

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AVIS ET RAPPORTS DU
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

*LES CONDITIONS DE LA
RÉINSERTION
SOCIOPROFESSIONNELLE
DES DÉTENUS EN
FRANCE*

2006
Rapport présenté par
M. Donat Decisier

Année 2006. - N°2

NOR : C.E.S. X0600102V

Mercredi 1^{er} Mars 2006

MANDATURE 2004-2009

Séance des 21 et 22 février 2006

LES CONDITIONS DE LA RÉINSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE DES DÉTENUS EN FRANCE

**Avis du Conseil économique et social
sur le rapport présenté par M. Donat Decisier
au nom de la section des affaires sociales**

(Question dont le Conseil économique et social a été saisi par décision de son bureau en date du 26 octobre 2004 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique et social)

SOMMAIRE

| | |
|---|--------------|
| AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 22 février 2006 | I - 1 |
| Première partie - Texte adopté le 22 février 2006..... | 3 |
| | |
| I - LA RÉINSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE DES DÉTENUS : UNE MISSION QUI DOIT S'IMPOSER COMME UNE RÉELLE PRIORITÉ DE LA POLITIQUE PÉNITENTIAIRE | 7 |
| | |
| A - CONSTAT : UNE MISSION QUI PEINE À S'AFFIRMER ALORS QUE LA PRISON ACCUEILLE UNE POPULATION TRÈS DÉSOCIALISÉE | 7 |
| 1. Une mission insuffisamment prise en compte aujourd'hui..... | 7 |
| 2. Une population carcérale très désocialisée | 9 |
| | |
| B - PROPOSITION : FAIRE DE LA RÉINSERTION DES DÉTENUS UNE MISSION RÉELLEMENT PRIORITAIRE EN SE FONDANT SUR UNE TRIPLE EXIGENCE | 11 |
| 1. Une exigence sociale visant à briser la chaîne des exclusions..... | 11 |
| 2. Une exigence politique afin de lutter plus efficacement contre la récidive..... | 12 |
| 3. Une exigence humaniste visant à donner un sens à la peine..... | 15 |
| | |
| II - LA DÉTENTION DOIT DEVENIR UN TEMPS UTILE À LA RÉINSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE DES DÉTENUS | 18 |
| | |
| A - CONSTAT : MALGRÉ LES EFFORTS DE MODERNISATION, L'ORGANISATION DU SYSTÈME CARCÉRAL RESTE PEU FAVORABLE À LA RÉINSERTION DES DÉTENUS | 18 |
| 1. De réels efforts de modernisation du système carcéral..... | 18 |
| 2. Des conditions de détention peu favorables à la réinsertion des détenus | 20 |
| | |
| B - PROPOSITION : AMÉLIORER LES CONDITIONS DE VIE, DE FORMATION ET DE TRAVAIL EN DETENTION | 27 |
| 1. Humaniser les conditions de détention | 27 |
| 2. Renforcer les dispositifs favorisant la réinsertion sociale des détenus | 29 |
| 3. Améliorer les conditions de travail et d'emploi des détenus | 31 |

| | |
|---|---------------|
| III - LA SORTIE DE PRISON DOIT ÊTRE MIEUX PRÉPARÉE ET PLUS ENCADRÉE | 35 |
| A - CONSTAT : LA SORTIE DE PRISON CONSTITUE UN DES PRINCIPAUX MAILLONS FAIBLES DE LA RÉINSERTION DES DÉTENUS | 35 |
| 1. Une sortie de détention insuffisamment préparée..... | 35 |
| 2. De nombreux obstacles à la réinsertion des sortants de prison..... | 37 |
| B - PROPOSITION : AMÉLIORER L'ACCOMPAGNEMENT AVANT ET APRÈS LA SORTIE DE PRISON | 38 |
| 1. Favoriser le recours aux dispositifs de préparation à la sortie | 38 |
| 2. Développer le partenariat entre institutions, collectivités territoriales et associations pour assurer une continuité entre le milieu fermé et le milieu ouvert..... | 40 |
| 3. Consolider les dispositifs d'accompagnement et de suivi post- carcéral..... | 41 |
| 4. Lever certains obstacles à l'emploi liés au casier judiciaire | 43 |
| CONCLUSION..... | 45 |
| Deuxième partie - Déclarations des groupes..... | 47 |
| ANNEXE A L'AVIS..... | 75 |
| SCRUTIN..... | 75 |
| RAPPORT présenté au nom de la section des affaires sociales par M. Donat Decisier, rapporteur | II - 1 |
| INTRODUCTION | 5 |
| CHAPITRE I - LA RÉINSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE DES DÉTENUS : UNE PRÉOCCUPATION RÉCENTE ET IMPÉRATIVE | 9 |
| I - UNE PRÉOCCUPATION RELATIVEMENT RÉCENTE DE LA POLITIQUE PÉNITENTIAIRE | 9 |
| A - UNE POLITIQUE PÉNITENTIAIRE HISTORIQUEMENT AXÉE SUR LA SÉCURITÉ | 9 |
| 1. La réforme pénitentiaire initiée au lendemain de la seconde guerre mondiale | 9 |
| 2. Les oscillations de la politique pénale dans les années 70 à 90..... | 11 |
| 3. A partir de l'année 2000, la condition pénitentiaire sur le devant de la scène publique | 13 |
| 4. Les orientations législatives plus récentes | 15 |

| | |
|--|-----------|
| B - L'ÉMERGENCE PROGRESSIVE DE LA MISSION DE RÉINSERTION..... | 17 |
| 1. Une mission d'insertion désormais inscrite dans la loi..... | 17 |
| 2. Une mission d'insertion insuffisamment prise en compte malgré la réforme de 1999 | 19 |
| 3. Une mission d'insertion qui se décline en objectifs opérationnels dans le cadre de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF)..... | 23 |
| II - UNE NÉCESSITÉ QUI S'IMPOSE AUJOURD'HUI..... | 25 |
| A - UNE EXIGENCE DÉMOCRATIQUE EU ÉGARD À L'AGGRAVATION DES FACTEURS DE PRÉCARITÉ SOCIALE | 25 |
| 1. Caractéristiques générales de la population carcérale | 25 |
| 2. Caractéristiques démographiques de la population carcérale | 29 |
| 3. De fréquentes situations de précarité sociale parmi les entrants en détention..... | 37 |
| 4. Situation familiale des détenus | 39 |
| 5. La fragilité de l'état de santé des entrants en prison..... | 40 |
| B - UNE NÉCESSITÉ POLITIQUE POUR MIEUX LUTTER CONTRE LA RÉCIDIVE | 46 |
| 1. L'évolution des taux de récidive..... | 46 |
| 2. Les moyens de prévention de la récidive..... | 48 |
| C - UNE AMBITION HUMANISTE VISANT À DONNER UN SENS À LA PEINE..... | 54 |
| 1. La prison comme ultime recours : les peines alternatives | 54 |
| 2. Une nécessaire resocialisation des détenus..... | 57 |
| 3. Un moyen de réparation pour les victimes | 61 |
| CHAPITRE II - LA DÉTENTION DOIT DEVENIR UN TEMPS UTILE À LA RÉINSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE DES DÉTENUS..... | 63 |
| I - LA RÉINSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE DES DÉTENUS PASSE AUSSI PAR UNE MODERNISATION DU SYSTÈME CARCÉRAL | 63 |
| A - LA MODERNISATION DU PARC PÉNITENTIAIRE | 63 |
| 1. L'augmentation et la rénovation du parc pénitentiaire | 63 |
| 2. La diversification des établissements pénitentiaires | 69 |
| 3. Les difficultés ou inadéquations constatées | 78 |
| B - L'HUMANISATION DES CONDITIONS DE DÉTENTION | 82 |
| 1. Les conditions générales de détention | 83 |
| 2. Le suivi médical et psychiatrique des détenus..... | 91 |

| | |
|--|------------|
| 3. L'application du droit en détention..... | 96 |
| C - LA CLARIFICATION DES MISSIONS DES DIFFÉRENTS | |
| ACTEURS..... | 104 |
| 1. Les personnels de surveillance | 104 |
| 2. Les personnels d'insertion et de probation | 117 |
| 3. Les personnels de direction | 123 |
| 4. L'implication croissante des partenaires extérieurs | 123 |
| II - LES DISPOSITIFS FAVORISANT LA RÉINSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE DOIVENT ÊTRE DÉVELOPPÉS | 125 |
| A - LES ACTIONS EN FAVEUR DE LA RÉINSERTION SOCIALE | 125 |
| 1. Le maintien des liens familiaux et matrimoniaux..... | 125 |
| 2. La lutte contre l'indigence | 128 |
| 3. Les activités cultuelles, culturelles et sportives | 132 |
| 4. L'enseignement et la lutte contre l'illettrisme et l'analphabétisme | 135 |
| B - LES ACTIONS EN FAVEUR DE LA RÉINSERTION PROFESSIONNELLE | 141 |
| 1. Un droit au travail inégalement appliqué..... | 141 |
| 2. Une zone de non-droit du travail | 153 |
| 3. Une offre de formation professionnelle limitée..... | 164 |
| 4. Une succession de propositions de réforme depuis 20 ans | 171 |
| 5. Les orientations prioritaires à mettre en oeuvre..... | 174 |
| CHAPITRE III - LA SORTIE DE PRISON DOIT ÊTRE MIEUX PRÉPARÉE ET PLUS ENCADRÉE..... | 177 |
| I - UNE SORTIE DE DÉTENTION MIEUX PRÉPARÉE..... | 177 |
| A - DES MESURES D'AMÉNAGEMENT DE PEINE ENCORE PEU UTILISÉES..... | 177 |
| 1. Les mesures d'aménagement de peines sans levée d'écrou..... | 177 |
| 2. Les mesures de libération conditionnelle | 183 |
| B - DES PARTENARIATS QUI RESTENT À DÉVELOPPER..... | 188 |
| 1. Un partenariat organisé en interne | 188 |
| 2. Un partenariat à développer en externe | 189 |
| II - UN SUIVI POSTCARCÉRAL PLUS ENCADRÉ | 194 |
| A - DE NOMBREUX OBSTACLES À LA RÉINSERTION DES SORTANTS DE PRISON | 194 |
| 1. Les freins juridiques : le casier judiciaire | 194 |
| 2. Les cloisonnements administratifs et institutionnels | 198 |

| | |
|--|------------|
| B - DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT ET DE SUIVI POSTCARCERAL À CONSOLIDER..... | 203 |
| 1. L'accompagnement après la sortie de prison..... | 203 |
| 2. Un suivi socio-judiciaire plus efficace dans un souci de prévention de la récidive | 208 |
| CONCLUSION..... | 211 |
| ANNEXES..... | 213 |
| Annexe 1 : Liste des personnalités rencontrées, des établissements visités et des colloques..... | 215 |
| Annexe 2 : Le Projet d'exécution de peine (PEP)..... | 217 |
| Annexe 3 : Tableau comparatif des personnels affectés en psychiatrie | 219 |
| Annexe 4 : Principales associations nationales d'aide aux détenus et sortants de prisons | 221 |
| Annexe 5 : Les activités physiques et sportives au centre de détention du Muret (31)..... | 223 |
| Annexe 6 : « La politique de modernisation du travail pénitentiaire » (Pactes I et II)..... | 225 |
| Annexe 7 : Liste des 62 mesures proposées pour une politique du travail pénitentiaire (rapport du Sénateur Paul Loridant) | 227 |
| Annexe 8 : Le Projet d'accompagnement personnalisé d'exécution de la sanction (PAPES) | 231 |
| LISTE DES ILLUSTRATIONS..... | 233 |
| LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES..... | 235 |
| TABLE DES SIGLES | 241 |

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du mercredi 22 février 2006**

Première partie
Texte adopté le 22 février 2006

Le 26 octobre 2004, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des affaires sociales la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur « *Les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France* »¹.

La section des affaires sociales a désigné M. Donat Decisier comme rapporteur.

*
* * *

Nombreux sont les rapports parlementaires ou d'instances nationales et internationales de défense des Droits de l'Homme, mais aussi les témoignages de personnes détenues, professionnels, magistrats, médecins, sociologues... qui dénoncent l'état du système pénal français, la surpopulation de certaines prisons, la persistance de conditions de détention dégradées et de qualité inégale, la faiblesse chronique des dispositifs de réinsertion sociale et professionnelle des détenus.

Sans tomber dans un déterminisme sociologique par trop simplificateur qui conduirait à excuser le délit par la pauvreté, force est de reconnaître que cette dernière peut créer des conditions favorables à la délinquance. La prison, pour une grande part, n'est en effet que le dernier maillon d'une chaîne qui, d'échecs scolaires en précarités sociales, d'exclusions en discriminations, peut mener peu à peu aux « illégalismes » et à la délinquance.

Comme le confirment de nombreuses études statistiques menées dans des pays étrangers et en France, il y a bien une relation étroite entre les indicateurs du marché du travail et ceux de la population carcérale. Précarisation économique, développement de l'insécurité sociale et professionnelle, dislocation du lien social, affaiblissement des politiques sociales contribuent en amont à augmenter le risque de délinquance. Si pauvreté ne rime pas avec délinquance, la lutte contre l'exclusion, la pauvreté et ses déterminants est à l'évidence une action de prévention contre le développement de la délinquance.

L'augmentation de la population carcérale, le phénomène de surpopulation et l'évolution du profil des détenus appellent à une réflexion sur la nature des réponses possibles et souhaitables en la matière. Il en va de même en ce qui concerne le recours à la détention provisoire qui conduit à incarcérer des personnes reconnues innocentes ultérieurement.

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 130 voix contre 12 et 64 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

La période de détention, qui correspond, il convient de le rappeler, à une peine privative de la liberté d'aller et de venir, doit être non seulement celle de la punition, mais aussi celle de la reconstruction. En effet, toutes les personnes détenues, y compris celles condamnées à de très longues peines, sont appelées à recouvrer la liberté. Dès lors, c'est cette perspective de réinsertion sociale et professionnelle, véritable exigence au regard de la démocratie, du civisme et de la lutte contre la récidive, qui doit guider les politiques pénitentiaires, autant que les préoccupations d'ordre sécuritaire liées à la garde et à la surveillance des détenus.

Cela passe évidemment par la poursuite de la modernisation et de l'humanisation du système carcéral de notre pays, ainsi que par le renforcement des dispositifs d'aide et de soutien à la réinsertion socioprofessionnelle des détenus.

Au vu des différents rapports publiés (Assemblée nationale, Sénat, Conseil de l'Europe...), il est temps de passer aux actes et d'améliorer la situation carcérale pour les personnes détenues et les personnels de l'administration pénitentiaire.

Faire que la détention ne soit pas un temps inutile, un temps vide, et permette à la personne détenue de se reconstruire et, à sa sortie, de s'assumer comme élément solidaire de la communauté des hommes et des femmes devrait être l'ambition de toute politique pénale. C'est l'idée directrice qui sous-tend l'ensemble des propositions formulées dans le présent avis.

I - LA RÉINSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE DES DÉTENUS : UNE MISSION QUI DOIT S'IMPOSER COMME UNE RÉELLE PRIORITÉ DE LA POLITIQUE PÉNITENTIAIRE

À l'exception notable de l'immédiat après-guerre avec la mise en œuvre de la réforme « Amor », la réinsertion des détenus n'a jamais été véritablement conçue comme une mission prioritaire de la politique pénitentiaire. Au-delà des discours incantatoires, la priorité accordée à la réinsertion des détenus doit se traduire dans les faits par un renforcement et une meilleure adéquation des moyens humains, juridiques et financiers.

A - CONSTAT : UNE MISSION QUI PEINE À S'AFFIRMER ALORS QUE LA PRISON ACCUEILLE UNE POPULATION TRÈS DÉSOCIALISÉE

Aujourd'hui encore, la mission de garde des détenus constitue la clef de voûte de notre système carcéral. Le souci de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus s'efface trop souvent devant les impératifs de sécurité.

1. Une mission insuffisamment prise en compte aujourd'hui

a) Une mission pourtant consacrée par plusieurs textes

La loi du 22 juin 1987 fixe la nature et l'étendue des missions dévolues au service public pénitentiaire. Elle précise notamment que celui-ci « *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* ». L'article D 460 du Code de procédure pénale stipule également que « *le service pénitentiaire d'insertion et de probation a pour mission de participer à la prévention des effets désocialisants de l'emprisonnement des détenus* ».

Le Conseil constitutionnel dans sa décision du 20 janvier 1994 jugea opportun de souligner 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* ».

Le nouvel article 707 du Code de procédure pénale, issu de la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, définit clairement les principes généraux de l'application des peines. Il prévoit en particulier que « *l'exécution des peines favorise, dans le respect des intérêts de la société et des droits des victimes, l'insertion ou la réinsertion des condamnés ainsi que la prévention de la récidive. A cette fin, les peines peuvent être aménagées en cours d'exécution pour tenir compte de l'évolution de la personnalité et de la situation du condamné. L'individualisation des peines doit, chaque fois que cela est possible, permettre le retour progressif du condamné à la liberté et éviter une remise en liberté sans aucune forme de suivi judiciaire* ».

Désormais, un texte de portée générale fixe, à l'exécution de la peine, une fonction générale d'insertion ou de réinsertion des condamnés.

b) Une mission dont la traduction budgétaire n'est pas à la hauteur des enjeux

La méconnaissance des enjeux de la réinsertion et de ses résultats favorise la primauté accordée à la mission de garde sur celle de réinsertion des détenus. Cette situation, en dépit d'une forte augmentation, se traduit toujours par la faiblesse des moyens accordés aux Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) créés en 1999 à cette fin.

Sur un effectif budgétaire global de près de 30 000 emplois pour 59 000 détenus environ, l'administration pénitentiaire ne comptait, au 1^{er} janvier 2004, que 2 610 personnels socio-éducatifs, qui doivent également suivre 123 500 personnes en milieu ouvert. Pour 100 détenus, on compte en moyenne 39 personnels de surveillance et un travailleur social. L'écart entre ces deux catégories de personnels ne s'explique que partiellement par l'obligation de permanence 24h/24 du personnel de surveillance.

Comme le soulignait déjà le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale (2000), « *l'insertion est le parent pauvre de l'administration pénitentiaire avec les conséquences qui en résultent pour les personnes concernées. Ceci, en outre, décrédibilise les mesures alternatives à la détention, dont le contrôle ne peut être assuré, freinant d'autant leur usage par les magistrats* ».

Si plusieurs rapports reconnaissent au SPIP un rôle de « *pierre angulaire de prévention de la récidive* », nombre de ces rapports, ainsi que les professionnels auditionnés par la section des affaires sociales de notre assemblée, soulignent l'insuffisance des moyens consacrés à la réinsertion des détenus.

Des trois missions principales qui sont assignées par le Code de procédure pénale aux Conseillers d'insertion et de probation (CIP), c'est-à-dire le maintien des liens familiaux, la lutte contre la désocialisation des détenus et, enfin, la préparation à la sortie de prison, de nombreux professionnels estiment que les conseillers d'insertion et de probation n'ont la capacité de remplir que la dernière, faute de temps.

Le budget total de l'administration pénitentiaire s'élève à 1,6 milliard d'euros pour 2005. Certes, ce budget est en hausse constante depuis 1995, progression qui a accompagné l'augmentation de la population pénale. Mais l'administration pénitentiaire ne consacre qu'un peu plus de 11 % de son budget à la réinsertion sociale des détenus. Cependant, la faiblesse de ce budget est en partie atténuée par les moyens budgétaires provenant d'autres administrations.

Trop faible, la part du budget consacrée à la réinsertion des détenus est également insuffisante au regard des objectifs que l'administration pénitentiaire s'est elle-même fixés dans le cadre de la LOLF. En effet, la loi organique relative aux lois de finances prévoit la définition d'objectifs dont la réalisation est

évaluée au travers d'un certain nombre d'indicateurs. C'est ainsi que l'administration pénitentiaire s'est fixée sept objectifs assortis de onze indicateurs de performance. Or, parmi les sept objectifs assignés à l'administration pénitentiaire, cinq objectifs concernent directement ou indirectement la mission de réinsertion des détenus : augmenter l'effectif des personnes placées sous main de justice qui exécutent leur peine dans le cadre d'un aménagement (*n° 3*), permettre le maintien des liens familiaux (*n°4*), améliorer l'accès aux soins (*n° 5*), favoriser les conditions d'orientation professionnelle des détenus (*n° 6*), améliorer le délai de mise en œuvre du suivi du condamné en milieu ouvert (*n° 7*). La structure du budget de l'administration pénitentiaire n'est donc pas en adéquation avec sa programmation stratégique.

En outre, notre assemblée s'interroge sur la pertinence et l'exhaustivité de certains indicateurs de performances, notamment ceux associés aux objectifs *n° 4* et *n° 5* relatifs respectivement au maintien des liens familiaux et à l'accès aux soins.

2. Une population carcérale très désocialisée

Si la population carcérale n'est pas homogène, elle présente cependant des caractéristiques sociales et démographiques bien spécifiques. En effet, elle reste majoritairement composée de groupes de population marginalisés qui cumulent les difficultés notamment au plan social. De plus, le profil des détenus évolue, ce qui ne va pas sans poser de nouveaux défis en termes de santé publique.

a) Une population qui cumule les difficultés sociales

De nombreuses études auprès des personnes entrant en détention indiquent que les situations des personnes confiées à l'administration pénitentiaire sont particulièrement difficiles et précaires.

Une enquête (2002) de la Direction de la recherche des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) a montré que « *parmi les détenus âgés de plus de 25 ans, 28 % vivaient seuls avant l'incarcération, 10 % étaient sans domicile fixe, la moitié n'avait pas d'activité professionnelle (...), 11 % percevaient le Revenu minimum d'insertion (RMI), 4 % des allocations de chômage Assedic, 6 % l'Allocation pour adulte handicapé (AAH) et 2 % une pension d'invalidité* ».

Une autre étude réalisée par l'INSEE (2002) a montré la faiblesse du capital scolaire des détenus et une sur-représentation des catégories sociales les plus démunies. Les détenus ont quitté l'école avant 18 ans pour les trois quarts d'entre-eux, et même avant 16 ans pour un quart d'entre eux, alors qu'à cet âge là 80 % des jeunes sont encore scolarisés. 64 % des personnes entrant en détention n'ont aucun diplôme ou détiennent pour 7 % un certificat d'études primaires ou un certificat de formation générale ; 30 % sont en difficulté de lecture.

Malgré la mise en place en 2000 de la Couverture maladie universelle (CMU) et de l'Aide médicale d'État (AME), 13,6 % des personnes déclarent ne pas avoir de protection sociale à leur arrivée en prison. Les proportions d'entrants déclarant bénéficier de la CMU ou de l'AME (respectivement 17,3 % et 0,8 %) sont nettement supérieures à celles relevées dans l'ensemble de la population.

Enfin, l'augmentation de la population carcérale en France s'accompagne aussi d'une modification de ses caractéristiques sociologiques. Ainsi, au 1^{er} avril 2005, les personnes détenues de nationalité étrangère représentaient 21,1 % de la population incarcérée. De même, et bien que le phénomène reste difficile à appréhender au plan statistique, plusieurs témoignages et enquêtes sociologiques tendent à montrer qu'une proportion significative de la population carcérale est issue de l'immigration. Ce dernier constat, qui constitue en soi un fait social majeur, a été dressé par de nombreux acteurs des prisons : aumôniers, surveillants et magistrats.

b) Une population carcérale dont le profil évolue et qui pose de nouveaux défis en termes de santé publique

Fragilisés socialement, les entrants en prison le sont également sur le plan sanitaire. Si 80 % des entrants en prison au cours de l'année 2003 ont été jugés en bon état de santé général à leur arrivée en prison, cela est dû essentiellement à leur âge et à la sous-estimation ou au manque de détection des pathologies mentales. Ils se caractérisent d'ailleurs par une consommation plus importante de substances psychoactives. Les femmes et les mineurs, groupes peu nombreux en prison, ont des usages encore plus importants de produits psychoactifs eu égard à l'ensemble de la population. Cette situation, à laquelle s'ajoutent des conditions de détention souvent inadaptées, requiert une attention particulière.

Surtout, trois phénomènes nouveaux sont apparus au cours de ces dernières années, qui viennent modifier sensiblement les conditions de la prise en charge médico-sociale des détenus.

D'abord, la délinquance sexuelle est devenue la première cause d'incarcération en France, soit 21,8 % en 2004. De sorte qu'une frange importante de la population carcérale nécessite une prise en charge adaptée aux plans sanitaire et socio-judiciaire.

Ensuite, le nombre de détenus atteints de troubles mentaux ne cesse d'augmenter. Une enquête nationale sur la santé mentale, effectuée en 1997, avait déjà révélé que 8,6 % des hommes et 13 % des femmes étaient suivis par un service psychiatrique dans l'année qui précède l'incarcération. Le pourcentage de sujets présentant des troubles mentaux lors de l'emprisonnement était compris entre 14 % et 25 % et atteignait même environ 30 % pour les femmes. Une autre enquête de la DREES réalisée sur 2 300 entrants en détention en juin 2001 a montré que, lors de l'incarcération, « *au moins un trouble psychiatrique de gravité plus ou moins importante a été repéré chez 55 % des entrants* ». Plus récemment, l'étude des professeurs Bruno Falissard et Frédéric

Rouillon (2005), réalisée pour le compte de l'administration pénitentiaire, a révélé l'ampleur et l'aggravation d'un phénomène qui conduit à transformer progressivement nos établissements pénitentiaires en « prison-asiles ». Ainsi, 35 % des entrants en prison ont eu avant leur incarcération un suivi pour motif d'ordre psychiatrique. En outre, il a été établi que huit personnes détenues sur dix sont atteintes d'au moins un trouble psychologique grave (névrose ou dépression) ou psychiatrique (psychoses notamment). 40 % d'entre elles ont un risque suicidaire, risque à caractère élevé pour la moitié. Désormais, les raisons expliquant la concentration de personnes souffrant de troubles mentaux dans les prisons ne sont pas circonstancielles, mais structurelles et ce phénomène touche particulièrement les femmes plus affectées proportionnellement que les hommes. C'est un mouvement sociétal et il convient véritablement de s'interroger sur la pertinence de l'incarcération quand elle risque de renforcer la pathologie individuelle.

Enfin, la population carcérale vieillit en raison de l'allongement de la durée des peines, lié lui-même à la modification de la nature des infractions. Au 1^{er} avril 2005, 12,1 % des détenus ont plus de 50 ans. Le vieillissement de la population incarcérée pose des difficultés spécifiques qui sont mal prises en compte par l'administration pénitentiaire. En effet, les établissements ne sont pas équipés pour accueillir des détenus âgés et leur environnement est mal adapté pour les détenus qui deviennent dépendants. L'enquête HID-prisons (1999) a montré de son côté que plus de trois personnes détenues sur cinq rencontrent dans leur vie quotidienne des difficultés physiques, sensorielles, intellectuelles ou mentales liées à des problèmes de santé. Les incapacités sont le plus souvent antérieures à l'incarcération. Selon cette enquête, 4 % des personnes détenues ont un état de santé qui nécessiterait que soient apportés des aménagements particuliers à leur cellule.

B - PROPOSITION : FAIRE DE LA RÉINSERTION DES DÉTENUS UNE MISSION RÉELLEMENT PRIORITAIRE EN SE FONDANT SUR UNE TRIPLE EXIGENCE

1. Une exigence sociale visant à briser la chaîne des exclusions

Il n'y a aucune fatalité qui conduirait inéluctablement de la pauvreté à la prison. Pas plus qu'une autre, une personne en grande précarité n'est un délinquant en puissance. Cependant, il convient de se demander pourquoi la population carcérale est composée, dans sa grande majorité, de détenus issus des milieux les plus défavorisés.

Dans ces conditions, le Conseil économique et social recommande d'agir sur plusieurs fronts :

- en amont, intensifier les politiques de lutte contre les exclusions et de prévention de la délinquance, notamment en agissant sur les leviers de l'emploi, de la juste répartition des fruits de la croissance et du renforcement des droits et garanties sociales. A cet égard, il convient

d'amplifier les politiques d'accès au droit commun, notamment par l'application de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (1998) ;

- en aval, faire en sorte que le temps de détention, s'il ne peut être évité, soit un temps de réparation, où l'on puisse tenter de réduire les difficultés liées à l'absence de socialisation, à l'indigence, à l'illettrisme et à l'analphabétisme notamment.

Par ailleurs, le poids croissant de certaines catégories de détenus au sein de la population carcérale, personnes atteintes de troubles mentaux, étrangers et jeunes issus de l'immigration notamment, interroge nos politiques sociales. Face à ce constat, le Conseil économique et social est amené à formuler les recommandations suivantes :

- mettre un terme au mouvement qui conduit au transfert de la prise en charge des malades mentaux vers les établissements pénitentiaires ; considérant notamment que le nombre des personnes incarcérées présentant des troubles mentaux est en partie le résultat des défaillances du système psychiatrique français et de la réduction progressive des capacités d'hospitalisation, le Conseil économique et social juge nécessaire la mise en place d'une véritable politique de santé mentale dans notre pays. Cette politique doit être dotée des moyens correspondants, permettant en amont le suivi et la prise en charge psychiatrique afin d'éviter un passage à l'acte pouvant conduire à une incarcération ;
- réaliser une étude sur les causes de la forte proportion des détenus de nationalité étrangère en prison, ainsi que sur le problème que pose toujours la double peine ; de même, il est urgent de réaliser des études approfondies sur les causes de la sur-représentation de la population française issue de l'immigration dans nos prisons (difficultés d'intégration, contexte familial...). Une meilleure connaissance de ces phénomènes devrait permettre de combattre certains préjugés et, ce faisant, d'enrayer ce phénomène de sur-représentation. Un tel travail pourrait être confié au Conseil économique et social, dans le prolongement des avis et études qu'il a produits sur les questions liées à la situation des personnes immigrées ou issues de l'immigration.

2. Une exigence politique afin de lutter plus efficacement contre la récidive

En 2001, sur les 326 053 personnes condamnées pour délit, 102 127 avaient déjà été condamnées une fois entre 1997 et 2001, ce qui situe le taux de récidive à 31,3 %. Il convient, cependant, de rappeler que les taux de récidive sont très différents selon la nature des infractions. Ce taux est en progression depuis 1997. Selon une autre étude, réalisée sur un échantillon national représentatif des détenus condamnés et libérés entre le 1^{er} mai 1996 et le

30 avril 1997, 52 % des personnes condamnées et sorties de prison en 1996/1997 ont commis une nouvelle infraction dans un délai de cinq ans après leur libération, sanctionnée par une condamnation faisant l'objet d'une inscription au casier judiciaire avant le 1^{er} juin 2002.

Ces mauvais chiffres conduisent à s'interroger sur les moyens qui permettent de prévenir la récidive et, de manière corrélative, d'augmenter les chances de réinsertion socioprofessionnelle des sortants de prison.

A cet égard, le Conseil économique et social préconise trois orientations :

a) Mieux organiser et développer les aménagements de peine

Sur les 84 759 détenus libérés en 2004, seulement 18 % ont bénéficié d'un aménagement de peine soit sous la forme d'une libération conditionnelle par le juge de l'application des peines (6 180), d'un placement extérieur (2 221) ou d'une mesure de semi-liberté (6 819).

Or, les études de démographie pénitentiaire ont démontré la relation étroite entre le mode de libération - sortie « sèche » ou sortie aménagée - et le taux de récidive. Dans une étude (2004) concernant les longues peines, il a été montré que le taux de retour en prison dans un délai de quatre ans était plus faible pour les libérés conditionnels (13 %) que pour les libérés en fin de peine (20 %).

En conséquence, notre assemblée recommande de recourir davantage aux mesures d'aménagement de peine. D'autant que, dans un contexte budgétaire de plus en plus tendu, il convient de noter que le coût moyen d'une journée de détention s'élève à 65 euros alors qu'un placement extérieur coûte en moyenne le tiers de ce montant.

b) Améliorer l'évaluation et la prise en compte de la dangerosité aux différents stades de l'exécution de la peine et après la sortie de prison

Plusieurs dispositions de la loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales visent à renforcer le suivi des condamnés les plus dangereux. Cette loi s'appuie en partie sur les travaux de la commission Santé-Justice (2005).

Il convient de rechercher les moyens de mieux évaluer la dangerosité des détenus aux différents stades de l'exécution de la peine. Dans ce contexte, le Conseil économique et social préconise notamment :

- de s'inspirer de l'exemple du Canada, pays dans lequel l'évaluation des capacités du détenu et de sa dangerosité détermine l'affectation en établissement et conditionne son parcours d'insertion. Plus précisément, le Canada a développé quatre programmes de réinsertion pour prévenir la récidive en direction notamment des détenus violents et des délinquants sexuels (*voir infra*) ;
- de déconcentrer au niveau régional la gestion des affectations des détenus en créant des centres régionaux d'observation ; les détenus

seraient pris en charge par une équipe pluridisciplinaire, composée de psychiatres, psychologues et de personnels de l'administration pénitentiaire, qui tenterait d'évaluer leur dangerosité et établirait un bilan psychosocial. Celui-ci constituerait la base d'un projet d'affectation et d'exécution de peine qui permettrait aux détenus d'accomplir celle-ci dans une structure adaptée ;

- de créer dans le ressort de chaque cour d'appel, un centre d'évaluation et d'expertise criminologique qui aurait notamment pour mission, en liaison avec les juges de l'application des peines, d'évaluer régulièrement la conduite du détenu bénéficiant d'un aménagement de peine et de contribuer ainsi à l'estimation souvent si difficile du risque de récidive ;
- de créer un observatoire de la récidive dont l'objectif premier serait de centraliser les données existantes sur le sujet, de mettre ces informations à disposition (site internet) et de les actualiser en permanence. Celui-ci devrait recueillir aussi des données distinctes pour les hommes et les femmes. L'observatoire pourrait se voir confier une mission de veille sur les cas de récidive qui justifient, de par leur gravité et leur éventuelle médiatisation, une information rapide et objective. A plus long terme, l'observatoire devrait aider à la construction de programmes de formation, initiale et continue, et à leur mise en œuvre dans les écoles relevant du ministère de la Justice.

c) Renforcer les moyens des services chargés de l'application des peines

Représentant moins de 3,5 % du corps des magistrats, les Juges de l'application des peines (JAP) paraissent bien peu nombreux alors même que leurs missions, essentielles en matière de lutte contre la récidive, ont été étendues par la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité. À la faiblesse des effectifs des juges de l'application des peines s'ajoute celle, non moins évidente, des Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) sur lesquels ces juges s'appuient, malgré une augmentation continue de leurs effectifs depuis 1999 qui n'a pas encore produit tous ses effets, compte tenu des délais nécessaires au recrutement et à la formation des personnels concernés (24 mois de formation à l'ENAP pour les conseillers d'insertion et de probation). Il en résulte un taux de vacances qui tend à s'accroître (15,6 % au 1^{er} janvier 2005 contre 14,7 % au 1^{er} janvier 2004 et 9,3 % au 1^{er} janvier 1999).

Outre le renforcement des services chargés de l'application des peines, le Conseil économique et social préconise, notamment pour le suivi en milieu ouvert des personnes placées sous main de justice, la constitution de SPIP « pluridisciplinaires » grâce à l'apport de surveillants et de psychologues aux équipes existantes composées de conseillers d'insertion et de probation.

Le renforcement des effectifs chargés de l'application des peines et de la réinsertion des détenus a nécessairement un coût budgétaire qui pourrait être en partie gagé sur les économies générées par le développement, préconisé par le Conseil économique et social, à la fois des peines alternatives à l'incarcération et des mesures d'aménagement de peine. Cela pourrait faciliter la mise en œuvre de ces propositions.

3. Une exigence humaniste visant à donner un sens à la peine

Le sens donné à la peine détermine le regard du citoyen sur la prison, le regard du détenu sur son temps de détention, le regard du personnel pénitentiaire sur les missions qui lui incombent. Pour le détenu, la question du sens de la peine est fondamentale. Le condamné doit comprendre pourquoi il est en détention, et prendre aussi conscience de la gravité des faits qu'il a commis. Au-delà de la nécessaire protection de la société, les réponses qu'on apporte à la question du sens de la peine traduisent les valeurs fondamentales d'une société.

De ce point de vue, le Conseil économique et social formule plusieurs recommandations autour de quatre axes.

a) Premièrement, développer les alternatives à l'incarcération

Compte tenu de ses effets déstructurants, la prison ne saurait s'envisager que comme une solution de dernier recours quand toutes les autres voies de rappel à la loi ont été épuisées. Certains actes réclament une sanction et celle-ci peut prendre la forme d'une peine d'emprisonnement. Mais il est nécessaire de penser davantage la sanction en termes de réparation dans un contexte éducatif, en utilisant au mieux toutes les mesures de suivi en milieu ouvert. Les peines alternatives, avec la réparation des dommages subis par les victimes, constituent une manière pertinente de responsabiliser et de resocialiser le condamné.

C'est la raison pour laquelle le Conseil économique et social juge prioritaire de développer les peines alternatives, conformément aux recommandations du 30 septembre 1999 et du 24 septembre 2003 du Conseil de l'Europe. Le sursis avec mise à épreuve, l'ajournement, le travail d'intérêt général devraient permettre, dans de nombreux cas, d'éviter la prison. En particulier, les peines alternatives devraient systématiquement être recherchées pour les femmes sur le point de devenir mère.

Plus particulièrement, en ce qui concerne les courtes peines, lorsqu'elles sont exécutées dans des maisons d'arrêt surpeuplées, dans des conditions de détention indignes d'une démocratie moderne, elles ne peuvent être réellement perçues comme un véritable rappel à la loi. C'est pourquoi, le Conseil économique et social considère que les peines alternatives à l'enfermement devraient être systématiquement recherchées pour les personnes condamnées à des peines inférieures ou égales à un an, et la détention provisoire limitée dans son usage et sa durée.

b) Deuxièmement, ne pas se résigner à l'augmentation continue de la population carcérale

Au 1^{er} juin 2005, la France (métropole et Outre-mer) compte 59 786 personnes écrouées détenues dont 20 910 prévenus et 38 876 condamnés. 2 129 femmes sont détenues soit 3,6 % de l'ensemble. Au 1^{er} janvier 2005, le taux de détention est de 94,9 détenus pour 100 000 habitants (contre 75,6 au 1^{er} janvier 2001). La population carcérale n'a cessé de croître sur le dernier quart de siècle. Au cours de cette période, elle a connu une augmentation de près de 50 % de ses effectifs, passant de 36 913 à 55 062 personnes incarcérées avant d'amorcer une décrue régulière jusque l'année 2001 (47 837 détenus au 1^{er} janvier). En revanche, dès 2001, on assiste à un revirement de situation avec une nouvelle augmentation de la population carcérale.

Dans le même temps, entre 2001 et 2004, la population suivie en milieu ouvert par les services pénitentiaires d'insertion et de probation est passée de 141 700 à 123 500, soit une diminution de près de 13 %.

De surcroît, le nombre de personnes placées en détention provisoire s'élevait à 17 619 en 2002 et 19 088 en 2003. Comme le note la commission de suivi de la détention provisoire, « *alors que le nombre de détentions provisoires diminue régulièrement depuis quelques années, un renversement de tendance amorcé en 2002 se poursuit en 2003. La question de la surpopulation carcérale est de nouveau posée avec acuité* ».

Parce que la population carcérale est une population majoritairement jeune, 45 % des détenus ont entre 18 et 30 ans, l'inflation carcérale est une perspective à laquelle nul ne peut se résigner, d'autant plus qu'elle représente un coût croissant pour la collectivité.

Dans ces conditions, la proposition d'instaurer un *numerus clausus*, c'est-à-dire d'appliquer strictement le principe de ne mettre qu'une personne là où il n'y a qu'une place et de fixer sur cette base un taux d'occupation maximum, devrait être envisagée. Bien que ses détracteurs estiment qu'une telle mesure constituerait une entrave à la liberté de juger et entraînerait un goulet d'étranglement, l'application d'un *numerus clausus* présenterait l'intérêt de mettre un terme à des conditions de détention déplorables et à la promiscuité. Outre l'augmentation engagée et prévue du nombre de places et la réhabilitation nécessaire des locaux les plus vétustes, l'application du *numerus clausus* favoriserait ainsi le règlement d'un nombre important des difficultés rencontrées par les personnes détenues et par les personnels de surveillance dues à l'encombrement de certains établissements. Elle permettrait enfin, en apaisant les tensions, de créer un environnement plus propice à un travail et à un processus de réinsertion.

c) Troisièmement, considérer le détenu en tant qu’être humain et sujet de droit

L’adhésion du condamné au système carcéral et, par suite, la perspective d’un travail de réinsertion ne seront pas possibles si les conditions de détention ne sont pas fondées sur des conditions et des règles de vie conformes à un état de droit. Comment exiger du détenu qu’il respecte, à sa sortie, les règles de la société si le fonctionnement de l’institution carcérale n’a pas lui-même respecté le détenu en tant qu’être humain et sujet de droit, dans un établissement pénitentiaire aux conditions de vie et d’hygiène décentes ?

Notre assemblée considère que l’exécution de la peine de prison doit être régie par le principe de nécessité au sens de l’article 8 de la déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen en vertu duquel « *la loi ne doit établir que des peines strictement nécessaires et nul ne peut être puni qu’en vertu d’une loi établie et promulguée antérieurement au délit et légalement appliquée* ». De surcroît, plusieurs normes européennes et internationales incitent les États à réviser leur législation pénitentiaire en ce qui concerne les conditions générales de détention, ainsi que les statuts des détenus et des personnels. Les principes essentiels de respect de la dignité humaine, l’interdiction des traitements inhumains et dégradants sont ainsi clairement réaffirmés.

Notre assemblée s’associe aux recommandations formulées en 2000 par la Commission conduite par Guy Canivet, premier président de la Cour de cassation tendant à l’élaboration d’une loi pénitentiaire définissant, entre autres, le statut juridique de la personne détenue.

d) Quatrièmement, veiller à toujours prendre en compte les droits des victimes notamment au stade de l’exécution de la peine

Le sens de la peine intègre désormais le respect des droits des victimes à côté de la protection de la société et de la réinsertion. Depuis une vingtaine d’années, un cadre juridique en faveur des droits des victimes se construit progressivement. Une meilleure prise en compte de leurs droits au stade de l’exécution des peines tend également à s’opérer.

C’est une évolution que le Conseil économique et social juge positive et nécessaire, non seulement à l’endroit des victimes mais aussi dans le processus d’acceptation du détenu de sa peine et plus largement de sa réinsertion.

II - LA DÉTENTION DOIT DEVENIR UN TEMPS UTILE À LA RÉINSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE DES DÉTENUS

A - CONSTAT : MALGRÉ LES EFFORTS DE MODERNISATION, L'ORGANISATION DU SYSTÈME CARCÉRAL RESTE PEU FAVORABLE À LA RÉINSERTION DES DÉTENUS

1. De réels efforts de modernisation du système carcéral

Les efforts de modernisation du système carcéral portent à la fois sur l'état du parc pénitentiaire d'une part et sur la formation et les qualifications des personnels pénitentiaires, d'autre part.

1.1. La modernisation du parc pénitentiaire

La modernisation du système carcéral se traduit par l'augmentation des capacités carcérales et la rénovation du parc pénitentiaire. En dépit de ces évolutions, l'état général du parc pénitentiaire demeure vétuste et mal adapté.

a) L'extension, la rénovation et la diversification du parc pénitentiaire

Les programmes immobiliers se succèdent depuis 20 ans. Au programme « 13 000 » lancé en 1986 a succédé le programme « 4 000 » qui s'est achevé en janvier 2005. La Loi d'orientation et de programmation pour la Justice (LOPJ) du 9 septembre 2002 a prévu de créer 13 200 places supplémentaires d'ici à 2007. Parallèlement, les grands établissements pénitentiaires font l'objet d'un programme de rénovation.

Cette évolution s'est accompagnée d'une diversification accrue des structures pénitentiaires. A une logique de détention se référant à la nature de la peine et au reliquat à effectuer se substitue de plus en plus une logique de détention qui prend en compte la diversité des publics accueillis.

C'est ainsi que des structures nouvelles ont été créées pour accueillir soit des détenus gravement malades, d'où l'ouverture d'Unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) et d'Unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA), soit des détenus mineurs. En outre, il existe des structures dont la conception et l'organisation sont davantage orientées vers la réinsertion des détenus comme les centres de semi-liberté, des Centres pour peine aménagée (CPA) et des établissements pour courtes peines. Cependant, en raison du nombre insuffisant d'établissements ou de quartiers de semi-liberté dans certaines régions, notamment en région parisienne, la semi-liberté est peu prononcée en tant qu'aménagement des modalités de la peine.

b) L'état général du parc pénitentiaire, vétuste et mal adapté, complique la procédure d'affectation des détenus

De nombreuses prisons sont en effet vétustes et mal adaptées au plan architectural. L'éloignement des prisons des zones urbaines constitue aussi une critique récurrente et largement fondée. La dégradation des locaux ainsi que la non-conformité aux normes techniques et sanitaires font que les conditions de détention sont dans l'ensemble médiocres et ce d'autant plus que la construction de nouvelles prisons ne permet pas (ou peu) de fermer celles qui sont insalubres.

La procédure d'affectation des détenus entre les différentes structures pénitentiaires pâtit largement de cette situation. D'abord, la séparation entre détenus et condamnés, prévue par les dispositions du Code de procédure pénale, n'est pas strictement respectée. Ainsi en juillet 2004, plus de 20 122 condamnés étaient incarcérés en maison d'arrêt dont plus de 10 000 devaient purger une peine supérieure à un an. Ensuite, la procédure d'affectation dans les établissements s'opère davantage en fonction de la personnalité des détenus que de leur projet de réinsertion socioprofessionnelle. Certes, il existe pour les détenus condamnés à des longues peines le Centre national d'observation de Fresnes (CNO). Toutefois, le nombre limité de places disponibles au sein du CNO engendre des délais d'attente souvent importants pour les détenus. De plus, l'engorgement des prisons conduit parfois à retarder, voire modifier leur affectation initiale.

1.2. Des personnels de surveillance dans l'ensemble mieux formés mais en nombre insuffisant

Recrutés sur concours, les personnels de surveillance, qui constituent numériquement le corps le plus important des personnels pénitentiaires doivent assurer une double mission de garde et de réinsertion auprès des détenus. Cette seconde mission reste cependant marginale.

a) Des surveillants mieux formés

D'une manière générale, les personnels de surveillance sont plus qualifiés et mieux formés. Les candidats admis au concours de surveillants suivent une formation rémunérée d'une durée théorique de huit mois, en alternance, organisée par l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP). En pratique, la durée effective de formation est cependant plus proche de 22 semaines, soit cinq mois et demi. Or, il est indispensable, pour répondre aux évolutions du métier, que la durée effective de formation corresponde à la durée théorique.

Les orientations mises en oeuvre en matière de formation s'inscrivent dans la volonté de faire de l'ENAP une véritable école professionnelle. L'adaptation des métiers à l'évolution des personnes prises en charge et aux politiques conduites constitue une préoccupation majeure de l'ENAP.

Il convient en particulier de souligner le travail réalisé par l'ENAP pour élaborer une collection de guides de *Pratiques de références opérationnelles* (PRO), qui constituent autant de références de bonnes pratiques professionnelles attachées à un poste ou à une situation de travail et qui devraient concourir à l'homogénéisation « par le haut » des pratiques professionnelles.

Il reste que, hormis les formations de spécialisation, la formation continue reste le parent pauvre de l'institution pénitentiaire, en particulier vis-à-vis des personnels de surveillance. La situation tendue en matière d'effectifs constitue un obstacle à la prise en compte de la formation continue comme une condition majeure de la capacité de l'institution pénitentiaire à s'adapter aux évolutions.

b) Des effectifs insuffisants malgré de réels efforts budgétaires dans la période récente

Le corps des personnels de surveillance compte, au premier octobre 2005, un peu plus de vingt trois mille agents soit plus des deux tiers des effectifs totaux de l'administration pénitentiaire. On constate une féminisation croissante et réussie du personnel de surveillance, mais ce mouvement est freiné par l'instauration de quotas qui limitent le nombre de postes susceptibles d'être occupés par des femmes dans les établissements, et qu'il serait, à tout le moins, souhaitable de relever.

S'il est juste de mentionner que l'évolution des effectifs du corps des surveillants a été positive ces dernières années, pour autant, les comparaisons internationales situent la France parmi les pays qui ont un faible taux d'encadrement, après la Grèce, le Portugal et le Luxembourg. A titre d'exemple, le ratio était en 2000 de 2,6 détenus par surveillant en France, de 2,3 au Royaume Uni, de 1,7 aux Pays-Bas, de 1,3 au Danemark.

C'est pourquoi, qu'il s'agisse des personnels de surveillance ou qu'il s'agisse des personnels sociaux, le constat est assez largement partagé d'un sous-effectif chronique de l'administration pénitentiaire. En effet, l'augmentation du nombre des agents, continue et progressive depuis vingt ans, n'a pas été globalement corrélée à l'augmentation importante de la population carcérale. Au quotidien, cette situation pèse sur les conditions de travail des personnels.

2. Des conditions de détention peu favorables à la réinsertion des détenus

D'une manière générale, les conditions actuelles de détention, qu'il s'agisse des conditions matérielles de vie en prison ou bien des conditions de travail et de formation, ne sont guère favorables à la réinsertion des détenus.

2.1. Des conditions de vie en détention particulièrement difficiles

a) Les effets néfastes de la surpopulation carcérale

La réinsertion socioprofessionnelle des détenus est en effet confrontée aux contraintes particulières de la détention liées au surpeuplement des prisons. Le taux d'occupation des établissements pénitentiaires est en constante augmentation. D'après la Cour des comptes, depuis 2001, la population incarcérée n'a cessé d'augmenter et a connu une croissance de près de 25 %. S'agissant des établissements pénitentiaires Outre-mer, la question de la surpopulation carcérale se pose avec autant d'acuité. Avec 3 963 détenus pour 3 039 places réparties sur quatorze établissements, soit un taux d'occupation moyen de 130,4 %, la situation des prisons Outre-mer reste en effet problématique.

Le surpeuplement chronique des maisons d'arrêt a des répercussions multiples. D'abord, il a un impact très négatif sur la vie quotidienne des détenus en termes d'organisation d'activités sportives et culturelles, de travail et de formation mais aussi sur les conditions de travail des personnels de surveillance.

Ensuite, il contribue dans une large mesure à la montée de la violence en détention. Une étude récente (2005) a mis en évidence que 85 % des surveillants et des détenus considèrent la prison comme un lieu violent.

La violence tend à se développer, comme en témoignent les rapports annuels d'activité des établissements pénitentiaires. Les agressions contre les agents de surveillance représentent une part croissante des incidents (près du quart en 2003 contre 15 % en 1996). Les agressions entre détenus augmentent aussi à un rythme très inquiétant.

b) Une prise en charge sanitaire incomplète

L'introduction d'une nouvelle organisation des soins en milieu pénitentiaire a représenté un progrès incontestable. Cette réforme a rapidement montré ses limites tant en matière de prise en charge des soins somatiques que psychiatriques. En effet, la couverture des soins dentaires reste très limitée dans de nombreux établissements, tandis que la permanence des soins se révèle toujours difficile à assurer en dehors des horaires d'ouverture des Unités de consultations et de soins ambulatoires (UCSA).

Concernant la prise en charge psychiatrique, les taux de recours aux soins psychiatriques en milieu pénitentiaire apparaissent ainsi 10 fois supérieurs à ceux observés en population générale. En regard du nombre de patients pris en charge en détention, les moyens en personnels mobilisés par les Services médico-psychologiques régionaux (SMPR) apparaissent donc, toutes choses égales par ailleurs, finalement inférieurs à ceux observés en psychiatrie générale.

c) L'opacité et l'hétérogénéité du droit pénitentiaire

Le droit pénitentiaire se caractérise par un foisonnement des normes et des textes. Le droit en prison n'est pas de source législative. Il est régi par une multitude de normes (décrets, circulaires, règlements intérieurs).

C'est ainsi que les régimes de détention sont organisés de façon très variable d'un établissement pénitentiaire à l'autre. En dépit des recommandations formulées par les commissions d'enquête parlementaires et la commission Canivet (2000), la Cour des comptes a récemment constaté que l'harmonisation des règlements intérieurs n'était pas achevée.

De plus, le fonctionnement général des prisons n'est pas, contrairement à de nombreux pays européens, soumis à un contrôle extérieur. Certes, il existe une Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) placée auprès des Pouvoirs publics, mais celle-ci ne constitue pas un véritable organe de contrôle extérieur des prisons.

Dans ce contexte, plusieurs initiatives ont été prises par l'administration pénitentiaire qui visent à faciliter l'accès au droit pour les détenus. Il s'agit notamment du développement des points d'accès au droit dans les établissements pénitentiaires ou de la désignation de délégués du Médiateur de la République.

2.2. Des dispositifs de réinsertion sociale soumis à des critiques récurrentes

Le maintien des liens familiaux, la lutte contre l'indigence, la mise en place d'activités culturelles et sportives ainsi que les actions d'enseignement et de lutte contre l'illettrisme, tels sont les principaux dispositifs visant à favoriser la réinsertion sociale des détenus.

