contrôles extérieurs (...). Vous connaissez comme moi les quatre articles D. 176 à D. 180 du code de procédure pénale (...). Ces quatre articles sont très précis ; ils mentionnent des obligations (...). Il y a tout un système très cohérent, pas très pesant, mais qui implique la présence de magistrats dans la prison. Je ne parle pas du juge de l'application des peines qui, par définition, y est très souvent. Mais les autres devraient y aller. Tout cela fait l'objet de rapports. Ces rapports existent-ils ? Que fait-on de cette littérature ?*

« Quand je lis -à notre humiliation commune- les rapports internationaux sur les Baumettes, sur Lyon, sur les prisons de Paris, je me dis que ce n'est pas possible. Où sont les rapports de nos magistrats sur ces établissements ? Que contiennent-ils ? Rien ? S'ils contiennent quelque chose, qu'est-ce qu'il advient ? Rien ! (...)

« Véritablement, comment ne pas s'interroger sur une prise de conscience suffisante de la part de la magistrature en ce lieu ? C'est une question qui n'a rien de vexatoire pour quiconque, mais qui est une question première ».

Votre commission d'enquête a naturellement souhaité en savoir davantage sur la manière dont sont exercées leurs prérogatives par les magistrats. Les informations recueillies démontrent qu'il existe un fossé préoccupant entre les prescriptions légales ou réglementaires et la réalité.

a) Les visites des magistrats

Les dispositions du code de procédure pénale relatives aux visites de magistrats dans les établissements pénitentiaires paraissent appliquées de manière très variable selon les catégories de magistrats concernés.

Les juges de l'application des peines sont naturellement fortement impliqués dans la vie des établissements compte tenu du rôle qui est le leur. Ainsi, ils doivent être informés de tout incident relatif à un condamné, de tout transfert d'un condamné dans un autre établissement. Le règlement intérieur leur est soumis pour avis. Toutefois, il n'est guère aisé pour ces magistrats d'effectuer un véritable contrôle des établissements puisqu'ils ne sont que 177 et sont responsables de 30.000 personnes en milieu fermé et de plus de 100.000 personnes en milieu ouvert.

Dans ces conditions, même s'ils sont fortement présents dans les établissements, tous les juges de l'application des peines n'effectuent pas la visite

mensuelle destinée à vérifier les conditions dans lesquelles les condamnés exécutent leur peine.

Les procureurs de la République et les procureurs généraux ne semblent pas effectuer régulièrement les visites prévues par le code de procédure pénale. Lors des auditions organisées par la commission d'enquête à Marseille, il est apparu que les magistrats du parquet n'effectuaient pas les visites trimestrielles prévues par le code de procédure pénale. Cette situation semble prévaloir dans de nombreux ressorts.

En revanche, au cours de son audition par la commission d'enquête, M. Jean-Pierre Dintilhac, procureur près le tribunal de grande instance de Paris a indiqué qu'une fois par trimestre un magistrat du parquet procédait à la visite de la prison de la Santé. Il a en outre souligné qu'il avait proposé à la commission de surveillance de constituer un groupe permanent ayant pour mission de se rendre une fois par trimestre à la maison d'arrêt sur un thème précis. Ce groupe s'est rendu quatre fois à la maison d'arrêt entre juin 1999 et mars 2000 pour entendre les représentants des organisations professionnelles, contrôler le circuit du petit déjeuner, contrôler le circuit de préparation et de distribution du déjeuner, enfin contrôler le circuit de distribution du dîner.

Les magistrats instructeurs semblent ne se rendre que de manière exceptionnelle dans les maisons d'arrêt, ce qui paraît totalement anormal, s'agissant des magistrats jusqu'à présent compétents pour ordonner le placement en détention provisoire.

Au cours d'un de ses déplacements, la commission d'enquête a entendu un vice-président chargé de l'instruction déclarer qu'il ne s'était jamais rendu dans la maison d'arrêt du ressort et qu'il ne voyait guère ce qu'il pourrait y faire...

Cette désinvolture n'est pas partagée par l'ensemble des magistrats instructeurs. Devant la commission d'enquête, les représentants de l'Association française des magistrats instructeurs ont convenu de l'intérêt pour le magistrat instructeur de se rendre en détention : « (...) *il serait normal que nous visitions les maisons d'arrêt en général bien plus souvent que nous ne le faisons. Il faut bien le reconnaître, nous ne le faisons pas assez. Nous sommes chacun surchargés. Il y a les distances, les complications, etc. Ce ne sont pas des excuses valables, je le reconnais. Il faudrait vraiment que l'on remédie à cela et que nous mettions un peu plus souvent les pieds là-bas, ne serait-ce que pour que les contacts avec les directeurs, les gardiens se fassent autrement que par téléphone, ce qui est peut-être parfois un peu tendu* ».

Enfin, les présidents de chambre d'accusation ne se rendent apparemment presque jamais dans les maisons d'arrêt du ressort de la cour d'appel. Au cours de son audition, Mme Elisabeth Guigou a ainsi déclaré : « *Les visites des présidents de chambre d'accusation sont très rares (...). Le président de la chambre d'accusation de Paris (...) s'est rendu il y a un mois à la prison de la Santé. Il a fait libérer sur le champ*

un détenu qui était là depuis très longtemps, près de deux ans, et dont le dossier n'avait pas évolué. Mais c'est la première fois depuis dix ans que l'on fait cela. »

Il faut naturellement se féliciter d'une telle initiative. On ne peut toutefois que se demander, à la lecture de cet exemple, combien de prévenus auraient pu eux aussi voir s'achever ce qui est peut-être la pire des épreuves, si les présidents de chambre d'accusation avaient régulièrement effectué les visites prévues.

Il apparaît clairement que les visites de magistrats dans les établissements pénitentiaires ne sont pas effectuées dans les conditions prévues par le code de procédure pénale.

b) Les rapports des juges : de l'utilité des commissions d'enquête

La commission d'enquête du Sénat avait notamment pour mission de s'assurer de l'effectivité du contrôle exercé par les autorités judiciaires et administratives sur les établissements pénitentiaires. Elle a donc souhaité disposer d'informations sur l'élaboration des rapports prévus par le code de procédure pénale et les suites qui leur sont données.

Devant la commission d'enquête, Mme Elisabeth Guigou, ministre de la justice, a évoqué en ces termes les rapports prévus par le code de procédure pénale : *« Avant que le rapport Canivet ne comporte des développements sur ces sujets, j'avais demandé que l'on regarde comment le code était appliqué. Les juges de l'application des peines vont dans les prisons régulièrement et font des rapports : c'est leur métier (...). En outre, il y a peu de rapports en dehors de ceux des juges de l'application des peines. »*

Au cours de cette audition, qui s'est déroulée le 15 mars 2000, la commission d'enquête a demandé à disposer des rapports adressés au Garde des sceaux pour l'année 1999, d'une part par les juges de l'application des peines au titre de l'article D. 176 du code de procédure pénale, d'autre part par les premiers présidents de cours d'appel et procureurs généraux au titre de l'article D. 179 du code de procédure pénale.

Le 6 juin dernier, la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice a adressé au secrétariat de la commission d'enquête les rapports dont elle disposait.

Plusieurs réflexions peuvent être formulées. **Tout d'abord, il est intéressant de noter que la plupart des rapports transmis l'ont été après l'audition du Garde des sceaux par la commission d'enquête ; toutes les dépêches de transmission comportent une référence à une dépêche de la chancellerie du 27 mars, ce qui laisse à penser que ces rapports ne sont transmis que s'ils sont demandés.**

Cette impression est confirmée par le nombre de rapports transmis et certaines considérations figurant dans les rapports. **Alors qu'il existe trente-cinq cours d'appel**

sur le territoire français, cinq rapports ont été transmis par des chefs de cour au Garde des sceaux au titre de l'article D. 179 du code de procédure pénale. Encore faut-il noter que l'un de ces rapports comporte deux paragraphes.

Trente-six rapports de juges de l'application des peines ont été transmis au Garde des sceaux, sans que l'ensemble des ressorts de cours d'appel soient représentés.

Il semble en fait que la demande de la commission d'enquête du Sénat ait permis la relance d'une pratique tombée en désuétude. Ainsi, un rapport de chefs de cour comporte la mention suivante : *« Nous avons l'honneur de vous faire parvenir notre rapport sur le fonctionnement des établissements pénitentiaires. Pour ce qui concerne notre cour, ce rapport n'avait pas été rédigé depuis plusieurs années, son intérêt paraissant assez formel et les événements affectant tel ou tel établissement vous étant systématiquement signalés dès qu'il y avait lieu de le faire. »* D'autres chefs de cours ont formulé l'observation suivante dans une dépêche à la chancellerie : *« S'agissant du rapport de l'article D. 179 du code de procédure pénale auquel nous sommes tenus, force est d'admettre qu'il n'a pas été établi par nous-mêmes, comme par nos prédécesseurs, depuis de nombreuses années. Si vous deviez estimer nécessaire et opportun qu'il soit dès maintenant établi, nous ne manquerions pas d'agir en ce sens. »*

Il ressort très clairement de ces éléments que les rapports des chefs de cour ne sont plus élaborés depuis de nombreuses années et que seule la demande de notre commission d'enquête a conduit à l'élaboration de quelques rapports. Les rapports sur l'application des peines sont quant à eux établis de manière fort variable. Si trente-six d'entre eux ont été adressés au Garde des sceaux après la demande de la commission d'enquête, il est difficile de savoir combien ont été élaborés pour les années précédentes.

c) Un rôle pourtant irremplaçable

Il apparaît donc très clairement que les magistrats n'exercent pas aujourd'hui les missions qui leur sont confiées à l'égard des établissements pénitentiaires. Plusieurs raisons ont été avancées devant la commission d'enquête pour expliquer cette situation. Tout d'abord, la **charge de travail des magistrats** paraît jouer un rôle déterminant comme le montrent les propos de M. Jean-Baptiste Parlos, représentant l'association française des magistrats instructeurs : *« On ne peut pas tirer excuse d'une situation de surcharge de travail, mais il faut quand même dire les choses. Entre des modifications législatives qui se succèdent, des dossiers qui sont de plus en plus nombreux, de plus en plus complexes, il y a de quoi vous décourager (...). Si l'on a à dégager du temps, on ne le fait pas forcément pour aller en détention. C'est dommage, mais c'est la réalité. »*

De manière très directe, des chefs de cour ont adressé à la chancellerie un rapport sur la situation des établissements pénitentiaires comportant deux paragraphes et l'ont accompagné d'une dépêche comportant la réflexion suivante : *« Nous croyons enfin utile*

de rappeler que les missions de contrôle des magistrats sont nombreuses, particulièrement dans ce ressort (...). Celles-ci devraient conduire votre chancellerie à examiner avec attention nos demandes de création de postes supplémentaires et de nomination aux emplois de magistrats vacants. »

Un autre élément semble résider dans la **difficulté pour les magistrats d'appréhender le rôle qui doit être le leur en détention**. Certains ont le sentiment que leur contrôle ne sert à rien. M. Guy Canivet, premier président de la Cour de cassation, a ainsi noté devant la commission d'enquête : *« Une institution meurt si on ne perçoit pas vraiment quel est son but. Or, les premiers présidents envoient des rapports à la chancellerie. Je ne sais pas quelle exploitation en est faite ; il y a un problème de retour de ces rapports. »*

M. Jean-Pierre Dintilhac, procureur près le tribunal de grande instance de Paris s'interrogeait pour sa part en ces termes : *« Que doivent-ils faire s'ils constatent la présence de rats ou de cafards ? Doivent-ils procéder à la dératisation ? Non, ils dénoncent l'insuffisance des capacités. Mais il faudrait préciser les rôles de chacun »*.

Ces difficultés peuvent conduire à des jugements assez pessimistes, comme celui de Mme Claude Faugeron, chercheur au CNRS : *« J'ajouterai que la situation la plus mauvaise parmi les contrôles extérieurs concerne les pays où le judiciaire s'en occupe exclusivement (...). En fait, ce n'est pas leur métier : dans le contrôle des prisons, la part de gestion de la vie quotidienne n'est pas du ressort du judiciaire. Ce n'est ni dans leur culture, ni dans leur métier »*.

Votre commission d'enquête ne partage pas ce point de vue. Assurément, les magistrats n'ont pas le pouvoir d'améliorer seuls les conditions matérielles de détention. Leur rôle est néanmoins irremplaçable. Votre commission partage le point de vue de M. Pierre Truche, président de la commission nationale consultative des droits de l'homme, qui évoquait en ces termes son expérience de procureur : *« A partir du moment où des directeurs d'établissements pénitentiaires savent que le procureur s'intéresse à la personne, qu'il y va dès qu'il se passe quelque chose et qu'à tout moment, il peut intervenir à la demande de la direction ou pour un incident, c'est important (...). L'important pour un procureur est que l'institution judiciaire des magistrats soit impliquée dans ce qui se passe en prison (...) »*.

Il est absolument essentiel que l'administration pénitentiaire travaille sous le regard de l'autorité judiciaire et en coopération avec elle. Ni les visites, ni les rapports ne sont inutiles, même si leur intérêt peut, au premier abord, paraître réduit. Ainsi, il est important pour le Garde des sceaux de savoir qu'une commission de surveillance ne s'est pas réunie pendant plusieurs années.

De même, l'appréciation par les chefs de cour des difficultés d'un établissement présente le plus grand intérêt pour le Gouvernement même s'il dispose d'informations par

l'administration elle-même. A titre d'exemple, le rapport du procureur général et du premier président de la cour d'appel d'Aix-en-Provence mérite d'être cité.

Extrait du rapport 1999 sur le fonctionnement des établissements pénitentiaires du ressort de la cour d'appel d'Aix-en-Provence

Maison d'arrêt de Grasse

« Il s'agit d'un établissement pénitentiaire d'une capacité de 614 places accueillant en moyenne 676 détenus, qui connaît régulièrement des problèmes tant au niveau du personnel que des détenus.

« C'est ainsi que, lors de la nuit de la Saint Sylvestre 1997, plusieurs détenus ont fait l'objet de violences illégitimes de la part de surveillants.

« Le 22 octobre 1999, un surveillant a fait l'objet d'une suspension administrative à la suite de sa mise en examen pour infraction à la législation sur les stupéfiants (...).

« Plus récemment est intervenue la suspension de la surveillante (...) impliquée dans un réseau de prostitution.

« Il a par ailleurs été mis en évidence un trafic de portables, d'alcools, organisé par des surveillants et agents de la société concessionnaire ayant donné lieu à une ouverture d'information. Un téléphone portable a d'ailleurs été découvert dans la cellule de (...).