A partir d'un examen attentif de ces différents dispositifs, un certain nombre de constats critiques ont pu être dressés par notre assemblée :

- outre l'exiguïté de la grande majorité des parloirs, souvent situés dans des locaux mal adaptés, l'éloignement géographique de la famille du détenu peut aussi constituer un obstacle au maintien des liens familiaux. Pour les mineurs incarcérés, cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que la répartition géographique actuelle des quartiers pour mineurs conduit souvent les mineurs à être incarcérés loin de leur famille. Cela est encore plus vrai pour les femmes détenues regroupées dans certains lieux d'incarcération ;
- l'expérimentation depuis 2003 des Unités expérimentales de visite familiale (UEVF), qui permettent aux personnes incarcérées de rencontrer leur famille et de partager des moments d'intimité, durant plusieurs heures sans surveillance, est un pas en avant incontestable. Cependant, cette expérimentation reste limitée à trois établissements pénitentiaires ;

- en dépit de la faiblesse du seuil d'indigence retenu, la proportion d'indigents en prison reste élevée ; selon une enquête réalisée en décembre 2003, le pourcentage d'indigents était de 15,9 % en métropole et de 37,10 % en Outre-mer ;
- si la mise en place de commissions d'indigence par les établissements contribue à repérer les détenus sans ressource et à mettre en place des actions ciblées en leur direction, elles ne suffisent pas à résorber les inégalités entre détenus notamment dans l'accès aux produits de consommation par le biais de la « cantine » ; les prix des produits proposés par la « cantine » sont généralement supérieurs aux prix pratiqués à l'extérieur (voir infra) ;
- la mise à disposition de téléviseurs est aussi source d'inégalités entre les détenus ; les tarifs de location des téléviseurs sont élevés, différents selon les établissements, et les règles de gratuité pour les détenus indigents varient d'un établissement à l'autre ; de plus, le système en vigueur, qui consiste à recourir à une association support, conduit à un véritable transfert de charges pour le financement d'activités socio-éducatives qui relèvent de la compétence propre de l'administration pénitentiaire ;
- les activités culturelles et sportives sont souvent limitées par les contraintes architecturales des établissements ;
- concernant les activités d'enseignement, certains établissements ne disposent pas d'enseignant à temps plein ou à mi-temps. Le dispositif d'enseignement mis en place par le ministère de l'Éducation nationale s'interrompt pendant les vacances scolaires ;
- malgré les initiatives prises par l'administration pénitentiaire, les actions de repérage de l'illettrisme révèlent que 18,3 % des détenus sont en situation d'illettrisme ; pour les personnes détenues, le manque de rémunération des actions contre l'illettrisme apparaît comme la source première des abandons en formation.

2.3. Une offre de formation professionnelle limitée

Rouage essentiel de l'insertion professionnelle des publics privés de liberté, le dispositif de formation professionnelle en milieu pénitentiaire se caractérise cependant par la modestie des moyens mis en œuvre au regard de l'ampleur des besoins de formation.

Plusieurs observations viennent compléter ce constat principal :

- le mode de financement de la formation professionnelle est fragile puisqu'il repose, pour l'essentiel, sur des financements extérieurs à l'administration pénitentiaire ;

- l'offre de formation professionnelle, au sens strict du terme, reste faible en volume dans la mesure où seulement 2 645 détenus ont suivi une formation professionnelle rémunérée en 2004 avec le statut de stagiaire de la formation professionnelle ; de plus, l'offre de formation est très inégalement répartie entre les régions et les établissements ;
- à l'exception de quelques établissements pénitentiaires qui ont mis en place un système d'aides financières aux détenus afin de leur permettre de suivre un enseignement sans perte de salaire, le dispositif de formation n'est pas toujours bien articulé avec les activités de travail ;

2.4. Un droit au travail difficilement respecté en pratique

Le taux d'emploi des détenus est faible puisqu'en 2004 seulement un tiers des détenus était en emploi. Si certains ont probablement fait le choix de ne pas travailler (le travail n'est pas obligatoire en prison et certains détenus sont incapables de travailler), de nombreux détenus sont néanmoins confrontés à l'insuffisance de propositions de travail en prison. Ce constat s'explique notamment par les contraintes spécifiques qui pèsent sur les établissements pénitentiaires et affectent sérieusement la rentabilité du travail pénitentiaire.

a) Un taux d'emploi faible et variable selon les établissements

Depuis 2001, le taux d'activité des détenus n'a cessé de diminuer. Il est passé de 47,6 % en 2001 à 33,5 % en 2004. Il existe une forte demande d'emploi non satisfaite en prison, situation d'autant plus préoccupante qu'une forte proportion des détenus sans travail ne dispose pas d'autres ressources pour subsister. La trop faible présence du travail en prison renforce dans une large mesure les problèmes d'indigence fréquemment dénoncés dans les prisons françaises et, au-delà, hypothèque les perspectives de réinsertion des détenus.

Surtout, le taux d'activité des détenus est extrêmement variable selon les régimes juridiques de travail, ainsi que selon le type d'établissement (maison d'arrêt ou établissement pour peine) et le mode de gestion, publique ou mixte. La différence la plus notable entre la régie industrielle française (RIEP) et celle des autres pays européens est probablement sa plus faible présence dans les établissements pénitentiaires. En effet, seulement 7 % des détenus employés le sont dans le cadre de la RIEP.

En conséquence, un certain nombre de détenus se trouvent réduits à une inactivité subie, toute la journée, ce qui contribue à accroître leur précarité sociale. Cette situation les empêche également de participer à l'indemnisation des victimes et de s'engager dans une démarche active de réinsertion.

b) De fortes contraintes qui affectent la rentabilité du travail pénitentiaire

De fortes contraintes pèsent sur le travail pénitentiaire et constituent autant d'obstacles à son développement. Ces contraintes carcérales de toutes sortes découragent parfois les entreprises. Il en va notamment ainsi de l'organisation de la journée pénitentiaire qui est en général très courte, de sorte que les détenus sont rarement en mesure de travailler sept heures dans une journée. Concurrence sur le plan interne par les Centres d'aide par le travail (CAT), le travail pénitentiaire tend à l'être également par les économies de l'Europe de l'Est, du Maghreb ou de l'Asie du sud-est. Certaines entreprises clientes peuvent être tentées de délocaliser leur production dans les pays à très faibles coûts de main-d'œuvre.

Dans ce contexte, la rentabilité du travail pénitentiaire reste faible, comme le montre l'expérience des groupements privés en charge du programme « 13 000 », groupements qui ont perdu de l'argent sur l'activité travail pendant toute la durée de la concession. Comme le souligne fort justement un rapport récent de la Cour des comptes (2006), la faible « rentabilité » du travail pénitentiaire mériterait d'être clairement posée et traitée par l'administration pénitentiaire. Car les conséquences de cette rentabilité insuffisante sont, pour l'essentiel, supportées aujourd'hui par les entreprises et les détenus à travers une raréfaction de l'offre de travail et des niveaux de rémunération qui n'atteignent pas la moitié du SMIC.

2.5. Un droit du travail quasi-inexistant

Le travail en prison est encadré par une réglementation minimale et exorbitante du droit commun du travail. Le travail pénitentiaire se caractérise aussi par la faiblesse des rémunérations et par une couverture sociale incomplète.

a) Un cadre juridique exorbitant du droit commun

Le cadre juridique du travail pénitentiaire est constitué, pour l'essentiel, de quelques articles du Code de procédure pénale. Aucun texte de portée générale ne définit de manière claire et précise les règles applicables au travail en prison.

L'article 720 du Code de procédure pénale dispose expressément que : « *les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail. Il peut être dérogé à cette règle pour les activités exercées à l'extérieur des établissements pénitentiaires.* »

À l'exception des mesures d'hygiène et de sécurité relatives aux locaux de travail, les dispositions du code du travail ne s'appliquent pas dans les établissements pénitentiaires. Cette situation juridique prive le détenu de tous les droits et de toutes les protections individuelles ou collectives normalement attachés à l'existence d'un contrat de travail.

b) La faiblesse des rémunérations

Le système de rémunération des détenus est complexe et peu lisible. Par voie de note ministérielle, l'administration pénitentiaire fixe annuellement les Seuils minima de rémunération (SMR) des détenus occupés dans les ateliers de production de l'ensemble des établissements pénitentiaires.

Les seuils minima de rémunération sont déterminés en référence au SMIC. Sans justification évidente, les seuils minima de rémunération sont moins élevés dans les maisons d'arrêt que dans les établissements pour peine. Ainsi, le seuil minimum de rémunération au 1^{er} janvier 2005 était fixé à 43 % du SMIC horaire en maison d'arrêt et à près de 47 % dans les établissements pour peine. Plusieurs dispositions limitent le caractère protecteur du SMR. D'une part, le SMR qui n'est pas applicable au service général n'a qu'une valeur indicative car aucune obligation juridique n'impose son indexation automatique sur l'évolution du SMIC. D'autre part, la plupart des détenus étant payés à la pièce, leurs revenus varient en fonction de leur productivité. Ce mode de rémunération est à l'origine de forts écarts de revenu entre les détenus employés.

D'importants écarts de rémunération sont aussi enregistrés, non seulement selon l'ancienneté ou la qualification des détenus comme pour l'ensemble des salariés, mais aussi selon le régime de travail (service général, concession, RIEP). Outre l'existence d'un seuil minimum de rémunération fixé à un niveau bas (moins de 50 % du SMIC), la faiblesse des rémunérations mensuelles s'explique aussi par le fait que le temps réellement travaillé est limité pour diverses raisons indépendantes de la volonté des détenus : faible amplitude de la journée de travail en détention et périodes d'inactivité forcée.

c) Une couverture sociale incomplète

Par ailleurs, les détenus ne cotisent pas à toutes les branches de risques de la protection sociale. Ainsi, ils sont exclus de l'assurance chômage. De sorte que le travail carcéral ne donne droit à aucune indemnisation au titre de l'assurance chômage à la sortie de prison. Cette situation est de nature à renforcer le processus d'exclusion des détenus au moment de leur libération.

Concernant les prestations en espèces, si les détenus peuvent bénéficier de rentes en matière d'accident du travail, ils n'ont droit ni aux indemnités journalières en cas d'incapacité de travail ou de maladie, ni aux prestations en espèces d'invalidité, ni à une pension d'invalidité, sauf depuis le 1^{er} janvier 2006, dans le cas où une pension a déjà été liquidée par le régime dont ils relevaient avant leur incarcération. Enfin, les détenus ne bénéficient pas de minima sociaux comme le RMI. Toute personne détenue pour une durée supérieure à 60 jours ne peut plus percevoir l'allocation de RMI dont elle bénéficiait à l'extérieur avant son incarcération. De sorte que si certains détenus sont indigents avant leur incarcération, d'autres le deviennent rapidement par la perte de *minima* sociaux dans les deux premiers mois de leur incarcération.

B - PROPOSITION : AMÉLIORER LES CONDITIONS DE VIE, DE FORMATION ET DE TRAVAIL EN DETENTION

Si l'on veut bien admettre que des conditions générales de détention dégradées ou déshumanisantes peuvent réduire à néant les efforts de réinsertion, il convient alors de s'attacher en priorité à humaniser les conditions de détention. Cette démarche doit s'accompagner d'une amélioration significative des conditions de travail et d'emploi des détenus.

1. Humaniser les conditions de détention

Le constat, très largement partagé, de conditions de détention indignes de notre pays a amené les Pouvoirs publics à considérer leur humanisation comme un objectif majeur. Cette exigence, qui prend aujourd'hui un relief particulier au regard de la détention provisoire, a été rappelée avec force en avril 2004 par le garde des Sceaux : « *Les conditions de détention doivent toujours être dignes et humaines (...). Cette conviction se nourrit des valeurs d'humanité, de fraternité et de justice qui fondent notre pacte républicain. Elle repose aussi sur une certitude : il n'y aura pas de sécurité durable tant que nous n'offrirons pas aux détenus les moyens de reprendre, le moment venu, leur place dans la société. Dans leur immense majorité, ils ont vocation à le faire comme les êtres humains à part entière qu'ils n'ont jamais cessé d'être. (...). Au-delà même de l'augmentation des capacités de notre parc pénitentiaire il y a urgence à humaniser les conditions de détention* ».

C'est avec la même ambition que le Conseil économique et social formule aujourd'hui, près de 20 ans après son précédent avis sur le travail en prison (1987), plusieurs propositions jugées prioritaires afin d'améliorer les conditions de vie en détention. Certaines de ces propositions sont directement inspirées des recommandations du Conseil de l'Europe adoptées le 11 janvier 2006.

Le présent avis ne peut bien évidemment pas aborder tous les aspects de la vie carcérale, car son objet est plus limité. Les propositions exposées ci-après s'articulent autour de deux idées directrices.

1.1. Améliorer les conditions générales de détention

La privation de liberté constituant une punition en soi, le régime carcéral ne doit pas aggraver les souffrances inhérentes à l'enfermement, ce qui risquerait de compromettre les chances de réinsertion du détenu.

Dans ce but, le Conseil économique et social formule les recommandations suivantes :

- chaque détenu devrait en principe pouvoir être logé pendant la nuit dans une cellule individuelle, sauf lorsqu'il est considéré comme préférable pour lui qu'il cohabite avec d'autres détenus. La règle de l'encelllement individuel des détenus avait déjà été affichée comme l'une des priorités des commissions d'enquête parlementaires sur les prisons (2000) ;

- la procédure d'affectation des détenus doit être révisée de telle sorte que le principe de séparation des condamnés et des prévenus, prévu par les dispositions du Code de procédure pénale, soit strictement appliqué ;
- les efforts entrepris par l'administration pénitentiaire, afin d'améliorer l'hygiène en détention, doivent être poursuivis et intensifiés tant les conditions d'hygiène dans les prisons sont loin d'être satisfaisantes ; les détenus devraient avoir un accès facile à des installations sanitaires maintenues en état constant de propreté et protégeant leur intimité ;
- de la même façon, les actions en matière de prévention du suicide doivent être également intensifiées car comme le relève, notamment, la Cour des comptes, malgré une évolution récente à la baisse, le taux de suicide des détenus français reste dramatiquement supérieur à celui des autres pays européens alors même que la durée moyenne de détention dans ces pays peut être bien plus élevée que la nôtre ;
- ainsi que le recommande le Conseil de l'Europe, les personnes souffrant de maladies mentales et dont l'état de santé mentale est incompatible avec la détention en prison devraient pouvoir être systématiquement détenues dans un établissement spécialement conçu à cet effet ;
- le prix des produits délivrés par la « cantine » des établissements pénitentiaires devrait être fixé de manière uniforme pour tous les établissements au niveau national et à un montant comparable aux prix des produits à l'extérieur ;
- compte tenu du faible pouvoir d'achat des détenus, la facturation aux détenus de certains produits comme les produits d'hygiène notamment, ou de certains services comme la location d'un téléviseur pose un sérieux problème. Il est un fait établi que la mise à disposition de téléviseurs participe à la double mission de l'administration pénitentiaire. Alors que de nombreux détenus sont réduits à une inactivité forcée, elle contribue en effet au calme et à la sécurité en détention tout en concourant au maintien d'un lien entre les détenus et le monde extérieur ; de plus, le système de location en vigueur vient d'être très sévèrement critiqué par la Cour des comptes. Pour toutes ces raisons, la gratuité de ces produits ou services aujourd'hui payants participerait de la mission de réinsertion dévolue à l'administration pénitentiaire.

1.2. Introduire davantage d'équité, de droit et de citoyenneté en détention

Notre assemblée tient à réaffirmer son attachement au principe selon lequel les limitations aux droits et libertés des détenus doivent être strictement proportionnées aux objectifs légitimes pour lesquelles elles ont été imposées. Bien qu'incarcéré, « *le détenu est et demeure un être humain et sujet de droit* » et doit être traité avec humanité et dignité.

Dans cet esprit, le Conseil économique et social est amené à formuler plusieurs propositions :

- les règles de discipline et de vie dans les prisons devraient être plus homogènes entre les établissements de même nature ; cela implique notamment d'achever le processus d'harmonisation des règlements intérieurs ;
- les conditions de détention et la manière dont les détenus sont traités devraient être contrôlées par un ou des organes indépendants, dont les conclusions devraient être rendues publiques comme la France s'est engagé à le faire en signant le protocole additionnel de la Convention de l'ONU contre la torture. A tout le moins, il serait judicieux d'étendre les attributions de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) et de lui confier, par la loi, les compétences et les moyens dont elle aurait besoin pour l'exercice de missions plus étendues ; par ailleurs, l'évolution souhaitable du statut des établissements pénitentiaires devrait contribuer au contrôle externe (*voir infra*) ;
- sous réserve des impératifs de sécurité, les détenus devraient être autorisés, sous une forme qui reste à déterminer, à discuter de questions relatives à leurs conditions générales de détention et devraient avoir la possibilité de communiquer avec les autorités de l'établissement à ce sujet ;
- enfin, un délégué du Médiateur de la République devrait être nommé dans chaque établissement pénitentiaire ; déjà présents à titre expérimental dans quelques établissements, les délégués du Médiateur permettent de régler à l'amiable de nombreux conflits ou litiges avec l'administration.

2. Renforcer les dispositifs favorisant la réinsertion sociale des détenus

2.1. Renforcer la lutte contre l'indigence en détention

De longue date, le problème de la pauvreté en prison a justifié la mise en place d'aides matérielles pendant la détention et à la sortie. Toutefois, ces actions compensatrices n'ont pas réussi à faire reculer de manière significative la pauvreté en détention.

C'est pourquoi, le Conseil économique et social suggère d'engager une action plus vigoureuse dans ce domaine et préconise notamment :

- de relever sensiblement le seuil d'indigence qui a été fixé à un niveau très bas par une circulaire ministérielle du 20 juillet 2001. Les conditions sont en effet très restrictives dans la mesure où elle définit comme indigents uniquement les détenus dont le solde du compte nominatif pendant le mois courant et le mois précédent est inférieur à 45 € ; dans l'immédiat, les dispositions applicables dans tous les

établissements doivent être prises pour assurer aux détenus indigents les aides matérielles que requiert leur état. Le Conseil économique et social demande aux Pouvoirs publics la mise en place d'une commission *ad hoc* en vue de déterminer les conditions d'attribution d'un minimum de ressources en faveur des détenus indigents ;

- d'accorder un droit de priorité aux détenus illettrés et indigents dans l'accès aux postes de travail. Ce droit devrait aller de pair avec un encouragement à suivre des activités socio-éducatives et avec un soutien pour cela ;
- au-delà du délai légal du versement du RMI, d'en prévoir, pour les détenus dont la durée d'incarcération est inférieure à un an, la simple suspension en vue du rétablissement immédiat de la prestation dès la sortie du détenu. Le versement du RMI reprendrait ainsi sans qu'il lui soit nécessaire de constituer un nouveau dossier.

2.2. Adapter l'organisation pénitentiaire afin de maintenir et de développer les relations familiales

De ce point de vue, le Conseil économique et social formule les trois propositions suivantes :

- les détenus condamnés doivent être affectés dans toute la mesure du possible dans des établissements pénitentiaires adaptés à leur cas situés près de leur domicile ou de leur centre d'hébergement ou de réadaptation sociale ; les aménagements particuliers au profit des détenues femmes devraient être réalisés, comme le prévoient les textes, avec une répartition territoriale équilibrée ;
- les modalités des visites (horaires, locaux d'accueil) doivent être organisées de telle sorte qu'elles permettent de maintenir et de développer les relations familiales pour tous les détenus hommes et femmes ; il conviendrait d'améliorer la desserte par les transports en commun des établissements pénitentiaires ;
- à l'instar d'autres pays où il est mis en place, l'administration pénitentiaire a souhaité expérimenter, sur trois sites seulement, le dispositif des Unités expérimentales de visite familiale (UEVF) ; il serait souhaitable d'étendre plus largement ce dispositif qui permet aux personnes incarcérées de rencontrer leur famille et de partager des moments d'intimité, durant plusieurs heures sans surveillance directe.

2.3. Renforcer les programmes éducatifs et de formation

A cet égard, le Conseil économique et social formule les propositions suivantes :

- en 2004, le repérage de l'illettrisme a porté sur 54 % des entrants en prison. Notre assemblée estime prioritaire de rendre obligatoire et

systématique les actions de repérage dans tous les établissements pénitentiaires ;

- il est indispensable de renforcer le programme éducatif en détention ; ce programme doit viser à conforter les acquis et à améliorer le niveau global d'instruction des détenus afin qu'ils puissent mener à la sortie de prison une vie responsable ; les détenus doivent être encouragés à participer aux programmes d'éducation et de formation ; l'administration pénitentiaire devrait prendre les dispositions nécessaires afin que la continuité des actions d'enseignement soit assurée tout au long de l'année, y compris pendant les congés scolaires ; une attention particulière doit être portée à l'éducation des jeunes détenus ;
- chaque établissement devrait disposer d'une bibliothèque accessible à tous les détenus, disposant d'un fonds documentaire varié, à la fois récréatif et éducatif ;
- l'instruction devrait, du point de vue des régimes carcéraux, être considérée au même titre que le travail, de sorte que les détenus ne soient pas pénalisés, notamment financièrement, par leur participation à des activités éducatives ;
- en matière de formation professionnelle, outre l'augmentation en volume de l'offre de formation, il importe de réduire les disparités existantes entre les régions et entre les établissements pénitentiaires d'une même région ; le Conseil économique et social souhaite que les régions qui disposent d'une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle soient davantage impliquées dans le dispositif de formation professionnelle. Un effort particulier doit être fait pour que les détenues ne pâtissent pas de leur situation minoritaire dans les établissements pénitentiaires et puissent, de manière égalitaire, bénéficier de l'accès à la formation ainsi qu'aux activités culturelles, sportives et récréatives.

3. Améliorer les conditions de travail et d'emploi des détenus

Considérant les nombreuses propositions de réformes restées sans suite, il semble plus que nécessaire d'avancer avec pragmatisme sur le chemin des réformes envisageables aujourd'hui.

Pragmatisme ne signifie pas renoncement, et le présent projet d'avis fixe quatre orientations fortes qui, par leur cohérence d'ensemble, devraient permettre d'améliorer sensiblement les conditions de travail et d'emploi en détention.

3.1. Première orientation, mieux concilier travail et formation dans le cadre d'un parcours individualisé de réinsertion

D'abord, aussitôt que possible après son incarcération, le détenu devrait se voir systématiquement proposer un projet d'exécution de peine, les détenus étant

encouragés à participer à l'élaboration de ce document. Ledit projet devrait servir à bâtir, dans toute la mesure du possible, un parcours cohérent et individualisé de réinsertion, combinant des activités de travail, d'enseignement, de formation professionnelle et une préparation à la sortie. Il conviendrait de généraliser les dispositifs existants qui permettent de concilier travail, formation ou enseignement. Ainsi, lorsque des détenus participent à des programmes éducatifs ou de formation professionnelle pendant les heures de travail, ils devraient pouvoir être rémunérés comme s'ils travaillaient.

Ce parcours pourrait être assorti du versement d'une allocation différentielle permettant d'assurer une rémunération aux détenus suivant une formation ou de compenser un nombre d'heures de travail inférieur à ce qu'il aurait été, en raison du suivi de cette formation.

Enfin, il serait souhaitable d'étendre le principe de la journée continue. A ce jour, seulement une quarantaine d'établissement a instauré la journée continue dans les ateliers, de 7 heures à 14 heures au lieu des horaires habituels (8h-10h puis 14h-16h30). Or, cet aménagement est censé permettre aux détenus de participer aux activités de leur choix tout en évitant des pertes de temps considérables sur le lieu de travail.

3.2. Deuxième orientation, privilégier autant que possible le travail « hors les murs »

En fin de peine, il conviendrait de privilégier les mesures d'aménagement de peine visant à préparer la réinsertion professionnelle et sociale des condamnés en leur permettant de travailler, au moyen d'un contrat de travail, pour des collectivités publiques, des associations ou des entreprises à l'extérieur. Deux formules, insuffisamment développées, peuvent favoriser la réinsertion professionnelle du détenu : le placement à l'extérieur, mis en place avec le concours des associations et le régime de semi-liberté. Ces deux formules permettent d'aménager une transition entre le travail carcéral et le travail à l'extérieur.

S'agissant des Centres de semi-liberté (CSL), le Conseil économique et social préconise d'en augmenter le nombre afin d'assurer une meilleure couverture des besoins sur l'ensemble du territoire.

3.3. Troisième orientation, accroître l'offre de travail pénitentiaire

De ce point de vue, le Conseil économique et social suggère d'agir dans trois directions : réformer le statut et l'organisation de la RIEP, renforcer l'attractivité du travail pénitentiaire pour les entreprises et faciliter l'accès à la commande publique.

a) Réformer le statut et l'organisation de la RIEP

Le statut de la Régie industrielle des établissements pénitentiaires, simple service de l'État, sans personnalité juridique ni autonomie financière, est probablement inadapté au développement d'une offre commerciale. La création

d'un établissement public permettrait d'impulser une politique de développement des activités et de mieux coordonner les actions à entreprendre en matière d'enseignement, de formation professionnelle et de travail. Le périmètre d'intervention de la RIEP devrait être élargi, de telle sorte qu'elle devienne le pilote de l'ensemble des activités professionnelles en détention, qu'il s'agisse des activités de travail ou de formation.

Au plan organisationnel, il est impératif de renforcer l'encadrement technique des ateliers de la RIEP ainsi que cela a été préconisé par un audit interne (2005).

b) Renforcer l'attractivité du travail pénitentiaire pour les entreprises

Il est prioritaire d'agir sur les contraintes « internes » afin d'améliorer l'efficacité productive du travail en détention. Une meilleure organisation interne des établissements pénitentiaires doit permettre d'améliorer la rentabilité du travail en prison. Des mesures telles que l'aménagement de lieux de stockage à proximité des établissements ou l'assouplissement de la journée pénitentiaire vont dans ce sens.

Mais la moindre productivité du travail pénitentiaire, par rapport au travail ordinaire à l'extérieur, doit être réellement prise en compte. Il conviendrait d'adopter des dispositions fiscales ou financières appropriées, afin de compenser cet écart de productivité, à l'instar des entreprises d'insertion. D'autres pistes ont été envisagées, notamment par le rapport du sénateur Loridant, comme celle d'ériger les prisons en zones franches pénitentiaires, à l'image du dispositif des zones franches urbaines.

De telles incitations financières qui visent à renforcer l'attractivité du travail pénitentiaire devraient être assorties d'obligations accrues vis-à-vis des concessionnaires, en termes de rémunération, de conditions de travail et de formation professionnelle.

c) Faciliter l'accès à la commande publique

À l'exception de l'administration pénitentiaire, les autres organismes publics occupent une place réduite dans le chiffre d'affaire de la RIEP. Il conviendrait d'éliminer les obstacles juridiques ou organisationnels à l'origine de cette situation, dès lors que le développement du travail en prison est une des priorités de l'administration pénitentiaire. Le changement de statut juridique de la RIEP devrait y contribuer.

De même, au moment du lancement et de l'attribution des marchés publics, il conviendrait de faire jouer la clause sociale en faveur du travail pénitentiaire, notamment auprès des centrales d'achats publics et des entreprises publiques.

3.4. Quatrième orientation, rapprocher le statut du détenu-travailleur du droit commun du travail

D'une manière générale, il conviendrait de fixer un cadre juridique adapté au travail des détenus, précisant leurs droits et obligations ainsi que les règles applicables en matière de rémunération.

Une introduction mesurée du droit dans la relation de travail apparaît souhaitable, à travers la généralisation d'un contrat d'engagement, comparable à un contrat de travail et aménagé en fonction des caractéristiques du milieu carcéral. Des garanties sociales élémentaires seraient attachées à ce contrat d'engagement, comme la cotisation à l'assurance chômage, la délivrance systématique d'un certificat de travail, le bénéfice des indemnités journalières en cas d'accident du travail et de maladies professionnelles. De même, en cas de litige relatif au travail, la mise en place d'une procédure de recours amiable devant la commission de classement ou une commission *ad hoc* est une piste intéressante à étudier.

Un règlement intérieur harmonisé comprenant des dispositions portant sur les conditions de travail des détenus pourrait être une solution de progrès. La création d'une commission dépendant de la Chancellerie contrôlant l'application de ce règlement intérieur doit être étudiée.

Pour des raisons d'équité, il serait opportun d'engager une démarche visant à harmoniser les conditions de rémunération du travail pénitentiaire, quelle que soit la nature des établissements (maison d'arrêt ou établissement pour peine), dès lors qu'il s'agit de travaux réalisés pour le compte de l'administration pénitentiaire. Dans le même esprit, l'application du Seuil minimum de rémunération (SMR) devrait être étendue au service général. A cet égard, il convient de s'engager dans un processus de limitation de travail à la tâche peu compatible avec l'instauration d'un seuil minimum de rémunération.

Une amélioration significative des conditions de rémunération apparaît nécessaire au regard de la faiblesse des rémunérations actuelles, faiblesse qui réduit d'autant l'assiette d'indemnisation des victimes, tout en tenant compte de l'équilibre économique fragile du travail en prison. Cette amélioration devrait aussi être liée à une requalification du travail, ce qui implique une meilleure articulation entre travail et formation professionnelle.

Considérant que ces propositions ne peuvent se décider sans mise en œuvre de dispositions conventionnelles, réglementaires, voire législatives, le Conseil économique et social suggère la mise en place d'un groupe de travail placé auprès du Premier ministre, qui pourrait rassembler toutes les parties prenantes (partenaires sociaux, parlementaires, ministères concernés, personnes qualifiées...) et chargé d'élaborer des propositions dans des délais fixés.

III - LA SORTIE DE PRISON DOIT ÊTRE MIEUX PRÉPARÉE ET PLUS ENCADRÉE

La sortie de prison est une période cruciale. Il est nécessaire qu'elle soit anticipée, préparée, accompagnée en vue de favoriser la réinsertion socioprofessionnelle de la personne détenue et prévenir ainsi la récidive. A cette fin des dispositifs d'aménagements de peine, qui ont fait leurs preuves, existent pour permettre en quelque sorte la transition entre la prison et l'extérieur mais sont encore insuffisamment utilisés. En effet, il apparaît que pour plus de 80 % d'entre eux, les détenus ont été libérés sans avoir fait l'objet de mesures d'aménagement de peine. Il importe de les développer et ce d'autant qu'elles se révèlent moins onéreuses pour l'État que l'incarcération. De surcroît, une fois franchis les murs de la prison, les difficultés peuvent très vite s'accumuler pour le sortant de prison et compromettre son retour dans la société, notamment si on n'a pas anticipé l'insertion professionnelle, les conditions de logement et la continuité du suivi psychiatrique. A cet égard un suivi post-carcéral plus encadré ainsi que certains aménagements au casier judiciaire permettraient d'améliorer les chances de réinsertion sociale et professionnelle des personnes ayant été détenues.

A - CONSTAT : LA SORTIE DE PRISON CONSTITUE UN DES PRINCIPAUX MAILLONS FAIBLES DE LA RÉINSERTION DES DÉTENUS

1. Une sortie de détention insuffisamment préparée

1.1. Des mesures d'aménagement de peine trop peu utilisées

En instituant pour les détenus en fin de peine un sas de sortie, la loi du 9 mars 2004 prévoit un dispositif innovant d'aménagement de peine pour organiser la libération progressive et accompagnée du détenu. Sans négliger les intérêts des victimes, elle tend vers une personnalisation de la mesure d'aménagement de peine tenant compte de la personnalité du détenu, sous la forme de la semi-liberté, du placement extérieur ou sous surveillance électronique.

En outre, le Code de procédure pénale permet d'accorder aux détenus, à condition qu'ils aient effectué une partie déterminée de leur peine, une libération conditionnelle assortie de mesures de contrôle. De même, des permissions de sortir peuvent être accordées aux détenus soit pour leur permettre de préparer leur réinsertion sociale et/ou professionnelle (entretien d'embauche...), soit dans le cadre du maintien des liens familiaux.

Cependant et alors même que les conséquences négatives des sorties « sèches » sont désormais clairement établies, les dispositifs progressifs de préparation à la sortie restent peu utilisés. Les raisons qui permettent de l'expliquer sont multiples.

La dégradation du contexte économique et social ainsi que la faiblesse des niveaux de qualifications, quand ce n'est pas leur absence, sont sans aucun doute déterminantes à cet égard, dans la mesure où les aménagements de peines sont souvent liés à l'existence, à l'obtention ou à la perspective d'une activité professionnelle ou d'une formation professionnelle.

Par ailleurs la mise en oeuvre des mesures d'aménagement de peine et de libération conditionnelle se heurte à un manque de structures relais pouvant accueillir le détenu. De plus, l'insuffisance, quand ce n'est pas l'absence, de sensibilisation et d'information des détenus sur l'intérêt de ces dispositifs ainsi que l'insuffisance numérique des magistrats chargés de se prononcer sur le bien fondé de l'aménagement de la peine, comme celle des travailleurs sociaux chargés de la préparer, ne sont pas de nature à favoriser sa mise en œuvre. De plus, le profil des détenus et la difficulté d'évaluer leur dangerosité et les conséquences qui pourraient en résulter, voire la pression médiatique, la prise en compte exprimée par nos concitoyens d'une demande sécuritaire accrue et la crainte plus ou moins diffuse des réactions de l'opinion publique, peuvent constituer également des obstacles à la mise en œuvre des mesures d'aménagement de peine.

1.2. Des partenariats qui restent à développer

Beaucoup de détenus vivent une situation d'isolement social et affectif. De plus, pour nombre d'entre eux qui sortent ou s'apprêtent à sortir de prison, la question du logement, voire de l'hébergement d'urgence, revêt un caractère primordial, comme l'est celui des ressources. Cet isolement et le manque de ressources au moment de la sortie de prison peuvent avoir pour effet de restreindre les possibilités de réinsertion.

Aussi, la préparation à la sortie doit-elle s'envisager comme un processus long qui débute à l'arrivée de la personne incarcérée et se poursuit pendant la détention à travers les activités professionnelles et les actions de formation proposées. La sortie de prison doit être anticipée dans le cadre d'un partenariat entre l'établissement pénitentiaire et les différentes institutions et acteurs sociaux du milieu ordinaire, qu'ils soient professionnels ou bénévoles.

Certes, nombre d'établissements pénitentiaires ont déjà mis en place des dispositifs de préparation à la sortie qui regroupent l'ANPE, l'Assedic, la mission locale d'insertion, des CHRS, des associations en vue de permettre aux détenus de préparer leur réinsertion sociale et professionnelle.

Cette forme de maillage reste pourtant encore insuffisamment développée pour informer de leurs droits les détenus, instruire les dossiers et permettre l'ouverture rapide des droits. De sorte que peu nombreuses sont les personnes détenues qui, à leur sortie, ont recours à l'ANPE ou déposent une demande de RMI.

C'est également un constat d'insuffisance qui peut être fait s'agissant des rapports entre les établissements pénitentiaires et les collectivités territoriales, alors même que les compétences de ces dernières ont été étendues.

2. De nombreux obstacles à la réinsertion des sortants de prison

2.1. L'accompagnement et le suivi post-carcéral

Le retour à la société implique souvent pour la personne qui a été détenue la confrontation avec un contexte économique et social pour lequel les repères se sont d'autant plus estompés que la détention a été longue. Certes, les personnes libérées et qui ont purgé leur peine, sauf dans les cas de suivi socio-judiciaire, n'ont plus et ne souhaitent souvent plus avoir affaire à la justice et l'administration pénitentiaire. Réintégrés dans la société, ils retrouvent pour la plupart les mêmes droits et les mêmes obligations que leurs concitoyens et la question peut en effet se poser de savoir s'il est pertinent de prévoir à leur intention des mesures particulières.

Cependant, comme le confirment les enquêtes et les témoignages des professionnels et des associations, les sorties de prison s'effectuent dans des conditions d'impréparation telles que les personnes concernées se retrouvent souvent seules, livrées à elles-mêmes et dans le plus grand dénuement. Un accompagnement du sortant de prison s'avère nécessaire. Il est d'ailleurs significatif à cet égard que les textes aient prévu que pendant les six mois qui suivent sa libération toute personne peut bénéficier à sa demande de l'aide du SPIP du département de sa résidence. Cependant, ce dispositif est peu utilisé.

2.2. Un frein juridique : le casier judiciaire

L'existence du casier judiciaire est indispensable à l'exercice de la justice, dans la mesure où il permet de connaître les antécédents judiciaires d'une personne, ce qui facilite l'adaptation et l'individualisation de la peine ainsi que son application. A cet égard, il convient de rappeler que les délais de transmission des condamnations au casier judiciaire national ne permettent pas au juge de se prononcer en toute connaissance de cause et de savoir par exemple si le prévenu a fait l'objet récemment de condamnations.

Pour autant les conditions d'accès à l'emploi public et privé ou à certaines professions non salariées liées à l'absence de casier judiciaire (bulletin n° 2 et bulletin n°3) peuvent constituer de sérieux obstacles au retour à l'emploi et par voie de conséquence à la réinsertion des personnes ayant été condamnées.

En ce qui concerne l'emploi public, l'article 5 de la loi du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires, dispose qu'en matière d'accès à la fonction publique, les mentions du bulletin n° 2 doivent être compatibles avec l'exercice de la fonction. Il en ressort que la mention d'une condamnation au bulletin n° 2 n'interdit pas *de facto* l'accès aux emplois publics. Or, la pratique comme la jurisprudence administrative s'en tiennent à une

interprétation restrictive qui conduit au rejet quasi automatique de toute candidature dès lors que celle-ci ne peut exciper d'un bulletin n° 2 sans mention.

En ce qui concerne l'emploi dans le secteur privé, il convient de rappeler les dispositions de l'article L 121-6 du Code du travail, selon lequel « *les informations demandées, sous quelque forme que ce soit, au candidat à un emploi ou à un salarié ne peuvent avoir comme finalité que d'apprecier sa capacité à occuper l'emploi proposé ou ses aptitudes professionnelles* ». Et de préciser également que « *ces informations doivent présenter un lien direct et nécessaire avec l'emploi proposé ou avec l'évaluation des aptitudes professionnelles* ». Ces dispositions peuvent paraître beaucoup plus souples que celle qui régissent l'accès à l'emploi public. Cependant, rien ne s'oppose véritablement à l'exigence exprimée par certains employeurs de produire un bulletin n° 3 sans mention et force est bien de constater, à la lecture des offres d'emplois, que cette exigence n'est pas toujours fondée. Par ailleurs, certaines conventions collectives dans des secteurs sensibles et certains ordres professionnels non salariés font - et ce n'est pas contestable - de l'absence de mention au bulletin n° 3 la condition *sine qua non* d'accès à l'emploi.

Enfin, les délais d'apurement automatique du casier judiciaire sont très longs comme le sont les procédures de réhabilitation et de relèvement (qui n'efface pas le casier judiciaire mais lève les interdictions, déchéances et incapacités).

Ainsi, en faisant porter à la personne de longues années les stigmates de sa condamnation et lui fermant de ce seul fait la porte de l'emploi dans nombre de secteurs d'activité, le casier judiciaire a pour effet d'une certaine manière de la condamner une seconde fois et autant de fois qu'elle aura été rejetée pour ce motif du marché du travail .

B - PROPOSITION : AMÉLIORER L'ACCOMPAGNEMENT AVANT ET APRÈS LA SORTIE DE PRISON

1. Favoriser le recours aux dispositifs de préparation à la sortie

Le Conseil économique et social considère qu'il importe d'éviter les sorties sèches, dont tout le monde s'accorde à considérer que leurs conséquences sont souvent négatives en termes de prévention de la récidive. A l'instar de nombreux travaux, notamment parlementaires, et études récentes, notre assemblée considère comme essentielle l'expression d'une volonté politique forte sur cette question. Cela implique la définition d'un cadre législatif, réglementaire et budgétaire adapté, afin de promouvoir le développement des mesures d'aménagements de peine en vue de permettre à la personne détenue d'envisager et de préparer son retour dans la société. Permissions de sortir, placements à l'extérieur, semi-liberté, liberté conditionnelle voire encore placement sous surveillance électronique, la panoplie des outils existants est aujourd'hui suffisamment large pour répondre au profil d'un grand nombre de personnes

détenues et couvrir la plupart des situations. Encore faut-il que ces mesures soient mises en œuvre.

Par ailleurs, le maintien des liens familiaux doit pouvoir, lorsqu'ils existent encore, trouver au cours de cette période cruciale un nouvel élan et des modalités d'expression plus souples. Il en va de même en ce qui concerne la recherche d'un emploi, d'un logement, la poursuite ou la recherche d'un dispositif de formation professionnelle, tous éléments déterminants pour envisager un aménagement de peine et qui nécessitent un accompagnement adapté à chaque personne détenue.

A cet effet, la situation de toute personne détenue, qui réunit les conditions, en particulier de durée de peine restant à accomplir, pour bénéficier d'un aménagement de peine, devrait faire l'objet, sous la responsabilité du travailleur social, d'un bilan de la période de détention effectuée, impliquant, dans le respect des règles de confidentialité et du secret professionnel, l'ensemble des acteurs internes, personnels de surveillance, enseignants et formateurs, professionnels de santé. Sur la base de ce bilan, un projet de sortie, comportant notamment une proposition d'aménagement de peine, devrait être préparé par le SPIP avec la personne détenue. Ce projet de sortie validé conformément aux dispositions des articles 723-20 à 723-28 du Code de procédure pénale relatifs aux dispositions applicables aux condamnés en fin de peine, devrait enfin être mis en œuvre sous la responsabilité et le contrôle du SPIP.

Ces modalités pourraient utilement faire l'objet de dispositions réglementaires en application de l'article 723-28 du Code de procédure pénale. C'est pourquoi le rôle confié au SPIP de pilote de la préparation à la sortie et, dans ce cadre, de coordonnateur de l'ensemble des acteurs internes de l'établissement pénitentiaire, devrait être renforcé par les textes et plus explicitement énoncé dans le cadre de l'article D 460. De plus, il apparaît nécessaire d'assurer l'effectivité de la mise en œuvre de la réforme de 1999 des SPIP, notamment en ce qui concerne l'articulation entre le milieu fermé et le milieu ouvert.

Il en va de même pour la mise en place et le suivi par les conseillers d'insertion et de probation de programmes destinés à la réinsertion des détenus et adaptés à des problématiques particulières (agressions sexuelles pédophiles, infractions à la législation routière...), comme il en existe par exemple au Canada. Étendus à l'ensemble des facteurs de délinquance, tels que alcoolisme, toxicomanie, violences familiales, ces programmes devraient être clairement définis dans leurs objectifs et leurs modalités par un protocole détaillé et faire l'objet d'une évaluation.

Pour être effectif, l'accomplissement de ces missions implique bien entendu que les effectifs soient mis en adéquation.

C'est également ce à quoi il convient de s'employer en ce qui concerne les JAP et l'impérieuse nécessité de renforcer leurs effectifs et leurs moyens administratifs.

Enfin, au moment de sa sortie, toute personne détenue devrait bénéficier d'un entretien de sortie avec un CIP, qui pourrait être l'occasion de faire un ultime bilan de sa situation pénale et sociale et de lui remettre un justificatif d'identité, une attestation de couverture sociale, des dossiers pré-instruits selon les cas (RMI, Assedic, ANPE...).

2. Développer le partenariat entre institutions, collectivités territoriales et associations pour assurer une continuité entre le milieu fermé et le milieu ouvert

La préparation à la sortie doit être organisée et s'inscrire dans un processus impliquant, dans le cadre d'une action coordonnée, l'administration et les partenaires extérieurs susceptibles de prendre en quelque sorte le relais une fois les murs de la prison franchis. Des dispositifs existent qu'il convient de développer ou de rendre plus contraignants. Ainsi, le Conseil économique et social recommande en particulier :

- la mise en place dans chaque direction régionale de l'administration pénitentiaire d'un schéma d'organisation de la prise en charge des sortants de prison associant les établissements pénitentiaires, les Missions locales d'insertion (MLI), les entreprises, le service public de l'emploi, les associations ;
- l'obligation pour l'établissement pénitentiaire de rechercher un partenariat avec une ou des entreprises d'insertion par l'activité économique du bassin d'emploi pour développer des chantiers d'insertion ;
- la généralisation des actions de tutorat-parrainages dans tous les établissements pénitentiaires ;
- la désignation d'un correspondant dans chaque SPIP auprès des missions locales d'insertion ;
- la nomination d'un agent ANPE auprès du SPIP de chaque établissement pénitentiaire et la mise en place d'une permanence coordonnée des organismes de sécurité sociale (CAF, CPAM, caisse de MSA) dans chaque établissement permettant à chaque détenu d'accéder à l'information sur ses droits sociaux éventuels et pour l'aider à la constitution du dossier de demande de *minima* sociaux le plus en amont possible ;
- l'extension de la convention Assedic/administration pénitentiaire à chaque direction régionale de l'administration pénitentiaire ;
- une articulation plus étroite et organisée entre les établissements pénitentiaires et les collectivités territoriales, qu'il s'agisse des départements, pour tout ce qui touche à l'aide sociale, au RMI, ou au logement social (Fonds de solidarité logement), qu'il s'agisse encore des communes, compte tenu de leur rôle en matière sociale, en matière

de logement social ou dans le cadre des contrats locaux de sécurité, qu'il s'agisse enfin des régions, compétentes en matière de formation professionnelle ;

- le désenclavement des établissements pénitentiaires. Le nécessaire renforcement des relations entre les services pénitentiaires et les collectivités territoriales pourrait passer par une évolution statutaire qui présenterait l'avantage de mieux ancrer la prison dans le tissu local, d'impliquer les acteurs locaux dans la démarche de réinsertion des détenus, notamment dans le cadre des aménagements de peine et au moment de la sortie de prison, de permettre une plus grande responsabilisation en matière de gestion et, enfin, d'amorcer et de favoriser la démarche de contrôle externe des établissements. Notre assemblée propose que soient appliquées dans un premier temps à l'ensemble des maisons d'arrêt puis, le cas échéant, à l'ensemble des établissements, les dispositions de l'article 3 de la loi du 22 juin 1987 qui prévoient la possibilité de conférer aux établissements pénitentiaires le statut d'établissements publics administratifs et de les doter d'un conseil d'administration ouvert aux collectivités territoriales et à la société civile. Dans l'immédiat, il serait souhaitable dès maintenant de désigner aux niveaux régional et départemental des chargés de mission animant des cellules de coordination entre l'administration pénitentiaire et les échelons territoriaux concernés.

3. Consolider les dispositifs d'accompagnement et de suivi post-carcéral

Face à cette situation, le Conseil économique et social préconise le développement d'actions d'accompagnement et de suivi post-carcéral, notamment à partir d'expériences qui se sont avérées concluantes et propose à cet effet :

- d'étendre en vue de le généraliser le dispositif d'accueil, d'information et d'orientation des sortants de prisons mis en place en Île-de-France (SRAIOPS) et actuellement ouvert aux personnes libérées sans domicile qui ne font pas l'objet d'une mesure judiciaire et sont en situation régulière au regard de la législation sur les étrangers. Ce service serait accessible à tous les sortants de prison et permettrait notamment un recouvrement plus rapide des droits sociaux des personnes concernées et de faire face aux situations d'urgence ; il pourrait être constitué à l'échelon départemental permettant ainsi la mutualisation des moyens et l'établissement de passerelles administratives pour l'accès aux droits sociaux. Il serait un lieu d'accueil, d'information et d'orientation ainsi que d'aide d'urgence ;
- privilégier une approche globale de la réinsertion en s'appuyant sur le savoir-faire des associations.

Une politique de réinsertion doit être aussi globale et individualisée que possible en combinant plusieurs actions : logement, emploi, formation, accès aux droits sociaux et santé. Ce dernier volet est aussi important car la fourniture d'un logement ou d'un emploi ne suffit pas toujours. Certains sortants de prison, notamment les jeunes, sont complètement déstructurés. C'est pourquoi une permanence médico-sociale a été mise en place par certaines associations.

De longue date, le secteur associatif, par sa force militante, joue auprès des personnes détenues et des sortants de prison un rôle considérable, auquel notre assemblée tient à rendre hommage. Il a développé des compétences, des savoir-faire et a mis en place des plateaux techniques en vue de favoriser la réinsertion des personnes placées sous main de justice. Il est le principal opérateur dans ce domaine et intervient en étroite complémentarité avec les SPIP.

Les associations, parce qu'elles répondent à des besoins ciblés complètent, sans s'y substituer, l'intervention des services du secteur public, ces derniers ayant une vocation plus généraliste.

Ce secteur dispose en outre d'une souplesse d'organisation qui lui permet d'adapter en permanence les outils d'insertion et d'hébergement en proposant par exemple des prises en charge spécifiques pour les personnes alcooliques, toxicomanes ou les délinquants sexuels. Il possède aussi une bonne capacité à mobiliser l'ensemble des partenaires, de l'administration pénitentiaire, des collectivités territoriales, du secteur sanitaire et social notamment.

Paradoxalement, alors que la situation sociale des personnes incarcérées s'est dégradée et que la prise en charge des personnes placées sous main de justice en situation d'exclusion s'est complexifiée au fil du temps, les associations qui œuvrent à la réinsertion des détenus connaissent une situation financière toujours précaire.

C'est pourquoi le Conseil économique et social exprime le souhait que les moyens des associations puissent être développés et en particulier que les subventions versées soient sécurisées sous la forme d'une dotation globale correspondant à leurs besoins.

- remédier aux difficultés d'accès aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale qui permettent de recevoir les anciens détenus pendant une période n'excédant pas six mois et leur offrent un suivi éducatif et social. Des dispositions doivent être prises pour développer l'offre de logement CHRS, notamment dans le cadre de conventionnements avec des associations. A cet égard, il convient de souligner que la création de 1 800 places en CHRS prévue par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 constitue une avancée, en dépit des lacunes que présente la loi en matière de financements ;

- rendre le suivi socio-judiciaire plus efficace pour prévenir la récidive. En effet, peu prononcé, puisqu'il ne concerne que 8 % des délinquants sexuels incarcérés, le suivi socio-judiciaire se heurte par ailleurs à de nombreuses difficultés d'application en raison de l'insuffisance en nombre des conseillers d'insertion et de probation ainsi que des juges de l'application des peines. A cela s'ajoute une situation proche de la pénurie en ce qui concerne les personnels de santé psychiatrique, en particulier les médecins psychiatres. Par ailleurs, il apparaît que le suivi socio-judiciaire devrait, en matière d'injonction de soins, être étendu à toutes les personnes souffrant de troubles mentaux en lien avec l'infraction commise, comme le préconise le rapport de la commission Santé-Justice de 2005.

4. Lever certains obstacles à l'emploi liés au casier judiciaire

Le Conseil économique et social estime qu'il est nécessaire de revisiter les conditions d'inscription, de conservation et de divulgation des condamnations et d'adapter le casier judiciaire, créé en 1856, à l'évolution de la société et de ses mœurs. Il s'agit cependant d'une question particulièrement délicate qui nécessite un examen approfondi et circonstancié, impliquant toutes les parties intéressées.

C'est pourquoi notre assemblée recommande la mise en place sur ce sujet d'une commission *ad hoc*, représentative de la diversité des parties intéressées, qui serait chargée de formuler des propositions aux Pouvoirs publics. A cet égard, un certain nombre de pistes peuvent être suggérées.

Néanmoins, il conviendrait sans attendre de lever certains obstacles à l'emploi liés au casier judiciaire.

Ainsi l'ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005 propose, avec le nouveau Parcours d'accès aux carrières des fonctions publiques territoriale, hospitalière et de État (PACTE), un mode de recrutement alternatif aux concours d'entrée dans la fonction publique. Ce dispositif s'adresse aux jeunes de 18 à 25 ans sortis du système éducatif sans diplôme ou sans qualification professionnelle et aux jeunes dont le niveau de qualification est inférieur à un diplôme de fin de second cycle long de l'enseignement général, technologique ou professionnel. Il permet de recruter par contrat de droit public des jeunes dans des emplois de catégorie C et de leur proposer une formation en alternance avec leurs fonctions qui sera en lien avec l'emploi proposé.

Notre assemblée souhaite que des dispositions appropriées soient rapidement prises par les Pouvoirs publics afin que ce dispositif puisse être ouvert, sauf exceptions expressément mentionnées, aux jeunes ayant fait l'objet de condamnations inscrites au bulletin n° 2.

A terme, le Conseil économique et social estime nécessaire de s'interroger sur les obstacles que constitue le casier judiciaire dans la recherche d'un emploi et sur les adaptations législatives ou/et les précisions réglementaires susceptibles de clarifier les dispositions de l'article 5 de la loi du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires en vue d'assouplir la pratique administrative, voire de considérer qu'à l'exception de postes ou de fonctions stratégiques ou particulièrement sensibles la fonction publique pourrait être accessible sans autre condition que celle du concours, c'est-à-dire du mérite.

Une piste pourrait consister, à cet égard, à confier à une instance le soin de se prononcer sur la compatibilité de la ou des mentions au casier judiciaire avec l'emploi public auquel prétend une personne ayant été condamnée. Il pourrait être créée, à cet effet, une commission de déontologie, à l'image de celles mises en place au sein de la fonction publique État et de la fonction publique territoriale.

De même, en ce qui concerne les salariés du secteur privé, le Conseil économique et social considère qu'il convient en tout état de cause de faire une application stricte de l'article L 121-6 du Code du travail et qu'il serait souhaitable de rechercher les moyens juridiques par lesquels il ne serait pas possible pour un employeur d'exiger la production d'un extrait de casier judiciaire, exception faite pour certains emplois ou secteurs d'activité particulièrement sensibles. A tout le moins, cette possibilité devrait être subordonnée à la condition qu'il y ait un rapport direct entre les mentions figurant au bulletin n° 3 et l'emploi concerné.

Enfin, il serait sans aucun doute souhaitable de revoir les conditions, notamment de délais, d'apurement automatique du casier judiciaire et d'élargir les possibilités en matière de dispense d'inscription ou de réhabilitation et de relèvement.

CONCLUSION

Bien qu'inscrite dans la loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, la mission d'insertion ou de réinsertion sociale et professionnelle des personnes détenues reste encore insuffisamment prise en compte et les résultats sont peu probants.

Il ne peut en effet y avoir de réinsertion sociale et professionnelle pour les personnes détenues, sans action sur les conditions générales de détention, sans un encadrement suffisant et de qualité, sans accès à l'éducation et à la formation, sans accès au travail et au droit qui s'y rattache, sans une véritable préparation à la sortie et à des dispositifs d'accompagnement post carcéral pour celles des personnes qui en ont besoin. Bien en amont une clarification s'impose sur le sens à donner à la peine d'emprisonnement. Il importe de sortir d'une culture qui persiste à faire de la peine de prison la peine de référence et à lever la privation de liberté de celle de la plupart des droits, quand ce n'est pas de l'humiliation et de la souffrance au quotidien.