« C'est indéniablement un établissement confronté à d'importants problèmes de sécurité et de respect du règlement intérieur sur lesquels la direction est très vigilante et n'hésite pas à aviser le Parquet local de tout incident ou de toute suspicion d'infraction dont elle a connaissance.

« La maison d'arrêt de Grasse se distingue également par le nombre de décès de détenus.

« En 1999, 9 détenus sont décédés (5 suicides, 3 morts naturelles et 1 décès à l'hôpital).

« A la suite de plusieurs décès par intoxication médicamenteuse, le Parquet général a d'ailleurs sollicité de la chancellerie (Direction des affaires pénitentiaires) une mesure d'inspection relative à la distribution des médicaments dans l'établissement.

« Le fonctionnement interne et administratif de la maison d'arrêt n'appelle aucune observation particulière de notre part : le Parquet Général n'ayant pas été directement saisi de réclamation particulière de détenus concernant celui-ci. »

De telles informations ne présentent-elles donc aucun intérêt ? Même si la chancellerie reçoit des informations par d'autres canaux, il est essentiel que les magistrats participent à la remontée des informations.

La commission d'enquête estime indispensable que le contrôle des magistrats s'exerce de manière effective sur les établissements pénitentiaires. Quelques exemples montrent qu'un tel contrôle est possible et que des magistrats sont décidés à l'exercer. Lors de son audition, M. Jean-Louis Nadal, inspecteur général des services judiciaires, a évoqué une expérience conduite au cours de sa carrière : « *Pendant quatre ans et demi, j'ai été procureur général près la cour d'appel de Lyon ; j'avais mis en place un*

observatoire régional de la détention avec le directeur de l'administration pénitentiaire. Ce lieu de rencontre regroupait le président de la chambre d'accusation, le conseiller chargé de l'application des peines, le conseiller chargé de la protection judiciaire de la jeunesse, le juge des enfants, le juge d'instruction, le procureur de la République, le juge de l'application des peines, les travailleurs sociaux, les chercheurs des établissements et des représentants des surveillants ».

En définitive, la commission d'enquête considère que le contrôle des établissements pénitentiaires par l'autorité judiciaire ne doit pas être abandonné sous prétexte qu'il a mal fonctionné jusqu'à présent. Il conviendra au contraire de rechercher les moyens de le renforcer.

E. UN CONTRÔLE EFFICACE MAIS NON PERMANENT : LE COMITÉ EUROPÉEN POUR LA PRÉVENTION DE LA TORTURE ET DES PEINES OU TRAITEMENTS INHUMAINS OU DÉGRADANTS

Il ressort des travaux de la commission d'enquête que le contrôle des établissements pénitentiaires aujourd'hui le plus efficace est celui exercé par le comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants créé par une convention du Conseil de l'Europe de 1987. Cet organe supranational a rapidement acquis une autorité incontestable, même si ses recommandations ne sont pas toujours suivies d'effet.

1. Organisation et fonctionnement

L'article premier de la Convention européenne pour la prévention de la torture stipule : *« Il est institué un Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants... Par le moyen de visites, le Comité examine le traitement des personnes privées de liberté en vue de renforcer, le cas échéant, leur protection contre la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants. »*

Le comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) comporte un nombre de membres égal à celui des Parties, choisis *« parmi des personnalités de haute moralité, connues pour leur compétence en matière de droits de l'homme ou ayant une expérience professionnelle dans les domaines dont traite la présente Convention »* (art. 4 de la Convention).

La mission du CPT, telle qu'elle est prévue par la Convention, paraît limitée puisqu'il lui revient d'examiner le traitement des personnes privées de liberté en vue de renforcer leur protection entre la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants. En pratique, le comité a pris l'habitude d'examiner l'ensemble des questions liées à la détention, notamment les conditions matérielles.

Le CPT fonctionne selon deux principes essentiels : le principe de **coopération**, qui veut que le comité soit une instance de conseil pour les Etats et le principe de **confidentialité**, qui implique que les rapports du CPT ne soient rendus publics que si l'Etat concerné y consent.

En vertu de l'article 2 de la Convention, le CPT peut visiter tout lieu où des personnes sont privées de liberté par une autorité publique. Le CPT effectue plusieurs types de visites :

- **les visites périodiques**, qui figurent sur un programme annuel, qui peut être rendu public ;

- **les visites *ad hoc***, qui impliquent des déplacements d'urgence pour faire face à une situation donnée ;

- enfin, **les visites de suivi** destinées à vérifier la manière dont les recommandations du CPT ont été prises en considération par l'Etat concerné.

Dans ses rapports de visite, le CPT formule des observations et des recommandations. L'Etat concerné dispose d'un délai de six mois à partir de la communication du rapport pour produire un rapport intermédiaire en réponse et d'un an pour fournir un rapport de suivi.

En cas de négligence ou de refus de la part d'un Etat, « *d'améliorer la situation à la lumière des recommandations du comité* », celui-ci peut, à la majorité des 2/3, décider de faire une déclaration publique à titre de sanction du défaut de coopération. En pratique, cette possibilité n'est que très rarement utilisée. Elle l'a été à deux reprises à l'encontre de la Turquie.

2. Une grande efficacité, mais des relais insuffisants

Tout démontre que le contrôle exercé par le CPT est d'une grande efficacité. En ce qui concerne la France, le CPT y a effectué des visites en 1991 (Baumettes, Nice, Clairvaux), 1994 (centre pénitentiaire de Fort-de-France), 1996 (la Santé, Villeneuve-les-Maguelonne, CJD de Fleury-Mérogis et visite de suivi aux Baumettes) et 2000.

Ce contrôle est exercé avec le plus grand sérieux et donne lieu à des rapports très complets qui, peut-être, ne sont pas assez lus.

A titre d'exemple, il est possible de comparer un extrait du récent livre du docteur Vasseur avec le rapport du CPT sur la maison d'arrêt de la Santé.

Extrait de « Médecin chef à la prison de la Santé »

de Véronique Vasseur

« La journée est bien tranquille. C'est dimanche et j'en profite pour déambuler dans la Santé. Je découvre d'abord des murs écaillés, des chasses d'eau qui fuient, couvertes de mousse, des détritrus par terre, des fientes de pigeon, des plumes, des milliers de pelures d'orange pendues aux barreaux pour masquer les effluves des W.-C. à l'intérieur des cellules...

« Les cellules font dix mètres carrés et demi et accueillent trois ou quatre détenus. Les murs sont de couleur papier kraft avec une petite ampoule de 60 watts, à trois mètres du sol. Ils suintent de salpêtre. La fenêtre est minuscule et aucun air ne circule. Les carreaux cassés ne sont pas changés, le W.-C. collectif n'a même pas de paravent et on s'étonne qu'ils soient tous constipés. Essayez de déféquer devant trois inconnus ! La vermine envahit les matelas.

« Un jour, alors que j'étais devenue médecin-chef, un détenu m'a apporté un petit pot de vermine pour me faire comprendre l'état d'hygiène où on les faisait vivre. J'ai donc rassemblé des petits pots normalement destinés aux analyses d'urine et je les ai donnés aux détenus pour qu'ils me mettent de la vermine dedans. Quand j'en ai eu une certaine quantité, j'ai envoyé ces petits pots au directeur. Grâce à ça, tous les matelas ont été changés ! (...)

« Excursion dans les sous-sols. Un véritable labyrinthe. Là, d'énormes rats détalent, une odeur d'égout écoeurante. Je vais voir l'endroit où aurait été tourné *Le trou* de Becker. Des dédales de couloirs et une lumière glauque, qui éclaire d'énormes toiles d'araignées de deux mètres de haut. Plus loin, entassées, des rangées de lavabos, de toilettes, d'armoires, de chasses d'eau. La chaudière, pour cet immense paquebot, est une véritable usine à elle toute seule, un Beaubourg en plus petit. »

**Extrait du rapport du CPT
relatif à la visite effectuée en France
du 6 au 18 octobre 1996
(maison d'arrêt de la Santé)**

« Le quartier haut était composé de quatre divisions (A, B, C, D) qui regroupaient la plus grande majorité de la population carcérale, y compris la quasi-intégralité des détenus étrangers. Les cellules des quatre divisions étaient généralement de dimensions similaires, quelque peu supérieures à 13 m². Elles étaient prévues pour héberger de deux à quatre occupants. De l'avis du CPT, des cellules de cette taille ne devraient pas héberger plus de trois personnes.

« A la Division A (hébergement des ressortissants étrangers d'Europe de l'Ouest et des détenus travailleurs), les conditions matérielles de détention étaient correctes. Déjà rénovée dans les années 1980, cette division connaissait lors de la visite des travaux de remise en état des cellules. Toutefois, il convient de noter que les toilettes n'étaient que partiellement cloisonnées par un muret, ce qui est loin d'être satisfaisant pour les cellules collectives.

« Quant aux Divisions B, C et D, les cellules étaient dans un état de dégradation très avancé, comme les bâtiments mêmes dont le gros œuvre était attaqué. Leur équipement était à l'identique (lits vétustes, matelas / couvertures sales et usées). En particulier, le lavabo et les toilettes des cellules (camouflés derrière un rideau de fortune) étaient délabrés et insalubres -sans même évoquer l'odeur se dégageant des toilettes.

« En outre, les cellules étaient infestées par des poux et d'autres vermines ; la présence de rongeurs n'était pas non plus exceptionnelle. C'était là une plaie contre laquelle l'établissement avait beaucoup de mal à lutter ; le problème des rongeurs, en effet, était aigu dans l'arrondissement de Paris où se situe la maison d'arrêt. Quant aux douches desservant ces divisions, la situation n'était guère meilleure, en dépit de certains travaux ponctuels. A leur état de dégradation et d'insalubrité, s'ajoutait celui de leur saleté.

« En résumé, les conditions matérielles de détention dans les divisions B, C et D étaient misérables et comportaient des risques pour la santé des détenus.

« Dans l'ensemble de l'établissement, les dispositions prises pour permettre aux détenus d'assurer la propreté de leur cellule et leur hygiène corporelle n'étaient pas satisfaisantes. Les produits nécessaires à l'entretien des cellules n'étaient pas fournis. En outre, les produits d'hygiène corporelle de base n'étaient disponibles qu'en quantité insuffisante. Les détenus se voyaient contraints de cantiner pour ces objets, et ceux qui étaient sans ressources devaient compter sur les autres détenus. A cet égard, le directeur de l'établissement a indiqué vouloir faire figurer cette question parmi les priorités de fin d'année.

« De plus, comme à Marseille, de nombreux détenus devaient laver leur linge en cellule ou dans les douches. Quant à l'accès aux douches, celui-ci était prévu deux fois par semaine et les détenus travailleurs y avaient accès tous les soirs. Le CPT comprend que, compte tenu de la faiblesse des infrastructures sanitaires et la capacité limitée en eau de l'établissement, une augmentation de la fréquence des douches n'est pas envisageable pour la population carcérale en général. Toutefois, il considère que, eu également égard aux conditions d'hygiène très précaires prévalant dans certaines divisions de l'établissement, des efforts particuliers devraient être faits pour que les détenus puissent se présenter dans un état préservant la dignité humaine lorsqu'ils sont convoqués devant un magistrat. »

La visite du CPT a eu lieu plus de trois ans avant la publication du livre du Dr Vasseur. Le rapport n'a pas suscité la moindre émotion collective alors qu'il présentait très clairement une réalité aujourd'hui connue de tous.

Au cours de son audition par la commission d'enquête, M. Philippe Maitre, chef de l'inspection des services pénitentiaires a souligné tout l'intérêt du contrôle exercé par le CPT : *« Un exemple précis : à Fleury-Mérogis, le comité de prévention contre la torture et les traitements inhumains a détecté en quelques heures l'affaire grave, très grave des « travestis de Fleury-Mérogis », avec relations sexuelles entre quelques surveillants, rares, et un certain nombre de détenus travestis. Ce comité a découvert ce dysfonctionnement en quelques heures. Si l'inspection des services pénitentiaires était passée dans cet établissement, je suis persuadé que nous n'aurions pas eu le même résultat aussi vite. Que nous le voulions ou non, nous sommes perçus comme un service de l'administration ».*

Le contrôle du CPT est donc très efficace en ce qui concerne sa capacité à détecter les dysfonctionnements, à percevoir très rapidement les difficultés principales d'un établissement.

En revanche, le suivi des recommandations formulées est beaucoup plus difficile. M. Ivan Zakine, ancien président du CPT, s'est ainsi exprimé devant votre commission d'enquête : *« Cela étant dit, à quoi servent des organes de contrôle externe si le Gouvernement visité ne tire pas les enseignements à partir de leurs conclusions ? Celles-ci sont-elles uniquement vouées à rester dans un tiroir, les responsables étant soulagés de ne pas s'en sortir trop mal, sans sanctions majeures appelées « déclarations publiques » ? »*

Deux exemples permettent d'illustrer ce propos. En 1996, le CPT a effectué une visite de suivi à la maison d'arrêt des Baumettes. A propos du bâtiment D, construit en 1989, le CPT a noté que *« des dégradations commençaient à être visibles (par exemple, infiltration d'eau) »*. Dans ses réponses, le Gouvernement français a noté que *« les malfaçons relevées dans la construction du bâtiment D font l'objet d'un contentieux avec le constructeur »*.

Au cours d'une visite accomplie trois ans plus tard, en novembre 1999, une délégation de la commission des Lois du Sénat a constaté qu'aucune réparation n'était intervenue et que le quartier disciplinaire avait été inondé quelques jours plus tôt à cause des malfaçons. En avril 2000, lors de la visite de votre commission d'enquête, la situation n'avait toujours pas évolué, compte tenu du contentieux avec le constructeur.

Par ailleurs, lors de sa visite à la maison d'arrêt de Nice, en 1991, le CPT avait notamment formulé l'observation suivante : *« (...) les cours de promenade (dénommées les « cages à lions ») mesurent environ 10 m x 10 m et sont dépourvues de visibilité horizontale. Celles-ci sont utilisées parfois par une cinquantaine de détenus simultanément. L'accès au terrain de sport n'est admis, dans le meilleur des cas, qu'une à deux fois par semaine ».*

Neuf ans plus tard, la situation n'a évolué qu'à la marge comme l'a constaté votre commission d'enquête : *« les cours de promenade exiguës accueillent chacune une vingtaine de détenus. Ce manque d'espace est encore aggravé par la nécessité de séparer les « pointeurs » des autres détenus lors des promenades (...). Les parloirs sont exigus, le terrain de sport bétonné est surutilisé (lorsque la délégation a visité la maison d'arrêt, les détenus jouaient simultanément au tennis, au football et au basket). »*

Ce constat démontre que le contrôle du CPT, dont l'utilité est absolument incontestable, ne saurait suffire pour améliorer les conditions de détention. Comme l'a indiqué M. Ivan Zakine devant la commission, *« à nos yeux, le Comité européen est là pour tirer les sonnettes d'alarme. Aux gouvernements à prendre le relais pour mettre en œuvre, aux organes nationaux, gouvernementaux ou non gouvernementaux, à rester vigilants »*.

Le président du CPT en a conclu qu'un organe national de contrôle devrait être créé : *« Le relais doit être pris. Le Comité européen qui dispose de pouvoirs très importants et redoutables à l'égard du pays, ne doit pas apparaître comme une sorte d'alibi ou de bonne conscience (...). Il faut que la pression soit constante, que l'influence ou le lobbying se fassent en permanence (...). Que nous n'ayons pas en France l'idée, le courage ou la volonté politique d'instituer un comité national de contrôle des établissements pénitentiaires me paraît regrettable ! »*.

F. L'IMPORTANCE ET LES LIMITES DES REGARDS EXTÉRIEURS

En prison, indépendamment des formes institutionnalisées de contrôles, tous les regards extérieurs ont une grande importance. **La prison ne peut changer que si elle est placée sous le regard des citoyens.** Cette nécessité a été admirablement rappelée par maître Henri Leclerc, président de la Ligue des droits de l'homme : *« La société ne doit pas refuser de voir ces lieux ; elle doit les voir, non pas par les commissions qui vont périodiquement les visiter et n'y voient rien, mais en y laissant entrer les journalistes en permanence. Il n'y a pas de raison de bloquer la prison : les citoyens doivent pouvoir voir ce qui s'y passe, il faut que la prison soit ouverte sur la société (...). La société doit prendre en charge la prison »*.

Assurément, les établissements pénitentiaires sont aujourd'hui beaucoup plus ouverts que par le passé. Comme l'indiquait le Garde des sceaux devant la commission d'enquête, *« quotidiennement, plus de 30.000 personnes entrent dans les prisons ; ce sont des intervenants de toutes sortes : visiteurs, enseignants, concessionnaires de travail et fournisseurs »*.

M. Jean-Jacques Dupeyroux, visiteur de prison, voit dans cette ouverture des établissements pénitentiaires la meilleure solution en matière de contrôle : *« Avec la*

transparence, nous n'aurions pas eu besoin de nous creuser la tête, en commission Canivet, pour trouver des formes de contrôle de l'extérieur. Cela irait de soi ».

La commission d'enquête a pu rencontrer un grand nombre de ceux qui pénètrent désormais régulièrement en prison, qu'il s'agisse de responsables d'associations, d'aumôniers, de personnels médicaux... Il est tout à fait clair que cette ouverture progressive des établissements pénitentiaires modifie le climat au sein de ceux-ci et contribue à améliorer les conditions de détention. C'est pourquoi tous les regards extérieurs doivent être encouragés.

En revanche, il n'est pas certain que cette transparence puisse faire office de contrôle extérieur des établissements. Ainsi, Mme Catherine Erhel, présidente de l'Observatoire international des prisons, a évoqué en ces termes les intervenants extérieurs en prison : *« soit ils ne voient rien, soit ils se sentent astreints à un devoir de réserve, même s'ils ne l'ont pas. De toute manière, ils ont quelque raison : les gens qui ont parlé en prison sont sanctionnés et soumis à de très rudes pressions. Nous avons encore le cas d'un médecin de Villefranche qui subit des mesures de représailles pour avoir parlé, notamment à l'occasion d'un suicide : il avait signé un avis défavorable au maintien de ce détenu au quartier disciplinaire. Il est difficile pour les intervenants de parler ».*

De fait, la plupart des intervenants dans les prisons bénéficient d'un agrément qui peut aisément être retiré sans formalité particulière. De sorte que certains peuvent être déchirés entre leur volonté de dénoncer des dysfonctionnements et leur crainte de devoir renoncer à toute action en établissement pénitentiaire.

En outre, certains dysfonctionnements peuvent perdurer pendant des années, sans que quiconque parle, soit par ignorance, soit par crainte. La commission d'enquête a pu consulter le rapport de l'inspection des services pénitentiaires relatif aux événements survenus à la maison d'arrêt de Beauvais. Il est tout à fait symptomatique que des comportements gravissimes aient pu se poursuivre pendant des années sans remarques particulières des personnes extérieures à l'établissement le fréquentant régulièrement.

Dans ce contexte, l'Observatoire international des prisons joue un rôle tout à fait original, en recueillant, grâce à des antennes installées auprès de nombreux établissements, des informations susceptibles d'être diffusées dans ses publications, en particulier sa revue « Dedans-dehors ». L'Observatoire international des prisons joue un rôle d'alerte tout à fait utile et bénéficie désormais d'une crédibilité qui ne peut que renforcer l'intérêt porté à ses réflexions.

Malgré les difficultés, l'ouverture croissante des prisons est l'une des clés de leur évolution. A cet égard, la France connaît un certain retard par rapport à d'autres pays, comme l'a noté Mme Claude Faugeron devant votre commission d'enquête : *« Les comités de visiteurs ont eu un rôle beaucoup plus important dans la tradition anglo-saxonne où les associations et les bénévoles sont beaucoup plus impliqués qu'en France.*

Dans les pays de tradition anglo-saxon et dans l'Europe du Nord existe une tradition de prise en charge des problèmes par le bénévolat. Ce que nous n'avons pas en France, pour les problèmes pénitentiaires en tout cas ».

Peut-être, l'éclairage brutal porté sur les établissements pénitentiaires au cours des derniers mois permettra-t-il de susciter un intérêt plus important des citoyens, afin, conformément au vœu de maître Henri Leclerc, que la société prenne en charge les prisons.

G. LES INITIATIVES RÉCENTES

La question du contrôle des établissements pénitentiaires fait l'objet de nombreuses réflexions depuis plusieurs mois, qui ont conduit à quelques initiatives.

1. La commission nationale de déontologie de la sécurité

La loi n° 2000-494 du 6 juin 2000 prévoit la création d'une commission nationale de déontologie de la sécurité. Aux termes de l'article 1^{er} de la loi, cette commission « *est chargée, sans préjudice des prérogatives que la loi attribue, notamment en matière de direction et de contrôle de la police judiciaire, à l'autorité judiciaire, de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République* ».

Le projet de loi initial contenait une énumération des personnes soumises à l'autorité de la commission nationale. Le Gouvernement avait prévu de soumettre à l'autorité de la commission les personnels de la police nationale, de la gendarmerie nationale, de la douane et des polices municipales, ainsi que les gardes champêtres, les gardes-chasse et les gardes-pêche. **Le Sénat, à l'initiative de son rapporteur, notre excellent collègue M. Henri de Richemont, a décidé d'inclure dans la compétence de la nouvelle autorité administrative indépendante les personnels de l'administration pénitentiaire, qui exercent assurément une mission de sécurité.**

En définitive, les deux assemblées ont choisi de supprimer toute énumération des personnels concernés, mais la référence **aux personnes exerçant des activités de sécurité** implique de manière certaine que les personnels pénitentiaires sont soumis à l'autorité de la commission. La commission nationale de déontologie de la sécurité pourra être saisie à l'initiative de toute personne victime ou témoin de faits dont elle estime qu'ils constituent un manquement aux règles de la déontologie. La réclamation doit être adressée à un député ou à un sénateur, qui la transmet à la commission si elle lui paraît entrer dans la compétence de la commission.

La commission recueille toute information utile sur les faits portés à sa connaissance. Elle peut charger certains de ses membres de procéder à des vérifications sur place. Elle doit porter à la connaissance des personnes investies du pouvoir disciplinaire les faits de nature à entraîner des poursuites disciplinaires.

Enfin, la commission peut proposer au Gouvernement toute modification législative ou réglementaire dans les domaines relevant de sa compétence. **Ce contrôle ne constituera en aucun cas un contrôle global des établissements pénitentiaires, mais pourra sans doute permettre de détecter d'éventuels manquements à la déontologie, ce qui ne peut que contribuer à l'amélioration des conditions de détention.**

2. Le droit de visite des parlementaires

Les organes du Parlement, notamment les commissions d'enquête, sont naturellement compétents pour visiter les établissements pénitentiaires dans le cadre de l'exercice des missions de contrôle du Parlement.

La loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes prévoit dans son article 129 que « *les députés et sénateurs sont autorisés à visiter à tout moment les locaux de garde à vue, les centres de rétention, les zones d'attente et les établissements pénitentiaires.* »

Ainsi, désormais, sur l'ensemble du territoire, chaque député et chaque sénateur pourront visiter les établissements pénitentiaires. Une telle mesure est naturellement bienvenue, dans la mesure où elle peut contribuer à renforcer cette transparence si nécessaire.

Toutefois, les commissions parlementaires ont un rôle particulier à jouer pour poursuivre l'action de votre commission d'enquête qui n'a, par définition, qu'une durée de vie limitée.

3. Le rapport Canivet

En juillet 1999, Mme Elisabeth Guigou, Garde des sceaux, a chargé un groupe de travail présidé par M. Guy Canivet, premier président de la Cour de cassation, de dresser des pistes d'amélioration pour le contrôle extérieur des établissements pénitentiaires.

En mars 2000, ce groupe a remis un rapport extrêmement détaillé, formulant de très nombreuses propositions, tendant en particulier à codifier le droit de la prison.

Ainsi, le rapport insiste tout d'abord sur la nécessité d'élaborer une « loi pénitentiaire » régissant les prisons. La commission Canivet a estimé que cette loi devrait

définir les missions de l'administration pénitentiaire et contenir des dispositions relatives au statut du détenu et aux conditions générales de détention.

En outre, la commission présidée par M. Canivet a observé que le droit actuel ne satisfaisait pas aux exigences d'accessibilité, de lisibilité et de visibilité posées par la Constitution et certains engagements internationaux. Elle a donc proposé une remise à plat des dispositions réglementaires en vigueur, ainsi qu'une uniformisation des règlements intérieurs, au moins par catégorie d'établissements pour unifier leur contenu et mettre fin aux inégalités actuelles.

En ce qui concerne le contrôle proprement dit, le groupe de travail a proposé la création de nouvelles structures :

- **un « contrôle général des prisons » indépendant**, confié à un contrôleur général assisté d'un corps de « contrôleurs des prisons » ; ce contrôle général aurait pour compétence le contrôle des conditions générales de détention, de l'état des prisons, de l'application du statut des détenus, des rapports entre administration et détenus, des pratiques professionnelles et de la déontologie des personnels pénitentiaires, de leur formation, de l'organisation et des conditions de leur travail, de l'exécution des politiques pénitentiaires ;

- **un corps de « médiateurs des prisons »** organisé, à l'échelon des régions pénitentiaires, dans des services régionaux de médiation pénitentiaire et réunis, à l'échelon national, dans une « Conférence des médiateurs » élisant un président ; les médiateurs auraient pour compétence le traitement des requêtes déposées par les détenus, relatives à des différends les opposant à l'administration ;

- **des « délégués du médiateur des prisons »**, citoyens bénévoles réunis dans un comité élisant son président ; ces délégués auraient pour compétence l'observation des conditions de détention et l'« intermédiation » dans les relations des détenus avec l'administration pénitentiaire.

Le rapport de groupe de travail a été soumis par le Garde des sceaux au Conseil supérieur de l'administration pénitentiaire lors de sa réunion du 20 mars 2000.

*

Les travaux de la commission présidée par M. Guy Canivet ont été examinés avec beaucoup d'attention par la commission d'enquête, celle-ci ayant en outre entendu M. Canivet. La commission d'enquête partage la plupart des conclusions de la commission Canivet, en particulier en ce qui concerne la nécessité de renforcer les contrôles exercés sur les établissements pénitentiaires.

Toutefois, le dispositif proposé peut paraître excessivement complexe puisqu'il implique la création de plusieurs structures nouvelles. Si la création d'un organe de

contrôle paraît aujourd'hui indispensable, il est possible de se demander si les tâches de médiation ne pourraient pas être confiées aux délégués du médiateur de la République qui existent d'ores et déjà.

IV. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION : PRIORITÉ AUX MAISONS D'ARRÊT

Le constat effectué par la commission resterait vain s'il n'était pas assorti de propositions : le personnel de surveillance est aujourd'hui désabusé, parfois blessé par les attaques dont il estime être l'objet. S'occuper des prisons est une urgence républicaine.

Certains évoquent la nécessité d'une « grande loi pénitentiaire ». Mais de même « qu'on ne change pas la société par décret », la commission est persuadée qu'on ne changera pas les prisons par la seule loi.

Certes, la proposition d'une « grande loi pénitentiaire » présente l'avantage d'ouvrir un large débat public sur la prison aujourd'hui en France.

Mais sa discussion, compte tenu de l'ordre du jour chargé du Parlement pour la session à venir, serait nécessairement longue. Bon nombre des dispositions à modifier sont de nature réglementaire. Enfin, la situation précédemment décrite par votre commission montre que la majorité des problèmes s'explique non pas en raison de *l'application du droit existant*, mais par *l'inapplication de ce droit*, confronté à l'épreuve des faits.

Aussi la commission propose-t-elle une solution permettant à la fois un débat devant la représentation nationale, et d'agir rapidement : celle d'un **débat d'orientation sur la politique pénitentiaire à l'automne prochain**, au Parlement. Ce débat d'orientation autoriserait une vision « pluriannuelle » de cette politique, à travers un plan d'urgence, distinguant entre les actions à court terme (moins d'un an) et les actions à plus long terme, notamment en ce qui concerne les bâtiments.

Ce plan d'urgence se déclinerait selon les mesures suivantes :

A. LUTTER CONTRE LA SURPOPULATION DES MAISONS D'ARRÊT

S'il y a beaucoup à faire pour améliorer les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires français, la commission d'enquête estime que priorité doit être donnée au désengorgement des maisons d'arrêt, dont la situation est aujourd'hui indigne d'une grande démocratie.

Il n'est plus acceptable que les prévenus soient les détenus les moins bien traités de France, au motif que le grand nombre d'entrées et de sorties dans les maisons d'arrêt permet de leur faire supporter des conditions de détention déplorables sans risque d'explosion.

Le Parlement a déjà pris ses responsabilités, en adoptant la loi renforçant la protection de la présomption d'innocence.