Prisons souvent vétustes, voire insalubres, surpopulation et promiscuité, conditions de vie souvent dégradées, prise en charge sanitaire, sociale et éducative défectueuse... la liste est longue des insuffisances, parfois des carences, de notre système pénal et pénitentiaire.

Ce constat, bien d'autres que le Conseil économique et social l'ont fait, comme en témoignent les nombreux rapports, notamment de l'Assemblée nationale, du Sénat, du Conseil de l'Europe, sur la question. Pour l'essentiel, notre assemblée n'a fait qu'emprunter des chemins déjà ouverts et parcourus. Si le constat est assez largement partagé, les préconisations de notre assemblée s'inscrivent, quant à elles, dans une perspective résolument volontariste et ambitieuse. Volontariste car il n'y a pas de fatalité à ce que la population carcérale, composée pour une part de personnes pauvres ou désocialisées, augmente sans cesse. Ambitieuse parce que l'avis du Conseil économique et social englobe dans une même réflexion les questions relatives aux conditions de vie, de formation et de travail en détention.

Ces propositions mettent particulièrement en relief la nécessité de leur donner des prolongements législatifs. C'est pourquoi le Conseil économique et social appelle de ses vœux l'élaboration d'une loi pénitentiaire, qui fasse l'objet par le Parlement d'une évaluation périodique, ce qui n'exclut pas la mise en œuvre sans délai des mesures ne nécessitant pas un support législatif. Cela s'impose d'autant plus du fait de l'adoption, le 11 janvier 2006, de la Recommandation - au demeurant tout à fait concordante avec les préconisations de cet avis - du Conseil de l'Europe sur les règles pénitentiaires européennes.

Notre assemblée considère à cet égard qu'il doit être possible dans notre pays de se rassembler sur un nouveau projet pénal, moderne et humaniste, qui, sans méconnaître la nécessaire sanction envers les auteurs de délits et de crimes ni le besoin pour la société de se protéger, et sans doute même au nom de cette exigence, devra se tourner résolument vers la réinsertion socioprofessionnelle des personnes détenues et se doter des moyens, notamment humains et financiers, d'y parvenir.

Deuxième partie
Déclarations des groupes

Groupe de l'agriculture

Le détenu ne perd pas sa qualité de membre de la société du fait de sa mise sous écrou. Son souci, qui est aussi celui de chacun d'entre nous, doit être tourné vers la sortie, et vers sa réinsertion dans le corps social à l'issue de sa peine. Voilà la ligne directrice que s'est fixée le Conseil économique et social dans le présent avis pour qu'enfin la mission de réinsertion de la prison puisse s'imposer dans les faits et permettre ainsi une réelle prévention de la récidive.

Le groupe de l'agriculture reconnaît toute l'utilité du travail pédagogique qui a été réalisé dans le présent avis. Celui-ci balaie sans complaisance tous les aspects de la vie des détenus et propose pour chacun de ces aspects une voie permettant, au détenu qui le souhaite, de s'engager durablement sur le chemin de la réinsertion pour enfin rompre avec la spirale infernale de la déstructuration des personnes au cours de leur détention.

Des aspects de la vie en détention sont traités sans complaisance.

Sans faillir, le Conseil économique et social pointe du doigt les effets « dévastateurs » de la surpopulation dans les prisons en prenant soin d'alerter sur les évolutions récentes des caractéristiques de la population carcérale : une population cumulant les difficultés sociales, augmentation des détenus atteints de troubles mentaux, vieillissement de la population carcérale, augmentation des personnes détenues de nationalité étrangère, forte proportion de personnes en détention préventive...

Des propositions permettent de donner corps à la mission de réinsertion du système pénitentiaire.

Le groupe de l'agriculture est particulièrement sensible à certaines propositions, qui visent à restaurer la dignité des personnes détenues et à reconnaître pleinement les détenus comme sujet de droit.

La lutte contre l'indigence en détention doit être renforcée : elle est un axe fort pour favoriser la réinsertion sociale des détenus. Elle peut prendre de multiples formes : un minimum de ressources pour subvenir aux besoins essentiels de la vie carcérale, un accès prioritaire aux postes de travail, un engagement du détenu à suivre des actions socio-éducatives.

Le maintien et le développement des relations familiales doivent également faire l'objet de toutes les attentions pour assurer une continuité entre le milieu fermé et le milieu ouvert : rapprocher le lieu de détention du domicile de la famille, généraliser les unités expérimentales de visite familiale...

La dégradation de la situation des prisons ne doit rien à une fatalité qui résulterait de la dangerosité des personnes qui y sont détenues et le groupe de l'agriculture s'associe pleinement à toutes les recommandations de l'avis, qui s'inscrivent dans une vision resocialisante du sens de la peine.

Groupe de l'artisanat

Le rapport sur les conditions de réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France est révélateur d'une situation grave qui ne peut laisser indifférent. Pour l'artisanat, les efforts engagés par l'administration pénitentiaire pour améliorer l'univers carcéral demeurent insuffisants et appellent surtout une plus ample réflexion au regard des profondes mutations en cours.

L'assimilation entre pauvreté et délinquance qui sous-tend cet avis est humiliante pour tous ceux, issus de milieux modestes, qui ont gravi l'échelle sociale grâce à leur travail, c'est la raison pour laquelle le groupe de l'artisanat a préféré insister sur la nécessité d'agir en amont.

La création de centres régionaux d'observation, la mise en œuvre d'une politique de santé mentale et l'évaluation par le biais d'expertise criminologique vont dans ce sens. Ils vont en effet permettre de traiter différemment les prévenus et les condamnés, contribuer au désencombrement des prisons et à la prévention des récidives. Cela implique un recours à la détention provisoire non automatique et une véritable réduction des délais de traitement des dossiers par la justice.

Pour le groupe de l'artisanat, l'utilisation des dispositifs de peines alternatives semble plus pertinente que l'enfermement, à condition d'être plus ciblés et de redéployer les moyens financiers et en personnel des établissements pénitentiaires vers les centres d'accueil externes sous réserve de créer les formations complémentaires nécessaires à l'accomplissement de leurs nouvelles missions.

Pour le groupe de l'artisanat, ce n'est qu'une fois ces recommandations mises en œuvre qu'une politique d'insertion socioprofessionnelle pourra voir le jour de manière efficace. Elle passe par l'harmonisation des règlements d'un établissement à l'autre, la réorganisation de la journée en prison, mais surtout par l'amélioration des conditions de la détention dans le sens du respect de la dignité humaine, dans toutes ses dimensions sanitaires, familiales et sociales.

Par contre, l'ouverture de droits en matière de travail et de formation constitue une évolution sociale et juridique inacceptable, d'autant qu'elle s'inscrit dans une surenchère des différents rapports récemment publiés. A titre d'exemple, il est inconcevable qu'un détenu ait plus de droit qu'un citoyen, en bénéficiant d'une allocation différentielle, ou du maintien de son salaire en cas de suivi d'une formation ou d'un programme éducatif. Il est encore moins tolérable qu'un détenu, sans qualification, ait droit à une rémunération avoisinant les 50 % du SMIC alors qu'un étudiant en stage ne peut prétendre qu'à une indemnité occasionnelle, d'une valeur de 30 % du SMIC. Dans le même ordre d'idée, l'assouplissement du dispositif du casier judiciaire ne paraît pas souhaitable.

Au niveau juridique, la proposition de création de contrats de travail pour les détenus interpelle dans la mesure où l'offre de travail se faisant entre les établissements pénitentiaires et les entreprises, il n'y a pas de lien de subordination direct.

Enfin dans le contexte économique actuel très tendu en matière d'emploi, le fait d'ajouter des contraintes aux entreprises notamment par le biais de clauses sociales dans le cadre de marchés publics risque d'aller à l'encontre de l'objectif recherché.

Malgré bon nombre de pistes intéressantes de réformes pour préserver la dignité humaine des personnes détenues, l'aspect rémunération, indemnités ou aides financières occupe trop de place au détriment des pistes de réinsertion professionnelle insuffisamment explorées dans cet avis. Pour ces raisons, le groupe de l'artisanat a voté contre.

Groupe des associations

La prison joue un rôle de miroir grossissant de toutes les situations vulnérables que la société française produit. Il est dramatique que le pays berceau des droits de l'Homme soit montré du doigt par le Conseil de l'Europe sur l'état de ses prisons, même si depuis une trentaine d'années, les gouvernements successifs ont cherché à colmater les brèches et à accompagner l'accroissement sans précédent du nombre des détenus.

Le rapport de Donat Decisier est un constat objectif de la situation actuelle de l'enfermement et de ses conséquences. A quoi sert l'institution prison, lieu d'expiation, si elle n'est pas en même temps un lieu de réparation des détenus et de leurs comportements déviants ? Chacun sait que ces mêmes détenus doivent tôt ou tard retrouver une place au dehors, dans la société qui les a mis un temps à l'écart. Ce rapport rappelle avec force que, malgré les efforts entrepris ces dernières années, l'objectif d'insertion ou de réinsertion personnelle et professionnelle est à ses débuts. Pour être atteint et devenir la pierre angulaire de toute politique pénale, il nécessite une véritable révolution culturelle en s'appuyant sur une connaissance scientifique du milieu carcéral et post-carcéral. Celle-ci permettra de mieux prévenir, de mieux accompagner le détenu dans ses difficultés. L'avis préconise à juste titre d'effectuer des études détaillées sur les différents types de populations incarcérées, notamment sur les groupes sociaux sur-représentés, tels que les étrangers, les Français issus de l'immigration, etc. Il s'agit d'être capable d'adapter, à partir de connaissances approfondies, les politiques d'accompagnement au profit de chaque détenu.

L'avis qui nous est proposé est ambitieux mais réalisable. On ne peut que s'en féliciter. Ses préconisations ne doivent plus attendre un énième rapport pour être mises en application. Notre groupe approuve bien entendu cet avis qui va dans le sens réclamé par les regroupements associatifs concernés par l'incarcération, par les conditions de sortie de prison et par la prévention de la récidive.

Nous voulons insister sur trois points. Tout d'abord, l'avis rappelle un préalable fondamental : s'il y a une majorité de détenus issus de populations qui cumulent des handicaps économiques et sociaux, c'est parce que les politiques de lutte contre les exclusions et les discriminations sont loin d'être efficaces. Pour éviter la prison, gagnons la bataille contre l'exclusion. La prison est souvent le lieu ultime des trajectoires de la grande précarité.

Le second point concerne cette culture de l'enfermement propre à la société française et tout naturellement au corps des magistrats qui en sont issus. La punition par l'enfermement, même si elle est nécessaire, n'est pas la réponse universelle à tous les délits commis. Le rapport met en évidence, par exemple, qu'une courte peine inférieure à un an rend impossible toute velléité de préparation à la sortie dans le temps imparti. En revanche, c'est un temps suffisant pour permettre à certains de se perfectionner dans la délinquance. Nous appuyons donc fortement la proposition de remplacer au maximum les courtes peines de prison par les alternatives à l'incarcération, comme le sursis avec mise à l'épreuve, le travail d'intérêt général et le suivi en milieu ouvert. Ainsi serait réduit le surpeuplement des maisons d'arrêt, indigne de notre pays. La généralisation de cette nouvelle approche de la peine exige un développement des services pénitentiaires d'insertion et le renforcement de son partenariat avec le secteur associatif socio-judiciaire.

Le troisième point, qui nous paraît urgent, c'est l'élaboration la plus rapide possible, d'une loi pénitentiaire définissant le statut juridique du détenu qui demeure un sujet de droit durant son incarcération. Il doit conserver une égale dignité avec les autres personnes humaines. Ceci signifie, comme le rappelait le Parlement européen dans sa résolution du 17 décembre 1998, que les garanties organisées par le droit administratif, le droit pénal, le droit civil ou le droit du travail, doivent s'appliquer aux détenus.

Cette loi devrait s'inspirer des propositions formulées en 2004 par la Commission nationale de consultation des Droits de l'Homme. Elle devra soumettre les opérateurs publics à l'obligation de respecter des objectifs qualitatifs et quantitatifs, périodiquement évalués, comme le sont depuis longtemps toutes les associations qui mettent en œuvre les politiques sociales dans notre pays.

Le Premier ministre a considéré que l'année 2006 était une année active. Cette loi, au service de la personne humaine, serait un heureux épilogue du quinquennat.

Les associations, constituées de bénévoles et de salariés, sont capables de relever les défis posés par cet avis et de mettre leurs talents au service de l'intérêt général et de la cohésion sociale, en partenariat avec les pouvoirs publics. Le groupe a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

Surpopulation carcérale, conditions de détention très souvent dégradées, faiblesse des dispositifs de réinsertion sociale et professionnelle des détenus : c'est le constat des professionnels CFDT que confirment de nombreux rapports parlementaires ou d'instances nationales ou internationales.

Le diagnostic a été posé à de multiples reprises, de nombreuses solutions ont été suggérées sans amélioration significative du système carcéral : si la prison se concentre sur sa première mission de mise à l'écart, elle ne réussit pas dans la majorité des cas à assurer sa deuxième mission de réinsertion du détenu dans la société.

Ajouter à la peine de privation de liberté celle de conditions de détention dégradantes est contraire aux droits de l'homme. C'est ce que provoque pourtant la situation actuelle dans les prisons et que vient encore de dénoncer le Conseil de l'Europe. Les conditions de détention font que la prison est devenue, paradoxalement, une structure qui entretient la délinquance et favorise la récidive.

Les deux premières priorités de la CFDT visent à lever les obstacles majeurs.

- **Réduire la surpopulation carcérale**

La situation est devenue intolérable. Elle ne peut être résolue par la seule augmentation des places disponibles en prison alors qu'un tiers des individus incarcérés ne sont que des prévenus en détention provisoire. La CFDT approuve la recommandation de l'avis de rechercher systématiquement les alternatives à l'incarcération pour les personnes condamnées à des peines inférieures à un an ainsi que celles visant à limiter le nombre et la durée de la détention provisoire, en particulier d'éviter l'emprisonnement des femmes condamnées à de courtes peines et sur le point de devenir mère. Le respect du *numerus clausus* peut servir d'aiguillon utile.

Il faut mentionner aussi la condition des femmes détenues qui en raison de leur faible nombre subissent paradoxalement davantage de contraintes, tant sur le plan du regroupement géographique que pour l'accès des activités dans les établissements.

- **Améliorer la situation sociale des détenus, et combattre l'indigence**

La situation de grande pauvreté est une constante en prison. Les détenus sont obligés de payer des produits de première nécessité, souvent plus chers qu'à l'extérieur et qui plus est à des prix très variables selon leur lieu de détention. Pour notre organisation, à travers le versement d'une allocation, revalorisée par rapport à l'existant et la gratuité de certains services de base, plus aucun détenu ne devrait se retrouver en situation d'extrême précarité, ou victime de trafics en tous genres.

Pour mener à bien la réinsertion et parfois tout simplement l'insertion des détenus, il faut donner un sens à la peine. Pour la CFDT, le temps d'incarcération doit être un temps utile pour l'individu et la société. Elle estime qu'il faut se donner **deux autres priorités** :

- **Renforcer les dispositifs d'insertion, de formation initiale ou professionnelle**

Le projet d'exécution de peine, proposé par l'avis peut devenir, s'il est mis en œuvre, un vrai parcours de réinsertion. Travail et formation ne doivent pas s'opposer. La création d'une allocation différentielle permettant à un détenu qui travaille de suivre une formation sans perte de revenu, complète utilement le dispositif. Le développement du travail « hors les murs », en particulier pour les fins de peine, devrait être lui aussi systématiquement recherché.

- **Aider le détenu à devenir un sujet de droit**

Outre la question des conditions sociales, déjà évoquée, il faut que pour cette population, pour une part très désocialisée, les efforts en matière de formation ou de travail aient pour objectif de rapprocher la condition de détenu travailleur du droit commun. La CFDT approuve les propositions contenues en ce sens dans l'avis et propose qu'une concertation sur ce sujet engage toutes les parties prenantes : partenaires sociaux, ministères et associations.

Pour la réussite de ces objectifs, des moyens devront être alloués et redéployés pour que le nombre de personnels affectés au développement de ces dispositifs (personnels du ministère de la Justice, associations, ANPE...) et leur formation soient significativement augmentés.

La CFDT estime que ses priorités ont été prises en compte dans les propositions de l'avis présenté aujourd'hui et l'a voté.

Groupe de la CFE-CGC

Tous les rapports consacrés à la situation pénitentiaire ont dressé le même constat : les prisons en France sont surpeuplées, le nombre des détenus condamnés augmentant, et les établissements pénitentiaires sont dans un état déplorable. La politique sanitaire dans ces milieux est encore incomplète. L'offre de travail a été réduite et le nombre d'incidents collectifs et de suicides est en augmentation. Le taux de récidive est en constante progression. La faiblesse chronique des dispositifs de réinsertion sociale et professionnelle des détenus est dénoncée par tous. L'avis confirme ces conditions de détention indignes pour un pays comme la France.

Pour le groupe de la CFE-CGC, la prison doit permettre à la personne détenue de comprendre la décision de justice à son encontre, d'accepter sa détention, de préparer sa sortie et de s'assumer comme citoyen de la République.

Pour le groupe de la CFE-CGC, l'emprisonnement doit être envisagé comme la solution de dernier recours. Il faut davantage utiliser les aménagements de peine. La libération conditionnelle est la meilleure solution de

sortie. Encore faut-il que celle-ci soit correctement préparée. Le détenu doit s'impliquer dans sa réinsertion, mais il faut qu'il existe les moyens de cette politique à l'intérieur des établissements comme à l'extérieur.

Le groupe de la CFE-CGC préconise des mesures de suivi et de contrôle qui soient adaptées à chaque individu ; la mise en place de relais entre les travailleurs sociaux et les structures associatives d'insertion pour un accompagnement extérieur soutenu des personnes libérées, et, enfin, le recrutement de juges de l'application des peines pour réduire les délais d'attente des dossiers. L'extension et la rénovation du parc pénitentiaire est une priorité capitale. C'est l'une des solutions à la surpopulation carcérale. Cette politique de construction devrait apporter de tangibles améliorations tant pour la sécurité que pour le respect de la dignité des détenus.

L'application d'un *numerus clausus*, s'il peut être intellectuellement une piste à explorer, impliquerait de laisser en liberté une personne au seul motif que la capacité d'accueil des établissements pénitentiaires serait atteinte. Le groupe de la CFE-CGC ne pense pas que cette mesure puisse être comprise par les victimes qui attendent une décision de justice et une réparation !

Les personnels de surveillance ne sont pas assez nombreux. L'administration pénitentiaire a une obligation de résultat dans le domaine de la garde, en revanche, dans le domaine de la réinsertion, c'est une obligation de performance que les personnels tentent d'atteindre. Faute de moyens budgétaires locaux et régionaux, les résultats ne reposent que sur l'investissement de l'encadrement qui fait au mieux de ses possibilités et des dispositifs qui sont mis à sa disposition.

Le groupe de la CFE-CGC réclame davantage de moyens budgétaires adaptés aux établissements pénitentiaires permettant le recrutement de personnel en adéquation avec le nombre de détenus ; une offre de formation professionnelle plus conséquente et mieux adaptée au monde carcéral ; des efforts et des moyens conséquents afin de réduire les disparités entre régions et établissements pénitentiaires.

S'il convient de fixer un cadre juridique adapté au travail des détenus, le groupe de la CFE-CGC refuse la mise en place d'un contrat d'engagement spécifique pour ces personnes.

Enfin, notre groupe est attaché aux Droits de l'Homme dans les prisons de la République française et aux respects stricts de la loi et des règles déontologiques. Les personnels et notamment l'encadrement de toutes les filières s'y astreignent quotidiennement.

Les propositions de l'avis, même si elles ont une certaine pertinence et remettent en cause certaines idées préconçues, ne permettent pas à notre groupe d'y adhérer dans sa totalité.

Le groupe de la CFE-CGC s'est abstenu.

Groupe de la CFTC

Cet avis vient au bon moment car l'actualité met, une fois de plus, en lumière les problèmes de la vétusté et les lacunes dans le système carcéral français. Il pose la question du rôle de la peine : doit-elle être seulement le retrait de la société pour punir, dissuader ou assurer la sécurité ? Doit-elle être seulement la réponse aux exigences sécuritaires, parfois sous pression médiatique ? Si cette approche prévaut, le risque augmente de voir la petite délinquance évoluer vers des formes graves de criminalité.

Pour éviter cette dérive, la réinsertion doit être préparée et donc s'imposer comme une priorité de la politique pénitentiaire.

De surcroît, une société civilisée ne peut en aucun cas faire abstraction de la dignité de la personne humaine. Or, l'état du système carcéral français représente souvent, pas toujours il est vrai, une dramatique remise en cause de la dignité humaine. Comment un détenu pourrait-il respecter la société si celle-ci ne le respecte pas, ne reconnaît pas en lui une personne humaine ? L'état de certains locaux, la surpopulation, la violence dont témoignent des détenus qui se traduit jusque par des viols impunis, tout cela bafoue la dignité. Il est donc indispensable d'agir d'urgence sur ces situations qui, en dégradant l'homme, l'éloignent d'une réhabilitation possible. Des efforts sont certes constatés par le rapport et ont été soulignés par des intervenants précédents, mais avec des résultats très inférieurs aux besoins en personnels et en investissement dans les locaux.

Il serait grave et déresponsabilisant d'affirmer un déterminisme sociologique de la population pauvre par rapport à la délinquance et au crime. Par contre, une politique visant à plus de justice sociale et d'égalité, une politique de réduction des zones de non-droit et des quartiers à forte délinquance, est nécessaire dans une optique de prévention.

Le groupe CFTC souscrit totalement à l'affirmation que la détention doit devenir, autant que possible, un temps utile à la reconversion. Lorsque la peine est purgée, la personne doit avoir toutes les chances de reprendre sa place dans la société.

Cela doit se traduire, comme le développe l'avis, par des mesures en faveur du maintien des liens sociaux et familiaux, particulièrement les courtes peines, du travail dans les prisons et un développement important de la formation professionnelle. Cela suppose également d'aménager le fonctionnement et les horaires de la prison pour les rendre compatibles avec le travail et la formation.

Comme le souligne le rapport, l'accompagnement doit se faire pendant et après l'exécution de la peine. Il est donc important de donner les moyens aux structures professionnelles et associatives d'assurer ces missions.

Pour la CFTC, l'usage de la détention provisoire doit être réservé aux seuls prévenus dont le maintien en liberté présente un risque avéré pour la société. Les graves difficultés de réinsertion peuvent s'ajouter au grave préjudice de l'erreur judiciaire lorsque le prévenu est acquitté.

Les peines alternatives, en permettant au condamné de rester socialisé, de garder son emploi, évitent largement la récidive. La CFTC soutient donc pleinement l'avis lorsqu'il propose le développement de ces alternatives à l'incarcération. Il est donc important de se donner les moyens de développer cette forme de peine.

Le constat sur l'état sanitaire, particulièrement sur le plan psychologique, des détenus lors de l'incarcération pose un problème de fond important : la prison est-elle la bonne réponse lorsque la personne présente des troubles qui, faute d'être soignés, vont s'aggraver ? On ne peut évacuer les besoins de sécurité de la société. Légitimes, ces besoins ne peuvent être ignorés.

La prise en charge et l'indemnisation des victimes ne doivent pas être, non plus négligées. Mais, ces exigences ne peuvent interdire une politique juste et plus efficace.

La CFTC souscrit fortement aux propositions exprimées dans l'avis, de grande qualité, qui nous est aujourd'hui proposé. C'est bien à la capacité qu'a une société de réintégrer les exclus, les marginaux ou ceux qui sont tombés qu'on mesure son degré de civilisation.

Le groupe de la CFTC s'est prononcé favorablement sur l'avis.

Groupe de la CGT

Nombreux sont les rapports parlementaires ou d'instances nationales et internationales à dénoncer le durcissement du système pénal français, la surpopulation de certaines prisons, des conditions de détention dégradées, la faiblesse chronique des dispositifs de réinsertion sociale et professionnelle des détenus.

En rappelant que tous les détenus sont appelés à recouvrer la liberté, l'avis met le doigt sur une faiblesse majeure des conditions de l'incarcération dans notre pays : son incapacité à préparer la sortie et donc la réinsertion sociale des détenus.

En considérant le détenu comme être humain et sujet de droit, les propositions contenues dans cet avis sont de nature à provoquer une rupture salutaire avec l'existant. La réinsertion socioprofessionnelle des détenus est bien une exigence sociale visant à briser la chaîne des exclusions, une exigence politique afin de lutter plus efficacement contre la récidive et une exigence humaniste visant à donner un sens à la peine.

L'avis note justement le lien entre l'inflation carcérale et la longue dérive sécuritaire de la politique pénale. Or, il n'y a pas de fatalité à l'augmentation de l'emprisonnement qui devrait rester une peine prononcée en l'absence d'autres alternatives. Toutes les personnes auditionnées ont été claires sur ce point : les courtes peines d'emprisonnement, exécutées dans les conditions actuelles, ne peuvent être réellement perçues comme un rappel à la loi. Dans ces conditions, leur efficacité est très limitée, voire même tout à fait contre-productive.

Nous approuvons la proposition, soutenue par de nombreuses associations, d'instaurer un « *numerus clausus* », c'est-à-dire d'appliquer strictement le principe de ne mettre qu'une personne là où il n'y a qu'une place.

L'avis insiste sur la relation étroite entre les indicateurs du marché du travail et de la pauvreté avec ceux de la population carcérale. Non pas parce que pauvreté rime avec délinquance, mais parce que la lutte contre la pauvreté et ses causes est à l'évidence une action déterminante de prévention de la délinquance et de ses conséquences pénales.

L'avis dresse un constat sévère sur les difficultés particulières de réinsertion pour les détenus sans ressource. Nous estimons nécessaire que soit rapidement définie une allocation minimum pour les détenus indigents.

Le groupe CGT considère que le statut du travail en prison doit être réformé en profondeur. L'avis du Conseil économique et social « *Travail et prison* » de 1987 est sur ce point toujours d'actualité. Il nous apparaît en effet important, pour les conditions mêmes de la réinsertion, de rapprocher le plus possible en droit, le statut du détenu au travail de celui d'un salarié ordinaire, en lui reconnaissant le droit au travail, un salaire minimum, une formation qualifiante, la totalité des droits sociaux attachés au salaire.

Une sortie de prison préparée réduit le risque de récidive. S'il demande des effectifs supplémentaires, un placement extérieur est moins coûteux que la détention. Tout milite donc en faveur du renforcement des dispositifs d'aménagement des peines. La prison a besoin d'affirmer plus fortement sa mission d'insertion. Elle doit le faire aussi bien à travers l'action des personnels surveillants que celle des travailleurs sociaux à l'intérieur de la prison, notamment en renforçant les effectifs des conseillers d'insertion et de probation.

Les propositions de l'avis ne soulèvent pas seulement la question du « bien-être » du prisonnier ou de sa dignité. Le détenu qui améliore son ordinaire, qui est reconnu dans sa dignité et ses droits d'être humain, qui se forme professionnellement, qui peut se constituer un pécule pour la sortie, contribuera à la sécurité et à l'apaisement dans la prison, pourra participer à l'indemnisation des victimes et aura de plus grandes chances de reprendre une place à part entière dans la société. C'est la société tout entière qui est gagnante.

Le groupe CGT partage le constat, les orientations et les propositions inscrites dans l'avis, même s'il aurait souhaité que certaines propositions aillent plus loin. Il a adopté l'avis.

Groupe de la CGT-FO

Après l'avertissement du Conseil de l'Europe sur la situation dégradante des prisons françaises, cet avis vient à point nommé pour rappeler que notre société ne peut accepter que se développent de telles insuffisances au regard des droits les plus élémentaires.

Depuis de nombreuses années, des rapports de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Conseil économique et social dénoncent la situation du système carcéral français, ainsi que la faiblesse des dispositifs de réinsertion des détenus.

L'actualité vient rappeler la promiscuité, la surpopulation carcérale, l'augmentation des détenus malades et atteints de troubles mentaux graves et l'aggravation des conditions d'incarcération malgré les initiatives prises par le personnel de surveillance et le personnel médico-socio-éducatif pour tenter de préserver un service public pénitentiaire de qualité.

Les pouvoirs publics ont une lourde responsabilité dans le délabrement des prisons en l'absence, depuis de nombreuses années, de véritable politique de rénovation.

Il est donc urgent de mettre en œuvre le plan de rénovation du parc pénitentiaire existant et d'accélérer les nouvelles constructions d'établissements.

Tout doit être fait pour accueillir les détenus dans des conditions humaines, qui permettent une réinsertion adéquate laquelle doit rester la priorité afin d'éviter la récidive.

Plus de 60 % des détenus incarcérés en France métropolitaine ont un niveau ne dépassant pas l'instruction primaire. Plus de 18 % d'entre eux sont déclarés illettrés. Cette information, mise en parallèle avec la forte proportion de jeunes, est particulièrement préoccupante et rend urgente une augmentation du financement des actions de formation.

En outre, il apparaît essentiel que la situation du détenu au travail se rapproche de celle du salarié : il doit pouvoir bénéficier notamment du principe général «*à travail égal, salaire égal*» et le SMIC devrait être généralisé à l'ensemble des activités.

Enfin le groupe FO considère que la détention doit devenir un temps utilisé à la réinsertion socioprofessionnelle, la politique carcérale ne doit pas se réduire au tout sécuritaire mais créer les conditions d'une sortie mieux préparée et mieux encadrée.

De nombreuses mesures sont proposées dans l'avis qui présentent l'intérêt de modifier les comportements et de favoriser la réinsertion, les mesures d'aménagement de peine en sont une illustration trop peu utilisée aujourd'hui. Il en est de même du suivi post-carcéral et de l'aide financière aux détenus. Le développement du partenariat entre institutions, collectivités territoriales et associations pour assurer une continuité entre le milieu fermé et le milieu ouvert semble judicieux. A condition que des moyens soient mis à disposition pour

privilégier une approche globale de la réinsertion d'une part, et que l'Etat assure pleinement sa responsabilité d'autre part.

Le groupe FO a voté le projet d'avis.

Groupe de la coopération

La privation de la liberté d'aller et venir constitue la peine et toute la peine. Encore faut-il ne pas l'assortir d'une seconde peine : celle que constitue souvent les conditions de détention. Encore faut-il mettre à profit le temps de détention pour préparer la réinsertion sociale et professionnelle de celui qui, ayant accompli sa peine, redevient homme libre et citoyen.

Selon le président de l'Observatoire des prisons, « avec rien, on ne construit rien ». Pour préparer la sortie de prison, il faut en effet s'intéresser à ce qui se passe pendant l'incarcération : état sanitaire déplorable, surpopulation et promiscuité, violences, indigence, recours abusif à la détention provisoire, etc. Dans ces conditions, comment permettre aux détenus de reprendre une place dans la société, alors même qu'ils cumulent très souvent les difficultés sociales et personnelles ? De nombreux rapports et appels ont dénoncé cette déshumanisation de nos prisons. Il importait que la voix du Conseil économique et social se fasse aussi entendre.

La mission de réinsertion est le parent pauvre de l'administration pénitentiaire. Le souci d'accompagner le détenu à la sortie de prison et de restaurer sa citoyenneté est peu présent. Si la prison a pour objet de protéger la société des individus les plus dangereux, elle est souvent inadaptée pour sanctionner les délits les plus mineurs. Le groupe de la coopération soutient les propositions relatives aux peines alternatives. Ces peines aménagées en milieu ouvert doivent être individualisées en fonction du profil de la personne condamnée et du délit commis.

La valeur du travail est centrale dans le processus de réinsertion. Comment en effet reprendre une vie « normale » quand on n'a pas travaillé pendant des années ou reçu qu'une image dégradée du travail ? Le choix que fait un détenu de travailler et de se former pendant sa détention doit être valorisé à sa sortie, ce qui n'est pas le cas actuellement. Le détenu doit pouvoir bénéficier d'une couverture sociale complète et présenter à un futur employeur lors de sa sortie une attestation concernant la nature du travail qu'il a effectué ou de la formation qu'il a suivie.

La préparation de la sortie suppose d'anticiper sur les trois facteurs clé de réinsertion : le travail, le logement, et l'état sanitaire et psychologique de l'individu. Pour cela, le soutien aux structures intermédiaires, qui font le lien entre la prison et le monde extérieur, est essentiel ; or elles sont de moins en moins nombreuses et confrontées à des difficultés croissantes. Enfin, le nombre de personnes incarcérées qui souffrent de troubles psychiques liés à l'enfermement est important (suicides, actes destructeurs). Il est important de

renforcer le domaine psychiatrique intervenant dans les prisons pour le suivi des détenus et la préparation à la sortie.

Pour finir, la sanction du non-respect de la loi demeure essentielle dans le fonctionnement d'une démocratie, il importe donc que les prisons ne soient pas reléguées à des zones cachées et honteuses de notre société. Il s'agit de donner du sens à la peine. D'une façon générale, la justice française est parmi les plus pauvres d'Europe avec 1,89 % du budget de l'Etat consacré en 2005 aux tribunaux et aux 188 prisons. Il est urgent de réformer en profondeur notre système carcéral et judiciaire. Le groupe de la coopération a voté en faveur du projet d'avis.

Groupe des entreprises privées

Tout d'abord, le groupe regrette la méthode de travail employée pour la réalisation de ce rapport et de cet avis. En effet, la rédaction du rapport a duré plus d'un an, alors que l'utilisation des nombreux rapports préexistants aurait évité de prendre trop de temps pour un état des lieux, par ailleurs déjà connu. L'avis, qui a dû être réalisé en seulement trois séances, aurait pu être enrichi de propositions plus pragmatiques.

Comme le démontrent les rapports parus ces dernières années sur ce thème et dernièrement ceux de la Cour des comptes et du Conseil de l'Europe, le sujet de l'univers carcéral et plus particulièrement de la réinsertion des détenus est réellement d'actualité.

Nul ne peut ignorer le piètre état des prisons françaises et la dégradation de nombreux établissements à laquelle s'ajoute une surpopulation de plus en plus importante. Au-delà de ce constat, il apparaît que la justice, la police et le système pénitentiaire sont débordés par l'augmentation des incivilités et délits de toute sorte, ainsi que par la criminalité. Les moyens humains et financiers ainsi que leur bonne gestion n'ont pas été développés pour faire face à ce qui est devenu un problème de société.

Il nous paraît parfaitement anormal que les prisons françaises soient peuplées d'un tiers de prisonniers en détention provisoire, non encore jugés, ajoutant ainsi à la surpopulation carcérale et créant les conditions d'une détention criminogène. Au vu de ce constat, il est important de faire évoluer la culture de l'enfermement et les propositions intéressantes du rapport de M. Noury sur la « judiciarisation » de l'économie pourraient y participer.

Il n'est pas non plus contestable que les conditions d'incarcération doivent être améliorées. En effet, la réinsertion des détenus prend corps dans le cadre de leur détention.

Le groupe des entreprises privées est en accord avec le rapporteur lorsqu'il préconise de réformer le statut et l'organisation de la Régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP). Il en est de même sur les objectifs

poursuivis, à savoir une meilleure réinsertion des prisonniers. Pour autant, nous ne partageons pas toujours ses orientations sur les méthodes à retenir.

S'il semble incontestable qu'il faille s'attaquer à la surpopulation carcérale, il serait préférable de chercher à construire de nouveaux établissements plutôt que de mettre en place un *numerus clausus* à l'entrée en détention. Qu'adviendrait-il des délinquants surnuméraires et n'y aurait-il pas une rupture d'égalité face à la loi ?

De plus, si les entreprises ne sont pas absentes des actions de réinsertion et les soutiennent, elles s'opposent à la mise en place d'un contrat d'engagement comparable à un contrat de travail. Une telle convention semble difficilement transposable au milieu carcéral. En effet, le contrat de travail impose une responsabilité de l'employeur et une subordination volontaire de l'employé, impossible en l'espèce.

Il en est de même de l'indemnisation d'accidents du travail et des maladies professionnelles. La responsabilité de l'employeur ne saurait être engagée dès lors que le travail n'est pas sous son contrôle mais sous celui de l'administration pénitentiaire.

L'objectif doit être de favoriser l'activité et la formation des détenus par l'intervention des sociétés privées dans le milieu carcéral même si les contraintes nécessaires rigides liées à la détention entraînent, comme l'indique le rapporteur, une rentabilité insuffisante, supportée actuellement par l'entreprise et les détenus. Ce sont ces conditions qu'il faut améliorer dans la mesure du possible.

Pour nous, l'objectif prioritaire d'une réinsertion réussie passe notamment par une remise en cause de la détention provisoire souvent abusive, des dérives de la « pénalisation » de la société et en aval par une meilleure gestion du système carcéral.

Pour ces différentes raisons, le groupe des entreprises privées a choisi de s'abstenir tout en réaffirmant sa volonté de favoriser la réinsertion. Il souhaite que le Conseil économique et social s'auto-saisisse du problème judiciaire de notre pays, notamment de la détention provisoire.

Groupe des entreprises publiques

La situation des prisons en France vient périodiquement sur le devant de la scène, de façon généralement négative, puis retombe aussi vite dans l'oubli ou l'indifférence, ce qui n'est pas mieux... Ce rapport vient donc utilement prendre le relais des initiatives en la matière.

Ici il ne s'agit pas de traiter l'ensemble du sujet, mais seulement de la mission de réinsertion, figurant au même titre que la garde au rang des principales missions de la politique pénitentiaire, organisée au niveau national comme un service public de l'Etat dit « régional ».

De ce point de vue, l'avis nous paraît bien construit et présente tous les éléments qui permettent d'en faire une contribution utile de la part de notre assemblée.

Toutefois le groupe des entreprises publiques regrette la méthode suivie pour l'élaboration du projet d'avis : trop rapide, peu collégiale et sans évaluation préalable des principales mesures recommandées. Ce qui conduit à un avis trop long et pas assez concentré sur des propositions phares constituant de réelles priorités, trop orienté sur l'augmentation systématique des moyens et ne donnant pas suffisamment d'éclairage sur l'impact des efforts déjà réalisés ou préconisés et leur efficacité.

Trois points de fond principaux restent à nos yeux critiquables :

1°/ le premier est l'amalgame trop souvent fait entre les différents publics détenus, qu'ils s'agisse des jeunes issus de l'immigration, des étrangers, des personnes en situation précaire ou indigentes, voire des malades mentaux, et qui ne devrait pas avoir sa place ici. Il ne faudrait donc pas qu'une lecture rapide de l'avis puisse conduire à entretenir cet amalgame au détriment des populations concernées, soit en excusant la délinquance au nom d'une « faute collective » déterministe, citée comme la « crise de l'Etat providence », soit en assimilant pauvreté et délinquance dans une même exclusion.

2°/ l'avis ne reflète pas mieux les efforts importants réalisés ces dernières années (depuis les lois de 1999 et 2004) et ne recommande pas plus nettement de les soutenir dans la durée et d'en apprécier l'efficacité :

- en matière d'augmentation de places de prisons neuves par des constructions, dont le financement innovant a été récemment contrôlé par la Cour des Comptes sans critique majeure, qui permet de diminuer la surpopulation carcérale et de réduire le nombre de places vétustes très significativement à horizon 2007 ;
- en matière d'augmentation d'effectifs, destinés à la mission de réinsertion dans les Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) créés en 1999, et de budget, dans un contexte de priorité accordée aux moyens de la justice depuis plusieurs années ;
- et en matière de développement des modalités d'aménagement de peines, décidé plus collégialement désormais par des Tribunaux d'aménagement des peines, et non plus un juge seul pour les cas les plus lourds, et suivi par des équipes encore récentes, les lois de 1999 et 2004 ayant commencé seulement à produire leurs effets.

Beaucoup de recommandations sont ainsi, de fait, déjà en cours de mise en œuvre, sans qu'une mesure fine de leur impact prévisionnel ait pu être effectuée et parfois sans qu'elles soient même indiquées dans l'avis, ce qui ne nous semble pas convenable.

3% enfin, le renvoi à une condamnation générale de notre politique de santé publique, à travers le cas particulier de la prise en charge des maladies psychiatriques en prison, nous paraît excessif et hors des limites de cet avis. Que la prise en charge psychiatrique en amont et en aval de la prison doive être correctement assurée, tout comme le suivi en cours d'incarcération de nombreux détenus souffrant de troubles de cette nature, est indiscutable.

Mais notre groupe estime qu'il ne revient pas à cet avis de dénoncer en bloc « les défaiances du système psychiatrique français » et d'appeler à « l'impérieuse nécessité d'une politique ambitieuse de santé mentale », sans avoir les moyens de l'expliquer.

L'avis aurait pu être amélioré par la prise en compte de ces éléments, et par des amendements que nous avons proposés.

Le groupe des entreprises publiques s'est abstenu globalement sur le projet d'avis à l'exception de deux votes favorables.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement

M. Clave : « Je tiens à féliciter le rapporteur pour ce rapport-fleuve qui apporte des informations utiles et chronologiques sur les grandes réformes du code pénal au cours du XX^e siècle et montre comment, aux cours des dernières décennies, elles ont permis de rendre la détention plus humaine. Dans le même temps, les lois pénales qui se sont succédées à un rythme effréné ont augmenté le nombre des condamnés et alourdi leurs peines, au point qu'il paraît aujourd'hui évident à tous que rien ne peut fonctionner dans les conditions actuelles. Dans ce contexte, parler de la réinsertion des détenus constituait donc bel et bien une gageure, et ce d'autant plus qu'elle reste le parent pauvre du système carcéral. Le décret du 15 avril 1999, qui a entériné la création des services pénitentiaires d'insertion et de probation, aurait ainsi pu apporter une amélioration dans l'action de prévention de la récidive, mais les moyens n'ont pas suivi et il manque aujourd'hui près de 3 000 postes de travailleurs sociaux, tandis que seulement 11 % du budget est consacré à la réinsertion sociale. Et si les associations apportent une aide non négligeable, elles ne peuvent se substituer aux responsabilités de l'Etat.

Par ailleurs, aux problèmes de moyens s'ajoutent les difficultés engendrées par la diversité de la population carcérale, et par le fait que, malgré la bonne volonté des pouvoirs publics, les normes et les directives ne sont pas toujours appliquées. Les mineurs, par exemple, devraient bénéficier de quartiers séparés des adultes et être incarcérés dans des cellules individuelles, ce qui n'est pas toujours le cas.

De même, la loi prévoit l'autorisation pour les femmes qui viennent d'accoucher de garder leur enfant jusqu'au dix-huitième mois dans une cellule normalisée préservant l'intimité de la maman et de l'enfant, mais peu de prisons possèdent les équipements appropriés. Il faut ajouter que les trois centres pour les familles sont situés dans le nord de la France...

Face à tous ces problèmes, les propositions du rapporteur sont bonnes mais insuffisantes. Une réforme radicale de l'ensemble du système carcéral est en effet nécessaire, mais elle exigera beaucoup de courage des responsables politiques français, ce sur quoi l'on ne saurait être très optimiste.

Le groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement votera le projet d'avis, mais je souhaiterais que le Conseil économique et social s'empare de la question de l'indemnisation et du suivi des victimes, que je suivrais avec plus de passion encore que celle de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus ».

Groupe de la mutualité

L'avis sur les conditions de la réinsertion socioprofessionnelles des détenus en France intervient dans un contexte marqué par un double mouvement. D'une part, une multiplication des dénonciations sur l'état des prisons françaises du Commissaire européen aux Droits de l'Homme Alvaro Gil-Robles, en passant par plusieurs rapports parlementaires ou les travaux de la Cour des Comptes, et d'autre part, un besoin de sécurité fortement exprimé par l'opinion publique française qui s'est peu à peu traduit par une véritable culture de l'enfermement.

Notre société est désormais installée dans une sorte de schizophrénie, demandant toujours plus de prison, ne voyant dans les libérations que les risques de récidives... tout en se donnant bonne conscience par la publication régulière de rapport dénonçant les conditions de détention.

L'enjeu pour notre assemblée n'est pas d'être une voix de plus dans le concert des rapports sur le monde carcéral qui dresse les tenants de la liberté contre ceux de la sécurité comme si ces valeurs étaient inconciliables, mais de tenter de faire preuve de pédagogie. Il ne suffit pas d'affirmer qu'une politique cohérente de réinsertion, que des libertés conditionnelles ou des peines substitutives peuvent réduire les récidives, il faut aussi le démontrer, sans oublier les victimes ni choquer l'opinion publique qui souvent réclame plus d'enfermement pour exorciser ses peurs. En d'autres termes, il faut essayer de quitter le terrain des opinions, de l'émotion, pour se rapprocher de celui des faits.

L'avis qui nous est proposé apporte des données nombreuses qui devraient remettre en question bien des idées reçues, sur les récidives, les libérations anticipées ou conditionnelles, les moyens accordés aux missions de réinsertion, le travail en prison, les conditions de sortie de prison. Mais au-delà, l'extraordinaire convergence des auditions réalisées par le rapporteur et la section montrent bien l'écart entre la perception de la situation par l'opinion

publique et la réalité vécue par les professionnels et le monde associatif. Réduire cette asymétrie d'information est un préalable à l'acceptation de certaines recommandations qui autrement risqueraient d'apparaître comme trop favorables aux détenus et oublieuses des victimes.

Il n'en est pourtant pas ainsi, l'effort considérable qui doit être accompli n'est pas un cadeau aux détenus mais une nécessité pour la société si elle veut casser le cercle vicieux d'un enfermement lui-même producteur de violence.

Enfin, le groupe de la mutualité tient à souligner la question cruciale de la santé mentale et de son impact sur la politique pénitentiaire et les difficultés de réinsertion.

L'avis insiste justement sur la fragilisation des entrants en prison et souligne le transfert de la prise en charge des malades mentaux vers les établissements pénitentiaires. Tout en approuvant l'analyse générale et les objectifs proposés, le groupe de la mutualité souhaite apporter quelques précisions.

En effet, s'il existe du fait du choix d'une prise en charge ambulatoire et d'une libéralisation des conditions d'hospitalisation, une pénurie de lits psychiatriques qui permettent de recevoir des pathologies comportant une symptomatologie violente, c'est en réalité la faiblesse du nombre d'unités pour malades difficiles qui est en cause, à laquelle il convient d'ajouter les difficultés liées au nécessaire consentement des patients pour un suivi psychiatrique ambulatoire. A ces obstacles s'ajoutent celui de la démographie des psychiatres, défavorable dans certaines régions, et de la nécessaire continuité des soins à la sortie de prison, indispensable à une réinsertion réussie. Le plan « Psychiatrie et santé mentale 2005-2008 » prévoit la mise en place de mesures pour répondre à cette inadéquation existante entre les besoins de prise en charge et l'offre effective.

Si le groupe de la mutualité approuve les conclusions et recommandations de l'avis, il souhaite néanmoins attirer l'attention sur le risque de naïveté qui desservirait l'ambition de cet avis. Aujourd'hui, le recours excessif à l'enfermement, y compris en matière de détention provisoire, qui devient une sorte « d'avance sur peine » régularisé *a posteriori* par les condamnations, conduit le plus souvent à une aggravation de la désocialisation des détenus. L'objectif de réinsertion est un impératif, mais il ne pourra devenir réalité que si le sens donné à la peine et tout particulièrement à la détention fait l'objet d'un réel débat de société.

Si notre assemblée considère la mission de réinsertion des détenus dans la société comme un enjeu fondamental, peut-être serait-il utile que nous nous engagions dès maintenant dans une démarche de suivi de notre avis comme nous y invitons l'Assemblée nationale à propos de la loi pénitentiaire que nous appelons de nos vœux.

Le groupe de la mutualité a voté favorablement.

Groupe de l'Outre-mer

La situation carcérale Outre-mer, hormis à Wallis et Futuna et à St Pierre et Miquelon, est préoccupante. Le taux d'occupation, s'élevant en moyenne à 127 % dans les départements d'Outre-mer avec des pointes à plus de 200 % dans les deux maisons d'arrêt de La Réunion et dans le centre pénitentiaire de Polynésie française, rend indispensable l'extension des capacités d'accueil.

Cette surpopulation carcérale chronique a été prise en compte par le ministère de la Justice qui prévoit, dans les quatre DOM, des extensions d'établissements existants, voire la construction de nouvelles structures.

Au-delà de ces taux d'occupation élevés, les prisons Outre-mer doivent faire face à des problèmes spécifiques : si le pourcentage d'indigents en 2003 en métropole était de 15,90 %, il était de 37,10 % en Outre-mer. Il faut noter par ailleurs, que plus de la moitié de la population carcérale de Guyane et de la maison d'arrêt de Mayotte est d'origine étrangère, renforçant, ainsi, la difficulté de réinsertion socioprofessionnelle.

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation sont présents en Guadeloupe, Martinique, Guyane, Polynésie française, Nouvelle Calédonie, à La Réunion et, en cours de création, à Mayotte.

Les SPIP, tout comme les associations, ont un rôle central dans les conditions de réinsertion des détenus Outre-mer. Ils se consacrent à la lutte contre l'illettrisme et mettent en place, en partenariat avec les collectivités locales, des formations adaptées, susceptibles de déboucher sur des embauches, dans les domaines du bâtiment, des productions maraîchères, des espaces verts et de l'informatique.

Cependant, Outre-mer, les détenus sont confrontés à des conditions de réinsertion d'autant plus difficiles que les économies locales sont fragilisées et que le taux de chômage est important.

Le groupe de l'Outre-mer souscrit à l'idée de l'avis de faire de la période de détention un temps permettant, à la personne détenue, de se reconstruire et de s'assumer à sa sortie de prison.

Cette politique carcérale, qui vise à améliorer les conditions de détention, de formation et de prise en charge sanitaire et sociale, doit se poursuivre par une préparation et un encadrement à la sortie de prison.

Le groupe, qui a voté l'avis, remercie le rapporteur pour l'intérêt qu'il a manifesté dans la prise en compte des situations ultramarines.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Duquesne : « L'avis repose sur une conception de l'Homme et sur des valeurs qui, pour moi, sont fondamentales, et bien évidemment je le voterai.

Ses propositions visent essentiellement à ce que les détenus soient mieux respectés dans leur dignité d'être humain. C'est une condition incontournable pour leur réinsertion socioprofessionnelle. Certes, la prison doit rester ce lieu où ceux qui ont enfreint la loi sont punis par la privation de liberté. Mais quels qu'ils soient et quels que soient les actes qu'ils ont commis, ils restent des êtres humains, sujets de droit, que nous ne devons pas bannir, mais soutenir pour leur retour à une vie normale en société. Ce n'est que parce qu'ils auront la certitude d'être toujours reconnus comme sujets de droit et traités comme tels qu'ils s'engageront à s'amender, à réparer (car il n'est pas question d'oublier les victimes), et à exercer les devoirs liés à leurs droits. C'est pourquoi le rapport et l'avis ont raison de pointer du doigt ce qui porte atteinte à l'intégrité des personnes dans les prisons. Par exemple, la surpopulation carcérale : celle-ci nuit non seulement aux détenus, mais rend extrêmement difficile le travail du personnel de la prison, notamment pour la réinsertion. Plutôt que de construire de nouvelles prisons, l'instauration d'un *numerus clausus* conduirait à développer sans plus tarder les peines alternatives, les aménagements de peine comme la semi-liberté, la libération conditionnelle, etc. qui ont fait leurs preuves. Autre exemple : l'indigence extrême de certains détenus qui tombent, de ce fait, à la merci des plus forts. En effet, sans argent, on ne peut pas cantiner. Le travail pourrait pallier ce manque, même s'il est très mal rémunéré ; malheureusement, si l'on fait exception d'une minorité qui ne veut pas travailler, la plupart des détenus le souhaitent, mais ne le peuvent pas, car il y a pénurie d'emplois.

L'avis suggère également avec raison de faire progresser le droit commun en prison, notamment pour ce qui concerne le travail. Le Conseil économique et social demandait déjà en 1987 « *que le statut du détenu au travail soit progressivement rapproché du statut résultant du contrat de travail* ».

Le rapporteur ne s'est pas limité au seul constat que les détenus sont en majorité issus de milieux défavorisés. Il souligne que la présence d'un si grand nombre de personnes démunies parmi eux interroge la société toute entière.

Comment parler avec sérieux de la réinsertion socioprofessionnelle de personnes, entrées pauvres en prison, devenues souvent encore plus démunies pendant leur détention et qui ne retrouveront à la sortie que la précarité ? Il est donc essentiel que l'avis rappelle que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion peut contribuer très efficacement à prévenir certains actes répréhensibles et, par voie de conséquence, à réduire l'engorgement chronique des prisons.

Le rapporteur pose d'ailleurs une question identique pour ce qui concerne les détenus d'origine étrangère, ceux issus de l'immigration et ceux relevant de soins psychiatriques. Pourquoi sont-ils, les uns et les autres, sur-représentés en

prison ? Parler de réinsertion socioprofessionnelle sans aborder cette question de fond est un leurre ».

Mme Rolland du Roscoät : « Selon le rapporteur *"la population carcérale est composée, pour une large part, de personnes pauvres, désocialisées ou étrangères"*.

Lorsque dans le rapport l'on demande la réalisation d'une étude sur les causes de la forte proportion des détenus de nationalité étrangère en écrivant : « *une meilleure connaissance de ces phénomènes devrait permettre de combattre certains préjugés...* », je m'inquiète, les étrangers sont-ils en prison du seul fait que nous ayons des préjugés contre eux ? Ne sont-ils pas assujettis aux mêmes lois que les Français ? Ne doivent-ils pas les respecter ? Le rapporteur laisse, au nom du Conseil économique et social, planer un doute sur l'impartialité de notre justice et je ne saurais m'y rallier.

Concernant les prisons « *souvent vétustes, voire insalubres, surpopulation...* », sans méconnaître les difficultés et les améliorations à apporter au système carcéral, je déplore la façon dont les choses sont présentées. Une partialité certaine est, selon moi, le fil conducteur de cet avis.

Tout ce qui est fait depuis quelques années est esquissé en quelques lignes.

Que trouvons-nous dans ce rapport pour combattre la surpopulation carcérale ? L'instauration d'un *numerus clausus* qui ne repose en l'état sur aucune étude prospective, si ce n'est sur l'expérience des Pays-Bas qui s'est avérée un échec. Cette proposition est contraire au principe d'égalité devant la loi et ne respecte pas les droits des victimes.

L'insertion socioprofessionnelle des détenus, thème de nos travaux, est jugée insuffisamment prise en compte et présentant des résultats peu probants.

J'aurais aimé trouver dans ce rapport autre chose qu'un catalogue de revendications, des propositions réellement innovantes, sortant des « *chemins déjà ouverts et parcourus* », comme il est indiqué en conclusion de l'avis.

Se réinsérer, c'est se donner les moyens d'un retour à la norme dans une société certes imparfaite mais régie par des règles, des droits et des devoirs.

Pourquoi avoir aboli l'obligation de travailler en prison, n'est-on pas obligé de travailler pour vivre à l'extérieur ? Pour ne pas obliger les personnes illettrées, en état de le faire, à suivre un enseignement, ne seront-elles pas les premières bénéficiaires de cette obligation ?

De même pour la formation, si l'on déplore « *la faiblesse du capital scolaire des détenus* », le choix est simple, de nombreuses professions manquent de main d'œuvre. Pour un détenu, sortir en possession d'un atout professionnel et une garantie de nouveau départ dans la vie.

L'insertion socioprofessionnelle des détenus ne peut se faire sans eux, sans leur volonté de s'en sortir, tous les moyens mis en œuvre ne pourront rien sans cette prise de conscience. Pour toutes ces raisons, je voterai contre ce projet d'avis ».

Groupe des professions libérales

La grande majorité des détenus est vouée, un jour, à recouvrer la liberté.

Aussi est-il du devoir de la société de tout faire pour favoriser la réinsertion socioprofessionnelle des détenus. Elle ne peut en effet se désintéresser de la question sous prétexte que ceux qui sont concernés au premier chef - à savoir les détenus - sont ou se sont mis en marge de cette même société. Loin d'être incompatible avec la forte attente des Français en matière de justice et de sécurité, cette exigence de réinsertion en est complémentaire.

Les problèmes liés à l'incarcération sont multiples et complexes. Cela explique qu'à nos yeux le rapporteur ait eu du mal à cerner son sujet par rapport aux autres problématiques de la prison. La « préventive », par exemple, n'a pas été spécifiquement abordée.

Le groupe des professions libérales approuve les quatre axes suivants de propositions de l'avis : développer les alternatives à l'incarcération, élaborer une véritable politique de santé mentale, assurer le suivi sanitaire et social, et nous rajouterieons aussi juridique, développer l'offre de travail et la formation en prison. Il faut avoir conscience que toutes les politiques de réinsertion sont vaines si, parallèlement, ne sont pas améliorées les conditions de détention. Dans cette perspective, la dimension architecturale s'avère plus que jamais essentielle. Le groupe des professions libérales estime cependant que ces différents aspects mériteraient à eux seuls des études distinctes.

De manière générale, le groupe des professions libérales reproche à l'avis de traiter le sujet de façon indifférenciée sans faire de distinction entre les différents types d'établissement (centres de détention, maisons d'arrêt, maisons centrales pour l'exécution des longues peines), ni entre les différents publics à réinsérer. Il n'existe pas, en effet, de détenu « en soi » et, pour les jeunes et les femmes en particulier, la problématique de la réinsertion se pose de façon spécifique. Les quelques amendements adoptés en section ne peuvent cacher le manque d'approfondissement de la réflexion sur ces catégories de détenus. Pas plus qu'entre les courtes et les longues peines, l'avis n'établit de distinction entre le cas des prévenus et celui des condamnés. Il se contente d'y faire allusion.

L'actualité est venue pourtant nous rappeler combien la détention provisoire peut détruire une personne, même si celle-ci, en théorie, est présumée innocente. Si la section avait entendu sur le sujet des représentants de la profession d'avocat, profession qui intervient pour la défense des prévenus et des victimes, cela aurait certainement permis d'orienter autrement les travaux, dans le sens d'une approche différenciée en fonction des types de délinquances.

Le groupe des professions libérales, déplorant certaines carences et omissions, s'est abstenu.

Groupe de l'UNAF

La réussite de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus semble être aujourd'hui la clé de la complète réhabilitation de ces hommes et de ces femmes dont les vies sont mises entre parenthèses pendant leur temps d'incarcération. C'est de cette réussite que dépend le regard posé par la société sur eux ; c'est aussi de cette réussite que dépendent malheureusement d'autres vies, celles des familles de détenus, trop souvent mises au ban de notre société et qui peinent à retrouver un équilibre social et familial. Le groupe de l'UNAF ne peut donc que se réjouir de voir traitée par notre assemblée la question des « *conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France* », et tient à remercier le rapporteur, M. Donat Decisier, pour l'important travail réalisé.

Au-delà de la réinsertion socioprofessionnelle, véritable mécanique éducative, il est important d'introduire le concept de *réadaptation communautaire* qui semble plus à même de traduire l'effort qui doit être fait non seulement en direction des détenus, mais aussi de leur famille, afin qu'ils retrouvent un équilibre humain nécessaire à l'équilibre social et qu'ils puissent pleinement reprendre le cours de leur vie.

Faire de la réinsertion des détenus une mission réellement prioritaire constitue l'essence même de l'avis. Basée sur une triple exigence : sociale, politique et humaniste, cette mission doit avoir pour but de briser la chaîne des exclusions, de lutter efficacement contre la récidive et de donner un véritable sens à la peine. La section des affaires sociales a présenté plusieurs propositions en ce sens. Le groupe de l'UNAF en relève quelques unes qui méritent d'être soulignées :

1/- Renforcer les liens familiaux. Il est indispensable d'intensifier les relations familiales pendant la durée d'incarcération, notamment par l'extension du dispositif des unités expérimentales de visite familiale. De même, il conviendrait de développer des actions de soutien à la parentalité et des actions en direction des mineurs, comme l'a souligné la Défenseure des enfants lors de son audition devant la section. En effet, si la réinsertion socioprofessionnelle passe par une réadaptation à la société et un réapprentissage de la vie sociale, elle est trop souvent compromise par un déséquilibre familial post-carcéral, conséquence d'une distorsion grave des liens familiaux durant l'incarcération. A cet égard, une attention particulière doit être portée à la situation des femmes enceintes en détention.

2/- Renforcer la lutte contre l'indigence en détention, pour ne pas aggraver l'intolérable promiscuité qui porte atteinte à la sécurité sanitaire et à la dignité de la personne. L'UNAF approuve la recommandation d'un relèvement du seuil d'indigence et la mise en place d'une commission *ad hoc* chargée d'examiner les conditions dans lesquelles serait attribué un minimum de

ressources. Elle est favorable également à la proposition de suspendre le RMI pour les détenus dont la peine ne dépasse pas une année ; en effet, le versement du RMI reprendrait dès la sortie de prison, évitant ainsi la constitution d'un nouveau dossier, dont le mécanisme administratif se transforme souvent en une barrière sociale supplémentaire sur la route de la réinsertion.

3/- Mieux concilier travail et formation. Actions prioritaires, le renforcement des programmes éducatifs et le développement des offres de formation doivent se fondre dans le cadre du parcours individualisé de réinsertion, combinant des activités de travail, d'enseignement, de formation professionnelle et une préparation à la sortie.

4/- Privilégier les mesures d'aménagement des peines. Les dispositifs progressifs de préparation à la sortie, qu'il s'agisse de la semi-liberté, du placement extérieur ou sous surveillance électronique, sont indispensables pour maintenir les liens familiaux et pour mieux préparer la réinsertion sociale et professionnelle, en particulier des jeunes adultes. On ne peut que regretter que ces mesures restent peu utilisées.

5/- Privilégier une approche globale de la réinsertion en s'appuyant sur le savoir-faire des associations. Le groupe de l'UNAF apprécie que l'avis rende un hommage appuyé à l'action globale et individualisée du secteur associatif dans l'accompagnement des sortants de prison, pour faciliter leur accès au logement, aux droits sociaux, à la santé, à l'emploi ou à la formation. Il partage le souhait exprimé par l'avis d'accroître et de pérenniser les moyens accordés aux associations pour assurer leur fonctionnement et leur permettre ainsi de remplir au mieux leurs missions.

L'UNAF espère que cet avis sera l'occasion de prolonger notre réflexion sur les actions à mener pour humaniser nos prisons, pour ouvrir les mentalités au concept de « l'incarcération temps utile », et pour améliorer substantiellement le retour à la vie sociale et familiale des détenus. De même, cet avis devrait s'inscrire dans une réflexion plus globale du système carcéral français au regard du rapport de la Cour des Comptes et de celui du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, M. Gil-Robles.

Le groupe de l'UNAF s'est prononcé positivement sur cet avis.

Groupe de l'UNSA

Pour qualifier la situation des prisons françaises, l'UNSA empruntera le titre du rapport de la Commission d'enquête du Sénat de juin 2000 : « *Prisons : une humiliation pour la République* ». Les rapports sur le sujet se suivent et se ressemblent. Tout récemment encore, celui du commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe dresse un constat accablant.

L'UNSA partage donc la philosophie générale de l'avis dont l'objet, tout en étant ciblé sur la réinsertion, s'inscrit dans un contexte général sérieusement dégradé.

L'UNSA affirme que le temps n'est plus aux constats mais à la mise en œuvre des solutions. La France, pays des Droits de l'Homme, s'honorera de respecter la dignité des personnes détenues.

L'Etat se doit de rendre effective l'égalité des droits et des chances dans le cadre du Pacte républicain.

L'UNSA tient à souligner que les détenus et les personnels pénitentiaires pâtissent des conditions intolérables d'incarcération. Aussi, toute réforme de la vie carcérale devra, pour aboutir, associer les organisations représentant ces personnels.

L'UNSA souhaite insister sur les trois temps essentiels qui sont traités dans l'avis : avant, pendant, après l'incarcération.

Avant l'incarcération, il faut tout mettre en œuvre pour l'éviter car elle constitue un échec. Les mesures de prévention, notamment en direction des mineurs, doivent être développées. Il faut mettre en échec l'engrenage de la délinquance en renforçant les politiques publiques, le soutien aux associations. Il faut aussi recourir aux mesures alternatives à l'incarcération, notamment à l'égard des primo-délinquants.

Le temps de détention ne doit pas être du temps perdu mais, bien au contraire, un temps utile. L'UNSA approuve la recommandation visant à proposer au détenu un projet d'exécution de peine qui doit être élaboré avec lui.

Elle est favorable à des conditions de détention qui se rapprochent autant que possible du droit commun sans oublier que la prison n'est pas un lieu comme un autre. La sanction, c'est la privation de liberté. Alors, les conditions de détention devraient pouvoir ouvrir des espaces de formation et de travail adaptés à la situation des personnes détenues.

La surpopulation carcérale en maison d'arrêt est due à la présence massive de condamnés qui devraient se trouver en maison centrale ou en centre de détention. Dans ces conditions, l'encellulement individuel, prévu par la loi, est un leurre. Il serait temps, aussi, d'apporter des solutions adaptées au profil de la population carcérale, notamment aux personnes qui souffrent de troubles psychologiques ou psychiatriques.

Quant à la sortie de prison, il est exact d'affirmer qu'elle doit être mieux préparée et plus encadrée pour éviter la récidive. A cet effet, un recours plus important aux mesures d'aménagement de peine s'impose.

Pour l'UNSA, il est tout à fait évident qu'une amélioration de ces trois temps exige une augmentation sensible du nombre de personnels qu'ils soient surveillants ou personnels socio-éducatifs. A ce propos, nous tenons à souligner le rôle nécessaire et ingrat des personnels de l'administration pénitentiaire qui font preuve d'un grand professionnalisme, mais pour lesquels la durée de formation initiale, en particulier, doit impérativement être respectée.

L'humanisation indispensable des conditions de détention requiert un effort budgétaire sans précédent. L'administration pénitentiaire doit être mise en situation de mener à bien la double mission qui lui est confiée, à savoir la garde des personnes placées sous main de justice et la préparation de leur réinsertion.

Toutefois, l'UNSA s'interroge sur la faisabilité de certaines propositions formulées par l'avis, notamment celles visant à instaurer un *numerus clausus* et à accorder une priorité aux détenus illettrés et indigents dans l'accès aux postes de travail.

Elle s'interroge également sur la responsabilité de l'administration pénitentiaire dans la mise en œuvre d'une féminisation croissante du personnel de surveillance et émet de profondes réserves quant au souhait d'étendre le principe de la journée continue au regard de la situation actuelle des établissements.

L'UNSA s'est abstenue.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis présenté par M. Decisier

| | |
|-------------------------------|------------|
| <i>Nombre de votants.....</i> | <i>206</i> |
| <i>Ont voté pour.....</i> | <i>130</i> |
| <i>Ont voté contre</i> | <i>12</i> |
| <i>Se sont abstenus.....</i> | <i>64</i> |

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 130

Groupe de l'agriculture - MM. Bastian, Bayard, de Beaumesnil, de Benoist, Boisgontier, Boisson, Cartier, Cazaubon, Mme Cornier, MM. Couturier, Ducroquet, Ferré, Giroud, Guyau, Layre, Lemétayer, Lépine, Marteau, Rousseau, Salmon, Sander, Schaeffer, Thévenot, Vasseur.

Groupe des associations – MM. Da Costa, Pascal, Roirant.

Groupe de la CFDT - Mme Azéma, MM. Bérail, Boulier, Mmes Boutrand, Collinet, M. Heyman, Mme Lasnier, MM. Le Clézio, Legrain, Mmes Paulet, Pichenot, M. Quintreau, Mmes Rived, Tsao, MM. Vandeweghe, Vérollet.

Groupe de la CFTC - MM. Coquillion, Deleu, Fazilleau, Mme Simon, MM. Vivier, Voisin.

Groupe de la CGT - Mmes Bressol, Chay, Crosemarie, MM. Decisier, Dellacherie, Delmas, Mme Doneddu, MM. Durand, Forette, Mmes Geng, Hacquemand, Kotlicki, MM. Larose, Mansouri-Guilani, Muller, Rozet, Mme Vagner.

Groupe de la CGT-FO - MM. Becuwe, Bilquez, Bouchet, Mme Boutaric, MM. Daudigny, Devy, Houp, Lemercier, Mazuir, Noguès, Mmes Peikert, Perray, Pungier, MM. Quentin, Rathonie, Reynaud, Mme Videlaine.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Budin, Fosseperez, Fritsch, Gautier, Grave, Prugue, Séguoin, Verdier.

Groupe des entreprises publiques - MM. Blanchard-Dignac, Duport.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement – Mme Bourven, M. Clave.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Davant, Laxalt, Ronat.

Groupe de l'outre-mer - Mmes André, Moustoifa, MM. Omarjee, Paoletti, Penchard.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Aillagon, Baggioni, Mme Benatsou, M. Dechartre, Mme Dieulangard, MM. Duhartcourt, Duquesne, Gentilini, de La Loyère, Le Gall, Mandinaud, Obadia, Slama, Steg, Sylla, Mme Tjibaou.

Groupe de l'UNAF - Mme Basset, MM. Brin, Édouard, Fresse, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Petit, Therry.

Ont voté contre : 12

Groupe de l'artisanat - MM. Almérais, Dréano, Duplat, Griset, Lardin, Liébus, Martin, Paillasson, Pérez.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Ferry, Nouvion, Mme Rolland du Roscoät.

Se sont abstenus : 64

Groupe de l'agriculture - MM. Lucas, Szydlowski.

Groupe de la CFE-CGC - Mme Dumont, MM. Garnier, Saubert, Van Craeynest, Mme Viguier, M. Walter.

Groupe des entreprises privées - Mme Bel, M. Bernardin, Mme Clément, MM. Daguin, Didier, Mme Felzines, MM. Gardin, Gautier-Sauvagnac, Ghigonis, Gorse, Jamet, Kessler, Lebrun, Lemor, Marcon, Mariotti, Mongereau, Pellat-Finet, Placet, Salto, Sarkozy, Schilansky, Pierre Simon, Didier Simond, Tardy, Veysset, Mme Vilain.

Groupe des entreprises publiques - MM. Bailly, Brunel, Chertier, Mme Duthilleul, M. Graff.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement – MM. Cariot, Feltz.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. d'Aboville, Aurelli, Cannac, Mmes Cuillé, Douvin, M. Figeac, Mme Kristeva-Joyaux, MM. Marcon, Masanet, Mme Morin, MM. Plasait, Roulleau, Roussin, Valletoux.

Groupe des professions libérales - MM. Capdeville, Maffioli, Mme Socquet-Clerc Lafont, M. Vaconsin.

Groupe de l'UNSA - MM. Duron, Martin-Chauffier, Olive.

RAPPORT

**présenté au nom de la section des affaires sociales
par M. Donat Decisier, rapporteur**

Le 26 octobre 2004, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des affaires sociales la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur « *Les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France* ».

La section des affaires sociales a désigné M. Donat Decisier comme rapporteur.

*
* *

Pour son information, la section a entendu :

- M. François Bes, chargé des questions de santé à l'observatoire international des prisons ;
- M. Alain Blanc, conseiller à la Cour d'appel ;
- Mme Cécile Brunet-Ludet, ancien juge d'application des peines ;
- Mme Pascale Bruston, juge d'application des peines au tribunal de grande instance de Melun ;
- Mme Valérie Decroix, directrice de la maison d'arrêt de Loos (au moment de l'audition), directrice de la maison d'arrêt de La Santé ;
- M. Nicolas Frize, compositeur de musique, président de l'association « Les Musiques de la Boulangère » ;
- M. Yannick Genin, directeur général adjoint du GEPSA, directeur des services emploi-formation ;
- Mme Isabelle Gorce, conseillère à la Cour de cassation de Paris ;
- Mme Galatée de Laubadere, présidente du Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées (GENEPI) ;
- M. Jean-Marie Ligier, directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation de Belfort ;
- M. Patrick Marest, délégué national de l'observatoire international des prisons ;
- Monsieur Eric Martin, secrétaire général de l'association nationale des juges d'application des peines ;
- M. Patrice Molle, ancien directeur de l'administration pénitentiaire ;
- M. Gabriel Mouesca, président de l'observatoire international des prisons ;
- M. André Page, directeur de la maison centrale de Saint-Maur ;
- M. Philippe Pottier, directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation de Charente ;
- M. Hugues de Suremain, juriste à l'observatoire international des prisons .

Le rapporteur souhaite exprimer ses remerciements à toutes ces personnalités pour l'aide précieuse qu'elles ont apportée et à l'ensemble de la section des affaires sociales pour son concours éclairé.

Par ailleurs, il tient à remercier l'administration de la section pour son investissement personnel et la qualité du travail accompli ainsi que la mission INSEE du Conseil économique et social.

Enfin, que Marie-José Groult, qui l'a accompagné avec compétence tout au long des travaux soit assurée de sa profonde gratitude.

INTRODUCTION

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la politique pénale dans notre pays est caractérisée par un mouvement de balancier qui la déporte tantôt sur le versant sécuritaire et répressif, tantôt sur celui de l'amendement et de la réinsertion.

Il est de fait que certaines tentatives de réforme engagées en la matière résistent mal aux turbulences de la conjoncture médiatique et aux échéances politiques. Qu'un crime odieux soit perpétré, qu'une évasion survienne, qu'un suspect au passé chargé soit relaxé, cela suffit à réveiller les vieux démons du populisme pénal, pour passer du droit à la volonté de punir, de la peine au châtiment.

Nombreux sont les rapports parlementaires ou d'instances nationales et internationales de défense des droits de l'homme, mais aussi les témoignages de professionnels, magistrats, médecins, sociologues, qui dénoncent le durcissement du système pénal français, l'entassement carcéral, la persistance de conditions de détention dégradées, la faiblesse chronique des dispositifs de réinsertion sociale et professionnelle des détenus.

La crise de notre système pénal témoigne d'une crise plus profonde encore qui est celle de la société toute entière et qui résulte de l'incapacité politique à faire face aux enjeux de l'égale dignité de tous et du progrès économique et social pour tous. La prison dans la plupart des cas n'est en effet que le dernier maillon d'une chaîne qui, d'échecs scolaires en précarités sociales, d'exclusions en discriminations, de l'école aux quartiers, du logement à l'emploi, peut mener peu à peu aux illégalismes, à la délinquance, parfois au crime. Un examen attentif des caractéristiques de la population carcérale et de la nature des infractions commises le corrobore.

Il en résulte notamment des situations chroniques de surpeuplement, indignes de la République, en particulier dans les maisons d'arrêt, qui soulèvent la réprobation tant dans notre pays qu'à l'extérieur. Cette inflation carcérale est génératrice de promiscuité, de tensions et de violences et amène les personnes détenues à subir des conditions de vie et d'hygiène dégradées, et d'autant plus dégradées que le parc pénitentiaire lui-même est vétuste et inadapté.

En outre, force est de constater que la pratique de la détention provisoire concourt pour une large part à ce phénomène d'encombrement des prisons ; au-delà même des drames humains que certains événements comme le procès d'Outreau ont mis en lumière, elle amène en effet, de manière plus cruciale, à s'interroger sur le bien fondé d'une mesure qui impose à la personne prévenue l'exécution d'une peine qui n'a pas été prononcée.

Plus largement, face à cette situation d'inflation carcérale, deux approches tendent à s'opposer : l'une qui consiste à accompagner le phénomène par l'augmentation de la capacité d'« accueil » du parc pénitentiaire, l'autre qui vise en amont à recourir de manière plus importante à des peines alternatives à l'incarcération et, en aval, à des mesures favorisant le retour à la société, et le ré-apprentissage de la vie en milieu ordinaire, notamment en fin de peine.

Par ailleurs, la période de détention, qui correspond, il convient de le rappeler, à une peine privative de la liberté d'aller et de venir, doit être non seulement celle de la punition, mais aussi celle de la reconstruction. En effet, la plupart, des personnes détenues, y compris celles condamnées à de très longues peines, sont appelées à recouvrer la liberté. Dès lors, c'est cette perspective de réinsertion sociale et professionnelle, véritable exigence au regard de la démocratie et de la lutte contre la récidive, qui doit guider les politiques pénitentiaires, autant au moins que les préoccupations d'ordre sécuritaire liées à la garde et à la surveillance des détenus.

Cela passe évidemment par la modernisation et l'humanisation du système carcéral de notre pays, ainsi que par la diversification des structures, notamment en ce qui concerne l'action sanitaire et la prévention en milieu carcéral, la prise en charge des détenus malades, l'accueil et l'accompagnement des mineurs et les structures orientées vers la réinsertion.

Les personnels de l'administration pénitentiaire, notamment les personnels de surveillance et les personnels sociaux, jouent un rôle clé auprès des personnes détenues. Ils exercent un métier difficile et exigeant, qui appelle à une réflexion sur leurs conditions de travail et leurs effectifs, sur la qualité de leur formation ainsi que sur la clarification de leurs missions.

Au-delà, l'objectif de réinsertion sociale et professionnelle des personnes détenues, doit s'attacher à satisfaire un certain nombre d'exigences prioritaires : il en va ainsi du maintien des liens familiaux qui permettent aux personnes détenues de retrouver ou de perpétuer des valeurs et des repères, notamment affectifs, forts et structurants.

Il en va ainsi également de tout ce qui peut concourir au développement physique, intellectuel et culturel, enfin spirituel, des personnes détenues. En particulier, l'importance du phénomène de l'illettrisme en milieu carcéral renvoie à la nécessité de consolider les actions entreprises en ce domaine. Sur l'ensemble de ces champs, il faut rendre hommage aux associations qui déploient des trésors d'efforts et de dévouement, mais il importe surtout de reconnaître leur action, souvent irremplaçable, en leur accordant les moyens financiers dont elles ont besoin pour la mener à bien.

Cela implique aussi d'agir contre l'indigence et le dénuement qui frappent un nombre important de détenus, leur infligent des conditions de vie dégradantes et les rendent particulièrement vulnérables vis-à-vis de leurs co-détenus.

Enfin, droit au travail et droit du travail en milieu carcéral constituent, avec la formation professionnelle, des questions centrales dans les processus de réinsertion sociale et professionnelle des personnes détenues. La suppression du travail obligatoire en 1987 fut sans aucun doute une bonne chose, mais elle ne s'est accompagnée ni d'une amélioration de l'offre de travail, ni d'une réelle évolution du statut et des conditions de rémunération du détenu au travail. Le champ du souhaitable et même du possible est étendu dans ce domaine, dès lors que l'on accepte, non comme un principe abstrait mais comme une réalité, que « la peine, c'est la détention et pas plus que la détention » et que le détenu au travail peut avoir des droits.

Faire que la détention ne soit pas un temps inutile, un temps vide et permette à la personne détenue de se reconstruire et, à sa sortie, de s'assumer comme élément solidaire de la communauté des hommes et des femmes devrait être l'ambition de toute politique pénale.

Cependant, bien qu'ayant purgé sa peine, la personne détenue, une fois libérée, n'en a fini ni avec son passé ni avec les difficultés. Souvent, faute d'un aménagement de peine permettant d'assurer la transition entre la détention et le milieu ordinaire, l'ex-détenu libéré dans le cadre d'une sortie sèche se retrouve seul, parfois désorienté, sans ressource, sans logement, sans perspective de travail ; toutes les conditions sont alors réunies pour qu'il récidive.

C'est pourquoi il importe de considérer le moment de la sortie comme une période décisive pendant laquelle tout peut très vite basculer dans un sens, celui de la réinsertion, ou dans l'autre, celui de la récidive, qui est toujours un échec pour la société et un malheur pour celui qui y succombe.

CHAPITRE I

LA RÉINSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE DES DÉTENUS : UNE PRÉOCCUPATION RÉCENTE ET IMPÉRATIVE

I - UNE PRÉOCCUPATION RELATIVEMENT RÉCENTE DE LA POLITIQUE PÉNITENTIAIRE

À l'exception notable de l'immédiat après-guerre avec la mise en œuvre de la réforme « Amor », la politique pénitentiaire est historiquement axée sur la mission de garde des détenus (A). À côté de cette mission première, la mission d'insertion va progressivement s'imposer (B).

A - UNE POLITIQUE PÉNITENTIAIRE HISTORIQUEMENT AXÉE SUR LA SÉCURITÉ

La question de la prédominance des impératifs de sécurité renvoie aux missions assignées à la prison et, principalement à celle, primordiale, d'assurer la garde des personnes placées en détention. La mission de garde est clairement conçue par les textes législatifs comme prioritaire.

1. La réforme pénitentiaire initiée au lendemain de la seconde guerre mondiale²

Dès la fin de l'année 1944, Paul Amor, premier directeur de l'administration pénitentiaire de l'Après-guerre, constitua une commission de réforme dont les travaux permirent d'établir, en mai 1945, un programme de quatorze règles d'action pénitentiaire, inspirées de la philosophie positiviste et imprégnées de la doctrine de la Défense sociale nouvelle³, situant, dans l'amendement et le reclassement social du délinquant, le but principal du traitement pénal. Cette réforme s'inscrit dans le contexte progressiste de la Libération, en rupture avec les pratiques des années noires de l'Occupation et les conditions difficiles de détention subies dans les prisons françaises par des figures de la Résistance.

² Rapport et avis du Conseil économique et social régional de Basse-Normandie, *L'univers carcéral en Basse-Normandie : de la privation de liberté à l'insertion sociale et professionnelle*, octobre 2003, pp.16-24 dont de larges extraits sont ici repris.

³ La doctrine de la Défense sociale nouvelle s'inspire des grands courants humanistes avec l'affirmation des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et la tradition chrétienne de la charité et de la rédemption. Elle considère que la peine d'emprisonnement doit permettre au condamné de s'amender et de se réinsérer socialement.

Dans le même esprit que la réponse donnée au problème de l'enfance délinquante à travers l'ordonnance du 2 février 1945, affirmant une spécificité du traitement des mineurs et conférant à la mesure éducative le caractère de la règle, à la sanction celui de l'exception, une partie des principes essentiels de la politique pénitentiaire, dégagés par la réforme « Amor » valables aujourd'hui encore, allaient trouver, jusqu'au début des années 1960, un écho conséquent dans les faits.

C'est ainsi que la répartition des condamnés à une peine supérieure à un an, selon « *le sexe, la personnalité et le degré de perversion du délinquant* » commença à s'opérer vers des établissements en voie de spécialisation, et fut confortée par la création en 1950 à Fresnes du Centre national d'observation (CNO). Durant cette période, inaugurant l'intervention en détention des personnels sociaux et médicaux, le travail obligatoire pour les condamnés de droit commun et la formation professionnelle, considérés comme des conditions essentielles à l'amendement et au reclassement social, connurent également un développement significatif.

Puis, l'individualisation et l'aménagement des peines progressèrent de manière importante avec l'institution des permissions de sortir et de la semi-liberté, la création des Centres de probation et d'assistance aux libérés (CPAL), chargés du suivi post-pénal des détenus libérés ou bénéficiant d'un aménagement de peine (sursis avec mise à l'épreuve, libération conditionnelle...). En 1958, la même année que le vote du Code de procédure pénale (remplaçant le code d'instruction criminelle de 1808), le juge de l'application des peines et le sursis avec mise à l'épreuve sont institués.

Enfin, l'intérêt de la mise en place d'une formation technique à l'attention des personnels de l'administration pénitentiaire se traduisit par la création de l'École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP), à Fleury-Mérogis.

À côté de ces réalisations concluantes, d'autres recommandations énoncées par la Commission « Amor » ne parvinrent pas à s'imposer réellement. Le principe de l'isolement cellulaire de jour comme de nuit préconisé, au sein des maisons d'arrêt, dans le cadre des détentions préventives et des peines inférieures à un an ne fut pas suivi d'effet. Le régime progressif destiné à adapter, dans les centrales, le traitement des détenus à l'attitude et au degré d'amendement de ces derniers, selon une échelle allant de l'encellulement à la semi-liberté, ne fut expérimenté que dans huit établissements pénitentiaires.

En fait, la guerre d'Algérie et l'incarcération des militants du Front de libération nationale (FLN), les actions de modération budgétaire découlant de ce contexte socio-politique difficile, ou encore les réticences des personnels pénitentiaires furent autant de causes justifiant le retard ou l'échec d'une partie de la réforme pénitentiaire initiée aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale.

Dans un contexte de renforcement des préoccupations sécuritaires, l'augmentation du nombre d'individus incarcérés, (près de 20 000 en 1954-1956 à environ 34 000 en 1968), a conduit à la construction de onze nouveaux établissements pénitentiaires de 1962 à 1973, parmi lesquels Fleury-Mérogis, la plus grande prison d'Europe, accueillant, dès 1967, 4 000 détenus derrière ses murs. Hommes, femmes et mineurs détenus sont en fait répartis au sein de trois structures distinctes : maison d'arrêt des hommes, maison d'arrêt des femmes, centre des jeunes détenus.

2. Les oscillations de la politique pénale dans les années 70 à 90

Comme l'a souligné le démographe et chercheur au CNRS Pierre-Victor Tournier, « *Tout au long de cette période 1970-1990, on peut donc constater une discontinuité certaine des politiques pénales. Sont toutefois constamment affichés le souci de lutter contre la détention avant jugement et celui de l'éviter pour les courtes peines.* »⁴

Du fait notamment de la distorsion de plus en plus accentuée entre les aspirations émancipatrices du mouvement social de 1968 et les rigidités de l'univers carcéral, la première moitié des années 1970 allait être émaillée d'une longue série d'émeutes et de mutineries perpétrées par les détenus dans une quarantaine de prisons françaises, coûtant la vie à certains d'entre eux comme à certains membres du personnel de surveillance et à une infirmière.

L'impérieuse nécessité d'engager un mouvement de libéralisation des conditions de détention s'imposa de ce fait. L'année 1975 allait donc inscrire dans son histoire la seconde grande réforme pénitentiaire du XX^e siècle, consacrant une amélioration notable de la vie quotidienne des détenus ainsi que l'adoption de mesures orientées vers la réinsertion sociale de ces derniers.

Le décret du 23 mai 1975 instaura une diversification des régimes de détention des établissements pour peine en lieu et place du régime progressif. Dorénavant, l'affectation des condamnés purgeant une peine supérieure à un an, selon leur dangerosité et leur disposition à la réadaptation sociale, s'effectue alors soit dans un Centre de détention (CD), type d'établissement nouvellement créé, orienté vers la réinsertion sociale et doté d'une surveillance allégée, soit dans une Maison centrale (MC) axée sur une gestion du temps d'incarcération nettement plus sécuritaire. La mise en place de Quartiers de haute sécurité (QHS) au sein des Maisons d'arrêt (MA) permit également de séparer les individus les plus dangereux des autres prévenus et condamnés.

Dans le même temps, le vécu carcéral a connu des assouplissements au travers de mesures telles que l'introduction des journaux et de la radio, l'autorisation de fumer, la suppression de la règle du silence de rigueur depuis 1839, le retrait, dans le Code de procédure pénale, de la référence faite au régime

⁴ Claude Faugeron et Pierre-Victor Tournier, *La crise des prisons françaises*, Regards sur l'actualité, juillet-août 1990.

disciplinaire astreignant les punis à n'absorber trois jours par semaine que de la soupe, du pain et de l'eau... Les détenus de France purent en outre faire valoir leurs droits nouvellement reconnus quant au vote, au mariage, à la correspondance illimitée (pour les condamnés), à une apparence physique de leur choix en arborant barbe, moustache, cheveux longs... (sauf pour les prévenus).

Enfin, la loi du 11 juillet 1975, instituant une série de peines privatives ou restrictives de droit, jeta les bases d'une politique pénale inédite assurant la promotion de peines alternatives à la privation de liberté, dans le respect du principe de personnalisation et d'individualisation de la sanction.

Mais la fin des années 1970 allait connaître une nouvelle phase de durcissement à travers la légalisation en 1978 de l'application d'une période de sûreté à certaines condamnations pour des faits très graves, ayant pour conséquence de geler, durant son temps d'effet, toute possibilité d'aménagement de peine. La loi dite « sécurité et liberté », mettant l'accent sur une catégorie d'infractions « de violence » soumises à un régime juridique particulier et plus répressif, s'inscrivit également, au début de l'année 1981, dans cette continuité que vint finalement stopper la loi du 9 octobre 1981 signant l'abolition en France de la peine capitale et faisant corrélativement de la peine privative de liberté la clé de voûte du système pénal de notre pays.

Suivant en cela un mouvement de balancier, caractéristique de notre politique pénale, une ère de libéralisation et d'ouverture de la prison sur l'extérieur devait permettre, au cours des deux dernières décennies du XX^e siècle, la réalisation de réformes essentielles axées sur une plus grande humanisation du vécu carcéral et sur une définition et une répartition plus modernes des missions nécessairement induites par la prise en charge de personnes privées de liberté. Ainsi en 1983, année de la création de la peine de Travail d'intérêt général (TIG) comme alternative à l'emprisonnement de la petite délinquance, la suppression du costume pénal, la généralisation des parloirs-familles sans dispositif de séparation, de même que l'introduction, deux ans plus tard, des postes de télévision au sein des cellules, marquèrent ensemble une évolution notable et positive de la condition pénitentiaire.

Puis le milieu des années 1980 mena à une meilleure structuration des services socio-éducatifs en milieu fermé et à une réforme des CPAL à l'extérieur ; il fut également le temps de la création des Services médico-psychologiques régionaux (SMPR), antennes du secteur psychiatrique en milieu carcéral, et de l'adoption des premiers protocoles d'accord avec le ministère de la Jeunesse et des sports et de la culture destinés à développer et améliorer les activités socio-éducatives, culturelles et sportives proposées aux publics incarcérés.

Néanmoins, les conséquences de la surpopulation carcérale dans les maisons d'arrêt générant de nouvelles émeutes de détenus, au printemps 1985, associées à un malaise grandissant chez les personnels pénitentiaires, lié aux mutations en cours, incitèrent le législateur à poser, de manière précise, par la loi

du 22 juin 1987, la nature et l'étendue des missions dévolues au service public pénitentiaire.

Dans le même temps, l'obligation faite aux détenus de travailler se trouva supprimée ce dont avait convenu notre assemblée dans un avis rendu le 9 décembre 1987⁵. Les antennes de luttes contre la toxicomanie commencèrent à s'organiser au sein des détentions. L'engagement d'une nouvelle étape de construction d'établissements pénitentiaires se concrétisa avec le lancement du « programme 13 000 », prévoyant l'édification de 25 nouveaux établissements, d'une capacité totale de 12 824 places, appelés pour une partie d'entre eux, dans le cadre d'une gestion mixte, à déléguer au secteur privé les missions non « régaliennes » : la santé, la restauration, l'hôtellerie, la cantine, la maintenance, le transport, le nettoyage, la formation professionnelle et le travail pénitentiaire.

La loi du 9 juillet 1989 développe, entre autres, le recours aux enquêtes sociales rapides ; elle renforce l'obligation de motiver une décision de détention avant jugement ; elle impose des délais de détention provisoire plus brefs, surtout pour les mineurs ; elle réduit les délais de probation ; elle permet dans certains cas d'ajourner le prononcé de la peine...

Il faut rappeler qu'une autre réforme d'envergure contribuant à améliorer un aspect important du vécu carcéral avait été entreprise en 1994 par le transfert des soins médicaux du ministère de la Justice à celui de la Santé en vertu de la loi du 18 janvier 1994.

3. A partir de l'année 2000, la condition pénitentiaire sur le devant de la scène publique

Rien ne laissait alors présager de la déferlante médiatique qui, faisant écho au carnet de bord de Véronique Vasseur publié au début de l'année 2000 sous le titre « *Médecin chef à la prison de la Santé* », allait ramener brutalement à la conscience de l'opinion publique les réalités difficiles d'un univers carcéral en quête de légitimité sociale.

Prenant acte de l'émotion considérable suscitée par le contenu de cet ouvrage, au sein du pays, le Sénat puis l'Assemblée nationale constituèrent respectivement, au mois de février 2000, une commission d'enquête, destinées l'une et l'autre, à étudier l'état des conditions de détention dans les prisons françaises. Sénateurs et députés se succédèrent alors de février à juin 2000 au sein des établissements de détention, portant intérêt à l'état des lieux, aux conditions d'incarcération, aux questions de santé, de travail, à l'usage de la détention provisoire, aux conditions de la réinsertion sociale, à la situation des personnels pénitentiaires, tout en réfléchissant aux solutions alternatives à la privation de liberté.

⁵ Rapport et avis sur « *Travail et prisons* », présenté par Jean Talandier, au nom de la section du Travail du Conseil économique et social le 9 décembre 1987.

Au terme de cinq mois d'investigations et auditions, les conclusions rendues de part et d'autre furent accablantes, et constituèrent un véritable réquisitoire sur des réalités difficilement acceptables dans la France du XXI^e siècle.

Avant que les réflexions et les recommandations parlementaires ne soient rendues publiques, la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes devait entraîner des évolutions importantes en matière de recours à la détention provisoire et d'exercice de l'application des peines. Outre le fait de soumettre désormais les verdicts des cours d'assises à un droit d'appel et d'instituer un nouveau juge des libertés et de la détention statuant avec le juge d'instruction sur l'opportunité d'incarcérer un suspect, cette loi a restreint les possibilités dans lesquelles un placement en détention provisoire pouvait être ordonné et en a réduit les délais.

Les règles relatives aux décisions de libération conditionnelle, de suspension et fractionnement de peine, de placement à l'extérieur ou en semi-liberté ou encore sous surveillance électronique se sont trouvées quant à elles profondément remodelées. Le juge de l'application des peines a été reconnu comme l'autorité compétente pour statuer, dans le cadre d'un débat contradictoire, sur les demandes d'aménagement de peine, formulées par les détenus condamnés. Le pouvoir d'octroyer la libération conditionnelle lui a été consenti s'agissant des mandants condamnés à une peine allant jusqu'à 10 ans d'emprisonnement ou ayant à effectuer un reliquat de trois ans et moins.

Enfin la loi du 15 juin 2000 a institué les nouvelles Juridictions régionales de la libération conditionnelle (JRLC), composées d'un représentant du parquet, d'un magistrat du siège et du juge de l'application des peines, et destinées à connaître les demandes d'admission à la libération conditionnelle exprimées par des détenus condamnés à plus de 10 ans de réclusion.

Dans ce contexte de prise de conscience et de mouvement de réforme, la nécessité d'élaborer une loi pénitentiaire, soulignée tant par le rapport Canivet (mars 2000)⁶ que par celui de l'Assemblée nationale (juin 2000)⁷ s'est traduite par la mise en place, au printemps 2001, d'un comité d'orientation stratégique constitué d'une trentaine d'experts de la question pénitentiaire, chargés de conseiller la Garde des sceaux sur la rédaction de la loi d'orientation pénitentiaire. Les travaux de réflexion lancés, l'actualité devait connaître en mai 2001, une inquiétante tentative d'évasion avec prise d'otage de surveillants pénitentiaires à la maison d'arrêt de Fresnes, légitimant un nouvel infléchissement sécuritaire et la remise à la ministre de la Justice, en juin 2001, du rapport Chauvet relatif à la sécurité des établissements pénitentiaires et des personnels.

⁶ *Amélioration du contrôle externe des établissements pénitentiaires*, rapport de la Commission présidée par Guy Canivet, La Documentation française, juillet 2000.

⁷ Rapport au nom de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation des prisons françaises, *La France face à ses prisons*, M. Jacques Floch rapporteur, n° 2521, 2000.

Mais, le climat pré-électoral de la campagne présidentielle de 2002, considérablement imprégné de préoccupations sécuritaires fortement médiatisées, a amené les Pouvoirs publics à différer l'examen par le parlement du projet de loi pénitentiaire préparé par la ministre de la Justice de l'époque. Certaines dispositions prévues en son sein devaient néanmoins se trouver légalisées avant le verdict des urnes, lors des élections présidentielles puis législatives au printemps 2002. Ainsi, certaines dispositions de la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, permirent d'établir que la suspension de la peine privative de liberté puisse désormais « être ordonnée, quelle que soit la nature de la peine ou la durée de la peine restant à subir, et pour une durée qui n'a pas à être déterminée, pour les condamnés dont il est établi qu'ils sont atteints d'une pathologie engageant le pronostic vital ».

4. Les orientations législatives plus récentes

Venant après la loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, la Loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) du 9 septembre 2002, trace les évolutions futures, à court et moyen termes, de l'institution pénitentiaire (2003-2007). Ce texte cherche notamment à amorcer une évolution de la politique pénale axée sur l'exécution des décisions pénales et un traitement plus efficace de la délinquance des mineurs. Ainsi, entre autres exemples, étend-il la durée légale de détention provisoire lorsque la mesure de remise en liberté concerne un prévenu dangereux et confère-t-il un caractère suspensif à toute décision de cette nature lorsque à son encontre un appel a été formulé par un procureur de la République. Cette loi inscrit l'augmentation de la capacité du parc pénitentiaire comme une des réponses à l'augmentation de la population carcérale, elle-même induite par une politique pénale plus sécuritaire.

La loi prévoit notamment :

- un vaste programme de construction de 11 000 places carcérales dont 4 000 compenseront la fermeture de locaux vétustes et 2 000 serviront à l'expérimentation de nouveaux concepts relatifs à l'enfermement ; la livraison des premiers établissements est prévue pour 2006 ;
- le développement du dispositif de placement sous surveillance électronique destiné à 3 000 personnes.

A cela s'ajoutent des dispositions relatives au traitement de la délinquance des mineurs. Outre l'amélioration des moyens d'intervention dévolus à la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), associée à une meilleure réactivité de la réponse judiciaire aux faits de délinquance, il est prévu la création de nouvelles structures de prise en charge destinées à ces publics : Centres éducatifs fermés (CEF) (relevant du secteur public ou associatif habilité de la PJJ), Établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM), distincts de ceux affectés aux adultes et axés

sur une approche éducative (400 places réparties au sein de huit structures de ce type).

Avec la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, dite « SLI », les policiers bénéficient d'une compétence territoriale étendue en matière judiciaire : ils peuvent interroger et placer en garde à vue tout citoyen pour de nombreux faits répréhensibles. Le fichier informatique policier est étendu en ce qui concerne les informations nominatives et les empreintes génétiques⁸. De nouveaux délits et des circonstances aggravantes sont créés afin de lutter contre les réseaux organisés et contre la traite des êtres humains.

Enfin, la loi du 9 mars 2004, dite « Perben II », portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité vient parachever le basculement de la procédure pénale, en faisant primer, dans des cas bien précis, les prérogatives de la police et du parquet sur la garantie des droits individuels. Pour autant, ces mesures qui ont pour effet mécanique de remplir les prisons se heurtent aux capacités d'accueil. C'est pourquoi le renforcement des dispositions favorisant l'enfermement s'accompagne de mesures de régulation des flux carcéraux par l'extension des dispositifs de réduction et d'aménagement de peines. Cette loi apporte, pour l'essentiel à l'initiative de M. Jean-Luc Warsmann, député, de nouvelles modifications substantielles au droit de l'application des peines (cf. encadré n° 1), parachevant ainsi l'évolution engagée en 2000.

Encadré 1 : Les principales dispositions de la loi du 9 mars 2004

Lutte contre la délinquance et le crime organisés :

- Une procédure spécifique pour les infractions dites de « délinquance et de criminalité organisées » est créée.
- Les pouvoirs de la police et du parquet sont renforcés : infiltration des réseaux par des policiers, possibilité de rémunérer les indicateurs, extension des écoutes téléphoniques et des perquisitions de nuit, garde à vue prolongée jusqu'à quatre jours.

Efficacité de la justice pénale

- Un fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles est conçu, dont les données seront conservées entre vingt et trente ans.
- La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, ou « plaider coupable », est instaurée. Elle permet à un justiciable, reconnaissant des faits passibles de cinq ans de prison maximum, d'éviter un procès en acceptant, en présence d'un avocat, une sanction proposée par le procureur de la République.

Les aménagements de peines

- Les tribunaux correctionnels ne peuvent plus prononcer une peine de prison ferme si le prévenu n'est ni présent, ni représenté.
- La juridiction régionale de la liberté conditionnelle est remplacée par un tribunal de l'application des peines.
- Les réductions de peine ordinaires sont remplacées par un crédit de réduction de peine, dont le retrait total ou partiel peut être décidé par le juge de l'application des peines en cas d'incident en détention ou de récidive à l'extérieur.

⁸ Un cadre légal renforcé est donné au fichier STIC (police) et JUDEX (gendarmerie), ainsi qu'au fichier des personnes recherchées.

- Les trois derniers mois des peines inférieures à deux ans et les six derniers mois des peines de deux à cinq ans devront être purgés sous le régime de la semi-liberté, du placement à l'extérieur ou du placement sous surveillance électronique.
- L'amnistie automatique des mineurs à leur majorité est supprimée. Les mesures s'effacent trois ans après le jugement, sauf en cas de nouvelle condamnation.
- La publication d'un livre par un condamné relatant son affaire dans le cadre d'une libération conditionnelle ou d'un sursis avec mise à l'épreuve est interdite.

Source : Dedans dehors, n° 41, janvier - février, 2004, p. 24

D'une manière générale, les lois pénales se succèdent à un rythme accéléré depuis une vingtaine d'années. De sorte que si « *la peine de mort a disparu de notre droit, on constate, en revanche, l'inflation des lois pénales et la lourdeur des peines encourues et prononcées. A défaut de nourrir une politique des réformes, la question pénale devient l'un des enjeux de la compétition politique.* »⁹

B - L'ÉMERGENCE PROGRESSIVE DE LA MISSION DE RÉINSERTION

Deux commissions d'enquête parlementaires se sont constituées en février 2000, l'une à l'Assemblée nationale, l'autre au Sénat. Leurs conclusions, publiées en juillet, sont édifiantes et presque concordantes. Le constat dressé dans ces deux rapports est unanimement sévère. Il souligne la nécessité de réformes importantes et pour certaines urgentes. En réalité, ce débat oblige à s'interroger sur le sens et les objectifs de la peine. C'est la question posée dans un article de Guy-Pierre Cabanel, « *conçoit-on la prison comme un lieu de sûreté, d'exclusion des délinquants, ou comme un lieu de préparation à la réinsertion dans la vie quotidienne ? Un tel débat concerne toute la société et demande à être tranché au préalable.* »¹⁰

1. Une mission d'insertion désormais inscrite dans la loi

En 1945, la réforme de la politique pénale, « réforme Amor », prônait la nécessité pour la peine de participer à la réinsertion du délinquant. Elle énonçait dans son premier principe que la peine privative de liberté a pour but essentiel l'amendement et le reclassement du condamné. En réadaptant l'individu, l'on assure la protection de la société et l'on prévient la récidive. Ainsi, le droit de punir est assorti d'un devoir de socialisation du détenu. Les péripéties de la vie sociale et la surpopulation carcérale vont pourtant continuer de placer, durant la seconde moitié du XX^e siècle, les préoccupations sécuritaires au centre de la politique pénale.

⁹ Denis Salas, *La volonté de punir, essai sur le populisme pénal*, Hachette, mars 2005.

¹⁰ Guy-Pierre Cabanel, *Entre exclusion et réinsertion*, in revue Projet n° 269, 2002. Guy-Pierre Cabanel a été le rapporteur de la Commission d'enquête sénatoriale sur les conditions de détention en 2000.

Néanmoins, un mouvement d'humanisation et de libéralisation s'est dessiné peu à peu, avec la volonté d'ouvrir plus largement la prison sur l'extérieur. Ce décloisonnement s'est traduit par l'intervention croissante de personnels qualifiés et de bénévoles - dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la formation, du sport ou de la culture -, et par l'exécution de peines en milieu ouvert. Cette avancée a été confortée par la loi du 22 juin 1987 réaffirmant la mission de réinsertion sociale des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par la justice.

La loi du 22 juin 1987¹¹ fixe la nature et l'étendue des missions dévolues au service public pénitentiaire. Depuis lors, celui-ci « *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*

Le Conseil constitutionnel dans sa décision du 20 janvier 1994 jugea opportun de souligner 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* ».

L'article D.460 du Code de procédure pénale stipule que « *le service pénitentiaire d'insertion et de probation a pour mission de participer à la prévention des effets désocialisants de l'emprisonnement des détenus* ».

Malgré la loi du 22 juin 1987, « *ce qui frappait jusqu'il y a peu de temps encore, c'était qu'il n'existe aucun texte à caractère général affirmant que la sanction pénale avait, en droit français, pour fonction essentielle la resocialisation du délinquant*. »¹²

Cette omission a été réparée récemment, par la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité. Ainsi, le nouvel article 707 du Code de procédure pénale définit désormais les principes généraux de l'application des peines. Il prévoit en particulier que « *l'exécution des peines favorise, dans le respect des intérêts de la société et des droits des victimes, l'insertion ou la réinsertion des condamnés ainsi que la prévention de la récidive. A cette fin, les peines peuvent être aménagées en cours d'exécution pour tenir compte de l'évolution de la personnalité et de la situation du condamné. L'individualisation des peines doit, chaque fois que cela est possible, permettre le retour progressif du condamné à la liberté et éviter une remise en liberté sans aucune forme de suivi judiciaire* ». Désormais, un texte général fixe, à l'exécution de la peine, une fonction générale d'insertion ou de réinsertion.

¹¹ Loi 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire.

¹² Audition de M. Patrice Molle, directeur de l'administration pénitentiaire, devant la section des affaires sociales du Conseil économique et social, le 2 février 2005.

Plusieurs mesures destinées à favoriser l'insertion ou la réinsertion des détenus vont voir le jour. Il en va ainsi de l'organisation des Unités pédagogiques régionales (UPR) vouées à coordonner les actions de formation générale, du lancement expérimental, à partir de 1996, du Projet d'exécution de peine (PEP) menant des condamnés à devenir « acteur » de leur peine, de la réforme en profondeur de la procédure disciplinaire applicable aux détenus et, enfin, de l'adoption du dispositif du placement sous surveillance électronique en lieu et place de l'incarcération. De même, le décret du 30 avril 2002 modifiant le Code de procédure pénale et portant création des Centres pour peines aménagées (CPA) institua un nouveau type d'établissements pour peine axé sur la réadaptation sociale et professionnelle des courtes peines.

2. Une mission d'insertion insuffisamment prise en compte malgré la réforme de 1999

La création d'un service d'insertion et de probation à compétence départementale, intervenant tant en milieu ouvert que fermé, est destinée à améliorer les conditions de prise en charge des personnes placées sous main de justice et à mieux inscrire l'administration pénitentiaire dans les dispositifs d'action sociale de droit commun (2.1.).

Mais le constat dressé précédemment sur la primauté accordée à la mission de garde sur celle d'insertion se traduit de façon éclairante dans la faiblesse des moyens des services d'insertion et de probation (2.2).

2.1. Les grandes lignes de la réforme des Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) de 1999

La réforme de 1999 a mis fin à 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.

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.

En pratique, la réforme n'a pas véritablement modifié la répartition des tâches entre les travailleurs sociaux entre les milieux ouvert et fermé, une spécialisation a été maintenue dans les faits.

2.2. Des moyens jugés insuffisants

a) Sur les moyens humains

Sur un effectif budgétaire global de plus de 30 000 emplois, l'administration pénitentiaire compte, au 1er janvier 2004, 23 000 personnels de surveillance, 2 700 personnels administratifs, 2 610 personnels socio-éducatifs (dont 2 107 personnels d'insertion et de probation et 503 personnels de service social), 737 personnels techniques 415 directeurs des services pénitentiaires et directeurs régionaux et 177 personnels contractuels et professeurs.¹³

Ainsi, on compte en moyenne pour cent détenus 39 personnels de surveillance et un travailleur social. L'écart entre ces deux catégories de personnels ne s'explique que partiellement par l'obligation de permanence 24h/24 du personnel de surveillance.