Il s'agit désormais de mettre en œuvre ses dispositions afin de limiter le recours à la détention provisoire, d'accélérer le déroulement des informations judiciaires et de raccourcir les délais d'audiencement. Il conviendra d'examiner attentivement les conditions d'application de la loi, afin de vérifier que les objectifs du législateur sont atteints.

1. A court terme

a) Affecter les détenus condamnés à plus d'un an en établissements pour peine

La commission propose une mesure immédiate, ne nécessitant pas de modification législative, puisqu'elle consiste à appliquer le droit existant : **le transfert en établissements pour peine des personnes condamnées à plus d'un an de détention.**

Les maisons d'arrêt ont pour vocation d'accueillir les prévenus ; ce n'est qu'à titre exceptionnel que les condamnés à une courte peine, ou ceux à qui il reste une courte peine à effectuer, peuvent y être incarcérés. **Il faut, dans les meilleurs délais, ne plus maintenir en maison d'arrêt des condamnés à des peines supérieures à un an, qui peuvent parfois y passer plusieurs années avant d'être affectés en établissements pour peine.**

Par ailleurs, la commission d'enquête estime souhaitable de prévoir la possibilité d'affecter en établissements pour peine les prévenus lorsque leur instruction est achevée ou lorsqu'ils sont en attente d'appel ou de cassation.

Au 1^{er} janvier 2000, environ 1.800 places étaient disponibles en centres de détention et en maisons centrales.

Certes, il ne faudrait pas reporter sur les centres de détention le problème de surpopulation des maisons d'arrêt. Cette décision nécessitera probablement de construire, à terme, de nouveaux établissements pour peine, et non des maisons d'arrêt.

Mais la surpopulation relative en centre de détention serait infiniment moins difficile à supporter qu'en maison d'arrêt. Les locaux, et le régime des établissements pour peine, offrent des activités collectives très larges, alors que celles-ci sont aujourd'hui presque inexistantes en « régime maison d'arrêt ». Les effets d'une surpopulation seraient plus aisément supportés en centres de détention car les détenus ne sont pas soumis à l'encellulement au cours de la journée.

Ces mesures devraient être expérimentées dans l'une des neuf régions pénitentiaires, afin d'en évaluer les conséquences.

Il est en tout état de cause indispensable que l'encellulement individuel des prévenus puisse être assuré le 15 juin 2003 comme le prévoit la loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes. Il ne devrait y avoir de dérogation à l'encellulement individuel qu'à la demande des prévenus ou pour des raisons liées à leur fragilité psychologique.

Par ailleurs, la commission s'est interrogée sur l'opportunité d'interdire le dépassement de la capacité des maisons d'arrêt. Nombre de personnes entendues par la commission avaient en effet proposé cette solution.

En apparence, elle a le mérite de la simplicité et de l'efficacité. En réalité, elle soulève de redoutables difficultés qui ont conduit la commission à l'écarter.

Il conviendrait tout d'abord de préciser si cette mesure s'appliquerait aux seuls prévenus ou également aux condamnés. Surtout, il faudrait déterminer une autorité compétente pour libérer un détenu lorsqu'il apparaît indispensable d'incarcérer une autre personne. En ce qui concerne les prévenus, on pourrait concevoir qu'un juge des libertés et de la détention décidant un placement en détention provisoire soit obligé d'ordonner la libération d'un autre prévenu dont il aurait décidé auparavant l'incarcération.

La mise en œuvre d'une telle disposition poserait de **redoutables problèmes d'égalité devant la loi**, particulièrement choquants dans une telle matière.

Votre commission d'enquête souhaite en tout état de cause que soit organisée **une véritable coopération entre magistrats et responsables d'établissements pénitentiaires, afin que les premiers aient toujours à l'esprit la situation, notamment en termes de surpopulation, des établissements de leur ressort.**

b) Déconcentrer au niveau régional la gestion des affectations de détenus

La commission considère que **le passage « obligé » par le centre national d'observation de Fresnes, pour les condamnés à plus de dix ans, est particulièrement lourd** et comporte aujourd'hui plus d'inconvénients que d'avantages. **En conséquence, elle en propose la suppression.**

Elle estime que **la distinction entre « centres de détention régionaux » et « centres de détention nationaux » ne se justifie plus.** L'affectation dans les centres de détention régionaux est aujourd'hui de la compétence des directeurs régionaux des services pénitentiaires, alors que l'affectation dans les maisons centrales et les centres de détention nationaux reste de la « responsabilité exclusive » du ministre de la justice, selon l'article D. 80 du code de procédure pénale.

Cette séparation n'a pas de fondement législatif : l'article 717 du code de procédure pénale ne distingue en effet que le cas des condamnés à l'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans et des condamnés à l'emprisonnement d'une durée supérieure, sans en tirer les conséquences.

Une telle déconcentration permettrait d'éviter des transfèrements longs, complexes et coûteux. Des « centres régionaux d'observation », profitant du savoir-faire acquis par le CNO, devraient être rapidement créés.

L'affectation des détenus serait de la seule responsabilité des neuf régions pénitentiaires, le ministère de la justice restant naturellement responsable en cas de désaccord entre directeurs régionaux.

Une réforme du système d'affectations en établissements pour peine serait ainsi de nature à faciliter le désengorgement des maisons d'arrêt, jugé prioritaire par la commission.

c) Accélérer la mise en œuvre de la loi relative au placement sous surveillance électronique

Le placement sous surveillance électronique, prévu par la loi du 19 décembre 1997, présente plusieurs avantages : il constitue un instrument de prévention de la récidive en évitant la rupture des relations familiales ou la perte d'un emploi ; il est un instrument moins coûteux que la prison ; enfin, il peut permettre de lutter contre la surpopulation dans les maisons d'arrêt.

Ce dispositif pourra être désormais utilisé non seulement à l'égard des condamnés à de courtes peines, mais aussi à l'égard des prévenus. Les premières expérimentations doivent débiter très prochainement ; il convient d'accélérer la mise en œuvre d'une loi votée depuis maintenant deux ans et demi.

2. A moyen terme

a) Repenser les politiques de santé à l'égard des détenus malades mentaux et toxicomanes

(1) Renforcer les capacités d'accueil des centres hospitaliers spécialisés

La présence de psychotiques lourds en prison est liée aux avis des experts psychiatriques. Il est toutefois difficile, du jour au lendemain, de modifier cette « habitude », du fait du manque de places dans les unités fermées des centres hospitaliers spécialisés.

Au préalable, il convient de définir une véritable « politique de santé mentale » qui fait défaut à notre pays. Il a semblé à la commission que **la psychiatrie en France méritait un examen attentif, à travers un « audit », qui serait de la responsabilité du ministère de la santé.**

Pour la commission d'enquête, la piste évoquée par certains de la création d'établissements spécialisés, gérés par l'administration pénitentiaire, n'est pas souhaitable. Elle opérerait une confusion entre différentes missions.

La commission demande **le renforcement des unités fermées des hôpitaux psychiatriques et le doublement au minimum des lits en UMD** (unités pour malades difficiles), c'est-à-dire un effort des établissements de santé.

(2) Coordonner la politique de lutte contre la toxicomanie

La place des toxicomanes en tant que tels n'est pas en prison. La simple consommation de stupéfiants ne devrait pas impliquer de peines d'emprisonnement.

S'agissant des toxicomanes délinquants, la commission souhaite que les traitements de substitution soient généralisés dans l'ensemble des UCSA.

A la sortie de détention, il est essentiel que ces traitements ne soient pas interrompus. Les toxicomanes ont besoin d'écoute, de temps, de soins, d'un accompagnement du programme de substitution, qui ne se limite pas à la simple consommation d'un « produit ». Pour autant, il existe, « en milieu libre », trop peu de places dans les centres de soins ; le montant des moyens financiers est moins en cause que la multiplicité -dénoncée à de nombreuses reprises- des différents acteurs de lutte contre la toxicomanie.

Cette question relève davantage d'une politique de santé publique.

b) Modifier la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers

La législation sur le séjour des étrangers prévoit aujourd'hui une peine d'un an d'emprisonnement pour les « sans papiers ». Cette mesure a un effet pervers : elle encombre les prisons, ce qui contribue à la dégradation des conditions de détention, notamment dans les grandes maisons d'arrêt. Il serait nécessaire que le législateur reconsidère cette question, qui ne devrait plus relever du droit pénal.

c) Rappeler l'importance des mesures de libération conditionnelle et de commutation de peine

Les règles relatives à la libération conditionnelle viennent d'être modifiées. Il conviendra de veiller à la bonne application de la loi.

Des circulaires de politique pénale devraient rappeler régulièrement aux juges de l'application des peines l'intérêt des mesures de libération conditionnelle qui constituent un facteur important de prévention de la récidive.

La commission rappelle en outre l'importance des commutations de peine pour les condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité ou à de très longues peines détenus dans les maisons centrales. Elle souhaite que la pratique de ces commutations soit régulière et individualisée.

d) Revoir le dispositif de la contrainte par corps

Environ 250 personnes sont incarcérées en maison d'arrêt au titre de la contrainte par corps, qui constitue une voie d'exécution des condamnations pécuniaires prononcées par les juridictions répressives. Ces détenus contribuent à l'encombrement des maisons d'arrêt sans qu'il soit démontré que la contrainte par corps ait fait la preuve de son efficacité.

Le dispositif pourrait être revu, par exemple en renforçant le pouvoir du juge sur la mise en œuvre de cette procédure, notamment en matière douanière.

B. RÉHABILITER LE PARC PÉNITENTIAIRE

L'administration pénitentiaire est confrontée à la nécessité de réhabiliter une grande partie de son parc immobilier. A l'évidence, cette réhabilitation n'aura d'effets positifs qu'à moyen terme.

Ce constat ne doit pas pour autant conduire à renoncer à des actions de court terme : il est nécessaire d'élaborer une stratégie immobilière qui serait déclinée par une loi de programme.

1. A court terme

a) Elaborer une stratégie immobilière

Le coût de la réhabilitation est considérable : selon une étude récemment réalisée sur la base d'un échantillon de quinze établissements représentatifs, il s'élèverait à 3,3 milliards de francs sans prendre en compte les cinq plus grandes maisons d'arrêt (dont la rénovation est évaluée à 3,5 milliards de francs) et les établissements dont la fermeture est programmée.

Ce montant ne comprend que les améliorations et remises en état et n'intègre pas le coût de l'encellulement individuel, estimé à 6,2 milliards de francs.

Au total, le montant des autorisations de programme du titre V nécessaires à la rénovation des établissements pénitentiaires s'élèverait au moins à 13 milliards de francs.

Il apparaît impératif de disposer d'un bilan exhaustif de la situation des établissements pénitentiaires afin de pouvoir établir les priorités et élaborer une stratégie immobilière.

b) Adopter une loi de programme

Afin de dégager les crédits nécessaires et de les utiliser de la manière la plus rationnelle possible, la commission d'enquête propose de lancer, à travers une nouvelle loi de programme, un plan de réhabilitation sur cinq ans qui fixerait les objectifs à atteindre et les moyens financiers à y consacrer.

2. A moyen terme

La commission d'enquête préconise les orientations suivantes.

a) Détruire, réhabiliter et construire

Il convient de conjuguer la réhabilitation du parc ancien et la construction de nouvelles prisons. Bien entendu, les plus vétustes et les moins adaptées des vieilles prisons devront être fermées. La commission rappelle que les choix d'implantation doivent tenir compte de la nécessité d'un accès commode pour le personnel, les familles et les intervenants.

La commission d'enquête estime nécessaire que la rénovation du parc ancien - comme c'est déjà le cas pour les nouvelles constructions- soit réalisée en s'inspirant du modèle hollandais, qui privilégie l'encellulement individuel et l'intégration de la douche dans la cellule.

En outre, les bâtiments doivent être équipés de parloirs suffisamment vastes, de lieux de formation, d'ateliers, de locaux socio-éducatifs et de terrains de sport adaptés.

b) Privilégier les établissements à taille humaine

Les bâtiments prévus dans le programme 4 000 sont susceptibles d'accueillir 600 détenus. Ce chiffre apparaît encore trop élevé, la commission d'enquête estimant que la taille idéale d'un établissement pénitentiaire devrait plutôt se rapprocher de 300 places.

c) Prévoir un effort important de maintenance

A l'heure actuelle, 300 millions de francs annuels au minimum seraient nécessaires pour assurer un entretien efficace du parc immobilier de l'administration pénitentiaire.

Il convient donc d'évaluer de manière précise le montant exact des coûts relatifs à la maintenance des établissements pénitentiaires et de réévaluer en conséquence la dotation budgétaire correspondante.

Au-delà d'une clarification budgétaire souhaitable, **la commission propose la création d'une « agence pénitentiaire », structure publique qui gérerait de manière autonome le patrimoine pénitentiaire et serait en charge à la fois des dépenses d'investissement et d'entretien.** Aucune modalité de gestion ne serait *a priori* écartée et cette structure pourrait déléguer la maintenance de certains établissements à des sociétés privées dans le cadre d'un cahier des charges précis.

La modernisation des techniques de gestion, notamment par le recours à l'informatique, serait de nature à améliorer la maintenance.

L'augmentation des moyens financiers destinés à l'entretien des bâtiments ne sera efficace que si l'organisation humaine de la maintenance est revue sérieusement.

Il apparaît donc urgent d'engager une réflexion sur le rôle des personnels techniques en fonction des options de gestion retenues. En effet, si la maintenance continue d'être assumée en régie directe, un effort important de recrutement devra être accompli. Si l'entretien est externalisé, il faudra plutôt former les personnels techniques au contrôle des actions menées par des entreprises privées.

C. MIEUX DÉFINIR LES DROITS ET LES DEVOIRS DES DÉTENUS

1. A court terme

a) Adapter les conditions de détention à la dangerosité des détenus

L'administration pénitentiaire a une obsession : les évasions. En 1998, 16 évasions ont été enregistrées concernant 19 détenus. Si ces dernières sont spectaculaires et parfois tragiques, elles ne concernent qu'une infime minorité des détenus. Pourtant, les mêmes règles sont appliquées à tous. Il convient donc de définir le profil des détenus pour repérer ceux qui présentent une dangerosité particulière et assouplir, au cas par cas, certaines mesures de sécurité.

La commission d'enquête propose d'autoriser **l'usage surveillé du téléphone fixe** par les prévenus, sous contrôle du juge. L'administration pénitentiaire devra s'inspirer des modèles étrangers pour la mise en œuvre de cette procédure, en veillant à concilier la possibilité d'accéder au téléphone et les nécessités de la sécurité.