Parallèlement, l'administration pénitentiaire a recours à des intervenants extérieurs. Il s'agit tout d'abord de fonctionnaires d'autres ministères, comme le ministère de la Santé (2 000 personnels hospitaliers travaillent tous les jours dans les prisons), ou de l'Éducation nationale. Le nombre total de postes d'enseignants s'élève à 403 emplois à temps plein complétés par une enveloppe de 4 000 heures supplémentaires.

Il faut également mentionner l'action de près de 160 correspondants locaux ANPE/Justice intervenant sur l'ensemble du territoire, ainsi que les 820 employés des groupements privés du « programme 13 000 » dont 300 dans le domaine de la formation professionnelle et du travail. Enfin, il faut souligner le rôle essentiel des associations. Depuis très longtemps, de nombreuses

¹³ *Les chiffres-clés de l'administration pénitentiaire*, ministère de la Justice, direction de l'administration pénitentiaire, mai 2004.

associations sont mobilisées en faveur des personnes placées sous main de justice.

Ainsi que le soulignait le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, « *L'insertion est le parent pauvre de l'administration pénitentiaire avec les conséquences qui en résultent pour les personnes concernées. Ceci, en outre, décrédibilise les mesures alternatives à la détention, dont le contrôle ne peut être assuré, freinant d'autant leur usage par les magistrats.* »¹⁴

Les trois principaux syndicats de travailleurs sociaux des SPIP ont réclamé, jeudi 7 juillet 2005, des effectifs supplémentaires pour remplir efficacement leur mission de prévention de la récidive. « *Les carences en personnel des SPIP sont très anciennes mais elles sont aggravées par la surpopulation pénale, et les missions nouvelles confiées aux travailleurs sociaux* », dans le cadre des aménagements de peine prévus par la loi « Perben II », ont notamment déclaré plusieurs syndicats pénitentiaires.

Si plusieurs rapports reconnaissent au SPIP un rôle de « *pierre angulaire de prévention de la récidive* », nombre de ces rapports ainsi que les professionnels auditionnés par la section des affaires sociales de notre assemblée, évaluent également à environ 3 000 le nombre de postes manquants au sein des services, alors que les effectifs actuels sont légèrement supérieurs à 2 000 personnes. Outre le suivi en milieu carcéral de 60 000 détenus, les conseillers ont aussi à assurer la prise en charge de plus de 130 000 personnes en milieu ouvert.

Des trois missions principales qui sont assignées par le Code de procédure pénale aux Conseillers d'insertion et de probation (CIP), c'est-à-dire le maintien des liens familiaux, la lutte contre la désocialisation des détenus et enfin la préparation à la sortie de prison, plusieurs syndicats pénitentiaires estiment que les conseillers d'insertion n'ont la capacité de remplir que la dernière, faute de temps.

b) Sur les moyens budgétaires

Le budget global de l'administration pénitentiaire s'élève à 1,6 milliard d'euros pour 2005. Il est en hausse constante depuis 1995, progression due à la surpopulation pénale. L'administration pénitentiaire ne consacre que 11 % environ de son budget à la réinsertion sociale. La faiblesse de ce budget est partiellement compensée par les moyens budgétaires provenant d'autres administrations comme le ministère de l'Emploi qui consacre 16 millions d'euros à la formation professionnelle ou encore le ministère de l'Éducation nationale par la mise à disposition de personnels enseignants. Par ailleurs, l'administration pénitentiaire mobilise des crédits du Fonds social européen (près de 3 millions d'euros) ainsi que des crédits provenant d'autres fonds (Fonds

¹⁴ Assemblée nationale, rapport de la commission d'enquête, *La France face à ses prisons*, p.179, juin 2000.

d'action sociale pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD)...).¹⁵

Entre 2001 et 2005, les crédits de l'administration pénitentiaire ont progressé de la manière suivante :

Tableau 1 : Évolution des crédits ouverts en LFI depuis 2001

| En M€ | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|----------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| AP | 1 262 | 1 385 | 1 493 | 1 608 | 1 654 |
| Justice | 4 435 | 4 688 | 5 037 | 5 283 | 5 462 |
| Budget général | 319 737 | 331 777 | 339 364 | 350 307 | 359 487 |

Source : Cour des comptes

S'agissant du programme « administration pénitentiaire », il se décline en cinq « actions », tendant, respectivement à : assurer la garde des détenus (action n° 01) ; accueillir les personnes détenues, en prenant notamment en considération leur prise en charge sanitaire et alimentaire (action n° 02) ; accompagner leur réinsertion (action n° 03) ; soutenir l'administration pénitentiaire, notamment en matière de logistique informatique (action n° 04) et enfin, s'assurer de la formation de ses personnels (action n° 05).

En ce qui concerne l'accompagnement et la réinsertion des personnes placées sous main de justice, qui est l'objet de l'action n° 03, les crédits de paiement s'établissent à un peu plus de 240 millions d'euros en 2006. La nouvelle présentation des crédits du budget de l'État, par missions, programmes et actions rend difficile la comparaison entre les crédits alloués à l'administration pénitentiaire en 2005 et ceux qui vont lui être affectés pour 2006.

¹⁵ Audition de M. Patrice Molle, directeur de l'administration pénitentiaire, devant la section des affaires sociales au Conseil économique et social le 2 février 2005.

Tableau 2 : Crédits du programme « administration pénitentiaire »
pour l'année 2006

| Crédits de paiement | PLF 2006 | Dont Action 03 |
|----------------------------|----------------------|--------------------|
| Dépenses de personnel | 1 356 898 699 | 163 534 602 |
| Dépenses de fonctionnement | 492 940 934 | 41 360 553 |
| Dépenses d'investissement | 245 483 608 | 3 121 528 |
| Dépenses d'intervention | 39 513 019 | 32 510 607 |
| Total | 2 134 836 260 | 240 527 290 |

Source : PLF 2006

3. Une mission d'insertion qui se décline en objectifs opérationnels dans le cadre de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF)

Dans le cadre de la LOLF qui entrera en vigueur en 2006, l'administration pénitentiaire constitue l'un des six « programmes »¹⁶ de la « mission » justice.

La loi organique relative aux lois de finances prévoit également la définition d'objectifs dont la réalisation est évaluée au travers d'un certain nombre d'indicateurs. C'est ainsi que l'administration pénitentiaire s'est fixée sept objectifs assortis de onze indicateurs de performance. Ces indicateurs devront nécessairement faire l'objet d'une appréciation nuancée car plusieurs des objectifs, en particulier dans le domaine de l'insertion, ne pourront être atteints qu'avec le concours d'autres services publics.

Il est surtout significatif de constater que parmi les sept objectifs assignés à l'administration pénitentiaire, cinq objectifs concernent directement ou indirectement la mission de réinsertion des détenus comme le montre le tableau ci-après :

¹⁶ Les cinq autres programmes sont : la justice administrative, la justice judiciaire, la protection judiciaire de la jeunesse, l'accès au droit et à la justice, le soutien de la politique de la justice et organismes rattachés.

Tableau 3 : Les objectifs et indicateurs de l'administration pénitentiaire

| LOLF | Objectifs | Indicateurs |
|------|--|---|
| n° 1 | Renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires | -Nombre d'évasions (milieu fermé / milieu ouvert / hospitalisation d'office / escortes) -Taux d'incidents (voies de fait entre détenus et agressions contre le personnel) |
| n° 2 | Adapter le parc immobilier aux catégories de populations accueillies (mineurs-majeurs) | -Coût de la journée de détention |
| n° 3 | Augmenter l'effectif des personnes placées sous main de justice qui exécutent leur peine dans le cadre d'un aménagement | -% des personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine (surveillance électronique, placement extérieur, semi-liberté) |
| n° 4 | Permettre le maintien des liens familiaux (accueil des familles) | -% d'établissements dotés de locaux d'accueil des familles |
| n° 5 | Améliorer l'accès aux soins | -Nombre moyen de consultations par an et par détenu |
| n° 6 | Favoriser les conditions d'orientation professionnelle du détenu | -% des détenus bénéficiant d'une formation générale et professionnelle -% des détenus bénéficiant d'une activité rémunérée (travail et formation professionnelle) -% des détenus bénéficiant d'un projet de préparation à la sortie (personnes sorties de prison éventuellement dans le cadre d'une mesure d'aménagement de peine, qui ont bénéficié d'un entretien d'embauche, d'une inscription à une formation continue ou d'une prestation agréée par l'ANPE) |
| n° 7 | Améliorer le délai de mise en œuvre du suivi du condamné en milieu ouvert | -Délai moyen entre la modification par le juge d'application des peines et la date du premier entretien avec un travailleur social |

Source : rapport du Sénat n° 79 sur le projet de loi de finances pour 2005

Certes, comme le souligne le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la Loi de finances pour 2004, « *l'évaluation des performances ne se résumera jamais à une série d'indicateurs, fussent-ils définis et renseignés avec précaution : la LOLF ne mettra pas État en équations* ». Pour autant, il est permis de s'interroger sur la pertinence et l'exhaustivité de certains indicateurs de performances, notamment ceux associés aux objectifs n° 4 et n° 5 de l'administration pénitentiaire.

II - UNE NÉCESSITÉ QUI S'IMPOSE AUJOURD'HUI

A - UNE EXIGENCE DÉMOCRATIQUE EU ÉGARD À L'AGGRAVATION DES FACTEURS DE PRÉCARITÉ SOCIALE

La population carcérale n'est pas homogène mais présente des caractéristiques bien spécifiques. Malgré les évolutions des formes de criminalité, elle reste majoritairement composée de groupes de population marginalisés qui cumulent les difficultés.

1. Caractéristiques générales de la population carcérale

Au 1^{er} juin 2005, la France (métropole et Outre-mer) compte 59 786¹⁷ personnes écrouées détenues dont 20 910 prévenus et 38 876 condamnés. 2 129 femmes sont détenues soit 3,6 % de l'ensemble. La durée moyenne de détention provisoire est de 4,3 mois pour l'année 2004 en métropole et Outre-mer.

1.1. L'inflation carcérale

La population carcérale n'a cessé de croître sur le dernier quart de siècle. Elle a connu une augmentation de près de 50 % de ses effectifs, passant de 36 913 à 55 062 personnes incarcérées avant d'amorcer une décrue régulière jusque l'année 2001 (47 837 détenus au 1^{er} janvier). Cette décrue peut s'expliquer par la mise en application de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 relative à la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes qui restreint les possibilités de placement en détention provisoire, ainsi que par le développement des peines alternatives à l'emprisonnement (travail d'intérêt général, sursis avec mise à l'épreuve). En revanche, dès 2003, on assiste à un revirement de situation.

Pour autant, selon la dernière étude réalisée en 2003 au niveau européen, la France avait un taux de détention de 93,1 pour 100 000 habitants, plus faible que celui de l'Allemagne (96,4), de l'Italie (101,7), de l'Espagne (135,8) et de l'Angleterre (139,1). Au 1^{er} janvier 2005, le taux de détention¹⁸ est de 94,9 détenus pour 100 000 habitants (contre 75,6 au 1^{er} janvier 2001).

Si la population carcérale connaît des évolutions importantes en volume, sa composition selon la nature des infractions évolue sensiblement sur la même période. Les condamnés pour vol diminuent fortement tandis que la proportion des condamnés pour infraction à la législation sur les stupéfiants ainsi que viols et autres agressions sexuelles ne cesse d'augmenter. La délinquance sexuelle constitue aujourd'hui la principale cause d'incarcération en France.

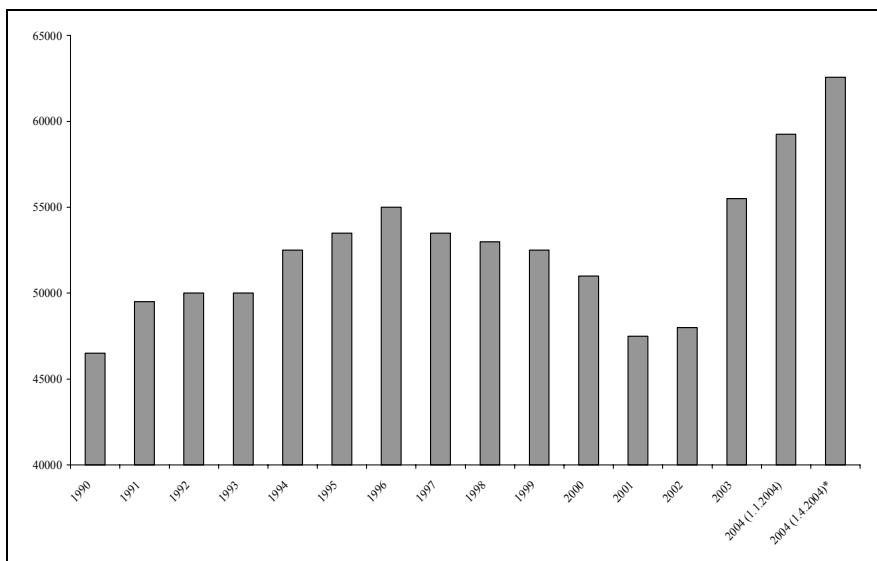
¹⁷ *Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire 2005.*

¹⁸ Le taux de détention est le rapport du nombre de détenus au nombre d'habitants dans un pays et à une date donnée. En Europe, les taux d'incarcération varient de 1 à 8 selon les pays (la France ayant un taux plutôt bas)

D'une manière générale, « les raisons de ces évolutions sont complexes, fruit des modifications de la réaction sociale plus que celles de la délinquance (ce n'est qu'une hypothèse) : plaintes plus fréquentes des victimes en matière d'infractions sexuelles et répression plus forte, politiques fluctuantes en matière de stupéfiants entre répression et politique de soins, développement des mesures alternatives à la prison pour sanctionner les atteintes aux biens, sans violence. »¹⁹.

Une telle évolution s'est accompagnée d'un glissement de la distribution des peines vers les sanctions les plus lourdes. Si le nombre de condamnés a été multiplié par 1,3 entre 1990 et 2000, celui des condamnés à une peine correctionnelle de « 5 ans et plus » a été multiplié par 2,7, celui des « 10 à 20 ans » a été multiplié par 1,8.

Graphique 1 : Évolution du nombre total de détenus (Métropole et Outre-mer)



* Depuis le 1er mars 2004, les personnes écrouées « détenues » sont distinguées dans les statistiques mensuelles des personnes écrouées non hébergées

Source : Les chiffres-clés de l'administration pénitentiaire, mai 2004

¹⁹ « L'exécution des peines », in Laurent Muchielli, Philippe Robert (dir.), *Crime et sécurité. L'état des savoirs*, Paris, la Découverte, 2001, pp. 356-362.

Plus d'un tiers des personnes condamnées le sont pour des peines supérieures à 5 ans :

Tableau 4 : Répartition des détenus suivant la durée de la peine

| Durée de la peine | en % |
|-------------------------|--|
| Peine inférieure à 1 an | 29,9 % |
| Peine de 1 à 3 ans | 22,9 % |
| Peine de 3 à 5 ans | 11,4 % |
| Peine de plus de 5 ans | 35,7 % (dont 542 réclusions criminelles à perpétuité soit 1,4 % de l'ensemble) |

Source : chiffres de l'administration pénitentiaire 2005

Tableau 5 : Caractéristiques pénales de la population condamnée

| Nature de l'infraction principale commise | en % |
|---|--------|
| Viol et autres agressions sexuelles (sur mineur ou adulte + exhibitions sexuelles.) | 21,8 % |
| Vol simple et qualifié | 16,5 % |
| Coups et blessures volontaires | 17,4 % |
| Infraction à la législation sur les stupéfiants | 14,9% |
| Homicide volontaire | 8,9 % |
| Escroquerie, recel, faux et usage de faux | 7 % |
| Homicide et atteinte involontaire à l'intégrité de la personne | 5,3 % |
| Infraction à la législation sur les étrangers | 1,9 % |
| Autre motif | 6,2 % |

Source : Chiffres de l'administration pénitentiaire 2005

Le nombre de détenus condamnés pour un crime ou un délit sexuel a doublé en dix ans passant de 3 711 personnes en 1994 à 7446 en 2004. Parmi ces détenus, près de 4 000 d'entre eux sont condamnés pour crime et exécutent une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à dix ans²⁰.

Par ailleurs, le nombre de personnes placées en détention provisoire s'élevait à 17 619 en 2002 et 19 088 en 2003. Comme le note la commission de suivi de la détention provisoire, « *alors que le nombre de détentions provisoires diminue régulièrement depuis quelques années, un renversement de tendances amorcé en 2002 se poursuit en 2003. La question de la surpopulation carcérale est de nouveau posée avec acuité* ».²¹

²⁰ Rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi de MM. Pascal, Clément, Léonard relative au traitement de la récidive des infractions pénales, n° 1979, décembre 2004.

²¹ Rapport au garde des Sceaux, commission de suivi de la détention provisoire, juin 2004.

1.2. La « mosaïque pénitentiaire »

Le sociologue Pierre-Victor Tournier²² a défini le concept de « mosaïque pénitentiaire » pour déterminer la capacité d'accueil des établissements pénitentiaires. Ce concept permet d'inclure le milieu ouvert et le milieu fermé ainsi que l'interface entre les deux tout en précisant bien qui est qui (statut pénal) et qui est où (conditions concrètes du placement sous main de justice).

La population placée sous main de justice et pour laquelle il faut pouvoir disposer du nombre de places idoine en établissement est ainsi constituée de huit catégories.

Tableau 6 : Huit catégories de personnes placées sous main de justice

| PRÉVENUS | CONDAMNÉS |
|--|--|
| P1 - ÉCROUÉS dans les murs | P4 - ÉCROUÉS dans les murs |
| P2 - ÉCROUÉS hors les murs , absence temporaire ou totale (hospitalisation extérieure, Unité pour malade difficile ...) | P5 - ÉCROUÉS hors les murs , absence permanente ou totale (placement sous surveillance électronique...) P6 - ÉCROUÉS hors les murs , absence permanente et partielle (semi-liberté...) P7 - ÉCROUÉS hors les murs , absence temporaire ou totale (permission de sortir, hospitalisation extérieure, Unité pour malade difficile...) |
| P3 - NON ÉCROUÉS (contrôle judiciaire, aménagement de peine...) | P8 - NON ÉCROUÉS (sursis avec mise à l'épreuve, travail d'intérêt général, libération conditionnelle...) |

Source : *Le placement sous main de justice en France, quelles capacités ? Comment ne pas les dépasser ?* par Pierre.V Tournier, 2005

Ce tableau a le mérite de faire ressortir l'importance des flux au sein de la population carcérale ainsi que la diversité des situations juridiques.

Sur une période longue, on constate un développement important du milieu ouvert : 49 000 personnes suivies en milieu ouvert en 1977 contre 123 500 en 2004. Toutefois, entre 2001 et 2004, la population suivie en milieu ouvert par les services pénitentiaires d'insertion et de probation est passée de 141 700 à 123 500, soit une diminution de près de 13 %.

²² *Le placement sous main de justice en France, quelles capacités ? Comment ne pas les dépasser ?, contribution au colloque « Population carcérale et numerus clausus débat autour d'un concept incertain », 10 septembre 2005.*

2. Caractéristiques démographiques de la population carcérale

2.1. Une population carcérale majoritairement jeune

86,8 % des personnes incarcérées ont entre 18 et 50 ans :

Tableau 7 : Répartition des détenus par tranches d'âge

| Age | en % |
|-----------------|--------|
| Moins de 16 ans | 0,1 % |
| Moins de 18 ans | 1 % |
| 18 à 21 ans | 8,4 % |
| 21 à 25 ans | 17,3 % |
| 25 à 30 ans | 18,1 % |
| 30 à 40 ans | 26,2 % |
| 40 à 50 ans | 16,8 % |
| 50 à 60 ans | 8,6 % |
| 60 et plus | 3,5 % |

Source : Chiffres clés de l'administration pénitentiaire 2005.

La population carcérale est une population jeune puisque 45 % des détenus ont entre 18 et 30 ans.

2.2. La population carcérale mineure

Les mineurs peuvent être incarcérés dès l'âge de 13 ans pour des faits criminels. Au 1^{er} juillet 2004, ils étaient 751 (contre 895 au 1^{er} juin 2002). Il s'agit presque uniquement de mineurs masculins : 721 garçons dont 57 âgés de moins de 16 ans et trente jeunes filles dont trois âgées de moins de 16 ans. Il n'existe aucun quartier spécifique pour ces mineures qui sont donc incarcérées dans un quartier de femmes adultes avec un régime spécial.²³ Le rapport annuel 2004 de la Défenseure des enfants souligne que si le nombre de mineurs incarcérés est en baisse, cette tendance ne doit pas cacher des « pics » de surpopulation qui empêchent un encelllement individuel et contraignent parfois à bloquer pour les mineurs des cellules dans le secteur adulte. Or, l'article D-516 du Code de procédure pénale dispose que les détenus de moins de 21 ans sont soumis, en principe, à l'isolement de nuit.

Les mineurs incarcérés sont majoritairement en détention provisoire (66 % en 2004, contre 70 % en 2000 et 77 % en 1998). La durée moyenne de leur incarcération est de deux à trois mois.

²³ Rapport annuel de la Défenseure des enfants au Président de la République et au Parlement, année 2004, La Documentation française, 2004.

Le Conseil de sécurité intérieure²⁴ du 8 juin 1998 portant sur la délinquance juvénile a entériné la création de quartiers pour mineurs de vingt à vingt-cinq places et réexaminé la liste des établissements pénitentiaires habilités pour leur accueil. Ces établissements ont donc été redéfinis en distinguant deux types de structures. D'une part, des quartiers pour mineurs d'une capacité de dix-huit à vingt-cinq places maximum dans les zones les plus urbanisées. Lorsque les besoins dépassent ce seuil, le quartier pour mineurs est structuré en deux unités de vie de vingt places chacune. D'autre part, des quartiers pour mineurs à petit effectif de huit à douze places dans les zones moins urbanisées.²⁵ Cette nouvelle structuration porte à cinquante-neuf le nombre d'établissements habilités à accueillir des mineurs. Ainsi, vingt-sept établissements disposent d'un quartier pour mineurs d'une capacité de dix-huit à vingt-cinq places, huit disposent d'un quartier pour mineurs structuré en deux unités de vie de vingt places chacune, une dispose d'un quartier pour mineurs structuré en trois unités de vie de vingt places chacune et vingt-trois établissements disposent d'un quartier pour mineurs à petit effectif d'une capacité de huit à douze places.

Les mineurs détenus représentent une population extrêmement sensible nécessitant une prise en charge sociale, éducative et pénale spécifique. Ces jeunes souffrent d'un important dénuement culturel et social : 80 % d'entre eux sont sans diplôme et 38 % sont en échec de lecture.²⁶

L'accompagnement des mineurs détenus a été renforcé depuis 2003. Outre l'augmentation et la formation de surveillants spécialisés dits « référents » volontaires pour travailler auprès des mineurs, la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) a progressivement installé des équipes d'éducateurs dans les établissements. Ces éducateurs (deux dans les quartiers pour mineurs à petit effectif, trois dans les quartiers de dix-huit à vingt-cinq mineurs et six dans les doubles quartiers pour mineurs) ont une mission de suivi individuel du jeune. En 2003, dix quartiers pour mineurs ont été concernés par cette intervention continue d'éducateurs de la PJJ.

Cependant, malgré ces améliorations substantielles, la Défenseure des enfants remarque que les contraintes architecturales continuent de peser sur les conditions matérielles de la prise en charge : espace réduit, humidité, vétusté, sanitaires collectifs, salles de sport restreintes, cours de promenade exposées à la pluie et au soleil.²⁷ Par ailleurs, en 2002, la commission d'enquête du Sénat sur la délinquance des mineurs soulignait que les conditions d'incarcération des

²⁴ Crée par le décret n° 97-1052 du 18 novembre 1997 et le décret n° 2002-890 du 15 mai 2002, le Conseil de sécurité intérieure définit les orientations de la politique menée dans le domaine de la sécurité intérieure et fixe ses priorités. Il s'assure de la cohérence des actions menées par les différents ministères, procède à leur évaluation et veille à l'adéquation des moyens mis en œuvre. Il examine les projets de loi de programmation intéressant la sécurité intérieure.

²⁵ Circulaire AP2001-08 PMJ2/26-10-2001, établissements habilités à l'accueil des mineurs.

²⁶ Audition de M. Patrice Molle, directeur de l'administration pénitentiaire, devant la section des affaires sociales au Conseil économique et social le 2 février 2005.

²⁷ Rapport annuel de la Défenseure des enfants, op.cit.

mineurs demeurent peu satisfaisantes et décrivait ainsi le quartier des mineurs de la maison d'arrêt de Lyon : « *Les locaux sont terriblement dégradés, le surpeuplement y est parfois tel que la commission a rencontré un mineur couchant sur une paillasse à même le sol. Toutes sortes de trafics y prospèrent, la séparation entre majeurs et mineurs étant virtuelle. Les efforts d'un personnel pénitentiaire très méritant ne peuvent suffire à compenser une telle situation.* ».²⁸

2.3. Les femmes détenues et leurs nourrissons

Le Code de procédure pénale prévoit que les enfants peuvent être laissés auprès de leur mère en détention jusqu'à l'âge de dix-huit mois et que des locaux spécialement aménagés sont réservés à l'accueil des mères ayant gardé leur enfant près d'elles.²⁹ Il appartient aux seuls parents de décider si l'enfant demeure ou non auprès de sa mère en détention. L'incarcération n'a pas de conséquence sur l'autorité parentale.

Vingt-cinq établissements pénitentiaires sont équipés pour recevoir des enfants ce qui représente soixante-six places (dont dix pour les maisons d'arrêt d'Outre-mer). Une cinquantaine d'enfants âgés de moins de 18 mois vit en détention auprès de leur mère incarcérée.³⁰ La circulaire du 18 août 1999³¹ prévoit que la superficie de la cellule soit au moins égale à 15 m² et qu'un aménagement de la cellule permette une séparation de l'espace de la mère de celui de l'enfant. La prise en charge financière de l'enfant est assurée par ses parents ou, le cas échéant, par la mère seule. Cependant, l'administration pénitentiaire assure la prise en charge des besoins essentiels de l'enfant : alimentation, produits d'hygiène, petit matériel de puériculture. La mère incarcérée peut bénéficier des prestations familiales (allocations familiales, allocation jeune enfant, allocation parent isolé) qui sont versées sur la part disponible de son compte nominatif.

Les services sanitaires et sociaux (Protection maternelle infantile (PMI), aide sociale à l'enfance) peuvent intervenir en détention sur autorisation du chef d'établissement. L'hôpital et la maternité référents sont ceux du secteur géographique de l'établissement pénitentiaire.

Pendant la période d'occupation de la mère (emploi, formation professionnelle), l'enfant doit être accueilli par des structures ordinaires (crèche, halte-garderie, assistante maternelle). Le service d'insertion et de probation envisage avec la mère ces possibilités d'accueil.

²⁸ Rapport de la commission d'enquête du Sénat sur la délinquance des mineurs présidée par M. Jean-Pierre Schosteck, n° 340, 2001-2002, pp. 156-157.

²⁹ Article D-401 du Code de procédure pénale.

³⁰ Rapport annuel de la Défenseure des enfants, op.cit.

³¹ Circulaire AP 99-2296 PMJ2/18-08-99 relative aux conditions d'accueil des enfants laissés auprès de leur mère incarcérée.

Le service d'insertion et de probation prépare avec la mère, dès l'arrivée de l'enfant et au plus tard lorsqu'il atteint un an, le devenir de l'enfant. Un dossier précisant les solutions d'accueil de l'enfant à l'extérieur, en fonction des perspectives de libération de la mère, est constitué. Si la mère refuse la séparation lors des 18 mois de son enfant, elle peut formuler une demande de prolongation de l'accueil. La prolongation est autorisée par le directeur régional des services pénitentiaires après avis d'une commission consultative composée d'un médecin psychiatre, d'un médecin pédiatre appartenant à un service de PMI, d'un psychologue, d'un chef d'établissement pénitentiaire spécialement affecté à la détention des femmes, d'un travailleur social et présidée par le directeur régional des services pénitentiaires³².

Malgré les efforts de l'administration pénitentiaire pour améliorer les conditions matérielles de la prise en charge des nourrissons et le dévouement des personnels pénitentiaires, la Défenseure des enfants souligne que l'enfermement ne constitue pas un environnement favorable au développement de l'enfant et la construction de la relation parent-enfant. Notre assemblée fait sienne l'interrogation de la Défenseure des enfants sur l'examen de toutes les possibilités d'alternatives à l'incarcération quand une femme prévenue ou condamnée est enceinte ou a un bébé.

2.4. Les détenus âgés de plus de 50 ans

La population carcérale vieillit en raison de l'allongement de la durée des peines, lié lui-même à la modification de la structure des infractions. Par convention, les études fixent en général, compte tenu de l'état de santé des détenus, à 50 ans la limite pour définir les détenus âgés. Au 1^{er} avril 2005, 12,1 % des détenus en métropole et Outre-mer ont plus de 50 ans : 8,6 % ont entre 50 et 60 ans, 3,5 % sont âgés de plus de 60 ans³³. Entre le 1^{er} janvier 1990 et le 1^{er} janvier 2000, le nombre de personnes de 50 ans et plus en prison a augmenté de 140 %. La croissance de la population âgée en prison est à la fois due à une augmentation de l'âge moyen à l'entrée en prison et au vieillissement des détenus.³⁴

Le vieillissement de la population incarcérée pose des difficultés spécifiques à l'administration pénitentiaire. En effet, les établissements ne sont pas équipés pour accueillir des personnes âgées et leur environnement est généralement axé sur le sport, l'action éducative et la formation professionnelle. Le vieillissement de la population étant en partie lié au mode de vie, ce qui tend à souligner l'importance pour l'administration pénitentiaire de se préoccuper des questions de régime alimentaire et d'hygiène de vie en détention.

³² Articles D-401.1 et D-401.2 du Code de procédure pénale.

³³ Les chiffres-clés de l'administration pénitentiaire 2005.

³⁴ Ministère de la Justice, Cahiers de démographie pénitentiaire, *Vieillir en prison*, n° 10, novembre 2001.

Le vieillissement des détenus pose aussi le problème de la préparation à la sortie. L'enquête réalisée par l'INSEE en 1999³⁵ montre que les hommes détenus de plus de 50 ans sont trois fois plus seuls que les personnes libres du même âge (51 % sont seuls contre 16 % des hommes de 50 ans et plus de la population générale). La question de la réinsertion, voire l'insertion, sociale des détenus âgés libérés après de longues années de détention, notamment quand ils sont sans famille et sans amis, est problématique : comment préparer la sortie d'une population carcérale souvent isolée à l'intérieur de la prison ? En effet, l'accès au travail dans les maisons d'arrêt est restreint pour les détenus âgés en raison des types d'infractions commises tels que les procédures criminelles (pour des raisons de sécurité) et les délits sexuels (exclusion ou auto-exclusion de certaines activités collectives). Quant aux actions de formation, un détenu de 50 à 59 ans sur cinq suit une formation en prison. Cette proportion n'est plus que de 4 % pour les plus de 60 ans. Les détenus incarcérés à un âge tardif choisissent majoritairement des formations scolaires alors que les formations qualifiantes sont sur-représentées parmi les personnes incarcérées plus tôt et qui vieillissent en prison.

S'il n'existe pas de limite d'âge pour l'exécution d'une condamnation, l'article 729 du Code de procédure pénale dispose que la nécessité de subir un traitement est un motif susceptible de justifier la libération conditionnelle une fois la période de sûreté écoulée. En revanche, dans certains pays européens, l'âge élevé des détenus peut justifier la libération avant l'exécution de la totalité de la peine. Ainsi, l'Espagne et l'Italie ont adopté des mesures qui prennent en compte l'âge des détenus. Les détenus espagnols peuvent, à partir de 70 ans, demander leur libération conditionnelle s'ils bénéficient d'ores et déjà d'un régime de semi-liberté et justifient d'une bonne conduite. Les détenus italiens âgés de plus de 60 ans peuvent exécuter leur peine à domicile ou dans un établissement de soins dans la mesure où ils sont handicapés même partiellement et où leur reste de peine à purger ne dépasse pas quatre ans³⁶.

2.5. Une forte proportion de détenus de nationalité étrangère et d'origine étrangère

Au 1^{er} avril 2005, les personnes détenues de nationalité étrangère représentaient 21,1 % de la population incarcérée³⁷. L'Outre-mer est particulièrement concerné par cette situation : plus de la moitié de la population carcérale de Guyane est étrangère et principalement originaire du Surinam et du Brésil, les longues peines étant par ailleurs transférées dans les maisons centrales de métropole. Par ailleurs, 69 % des détenus de la maison d'arrêt de Majicavo à Mayotte sont d'origine comorienne et âgés en moyenne de 25 ans.

³⁵ INSEE, *L'histoire familiale des hommes détenus*, Collection synthèses, n° 59, janvier 2002.

³⁶ Sénat, Service des affaires européennes, Division des études de législation comparée, *La libération des détenus âgés*, novembre 2001.

³⁷ Audition de M. Patrice Molle, directeur de l'administration pénitentiaire, devant la section des affaires sociales au Conseil économique et social le 2 février 2005.

Selon une étude réalisée en 1999 par les Cahiers de démographie pénitentiaire, l'analyse de la répartition par infraction principale montre que les étrangers constituent la quasi-totalité des personnes écrouées pour délit à la police des étrangers.³⁸ Dans ces conditions, comment favoriser la réinsertion socioprofessionnelle de ces détenus sachant qu'un étranger ne peut exercer une activité professionnelle salariée sans avoir obtenu au préalable une autorisation de travail ?

L'augmentation de la population carcérale en France s'accompagne aussi d'une modification des caractéristiques traditionnelles de cette population. Même si le phénomène reste difficile à appréhender au plan statistique, plusieurs témoignages et enquêtes sociologiques tendent à montrer qu'une proportion significative de la population carcérale est issue de l'immigration (a). Ce constat constitue un fait social majeur dont il convient d'analyser les causes (b).

a) La population d'origine étrangère : un phénomène difficile à cerner malgré un faisceau d'indices convergents

Aborder la question de la surdélinquance des jeunes issus de l'immigration et, par voie de conséquence, de leur sur-représentation dans les prisons françaises est un exercice difficile, sinon tabou tant est forte la crainte de voir cette question instrumentalisée par les politiques et de stigmatiser une population déjà en proie à de grandes difficultés d'intégration.

Il est vrai aussi que ce phénomène reste difficile à appréhender et à chiffrer dans la mesure où la majorité des enfants d'immigrés sont de nationalité française. Or les trois champs de renseignements exigés par les autorités sur les personnes mises en cause sont le sexe, le statut de majeur ou mineur et la nationalité française ou étrangère. Le mode actuel de recueil des données et la législation ne permettent pas d'appréhender directement le phénomène de la surdélinquance des jeunes issus de l'immigration avec la même précision que celle des étrangers.

Dans un rapport de 2004³⁹, la Cour des comptes a souligné la pauvreté des statistiques relatives à la situation des immigrés présents sur notre sol. Sur les étrangers établis en France, les immigrés, la génération de leurs enfants « *La Cour constate que si l'information est d'une pauvreté préoccupante sur la condition des populations concernées, c'est aussi que les dispositifs statistiques de droit commun s'y intéressent peu : les critères qui permettraient d'étudier les étrangers, les immigrés ou les personnes d'origine immigrée sont soit absents lors de la conception de nombreuses enquêtes, soit présents mais inexploités* ». Elle constate également que « *la situation des immigrés au regard de l'emploi, de l'éducation et du logement demeure largement méconnue. La connaissance statistique se heurte au demeurant au souhait de ne pas donner prise à la*

³⁸ Ministère de la Justice, Cahiers de démographie pénitentiaire, *Détenus étrangers*, n° 6, mars 1999.

³⁹ *L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration*, rapport public particulier. Cour des comptes, novembre 2004.

discrimination ». La Cour en tire la conséquence essentielle que « *cette situation constitue un handicap majeur pour la conduite d'une politique publique efficace* ».

Toutefois, le sénateur Jean-Claude Carle tire la sonnette d'alarme dans un rapport portant sur la délinquance des mineurs⁴⁰. En s'appuyant sur une étude du sociologue Sébastien Roché, le rapport souligne que « *la majorité des délits peu graves sont commis par des adolescents dont un parent ou les deux parents sont nés en France (68 %). Une forte minorité des actes peu graves sont commis par des adolescents dont un parent ou les deux parents sont nés hors de France (32 %). Les adolescents dont les deux parents sont nés hors de France commettent 46 % des actes graves* ».

Il est aussi possible de se référer à des enquêtes qui s'appuient sur l'étude des patronymes comme celles de Lagrange (2001)⁴¹. Elles concluent que le phénomène de surdélinquance dépend du contexte local. Ainsi on observe une surdélinquance dans les grands ensembles urbains dits « zones sensibles ». De même, la pratique de la religion musulmane est un indicateur utile pour estimer la population carcérale issue de l'immigration. A cet égard, Farhad Khosrokhavar, directeur d'études à l'EHESS, avance un taux de détenus musulmans par rapport à la population carcérale « *dépassant les 50 %, avoisinant parfois les 70 %, voire 80 % dans les prisons proches des banlieues, soit huit prisonniers sur dix. Or ils ne représentent que 7 à 8 % de la population française* »⁴².

Enfin, le constat de la sur-représentation de la population issue de l'immigration dans les prisons françaises a été dressé par de nombreux acteurs des prisons : aumôniers, surveillants et magistrats. Comme le relève un magistrat auditionné par le Conseil économique et social, « *si vous visitez les prisons de la banlieue parisienne, de Lille, de Lyon et de Marseille, vous trouverez en effet beaucoup de gens issus de l'immigration. Et je pense que cela est un vrai sujet. Cela ne veut pas dire non plus que tous les enfants issus de l'immigration sont en prison. Il y a donc bien un travail à effectuer du point de vue du passage à l'acte mais certainement également du point de vue des parcours sociaux.* »⁴³.

Comme le notait également Madeleine Rebérioux, « *il suffit de longer, un dimanche, les murs de la Santé, à l'ombre des marronniers du boulevard Arago, pour entendre les voix qui tentent de communiquer, depuis la vieille prison, avec les femmes et les enfants qui parcourent le boulevard : la langue que l'on entend, ce n'est ni celle de Proust, ni celle de nos distingués économistes, mais*

⁴⁰ *Délinquance des mineurs, la République en quête de respect*, rapport de la Commission d'enquête du Sénat, n° 340, p. 46, Jean-Claude Carle, rapporteur, 2002.

⁴¹ Cité par Laurent Mucchielli in *Etat, société et délinquance*, Cahiers français n° 308, mai-juin 2002.

⁴² *L'islam dans les prisons*, Farhad Khosrokhavar, Balland, 2004.

⁴³ Audition de Mme Isabelle Gorce, conseiller référendaire à la Cour de cassation, devant la section des affaires sociales du Conseil économique et social le 15 décembre 2004.

ce mélange d'arabe et d'argot des cités, auquel on reconnaît ceux qui peuplent, en masse, nos prisons. Maghrébins, massivement, bien sûr, toujours discriminés. »⁴⁴

b) Un phénomène révélateur des difficultés d'intégration

Ce phénomène est le symptôme le plus grave des difficultés d'intégration de la communauté africaine, en particulier maghrébine, en France. Celui-ci nous interpelle sur l'efficacité des politiques d'intégration et pose la question de l'adéquation de la réponse judiciaire à cette non-intégration.

Pour expliquer ce phénomène, le rapport précité du Sénat met en évidence le fait « *que ces jeunes cumulent certains facteurs associés à la délinquance : une plus faible supervision parentale, une résidence plus fréquente dans le parc HLM hors centre-ville, un niveau de revenu et de scolarisation faible des parents, un absentéisme scolaire élevé.* ». En effet, la sur-représentation de la population carcérale issue de l'immigration ne procède pas d'une propension plus grande à la déviance, mais elle est avant tout le résultat d'une combinaison de difficultés sociales dans un contexte culturel, socioéconomique, urbain et familial souvent difficile comme l'ont bien montré les travaux de Laurent Mucchielli⁴⁵, chargé de recherche au CNRS.

Contexte culturel : issus des générations de la main-d'œuvre immigrée pendant les « Trente Glorieuses », les enfants d'immigrés se situent au confluant des deux cultures maghrébine et française. Ils ne parlent pas l'arabe pour la plupart et ne connaissent pas bien leur culture d'origine. Inversement, ils ont une maîtrise de la langue française très relative et ils ne sont pas toujours perçus comme des Français à part entière. Ils ne sont non plus Arabes au sens strict du terme puisque l'instruction scolaire, leur environnement immédiat et les médias ont entraîné une acculturation qui les éloigne de la culture de leurs parents: immigré ici et Français là-bas. L'épineux problème de la question identitaire a constitué et constitue à ce jour un défi important pour l'intégration de la communauté d'origine maghrébine en France.

Contexte urbain : le deuxième facteur qui a concouru à la perte des repères sociaux est « l'enfermement » dans les banlieues ou les cités⁴⁶. En effet les logements accordés aux immigrés dans les années 60 sont de grands ensembles urbains éloignés des centres-villes. Mais les enfants d'immigrés qui, eux sont Français, ont été oubliés dans cette gestion de l'immigration. Les cités ont créé des espaces où des populations immigrées et leurs enfants ont grandi avec les mêmes difficultés et les mêmes espoirs déçus, d'où ce sentiment très répandu chez les jeunes issus de l'immigration d'être rejetés et victimes de discriminations. La promiscuité et l'insalubrité des logements ont conduit les

⁴⁴ Madeleine Rebérioux, préface du livre *Le sens de la peine*, Nicolas Frize, Editions Léo Scheer, 2004.

⁴⁵ *État, société et délinquance*, Cahiers Français n° 308, op. cit.

⁴⁶ *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Jean-Paul Fitoussi et Joël Maurice, rapport du Conseil d'analyse économique, février 2004.

enfants à jouer dans la rue et être éduqués par elle : la violence, le vol et les trafics en tout genre ont essaimé jusqu'à constituer de véritables économies parallèles et par là même une alternative à l'intégration dans l'économie et la société françaises.

Contexte familial : le modèle familial qui reste la première référence pour les jeunes délinquants issus de l'immigration a été très fragilisé alors que la famille doit demeurer un lieu d'éducation et de socialisation. L'autorité du père s'est considérablement réduite suite à la perte de l'emploi et par conséquent de son statut. L'absence du père dans beaucoup de cas s'est largement fait ressentir sur les jeunes hommes d'origine maghrébine qui sont plus exposés à la délinquance faute d'autorité, celle-ci étant, dans cette culture patriarcale, le privilège de l'homme.

Contexte socioéconomique : les mutations économiques des années quatre-vingt mettent à mal le modèle d'intégration par le travail, la demande de la main-d'œuvre peu ou pas qualifiée recule fortement et fragilise les communautés d'origine maghrébine. Tout d'abord le modèle familial du patriarcat est remis en cause par le chômage du père, le chef de famille. De même, les jeunes Français d'origine immigrée ont beaucoup de mal à trouver un emploi à cause de leur faible qualification et de leurs origines⁴⁷. Comme de nombreux jeunes de leur génération, le contexte économique ne leur permet pas d'espérer une intégration rapide sur le marché de l'emploi. Ils sont alors victimes d'une marginalisation économique croissante, de conditions de vie précaires qui vont, pour une partie d'entre eux, déterminer leur parcours et les conduire sur le chemin de la délinquance.

Tout cela a pour conséquence un manque de repères qui souvent va jusqu'à l'ignorance des interdictions les plus élémentaires : les lacunes d'intériorisation des normes sociales avec son lot d'incivilités, d'agressions contre des biens publics ou des personnes constituent dès lors un engrenage vicieux dans lequel s'enferme une part de plus en plus significative des jeunes issus de l'immigration.

3. De fréquentes situations de précarité sociale parmi les entrants en détention

Une enquête de la Direction de la recherche des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère de la Santé, réalisée sur 2 300 entrants en détention en juin 2001 examinés par les médecins psychiatres des Services médico-psychologiques régionaux (SMPR) a montré que « *parmi les détenus âgés de plus de 25 ans, 28 % vivaient seuls avant l'incarcération, 10 % étaient sans domicile fixe, la moitié n'avait pas d'activité professionnelle (...) 11 % percevaient le Revenu minimum d'insertion (RMI), 4 % des allocations de*

⁴⁷ Voir à ce sujet le rapport de Roger Fauroux, au nom de la Haute autorité de lutte contre les discriminations, remis au ministre de la Cohésion sociale, en septembre 2005.

chômage ASSEDIC, 6 % l'Allocation pour adulte handicapé (AAH) et 2 % une pension d'invalidité »⁴⁸.

L'INSEE a montré la faiblesse du capital scolaire des détenus et une sur-représentation des catégories sociales les plus démunies.⁴⁹ Les détenus ont quitté l'école avant 18 ans pour les trois quarts d'entre eux, soit trois ans plus tôt que dans l'ensemble de la population et même avant 16 ans pour un quart d'entre eux. Une enquête sur les personnes entrant en détention, portant sur 1 208 personnes réparties dans tous les établissements, a montré que les situations des personnes confiées à l'administration pénitentiaire sont particulièrement difficiles et précaires. 64 % des personnes entrant en détention n'ont aucun diplôme ou détiennent pour 7% un certificat d'études primaires ou un certificat de formation générale⁵⁰; 30 % sont en difficulté de lecture. Le taux d'activité des personnes à l'entrée en détention est de 49 % alors que celui des hommes de 15-64 ans est de 75 % et s'élève à 91 % pour les 25-29 ans (enquête emploi INSEE 2003). Quant à la situation sociale, 11 % des personnes se sont déclarées SDF et 12 % disposent d'un logement précaire. Certaines catégories socioprofessionnelles sont sur-représentées : un détenu sur deux est ou a été ouvrier contre un sur trois pour l'ensemble de la population. Les cadres supérieurs sont quatre fois moins nombreux (3,3 % contre 13,2 %) et le risque d'être incarcéré est quatre fois plus faible.⁵¹

Lors de son audition par la section des affaires sociales, M. Gabriel Mouesca, Président de l'OIP, a dénoncé le « *cercle vicieux liant pauvreté, exclusions et milieu carcéral.* »⁵². Il a notamment rappelé que « *le risque d'incarcération varie de un à quatre entre les hommes cadres et ouvriers, de un à deux entre les fils de cadres et les fils d'ouvriers.* ». Le fait que la prison incarcère majoritairement les pauvres est un constat également dressé par Emmaüs France lors d'un colloque récent. Selon cette association, ce constat ne s'explique pas seulement par le fait que « *la pauvreté peut produire de la délinquance, mais parce qu'à tous les niveaux de l'appareil judiciaire, la pauvreté joue contre ceux qui en sont victimes. Comment échapper à la détention provisoire si on ne peut justifier d'un logement ? Comment obtenir une libération conditionnelle quand rien ni personne ne vous attend dehors ?* »⁵³.

⁴⁸ M. Coldefy, P. Faure, N. Priero, *La santé mentale et le suivi psychiatrique des détenus accueillis par les SMPR*, DREES, Etudes et Résultats, n° 181, juillet 2002.

⁴⁹ INSEE, *L'histoire familiale des hommes détenus*, Collection synthèses, n° 59, janvier 2002.

⁵⁰ Le certificat de formation générale est accessible aux candidats qui, au cours de l'année civile de l'examen, ne sont plus soumis à l'obligation scolaire. Il garantit l'acquisition de connaissances générales en français, mathématiques et donne droit à des équivalences en vue de la poursuite d'études pour l'obtention ultérieure d'un diplôme professionnel délivré par le ministère de l'Éducation nationale.

⁵¹ Audition de M. Patrice Molle, directeur de l'administration pénitentiaire, devant la section des affaires sociales au Conseil économique et social le 2 février 2005.

⁵² Audition du 16 février 2005.

⁵³ « *Pauvreté, exclusions : la prison en question* », colloque organisé par Emmaüs France et l'OIP France, Mairie de Paris, février 2005.

De nombreux travaux de chercheurs⁵⁴ font un lien entre le profil socio-économique des entrants en prison et les bouleversements liés à la crise économique qui a, depuis le milieu des années 70, ébranlé le modèle de État providence qui régule notre société. Le chômage a brutalement touché les jeunes et les ouvriers peu qualifiés. Ces mêmes travaux avancent l'hypothèse d'une « pénalisation du social⁵⁵ ». Toutefois, l'aspect sociologique n'explique certainement pas toutes les causes de criminalité notamment les crimes sexuels. Pour autant, si la pauvreté en elle-même n'est pas directement la cause des délits (sauf cas spécifique, comme, par exemple, celui du vol de nourriture quand on meurt de faim), il y a de fait un lien étroit entre pauvreté et délinquance. Or, à moins de considérer abusivement que tout individu pauvre est un délinquant en puissance, il est clair que nous nous trouvons ici face à une question de société. Il s'agit de comprendre que notre société ne résoudra jamais la fracture sociale en pénalisant à outrance ceux qui en sont les premières victimes. Tant que l'accès de tous aux droits fondamentaux, au droit commun, ne sera pas un axe central de notre vie en société, les plus pauvres et exclus seront acculés de fait à l'assistance et, parfois, à des comportements qui tomberont sous le coup de la loi. Certes, il n'y a pas de droits sans devoirs. Mais l'inverse est également vrai : on ne peut exercer ses devoirs si on n'est pas respecté dans ses droits fondamentaux.

4. Situation familiale des détenus

A l'occasion du recensement de la population en 1999, l'INSEE, en collaboration avec l'administration pénitentiaire, a réalisé une enquête sur l'histoire familiale des détenus. Cette enquête permet de comparer l'histoire des hommes incarcérés avec celle du reste de la population.

La relation des détenus avec leurs parents est fragile. L'âge de départ du domicile familial est souvent précoce : un détenu sur sept est parti avant 15 ans, la moitié avant 19 ans et 80 % avant 21 ans. L'enquête révèle la précocité des unions et de la paternité des détenus. 19,9 % des détenus ont connu leur première vie de couple avant 20 ans contre 3,5 % pour l'ensemble des hommes. Les détenus pères ont leur premier enfant deux ans avant les autres hommes, en moyenne à 25 ans. Les détenus de 50 ans et plus se distinguent plutôt par une descendance plus importante : 33 % d'entre eux, contre 17 % des autres hommes, ont eu au moins quatre enfants⁵⁶.

⁵⁴ Voir notamment les travaux de Anne Marie Marchetti, de Laurent Mucchielli et de Loïc Wacquant

⁵⁵ Selon Philippe Mary : « Depuis une vingtaine d'années, dans les sociétés occidentales, on assisterait à la prise en charge par la pénalité (...) d'un nombre croissant de problèmes sociaux qui étaient auparavant du ressort d'autres institutions sociales (famille, écoles, monde associatif, monde du travail...) et, partant, à l'extension et au durcissement du contrôle social, en particulier à l'égard des groupes dits à risques. », Philippe Mary, *Insécurité et pénalisation du social*, Éditions LABOR, 2003.

⁵⁶ INSEE Première, *Précocité et instabilité familiale des hommes détenus*, n° 828, février 2002.

La vie conjugale des détenus est souvent instable, marquée par beaucoup de ruptures et de fréquentes recompositions familiales. Au moment de l'enquête, moins de la moitié des détenus déclare vivre en couple, un quart vit seul après une rupture et le dernier quart déclare n'avoir jamais vécu en couple. La rupture conjugale précède souvent l'incarcération mais on observe aussi un risque de rupture important au moment de l'incarcération avec près de 11 % de détenus qui déclarent que leur union s'est terminée durant le mois qui l'a suivie. Ce risque diminue par la suite mais en cas d'absence de libération, on observe tout de même 20 % d'unions rompues dans les douze premiers mois et 25 % dans les deux ans. En dépit de la fréquence de nouvelles unions, les hommes détenus vivent plus souvent seuls.

Les catégories professionnelles des conjointes des détenus traduisent la même appartenance sociale que les détenus. Elles sont globalement aussi nombreuses que les autres femmes de la population générale dans les professions peu qualifiées. En revanche, elles exercent une activité commerciale à leur compte (commerces, magasins...) plus souvent que les autres. Elles ont aussi un passé conjugal et familial complexe : 22 % d'entre elles ont eu des enfants d'une précédente union. Ainsi, 18 % des détenus déclarent avoir élevé des enfants issus des unions précédentes de leur conjointe contre 4 % seulement pour l'ensemble des hommes.

L'enquête a également démontré que plus de 70 000 enfants, dont 73 % sont mineurs, ont un père ou un beau-père en prison. Leur âge moyen est de 16 ans. Parmi eux, un enfant sur cinq a moins de 6 ans. Un tiers des enfants est né après l'incarcération de leur père et n'a donc jamais connu leur père en dehors de la prison. Par ailleurs, pour 4 000 enfants ne résidant pas en France métropolitaine, la séparation est renforcée par l'éloignement géographique.

Enfin, les détenus viennent de familles nombreuses : plus de la moitié des détenus ont quatre frères ou sœurs ou davantage, contre moins de un sur trois pour l'ensemble des hommes, et un sur vingt est issu d'une famille de plus de dix enfants. À l'âge égal, les hommes issus d'une famille de cinq ou six enfants sont 3,4 fois plus souvent en prison que ceux qui n'ont qu'un frère ou une sœur⁵⁷. Ce simple constat statistique dont on ne peut tirer aucun lien de causalité doit être rapproché de l'importance relative des familles nombreuses parmi les couches sociales défavorisées.

5. La fragilité de l'état de santé des entrants en prison

5.1. État de santé général

Si 80 % des entrants en prison au cours de l'année 2003 ont été jugés en bon état de santé général à leur arrivée en prison, ils déclarent toutefois beaucoup plus de consommations de substances psychoactives (a). Les femmes et les

⁵⁷ INSEE Première, *L'histoire familiale des hommes détenus*, n° 706, avril 2000.

mineurs, groupes peu nombreux en prison, ont des usages encore plus importants de produits psychoactifs eu égard à l'ensemble de la population (b).

a) La situation sanitaire des hommes

L'enquête sur la santé des entrants de prisons⁵⁸ recueille, à l'occasion de la visite médicale d'entrée, des informations sur les facteurs de risque pour la santé de la population des entrants et les pathologies constatées à l'entrée, repérées en particulier par les traitements en cours. La dernière enquête date de 2003. Au cours de cette année, l'administration pénitentiaire a enregistré 80 621 entrées dans les maisons d'arrêt. Parmi elles, 3 970 (soit 4,9 %) ont concerné des mineurs et 3 634 (soit 4,5 %) des femmes⁵⁹.

La loi du 18 janvier 1994⁶⁰ organise la couverture sociale des détenus en les affiliant tous, dès l'incarcération, à l'assurance maladie et maternité du régime général de la Sécurité sociale. Malgré la mise en place en 2000 de la Couverture maladie universelle (CMU) et de l'Aide médicale État (AME), 13,6 % des personnes déclarent ne pas avoir de protection sociale à leur arrivée en prison. Les proportions d'entrants déclarant bénéficier de la CMU ou de l'AME (respectivement 17,3 % et 0,8 %) sont nettement supérieures à celles relevées dans l'ensemble de la population (respectivement 2,5 % et 0,25% au 30 juin 2003).

Après l'examen clinique d'entrée, les médecins jugent 80 % des entrants en bon état de santé général tandis que 18 % des entrants sont jugés dans un état de santé moyen. A l'inverse, 1,7 % sont considérés comme étant en mauvais état général. Les médecins estiment qu'un peu plus de la moitié des arrivants a besoin de soins bucco-dentaires, non urgents dans 95 % des cas mais 2,7 % des entrants requièrent des soins urgents. Les traitements médicamenteux en cours à l'arrivée témoignent de maladies dont le traitement est appelé à se poursuivre en prison. Hormis les problèmes de santé mentale, il s'agit le plus souvent d'asthme, de maladies cardiovasculaires et d'épilepsie. La prévalence de ces maladies parmi les entrants en prison est sensiblement plus élevée que celle observée dans la population générale. Près de 40 % des entrants déclarent avoir fait un test de dépistage du sida avant l'incarcération et 1,1 % être séropositifs. Parmi eux, 44 % ont un traitement en cours par trithérapies ou autres antirétroviraux. Un entrant sur cinq déclare avoir fait un test de dépistage de l'hépatite B avant son incarcération et le taux de séropositivité déclarée s'élève à 0,8 %. Trois nouveaux détenus sur dix déclarent avoir fait un test de dépistage de l'hépatite C et 3,1 % être contaminés par ce virus, seuls 1,5 % déclarent suivre un traitement antiviral.

⁵⁸ Enquête intitulée « *Fiche santé entrant de l'état de liberté* » réalisée pour la première fois en 1997 dans l'ensemble des établissements pénitentiaires et renouvelée en 2003.

⁵⁹ DREES, Études et résultats, *La santé des personnes entrées en prison en 2003*, n° 386, mars 2005.

⁶⁰ Loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale.

La prévalence du tabagisme quotidien est plus élevée parmi les entrants en prison que dans l'ensemble de la population et ce quel que soit l'âge. Un peu plus de trois entrants sur dix déclarent une consommation excessive d'alcool. 6 % des entrants en prison se sont vus prescrire une consultation spécialisée en alcoologie. Le tiers des nouveaux détenus déclare une consommation prolongée et régulière de drogues illicites au cours des douze derniers mois précédant leur incarcération. 7 % des personnes nouvellement incarcérées déclarent bénéficier d'un traitement de substitution, dont huit sur dix par subutex (traitement qui peut être prescrit par tous les médecins à la différence de la méthadone). Le plan gouvernemental 2004-2008 de lutte contre les drogues illicites, le tabac et l'alcool comprend un objectif d'amélioration de l'accès aux traitements de substitution par méthadone en les rendant accessibles dans tous les établissements pénitentiaires. Par ailleurs, près d'un entrant sur sept déclare suivre un traitement par médicament psychotrope (dans la plupart des cas, traitement par anxiolytiques ou hypnotiques). Enfin, le quart des personnes entrées en prison en 2003 déclare au moins deux consommations de substances psychoactives : consommation importante de tabac (plus de vingt cigarettes par jour), consommation excessive régulière ou discontinue d'alcool, utilisation prolongée et régulière de drogues illicites dans les douze mois précédents l'incarcération ou traitement à base de médicaments psychotropes en cours à l'arrivée⁶¹.

b) Les femmes et les mineurs

L'examen clinique des mineurs nouvellement incarcérés signale un bon état général dans 91 % des cas et constate un bon état bucco-dentaire dans 63 % des cas. A leur arrivée en prison, 70 % des mineurs fument et 20 % ont une consommation excessive d'alcool. A l'issue de l'examen médical, 12,1 % des mineurs sont orientés vers une consultation spécialisée en psychiatrie. Aucun mineur entrant en prison ne déclare une séropositivité pour le VIH, le VHB et/ou le VHC.

A leur arrivée en prison, les femmes sont fréquemment jugées en bon état général mais 2,7 % des entrantes ont été trouvées en « mauvais état général ». Leur état bucco-dentaire est jugé bon par le médecin dans 53 % des cas et pratiquement aucune femme ne requiert de soins dentaires urgents. 27 % des femmes entrant en prison déclarent avoir eu un suivi gynécologique dans les douze mois précédant leur incarcération. Compte tenu de l'âge de ces femmes (30 ans en moyenne), cette proportion apparaît beaucoup plus faible que celle observée dans la population. Ces résultats sont probablement en partie liés aux conditions de vie difficiles d'une grande partie d'entre elles : plus d'une sur trois déclare ne pas avoir de domicile stable et près d'une sur trois ne pas avoir de protection sociale avant leur incarcération. 23 % des entrantes sont orientées vers une consultation spécialisée en gynécologie. 63 % des femmes déclarent fumer

⁶¹ DREES, Études et résultats, *La santé des personnes entrées en prison en 2003*, n° 386, mars 2005.

du tabac quotidiennement, 17 % déclarent consommer excessivement de l'alcool. La prévalence d'un tabagisme quotidien important est sept fois plus élevée parmi les femmes entrant en prison que parmi les femmes en population générale. La prévalence d'une consommation excessive d'alcool est quatre fois plus élevée parmi les femmes entrant en prison que parmi l'ensemble des femmes. 19 % des femmes nouvellement incarcérées déclarent avoir régulièrement consommé des drogues illicites dans les douze mois précédent leur incarcération. 3,8 % des entrantes déclarent être séropositives pour le VIH, 2 % pour le VHB et 2,6 % pour le VHC.

5.2. Santé mentale

Une enquête nationale sur la santé mentale⁶², effectuée en 1997, avait révélé que 8,6 % des hommes et 13 % des femmes étaient suivis par un service psychiatrique dans l'année qui précède l'incarcération. De cette même enquête, il ressortait qu'au moment de l'écrou, 17,1 % des hommes recevaient un traitement psychotrope ; ainsi, 3,5 % recevaient des neuroleptiques contre 0,7 % dans la population générale. Le pourcentage de sujets présentant des troubles mentaux lors de l'emprisonnement était compris entre 14 % et 25 % et atteignait même environ 30 % pour les femmes.

Une autre enquête précitée de la DREES réalisée sur 2 300 entrants en détention en juin 2001 a montré que, lors de l'incarcération, « *au moins un trouble psychiatrique de gravité plus ou moins importante a été repéré chez 55 % des entrants* »⁶³. Parmi eux, on distingue ceux qui souffrent de troubles anxieux (55 % des cas), de troubles addictifs (54 %), de troubles psychosomatiques incluant des troubles du sommeil et de l'alimentation (42 %), de troubles du comportement (40 %) : impulsivité, passage à l'acte, colère, excitation psychomotrice... Un entrant sur cinq a déjà été suivi par un secteur de psychiatrie générale. 11 % avaient déjà été hospitalisés dans un service de psychiatrie. 59 % des femmes écrouées présentaient des troubles de santé mentale et 18 % une psychose (...).

Le ministère de la Santé, en collaboration avec le ministère de la Justice, a réalisé une étude épidémiologique sur la santé mentale des personnes détenues dans les établissements pénitentiaires.⁶⁴

Les résultats confirment l'ampleur et l'aggravation du phénomène des troubles mentaux affectant les personnes détenues. Ainsi, 35 % d'entre elles ont eu avant leur incarcération un suivi pour motif d'ordre psychiatrique, huit personnes sur dix sont atteintes d'au moins un trouble psychologique grave (névrose et dépression) ou psychiatrique. 40 % d'entre elles ont un risque suicidaire, risque à caractère élevé pour la moitié. La majorité des participants

⁶² M.C. Mouquet, M. Dumont, M.C. Bonnevie, *La santé à l'entrée en prison : un cumul de facteurs à risques*, Etudes et Résultats (DREES), n° 4, janvier 1999.

⁶³ « *La santé mentale et le suivi psychiatrique des détenus accueillis par les SMPR* », op. cit.

⁶⁴ Enquête de prévalence des troubles mentaux parmi les personnes détenues ; Professeurs Bruno Falissard et Frédéric Rouillon, 2005.

atteints le sont par plusieurs troubles mentaux. Le taux de personnes atteintes de troubles psychotiques en milieu libre était évalué en 2004 à 2,8 % par l'étude « *Santé mentale en population générale* » de l'OMS contre près d'un quart des personnes détenues en moyenne et de la moitié de celles détenues en maison centrale.

Face à ce constat, il convient de s'interroger sur les raisons qui expliquent le nombre important de malades mentaux dans les établissements pénitentiaires. Ainsi que cela a été très bien décrit par Mme Betty Brahmy, médecin chef du Service médico-psychologique régional (SMPR) de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, « *quatre facteurs expliquent le nombre croissant de personnes incarcérées dans les établissements pénitentiaires français alors qu'elles présentent de graves troubles psychiatriques : 1. le fonctionnement de la justice ; 2. la pratique en matière d'expertise psychiatrique ; 3. les conditions d'incarcération ; 4. le fonctionnement actuel de la psychiatrie publique.* »⁶⁵.

S'agissant du fonctionnement de la justice, le docteur Betty Brahmy souligne que « *Chaque affaire jugée en comparution immédiate est le plus souvent traitée très rapidement ; or, les personnes souffrant de troubles mentaux ont souvent des difficultés pour s'exprimer. Il leur est difficile, notamment, d'évoquer le fait qu'ils font l'objet d'un suivi psychiatrique intensif, dans un contexte peu favorable à l'expression de la souffrance psychique.* ».

La situation de la psychiatrie publique explique pour partie l'augmentation du nombre de malades mentaux incarcérés : grand nombre de postes de psychiatres vacants (800) et réduction du nombre de lits d'hospitalisation pour des raisons budgétaires.

Ce constat rejoint celui posé par un rapport d'information de l'Assemblée nationale qui indique que « *le nombre des personnes incarcérées présentant des troubles mentaux est également le résultat de l'échec du système psychiatrique français et du démantèlement progressif des capacités d'hospitalisation en milieu ouvert et de suivi à domicile qui ont pour effet d'orienter vers la prison des personnes qui ne devraient pas, de prime abord, s'y retrouver, à l'instar des malades en rupture de soins dont le comportement à, de ce fait, pu devenir constitutif d'une infraction.* »⁶⁶.

En effet, selon Catherine Paulet, chef du SMPR à Marseille, « *les raisons expliquant la concentration de personnes souffrant de troubles mentaux dans les prisons ne sont pas circonstancielles, mais désormais structurelles. C'est un mouvement sociétal qui s'organise, en contrepoint de l'ouverture prônée par la communauté psychiatrique, et qui vise à neutraliser les malades mentaux et*

⁶⁵ Docteur Betty Brahmy, *Psychiatrie et prison*, Études, n° 4026, juin 2005.

⁶⁶ Rapport d'information n° 1718 de l'Assemblée nationale, *sur le traitement de la récidive et des infractions pénales*, 2004.

assimilés (déviants sociaux) pour se protéger de leur dangerosité, criminologique ou psychiatrique, supposée ou avérée »⁶⁷.

Encadré 2 : L'irresponsabilité pénale de l'article L 122-1 du Code pénal

La responsabilité pénale de l'auteur d'une infraction est subordonnée à la faculté pour ce dernier d'avoir pu décider librement de commettre les faits incriminés. Ainsi, l'article 122-1 du Code pénal distingue selon que le discernement de la personne a été aboli par un trouble psychique ou neuropsychique, ce qui entraîne l'irresponsabilité pénale de l'intéressé (alinéa 1), ou simplement altéré par un tel trouble, ce qui atténue sa responsabilité pénale sans la remettre en cause (alinéa 2). Cependant, le trouble psychique ou neuropsychique ne peut constituer une cause d'irresponsabilité pénale qu'à la condition d'être concomitant aux faits et en rapport direct avec l'infraction commise. Ces éléments sont souverainement appréciés par les juges du fond, qui forment le plus souvent leur conviction après avis d'un expert psychiatre, qui ne les lie pas. Sur une plus longue période, il ressort des données tirées du répertoire de l'instruction que la proportion des ordonnances de non-lieu prononcées pour irresponsabilité pénale due à des troubles mentaux est restée stable par rapport au nombre de personnes mises en examen entre 1987 (0,46 %) et 1999 (0,45 %). En valeur absolue, une diminution est même constatée, le nombre d'ordonnances de non-lieu pour irresponsabilité pénale due à des troubles mentaux étant passé de 444 à 286.

5.3. Le handicap en milieu carcéral

La présence en prison de personnes souffrant d'incapacités pose à la fois la question de leur réinsertion et celle de leurs conditions de vie. L'enquête HID-prisons⁶⁸ porte sur trente-deux établissements pénitentiaires de France métropolitaine⁶⁹ et concerne 2 800 détenus. Les personnes détenues mineures, hospitalisées ou bénéficiant d'un régime de semi-liberté ne font pas partie de cette enquête.

Plus de trois personnes détenues sur cinq rencontrent dans leur vie quotidienne des difficultés physiques, sensorielles, intellectuelles ou mentales liées à des problèmes de santé. A structure par âge et par sexe identique, cette proportion n'est que d'une personne sur quatre dans le reste de la population, y compris les institutions socio-sanitaires. Les incapacités sont le plus souvent antérieures à l'incarcération. 24 % des personnes détenues subissent au moins quatre difficultés (difficultés de toilette et/ou d'habillage et/ou d'alimentation, difficultés de déplacements, difficultés de vision et/ou d'audition et/ou de parole, difficultés de comportement et/ou d'orientation, etc). Un détenu sur quatre bénéficie de la reconnaissance officielle d'un taux d'incapacité. 3 % des personnes incarcérées déclarent avoir besoin de l'aide d'une tierce personne en raison d'un problème de santé et 4 % utilisent de façon régulière, ou auraient besoin d'une prothèse, d'un dispositif technique ou d'un appareillage. Enfin,

⁶⁷ « *L'évolution du secteur de psychiatrie en milieu pénitentiaire* » ; Revue SOINS ; n° 701 ; Décembre 2005.

⁶⁸ L'enquête HID-prisons est une extension de l'enquête HID (Handicap-Incapacités-Dépendance) réalisée en 1998 et 1999 sur les ménages et les personnes vivant en institutions socio-sanitaires.

⁶⁹ Vingt-cinq maisons d'arrêt, six centres de détention et une maison centrale.

4 % des personnes détenues ont un état de santé qui nécessite que soient apportés des aménagements particuliers à leur cellule⁷⁰.

B - UNE NÉCESSITÉ POLITIQUE POUR MIEUX LUTTER CONTRE LA RÉCIDIVE

1. L'évolution des taux de récidive

En 2001, sur les 326 053 personnes condamnées pour délit, 102 127 avaient déjà été condamnées une fois entre 1997 et 2001, ce qui situe le taux de récidive à 31,3 %. Ce taux est en progression depuis 1997 comme le montre le tableau qui suit. Pour les crimes, ce taux s'établit à 4,7 % en 2001.

Tableau 8 : Taux de récidive des condamnés pour crime et délit

| | Délits | | | Crimes | | |
|------|---------------------|--------------------------------|------------------------------|---------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| | Nombre de condamnés | Dont condamnés avec antécédent | Taux de récidive (sur 5 ans) | Nombre de condamnés | Dont condamnés avec antécédent | Taux de récidive (depuis 1984) |
| 1996 | 353 982 | 105 625 | 29,8 | 2 755 | 133 | 4,8 |
| 1997 | 374 614 | 109 129 | 29,1 | 3 019 | 139 | 4,6 |
| 1998 | 383 342 | 111 765 | 29,2 | 3 321 | 140 | 4,2 |
| 1999 | 388 734 | 114 842 | 29,5 | 3 439 | 145 | 4,2 |
| 2000 | 382 218 | 117 429 | 30,7 | 3 021 | 117 | 3,9 |
| 2001 | 326 053 | 102 127 | 31,3 | 2 933 | 137 | 4,7 |

Source : Casier judiciaire national – SDSED - ministère de la Justice dans Infostat Justice n° 68, juillet 2003.

On observe de grandes disparités des taux de récidive selon la nature de l'infraction commise : il est particulièrement élevé dans le cas des vols (42,2%), des outrages (46,1%) et pour port d'arme (41%). Il est en revanche plus faible pour les cas de conduite en état alcoolique (25%), d'escroquerie (23%), de mœurs (14,6%) ou de travail illégal (10,6%). Quant aux condamnés pour crimes, sur un nombre de 137 récidivistes en 2001, 87 d'entre eux l'ont été pour vol aggravé, 28 pour viol et 11 pour homicide.

Si l'on souhaite examiner de façon plus approfondie la question de la récidive en matière sexuelle, l'étude menée en 1997 sur ce sujet démontre que le taux de récidive des condamnés pour viols varie entre 2,5 % et 4 % selon l'année étudiée ce qui est donc légèrement supérieur au résultat obtenu en 2001.

⁷⁰ INSEE Première, *Le handicap est plus fréquent en prison qu'à l'extérieur*, n° 854, juin 2002.

Tableau 9 : Taux de récidive par nature de délit

| Nature d'infraction sanctionnée en 2001 | Nombre de condamnés en 2001 | Nombre de récidivistes sur les 5 dernières années | Taux de récidive | Dont récidivistes d'un même délit | |
|---|-----------------------------|---|------------------|-----------------------------------|-------------|
| | | | | Nombre | % |
| Tous types de délits | 326 053 | 102 127 | 31,3 | 39 149 | 38,3 |
| Vol recels | 74 358 | 31 355 | 42,2 | 18 730 | 59,7 |
| Conduite en état alcoolique | 90 273 | 22 696 | 25,1 | 12 081 | 53,2 |
| Autres délits routiers | 23 912 | 8 443 | 35,3 | 1 313 | 15,6 |
| Violences volontaires | 31 695 | 10 594 | 33,4 | 2 185 | 20,6 |
| Autres atteintes à la personne | 6 169 | 2 161 | 35,0 | 183 | 8,5 |
| Outrages | 15 181 | 6 992 | 46,1 | 857 | 12,3 |
| Stupéfiants | 16 788 | 5 304 | 31,6 | 1 299 | 24,5 |
| Destructions dégradations | 11 682 | 4 122 | 35,3 | 473 | 11,5 |
| Escroqueries | 10 064 | 2 310 | 23,0 | 283 | 12,3 |
| Port d'arme | 3 777 | 1 553 | 41,1 | 93 | 6,0 |
| Police des étrangers | 4 471 | 1 057 | 23,6 | 469 | 44,4 |
| Mœurs | 6 939 | 1 013 | 14,6 | 357 | 35,2 |
| Abandon de famille | 5 038 | 703 | 14,0 | 269 | 38,3 |
| Travail illégal | 5 303 | 564 | 10,6 | 175 | 31,0 |
| Autres délits | 20 403 | 3 260 | 16,0 | 382 | 11,7 |

Lecture : en 2001, sur 326 053 condamnés pour délit, 102 127 soit 31,3 % avaient un antécédent pénal. Parmi ces récidivistes, 39 149 soit 38,3 % ont été condamnés les deux fois pour le même type de délit.

Source : Casier judiciaire national - SDSED - ministère de la Justice dans Infostat Justice n° 68, juillet 2003.

Une étude réalisée sur un échantillon national représentatif des détenus condamnés et libérés entre le 1^{er} mai 1996 et le 30 avril 1997 fournit des indications complémentaires particulièrement éclairantes⁷¹. Selon cette étude, 52 % des personnes condamnées et sorties de prison en 1996/1997 ont commis une nouvelle infraction dans un délai de cinq ans après leur libération, sanctionnée par une condamnation faisant l'objet d'une inscription au casier judiciaire avant le 1^{er} juin 2002. En revanche, si nous ne retenons que les sortants de prison condamnés à une nouvelle peine ferme privative de liberté, ce taux, qualifié de « taux de retour en prison » est encore de 41 %.

⁷¹ *La récidive des sortants de prison*, Cahiers de démographie pénitentiaire, Annie Kensey et Pierre V. Tournier, mars 2004.

2. Les moyens de prévention de la récidive

L'augmentation constante du taux de récidive conduit à s'interroger sur les moyens à mettre en œuvre pour prévenir la récidive et sur la finalité de la détention.

2.1. Les aménagements de peine

Le Code de procédure pénale dispose que « *l'exécution des peines favorise, dans le respect des intérêts de la société et des droits des victimes, l'insertion ou la réinsertion des condamnés ainsi que la prévention de la récidive. A cette fin, les peines peuvent être aménagées en cours d'exécution pour tenir compte de l'évolution de la personnalité et de la situation du condamné. L'individualisation des peines doit, chaque fois que cela est possible, permettre le retour progressif du condamné à la liberté et éviter une remise en liberté sans aucune forme de suivi judiciaire.* »⁷².

Comme l'a écrit Denis Salas, magistrat et enseignant à École nationale de la magistrature, « *les travaux de démographie carcérale montrent que c'est la libération conditionnelle avec ses contrôles et obligations qui évite la récidive. Actuellement 82 % des condamnés libérés ne bénéficient d'aucun accompagnement alors qu'il est établi qu'un suivi à la sortie de prison fait chuter de moitié le risque de récidive. Pour les délinquants sexuels, la prison est le plus souvent un lieu où il ne se passe rien. Là encore les études disponibles montrent que le taux de récidive, infiniment plus faible que pour d'autres infractions, diminue quand il y a un véritable suivi.* »⁷³.

Sur les 84 759 détenus libérés en 2004, seulement 18 % ont bénéficié d'un aménagement de peine soit sous la forme d'une libération conditionnelle par le juge de l'application des peines (6 180), d'un placement extérieur (2 221) ou d'une mesure de semi-liberté (6 819).

Tableau 10 : Les aménagements de peine

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Liberté conditionnelle | 5 904 | 6 056 | 6 428 | 6 480 |
| Placement extérieur | 2 632 | 2 550 | 2 733 | 2 221 |
| Semi-liberté | 6 481 | 6 527 | 6 261 | 6 819 |

Source : Chiffres de l'administration pénitentiaire

Les études de démographie pénitentiaire ont démontré la relation étroite entre le mode de libération - c'est-à-dire la libération conditionnelle ou la libération en fin de peine - et le taux de récidive. Dans une étude récente concernant les longues peines, il a été montré que le taux de retour en prison

⁷² Article 707 du Code de procédure pénale.

⁷³ Denis Salas, *La volonté de punir, essai sur le populisme pénal*, Hachette, mars 2005.

dans un délai de quatre ans après la libération des libérés conditionnels était nettement inférieur à celui des libérés en fin de peine⁷⁴.

Ainsi que le souligne le rapport d'information sur le traitement de la récidive des infractions pénales⁷⁵, la prison a pour effet d'anémier la capacité du détenu à se prendre en charge et préparer la sortie du détenu, c'est avant tout réapprendre les gestes de l'autonomie et donc lutter contre la récidive. M. Jean-Luc Warsmann a également souligné le danger des sorties de prison « sèches » : « *La sortie de prison, quelle que soit la durée de la peine purgée, est un moment difficile à vivre. La personne libérée sans préparation ni accompagnement risque de se retrouver à nouveau dans un environnement familial ou social néfaste, voire criminogène, ou bien au contraire dans un isolement total, alors qu'elle aurait besoin de soutien pour se réadapter à la vie libre. Tout ceci peut l'amener à la récidive.* »⁷⁶. Le rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale précité constate pourtant le faible recours aux dispositifs de préparation à la sortie. Ainsi, le nombre de libération conditionnelle décroît (5 680 en 2001 contre 5 286 en 2003) tout comme les ordonnances de placement à l'extérieur (3 339 en 2000 contre 2 733 en 2003) et les mesures de semi-liberté (6 757 en 2000 contre 6 261 en 2003).

La loi du 9 mars 2004⁷⁷ organise la libération progressive et accompagnée des détenus. Ainsi, les condamnés détenus pour lesquels il reste trois mois d'emprisonnement à subir (si la peine d'emprisonnement prononcée est inférieure à deux ans) ou six mois de détention à subir (si la peine prononcée est supérieure à deux ans d'emprisonnement et inférieure à cinq ans doivent bénéficier « *dans la mesure du possible* » du régime de semi-liberté, du placement à l'extérieur ou sous surveillance électronique. Il appartient au directeur des services d'insertion et de probation d'examiner le dossier du condamné pour déterminer la mesure d'aménagement de peine. Celle-ci peut être mise en œuvre par le directeur des services d'insertion et de probation en l'absence de réponse du juge de l'application des peines⁷⁸. Les services d'insertion et de probation sont donc amenés à jouer un rôle de plus en plus déterminant dans la réinsertion des détenus et dans la lutte contre la récidive.

⁷⁴ *Longues peines : 15 ans après*, Cahiers de démographie pénitentiaire, direction de l'administration pénitentiaire, février 2004 ; voir aussi *La récidive des sortants de prison*, Cahiers de démographie pénitentiaire, mars 2004.

⁷⁵ Rapport d'information de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur *le traitement de la récidive des infractions pénales*, M. Gérard Léonard rapporteur, n° 1718, juillet 2004.

⁷⁶ Rapport de M. Jean-Luc Warsmann au ministre de la Justice sur *les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison*, avril 2003, La Documentation française.

⁷⁷ Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

⁷⁸ Articles 723-20 à 723-28 du Code de procédure pénale.

Il est important de souligner que le coût moyen d'une journée de détention s'élève à 65 euros alors qu'un placement extérieur coûte en moyenne entre 20 et 28 euros par jour.⁷⁹

2.2. L'évaluation et la prise en compte de la dangerosité dans le traitement judiciaire et pénal des auteurs d'infractions

Plusieurs dispositions de la loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales visent à renforcer le suivi des condamnés les plus dangereux (a). Cette loi s'appuie en partie sur les conclusions de la commission santé-justice⁸⁰ (b). Dans ce contexte, plusieurs personnalités qualifiées (magistrats et criminologues) ont récemment proposé la création d'un observatoire de la récidive (c). Enfin, un meilleur suivi des récidivistes pose la question de la faiblesse des moyens attribués aux services chargés de l'application des peines (d).

a) La loi relative au traitement de la récidive des infractions pénales

La loi n° 2005-1549 prévoit tout d'abord que les délits de traite des êtres humains et de proxénétisme sont considérés, au regard de la récidive, comme une même infraction. Il en va de même pour les délits de violences volontaires aux personnes comme pour tout délit commis avec la circonstance aggravante de violences. La loi dispose que les condamnations prononcées par les juridictions pénales d'un État membre de l'Union européenne sont prises en compte au titre de la récidive. Elle contient des dispositions relatives aux peines applicables en cas de réitération d'infractions, qui concernent tant la définition même de la réitération, que le cumul, la nature, le quantum et le régime des peines prononcées, le sursis, la délivrance d'un mandat de dépôt, notamment à l'audience, l'application d'un traitement au condamné détenu, la suspension de peine et le calcul du crédit de réduction de peine.

Les personnes dangereuses condamnées à une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à dix ans pour un crime ou un délit pour lequel le suivi socio-judiciaire est encouru peuvent, aux seules fins de prévenir une récidive dont le risque paraît avéré, être placées sous surveillance judiciaire⁸¹. Le risque de récidive doit être constaté par une expertise médicale ordonnée par le juge de l'application des peines⁸². La loi détermine ensuite dans quelles conditions et pour quels condamnés le placement sous surveillance électronique mobile peut être ordonné à titre de mesure de sûreté, et quelles en sont les modalités.

⁷⁹ Chiffres fournis par Mme Brunet-Ludet lors de son audition par la section des affaires sociales le 21 septembre 2005.

⁸⁰ Santé, justice et dangerosités : pour une meilleure prévention de la récidive, Rapport de la commission Santé-justice présidée par M. Jean-François Burgelin, juillet 2005.

⁸¹ Article 723-29 du Code de procédure pénale.

⁸² Article 723-31 du Code de procédure pénale.

Elle comporte des dispositions relatives au suivi socio-judiciaire. Une personne bénéficiant d'une libération conditionnelle peut être soumise aux obligations du suivi socio-judiciaire, y compris l'injonction de soins, si elle a été condamnée pour un crime ou un délit pour lequel cette mesure était encourue. Elle peut alors être également placée sous surveillance électronique mobile.

En outre, la loi contient des dispositions relatives au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes, et à la collecte et au traitement de données afin de faciliter la constatation des crimes et délits présentant un caractère sériel, d'en rassembler les preuves et d'en identifier les auteurs. L'avocat de la partie civile, s'il en fait la demande, peut assister au débat contradictoire devant le tribunal de l'application des peines ou la chambre de l'application des peines de la cour d'appel pour y faire valoir ses observations, avant les réquisitions du ministère public.

Enfin, la loi prévoit l'applicabilité immédiate d'un certain nombre de ses dispositions, relatives notamment aux mesures de surveillance judiciaire. Cette disposition, ainsi que celle qui modifie les conditions de délivrance d'un mandat de dépôt à l'audience du tribunal correctionnel, a été soumise à l'appréciation du Conseil constitutionnel qui a considéré, dans une décision n° 2005-527 DC du 8 décembre 2005, qu'elles ne sont pas contraires à la Constitution.

Encadré 3 : L'exemple du Canada

Au Canada, l'évaluation des capacités du détenu et de sa dangerosité détermine l'affectation en établissement et conditionne son parcours d'insertion. Il n'y a plus dans ce système d'antagonisme entre sécurité et insertion : les deux principes répondent à une même logique de prévention de la récidive.

Plus précisément, le Canada a développé quatre programmes de réinsertion pour prévenir la récidive :

- « *Programmes d'acquisition des compétences psychosociales* » qui consistent en différents programmes d'apprentissage et de développement des relations interpersonnelles, de maîtrise de la colère et des émotions, de prévention et de sensibilisation aux comportements liés à la violence familiale, d'aide à la construction de relations familiales saines pendant l'incarcération et à la sortie, d'initiation aux lois, de gestion des finances personnelles, de recherche d'emploi ;
- « *Programmes de prévention de la violence* » visant la réinsertion des délinquants ayant commis au moins deux infractions avec violence ;
- « *Programme contrepoint* » destinés à modifier les valeurs, les attitudes qui amènent le délinquant à justifier, minimiser ou approuver un comportement criminel. Il permet ensuite à ce dernier d'acquérir des attitudes et des comportements sociaux ;
- « *Programmes pour délinquants sexuels* » pour évaluer et traiter les délinquants sexuels en définissant la structure de leur comportement et en proposant des stratégies pour réduire le risque de récidive.

Source : ministère de la Justice, dossier de presse sur la création d'établissements destinés aux courtes peines d'emprisonnement, avril 2005.

b) Les conclusions de la commission santé-justice

Par lettre du 22 juillet 2004, le ministre de la Justice et le ministre de la Santé et des solidarités ont confié à une commission santé-justice le soin d'étudier les voies d'amélioration de la prise en charge médico-judiciaire des auteurs d'infractions qui sont atteints de troubles mentaux ou qui présentent un

profil dangereux, et de réfléchir au suivi des personnes qui, ayant fait l'objet d'une condamnation pénale, nécessitent un suivi psychiatrique, en particulier lors de leur détention.

Constatant que « *tous les délinquants et criminels souffrant de troubles mentaux ne présentent pas un état dangereux et, qu'inversement, tous les individus dangereux ne sont pas atteints de maux de cette nature, il a donc paru opportun à la commission de réfléchir de manière approfondie au concept de dangerosité des auteurs d'infraction* ». En effet, la notion de dangerosité occupe à l'heure actuelle un rôle prépondérant en matière de justice pénale au point de constituer l'un des critères essentiels sur lesquels les magistrats, voire les autorités administratives, fondent leurs décisions portant sur la privation de liberté.

Ainsi, la commission s'est attachée à étudier les modalités d'une évaluation de la dangerosité, afin de mieux prendre en compte cette dernière dans le traitement judiciaire et médical des auteurs d'infractions. Sur ce dernier point, la commission propose que l'éventuelle dangerosité d'un individu auteur d'une infraction soit prise en considération, à la fois lors de l'examen de la déclaration d'irresponsabilité pénale pour troubles mentaux et de ses suites, au moment du choix, de l'exécution et de l'aménagement de la peine et lors d'un suivi postérieur à l'exécution de cette dernière.

Au terme de ce rapport, le groupe de travail a formulé, à titre principal, vingt-deux propositions qui chacune se décline en une ou plusieurs mesures concrètes.

c) La proposition de création d'un observatoire de la récidive

Plusieurs personnalités ont appelé à la création d'un observatoire de la récidive, « *structure légère, peu coûteuse, placée auprès du ministre de la Justice, sur le modèle de la commission de suivi de la détention provisoire.* »⁸³

Aidé d'un secrétariat scientifique permanent disposant d'un minimum de moyens administratifs, l'observatoire de la récidive pourrait mobiliser, pour remplir sa tâche, les compétences des services du ministère de la justice. Il devrait avoir les moyens de procéder à des visites et à des auditions afin de mobiliser toutes les compétences acquises par les acteurs de terrain ou par les chercheurs en France, ou chez nos partenaires européens.

Son premier objectif serait de centraliser les données existantes sur le sujet, de mettre ces informations à disposition (site internet), de les actualiser en permanence, de développer des outils pédagogiques synthétisant ces connaissances acquises pour les rendre lisibles par les politiques, les acteurs de la justice comme par l'ensemble de nos concitoyens.

⁸³ Alain Blanc, Philippe Pottier, Jean-Louis Senon, Daniel Soulez-Larivière, Pierre V. Tournier, *Il faut créer un observatoire de la récidive*, *Le Monde*, 10 septembre 2005.

L'observatoire pourrait se voir confier une mission de veille sur les cas de récidive qui justifient, de par leur gravité et leur médiatisation, une information à chaud rapide mais objective. A plus long terme, l'observatoire devrait aider à la construction des programmes de formation, initiale et continue, et à leur mise en œuvre dans les écoles relevant du ministère de la Justice ; participer à l'élaboration de nouveaux instruments statistiques performants ; mobiliser la communauté scientifique afin qu'elle apporte sa contribution à l'élaboration de nouveaux programmes de recherches pluridisciplinaires.

Enfin, cet observatoire devrait faciliter la coopération avec nos partenaires européens pour une meilleure connaissance des pratiques respectives et des résultats du traitement de la récidive.

Cette proposition de création d'un observatoire de la récidive a reçu un début de réponse, en octobre 2005, avec l'annonce par le garde des Sceaux de la création d'une « *commission d'analyse et de suivi de la récidive* ».

d) Le renforcement des moyens des services chargés de l'application des peines

Comme le souligne le rapport parlementaire⁸⁴, « *les juges de l'application des peines et les services en charge de l'exécution des mesures de milieu ouvert, en particulier le suivi socio-judiciaire des délinquants sexuels, sont les véritables oubliés de la justice en dépit des efforts de recrutement récemment engagés.* »

Le rapport précité de la commission santé-justice affirme également « *qu'afin d'assurer le suivi des auteurs d'infractions pénales présentant une dangerosité, il est impératif que le nombre de juges de l'application des peines et de conseillers d'insertion et de probation soit augmenté.* »

En effet, sur les 8 779 emplois de magistrats comptabilisés en 2004, les juges de l'application des peines n'étaient que 295 à la fin 2004, contre 250 en 2002. Représentant moins de 3,5 % du corps des magistrats, les Juges de l'application des peines (JAP) paraissent bien peu nombreux alors même que leurs missions, essentielles en matière de lutte contre la récidive, ont été étendues par la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

À la faiblesse des effectifs des juges de l'application des peines s'ajoute celle, non moins évidente, des Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) sur lesquels ces juges s'appuient. En effet, les effectifs budgétaires des SPIP atteignaient 2 518 en 2004 contre 2 473 en 2003, ce qui est insuffisant puisque ces personnels ont pour mission d'assurer le suivi tant des personnes incarcérées que des personnes condamnées exécutant leur peine en milieu ouvert. Lors de son audition devant le Conseil économique et social, M. Philippe Pottier, directeur d'un SPIP, a proposé la création de SPIP pluridisciplinaire, « *il faudrait leur adjoindre des surveillants et des psychologues. Cette dernière catégorie est*

⁸⁴ Rapport n° 1979 de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi relative au traitement de la récidive d'infractions pénales, 2004.

présente auprès des détenus en prison mais plus du tout à la sortie. En intégrant des psychologues au sein des SPIP, ceux-ci auraient une mission pluridisciplinaire. »⁸⁵.

Dès lors, de nombreux sursis avec mise à l'épreuve ne sont pas mis en œuvre par les services compétents, faute de moyens, ce qui altère la crédibilité de la sanction pénale et contribue au sentiment d'impunité des délinquants. Cette situation conduit à un suivi insuffisant des condamnés et au développement des « sorties sèches » de détention, facteur de récidive. À cet égard, la création de 200 emplois de SPIP par le projet de loi de finances pour 2005 témoigne de la volonté du Gouvernement d'améliorer le suivi des condamnés.

C - UNE AMBITION HUMANISTE VISANT À DONNER UN SENS À LA PEINE

Le sens donné à la peine détermine le regard du citoyen sur la prison, le regard du détenu sur son temps de détention, le regard du personnel pénitentiaire sur les missions qui lui incombent. Compte tenu de ses effets déstructurants, la prison ne saurait s'envisager que comme une solution de dernier recours quand toutes les autres voies de rappel à la loi ont été épuisées (1). En cas d'emprisonnement, il est nécessaire de donner un sens à l'exécution de la peine qui ne doit pas seulement se limiter à la nécessaire protection de la société contre les individus dangereux (2). Enfin, la peine devient de plus en plus un moyen de réparation pour les victimes (3).

1. La prison comme ultime recours : les peines alternatives

Les théoriciens de la défense sociale nouvelle ont voulu que l'on sorte de la logique implacable de la souffrance donnée par l'enfermement en compensation de l'infraction commise. Ils ont voulu rendre au délinquant sa personnalité et sa responsabilité. Le but ne serait pas seulement de réduire la peine à l'enfermement mais de socialiser autrement que par la prison.

Dans cette optique, il est d'abord prioritaire de développer les mesures alternatives, conformément aux recommandations du 30 septembre 1999 et du 24 septembre 2003 du Conseil de l'Europe (voir encadré n° 3). Le sursis avec mise à épreuve, l'ajournement, le travail d'intérêt général devaient permettre d'éviter la prison. Ils se sont ajoutés à la libération conditionnelle et au sursis simple qui, à la fin du siècle dernier, avaient déjà fait espérer sortir d'une réponse unique à la délinquance. Mais « *il faudra sans doute continuer à vivre avec la prison, car toutes les sociétés ont le droit et le devoir de se protéger des individus dangereux ou qui violent gravement la loi. Pour ces derniers, la privation de liberté doit garder sa place* »⁸⁶.

⁸⁵ Audition de M. Philippe Pottier, directeur du service d'insertion et de probation de Charente, devant la section des affaires sociales du Conseil économique et social, le 7 septembre 2005.

⁸⁶ Guy-Pierre Cabanel, *Entre exclusion et réinsertion*, in revue Projet n° 269, 2002.

Encadré 4 : Les peines alternatives

- Le **travail d'intérêt général** est sans doute le substitut le plus efficace aux courtes peines d'emprisonnement. Inséré dans le droit positif par une loi du 10 juin 1983 votée à l'unanimité par les deux Assemblées et conservé par le nouveau Code de procédure pénale, il consiste pour le condamné à accomplir pendant une durée comprise entre 40 et 240 heures, un travail non rémunéré au profit d'une personne morale de droit public ou d'une association habilitée (art.131-8). Son délai d'exécution est au maximum de 18 mois. Le TIG a deux aspects très positifs : d'abord il oblige à faire quelque chose plutôt que de subir l'emprisonnement, ensuite il introduit une notion nouvelle, celle d'adhésion. En effet, le condamné doit être présent lors du prononcé de cette peine et avoir donné son accord préalable du fait de la prohibition du travail forcé. Cela signifie que le condamné reconnaît sa faute et choisit sa sanction.
- Le **bracelet magnétique ou arrêt domiciliaire sous surveillance électronique**, prévu par les lois du 19 décembre 1997 et du 15 juin 2000, est en place à titre expérimental depuis septembre 2000. Il place le condamné sous surveillance électronique via un bracelet émetteur signalant au service chargé de la surveillance tout dépassement d'un rayon d'action fixé par le JAP. Au 1er octobre 2002, 393 mesures avaient été prononcées avec un taux d'échec très faible. Le bracelet électronique constitue une alternative pertinente à l'emprisonnement et une modalité du contrôle judiciaire de nature à limiter le nombre de détentions provisoires. C'est pourquoi la loi du 9 septembre 2002 a prévu d'étendre ce dispositif à 3000 bracelets. La loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité est venue compléter les possibilités de recours au placement sous surveillance électronique. Au 1^{er} janvier 2004, 118 juridictions avaient prononcé les placements sous surveillance électronique au lieu de 28 au 1er juin 2003, et le nombre de mesures avait progressé dans la même période de 171 à 699.
- Le **suivi socio-judiciaire** est une peine destinée aux personnes condamnées pour une infraction sexuelle. L'objectif poursuivi est de prévenir la récidive des délinquants sexuels, notamment en les « incitant » fortement à suivre un traitement. Le suivi socio-judiciaire est prononcé par le tribunal ou la Cour en complément ou à la place de la peine de prison. Il implique que le condamné devra se soumettre, immédiatement ou à sa sortie de prison s'il est incarcéré, à un suivi judiciaire, social et éventuellement médical. S'il ne se conforme pas à ses obligations, le condamné devra exécuter une peine de prison supplémentaire.
- Le **sursis avec mise à l'épreuve** est une mesure qui a été créée par l'ordonnance du 23 décembre 1958 qui instituait le juge de l'application des peines. Le sursis avec mise à l'épreuve est une dispense d'exécution d'une peine d'emprisonnement prononcée en raison d'un crime ou d'un délit pour une durée maximale de 5 ans, sous la condition du respect de certaines obligations pendant un délai allant de 18 mois à 3 ans.
- La **peine de jours-amendes** ne peut être prononcée à titre de peine principale que pour les délits punis d'une peine d'emprisonnement. Le nombre de jours ne peut excéder 360 et le montant journalier dépasser un seuil réglementaire.

La proposition d'instaurer un *numerus clausus*, c'est-à-dire de fixer un nombre maximal de personnes incarcérées impliquerait une révolution complète de la gestion de l'administration pénitentiaire mais aussi un bouleversement dans la pratique des magistrats. On évoque souvent l'exemple des Pays-Bas, qui se sont obligés par le *numerus clausus* à réformer leur système pénitentiaire.

Les partisans de l'instauration d'un *numerus clausus* considèrent qu'il présenterait l'avantage d'améliorer sensiblement les conditions de détention, puisqu'un nombre important des difficultés rencontrées par les personnes détenues et par les personnels de surveillance sont dues à l'encombrement de certains établissements.

En effet, la prison est-elle la réponse adéquate à tous les types de délinquance et surtout à toutes les catégories de détenus ? Pour certains, elle ne peut favoriser une compréhension de la sanction, donc permettre l'amendement ou préparer la réinsertion. Car la promiscuité dans les maisons d'arrêt fait plutôt le lit de la récidive, offrant parfois une véritable école de perfectionnement dans la délinquance. C'est pourquoi, écrit Guy-Pierre Cabanel « *il importe de sortir d'un système de sanctions axé sur le tout carcéral, et de développer d'autres formes du rappel de la loi, en limitant les incarcérations.* »⁸⁷

Certains actes réclament une sanction et celle-ci peut prendre la forme d'une peine d'emprisonnement ; mais il est nécessaire de penser davantage la sanction en termes éducatifs, en utilisant au mieux toutes les mesures de suivis en milieu ouvert :

Tableau 11 : Mesures prises en charge par les SPIP en milieu ouvert

| Principales mesures | 2002 | 2003 | 2004 |
|-----------------------------|---------|---------|---------|
| Libérations conditionnelles | 6 056 | 6 428 | 6 480 |
| Sursis avec MAE | 107 846 | 105 247 | 108 528 |
| TIG | 19 106 | 17 990 | 16 885 |
| Contrôle judiciaire | 3 972 | 4 073 | 4 195 |
| Interdiction de séjour | 1 453 | 1 359 | 1 314 |

Source : annuaire statistique de la Justice, Edition 2005

Les peines alternatives, avec la réparation des dommages subis par les victimes, constituent une manière pertinente de responsabiliser le condamné. Cela suppose de remédier aux dysfonctionnements de la chaîne pénale mis en évidence dans le rapport du député Jean-Luc Warsmann⁸⁸. Ce rapport souligne le « *scandale des délais d'exécution* » qui ôtent l'essentiel de leur sens aux courtes peines d'emprisonnement et aux peines alternatives.

Encadré 5 : Le rapport Warsmann (Avril 2003)

Le député des Ardennes, Jean-Luc Warsmann, dresse un constat selon lequel les décisions de justice, au vu du fonctionnement actuel de la chaîne pénale, ne sont généralement pas exécutées en temps réel. Ces délais d'exécution rendent souvent l'application des peines inefficace, voire impossible. Pour remédier à cette situation, l'auteur présente trois priorités d'action assorties de 87 propositions pour :

- 1) Exécuter en temps réel les décisions de justice (notamment en modernisant l'audience pénale par l'informatisation).
- 2) Redonner de la réalité aux sanctions non privatives de liberté (par un accroissement de l'efficacité des sanctions matérielles, par le lancement d'un programme national de relance du travail d'intérêt général, et en donnant plus de consistance aux mesures de sursis avec mise à l'épreuve et d'ajournement avec mise à l'épreuve).
- 3) Exécuter les peines d'emprisonnement en limitant les sorties sèches (en faisant exécuter réellement les courtes peines d'emprisonnement, en encadrant les sorties de prison pour mieux lutter contre la récidive et en construisant un service d'insertion et de probation rénové).

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Rapport de Jean-Luc Warsmann, *Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison*, au nom de la Commission des lois, n° 856, 28 avril 2003.

Selon une étude récente⁸⁹, en 2001, les tribunaux correctionnels ont prononcé 79 515 peines d'emprisonnement ferme qui devaient être exécutées. Dix huit mois après, 43 314 peines, soit 54,5 % avaient donné lieu à une détention, une part importante correspondant à des personnes jugées alors qu'elles étaient déjà détenues.

L'inexécution des peines s'explique soit par leur caractère non définitif (20 % de ces peines sont prononcées par défaut et n'ont pu être signifiées au condamné), soit par l'existence d'une mesure de grâce ou d'amnistie s'opposant à l'exécution (13 %). Il reste ainsi 12,5 % des peines d'emprisonnement ferme non exécutées sans motif juridique. Ce sont souvent des emprisonnements de courte durée transmis au juge de l'application des peines en vue d'un éventuel aménagement (5,5 %), mais aussi des peines prononcées à l'encontre de personnes dont le domicile est inconnu et qui font l'objet d'une inscription au fichier des personnes recherchées.

2. Une nécessaire resocialisation des détenus

Pour le détenu, la question du sens de la peine est fondamentale. Le condamné doit comprendre pourquoi il est en détention, et prendre aussi conscience de la gravité des faits commis. Sans réponse à cette question, comment parler de s'amender et encore moins se réinsérer ? Ainsi, « *il y a le quotidien qui ramène sans cesse le détenu à la question du sens de sa présence en détention. Les détenus, surtout lorsqu'ils sont mineurs, se demandent bien ce qu'« on » cherche à leur dire par l'incarcération. Elle n'est pas pour eux une parole en soi, ils n'entendent rien au sens précis de sa finalité directe, ils l'entendent d'autant moins que leur quotidien est absurde* »⁹⁰.

2.1. Un temps de reconstruction pour le condamné

Le processus de réinsertion commence dès l'audience judiciaire qui aboutira au prononcé de la peine. En effet, « *comment donner un sens à la peine si l'on n'a pas compris le sens du crime ? (...) Les condamnés ne disent pas qu'ils ont été trop réprimés mais qu'ils n'ont pas pu s'exprimer ou qu'ils ont été maltraités à l'audience, c'est-à-dire que le parcours judiciaire a été un parcours d'humiliation, de non-respect, je pense profondément, que lorsque tel est le cas, la peine ne passe pas car elle ne peut pas être comprise.* »⁹¹.

Au-delà de la nécessaire protection de la société, les réponses qu'on apporte à la question du sens de la peine traduisent les valeurs fondamentales d'une société. Car la peine doit protéger la société sans renforcer l'aptitude au crime. Le sens de la peine devrait apparaître clairement à la fois pour l'auteur du délit ou du crime, et pour ceux chargés d'exécuter la sanction. Il ne saurait être l'enfermement pour l'enfermement. Pour les condamnés à une première peine,

⁸⁹ Infostat Justice, numéro 83, juillet 2005

⁹⁰ Nicolas Frize, *Le sens de la peine*, Editions Léo Scheer, 2004, p.22.

⁹¹ Audition de M. Alain Blanc, conseiller à la Cour d'appel de Paris, devant la section des affaires sociales du Conseil économique et social le 15 décembre 2004.

l'enfermement ne doit être perçu ni comme un épisode définitivement stigmatisant vis-à-vis de la société, ni paradoxalement comme une expérience valorisante dont on se vante à la sortie. Celui-ci, quand il est nécessaire, doit avoir un objectif d'amendement en vue de la réinsertion. Le temps de détention doit être un temps de reconstruction pour le condamné : « *décidant de ne laisser survenir aucune interférence, je commençai ma maîtrise d'histoire avec un trimestre de retard. J'avais demandé à mes professeurs de travailler, soit sur la famille, soit sur la justice, soit sur le Gévaudan. Je pus travailler sur la famille, en Gévaudan et en Rouergue, à travers les lettres de grâce accordées par les rois de France. Je ne me mêlais plus du tout des problèmes carcéraux et je cherchais comment changer de vie, comment renverser la logique dans laquelle je me trouvais depuis une dizaine d'années.* »⁹².

Un autre cas exemplaire est celui de ce détenu rencontré lors de la visite du centre de détention du Muret⁹³ qui a mis à profit son temps d'incarcération pour entreprendre une thèse de troisième cycle en sciences physiques.

Il importe que le temps de détention, s'il ne peut être évité, soit un temps de réparation, où l'on puisse tenter de réduire certains handicaps, tels ceux liés à l'absence de socialisation, à l'indigence, à l'illettrisme notamment. En d'autres termes, « *la prison ne doit pas être du vide ; et c'est beaucoup du vide, aujourd'hui ! La quasi-totalité des petites peines exécutées dans les établissements pénitentiaires, c'est du 22 heures sur 24 en cellule avec la télévision allumée toute la journée. Les détenus sont donc dans le vide. L'un des objectifs qu'il faudrait arriver à formaliser est que la prison soit un lieu d'opportunité. Cela signifie que les personnels de l'administration pénitentiaire accompagnent les personnes qui sont confiées à leur institution, personnes qui ont eu des trajectoires de vie souvent extrêmement difficiles.* »⁹⁴. C'est dans cet esprit que les établissements pénitentiaires mettent en place le Projet d'exécution des peines (PEP). L'objectif du PEP est précisément de donner plus de sens à la peine privative de liberté en impliquant davantage les condamnés dans l'évolution de celle-ci pendant toute la durée de leur incarcération. (annexe n° 2)

2.2. Quel sens pour les courtes peines ?

La question du rapport à la peine et de sa signification pour le condamné se pose également dans le cas de courtes peines. Lorsqu'elles sont exécutées dans des maisons d'arrêt surpeuplées, dans des conditions de détention indignes d'une démocratie moderne, ces peines ne peuvent être réellement perçues comme un véritable rappel à la loi.

⁹² Philippe Maurice, *De la haine à la vie*, Paris, Le Cherche midi, 2001. P. Maurice est un ancien détenu, condamné à mort puis gracié et détenu pendant 23 ans, docteur en histoire.

⁹³ Visite du 5 avril 2005.

⁹⁴ Audition de Mme Isabelle Gorce, conseiller référendaire à la Cour de cassation, devant la section des affaires sociales du Conseil économique et social le 15 décembre 2004.

A la question de l'utilité des peines inférieures à six mois, M. Francis Teitgen a indiqué lors de son audition devant la commission d'enquête précitée de l'Assemblée nationale que ces peines servaient d'abord à rassurer la société ! Il a ajouté à ce sujet que « *les courtes peines d'emprisonnement n'ont aucun sens ; il n'y a pas de mécanisme de réinsertion dans des délais aussi courts, pas de pédagogie possible, pas de formation professionnelle possible. Par conséquent, ces courtes peines sont totalement inutiles.* ». Ces peines aboutissent souvent à casser le délinquant sans lui donner les clefs de sa réinsertion.