Par ailleurs, tout en reconnaissant leur caractère dissuasif, la commission d'enquête estime que **le recours aux fouilles** doit être limité, afin d'éviter celles qui sont inutiles, exaspérant les détenus et, par conséquent, renforçant les tensions avec les personnels de surveillance. Les fouilles à corps doivent être au maximum réduites, le recours aux investigations corporelles internes devant être prohibé, sauf cas exceptionnel motivé par un impératif de sécurité.

b) Réformer la procédure disciplinaire

Il apparaît tout d'abord nécessaire d'assurer une meilleure adéquation entre les fautes commises et les sanctions. Le « mitard » apparaît trop souvent comme l'unique solution aux incidents occasionnés par les détenus. En outre, malgré le classement par l'administration pénitentiaire des infractions en trois catégories, la durée des sanctions en cellule disciplinaire varie fortement d'un établissement à l'autre.

Ensuite, la durée maximale de placement dans le quartier disciplinaire, qui est aujourd'hui de 45 jours, doit être réduite à 20 jours.

Enfin, la commission d'enquête propose de renforcer les droits de la défense des détenus lors de la procédure disciplinaire. **La commission souhaite que tout détenu puisse être assisté d'un avocat, s'il le demande, lors de son passage devant la commission de discipline.**

c) Permettre l'accès des quartiers disciplinaires aux visiteurs de prison

Les visiteurs de prison doivent être autorisés à rencontrer les détenus placés au « mitard ». Une telle mesure est de nature à réduire la fréquence des suicides qui se produisent dans les cellules du quartier disciplinaire.

d) Libérer les grands malades et les détenus en fin de vie

La commission d'enquête estime indispensable d'introduire une possibilité de suspension de peine pour les condamnés dont il est établi, par expertise médicale, qu'ils sont atteints d'une maladie mettant en jeu le pronostic vital. Cette mesure serait prononcée par le juge de l'application des peines. Les prisons françaises tendent, en effet, à devenir des mouiroirs, seule la grâce médicale permettant la libération de détenus en fin de vie. Or, ces grâces médicales ne sont accordées que parcimonieusement et après de longs délais.

2. A moyen terme

a) Améliorer les conditions matérielles de détention

(1) Prolonger les activités jusqu'à 20 heures

Il apparaît nécessaire de prolonger les activités proposées aux détenus jusqu'à 20 heures. Cette nouvelle organisation de la journée des détenus devrait être utilisée afin de permettre à ceux qui travaillent de suivre parallèlement des enseignements ou de profiter des activités mises à leur disposition (bibliothèque, salle de musculation, sports collectifs, etc.).

(2) Mettre fin au système de location des téléviseurs

La commission souhaite que les détenus puissent bénéficier gratuitement de la télévision et que les téléviseurs soient achetés par l'administration pénitentiaire.

(3) Réformer le système des cantines

Elle estime également nécessaire d'harmoniser et de réduire les tarifs des cantines. Les dépenses qui incombent à l'administration pénitentiaire ne doivent pas être répercutées indirectement sur les détenus. L'opacité du système actuel conduit les détenus à se croire floués par l'administration.

Il est indispensable de définir exactement ce que la marge d'exploitation est censée financer. La commission d'enquête prône une interprétation stricte, selon laquelle seule la réalisation des bons doit être mise à la charge des détenus. Les autres frais (stockage des produits, chariots de distribution, frais de transport, etc.) relèvent d'une politique d'amélioration des conditions de détention des détenus et doivent être pris en charge par l'administration pénitentiaire.

(4) Améliorer l'accueil des familles

Enfin, un effort particulier doit être entrepris pour maintenir les liens familiaux.

D'abord, l'accueil des familles doit être amélioré. Les familles sont aujourd'hui culpabilisées lorsqu'elles rendent visite à leurs proches. Certes, le « trafic » au parloir existe, mais dignité et fermeté doivent être conciliées pour éviter de stigmatiser les familles et, d'une manière plus générale, l'ensemble des visiteurs.

Il convient d'introduire des améliorations élémentaires dans les établissements, en aménageant une salle d'attente avec des chaises en nombre suffisant et un coin enfants, des toilettes propres à la disposition des visiteurs, des parloirs suffisamment grands et clairs pour accueillir toute une famille. Par ailleurs, pour éviter le surencombrement des parloirs, **il serait nécessaire d'élargir les plages horaires réservées aux visites.**

L'accueil des familles venant de loin doit également pris en compte. La commission d'enquête a pu constater que les associations palliaient souvent les carences de l'administration pénitentiaire dans ce domaine. Ainsi, les maisons d'accueil des familles sont souvent créées et gérées par des associations. Leur action doit être encouragée et non entravée. Ainsi, la commission d'enquête souhaite qu'aboutisse enfin le projet de création d'un centre d'accueil des familles en face de la prison des Baumettes, un local parfaitement utilisable existant d'ores et déjà.

Enfin, il est indispensable de permettre aux familles de rejoindre les prisons par les transports en commun. A cet égard, la commission d'enquête rappelle que sur les six établissements prévus dans le programme 4 000, un seul site est desservi par les transports en commun. Le ministère de la justice devra donc s'assurer que les infrastructures nécessaires existent ou seront construites pour faciliter l'accès desdits établissements aux familles sans voiture.

(5) Instituer un minimum carcéral pour les indigents

La question du maintien en prison des minima sociaux est aujourd'hui posée. Les associations caritatives sont divisées à ce sujet.

Plusieurs raisons peuvent conduire à écarter l'hypothèse d'un maintien du RMI pour les détenus :

- le RMI est une allocation différentielle, et s'apprécie, compte tenu de l'ensemble des ressources « déclarées » d'un foyer fiscal. Or, la population carcérale bénéficie souvent de revenus non déclarés ;

- le maintien des minima sociaux à des personnes logées et nourries aurait pour conséquence d'accorder davantage de « droits » à une personne incarcérée qu'à une personne libre.

Le RMI carcéral ne pourrait être que « différentiel », c'est-à-dire calculé en tenant compte de « l'avantage » que constitue la gratuité du logement et de la nourriture.

L'idée d'un minimum carcéral, réservé aux stricts indigents, « repérés » dès leur entrée en détention, semble en définitive plus opportune. Ce minimum carcéral, évalué entre 300 et 400 francs par mois, leur permettrait de cantiner et contribuerait à éviter -dans la mesure du possible- la délinquance intracarcérale (rackets, prostitutions, trafics).

En revanche, tous les efforts doivent être faits pour que le détenu isolé puisse percevoir le RMI dès sa sortie de prison.

b) Faciliter l'accès au droit par des permanences d'avocats

La commission d'enquête a constaté que la plupart des détenus ne connaissent pas leurs droits et restaient désemparés à l'égard de certaines mesures prises par l'administration pénitentiaire et jugées comme arbitraires. La généralisation de permanences d'avocats leur offrirait un interlocuteur compétent. Ces permanences pourraient leur permettre notamment d'accéder, plus facilement, à l'aide juridictionnelle.

c) Faire respecter la discipline quotidienne

En ce qui concerne les devoirs des détenus, la commission d'enquête a constaté que la discipline était plus ou moins bien respectée selon les établissements. Ainsi, pour éviter les tensions, certains établissements renoncent à obliger les détenus à se lever le matin, à changer leurs draps, à nettoyer leur cellule, et à sanctionner le jet de détritrus à l'extérieur.

Or, cette attitude laxiste est dommageable à deux points de vue. D'une part, elle ne favorise pas l'insertion du détenu qui continue ainsi d'ignorer les règles élémentaires de la vie en commun. D'autre part, elle crée un rapport de forces favorable aux détenus qui risque de peser à moyen terme sur le calme et la sécurité de l'établissement. En effet, toute reprise en main se heurte à la résistance des détenus qui accepteront difficilement la remise en cause de leur « pouvoir », tandis que la poursuite du laxisme risque d'affaiblir le dispositif de sécurité de la prison.

La commission d'enquête prône donc une gestion à la fois stricte et humaine des prisons, qui permette de concilier le respect de la discipline et de la dignité des détenus.

D. FAVORISER LE TRAVAIL PÉNITENTIAIRE ET LA FORMATION, SEULS GAGES D'UNE RÉINSERTION POSSIBLE

La commission estime que le travail pénitentiaire et la formation doivent être encouragés, même en maison d'arrêt. Il est nécessaire que des locaux ventilés, suffisamment vastes et respectant les conditions de sécurité incendie soient affectés aux ateliers, ce qui nécessite de la place et des aménagements dans les établissements anciens.

1. A court terme

a) Augmenter la rémunération des détenus employés au service général

L'augmentation de la rémunération des détenus employés par les concessionnaires apparaît difficile. Il y aurait un risque « d'évaporation » de

concessionnaires, au moment où il est plus que jamais nécessaire de développer le travail pénitentiaire. En revanche, il serait souhaitable de délivrer **des bulletins de salaires aux détenus**.

Pour les détenus affectés au service général, la rémunération est à la charge de l'Etat. **Il conviendrait que la rémunération soit harmonisée entre les différents établissements et de la porter à un montant minimal** (par exemple, 1.000 francs contre 740 francs en moyenne aujourd'hui).

Enfin, de nouveaux postes du service général pourraient être créés en instituant des « détenus bâtiments », s'occupant de la maintenance de leur établissement sous la responsabilité de services techniques renforcés. Cette formation leur permettrait de faciliter leur réinsertion future.

b) Supprimer la participation aux frais d'entretien

La commission propose **la suppression de la « participation » aux frais d'entretien sur le produit du travail des détenus**, fixée à 300 francs par mois depuis 1980 (plafonnée à 30 % de la rémunération nette). Cette « participation », qui se justifiait éventuellement lorsque le travail était obligatoire, n'a plus de sens aujourd'hui : en effet, un détenu « riche » ne travaille pas, et n'a rien à payer.

Le produit de cette participation pourrait, soit être affecté à l'indemnisation des parties civiles, soit revenir au détenu.

c) Encourager le travail à l'extérieur

La commission estime que le travail des détenus à l'extérieur, sous la responsabilité du ministère de la défense ou de la protection civile, devrait être fortement encouragé. Les conséquences des tempêtes ou de la marée noire, récemment, ont montré l'intérêt de disposer d'une main-d'oeuvre nombreuse, même peu qualifiée.

Des opérations de dépollution de sites naturels (nettoyage de décharges sauvages, de rivières...) pourraient être conduites.

d) Tenir compte du travail et des efforts de formation dans le mécanisme de réductions de peine

Afin d'encourager le travail par les détenus, ainsi que l'acquisition de connaissances, il serait souhaitable de tenir compte de ces activités dans l'attribution aujourd'hui automatique des réductions de peine.

2. A moyen terme

a) Supprimer le travail pénitentiaire en cellule

Le travail en cellule doit être progressivement supprimé. Les ateliers présentent pour le détenu l'avantage de « sortir » de sa cellule, et d'être confronté à une « socialisation » qui lui a souvent fait défaut.

b) Appeler l'éducation nationale à respecter ses obligations

L'éducation nationale ne doit pas négliger les prisons. Il apparaît indispensable à la commission que tous les postes d'enseignants prévus soient pourvus, et d'aller au-delà, en affectant davantage de professeurs dans les maisons d'arrêt, et notamment dans les quartiers des mineurs afin de respecter l'obligation scolaire. Leur affectation, qui resterait fondée sur le volontariat, serait d'une durée limitée afin de tenir compte des difficultés de la fonction.

Il semble en outre nécessaire de mieux définir le partenariat existant entre l'éducation nationale et l'administration pénitentiaire sous le contrôle des inspections.

c) Préparer la réinsertion dès la maison d'arrêt

Il convient de favoriser la tâche des intervenants extérieurs, notamment en coordination avec l'éducation nationale, en vue de la mise en place de dispositifs de réinsertion portant sur la lutte contre l'illettrisme, l'acquisition de connaissances, la formation professionnelle, l'initiation à l'informatique, etc.

E. DÉVELOPPER LA TRANSPARENCE, LA CONCERTATION ET LA RESPONSABILISATION

La commission d'enquête a constaté la forte inertie et le manque de transparence de l'administration pénitentiaire.

1. La transparence

La transparence doit être favorisée au maximum car les prisons doivent être placées sous le regard de la société.

a) Redéfinir les rapports des prisons avec la presse

La possibilité pour les journalistes de visiter les établissements devrait être un principe, même si les contraintes de fonctionnement d'un lieu fermé tel que la prison peuvent impliquer quelques restrictions.

Votre commission d'enquête rappelle cependant que certains détenus ont davantage besoin, dans la perspective d'une réinsertion future, d'oubli que de publicité. **Croit-on réellement qu'une campagne médiatique autour de l'éventuelle libération conditionnelle d'un détenu, avec rappel des faits pour lesquels il est emprisonné, facilite une prise de décision sereine et la réinsertion éventuelle de la personne concernée ?**

b) Assurer une information rapide et humaine des proches en cas de décès

Bien souvent, après le décès d'un détenu, notamment après un suicide, l'information des proches est tardive, administrative et lacunaire et peut laisser à penser que tout n'est pas dit. Les familles devraient être averties immédiatement et complètement des circonstances du décès. Une demande de contre-autopsie devrait systématiquement être satisfaite.

c) Mettre en place un dispositif d'évaluation des établissements

Un tel dispositif n'est pas destiné à mettre en cause les personnels pénitentiaires mais à attirer l'attention sur des établissements particulièrement en difficulté : cette évaluation pourrait être faite selon des critères tenant à la sécurité (nombre d'évasions...) et aux conditions de détention (importance du travail, nombre de suicides, nombre d'automutilations, surpopulation...).

2. La concertation

Une concertation devrait être développée à tous les niveaux.

a) Développer la concertation entre l'administration pénitentiaire et l'autorité judiciaire

Bien souvent, les contacts sont très insuffisants, notamment entre les maisons d'arrêt et les juges d'instruction ; le dialogue entre les magistrats et les établissements, à propos de la situation des détenus, doit être institutionnalisé et renforcé.

b) Assurer la concertation au sein des établissements

Il convient de renforcer le dialogue entre l'administration pénitentiaire et les autres intervenants au sein de l'établissement (personnel médical, travailleurs sociaux, associations) ; les directeurs d'établissement pourraient prendre l'initiative d'une réunion hebdomadaire rassemblant l'ensemble de ces personnes.

3. La responsabilisation : créer des établissements publics administratifs

a) Appliquer une disposition méconnue de la loi de 1987

La commission d'enquête a constaté que la lourdeur administrative pénitentiaire et la centralisation de nombreuses décisions ne facilitaient pas la responsabilisation des acteurs concernés. Dès 1989, dans un rapport sur la modernisation du service public pénitentiaire, M. Gilbert Bonnemaïson avait prôné une rénovation des modes de gestion en faisant le constat suivant : *« chaque établissement doit élaborer son propre projet portant sur la vie en détention, les conditions de travail du personnel, les relations avec l'environnement. Le système en vigueur cumule les inconvénients de la déresponsabilisation et de la lourdeur comptable. Pourtant, l'importance des tâches d'intendance assurées par les établissements justifie l'autonomie de gestion. »*.

Pour faciliter la responsabilisation et l'amélioration de la gestion des établissements, la commission d'enquête souhaite qu'il soit fait usage de l'article 3 de la loi de 1987 relative au service public pénitentiaire.

Article 3 de la loi du 22 juin 1987

« Les établissements pénitentiaires peuvent être érigés en établissements publics administratifs nationaux dénommés établissements publics pénitentiaires, placés sous la tutelle de l'Etat.

« Dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, les établissements publics pénitentiaires sont administrés par un conseil d'administration comprenant des représentants de l'Etat, majoritaires, des assemblées parlementaires et des assemblées locales, du personnel, ainsi que des personnes morales, des associations et des personnalités choisies en raison de leur compétence dans le domaine de l'exécution des peines et de la réinsertion sociale. Le Garde des sceaux, ministre de la justice, désigne le président du conseil d'administration parmi les représentants de l'Etat.

« Le Garde des sceaux, ministre de la justice, affecte aux établissements publics pénitentiaires les personnels de direction, du greffe et de surveillance. Ces personnels qui relèvent de l'administration pénitentiaire demeurent soumis à leur statut spécial. (...) »

Cet article permet d'ériger des établissements pénitentiaires en établissements publics administratifs et de les doter en conséquence d'un conseil d'administration. Il n'a reçu pratiquement aucune application depuis 1987 puisque seul l'établissement public de santé national de Fresnes bénéficie de ce statut.

La commission d'enquête estime que **ce statut d'établissement public administratif pourrait contribuer à une responsabilisation accrue des personnes concernées par la vie d'un établissement et à une amélioration de la gestion**. Le conseil d'administration pourrait prendre des initiatives et exercer un contrôle sur le fonctionnement de l'établissement.

Le support législatif existe et il suffit maintenant de le mettre en œuvre. Votre commission n'ignore pas qu'une telle évolution suscite des inquiétudes, notamment parmi les personnels. Il convient donc de rappeler que, selon les termes de la loi, les délibérations du conseil d'administration d'un établissement public ne pourront pas porter « *sur les questions relatives au personnel affecté par l'Etat, au régime disciplinaire et à l'ordre public, qui sont de la seule responsabilité du chef d'établissement, sous l'autorité du Garde des sceaux* ».

b) Lancer une expérimentation

La commission d'enquête estime que, dans un premier temps, **une expérimentation pourrait être entreprise au sein d'une dizaine d'établissements, par exemple, afin d'évaluer l'intérêt du statut d'établissement public administratif**. Il se peut en effet qu'une telle évolution convienne à certains établissements tout en posant des difficultés sérieuses dans d'autres. Les personnels devront être étroitement associés à la mise en œuvre de cette réforme, qui ne peut se dérouler sans eux.

F. RÉNOVER LES CONTRÔLES

Le constat accablant dressé par votre commission d'enquête sur la situation des contrôles exercés sur l'administration pénitentiaire exige une réponse énergique et rapide.

1. Créer un organe de contrôle externe

Il apparaît indispensable que la France se dote d'un **organe de contrôle externe des établissements pénitentiaires**, doté de très larges prérogatives et pouvant effectuer des visites très complètes des établissements. Cet organe pourrait également servir de relais aux recommandations formulées par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), dont les visites ne sont pas assez régulières pour qu'un véritable suivi puisse avoir lieu. Les rapports de cet organe de contrôle seraient soumis au Parlement.

2. **Rendre effectifs les contrôles des magistrats**

La création d'une structure de contrôle externe des établissements pénitentiaires ne saurait remplacer les **contrôles des magistrats**. Il est essentiel que l'autorité judiciaire démontre son implication dans les établissements pénitentiaires. Les visites prévues par le code de procédure pénale doivent donc être effectuées. Un grand nombre de solutions pragmatiques peuvent permettre aux magistrats d'exercer ces prérogatives dans de bonnes conditions : il est ainsi possible, en ce qui concerne les maisons d'arrêt, d'envisager un **système de rotation entre magistrats du parquet, juges d'instruction et juges des libertés et de la détention**. Ces derniers, qui verront le jour en janvier 2001, auront un rôle à jouer dans le contrôle des conditions de détention des prévenus.

De même, il est nécessaire de relancer la rédaction des rapports prévus par le code de procédure pénale (rapports des juges de l'application des peines et rapports conjoints des premiers présidents de cours d'appel et procureurs généraux).

Ces rapports ne sont pas sans intérêt, loin s'en faut, même si la chancellerie dispose d'informations sur la situation des établissements par d'autres canaux. Il est important que les magistrats puissent faire part de leur sentiment sur la situation des établissements pénitentiaires du ressort de leur juridiction.

Ces rapports pourraient utilement être transmis, non seulement à la chancellerie, mais également à l'organe de contrôle externe.

3. **Améliorer l'efficacité des autres contrôles**

Quelques mesures simples pourraient permettre de renforcer l'efficacité de certains des contrôles existants :

- **les effectifs de l'inspection des services pénitentiaires doivent impérativement être renforcés** ; l'organe de contrôle externe proposé par la commission d'enquête ne remplacera pas cette inspection, qui joue un rôle important en matière de procédure disciplinaire. Ses effectifs actuels ne lui permettent pas de travailler convenablement ;

- la commission de surveillance pourrait probablement être supprimée dans les établissements appelés à devenir établissements publics administratifs ; en ce qui concerne les autres établissements, la **composition de la commission de surveillance gagnerait à être modifiée pour intégrer davantage d'élus et de représentants du secteur associatif**. Il serait souhaitable que la réunion de la commission puisse se dérouler pendant une journée entière et non pendant seulement deux à trois heures. Enfin, la

commission de surveillance devrait utiliser pleinement les prérogatives qui lui sont reconnues par le code de procédure pénale.

G. ASSOCIER ÉTROITEMENT LE PERSONNEL À CES RÉFORMES

1. Disposer de personnels en quantité et en qualité suffisantes

Les réformes proposées par la commission d'enquête ne pourront entrer en vigueur que si les personnels y sont étroitement associés. Pour cela, l'administration pénitentiaire doit disposer de personnels en quantité et en qualité suffisantes.

La commission d'enquête a constaté que l'administration pénitentiaire souffrait d'un sous-effectif chronique en personnels administratifs et techniques, mais également de postes de surveillants non pourvus.

a) Pourvoir les postes prévus

Il faut que les besoins de l'administration pénitentiaire en ressources humaines soient clairement identifiés et que la taille des effectifs soit adaptée en conséquence. **Il faut que tous les postes prévus soient réellement pourvus.**

b) Revaloriser les métiers de l'administration pénitentiaire

Les nombreuses vacances de postes témoignent de la difficulté pour l'administration pénitentiaire de recruter du personnel. En effet, à la pénibilité du travail au sein d'un établissement s'ajoutent une rémunération souvent peu attractive, un manque de considération de la part de la société et l'absence de perspectives de carrière intéressantes.

Pourtant, on exige parallèlement des personnels pénitentiaires qu'ils soient motivés, dévoués et capables de s'adapter à l'évolution du monde carcéral...

En priorité, la formation continue devrait être développée, afin de mieux préparer les personnels à l'évolution de leurs métiers.

Au-delà, la commission d'enquête estime qu'une réflexion globale doit être engagée pour rendre les métiers des services pénitentiaires attractifs et attirer les meilleurs éléments.

Les salaires des personnels administratifs et techniques doivent être revalorisés, l'image des personnels surveillants doit être améliorée.

Il convient également d'aider les personnels à trouver un logement, notamment en banlieue parisienne et dans les grands centres urbains.

Enfin, l'administration pénitentiaire doit offrir des perspectives de carrière à ses personnels, notamment en organisant des passerelles vers d'autres services de l'Etat. Seules des mesures concrètes permettront de remotiver les personnels et de valoriser leur travail.

2. Revoir les méthodes de travail

La commission d'enquête souhaite une évolution des fonctions des surveillants afin de les associer à la mission d'insertion menée par les autres intervenants.

Toutefois, la réussite de ce projet implique la modification des méthodes de travail au sein des établissements.

a) Augmenter les postes fixes

Le travail d'insertion nécessite un suivi du détenu, qui ne peut être assuré que si le surveillant est affecté à une section ou à un étage déterminé. Le nombre des postes fixes devrait donc augmenter, ce qui modifiera en profondeur l'organisation du travail des surveillants.

b) Développer le travail en équipe

Le travail en équipe doit être développé. Aujourd'hui, chaque intervenant se mobilise pour participer à la réinsertion des détenus, mais ce travail est souvent mené sans concertation avec les autres intervenants ou les surveillants.

c) Encourager la concertation

Le fonctionnement de l'administration pénitentiaire doit évoluer. Pour l'instant, cette direction apparaît très hiérarchisée et les informations remontent mal vers l'administration centrale.

La commission d'enquête estime donc que la direction de l'administration pénitentiaire doit développer la concertation au sein de structures appropriées et valoriser les expériences innovantes qui sont mises en œuvre dans certains établissements.

30 MESURES D'URGENCE

Délibérément, la commission d'enquête du Sénat a choisi de concentrer ses investigations sur les conditions de détention dans les prisons, plus particulièrement dans les maisons d'arrêt. Ce faisant, elle souhaitait parvenir à des propositions concrètes, susceptibles d'être mises en œuvre très vite.

Le plus urgent n'est pas l'élaboration d'une loi qui évoquerait de façon détaillée l'ensemble des droits et devoirs en détention. Une telle procédure ne peut être que longue et complexe ; les conditions de détention ne sont pas, pour l'essentiel, de nature législative. En revanche, un débat d'orientation sur la politique pénitentiaire serait très utile.

Le plus urgent n'est pas non plus de modifier de fond en comble le droit pénal ou la procédure pénale. Cette dernière vient de subir des évolutions importantes, notamment à l'initiative du Sénat, tant en ce qui concerne la détention provisoire que l'exécution des peines. Il faut maintenant mettre en œuvre ces réformes et le Parlement devra rester vigilant.

Le plus urgent est l'amélioration des conditions de détention et le renforcement des contrôles des établissements pénitentiaires. Cette urgence justifie les propositions de la commission d'enquête :

La lutte contre la surpopulation des maisons d'arrêt

1. interdire strictement le maintien en maison d'arrêt des personnes condamnées définitivement à plus d'un an d'emprisonnement ;
2. permettre le placement en établissements pour peine des prévenus dont l'instruction est achevée ou qui sont en attente d'appel ou de cassation ;
3. déconcentrer la gestion des affectations des détenus en établissements pour peine et supprimer le centre national d'observation ;
4. accélérer la mise en œuvre de la loi relative au placement sous surveillance électronique ;
5. permettre une suspension de peine pour les détenus souffrant d'une maladie grave mettant en jeu le pronostic vital ;
6. renforcer les unités fermées des hôpitaux psychiatriques et doubler au minimum le nombre de lits en UMD (unités pour malades difficiles) ;

La nécessaire remotivation des personnels

7. pourvoir l'ensemble des postes de personnels actuellement vacants ;
8. développer la formation continue pour les personnels ;
9. revaloriser les métiers de l'administration pénitentiaire, afin de les rendre plus attractifs ;
10. aider les personnels à trouver des logements, en particulier en région parisienne et dans les grands centres urbains ;

Les bâtiments : détruire, rénover et construire

11. lancer un plan de réhabilitation sur cinq ans du parc pénitentiaire sous la forme d'une loi de programme ;

12. créer une agence pénitentiaire, structure publique chargée de gérer de manière autonome les investissements et la maintenance ;

13. doubler les crédits consacrés à l'entretien des bâtiments ;

Les droits et les devoirs des détenus

14. instituer un minimum carcéral pour les indigents ;

15. harmoniser à la baisse les tarifs des cantines ;

16. instituer la gratuité de la télévision dans les cellules ;

17. supprimer le prélèvement sur le produit du travail des détenus destiné à les faire participer à leurs frais d'entretien ;

18. favoriser le travail à l'extérieur de l'établissement et faire participer les détenus à des travaux bénéfiques pour la collectivité ;

19. allonger la durée des activités proposées aux détenus au cours de la journée de détention pour concilier le travail pénitentiaire, la formation et les activités socio-éducatives ;

20. harmoniser les règlements intérieurs des établissements pénitentiaires par catégorie d'établissement ;

21. réformer la procédure disciplinaire en permettant au détenu d'être assisté par un avocat et en interdisant le placement au quartier disciplinaire pour les fautes les moins graves ;

22. réduire à 20 jours la durée maximale de placement au quartier disciplinaire ;

23. permettre l'accès des visiteurs de prison au quartier disciplinaire ;

24. faire respecter la discipline quotidienne ;

25. améliorer l'accueil des familles, notamment celles qui viennent de loin, et favoriser les projets des associations visant à améliorer cet accueil ;

La modernisation des méthodes de gestion

26. expérimenter la transformation, déjà possible, d'établissements pénitentiaires en établissements publics administratifs dotés d'un conseil d'administration ;

27. mettre en place un dispositif d'évaluation du fonctionnement des établissements prenant en compte des critères liés non seulement à la sécurité, mais aussi aux conditions de détention ;

Le renforcement des contrôles

28. créer un organe de contrôle externe et indépendant des établissements pénitentiaires, doté de larges pouvoirs d'investigation ;

29. relancer l'exercice des contrôles des magistrats dans les établissements pénitentiaires ;

30. renforcer la coopération entre l'autorité judiciaire et l'administration pénitentiaire.

Il y a urgence... Il y a urgence depuis deux cents ans.

Toutes ces réformes seraient vaines si elles n'étaient pas soutenues par une ferme volonté politique et l'accord des représentants de la Nation.

ANNEXE

:

GUIDE DU DÉTENU ARRIVANT¹

• Je suis incarcéré

Je passe au **greffe**.

On enregistre mon identité et le document qui justifie mon incarcération.

Je reçois un **numéro d'écrou**, qui va m'identifier tout au long de ma détention.

Je passe au **vestiaire** pour y déposer mes papiers d'identité, et tout objet que j'ai sur moi.