L'augmentation importante des comparutions immédiates explique à elle seule une grande partie de l'augmentation du nombre total des entrées en détention. Cette procédure est à l'origine du prononcé de courtes peines d'emprisonnement difficilement aménageables, compte tenu des délais de procédure du débat contradictoire.

2.3. Le détenu en tant que sujet de droit

Mais l'adhésion du condamné au système carcéral ne sera possible que si les conditions de détention sont dignes d'une démocratie et conformes à un état de droit. Comment exiger du détenu qu'il respecte à sa sortie les règles de la société si le fonctionnement de l'institution carcérale n'a pas lui-même respecté le détenu en tant que sujet de droit, dans un établissement pénitentiaire aux conditions de vie et d'hygiène décentes ? En effet, « *si le condamné ne peut pas sortir de sa cellule parce qu'il n'est pas en sécurité dans la prison, ce qui peut arriver, la peine ne risque pas de prendre sens pour lui. Si le condamné est en situation de pouvoir accéder à la drogue, à des seringues etc. à l'intérieur de la prison, il y a en effet un vrai sujet sur le sens que la peine va prendre pour lui et donc de tout le travail qui va être fait par l'administration pénitentiaire, les services judiciaires notamment.* »⁹⁵.

Pour cela, la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) estime nécessaire de réintroduire du droit, à l'intérieur des enceintes pénitentiaires. Car « *on est encore loin du modèle de gestion pénitentiaire dans lequel les personnes détenues seraient présumées conserver leurs « Droits de l'Homme et du Citoyen » dans toute la mesure compatible avec l'exécution de la sanction pénale et avec la sécurité des établissements. Tel est pourtant le seul principe logique dès lors que toute exécution d'une peine privative de liberté est en réalité non une relégation, qui débarrasserait, définitivement la société d'éléments inadaptés à la vie « normale », mais au contraire une marche plus ou moins longue vers la sortie de prison.* »⁹⁶.

A cet égard, la CNCDH recommande, comme l'a fait la commission Canivet, l'instauration d'un contrôle externe sur le fonctionnement de l'institution pénitentiaire, qui ne saurait être interprété comme une marque de défiance systématique envers ses personnels mais s'impose pour marquer une

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Réflexions sur le sens de la peine, rapporteur Jean-Pierre Dubois, CNCDH, janvier 2002.

rupture salutaire avec nombre de situations contraires aux principes même de notre politique pénale.

L'exécution de la peine de prison doit être régie par le principe de nécessité au sens de l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen en vertu duquel « *la loi ne doit établir que des peines strictement nécessaires et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit et légalement appliquée* ». Comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel⁹⁷, le principe de nécessité des peines ne concerne pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais s'étend au régime des mesures de sûreté, c'est-à-dire aux conditions d'exécution de la peine. Dans cet esprit, il apparaît fondé de chercher à limiter la pénibilité de la prison car « *tout ce qui abaisse la dignité d'un homme rejoaillit sur les individus qui y coopèrent, sur l'institution qui le tolère, et sur la société qui l'accepte et qui, pour ce faire, l'occulte. Voilà pourquoi il faut s'efforcer de rendre la prison visible.* »⁹⁸.

Enfin, plusieurs normes européennes et internationales incitent les États à réviser leur législation pénitentiaire en ce qui concerne les conditions générales de détention, les statuts des détenus et des personnels (encadré ci-après).

Les principes essentiels de respect de la dignité humaine, l'interdiction des traitements inhumains et dégradants y sont réaffirmés.

Encadré 6 : Normes européennes et internationales

- Résolution des Nations Unies sur l'ensemble des règles minima pour le traitement des détenus adoptée le 30 avril 1955 ;
- Conseil de l'Europe, *Le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale*, recommandation N° R(99)22, adoptée le 30 septembre 1999 ;
- Conseil de l'Europe, *Amélioration de la mise en œuvre des règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté*, Recommandation Rec (2000) 22 adoptée le 29 novembre 2002 ;
- Conseil de l'Europe, Recommandation concernant la libération conditionnelle, Rec (2003) 22 adoptée le 24 septembre 2003 ;
- Conseil de l'Europe, Recommandation concernant la gestion par les administrations pénitentiaires des condamnés à perpétuité et des autres détenus de longue peine, Rec (2003) 23 adoptée le 9 octobre 2003.
- Conseil de l'Europe, Règles pénitentiaires européennes adoptées le 11 janvier 2006.

⁹⁷ Décision n° 93-334 du 20 janvier 1994.

⁹⁸ *Sociologie de la prison*, Paris, la Découverte, 2001, pp 106-108.

3. Un moyen de réparation pour les victimes

Le sens de la peine intègre désormais le respect des droits des victimes à côté de la protection de la société et de la réinsertion.

3.1. L'évolution des droits en faveur des victimes

Depuis une vingtaine d'années, un cadre juridique respectueux des droits des victimes se construit progressivement⁹⁹. Les premières mesures ont été timidement initiées en 1977 avec l'instauration d'une Commission d'indemnisation des victimes (CIVI), avant d'être mises en oeuvre dans la loi sécurité et liberté du 2 février 1981. Mais une véritable politique d'aide aux victimes fondée sur un réseau associatif soutenu par l'État n'a vu le jour qu'avec la loi du 8 juillet 1983, qui prévoyait l'indemnisation des victimes d'infractions portant atteinte aux personnes, et la loi du 6 juillet 1990, qui a créé un fonds d'indemnisation financé par la solidarité nationale en cas d'incapacité de travail d'un mois au minimum.

Depuis lors, tous les grands projets de loi de nature pénale ont inclus un volet « victimes », marquant ainsi le passage d'une politique d'aide aux victimes à une politique de droits des victimes. Tout d'abord, la loi du 15 juin 2000 a renforcé la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes d'infractions. Ensuite, la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 a précisé les droits qui doivent être notifiés par les enquêteurs aux victimes et a facilité la prise en charge des frais d'avocats au titre de l'aide juridictionnelle.

L'évolution du droit des victimes est aussi caractérisée par l'aggravation systématique des sanctions lorsque des infractions sont commises sur des personnes que la société doit spécialement protéger du fait de leur vulnérabilité liée à leur âge (mineurs et personnes âgées), à leur état de santé physique ou psychique et/ou lorsque ces infractions sont commises par des personnes qui profitent de leur place sociale et/ou affective (parents, personnes ayant autorité ou professionnels abusant de leur situation).

Ce renforcement de la répression concerne particulièrement le domaine des infractions sexuelles, surtout lorsque celles-ci sont commises sur un mineur, en raison du recul de la prescription à dix ans après la majorité de la victime pour les crimes et du recul de la prescription à trois ans pour les délit¹⁰⁰. La loi « Perben II » étend d'ailleurs une nouvelle fois la durée de prescription à vingt ans après la majorité pour les crimes sexuels.

⁹⁹ *Dix ans de réformes pénales : une recomposition du système judiciaire*, Jean-Paul Jean, in Regards sur l'actualité, n° 300 avril 2004.

¹⁰⁰ Cf. la loi du 17 juin 1998 étendant les dispositions de la loi du 10 juillet 1989 qui a marqué le début de la politique de levée du silence concernant les victimes d'abus sexuels.

3.2. La prise en compte des droits des victimes au stade de l'exécution des peines¹⁰¹

Le juge de l'application des peines peut conditionner l'octroi des modalités d'aménagement de la peine aux efforts fournis par le condamné en vue d'indemniser la victime (art. 720 s.). A cet égard, la saisine de la CIVI, à tous les stades de la procédure, évite les désagréments de « l'insolvabilité » du condamné. L'autorité judiciaire peut encore diligenter des enquêtes pour connaître les conséquences de la libération (sous quelque forme qu'elle soit) du condamné sur la situation de la victime (art. D 116-1). L'article D 428 permet aux personnes légitimement intéressées d'obtenir des informations sur la situation du condamné. Tout en consacrant le droit à l'oubli pour les victimes qui le souhaitent, « *il conviendrait de mieux organiser le droit à l'information des victimes quant aux modalités d'exécution et d'individualisation des peines en général (...), à la condition impérative d'y associer les services d'aide aux victimes.* »¹⁰² Dorénavant, un représentant de l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM) siège au sein de la juridiction nationale de la libération conditionnelle, compétente pour connaître des appels formés par le condamné ou le ministère public contre les décisions rendues par la juridiction régionale de la libération conditionnelle, de formation quant à elle classique.

En conclusion, il ne fait aucun doute que, par touches successives, le statut légal de la victime se construit peu à peu. Mais beaucoup reste encore à organiser pour son accompagnement psychologique et social.

¹⁰¹ *L'évolution des droits des victimes : de la reconnaissance formelle à l'application concrète*, Robert Cario, in Regards sur l'actualité, n° 287 janvier 2003.

¹⁰² Ibid.

CHAPITRE II

LA DÉTENTION DOIT DEVENIR UN TEMPS UTILE À LA RÉINSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE DES DÉTENUS

I - LA RÉINSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE DES DÉTENUS PASSE AUSSI PAR UNE MODERNISATION DU SYSTÈME CARCÉRAL

A - LA MODERNISATION DU PARC PÉNITENTIAIRE

La modernisation du système carcéral se traduit, d'une part, par l'augmentation et la rénovation du parc pénitentiaire (1) et, d'autre part, par une diversification accrue des établissements et structures pénitentiaires (2). En dépit de ces évolutions, l'état général du parc pénitentiaire demeure vétuste et mal adapté (3).

1. L'augmentation et la rénovation du parc pénitentiaire

La modernisation du système carcéral se traduit par l'augmentation des capacités carcérales et la rénovation du parc pénitentiaire (1.1.), ce qui conduit à une refonte de la carte pénitentiaire (1.2.). Cette évolution s'est accompagnée du développement de la gestion déléguée (1.3.).

1.1. Les programmes immobiliers se succèdent depuis vingt ans

a) Présentation générale

Au 1^{er} juin 2005, on dénombre 188 établissements pénitentiaires¹⁰³ dont :

- 115 maisons d'arrêt ;
- 60 établissements pour peine (24 centres de détention, 31 centres pénitentiaires et 5 maisons centrales) ;
- 13 centres autonomes de semi-liberté .

Les 51 312 places « opérationnelles » se répartissent de la façon suivante :

- 32 777 en maisons d'arrêt ;
- 15 600 en centres de détention ;
- 2 110 en maisons centrales ;
- 187 en quartiers ou Centres pour peine aménagée (CPA) ;
- 638 en centres et quartiers semi-liberté.

¹⁰³ Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire 2005.

En 1986, le garde des Sceaux, a décidé un programme de construction de 13 000 places appelé le programme « 13 000 » pour améliorer les conditions de vie en prison : 25 prisons à gestion mixte ont effectivement été créées soit 12 850 places. Le programme de construction « 4 000 », initié en 1997, a permis la construction de six nouveaux établissements et l'ouverture de 3 617 places :

- Lille (Maison d'arrêt de Sequedin), 635 places ;
- Toulouse (Maison d'arrêt de Seysses), 596 places ;
- Avignon (Centre pénitentiaire Le Pontet), 605 places ;
- Meaux (Maison d'arrêt de Chauconin-Neufmontiers), 578 places ;
- Toulon (Centre pénitentiaire de La Farlède), 587 places ;
- Liancourt (Centre pénitentiaire), 616 places.

Le programme « 4 000 » s'est achevé avec l'ouverture en janvier 2005 du centre pénitentiaire de Meaux-Chauconin et celle de la maison d'arrêt de Lille-Sequedin en avril 2005. Le solde net de places créées avec le programme « 4000 » est de 3 021 places supplémentaires, gain net qui représente la différence entre le nombre de places créées (3 617 places) et le nombre des fermetures de places (596)¹⁰⁴.

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

En 2000, le garde des Sceaux annonce lors de la discussion de la loi de finances le remplacement de l'établissement de Saint-Denis à La Réunion. La loi de finances rectificative de 2000 octroie 122 millions d'euros pour la construction de trois nouvelles prisons dont le remplacement de celles de Nice et Lyon (Saint Joseph et Saint-Paul).

La Loi d'orientation et de programmation pour la Justice (LOPJ) du 9 septembre 2002 a prévu de créer 13 200 places d'ici à 2007.

¹⁰⁴ Rapport n° 79 du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2005.

Encadré 7 : La mise en oeuvre de la LOPJ

• La mise en œuvre du nouveau programme d'établissements pénitentiaires pour majeurs

La LOPJ a prévu la construction de 13 200 places dont 10 800 dans de nouvelles prisons. Ce programme s'articule autour de deux volets : d'une part, les établissements « *classiques* » (maisons d'arrêt, centres de détention ou centres pénitentiaires), soit 8 900 places, d'autre part, les maisons centrales.

Quatre établissements seront réalisés dans le cadre d'un montage en conception-réalisation : une convention de mandat pour un premier lot de trois établissements (Bourg-en-Bresse, Rennes et Mont-de-Marsan) a été approuvée le 7 juillet 2004 pour un montant de 218 millions d'euros et les livraisons devraient intervenir avant la fin 2008.

Le programme de construction prévoit également la réalisation de deux maisons centrales, conduite, compte tenu du haut niveau de sécurité requis, en maîtrise d'ouvrage public. 320 places seront ainsi réalisées à Alençon et Vendin-le-Vieil pour un coût de 92 millions d'euros.

• La rénovation et l'extension des quartiers mineurs

Au moment de l'adoption de la LOPJ, il existait 853 places pour mineurs dont, seulement, 361 aux normes. La loi a fixé pour objectif de porter d'ici à 2007 à 886 le nombre de places aux normes. A la fin de 2004, 983 places devaient être opérationnelles dont 653 aux normes (soit la création de 59 places cette année après la réalisation de 71 places en 2003). Ces opérations sont conduites sur tout le territoire national. Néanmoins, le programme a connu quelques modifications. Ainsi, le projet de création à Bois d'Arcy a été abandonné.

• La création des établissements pénitentiaires pour mineurs

Le programme prévoit la réalisation de 420 places réparties dans 7 établissements (Chauconin, Lyon-Mézieux, Marseille, Nantes, Toulouse, Valenciennes, Porcheville). Le coût a dû être révisé au regard notamment des dépenses d'aménagement nécessaires des sites retenus. Il s'élèvera à 100,7 millions d'euros soit un surcoût de 11 millions d'euros.

• L'extension de l'école nationale de l'administration pénitentiaire

Les travaux ont été engagés en 2004 . Ils permettront de porter de 850 à 1 200 places la capacité des locaux d'enseignement pédagogique et, par ailleurs, de créer un bâtiment école de détention destiné à l'apprentissage des gestes et pratiques professionnelles considéré par certains syndicats professionnels comme le maillon faible de la formation professionnelle.

Source : rapport n° 79 du Sénat relatif au projet de loi de finances pour 2005

Parallèlement, les grands établissements pénitentiaires font l'objet d'un programme de rénovation. Décidé en 1993, ce programme concerne les cinq plus grands établissements de l'administration pénitentiaire (maisons d'arrêt de Fleury-Mérogis, Fresnes, La Santé, centre pénitentiaire de Marseille Baumes, établissement de Loos-les-Lille), soit un cinquième de la population carcérale. La rénovation prévoit une remise aux normes fonctionnelles : encellulement individuel, douche en cellule et création d'espaces communs. Ce programme est encore loin d'être achevé. Le coût budgétaire est estimé à 776 millions d'euros. Ainsi, la maison d'arrêt de La Santé a longtemps oscillé entre une destruction/reconstruction et une restructuration, cette dernière option a finalement été choisie mais prend du retard car cette maison d'arrêt est occupée. La rénovation des maisons d'arrêt de Fresnes et Fleury-Mérogis a été retardée tandis que le permis de construire du centre pénitentiaire des Baumes a été déposé en 2003.

b) Les problématiques spécifiques aux femmes détenues

L'article D 248 du Code de procédure pénale dispose que les « *hommes et les femmes sont incarcérés dans des établissements distincts. Lorsque néanmoins des quartiers séparés doivent être aménagés dans le même établissement pour recevoir respectivement des hommes et des femmes, toutes dispositions doivent être prises pour qu'il ne puisse y avoir aucune communication entre les uns et les autres* ». En outre, le personnel de surveillance en contact direct avec les détenues est exclusivement féminin.

Les femmes sont donc incarcérées, soit dans des quartiers spécifiques au sein de maisons d'arrêt et d'établissements pour peine, soit dans des établissements pénitentiaires qui leur sont réservés.

Encadré 8 : Des établissements spécifiques pour les femmes

Les femmes détenues, au nombre de 2 279, représentent 3,8 % de la population carcérale au 1^{er} février 2004. Elles sont obligatoirement incarcérées dans des locaux séparés de ceux des hommes, ne permettant aucune communication avec eux. Hommes et femmes peuvent être détenus soit dans des établissements distincts, soit dans des quartiers séparés d'une même prison. Sur 188 établissements pénitentiaires, 64 accueillent des femmes détenues en 2004, parmi lesquels trois maisons d'arrêt spécialisées pour femmes, à Fleury-Mérogis, Rennes et Versailles. Dans les autres maisons d'arrêt, quelques cellules ou un quartier leur sont réservés. Trois établissements pour peine peuvent accueillir des femmes condamnées à des moyennes ou longues peines. Ils sont tous situés dans la moitié Nord de la France (Rennes, Bapaume et Joux-la-ville), ce qui pose d'importants problèmes de maintien des liens familiaux. Quatre établissements sont autorisés à accueillir des détenues mineures (Fresnes, Lyon-Montluc, Marseille et Versailles), mais aucun quartier spécifique ne leur est réservé, si bien qu'elles cohabitent avec les majeures. L'ensemble des maisons d'arrêt accueille indistinctement des femmes prévenues et des femmes condamnées.

Source : Guide du prisonnier, OIP

Toutefois, le principe de séparation entre les hommes et les femmes incarcérés conduit, en particulier dans les établissements où les femmes détenues sont hébergées dans un quartier spécifique, à ne permettre l'accès de celles-ci qu'aux équipements qui leur sont spécialement réservés. Or, le nombre de ces équipements est proportionnel à celui de l'effectif théorique de cette population, donc souvent très faible.

De même, « *lorsque les équipements sont collectifs et, par voie de conséquence, partagés entre les hommes et les femmes détenus, les créneaux horaires d'utilisation demeurent proportionnels à la population pénale considérée. Il en résulte souvent, que seuls les hommes bénéficient réellement des installations collectives telles que les gymnases ou les ateliers, ce que votre rapporteure déplore.* »¹⁰⁵

L'autre spécificité de la condition carcérale des femmes tient au fait que, chaque année, près de 50 enfants sont hébergés dans les établissements pénitentiaires, soit qu'ils soient nés pendant l'incarcération de leur mère, soit qu'ils la rejoignent alors qu'ils sont nourrissons.

¹⁰⁵ Rapport de l'Assemblée nationale n° 2573 au projet de loi de finances pour 2006, tome IV, Justice.

Les conditions d'accueil des mères avec leur enfant sont définies par des normes élaborées avec le concours de la direction de l'action sociale¹⁰⁶. Actuellement, 25 établissements pénitentiaires répondent à ces critères ce qui représente un total de 66 places mères-enfants. En outre, les plans de constructions des nouveaux établissements pénitentiaires, et en particulier ceux des maisons d'arrêt, comportent deux cellules mères-enfants.

1.2. La refonte de la carte pénitentiaire

S'interroger sur la refonte de la carte pénitentiaire c'est d'abord s'interroger sur le rôle du service public pénitentiaire. Celui-ci doit assurer conjointement une mission de garde, qui suppose de tenir compte des personnalités détenues et de leur dangerosité et une mission de réinsertion. Pour mener à bien ces deux missions, la carte pénitentiaire doit respecter trois principes fondamentaux du service public pénitentiaire : l'encellulement individuel, une progressivité du parcours carcéral (qui suppose une diversification de l'offre de structures pénitentiaires) et le principe de proximité des lieux de détention pour préserver les liens familiaux.

Or, on constate que la carte pénitentiaire n'a pas toujours observé ces principes au moment de l'implantation des établissements pénitentiaires. La géographie actuelle des établissements pénitentiaires est un héritage d'une logique d'implantation remontant au XIX^e siècle. En effet, la carte pénitentiaire est alors calquée sur la carte judiciaire de façon à situer les maisons d'arrêt à proximité des tribunaux correctionnels et criminels. On compte en moyenne une maison d'arrêt par département avec toutefois une grande hétérogénéité : le Gers ne dispose pas d'établissement alors que certains départements du Nord en comptent plusieurs. Cette logique d'implantation territoriale est efficace du point de vue de l'application du principe de proximité. Cependant, la taille des établissements reste limitée avec 40 % d'établissements à moins de cinquante places et 95 % ne permettant pas l'encellulement individuel.¹⁰⁷

Les établissements pour peine issus pour moitié du programme « 13 000 » sont plus récents et plus homogènes et ne dépendent pas des tribunaux. Par conséquent, leur implantation ne fait l'objet d'aucune logique territoriale et ne répond pas à un principe de proximité. Malgré une bonne répartition sur l'ensemble du territoire, ils ne sont pas concentrés sur les lieux les plus accessibles.

Mme Brunet-Ludet, ancien juge de l'application des peines et chargée de mission à la direction de l'administration pénitentiaire¹⁰⁸, considère que la

¹⁰⁶ Circulaire Justice n° 4576 du 16 août 1999.

¹⁰⁷ *La réforme de la carte pénitentiaire : vers une rationalisation et une modernisation du système pénitentiaire français*, Revue française d'administration publique n° 99, Sandrine Bluet et Eric Lallement, juillet-septembre 2001, pp.461-470.

¹⁰⁸ Audition de Mme Brunet-Ludet, ancien juge d'application des peines et chargée de mission à la direction de l'administration pénitentiaire, devant la section des affaires sociales du Conseil économique et social le 21 septembre 2005.

refonte de la carte pénitentiaire est intimement liée à celle de la carte judiciaire. A cet égard, il existe trois types de tribunaux en France selon qu'ils se trouvent dans des grandes juridictions (quinze chambres) des moyennes juridictions (cinq à dix chambres) ou des petites juridictions (moins de cinq chambres). Or cette configuration ne correspond plus à l'évolution sociologique et criminologique de la société.

Sur la base de ces constats, la réforme de la carte pénitentiaire poursuit l'objectif « *d'offrir un nombre de places en détention suffisamment important pour couvrir la géographie des besoins. Un modèle de répartition des places de détention a été établi à partir des enseignements tirés de l'héritage du maillage territorial des établissements pour rationaliser et optimiser le fonctionnement du système pénitentiaire* »¹⁰⁹.

La nouvelle carte pénitentiaire qui se dessine s'efforce de respecter cette rationalisation en augmentant et en diversifiant les capacités carcérales, en maintenant le principe d'existence d'une maison d'arrêt par département et en se fixant l'objectif de l'implantation d'un centre de détention par région administrative.

1.3. La gestion dite mixte ou déléguée

Initiée en 1986 pour vingt et un établissements du programme 13 000, la gestion déléguée « *repose sur la prise en charge, sous la forme de marchés, par une personne autre que l'État de certaines tâches concourant au fonctionnement des établissements pénitentiaires à l'exclusion des missions régaliennes (direction, greffe, surveillance). Ces fonctions couvrent l'intendance et la logistique ainsi que le travail pénitentiaire et la formation professionnelle des détenus. La fonction « santé » initialement incluse dans les marchés de fonctionnement des établissements pénitentiaires en gestion mixte a été confiée en mai 2001 au service public hospitalier* »¹¹⁰ ».

La gestion déléguée a été poursuivie dans le cadre du « programme 4 000 » : les bénéficiaires de l'appel d'offre sont alors le groupe Eiffage Construction et le groupe Bouygues. En janvier 2002, l'administration pénitentiaire alloue au groupe Sodexho-Alliance (Siges et Idex-Sogerex) et au groupe Suez-Lyonnaise des eaux (GEPSA) le service de restauration pour vingt-sept prisons. Enfin la LOPJ prévoit la construction de 27 établissements pénitentiaires supplémentaires sous le régime de la gestion déléguée sous la forme d'un crédit-bail avec un droit d'occupation temporaire de terrain public.

Le rapport du Sénat ainsi que de nombreux acteurs jugent que l'introduction du secteur privé dans la gestion des établissements pénitentiaires notamment dans le cadre du programme « 13 000 » de 1987 et le programme

¹⁰⁹ *La réforme de la carte pénitentiaire : vers une rationalisation et une modernisation du système pénitentiaire français*, op.cit.

¹¹⁰ Dossier de presse du ministère de la Justice, Programme pénitentiaire issu de la loi d'orientation et de programmation pour la justice 2003-2007, novembre 2002.

« 4 000 » de 1996 a eu un effet positif. Ce rapport indique que les établissements à gestion privée travailleraient avec des délais plus courts et disposent de crédits suffisants *car « 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 »*¹¹¹. Ainsi M. Beuzon, secrétaire général du syndicat national pénitentiaire FO-Personnels de direction déclare 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* »¹¹².

Pour 21 établissements pénitentiaires, l'administration pénitentiaire a versé aux établissements de gestion privée 91,8 millions d'euros en 2002 et 103,7 millions d'euros en 2003. « *Dans le cadre des fonctions de réinsertion, les groupements privés peuvent se prévaloir d'une augmentation de 14 % des bilans d'évaluation (soit un dépassement de 40 % des seuils minima fixés par le cahier des charges) et un nombre d'heures-stagiaires plus élevé que la moyenne obtenue par les établissements en gestion publique* »¹¹³.

Lors de son audition par la section des affaires sociales¹¹⁴, M. Yannick Genin, directeur adjoint du GEPSA, a présenté les réalisations de cette entreprise. Elle assure directement certaines prestations hôtelières, le transport, l'organisation du travail ainsi que la formation professionnelle et des actions d'aide au retour à l'emploi des détenus.

Au-delà des documents promotionnels des différentes entreprises délégataires sur leurs activités, il n'existe pas, à notre connaissance, d'évaluation d'ensemble de cette gestion déléguée, de son coût réel, de la qualité des prestations délivrées. Toutefois, un rapport récent de la Cour des comptes (2006) procède à une étude comparative des deux modes de gestion, gestion publique et gestion mixte. Il serait ainsi intéressant d'examiner le respect ou non des clauses figurant au cahier des charges et l'incidence concrète de ce mode de gestion sur le prix des produits de la « cantine ». Surtout, l'impact de la gestion déléguée sur la réinsertion socioprofessionnelle des détenus n'a pas fait l'objet d'étude sérieuse.

2. La diversification des établissements pénitentiaires

A une logique de détention se référant à la nature de la peine et au reliquat à effectuer se substitue de plus en plus une logique de détention se référant au profil du public détenu.

¹¹¹ *Prisons, une humiliation pour la République*, rapporteur Guy-Pierre Cabanel, Sénat, N° 449, p 90, 1999-2000.

¹¹² Ibid.

¹¹³ Dossier de presse du ministère de la Justice, Programme pénitentiaire issu de la loi d'orientation et de programmation pour la justice 2003-2007, novembre 2002.

¹¹⁴ Audition du 12 janvier 2005.

2.1. Les structures accueillant les détenus malades

a) L'ouverture d'Unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI)¹¹⁵

Dans le cadre de la réforme de la loi du 18 janvier 1994, une convention est passée entre chaque établissement pénitentiaire (hors programme à gestion mixte dit 13 000) et un établissement de santé pour assurer les soins somatiques, et le cas échéant, si ce dernier n'est pas en mesure d'assurer les prestations psychiatriques, avec un second établissement de santé. Ces protocoles fixent les conditions d'intervention des établissements hospitaliers. Les soins somatiques sont dispensés dans le cadre d'Unités de consultations et de soins ambulatoires (UCSA), structures de soins implantés en milieu pénitentiaire et obligatoirement rattachées à un service hospitalier. Les UCSA assurent les consultations médicales et les soins infirmiers courants, et mettent en œuvre des consultations de spécialités en fonction des besoins repérés dans l'établissement.

Le Schéma national d'hospitalisation (SNH) des personnes détenues concerne les hospitalisations hors motifs psychiatriques. Il constitue le second volet de la réforme des soins aux personnes détenues et répond à un objectif de rationalisation de leur hospitalisation. Il doit permettre d'assurer des soins de qualité tout en facilitant la garde des personnes. Le SNH a été officialisé par la signature, le 24 août 2000, d'un arrêté interministériel relatif à la création d'unités hospitalières sécurisées interrégionales destinées à l'accueil des personnes incarcérées. Cet arrêté prévoit, dans son article 5, l'organisation de la sécurité à l'intérieur de l'UHSI (administration pénitentiaire), l'accès à l'UHSI et la sécurité extérieure au sein du centre hospitalier universitaire (police), ainsi que l'escorte aller et retour des personnes détenues de l'établissement pénitentiaire à l'établissement de santé (police ou gendarmerie).

L'organisation retenue s'inscrit dans le cadre des dispositions de l'article R 711-19 du Code de la santé publique (CSP) qui définit deux niveaux d'hospitalisation pour les pathologies autres que psychiatriques :

- les hospitalisations urgentes ou de très courte durée relèvent de l'établissement de santé signataire du protocole ;

¹¹⁵ Pour une meilleure prévention de la récidive, Santé, Justice et Dangérosités, rapport de la commission santé-justice présidée par M. Jean-François Burgelin, Annexe n° 7 : L'organisation des soins aux personnes détenues, juillet 2005.

- les autres hospitalisations relèvent de 7 Unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) implantées dans des Centres hospitaliers universitaires (CHU) et de l'Établissement public de santé national de Fresnes (EPSNF), qui constitue le huitième pôle hospitalier à vocation interrégionale ; l'établissement public de santé national de Fresnes a été doté d'un statut d'établissement public d'hospitalisation en décembre 1985. En 1995, il a pris la dénomination d'Établissement public de santé national de Fresnes (EPSNF), spécifiquement destiné à l'accueil des personnes détenues.

Les UHSI offrent une compétence médico-chirurgicale et accueillent des personnes des deux sexes, majeures et mineures. Les soins de suite et de réadaptation seront réalisés dans les UHSI situées au CHU de Marseille et à l'EPSNF. Ce dernier accueillera également la réadaptation fonctionnelle.

Les hospitalisations en services très spécialisés (service de réanimation, de neurochirurgie, de chirurgie cardiaque, etc) seront toujours réalisées dans les services concernés, le transfert vers l'UHSI se faisant secondairement sur avis médical, dès que la situation clinique du patient le permet.

La première UHSI a ouvert en février 2004 au CHU de Nancy, la deuxième au CHU de Lille en octobre 2004, la troisième aux hospices civils de Lyon en février 2005. Les cinq autres ouvriront progressivement en :

- 2006 au CHU de Bordeaux, au CHU de Toulouse et à l'assistance publique de Marseille ;
- 2007 au CHU de Rennes et à l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP).

Le coût total de construction et des équipements, pour les huit USHI, s'élève à 37,5 millions d'euros. Les investissements ont été réalisés par les établissements hospitaliers et seront financés par l'assurance maladie. Les crédits de fonctionnement, quant à eux (notamment le recrutement des personnels médicaux et non médicaux), s'élèveront à 35 millions d'euros.

b) L'ouverture d'Unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA)

En ce qui concerne l'offre de soins psychiatriques aux personnes détenues, celle-ci est assurée depuis 1977 par les Services médico-psychologiques régionaux (SMPR). Les SMPR sont des services d'un établissement de santé qui assurent les soins psychiatriques courants des détenus dans leur établissement pénitentiaire. Ils sont au nombre de vingt-six : vingt-quatre en métropole et deux en Outre-mer. Les hospitalisations sont réalisées en SMPR mais 60 % des SMPR ne peuvent accueillir les hospitalisations des détenus en raison du nombre de lits autorisés.

Par ailleurs, cette organisation présente des difficultés majeures dans la mesure où les SMPR acceptent de prendre en charge uniquement les détenus hospitalisés avec leur consentement, des hospitalisations sans consentement sont assurées par les établissements de santé sous le régime de l'hospitalisation d'office en application de l'article D 398 du Code de procédure pénale et de l'article L 3212-1 du Code de la santé publique. Ces dernières ont été multipliées par 18 en 10 ans. A cet égard, le rapport précité de la commission santé-justice souligne la tendance de certains personnels pénitentiaires et de certains praticiens exerçant en détention à davantage recourir à l'hospitalisation d'office.¹¹⁶ C'est pourquoi la loi d'orientation et de programmation de la justice du 9 septembre 2002 précise que « *l'hospitalisation avec ou sans son consentement d'une personne détenue atteinte de troubles mentaux est réalisée dans un établissement de santé, au sein d'une unité spécialement aménagée* ».

Suite aux propositions du groupe de travail inter-ministériel santé-justice, mis en place au premier semestre 2003, 19 UHSA vont être réalisées en six ans (2007-2012) créant ainsi 705 lits. Les premières UHSA devraient être livrées à partir de 2008. L'ouverture des UHSA permettra aux SMPR de se recentrer vers des soins ambulatoires et de prendre en charge les détenus en hospitalisation de jour, conformément à leur pratique actuelle.

2.2. La construction d'établissements pour mineurs

A une délinquance juvénile et multiforme, on assiste à « *une réponse pénale diversifiée* »¹¹⁷. Ainsi, on constate une baisse du nombre de mineurs incarcérés et parallèlement une hausse corrélative des mesures éducatives concernant les mineurs. Plusieurs types d'établissements pour mineurs délinquants ont été créés afin d'éviter l'incarcération et de la rendre en dernier recours la mieux encadrée possible (a). Pour les détenus mineurs, la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 prévoit la rénovation et l'extension des quartiers mineurs des maisons d'arrêt ainsi que la création d'établissements pénitentiaires pour mineurs (b).

a) Les établissements relevant de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ)

Régi par l'ordonnance de 1945, le traitement de la délinquance juvénile repose sur une multitude de structures éducatives qui répondent à des problématiques différentes.

Ainsi, les Foyers d'action éducative (FAE) assurent la prise en charge permanente de longue durée des mineurs placés et fonctionnent toute l'année. Ils disposent de sept éducateurs en moyenne.

¹¹⁶ Voir annexe n° 9 du rapport de la commission.

¹¹⁷ *Les centres éducatifs fermés : un procès excessif*, in Sécurité et justice, n° 284, Sébastien Roché, la Documentation française, p.41, septembre-octobre 2002.

Encadré 9 : Des structures spécifiques pour les mineurs délinquants

Les **Centres éducatifs renforcés** (CER) ont été déployés en 1996 et permettent de créer une rupture allant de 3 à 6 mois dans la vie des mineurs fortement ancrés dans la délinquance. A la différence des CPI, les CER ne fonctionnent pas toute l'année, mais par « sessions » de durées limitées. Il s'agit de petites structures de 5 à 8 places qui bénéficient d'un encadrement renforcé, puisque, dans le secteur public, 8 personnes prennent en charge 5 à 7 mineurs. La prise en charge y est intensive avec un encadrement éducatif permanent. Au 15 juillet 2004, on compte 72 CER dont 66 gérés par des associations. 4 centres supplémentaires sont prévus pour 2005. En 2003, les CER ont accueilli 1 159 jeunes contre 894 en 2002 soit une augmentation de 29.6%.

Les **Centres de placement immédiat** (CPI) actifs depuis 1999 prennent en charge des mineurs de 13 à 18 ans pour un accueil immédiat prescrit par les juges des enfants avec une priorité donnée aux mineurs délinquants. Ce placement permet d'éloigner certains mineurs de leur contexte de vie habituel, soit en raison de la gravité des faits commis, soit parce que leur maintien dans cet environnement représente un danger pour eux-mêmes. Une évaluation ainsi qu'une orientation doivent être envisagées avec un délai imparti de 1 à 3 mois pour décider d'une solution éducative sur un plus long terme. Il existe actuellement 47 CPI donc 4 gérés par des associations. En 2003, ils avaient accueilli 1 528 jeunes. Leur bilan paraît mitigé dans la mesure où les fonctions d'évaluation et d'orientation sont évacuées au profit d'un accueil d'urgence.

Les **Centres éducatifs fermés** (CEF) : La loi d'orientation et de programmation pour la justice prévoit la création de 600 places dans 60 CEF, 10 établissements sous gestion administrative et 50 sous gestion associative). Ces centres accueillent des mineurs âgés de 13 à 18 ans condamnés pour crimes ou délits, sous contrôle judiciaire ou condamnés à une peine assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve. Ces structures sont fermées juridiquement mais non « physiquement ». Les mineurs ne respectant pas les règles peuvent être placés en détention. De fait, il existe 2 CEF publics et 9 CEF gérés par des associations. Sur ces 11 CEF, 8 sont destinés aux adolescents de 13-16 ans. La priorité est donnée à l'action éducative par l'acquisition des savoirs fondamentaux et l'apprentissage de la vie en collectivité. En cas de fugue, des révocations et des mesures d'incarcération sont prévues. La création de ces 11 CEF s'est réalisée sur une période s'étalant de 2003 à 2004.

Concernant le bilan de l'action et de l'efficacité des CEF, une première évaluation a été réalisée en 2004 par le comité technique d'évaluation de ces centres, dirigé par le chef de l'inspection de la PJJ.

C'est sur la question de la « valeur ajoutée » des CEF que le rapport d'évaluation du comité technique a recueilli les éléments les plus intéressants puisque, selon plusieurs juges « *le CEF présente bien une alternative à l'incarcération qui permet de hiérarchiser, de gérer l'intensité de la décision en confiant un adolescent à une structure qui propose un cadre éducatif contraignant, grâce à des moyens humains conséquents qui envisage la contrainte comme une protection autant qu'un moyen éducatif* ». Toutefois, il convient de reconnaître que cette appréciation n'est pas partagée par tous les magistrats.

Au 19 octobre 2004, sur les 110 places disponibles des 11 CEF, 183 mineurs dont 156 garçons et 27 filles ont été accueillis. Le garde des Sceaux a qualifié le bilan d'encourageant et affirmait que les méthodes éducatives paraissaient adaptées : « *À leur sortie, 50 % des jeunes ont été placés dans des structures d'hébergement classique de la PJJ ou dans une famille d'accueil avec suivi PJJ. 30 % sont retournés dans leur famille avec un suivi éducatif PJJ, 16 %*

ont été incarcérés, 2 % hospitalisés, et 2 % ont bénéficié d'une mesure de protection jeunes majeurs. 32 % ont bénéficié d'une remise à niveau scolaire, leur permettant d'accéder au dispositif de droit commun, 16 % sont directement retournés en scolarité classique, 32 % sont en préapprentissage ou en apprentissage et 20 % en formation professionnelle»¹¹⁸.

b) Les établissements pénitentiaires pour les détenus mineurs

La loi d'orientation et de programmation pour la justice prévoit le renforcement des quartiers mineurs dans les maisons d'arrêt.

Sur les 64 établissements habilités à accueillir des mineurs, 58 possèdent désormais un quartier pour mineurs avec une séparation des détenus majeurs. En 2007, tous les établissements habilités à recevoir des mineurs auront un quartier mineur isolé des majeurs. En 2005, 159 éducateurs intervenaient dans la moitié des quartiers mineurs (contre 91 en 2004). En 2006, les éducateurs interviendront dans tous les quartiers mineurs, avec 2 éducateurs pour un quartier mineur à petit effectif, 3 pour un effectif de 18 à 25 mineurs et 6 pour les quartiers mineurs doubles.

L'objectif est de préparer les jeunes détenus à la sortie en procédant à un bilan sanitaire et psychologique, en axant l'action éducative sur l'acquisition des savoirs fondamentaux et en aidant à développer un projet professionnel. L'équipe d'encadrement des mineurs sera pluridisciplinaire et fera travailler SPIP et PJJ ensemble en coopération avec l'administration pénitentiaire. Les éducateurs sont obligatoirement soumis à une formation en cas d'affectation dans un quartier pour mineurs.

Sept Établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) ont par ailleurs été programmés par la LOPJ pour un coût de 100,7 millions d'euros. Ils assureront l'accueil des mineurs âgés de 13 à 18 ans dans des structures nouvelles distinctes des établissements pénitentiaires. Les capacités carcérales de ces établissements seront de 40 ou 60 places afin de favoriser leur dimension éducative. L'implantation de ces structures obéira à une logique de proximité des grands centres urbains afin de préserver les liens familiaux. La journée du détenu mineur en EPM sera divisée en temps de formation professionnelle et générale, d'activités dirigées, d'activités sportives et de détente. Les détenus mineurs bénéficieront d'un suivi éducatif individualisé qui impliquera des médecins, des psychiatres, des psychologues, des conseillers d'orientation, des enseignants en partenariat avec l'équipe pluridisciplinaire des personnels de l'administration pénitentiaire et de la PJJ. Les EPM seront équipés de salles de classe, d'ateliers pour la formation professionnelle, de salles dédiées aux activités socioculturelles et d'installations sportives. Ils ne comprendront ni mirador, ni chemin de ronde. Quant au calendrier de réalisation de ces établissements, les travaux ont débuté

¹¹⁸ *Justice : protection judiciaire de la jeunesse*, avis au nom de la Commission des lois du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2005, n° 79 Tome VI, M.Nicolas Alfonsi, 25 novembre 2004.

au second semestre 2005 et abouti à une première livraison en 2006, les suivantes étant prévues courant 2007.

2.3. Les structures davantage orientées vers la réinsertion

A ce jour, on dénombre trois types de structures dont l'organisation et le mode de fonctionnement sont davantage orientés vers la réinsertion des détenus. Il s'agit des centres de semi-liberté (a), des centres pour peine aménagée (b) et des établissements pour courtes peines (c).

a) Les centres de semi-liberté

Le régime de la semi-liberté est défini par l'article 132-26 du code pénal qui précise que « *le condamné admis au bénéfice de la semi-liberté est astreint à rejoindre l'établissement pénitentiaire selon les modalités déterminées par le JAP, en fonction du temps nécessaire à l'activité, à l'enseignement, à la formation professionnelle, au stage, à la participation à la vie de famille ou au traitement en vue duquel il a été admis au régime de la semi-liberté* ». Au 1^{er} juin 2005, il y a 13 centres autonomes de semi-liberté soit 638 places disponibles. Les détenus soumis au régime de semi-liberté peuvent exercer une activité professionnelle, un stage ou un emploi temporaire en vue de l'insertion sociale, une formation professionnelle, suivre un traitement médical ou participer à la vie de famille mais ils sont tenus de réintégrer leur établissement à l'heure prescrite et de se conformer aux vérifications de contrôle prévues par le JAP.

Seuls les détenus condamnés à une peine inférieure ou égale à un an ou dont le reliquat de peine est inférieur ou égal à un an peuvent bénéficier d'un placement en semi-liberté. La semi-liberté est une mesure décidée par le JAP, elle peut être proposée par le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation dans le cadre de la nouvelle procédure d'aménagement des peines instituée par la loi du 9 mars 2004.

En raison du nombre insuffisant d'établissements ou de quartiers de semi-liberté dans certaines régions, notamment en région parisienne (création d'un centre de 35 places à la prison de La Santé en 2003 pour toute la population carcérale de Paris), la semi-liberté est peu prononcée en tant qu'aménagement des modalités de la peine. Seulement 6 819 mesures de semi-liberté ont été prononcées en 2004. Face au nombre notoirement insuffisant de places de semi-liberté, le gouvernement a décidé en 2005 de créer 500 places de semi-liberté supplémentaires.

A cet égard, il convient de noter que la construction de chaque nouvelle place en maison d'arrêt coûte 106 400 euros alors qu'une place en établissement du type centre de semi-liberté ou centre pour peine aménagée revient au tiers de ce montant.¹¹⁹

¹¹⁹ Rapport de la mission parlementaire, Jean-Luc Warsmann, p. 44, avril 2003.

b) Les Centres pour peine aménagée (CPA)

Les Centres pour peine aménagée (CPA) sont une nouvelle catégorie d'établissements destinés aux détenus dont la peine ou le reliquat de peine est inférieur à un an ainsi qu'aux détenus faisant l'objet d'une mesure de semi-liberté ou d'un placement extérieur. Ces structures prennent mieux en charge les courtes et moyennes peines et vont dans le sens du principe de régime progressif. Implantés dans les centre-villes, ces établissements comprennent un secteur hébergement d'une capacité de 50 à 80 lits et d'un secteur éducatif composé de salles d'activités. Leur cadre est adapté à leur mission puisqu'il y a peu de dispositifs de sécurité mais un encadrement des travailleurs sociaux, des partenaires extérieurs et des équipes de surveillance. Leur fonction de réinsertion se base sur un apprentissage progressif de l'autonomie, une responsabilisation pour construire un projet professionnel et une préparation à la sortie. Trois centres ont été ouverts à titre expérimental : l'ancien centre pénitentiaire de Metz-Barrès a été ouvert en 2003, l'ancienne prison hôpital de Marseille Baumettes en mars 2002 et un permis de construire a été délivré en 2002 pour l'aménagement d'un autre CPA à Villejuif.

Ces structures intermédiaires sont conçues comme un moyen efficace pour lutter contre les sorties sèches et prévenir la récidive. Toutefois, elles restent insuffisantes, les CPA disposant au 1^{er} juin 2005 de 187 places. Par ailleurs, une coopération entre l'administration pénitentiaire et les JAP est indispensable pour généraliser ces structures : « *à la différence des centres de semi-liberté qui accueillent des personnes sur le fondement d'une décision du juge de l'application des peines, l'affectation en CPA relève quant à elle d'une décision de l'administration pénitentiaire. Cette situation a deux conséquences majeures : en premier lieu, la plus grande latitude dans la répartition des condamnés dans les différents établissements a pour corollaire la nécessité d'affiner l'analyse des profils des détenus réalisée par les services de l'administration pénitentiaire. En second lieu, un effort de communication en direction des JAP est nécessaire. En effet, et votre rapporteure a pu s'en apercevoir lors de sa visite du centre de semi-liberté de Villejuif, également futur CPA, certains magistrats ne sont pas sans analyser la mise en place des CPA comme constituant une tentative tendant à limiter leurs prérogatives en matière d'aménagement des peines. Bien évidemment, tel n'est pas l'esprit du projet de l'administration pénitentiaire mais un important travail d'explication du dispositif devrait être envisagé* ».¹²⁰

c) Les établissements pour les courtes peines

En 2004, le garde des Sceaux a présenté son projet de « prisons allégées » pour les courtes peines où certains détenus condamnés à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à un an pourront bénéficier d'un programme éducatif renforcé. Le ministère de la Justice veut améliorer

¹²⁰ Avis n° 1115 tome VI présenté par Mme Valérie Pécresse au nom de la Commission des lois de l'Assemblée nationale sur les crédits des services pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse du projet de loi de finances pour 2004.

l'exécution de la peine afin de mettre fin à tout sentiment d'impunité et prévenir la récidive par une courte incarcération à l'effet dissuasif et un retour à la citoyenneté responsable.

Pour cela, les quartiers pour les courtes peines évitent une cohabitation entre profils pénaux fortement différents et veulent prévenir les risques de désocialisation ou de ruptures avec la vie professionnelle. Ce projet, basé sur le rapport Warsmann, consiste en la création d'établissement de 120, 60, 30 places dédiées à des courts séjours entre 1 et 6 semaines pour des détenus sélectionnés et devrait voir le jour en avril 2007. 2 000 places sont prévues et trois sites pilotes ont été désignés : Seysses, Fleury-Mérogis et Strasbourg. Ce nouveau dispositif ne concerne pas la population « fin de peine ». Entre 20 000 et 30 000 condamnés incarcérés pour une très courte peine pourraient être accueillis chaque année. Au 1er avril 2005, 12 000 personnes étaient condamnées à une peine inférieure ou égale à un an.

Les quartiers réservés aux courtes peines sont rattachés administrativement aux maisons d'arrêt et placés sous l'autorité du directeur de la maison d'arrêt. L'affectation d'un détenu en quartier courtes peines appartient au chef d'établissement qui apprécie aptitude et volonté du détenu. Si le détenu ne respecte pas le règlement du quartier courtes peines, il peut être remis en détention classique de la maison d'arrêt, sur décision immédiate du chef d'établissement. Le détenu condamné s'engage à suivre un ou plusieurs programmes éducatifs axés sur l'apprentissage de la citoyenneté, il doit pouvoir « être incarcéré dans ce type de quartiers et suivre un programme de réinsertion (le détenu condamné doit accepter les règles de comportement collectif et individuel fondées sur la responsabilisation personnelle). Une partie sensible des détenus incarcérés n'aura pas la capacité de se plier à un régime de détention responsabilisé (problème d'asociabilité, violence...) »¹²¹. En cas de « réussite » le juge de l'application des peines pourra prononcer un aménagement de la fin de sa peine. Si la création d'établissements pour courtes peines peut constituer une réponse aux difficultés posées par la cohabitation des détenus ayant des profils pénaux très différents, pour autant la priorité doit rester au développement des alternatives aux incarcérations. A cet égard, on peut souligner le paradoxe apparent qui consiste à augmenter la capacité du parc pénitentiaire tout en prônant le développement des alternatives à l'incarcération. Enfin, compte tenu des contraintes budgétaires croissantes d'une part, et d'autre part de la nécessité d'humaniser les conditions de détention dans l'objectif d'une réinsertion, il est légitime de se demander si les priorités d'investissement ne devraient pas d'abord porter sur la rénovation des établissements plutôt que sur l'extension du parc pénitentiaire.

¹²¹ Dossier de presse « La création d'établissements destinés aux courtes peines d'emprisonnement », ministère de la Justice, 27 avril 2005.

3. Les difficultés ou inadéquations constatées

Les difficultés ou inadéquations constatées du parc pénitentiaire sont essentiellement de deux ordres. D'ordre matériel, de nombreuses prisons sont en effet vétustes et mal adaptées au plan architectural (3.1.). D'ordre organisationnel, la procédure d'affectation des détenus entre les différentes structures pénitentiaires ne tient pas suffisamment compte de leur projet de réinsertion socioprofessionnelle (3.2.).

3.1. Les inadaptations matérielles et architecturales

La vétusté et le manque d'entretien du parc carcéral (a), une architecture mal adaptée à la mission de réinsertion (b) et l'éloignement des prisons des centre-villes (c) constituent autant de critiques récurrentes et largement fondées.

a) La vétusté et le manque d'entretien des locaux

La vétusté du parc carcéral français n'est plus à démontrer. En 2000, sur 187 établissements, 109 ont été construits avant 1920 dont 45 sont installés dans des anciens couvents ou dans des casernes désaffectées. Ces établissements ne répondent pas aux exigences imposées par le Code de procédure pénale en matière d'encelllement individuel des prévenus, de conditions d'hygiène et sanitaires et manquent du confort de base.

Le rapport de l'Assemblée nationale de 2000 précité dressait un diagnostic inquiétant de l'état des prisons françaises, ainsi au centre de détention d'Oermingen : « *à l'exception du bâtiment de 40 places construit en 1986, aucun des autres immeubles ne répond aux normes de sécurité et de confort actuellement en cours en détention : 90 % des installations électriques sont d'origine (1938), l'absence de sanitaires individuels dans 105 cellules condamne 120 détenus à faire usage de seaux hygiéniques !* ».

La visite de la maison d'arrêt de Paris-la Santé par une délégation de la section des affaires sociales du Conseil économique et social¹²² a mis en évidence un manque d'entretien et de maintenance de l'établissement qui concourt à la dégradation des conditions de travail du personnel pénitentiaire et de l'accueil des détenus. Par ailleurs, la possibilité longtemps envisagée de fermer l'unique prison de Paris intra-muros a eu pour principale conséquence de ne pas prendre en compte le problème de vétusté de la Santé. Ainsi le bloc D de la prison de la Santé est dans un état de délabrement dramatique : le plafond est fissuré, les peintures s'écaillent et les cellules y sont minuscules et comptent jusqu'à 4 détenus.

La situation générale des prisons françaises a conduit le Conseil de l'Europe à tirer la sonnette d'alarme : le commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, M. Alvaro Gil-Robles, a dénoncé l'état déplorable des prisons françaises à l'issue d'une mission dans 32 états européens dont 16 jours

¹²² Visite de la maison d'arrêt de la Santé à Paris le 19 octobre 2005 par la section des affaires sociales

passés en France. Celui-ci a classé les prisons françaises parmi les pires d'Europe qualifiant la prison marseillaise des Baumettes d'« *endroit répugnant* »¹²³.

La vétusté du parc carcéral français est le résultat d'un manque chronique d'entretien et de maintenance. De 1940 à 1964, il n'y a pas eu de programme de maintien à niveau des établissements pénitentiaires. A partir des années 70, l'augmentation sans précédent de la population incarcérée (doublement entre 1970 et 1995) est telle que les crédits alloués à l'entretien des prisons se révèlent largement insuffisants. En 1987, le lancement du « programme 13 000 » entraîne une réduction des crédits alloués à l'entretien au profit des nouvelles constructions. D'après le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale¹²⁴ « *en 1998, les crédits de fonctionnement consacrés à la maintenance représentaient 57F par m² dans le parc classique et 120F par m² dans les établissements du parc 13 000 gérés en gestion publique. Les crédits du parc classique sont essentiellement consacrés à une maintenance préventive. Selon l'estimation de l'administration pénitentiaire, le déficit de maintenance peut être évalué à 140 millions de francs par an, c'est-à-dire 2 milliards de francs pour les quinze dernières années. Cette pénurie budgétaire est aggravée par les insuffisances criantes en personnels techniques chargés de l'entretien et qui encadrent les détenus effectuant des travaux de maintenance dans le cadre du service général. [...] Il en résulte une dégradation rapide des structures et des installations qui rend finalement nécessaire de gros travaux d'entretien à une fréquence anormalement élevée. En fin de compte, les dépenses de remplacement et de reconstruction génèrent des coûts qu'un entretien régulier aurait pu éviter*

La dégradation des locaux ainsi que la non-conformité aux normes techniques et sanitaires font que les conditions de détention sont dans l'ensemble médiocres et ce d'autant plus que la construction de nouvelles prisons ne permet pas (ou peu) de fermer celles qui sont insalubres : la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis a été construite pour fermer celle de La Santé, pourtant 30 ans après sa construction La Santé existe toujours.

b) Une architecture mal adaptée

L'architecture des prisons françaises, inspirée du panoptique de Jeremy Bentham, reflète la mission de garde confiée à l'administration pénitentiaire. Les possibilités de mettre en place de lieux collectifs pour enseigner les règles de la vie en société et privilégier une vie collective en prison sont très difficilement réalisables étant donné l'inadéquation des structures carcérales. La mission de réinsertion en est fortement pénalisée puisque les espaces permettant l'apprentissage de cette réinsertion par le biais du travail (ateliers), de l'éducation

¹²³« *Sauf en Moldavie, je n'ai vu de prison pire que ça* », Dominique Simonnot, Figaro du 25 septembre 2005.