Je suis soumis à la **fouille** : je dois enlever tous mes vêtements, ils sont aussi fouillés. **L'argent** que j'ai et mes **bijoux** sont enregistrés et déposés dans un coffre à la comptabilité.

Je bénéficie d'une **douche** (en cas d'entrée tardive, dès le lendemain matin).

J'ai eu ou je vais avoir un bref **entretien** avec un responsable. Je pourrai lui signaler un problème de santé, ou toute difficulté. La première nuit, je suis placé dans une cellule d'arrivant, seul ou avec un autre détenu.

Dans les 24 heures (sauf le week-end), je suis reçu par un directeur, un travailleur social et le plus rapidement possible par le médecin.

• Je suis incarcérée

Les femmes sont concernées par toutes les informations de ce guide.

De plus :

Je suis obligatoirement détenue dans un établissement ou un quartier d'établissement distinct de celui des hommes.

Je ne suis fouillée que par des **femmes** surveillantes.

Seul le personnel masculin autorisé par le chef d'établissement accède à la détention des femmes.

Je peux demander à garder près de moi mon **enfant** jusqu'à ce qu'il ait 18 mois (si je suis bien titulaire de l'autorité parentale). Pour le garder au-delà de 18 mois, je dois en faire la demande au directeur régional, qui en décide après avis d'une commission consultative. Toute les décisions concernant mon enfant m'appartiennent (ainsi qu'à son père, s'il a l'autorité parentale).

Si je suis enceinte je bénéficie d'un suivi médical adapté. Mon **accouchement** se déroulera dans un service hospitalier.

• Comment faire pour écrire à ma famille, à un ami ?

A l'arrivée un dépannage de papier et enveloppe timbrée est distribué. Le **courrier** est relevé chaque jour par le surveillant. L'horaire est communiqué par le règlement intérieur. Le courrier est contrôlé par l'administration. Le juge qui a décidé de mon incarcération peut demander que le courrier lui

¹ Ce guide, établi par l'administration pénitentiaire, est normalement distribué à chaque détenu arrivant. La commission d'enquête a constaté que nombre de ses dispositions restaient lettre-morte dans beaucoup d'établissements.

soit transmis pour contrôle (le délai d'acheminement du courrier sera alors plus long). Le courrier dans une langue étrangère peut être traduit par l'administration.

Je peux

- demander à mon correspondant de m'envoyer des **timbres**, le règlement intérieur de l'établissement précise le nombre autorisé ;
- recevoir des **photos** de ma famille ;
- recevoir un **mandat** de ma famille ;
- demander un correspondant bénévole (courrier de Bovet) ;
- me faire apporter un **colis** au parloir à Noël.

Je dois

- donner mon numéro d'écrou, mon numéro de cellule et l'adresse précise de l'établissement à mon correspondant ;
- indiquer mon nom au dos de l'enveloppe.

Je ne peux pas

- recevoir de **colis** postal ;
- recevoir de **l'argent** liquide, ni un **chèque** par courrier ;
- recevoir un **journal** ou une revue, sauf par la cantine, ou par abonnement ;
- recevoir des photos d'identité, ni des polaroids dans un courrier.

Je ne dois pas

- fermer l'enveloppe : le courrier peut être contrôlé par l'agent du service courrier ou vauquemestre.

• **Est-ce que je peux téléphoner ?**

Je ne peux pas

en maison d'arrêt je ne peux pas téléphoner.

Je peux

demander à un travailleur social de prévenir mes proches de mon incarcération.

• **Comment obtenir un avocat, lui écrire, le rencontrer ?**

Je peux

- écrire librement à mon avocat sous enveloppe fermée : c'est un courrier confidentiel ;
- recevoir de mon avocat les pièces de la procédure d'instruction, par l'intermédiaire du greffe et après accord du juge ;
- recevoir la visite de l'avocat qui me défend aux jours et aux heures fixées par le règlement intérieur de l'établissement.

Les entretiens sont confidentiels.

Je ne dois pas

- transmettre un courrier personnel, ni aucun objet par l'intermédiaire de l'avocat.

Si je n'ai pas d'argent
- si je connais un avocat
je demande (avec son accord) l'aide juridictionnelle au bureau de l'aide juridictionnelle, au tribunal de grande instance.
- Si je ne connais pas d'avocat
je demande un avocat d'office au bâtonnier de l'ordre des avocats, au tribunal de grande instance.
Si j'ai de l'argent
je contacte mon avocat. Si je n'ai pas d'avocat, je consulte la liste des avocats affichée au greffe, et en détention.

• **Comment connaître ma situation pénale, faire appel, écrire au juge ?**

Avant le jugement
le juge d'instruction s'occupe de l'instruction de mon affaire avant le jugement. Il délivre les autorisations importantes me concernant (permis de visite, etc.). C'est le procureur de la République qui est compétent, s'il n'y a pas d'instruction.
Après le jugement
le juge de l'application des peines est compétent sur toute question concernant le déroulement de la peine et les mesures qui me concernent (permission de sortir, semi-liberté, libération conditionnelle, réduction de peines, etc.).
En cas de problème, le greffe peut m'indiquer qui est le magistrat dont je relève.

Je dois

- écrire au service du greffe pour les renseignements sur ma situation pénale, je peux demander au surveillant, au gradé ou à un travailleur social de m'aider à comprendre.

Je peux

- dans les dix jours après le jugement, signaler au greffe que je veux faire appel ;
- écrire au procureur de la République, au juge d'instruction ou au juge de l'application des peines sous enveloppe fermée ;
- si je suis condamné, je peux demander au juge de l'application des peines une audience pour lui parler de mon projet de sortie ou de ma vie en détention.

• **Comment faire pour rencontrer le directeur ou un responsable ?**

Je peux

- écrire à tous les services de l'établissement sous pli fermé ;
- demander à voir le premier surveillant, le chef du bâtiment ou le directeur, soit par demande écrite, soit en le signalant au surveillant.

• Qu'est-ce qui se passe pour mon argent ?

La comptabilité m'ouvre un compte nominatif qui enregistre entrées et sorties d'argent.
Les sommes que je reçois sont disponibles pour la cantine si elles ne dépassent pas 1 200 F.
Au-dessus de 1 200 F elles sont réparties en trois parts.
Par exemple, pour 1 800 F, les 600 F, au-dessus de 1 200 F, sont répartis ainsi :

- 80 % disponibles pour la cantine
- 10 % réservés au paiement des victimes et des pensions alimentaires
- 10 % réservés pour ma libération, qui me seront rendus à ma sortie.

Je dois

- payer en plus les indemnités prononcées au profit des victimes

Je ne dois pas

- en détention avoir d'argent en espèces, ni chéquier, ni carte de paiement.

Je peux

- recevoir de l'argent, actuellement par mandat postal, de ma famille, des titulaires d'un permis de visite ou des personnes autorisées par le chef d'établissement ; bientôt je pourrai me faire remettre un chèque ;
- pour toute difficulté sur mon compte, écrire au chef de la comptabilité ;
- envoyer un mandat postal à ma famille avec l'autorisation du directeur ;
- faire une procuration à un membre de ma famille pour les opérations bancaires à l'extérieur.

Je ne peux pas

- recevoir de l'argent dans une lettre,
- recevoir de l'argent au parloir.

• Comment faire des achats ?

Les achats s'effectuent par l'intermédiaire du service de cantine. Des bons de cantine pour les achats courant sont distribués (produits d'hygiène, alimentation, tabac, journaux, produits d'entretien). Les commandes et livraisons obéissent à un calendrier hebdomadaire (voir le règlement intérieur de l'établissement).

Mes achats sont débités sur la part disponible de mon compte. Les produits d'hygiène et d'entretien me seront renouvelés si j'en ai besoin.

Je peux

- obtenir un bon de cantine pour les produits de première nécessité lors de mon arrivée.

Si je n'ai pas d'argent, je peux

- demander les aides et les produits d'hygiène réservés aux indigents ;
- prévenir et rencontrer le service d'insertion et de probation pour examiner ma situation ;
- demander à travailler ;
- demander des vêtements de rechange si je n'en ai pas.

Je ne peux pas

- avoir d'avance pour des achats en cantine.

• Et si je suis malade, ou très angoissé ?

A mon arrivée, je dois

- être examiné lors d'une consultation médicale dans les plus brefs délais après mon incarcération ;

- signaler au médecin tout problème médical ou traitement en cours (troubles cardiaques, troubles neurologiques, troubles de la vue, séjours hospitaliers antérieurs, etc.), pour un meilleur suivi durant l'incarcération.

Par la suite, je dois

- signaler que j'ai un problème de santé, et que je souhaite être reçu par le médecin, le dentiste, le psychiatre ou le psychologue ;

- faire l'objet d'un dépistage de la tuberculose.

Je peux

- écrire (ou faire écrire) au personnel de santé de l'établissement, sous enveloppe fermée, pour demander un rendez-vous ou parler d'un problème personnel ou de santé physique ou psychologique : ce courrier est confidentiel ;

- demander à mon médecin à l'extérieur de prendre contact avec le médecin de l'établissement.

Les soins en prison sont assurés par une unité médicale (UCSA) de l'hôpital ou d'un service privé. Il comprend un médecin généraliste, du personnel soignant, un psychiatre et parfois un psychologue.

Le règlement intérieur indique les jours de consultation.

La liste d'attente est souvent longue pour les rendez-vous chez le dentiste.

Je ne dois pas

- stocker des médicaments dans ma cellule (en dehors du traitement prescrit).

Si c'est très urgent, je dois

- le signaler au surveillant qui fera d'abord appel au personnel soignant, présent tous les jours ;

- la nuit, il est fait appel à un service médical d'urgence le surveillant doit faire appel au premier surveillant pour ouvrir la cellule.

• **Si j'ai un problème de drogue ou d'alcool, si je suis « en manque » ?**

L'incarcération peut être l'occasion d'entreprendre un vrai travail de désintoxication. Des associations spécialisées dans la lutte contre la toxicomanie et de lutte contre l'alcoolisme interviennent dans les établissements pénitentiaires.

Dans certains établissements, il existe une antenne toxicomanie.

Je peux

- demander au médecin un traitement de sevrage ou de substitution ;

- demander l'aide d'un psychiatre ou d'un psychologue auprès de l'unité médicale ;

- demander au service d'insertion et de probation de me mettre en liaison avec les associations spécialisées.

• **Est-ce que je peux garder mes objets personnels avec moi ?**

Je peux

- garder sur moi une alliance, une chaîne avec une médaille religieuse ;

- garder ma montre, sauf si je veux la déposer avec les bijoux à la comptabilité ou la faire remettre à ma famille ;

- garder tout objet acheté par la cantine sous réserve de l'encombrement de la cellule et du règlement intérieur ;

- garder des vêtements personnels sous réserve de l'encombrement de la cellule.

Je ne peux pas

- garder mes papiers d'identité ;

- garder des objets trop encombrants ou en trop grande quantité ;
- garder des bijoux (autre que mon alliance, ma chaîne avec une médaille religieuse).

• **Comment cela se passe pour les douches et le linge ?**

Je dois

- veiller à mon hygiène corporelle.

Je peux

- bénéficier d'une douche trois fois par semaine dans la mesure du possible ;
- bénéficier d'une douche après le travail ou le sport (consulter le règlement intérieur) ;
- me faire apporter du linge propre au parloir et déposer en échange le linge à laver.

Si je n'ai pas d'argent, je peux

- demander des produits d'hygiène et d'entretien qui seront renouvelés quand j'en ai besoin ;
- demander des vêtements de rechange (en particulier pour le sport ou le travail) si je n'en ai pas.

• **Comment voir ma famille, mes amis ?**

Les jours et heures de parloir sont indiqués dans le règlement intérieur de l'établissement. Les prévenus peuvent bénéficier d'au moins trois visites par semaine, les condamnés d'au moins une visite par semaine.

Je dois

- si je suis prévenu : dire à la personne qui souhaite venir me voir de faire la demande au magistrat compétent, en général le juge d'instruction.

- si je suis déjà condamné

- dire à la personne qui souhaite venir me voir de faire la demande de permis au chef d'établissement ;

- les membres de ma famille doivent fournir une fiche familiale d'état civil, une photocopie d'une pièce d'identité et 2 photos. Les concubins doivent fournir un justificatif de vie commune, ils sont assimilés à un membre de la famille ;

- les personnes qui ne sont pas de la famille doivent également fournir au minimum une copie recto verso de pièce d'identité (titre de séjour pour les étrangers), une fiche d'état civil, 2 photos. Il y a une enquête auprès de la police ou de la gendarmerie, qui demande un certain délai. Le chef d'établissement décide, au vu du résultat d'enquête, si le permis peut être délivré.

Je peux

- toujours demander au greffe ou lors de tout entretien avec le chef de service pénitentiaire ou le directeur, de me préciser ma situation pénale, et de quelle autorité judiciaire je dépends ;

- si personne ne vient me voir, je peux demander au service social de m'attribuer un **visiteur de prison** (des personnes bénévoles qui viennent dans tous les établissements).

• **Comment se déroule le parloir ?**

Je peux

- me faire apporter du linge par ma famille –l'échange de linge pour le lavage est autorisé dans les conditions précisées par le règlement intérieur ;

- me faire apporter des livres brochés (type **livre de poche**) par un visiteur. Le règlement intérieur précise le nombre de livres autorisé. Les livres reliés sont interdits ;

- par lettre ou à l'occasion du parloir, une personne de ma famille ou de mes amis peut demander à rencontrer un membre du personnel de direction ou du service social.

Je ne peux pas

- apporter ni conserver aucun objet, lettre, papier sur moi à l'occasion du parloir ;
- de même, mes visiteurs devront déposer tout sac ou objet dans un casier à l'entrée du parloir ;
- recevoir du tabac, des friandises, des boissons ni aucun produit alimentaire.

Le local du parloir est un espace public, soumis au contrôle visuel du surveillant. Ce n'est pas un lieu privé. Un visiteur surpris en possession d'un produit interdit par la loi sera signalé aux services de police et au procureur de la République. Le parloir sera suspendu dans un premier temps, et le chef d'établissement ou le magistrat réexamineront le permis et les conditions de la visite.

Tout objet échangé au parloir autorise le surveillant à suspendre le parloir jusqu'à décision de l'autorité compétente.

Tout comportement agressif entraîne la suspension du parloir et est passible d'une procédure disciplinaire.

Les relations sexuelles sont interdites.

A la fin du parloir, le détenu fait obligatoirement l'objet d'une fouille corporelle.

• **Comment changer de cellule ?**

L'affectation en cellule est faite par le chef d'établissement. Elle peut être liée au travail, à la formation professionnelle, à la scolarité, à un problème de santé...

Les mineurs sont placés dans un quartier réservé aux mineurs.

Le refus de réintégrer sa cellule est une infraction disciplinaire.

Je ne peux pas être placé dans la même cellule que quelqu'un mis en examen dans la même affaire.

Je peux

- faire une lettre au chef de bâtiment en expliquant pourquoi je demande à changer de cellule ;
- demander au directeur à être placé à l'isolement, pour raison grave –la procédure et le régime de l'isolement sont précisés dans le règlement intérieur.

• **Comment entretenir ma cellule, est-ce que je peux l'aménager ?**

Je dois

rendre compte de toute détérioration matérielle dans la cellule –toute dégradation volontaire est sanctionnée disciplinairement ;

- garder la cellule propre et bien rangée ;
- ne pas encombrer les **fenêtres** qui sont contrôlées à tout moment.

Je ne peux pas

- en maison d'arrêt, aménager ma cellule de façon personnelle ;
- coller des photos sur les murs.

Je peux

- conserver en cellule des photos de famille, afficher mes dessins ou mes photos sur le panneau prévu pour cela ;
- demander au surveillant des produits d'entretien (eau de Javel par exemple).

Lorsque je suis affecté en cellule, un état des lieux permet de vérifier l'état de l'ameublement et du matériel d'entretien tels que balai, poubelle, serpillière, l'état du linge qui m'a été remis (draps, serviette, torchon) et des ustensiles pour les repas. Il en est de même lorsque je quitte la cellule.

La négligence ou le défaut d'entretien de ma cellule est une faute pour laquelle je peux être sanctionné. Il en est de même si je jette des débris par la fenêtre.

La cellule peut être fouillée à tout moment. Durant la fouille le surveillant me placera, après m'avoir aussi fouillé, dans un autre local.

• Est-ce que je peux fumer, boire de l'alcool ?

Je peux

- fumer des cigarettes en cellule et dans les cours de promenades ;
- demander à changer de cellule, dans la mesure du possible, si, étant non fumeur, je suis gêné par un codétenu qui fume.

Je ne peux pas

- boire d'alcool en prison ;
- fumer dans les couloirs et les locaux collectifs.

**• Si on me propose de la drogue
ou qu'on me demande d'en faire entrer au parloir ?**

L'entrée et la consommation de drogue, d'alcool, de médicaments hors des prescriptions médicales internes sont interdites en détention.

Des contrôles de police sont effectués régulièrement et à l'improviste à l'entrée des parloirs. La détention de drogue, d'alcool, de médicaments non prescrits est une faute disciplinaire grave qui justifie 45 jours de cellule disciplinaire et c'est une infraction pénale dont le procureur de la République sera saisi.

Je peux

- demander de l'aide aux personnes spécialisées dans la lutte contre la toxicomanie ;
- écrire (sous enveloppe fermée) au chef d'établissement ou au procureur de la République.

• Si je suis agressé, menacé ou témoin d'une agression ?

En prison comme dehors, le droit doit être respecté. La violence et les agressions physiques ou sexuelles sont passibles de sanctions disciplinaires et de poursuites pénales. Le personnel de l'établissement est chargé de veiller à la sécurité des personnes.

Je ne dois pas

- garder le silence en cas d'agression qui me vise directement ou qui vise un autre détenu.

Je dois

- signaler au surveillant toute agression ;
- si le problème est grave, demander un entretien d'urgence au personnel d'encadrement.

Je peux

- bénéficier immédiatement des soins de l'équipe médicale en cas d'agression ;
- demander au besoin un certificat médical d'arrêt de travail ;
- exposer les faits à un travailleur social ou à un autre membre du personnel.

• Comment faire du sport ?

Le règlement donne la liste et les horaires des activités sportives.
Pour les mineurs les activités sportives sont incluses dans l'emploi du temps.

Je ne dois pas

- m'absenter sans raison : sinon je peux être radié de la liste des inscrits ;
- me livrer à des comportements violents, en sport comme ailleurs.

Je peux

- demander au surveillant des informations sur les sports accessibles à l'établissement ou de m'aider à rédiger ma demande ;
- demander une tenue de sport si je n'ai pas de ressources ;
- obtenir un certificat médical d'aptitude ou de contre-indication au sport.

• Comment avoir la télé ?

Je dois

- faire la demande selon ce qui est expliqué dans le règlement intérieur ;
- garder et restituer l'appareil en état de marche, sinon je devrai payer la réparation ;
- laisser l'appareil dans l'emplacement prévu dans la cellule ;
- éteindre mon poste en quittant la cellule.

Je ne dois pas

- bricoler les branchements de l'appareil ;
- faire usage de la télévision, ni de la radio au détriment des autres : en forçant le volume, de nuit comme de jour, je peux être sanctionné pour cela.

La remise de l'appareil est effectuée en échange d'une somme prélevée directement sur la part disponible du compte nominatif.

Le règlement intérieur de l'établissement précise le tarif de location (à la semaine, à la quinzaine ou au mois).

Une dégradation ou un usage non réglementaire de la télé fait encourir une sanction disciplinaire, une privation de l'appareil, et une retenue pécuniaire.

Dans les quartiers mineurs, le règlement intérieur précise l'heure d'extinction de la télé.

• Est-ce que je peux avoir des livres ?

La bibliothèque est en accès direct, selon des horaires affichés dans mon bâtiment, ou bien accessible par un catalogue et une distribution itinérante dans les bâtiments.

Je peux

- demander au surveillant comment fonctionne la **bibliothèque** ou consulter le règlement intérieur ;
- trouver à la bibliothèque des romans, des récits, des revues, des dictionnaires et le règlement intérieur, le code pénal et le code de procédure pénale ;
- me faire apporter des livres brochés (genre **livre de poche**) au parloir, avec l'autorisation du directeur ;
- échanger des livres personnels avec un codétenu (pas ceux de la bibliothèque).

Je dois

- conserver les livres en bon état : je suis personnellement responsable des livres empruntés à la bibliothèque - en cas de dégradation on peut me demander de rembourser le livre.

• **Suivre un enseignement, une formation ?**

Avant de suivre un enseignement ou une formation, je serai reçu en entretien pour définir mes besoins. Le responsable de l'enseignement me propose un bilan scolaire. Le responsable de la formation professionnelle un bilan de compétence.

Selon ce bilan, je peux m'inscrire :

- au centre scolaire, dans une classe en fonction de mon niveau et préparer des examens,
- dans une formation professionnelle proposée à l'établissement.

Certaines formations sont rémunérées.

Si je suis mineur, l'enseignement ou la formation font partie intégrante de mon emploi du temps.

Je dois

- faire la demande, soit par écrit, soit directement auprès du responsable de l'enseignement de la formation professionnelle ou du service d'insertion et de probation ;

- suivre obligatoirement un enseignement si j'ai moins de 16 ans.

Je peux

- demander au surveillant de m'aider à faire la demande ou m'indiquer la marche à suivre.

• **Rencontrer un aumônier**

Le règlement intérieur indique les jours et heures des visites et des permanences des aumôniers habilités par l'administration pénitentiaire. Il donne aussi les horaires des offices religieux.

Je peux

- conserver en cellule les objets et les livres de pratique religieuse ;

- correspondre sous pli fermé avec l'aumônier.

Je ne peux pas

- quand je suis à l'isolement ou au quartier disciplinaire, assister à une réunion religieuse collective.

• **Comment faire pour travailler ?**

Pour envisager de « classer » un détenu au travail, on prend en compte :

- sa situation pénale,
- son comportement,
- ses ressources,
- sa qualification professionnelle,
- les places disponibles.

Sur la rémunération il sera prélevé des frais d'entretien (30 % de la rémunération sans dépasser 300 F), et les charges sociales. Dans les emplois du service général, rémunérés par l'Etat, et la formation professionnelle, on ne paie pas de frais d'entretien.

Le règlement intérieur précise les possibilité de travail de l'établissement et la personne responsable.

Je peux

- demander au surveillant ou au premier surveillant de m'informer sur les possibilités de travail ;

- obtenir un certificat médical d'aptitude ou d'inaptitude au travail.

Je dois

- si je suis prévenu, obtenir du magistrat chargé du dossier l'autorisation de travailler au service général ;

- faire la demande écrite au chef de service pénitentiaire du bâtiment ou au sous-directeur.

• **Pour la sécurité sociale et le RMI ?**

Je dois

- examiner ma situation avec l'aide d'un travailleur social.

Je peux

- en étant en prison demander le maintien du RMI pour une personne qui était à ma charge ;
- si je connais ma date de libération, préparer le dossier pour ma sortie.

Dès que je suis incarcéré, je suis affilié au régime général de la sécurité sociale.

Ma famille bénéficie des prestations en nature de la sécurité sociale (remboursement des soins et des examens de laboratoire). Si je suis étranger en situation irrégulière, ma famille ne bénéficie pas de ces remboursements.

Je reste couvert par la sécurité sociale un an après la libération.

Si je percevais le RMI avant l'incarcération, il est maintenu durant deux mois.

• **Me réinsérer, préparer ma sortie**

Je dois

- pour les questions familiales et sociales, je dois prendre contact avec le service d'insertion et de probation ;

- pour les projets d'insertion (permission de sortir, placement à l'extérieur, libération conditionnelle, demande de semi-liberté etc.) je dois aussi prendre contact avec le service social.

Je peux

- si je suis étranger, contacter le consulat de mon pays ;
- si je suis mineur ou jeune majeur (moins de 21 ans), recevoir la visite d'un éducateur de la protection judiciaire de la jeunesse ou d'une association qui en dépend ;
- demander un entretien au juge de l'application des peines pour la préparation de ma sortie.

Les travailleurs sociaux (conseiller d'insertion et de probation, assistants sociaux) s'occupent de tout contact :

- avec les associations extérieures (lutte contre la toxicomanie, aide aux libérés, hébergement, travail intermédiaire, etc.) ;

- avec l'ANPE, un employeur potentiel, les Assedic, les CAF et associations d'insertion pour le RMI ;

- avec la mairie, la Préfecture (papiers d'identité) ;

- avec la famille.

• **Est-ce que je peux voter ?**

Lors de chaque scrutin national, une information est faite dans l'établissement sur les formalités à accomplir pour voter.

Une condamnation prononcée depuis le premier mars 1994 n'entraîne plus automatiquement l'interdiction des droits civiques.

L'interdiction est prononcée par le tribunal pour certaines infractions graves (il est possible d'en demander le relèvement).

Je dois

- m'assurer que je suis inscrit sur les listes électorales ;
- donner une **procuration** à quelqu'un -la procuration sera recueillie par les services de police ou de gendarmerie dans l'établissement où je suis.

• **Si je ne respecte pas les règles de vie en détention et que je fais l'objet de sanctions ?**

Le règlement intérieur de l'établissement m'informe des principales règles de vie en détention, des fautes et des sanctions prévues par le code de procédure pénale.

Il m'informe aussi de la procédure disciplinaire applicable et des recours possibles.

Si je ne respecte pas une de ces règles (horaires, tenue, objets en cellule, fonctionnement d'un atelier ou d'une activité etc.) je peux être sanctionné.

Le surveillant constate la faute par un écrit qu'il transmet aux responsables. Après enquête, le chef d'établissement décide de la comparution en commission de discipline. Dans ce cas, il m'est remis une notification écrite des faits reprochés, au moins 3 heures avant la comparution.

Je peux

- préparer une défense écrite ou orale, 3 heures avant le passage devant la **commission de discipline** ;
- demander que des témoins soient entendus : c'est le président de la commission qui décide ou non de les appeler ;
- demander un interprète si je ne parle pas français.

Je ne peux pas

- être assisté par un avocat ;
- être assisté par un autre détenu.

Les sanctions qui peuvent m'être appliquées sont :

- l'avertissement,
- la privation de cantine (2 mois maximum),
- la privation de subsides (2 mois maximum),
- le confinement en cellule seul,
- le placement en cellule disciplinaire,
- d'autres sanctions en rapport avec la faute.

Si j'ai entre 16 et 18 ans, je peux être sanctionné selon la gravité de la faute, de 15 jours, 8 jours ou 4 jours de confinement, ou de 15, 8, 5 ou 3 jours de cellule disciplinaire.

Si j'ai moins de 16 ans, je ne peux être sanctionné de cellule disciplinaire, de confinement en cellule ordinaire, de privation d'activité de formation ou d'enseignement, ni d'un travail de nettoyage ou de réparation.

Mais je peux être sanctionné notamment :

d'un parloir avec dispositif de séparation, d'une privation de cantine, de la privation de la télé ou de la radio, de la privation d'une activité de loisirs ou de sport.

• Comment ça se passe au quartier disciplinaire ?

Selon la nature et la gravité de la faute, la sanction de cellule disciplinaire peut atteindre 45 jours, 30 jours ou 15 jours.

Au quartier disciplinaire je suis vu par le médecin au moins deux fois par semaine.

Je ne peux pas

- avoir de communication avec les autres détenus,
- bénéficier des activités,
- avoir la télé ou une radio,
- cantiner (sauf hygiène, tabac et articles de correspondance),
- faire du sport,
- avoir de parloir (sauf le premier si ma famille n'a pas été prévenue à temps),
- sortir en promenade collective.

Je peux

- avoir une heure de promenade par jour, seul,
- voir mon avocat au parloir,
- écrire et recevoir du courrier,
- garder mes affaires de toilette,
- demander à changer de vêtements,
- demander à rencontrer un représentant de la direction,
- rencontrer un travailleur social de l'établissement,
- rencontrer l'aumônier de ma religion,
- fumer,
- rencontrer le personnel soignant,
- demander des livres ou des journaux à la bibliothèque.

• Si je ne suis pas d'accord avec une décision qui concerne ma détention ?

Le règlement intérieur donne la liste des autorités judiciaires et administratives auxquelles il est possible d'écrire sous enveloppe fermée.

Je peux

- demander au directeur de revenir sur une décision,
- écrire au directeur régional si je ne suis pas satisfait de la réponse,
- écrire au directeur de l'administration pénitentiaire ou au ministre de la justice si je ne suis pas satisfait de la réponse du directeur régional,
- dans une enveloppe fermée écrire à tous les services de l'établissement,

- écrire aux autorités judiciaires (juge de l'application des peines, ou procureur de la République ou juge d'instruction, ou juge des enfants si je suis mineur) pour un problème concernant les conditions de détention, l'exécution ou l'application de la peine,
- exercer un recours devant le tribunal administratif,
- exercer un recours devant la Cour européenne des droits de l'Homme,
- déposer plainte en écrivant au procureur de la République.

*

* *