¹²⁴ *La France face à ses prisons*, rapport de l'Assemblée nationale, n° 2521, p.41, M. Jacques Floch rapporteur, 2000.

(salles de cours), de la formation (bibliothèques), voire des loisirs (salles de sport...) sont extrêmement restreints et d'une accessibilité qui n'est pas toujours aisée pour les détenus. Si la volonté de mettre au premier plan et à égalité les missions de garde et de réinsertion est clairement affichée par le ministère de la Justice, il n'en est pas moins clair que la mission de garde est privilégiée dans la conception de l'architecture pénitentiaire et limite à la portion congrue les possibilités de créer des espaces pour préparer les détenus à la sortie et prévenir la récidive.

Christian Demonchy¹²⁵, architecte, décrit la prison comme un bâtiment unique plus ou moins tentaculaire qui englobe toutes les circulations de liaison, « *chaque unité, cellule, atelier ou cour de promenade est conçue comme une prison dans la prison* ».¹²⁶ La prison supprime toute possibilité de vie sociale : les couloirs sont le lieu de travail des gardiens qui en assurent le contrôle pour qu'ils restent un lieu de passage, la prison est un espace de purgation de la peine dans l'attente : « *Dans ce modèle de prison, étant donné les complications d'accès aux activités, leurs difficiles conditions de réalisation et l'impossibilité de les adapter à tous, les moments passés par le détenu à l'extérieur de sa cellule ne peuvent représenter qu'une petite partie de sa vie en prison. Aujourd'hui encore, il est très fréquent qu'un détenu passe vingt-deux heures sur vingt-quatre dans sa cellule, contraint à l'isolement ou à la promiscuité* »¹²⁷.

La section des affaires sociales a ainsi constaté que l'atelier de PAO *Additif* à la maison d'arrêt de La Santé dispose d'un espace de travail de l'équivalent de trois cellules dont on a supprimé les murs. La capacité des ateliers de travail est de huit places alors que La Santé recense 1 220 détenus. Le personnel pénitentiaire ainsi que les bénévoles rencontrés estiment que l'architecture des prisons n'a pas été pensée dans un objectif de réinsertion.

c) L'éloignement des centre-villes

L'implantation territoriale des prisons n'est pas toujours cohérente avec la mission de réinsertion dévolue à l'administration pénitentiaire : le choix des terrains retenus pour la construction des prisons ne répond pas toujours à une logique de proximité et d'accessibilité. Le « programme 13 000 » a privilégié la localisation des prisons essentiellement en milieu rural. La « localisation champêtre » des prisons rend plus difficile le maintien des liens familiaux : le coût du transport se révélant prohibitif pour la famille et pour le détenu en cas de permissions de sortie, les intervenants (avocats, travailleurs sociaux) sont

¹²⁵ Christian Demonchy a réalisé avec Noëlle Janet le centre de détention de Mauzac en Dordogne en 1984-1986, puis 6 établissements du Programme 13 000 en 1988 et le centre pénitentiaire de Ducos en Martinique en 1992-1995. Il a participé à un groupe de travail en 1996 pour faire une analyse critique de l'architecture des établissements pénitentiaires.

¹²⁶ Christian Demonchy « *L'architecture des prisons modèles françaises* », in *Gouverner, enfermer, la prison un modèle indépassable ?* ouvrage collectif sous la direction de Philippe Artières et Pierre Lascoumes, p.283, Paris, Presse de Sciences Po, 2004.

¹²⁷ Ibid.

également pénalisés par cet éloignement¹²⁸. Enfin cet éloignement est un motif décisif dans le turn-over du personnel pénitentiaire qui se heurte à des difficultés de scolarisation des enfants et d'emploi pour les conjoints : « *Le rapprochement des prisons des sites urbanisés est un thème, le seul peut-être, où les intérêts des détenus et de leurs proches convergent avec ceux du personnel pénitentiaire et de leurs proches* ».¹²⁹ L'éloignement des grands centres urbains se révèle aussi préjudiciable au développement du travail pénitentiaire (voir infra).

3.2. La procédure d'affectation des détenus et le rôle du Centre national d'observation (CNO)

La loi d'orientation et de programmation pour la justice de 2002 a modifié les modalités de répartition des condamnés dans les établissements pour peine. Elle a notamment supprimé la distinction existante entre les centres de détention régionaux, accueillant les condamnés à une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à cinq ans, et les centres de détention nationaux ou les maisons centrales, qui ont vocation à accueillir les détenus condamnés à des peines plus lourdes. Les condamnés devraient désormais être affectés dans les établissements pour peine sur la base de critères liés à leur dangerosité et à leur personnalité et non plus sur celui du quantum de la peine à effectuer.

a) Le non-respect de la séparation entre prévenus et condamnés

En juillet 2004, 46,9 % seulement des personnes incarcérées en maison d'arrêt étaient des prévenus, et sur les 20 122 condamnés, plus de 10 000 devaient purger une peine supérieure à un an. Le nombre de détenus placés en maison d'arrêt alors qu'ils devraient l'être en établissement pour peine a été estimé, par la Cour des comptes¹³⁰, à près du quart de leur population. En conséquence, certaines maisons d'arrêt ne respectent plus l'article 717 du Code de procédure pénale prévoyant une stricte séparation entre détenus et condamnés.

b) Les critères d'affectation en établissements pour peine

Jusqu'à présent, l'affectation des détenus entre les différents établissements pénitentiaires s'opère davantage en fonction des critères ainsi définis voire selon les places disponibles plutôt qu'en fonction du projet socioprofessionnel des détenus.

Certes, il existe pour les détenus condamnés à des longues peines le Centre national d'observation de Fresnes (CNO). Cette structure datant de 1951 accueille les hommes condamnés à une longue peine ou ayant un reliquat de peine supérieur à dix ans. Ces détenus sont pris en charge par une équipe pluridisciplinaire, composée de psychiatres, psychologues et personnel de l'administration pénitentiaire, qui évalue leur dangerosité et établit un diagnostic.

¹²⁸ Exemple : le centre de détention de Saint-Mihiel (55).

¹²⁹ Michel Fize, *Une prison dans la ville, histoire de la « prison modèle » de la Santé*, Paris, Cnerp, 1983.

¹³⁰ *Garde et réinsertion : la gestion des prisons*, rapport public thématique, Cour des comptes, janvier 2006.

Celui-ci constituera la base d'un projet d'orientation qui permettra aux détenus d'accomplir leur peine dans une structure adaptée. Pendant six semaines, ils sont soumis à des examens quotidiens portant sur une observation comportementale, socio-éducative, psychotechnique, médicale et psychiatrique à l'issue duquel un rapport final est rédigé qui statue sur le lieu d'affectation des détenus.

La dangerosité des détenus est un élément qu'il importe d'évaluer « *à la fois dans l'intérêt des personnels pénitentiaires et des codétenus (risques d'agression), dans celui de l'institution (risques d'évasion et de trafics), de la société et des victimes potentielles (risques de réitération ou de récidive), mais aussi dans l'intérêt des intéressés eux-mêmes (risques de suicide)* »¹³¹.

Toutefois, le nombre limité de places disponibles au sein du CNO engendre des délais d'attente souvent important pour les détenus. De plus, l'engorgement des prisons conduit parfois à retarder, voire modifier leur affectation initiale, telle que résultant de l'évaluation susmentionnée. Enfin, les rapports issus du CNO sont sous-exploités par les établissements pénitentiaires.

Dans ce contexte, le rapport du Sénat précité proposait de déconcentrer au niveau régional la gestion des affectations des détenus : « *une telle déconcentration permettrait d'éviter des transfères longs, complexes et coûteux. Des « centres régionaux d'observation », profitant du savoir-faire acquis par le CNO, devraient être rapidement créés* ».¹³²

Deux autres rapports plus récents vont dans le même sens. Le rapport du sénateur Loidant constate que « *le CNO est un goulet d'étranglement. Il faut donc décentraliser le CNO et créer des CNO régionaux, chargés notamment d'orienter les détenus et de commencer à poser les jalons de leur réinsertion professionnelle* ».¹³³ Dans cette optique, le centre régional d'observation aurait un rôle essentiel dans la construction d'un parcours de réinsertion professionnelle.

Selon le rapport de la commission santé-justice de juillet 2005, il serait « *également pertinent d'envisager l'extension de ces techniques à l'ensemble de la population pénitentiaire dangereuse, par la régionalisation de cette structure. Cette modification serait susceptible de favoriser une évaluation de proximité, un rapprochement familial et une meilleure orientation des personnes* ».

B - L'HUMANISATION DES CONDITIONS DE DÉTENTION

Des conditions générales de détention dégradées ou déshumanisantes peuvent réduire à néant les efforts de réinsertion (1). De la même façon, il convient d'accorder une attention particulière à la qualité de la prise en charge sanitaire des détenus (2) ainsi qu'aux conditions d'application du droit en détention (3).

¹³¹ Rapport commission santé-justice p 19-20.

¹³² « *Prisons, une humiliation pour la République* », rapporteur Guy-Pierre Cabanel, Sénat, n° 449, 1999-2000, p188-189.

¹³³ *Prisons : le travail à la peine*, Paul Loidant, rapport du Sénat n° 330, juin 2002.

1. Les conditions générales de détention

L'amélioration des conditions de vie en détention sous la V^e République (1.1.) ne doit cependant pas masquer l'ampleur des progrès qu'il reste à accomplir afin d'humaniser les conditions de détention (1.2.).

1.1. Les progrès réalisés sous la V^e République

Incontestablement, la vie en détention s'est profondément modifiée sous la V^e République¹³⁴. L'amélioration des conditions de vie en détention et l'émergence de nouveaux droits ont participé de cette évolution.

Les années 60 sont notamment marquées par plusieurs transformations de l'action disciplinaire. La circulaire du 14 avril 1969 a supprimé progressivement le caractère vexatoire du prononcé des punitions disciplinaires. La punition de cellule est ramenée de 90 à 45 jours, les aggravations supprimées (retrait de fournitures de couchage pour la nuit, coupe à ras des cheveux, occlusion de la fenêtre par un volet plein). En outre, les détenus obtiennent l'autorisation de lire, d'écrire une lettre par quinzaine et de se promener seuls une heure au lieu d'une demi-heure par jour.

Jusqu'au début des années 70, les détenus étaient encore astreints à des formes de respect humiliantes : garde à vous devant le directeur ou l'un de ses adjoints, ou dès qu'un surveillant leur adressait la parole. La fin de ces obligations empruntées aux conduites militaires coïncide avec la levée d'autres contraintes : le port de la barbe ou des moustaches est permis, l'extinction des lumières dans les cellules retardée¹³⁵.

Bien qu'amorcé, ce processus d'humanisation ne suffit pas à contenir l'onde de choc sociétal provoqué par les aspirations émancipatrices issues du mouvement de 1968. Des mutineries éclatent au sein de plusieurs établissements, à la suite desquelles le décret n° 72-852 du 12 septembre 1972 amène un toilettage important des articles du Code de procédure pénale consacrés à l'exécution des peines : près d'un tiers des articles sont modifiés. Ces articles concernent le maintien des liens familiaux, l'accès à l'organisation des activités socio-culturelles pour les détenus, l'assouplissement des conditions d'aménagement de la peine, la disparition de la soumission obligatoire au silence et la suppression des restrictions alimentaires qui consistaient à imposer trois jours par semaine de nourriture au pain, à la soupe et à l'eau durant les quinze premiers jours de punition de cellule, un jour par semaine ensuite. Le but est ouvertement de rapprocher la réglementation française des dispositions des règles *minima* pour le traitement des détenus adoptées par le Conseil de l'Europe.

¹³⁴ Jean-Paul CERE, « *Les droits des détenus sous la Cinquième République : de réels progrès ?* », Revue française d'administration publique, n° 99, 2001, pp. 418-422.

¹³⁵ Dans certains établissements, l'absence d'extinction des lumières peut avoir des effets néfastes sur le sommeil et nuire à la participation des détenus aux activités socio-éducatives en journée.

En outre, l'année 1975 est également celle d'une nouvelle réforme visant à améliorer les conditions de détention. Elle supprime le régime progressif et opère une nouvelle classification des établissements pénitentiaires entre trois catégories principales : maison d'arrêt, maison centrale et centre de détention. Sur le plan disciplinaire, le décret n° 75-402 du 23 mai 1975 interdit l'usage de moyens de contrainte au titre de sanction disciplinaire et fait apparaître un droit d'initiative et de contrôle du personnel médical dans l'utilisation de ces moyens.

En l'état actuel du droit, le régime disciplinaire applicable aux personnes détenues est régi par un décret du 2 avril 1996. Ce décret instaure une liste des infractions pouvant faire l'objet d'une sanction disciplinaire. C'est ainsi que 36 fautes sont énumérées et réparties en trois catégories selon leur gravité. La prise en compte du degré de faute n'intervient que pour la détermination de la durée maximale de la sanction.

La loi du 12 avril 2000 a entraîné un important changement dans la procédure applicable puisqu'elle permet au détenu de se faire assister par un avocat ou un mandataire de son choix durant l'instance disciplinaire. Cependant, cette garantie ne trouve pas à s'appliquer, aux termes de l'article 24 de la loi, « *1^o en cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles ; 2^o lorsque [sa] mise en œuvre serait de nature à compromettre l'ordre public ou la conduite des relations internationales* ».

Un décret du 26 janvier 1983 vient confirmer cette évolution. Il permet de franchir un palier supplémentaire dans l'humanisation des conditions de détention en généralisant à tous les détenus les bénéfices accordés, jusqu'alors, à certaines catégories d'entre eux sur le plan des visites, de la correspondance, de l'habillement notamment.

1.2. Des progrès restent à accomplir afin d'humaniser les conditions de détention

Le constat très largement partagé de conditions de détention indignes de notre pays a amené les Pouvoirs publics à considérer leur humanisation comme un objectif majeur, comme cela a été rappelé avec force en 2004 par le garde des Sceaux : « *Les conditions de détention doivent toujours être dignes et humaines (...). Cette conviction se nourrit des valeurs d'humanité, de fraternité et de justice qui fondent notre pacte républicain. Elle repose aussi sur une certitude : il n'y aura pas de sécurité durable tant que nous n'offrirons pas aux détenus les moyens de reprendre, le moment venu, leur place dans la société. Dans leur immense majorité, ils ont vocation à le faire comme les êtres humains à part entière qu'ils n'ont jamais cessé d'être (...). Au-delà même de l'augmentation des capacités de notre parc pénitentiaire il y a urgence à humaniser les conditions de détention. On ne dira jamais assez, en effet, que l'Homme est au cœur des missions de l'administration pénitentiaire. Celle-ci a en*

charge des publics fragiles et diversifiés »¹³⁶. Bien des obstacles devront être levés pour atteindre cet objectif.

a) La surpopulation carcérale et ses conséquences

La réinsertion socioprofessionnelle des détenus est en effet confrontée aux contraintes particulières de la détention liées au surpeuplement des prisons. Le taux d'occupation des établissements pénitentiaires est en constante augmentation. Au 1^{er} janvier 2001, il était de 98 %. Au 1^{er} janvier 2005, alors même que la capacité d'accueil disponible a augmenté de 1 500 places, il est de 116 %. Ce taux cache de nombreuses disparités selon le type d'établissement. Ainsi, le taux d'occupation moyen dans les maisons d'arrêt est de 130 %¹³⁷, atteignant 284 % à la maison d'arrêt de Lyon, 227 % à celle d'Orléans, 200 % à celle de Bayonne.¹³⁸ La situation est encore plus préoccupante en Outre-mer, le taux d'occupation s'élevant à 127,6 % en moyenne au sein des départements d'Outre-mer avec des pointes à plus de 200 % dans deux maisons d'arrêts de la Réunion (Saint-Denis et Saint-Pierre). Par ailleurs, le taux d'occupation du centre pénitentiaire de Faa'a Nuitania en Polynésie française atteignait 233,3 % en 2005. La Cour européenne des Droits de l'Homme a récemment considéré dans un arrêt que la surpopulation carcérale peut constituer en soi un traitement inhumain et dégradant.¹³⁹

Ne bénéficiant pas, comme les établissements pour peine, d'un respect strict de leurs capacités d'accueil (*numerus clausus*), les maisons d'arrêt ne peuvent refuser les prévenus que la justice place sous leur responsabilité et qui viennent s'ajouter aux condamnés purgeant leur peine ou attendant un transfert vers un établissement pour peine.

Le surpeuplement chronique des établissements pénitentiaires a des conséquences sur la vie quotidienne des détenus en termes d'organisation d'activités sportives et culturelles, de travail et de formation mais aussi en termes d'hygiène (entretien de la propreté des cellules, obligation de trois douches hebdomadaires¹⁴⁰ pour chaque détenu difficilement voire non respectée dans certains établissements) et sur les conditions de travail des personnels de surveillance.

S'agissant des établissements pénitentiaires Outre-mer, la question de la surpopulation carcérale se pose avec autant d'acuité. Avec 3 963 détenus pour 3 039 places réparties en 14 établissements, soit un taux d'occupation moyen de 130,4 %, la situation des prisons Outre-mer reste en effet problématique.

¹³⁶ Discours de M. Dominique Perben, garde des Sceaux, ministre de la Justice, à l'occasion de la remise des clefs du centre pénitentiaire de Toulon-La Farlède, 20 avril 2004.

¹³⁷ Audition de M. Patrice Molle, directeur de l'administration pénitentiaire, devant la section des affaires sociales au Conseil économique et social le 2 février 2005.

¹³⁸ Conférence des bâtonniers, Réponses au questionnaire « prisons » adressé aux bâtonniers, juillet 2005.

¹³⁹ Cour européenne des droits de l'homme, 20 janvier 2005, *Mayzit c/ Russie*, n° 63378/00.

¹⁴⁰ Article D 358 du Code de procédure pénale.

Tableau 12 : Situation des prisons Outre-mer (au 1er juillet 2005)

| Collectivité | Nombre de places opérationnelles | Nombre de détenus | Taux d'occupation des établissements |
|--------------------------|----------------------------------|-------------------|--------------------------------------|
| Guadeloupe | 634 | 773 | 121,9 % |
| Martinique | 490 | 692 | 141,2 % |
| Réunion | 908 | 1 105 | 121,7 % |
| Guyane | 496 | 623 | 132,8 |
| Mayotte | 90 | 147 | 163,3 % |
| Saint-Pierre et Miquelon | 8 | 1 | 12,5 % |
| Polynésie française | 245 | 329 | 134,3 % |
| Wallis et Futuna | 3 | 1 | 33,3 % |
| Nouvelle-Calédonie | 192 | 292 | 152,1 % |
| Total Outre-mer | 3 039 | 3 963 | 130,4 % |

Source : projet de loi de finances 2006

Le programme de la LOPJ visant à créer 1 600 places de prison Outre-mer devrait être mis en œuvre progressivement, grâce à l'augmentation de la capacité d'accueil des établissements existants et au remplacement des établissements les plus vétustes. Ainsi, le gouvernement a déjà décidé la fermeture de la maison d'arrêt de Basse-Terre (130 places) en Guadeloupe, ainsi que le remplacement, attendu depuis si longtemps, de celle de Saint-Denis (123 places) à la Réunion par une nouvelle maison d'arrêt de 570 places, bâtiment dont la construction devrait commencer au cours du premier semestre 2006 pour une mise en service avant la fin de l'année 2008.

Un effort similaire est attendu en Martinique, à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie, où des taux d'occupation supérieurs à 140 % ne permettent certainement pas d'accueillir correctement les détenus, dont la dignité et la santé doivent être préservées.

Plusieurs rapports parlementaires ont dénoncé des conditions de détention dégradantes dans les établissements pénitentiaires. La commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation dans les prisons françaises¹⁴¹ constate que la première des inégalités dans la vie en détention provient de la différence de traitement selon les types d'établissement (maison d'arrêt ou établissement pour peine). La taille variable des établissements, les choix technologiques en matière de sécurité dans le cadre du programme « 13 000 », les règles de vie disparates (accès au téléphone, tarifs des produits de « cantine »...) contribuent aussi à ces inégalités. Par ailleurs, la commission d'enquête souligne que le régime de détention est plus favorable aux condamnés qu'aux prévenus pourtant présumés innocents, et qu'aux condamnés à de courtes peines. Ces derniers subissent les conditions de détention les plus rigoureuses et les plus pénibles. On ne compte plus les dénonciations de cet état de fait de la part de nombreuses composantes,

¹⁴¹Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation dans les prisons françaises, *La France face à ses prisons*, M. Jacques Floch, rapporteur, n° 2521, 2000, tome I.

notamment associatives, de la société civile. Ainsi, la commission d'enquête du Sénat¹⁴² a particulièrement souligné que les conditions de détention des 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.

Le rapport (2003) du Comité pour la prévention de la torture (CPT) est particulièrement sévère à l'égard du système pénitentiaire de la France¹⁴³. Les experts du Conseil de l'Europe dénoncent le fait que, dans les prisons françaises, les détenus sont « *soumis à un ensemble de facteurs néfastes - surpeuplement, conditions matérielles déplorables, conditions d'hygiène créant un risque sanitaire indéniable, sans même mentionner la pauvreté des programmes d'activités - qui peuvent légitimement être décrits comme s'apparentant à un traitement inhumain et dégradant* ».

Le Comité pour la prévention de la torture préconise notamment d'accorder sans délai la plus haute priorité à la mise en place d'une stratégie cohérente de lutte contre le surpeuplement qui affecte le système pénitentiaire français en tenant dûment compte de l'ensemble des principes contenus dans la Recommandation R(99) du Comité des ministres du Conseil de l'Europe concernant le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale.

Dans sa réponse au CPT, le gouvernement note « *au préalable que le surpeuplement invoqué ne trouve pas sa source dans un excès de pénalisation des comportements délictuels et criminels, mais dans l'insuffisance du parc pénitentiaire français et son inadaptation à l'augmentation réelle de la délinquance que la France a subie au cours des dernières années.* »¹⁴⁴. Les dernières données statistiques connues du Conseil de l'Europe (SPACE 2002) relatives au taux de détention pour 100 000 habitants, qui même actualisées au 1^{er} février 2004 montrent que la France, avec 60 536 détenus pour 61 684 300 habitants, présente un taux de détention de 98,1 pour 100 000 habitants et accueille donc, proportionnellement à sa population, moins de détenus que nombre de pays européens occidentaux.

¹⁴² Rapport de la commission d'enquête du Sénat sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France, *Prisons : une humiliation pour la République*, M. Guy-Pierre Cabanel, rapporteur, n° 449, 2000, tome I.

¹⁴³ Rapport au gouvernement de la République française, mars 2004.

¹⁴⁴ Réponse du gouvernement de la République française au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants relatif à sa visite effectuée en France en juin 2003.

Toutefois conscient de l'accroissement de la population carcérale depuis octobre 2001, le ministre de la Justice s'est fixé plusieurs objectifs prioritaires afin de lutter contre la surpopulation carcérale :

- mise en œuvre d'un programme de construction d'établissements pénitentiaires comportant la création de 13 200 places ;
- afin de permettre une affectation des condamnés mieux adaptée à leur personnalité et dans des établissements plus proches de leurs attaches familiales et sociales, quel que soit le quantum de la peine prononcée ou du reliquat de peine restant à purger, l'article 50 de la loi du 9 septembre 2002 a abrogé les dispositions de l'ancien article 717 du Code de procédure pénale relatives aux distinctions entre les différentes catégories d'établissements pour peines ;
- des instructions ont en outre été données par la direction de l'administration pénitentiaire pour que les détenus soient affectés en priorité dans les centres de détention dont le taux d'occupation était inférieur à leur capacité ;
- une politique volontariste a été menée pour développer les mesures alternatives à l'incarcération pour les personnes condamnées.

b) La violence en prison

Une recherche subventionnée par la mission de recherche droit et justice¹⁴⁵ dépendant de la chancellerie a mis en évidence que 85 % des surveillants et des détenus considèrent la prison comme un lieu violent ; 59 % des surveillants et 67 % des prisonniers estiment aussi qu'elle est un lieu dangereux.

La violence tend à se développer, comme en témoignent les rapports annuels d'activité des établissements pénitentiaires collectés par l'Observatoire international des prisons (OIP), pour fonder les observations de son rapport 2005. D'une manière générale, les fautes disciplinaires du premier et second degré, les plus graves, sont en hausse : violences physiques, tentatives d'évasion, trafic de stupéfiants, menaces notamment.

Cette dégradation est récente et tout le monde ou presque s'accorde à considérer qu'elle s'explique d'abord par la surpopulation carcérale mais aussi par le changement de profil de la population pénale. Les études les plus récentes ont montré que huit hommes sur dix entraient en prison avec au moins un trouble psychologique grave ou psychiatrique.

La violence en détention peut revêtir plusieurs formes. La première est celle commise par les détenus à l'encontre des personnels pénitentiaires. La seconde est celle s'exerçant entre détenus, la dernière étant celle que les détenus commettent contre eux-mêmes, qu'il s'agisse du suicide ou des différents gestes d'automutilation.

¹⁴⁵ « *La violence carcérale en question* » ; Antoine Chauvenet, Madeleine Monceau, Françoise Orlic, Corinne Rostaing ; juin 2005.

Ainsi, s'agissant des violences commises à l'encontre du personnel de surveillance, elles sont passées de 233 en 1995 à 460 en octobre 2005. Le seuil des 300 agressions à l'encontre des personnels a définitivement été franchi depuis 1999 pour s'établir au-dessus des 400 agressions annuelles depuis 2001¹⁴⁶. Pour leur part, les agressions contre les agents représentent près du quart des incidents en 2003 contre 15 % en 1996. Confrontée à ce phénomène, l'administration pénitentiaire a mis en place un dispositif de prévention des risques sanitaires et de soutien au personnel victime d'agression.

En ce qui concerne les violences entre détenus, elles ont considérablement augmenté puisqu'elles sont passées de 174 en 2003 à 309 en 2004 pour atteindre 316 en 2005. Toutefois, cette augmentation doit être avancée avec une certaine prudence. Les outils statistiques mesurant ces violences ont en effet été modifiés en 2004 concomitamment à la demande de la direction de l'administration pénitentiaire adressée aux chefs d'établissements pénitentiaires d'accorder une vigilance particulière à ces faits et d'en référer systématiquement.

Selon l'étude précitée réalisée par la mission de recherche et de justice, plusieurs facteurs devraient avoir pour effet de limiter la violence en prison :

- le décloisonnement des relations fonctionnelles entre les différents services ;
- la féminisation qui concerne l'ensemble des corps professionnels travaillant en prison serait un facteur d'apaisement ;
- l'accroissement du nombre de psychiatres et de psychologues ;
- la professionnalisation des surveillants ;
- la judiciarisation des rapports sociaux qui s'est développée dans les prisons.

c) Les restrictions aux droits et aux libertés

Il apparaît nécessaire que soit réaffirmé le principe selon lequel les limitations aux droits et libertés doivent être strictement proportionnées au but légitime poursuivi.

Bien qu'incarcéré, « *le détenu est et demeure un être humain* » et doit être traité à l'aune de ce principe intangible. Dans une étude sur les droits de l'homme en prison, la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) s'est prononcée pour une plus grande reconnaissance des droits des détenus, principalement concernant la liberté d'association, d'expression, le droit au travail. Concernant les droits des détenus proprement dits et la sauvegarde du droit au respect de la dignité, la CNCDH réaffirme la nécessité de l'encellulement individuel et recommande « *l'aménagement de périodes durant lesquelles le détenu est à l'abri du regard d'autrui* ». Elle se prononce également pour une « *définition stricte* » du régime juridique des fouilles de cellules,

¹⁴⁶ Rapport de l'Assemblée nationale n° 2573 relatif au projet de loi de finances pour 2006, Tome IV, justice, octobre 2005.

conditionne les fouilles générales à une décision de l'autorité judiciaire et préconise une limitation du contrôle des correspondances.

Le principe de l'encellulement individuel¹⁴⁷ pour les prévenus a été posé par l'article 716 du Code de procédure pénale tel qu'issu de la loi du 4 janvier 1994. En pratique, le principe de l'encellulement individuel ne fut jamais appliqué. La règle de l'encellulement individuel des détenus avait été affichée comme l'une des priorités des commissions d'enquête parlementaires sur les prisons, qui avaient dénoncé, en juillet 2000, une situation carcérale « *humiliante pour la République* » et « *indigne de la patrie des Droits de l'Homme* ».

En réponse à la polémique sur les conditions de détention dans les prisons françaises, un article prévoyant l'encellulement individuel obligatoire des détenus au terme d'un délai de trois ans à compter de l'adoption de la loi avait été voté dans la loi du 15 juin 2000 sur la présomption d'innocence. Ce texte entendait supprimer, dans l'article 716 du Code de procédure pénale, les cas dans lesquels il était possible de déroger au principe de l'encellulement individuel des prévenus « *en raison de la distribution intérieure des maisons d'arrêt ou de leur encombrement temporaire* ».

Toutefois, la loi sur la sécurité routière du 13 juin 2003 est revenue sur cette obligation légale en modifiant à nouveau le Code de procédure pénale. Celui-ci indique désormais qu'il est possible, à compter du 16 juin 2003, de déroger au principe de l'encellulement individuel « *quand le détenu en fait la demande, ou en raison de sa personnalité, ou lorsque l'organisation du travail ou de la formation professionnelle ou scolaire l'impose, ou lorsque la distribution intérieure des maisons d'arrêt ou le nombre des détenus présents l'exige* ».

Enfin, les règles de vie en détention restent marquées par leur grande hétérogénéité. En effet, en dépit des recommandations formulées par les commissions d'enquête parlementaires et la commission Canivet, la Cour des comptes a constaté, dans son dernier rapport public thématique consacré à la gestion des prisons, que l'harmonisation des règlements intérieurs n'était pas achevée. A cet égard, elle recommande d'accélérer le processus d'harmonisation des règlements intérieurs en fixant une date butoir pour le mener à bien.

d) Les conditions d'hygiène en détention

Les rapports successifs des commissions d'enquête parlementaires ont mis en évidence le manque d'hygiène en détention. Le Sénat a notamment considéré que les conditions d'hygiène étaient dégradantes, en particulier dans les maisons d'arrêt compte tenu de la surpopulation carcérale. A la suite de ces rapports, des moyens budgétaires ont été alloués à l'administration pénitentiaire, soit plus de 8 M€ entre 2000 et 2003. Ces moyens budgétaires supplémentaires ainsi que la mobilisation des services pénitentiaires ont permis une amélioration réelle de la situation dans la plupart des établissements.

¹⁴⁷ Une loi de 1875 instaure le principe de l'encellulement individuel qui ne fut jamais appliquée.

Pour autant, ces progrès doivent être amplifiés selon l'OIP « *En matière d'hygiène, l'écart entre les textes et la réalité est souvent très important. Alors que des règles précises sont édictées en matière de cubage d'air, d'éclairage, de chauffage, d'aération, de douches... de nombreux établissements se trouvent dans un état de délabrement avancé, laissant place aux moisissures et aux rats* »¹⁴⁸.

2. Le suivi médical et psychiatrique des détenus

Depuis la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994, qui a confié la responsabilité des soins en prison à l'administration de la santé, la prise en charge sanitaire des détenus s'est sensiblement améliorée (2.1.). Cependant, des insuffisances subsistent notamment en matière de prise en charge psychiatrique (2.2). Sur ce dernier point, la priorité demeure de renforcer les moyens de la psychiatrie générale en amont, afin de prévenir les passages à l'acte qui vont ensuite conduire à des incarcérations.

2.1. Les progrès dans la prise en charge sanitaire depuis 1994

Compte tenu de la fragilité de l'état de santé des entrants en prison (voir supra), la qualité de la prise en charge sanitaire des détenus, pendant leur période d'incarcération, revêt une importance particulière.

a) La prise en charge des soins somatiques

Désormais, grâce aux Unités de consultations et de soins ambulatoires (UCSA) implantées dans chaque établissement pénitentiaire mais intégrées à un service hospitalier en raison d'un protocole liant les deux établissements, c'est le service public hospitalier et son personnel soignant (soumis évidemment aux mêmes règles déontologiques qu'en milieu libre) qui assurent les examens de diagnostic et les soins aux détenus en milieu pénitentiaire et si nécessaire, en milieu hospitalier. Plus généralement, c'est ce même service hospitalier qui concourt aux actions de prévention et d'éducation pour la santé organisées dans les établissements pénitentiaires.

Cette nouvelle organisation des soins a été soutenue par une augmentation conséquente des moyens humains et matériels, rendue possible par l'octroi de budgets qui, entre 1994 et 2000, ont augmenté de 40 %.

¹⁴⁸ *Le guide du prisonnier*, OIP, La Découverte, Paris 2004.

Par ailleurs, un effort est entrepris pour prévenir le suicide en détention (120 en 2003).¹⁴⁹ Pour faire suite aux recommandations du rapport du Professeur Terra aux ministres de la Justice et de la Santé¹⁵⁰, le gouvernement a engagé une formation face à la crise suicidaire pour 2 200 personnels d'ici à la fin 2005.

Encadré 10 : La prévention du suicide en prison

La circulaire interministérielle du 29 mai 1998 relative aux axes fondamentaux de la prévention du suicide en milieu pénitentiaire a été complétée, dans le cadre de la stratégie nationale d'action face au suicide pour 2000-2005 initiée par le ministère de la Santé, par une circulaire interministérielle du 26 avril 2002 cosignée par les ministres de la Justice et de la Santé. Par ailleurs, installée en novembre 2002, une commission centrale pluridisciplinaire de suivi des actes suicidaires en milieu carcéral composée de magistrats, de fonctionnaires de la direction de l'administration pénitentiaire et du ministère de la Santé, veille au recensement effectif de tous les décès par suicide en détention et contrôle l'application des dispositions édictées en matière de prévention du suicide.

Au terme de la mission qui lui avait été confiée le 23 janvier 2003, M. le professeur Jean-Louis Terra a présenté en décembre de la même année plusieurs recommandations destinées à réduire le nombre de suicides en milieu pénitentiaire. Dans le prolongement de ce rapport, le Gouvernement a d'abord engagé une formation face à la crise suicidaire pour 2 200 personnels d'ici à la fin 2005. En outre, il a également décidé de tester sur trois ou quatre sites pilotes des dispositions susceptibles de faire l'objet d'une généralisation ultérieure - actions de formation de codétenus à la gestion de la crise suicidaire et aménagement de cellules spécialement conçues pour la surveillance de personnes détenues identifiées traversant une crise suicidaire.

Une expérimentation de téléphonie sociale, menée dans certains établissements pénitentiaires en partenariat avec la Croix-Rouge, offre aux personnes détenues qui le demandent la possibilité d'être mises en lien avec des écouteurs spécialisés.

b) La prise en charge de la santé mentale

La prise en charge de la santé mentale des détenus est confiée au service public hospitalier depuis 1986¹⁵¹ même si la création des secteurs de psychiatrie en milieu pénitentiaire et des Services médico-psychologiques régionaux (SMPR) remonte à 1997.

Les secteurs de psychiatrie générale et de psychiatrie juvénile-internationale interviennent au sein des UCSA quand la population à prendre en charge le justifie. Ils réalisent les soins courants dans les établissements pénitentiaires relevant de leur secteur géographique. En 2003, 129 secteurs de psychiatrie générale ont déclaré intervenir en milieu pénitentiaire dans le cadre d'un protocole passé entre l'établissement de santé dont ils relèvent et l'établissement pénitentiaire¹⁵².

¹⁴⁹ Avis de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2005, tome V, Sénat, n° 79, novembre 2004.

¹⁵⁰ *Prévention du suicide des personnes détenues : évaluation des actions mises en place et propositions pour développer un programme complet de prévention*, rapport du Professeur Jean-Louis Terra au ministre de la Justice et au ministre de la Santé, de la famille et des personnes handicapées, décembre 2003.

¹⁵¹ Décret n° 86-602 du 14 mars 1986 relatif à la lutte contre les maladies mentales et à la sectorisation psychiatrique.

¹⁵² DREES, Etudes et Résultats, *La prise en charge de la santé mentale des détenus en 2003*, n° 427, septembre 2005.

La structure de base du secteur de psychiatrie en milieu pénitentiaire reste le SMPR. Situé dans l'établissement pénitentiaire, il assure les soins psychiatriques ainsi que des soins plus intensifs (notamment l'hospitalisation avec consentement de la personne détenue). Il assure également une mission de coordination régionale des prestations psychiatriques délivrées à la population pénale. Il existe, en 2003, vingt-six SMPR (vingt-quatre en métropole et deux dans des départements d'Outre-mer). Certaines régions administratives sont dépourvues de SMPR en raison de leur faible population pénale (Auvergne, Corse, Franche-Comté, Guyane, Limousin).

La prise en charge des pathologies et des troubles mentaux repose donc essentiellement sur les SMPR dont le nombre est insuffisant. De surcroît, ces services se heurtent aux difficultés suivantes :

- les réticences des établissements de santé à recevoir des personnes détenues en hospitalisation d'office en l'absence de garde statique par les forces de l'ordre ;
- l'évolution des méthodes en psychiatrie ayant privilégié les services ouverts au détriment des services fermés, elle a rendu plus difficile l'accueil des personnes détenues en raison des risques d'évasion. Cette situation a souvent conduit à des séjours plus courts en chambre d'isolement, ce qui n'est pas sans affecter la qualité des soins dispensés.

Afin de remédier à cette situation, l'article 48 de la loi d'orientation et de programmation pour la justice¹⁵³ a modifié les conditions d'hospitalisation pour troubles mentaux des personnes détenues en créant des Unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA). Ces unités permettent l'hospitalisation complète des détenus, avec ou sans leur consentement, mettant ainsi un terme à l'hospitalisation complète en SMPR. À cet égard, il convient de souligner l'élargissement des critères conduisant à l'hospitalisation non consentie, puisque la loi prévoit l'application aux personnes détenues des dispositions relatives à l'hospitalisation à la demande d'un tiers applicable au milieu libre.

Les Unités pour malades difficiles (UMD) prennent en charge les patients qui le justifient pour des raisons médicales y compris lorsqu'il s'agit de patients détenus. Il existe quatre UMD (Cadillac en Gironde, Montfavet dans le Vaucluse, Sarreguemines en Moselle et Villejuif dans le Val-de-Marne) destinées à recevoir les patients dont l'état mental peut être dangereux pour autrui. Ces patients ne peuvent être maintenus dans une unité d'hospitalisation ordinaire et des protocoles thérapeutiques assortis de mesures de sûreté particulières doivent être mis en œuvre dans une unité spécialement organisée à cet effet¹⁵⁴.

¹⁵³ Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002.

¹⁵⁴ DREES, Etudes et Résultats, *La prise en charge de la santé mentale des détenus en 2003*, n° 427, septembre 2005.

La préparation à la sortie et le suivi post-pénal font également partie des missions des secteurs de psychiatrie en milieu pénitentiaire. 81 % des SMPR déclarent participer à une activité individualisée de préparation à la sortie en lien avec les Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP). 85 % des SMPR déclarent en outre avoir une activité post-pénale pour les détenus suivis pendant leur incarcération qui nécessitent une poursuite des soins en milieu ouvert. En 2003, 1 400 patients ont été vus par les équipes des SMPR, à domicile ou dans une structure extérieure à la prison (soit 4 % de la population suivie plus d'une fois dans l'année)¹⁵⁵.

2.2. Des besoins sanitaires encore non couverts

L'introduction d'une nouvelle organisation des soins en milieu pénitentiaire a représenté un progrès incontestable. Cette réforme a rapidement montré ses limites tant en matière de prise en charge des soins somatiques (a) que psychiatriques (b).

a) Les soins somatiques

En 2001, l'IGAS et l'IGSJ ont été chargées d'évaluer l'organisation des soins aux détenus. Après avoir rappelé les progrès réalisés dans ce domaine, le rapport d'évaluation¹⁵⁶ pointait un certain nombre d'insuffisances parmi lesquelles :

- le niveau et la répartition des moyens attribués aux UCSA ne correspondent plus aux besoins car le dimensionnement des UCSA a été établi sur des bases médicales et statistiques insuffisamment étayées ;
- la coopération entre les différents acteurs qui interviennent en prison est trop souvent défaillante ;
- l'évaluation de la prise en charge du sida et des hépatites aboutit à un bilan contrasté ;
- la prise en charge de la toxicomanie souffre de lacunes importantes ;
- le dispositif de soins présente des lacunes importantes dans plusieurs domaines : l'hygiène et la santé publique, le traitement des troubles mentaux, le suivi des délinquants sexuels et la prise en charge du vieillissement, du handicap et de la fin de vie ;
- le recrutement de chirurgiens dentistes n'est pas à la hauteur des besoins, l'absence d'assistants dentaires aggravant les manques constatés ;
- la permanence des soins n'est que très rarement assurée par l'hôpital, ce qui implique un recours au secteur libéral parfois mal formalisé.

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ *L'organisation des soins aux détenus*, rapport IGAS/IGSJ, juin 2001.

Depuis cette évaluation, et malgré les améliorations constatées ces dernières années, des besoins sanitaires demeurent non couverts¹⁵⁷. En effet, la couverture des soins dentaires reste très limitée dans de nombreux établissements. De même, la permanence médicale se révèle toujours difficile à assurer en dehors des horaires d'ouverture des UCSA. Dans certains établissements, il est fait appel aux médecins de garde libéraux tandis que dans d'autres ce sont les surveillants qui se chargent d'appeler le 15.

b) Une prise en charge psychiatrique à améliorer

L'enquête épidémiologique, conduite par le professeur Rouillon en 2003-2004 sur l'état de la santé mentale de la population carcérale met en évidence 40 % d'états dépressifs avérés et 14 % de psychoses dont 7 % de schizophrénies. La mortalité par suicide y est sept fois plus élevée que dans la population générale. Les taux de recours aux soins psychiatriques y sont dix fois plus importants que dans la population générale. Le nombre d'Hospitalisations d'office (HO) des détenus est passé de 100 au début des années 1990 à 1 830 en 2004.

Plus d'un détenu sur deux entrant en détention souffre de troubles mentaux¹⁵⁸. Les besoins de prise en charge psychologique ou psychiatrique sont donc immenses et croissants alors même que l'offre psychiatrique se fait plus rare. En effet, selon les chiffres officiels, près de 800 postes de psychiatres sont vacants dans le secteur public. Il s'agit donc d'une situation de pénurie, voire de crise d'ensemble, dont le secteur pénitentiaire ne fait que pâtir.

Selon une étude de la DREES¹⁵⁹, si les moyens en personnels consacrés à la psychiatrie en milieu pénitentiaire sont supérieurs à ceux des secteurs de psychiatrie générale eu égard à la population couverte, ils sont inférieurs au regard du nombre de patients pris en charge (annexe n° 3).

Il convient en effet de tenir compte de l'importance des flux d'entrants et de l'ampleur de la morbidité psychiatrique en prison car la proportion de détenus utilisant le système de soins psychiatriques s'avère beaucoup plus importante. Les taux de recours aux soins psychiatriques en milieu pénitentiaire apparaissent ainsi 10 fois supérieurs à ceux observés en population générale. En regard du nombre de patients pris en charge en détention, les moyens en personnels mobilisés par les SMPR apparaissent donc finalement inférieurs à ceux observés en psychiatrie générale et ce, pour toutes les catégories de personnels¹⁶⁰.

Les établissements pénitentiaires sont donc inégalement couverts par les équipes de santé mentale selon qu'ils sont sièges d'un SMPR ou pas. Les établissements d'implantation des SMPR concentrent ainsi 42 % de la population pénale et disposent de 56 % des effectifs soignants exerçant en milieu

¹⁵⁷ Voir l'étude sur *l'accès aux soins des personnes détenues* ; CNCDH ; 19 janvier 2006.

¹⁵⁸ Cf. supra, chapitre I, partie II-A.

¹⁵⁹ DREES, Études et Résultats n° 427, septembre 2005.

¹⁶⁰ Ibid.

pénitentiaire. Dans les secteurs de psychiatrie générale intervenant dans le milieu pénitentiaire, les disparités sont en outre très importantes, l'investissement de certains secteurs se limitant à quelques vacations hebdomadaires¹⁶¹.

L'Outre-mer, notamment la Guadeloupe, pose des problèmes spécifiques quant à la mise en place d'une offre de traitement satisfaisante pour les détenus : insuffisance des effectifs, éloignement du CHU auquel l'équipe du SMPR est rattachée, stigmatisation des détenus identifiés comme « malades mentaux ».

Il convient toutefois de souligner que le plan « Santé mentale 2005-2008 » comporte des mesures et des orientations qui visent à remédier à la situation ainsi décrite (encadré ci-après).

Encadré 11 : Le plan psychiatrie et santé mentale 2005-2008

Les orientations en matière de soins aux détenus du Plan psychiatrie et santé mentale (2005-2008) s'inscrivent dans la continuité des mesures visant l'amélioration des soins psychiatriques des personnes détenues ces dernières années. Cet axe du programme 2005-2008 prévoit des actions spécifiques en milieu pénitentiaire et hospitalier.

En milieu pénitentiaire :

- renforcement des équipes hospitalières de secteur afin d'intensifier et diversifier les prises en charge psychiatriques des personnes détenues ;
- évolution du rôle des SMPR au fur et à mesure de la mise en place des UHSA (alternatives à l'hospitalisation type CATTP et hospitalisation de jour) ;
- saisine de la Haute autorité de santé et élaboration de recommandations de prise en charge psychiatrique des personnes détenues en matière de psychopathie et schizophrénie (notamment indications d'hospitalisation).

En milieu hospitalier, préparation du déploiement des UHSA :

- rédaction du décret sur les missions de garde, d'escorte et de transport des UHSA (article 48 de la loi 2002-1138 d'orientation et de programmation pour la justice), dont la publication est prévue au second semestre 2005 ;
- finalisation du cahier des charges pour l'implantation et le fonctionnement des UHSA (sécurisation intérieure des UHSA, hors transport et escortes) et établissement du programme fonctionnel (définition des moyens) et du programme immobilier ;
- recensement et analyse des projets émanant des établissements de santé candidats ; choix des sites.

Source : Plan gouvernemental « Psychiatrie et santé mentale » 2005-2008

3. L'application du droit en détention

Le droit pénitentiaire se caractérise par un foisonnement des normes et des textes (3.1.) tandis que le fonctionnement général des prisons n'est pas, contrairement à de nombreux pays européens, soumis à un contrôle extérieur (3.2.). Enfin, plusieurs dispositifs ont été mis en place afin de favoriser l'accès au droit pour les détenus (3.3.).

¹⁶¹ Ibid.

3.1. L'absence de fondement législatif du droit pénitentiaire

Plusieurs rapports successifs ont constaté l'insuffisance de la légalité de l'exécution des peines¹⁶² alors même que la légalité des peines est un principe affirmé par la déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen¹⁶³. La prison est un lieu où toutes les décisions et tous les actes (juridiques ou non) prennent une dimension particulière tant par le caractère régalien de l'administration que par le statut et la personnalité des détenus¹⁶⁴. En l'absence de définition légale suffisante, le concept de sécurité justifie toutes les règles localement créées, qu'elles soient conformes ou non aux droits de l'homme. La latitude laissée à l'administration pour l'organisation interne de l'établissement pénitentiaire aboutit à des règles imposées par la configuration des lieux, le rapport de forces entre syndicats et direction ou les catégories de détenus présentes, plus que par les principes généraux du droit administratif¹⁶⁵.

Les régimes de détention sont ainsi organisés de façon très variable d'un établissement pénitentiaire à l'autre. Le droit en prison n'est pas de source législative. Il est régi par une multitude de normes (décrets, circulaires, règlements intérieurs). La commission d'enquête de l'Assemblée nationale¹⁶⁶ souligne la complexité de l'ordonnancement juridique applicable en prison, ordonnancement qui ne respecte pas la hiérarchie des normes. Elle ajoute que le poids des us et des coutumes apparaît très prégnant dans l'organisation de la détention et qu'il résulte de « *rapports de forces triangulaires entre détenus, surveillants et direction constitués d'acquis obtenus par l'un ou l'autre de ces groupes sur lesquels il semble très difficile de revenir.* »¹⁶⁷.

La commission présidée par M. Guy Canivet a proposé l'élaboration d'une loi pénitentiaire pour codifier le droit en prison et définir les missions de l'administration, les droits et les obligations des détenus et les conditions générales de détention. Elle a également proposé l'élaboration d'un règlement intérieur adapté à chaque régime de détention sans qu'il soit commun à tous les établissements. L'adoption d'une loi qui encadrerait les droits et les obligations des détenus a d'ailleurs été rappelée aux États membres par l'Union européenne dans une résolution, adoptée le 17 décembre 1998, dans laquelle elle leur

¹⁶² *La France face à ses prisons*, op.cit. ; *Prisons : une humiliation pour la République*, op.cit. ; Rapport de la commission présidée par M. Guy Canivet, Premier président de la Cour de cassation, remis au garde des Sceaux, *L'amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires*, 2000.

¹⁶³ Article 8 : La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit et légalement appliquée.

¹⁶⁴ Eric Péchillon, Martine Herzog-Evans (dir.), *Le droit de l'exécution des peines, problèmes et enjeux d'une discipline juridique en formation*, mission de recherche Droit et Justice, ministère de la Justice, 2003.

¹⁶⁵ Isabelle Mansuy, *Principe de légalité et exécution des peines en France et en Allemagne*, Champ pénal, Volume II, septembre 2005.

¹⁶⁶ *La France face à ses prisons*, op.cit.

¹⁶⁷ Op. cit., p. 139.

demande d'élaborer « une loi fondamentale sur les établissements pénitentiaires qui définit un cadre réglementant à la fois le régime juridique interne matériel, le régime juridique externe, le droits de réclamation ainsi que les obligations des détenus. ».

Certains États européens comme l'Allemagne ont adopté une loi pénitentiaire. Isabelle Mansuy a cependant démontré les limites de l'application d'une légalité formelle en prison¹⁶⁸. La loi allemande du 16 mars 1976 relative à l'exécution des peines régit l'exécution des peines privatives de liberté en prison et des mesures de rééducation et de sûreté privatives de liberté : objectifs de resocialisation et de protection de la société de la peine d'emprisonnement, principe d'alignement de la vie à l'intérieur de la prison sur celle de l'extérieur, planification de l'exécution de la peine (de l'entrée à la sortie de prison en passant par l'élaboration d'un plan d'exécution des peines et les aménagements de peine), vie quotidienne (hébergement et alimentation, visites, correspondances et sorties, travail et formation, pratique de la religion, santé...), usage de la contrainte directe, régime disciplinaire, limitations légales de l'exercice des droits fondamentaux (intégrité corporelle et liberté de la personne, secret de la correspondance).

L'insuffisance de droit en prison (inversion de la hiérarchie des normes, lacunes juridiques...) et le non respect des libertés individuelles des détenus ne favorisent pas la réinsertion des détenus. Le Conseil État a cependant ouvert, dans un arrêt du 17 février 1995, les recours aux détenus faisant l'objet de sanctions disciplinaires. Depuis cette date, le développement d'une jurisprudence administrative en matière disciplinaire et en matière de libertés individuelles (fouilles, permis de visite) contribue à l'élaboration d'un droit pénitentiaire.¹⁶⁹ Comme le souligne la commission présidée par M. Canivet, « *En prison comme ailleurs, la réalisation du droit dépend essentiellement du recours mis à disposition des citoyens et des contrôles opérés sur les agents chargés de l'application des lois.* »¹⁷⁰.

3.2. L'absence d'un véritable contrôle extérieur sur les établissements pénitentiaires

L'instauration d'un contrôle extérieur des prisons a été préconisée par la Commission Canivet (a). En l'absence d'un tel contrôle, il convient toutefois de souligner le rôle essentiel de « veille » joué par la Commission nationale de déontologie de la sécurité (b).

¹⁶⁸ Isabelle Mansuy, art. cit.

¹⁶⁹ Martine Herzog-Evans, Le droit en prison, *Projet*, n° 269, printemps 2002.

¹⁷⁰ Rapport de la commission présidée par M. Guy Canivet, op. cit., p. 123.

a) Les préconisations de la Commission Canivet

Il n'existe aucun contrôle général extérieur à l'administration sur les établissements pénitentiaires.¹⁷¹

Les contrôles extérieurs mis en oeuvre actuellement sont d'ordre administratif et judiciaire. Les premiers sont exercés par des administrations techniques. Ils concernent la sécurité des bâtiments, l'hygiène, le travail pénitentiaire, la santé ou l'éducation. Chaque administration dispose de son propre système de contrôle. Plus ou moins régulièrement faits, en fonction des moyens disponibles, ces contrôles manquent d'efficacité.

La seconde catégorie de contrôles est celle de l'autorité judiciaire. Mais, l'autorité judiciaire n'exerce pas un contrôle général sur le fonctionnement des prisons. Chaque magistrat spécialisé ne les visite qu'en fonction de sa propre mission : le juge des enfants pour vérifier les conditions de détention des mineurs relevant de sa juridiction, le juge d'instruction relativement aux détentions provisoires qu'il a ordonnées, le président de la chambre d'accusation sur la situation des personnes provisoirement détenues eu égard à l'instruction dans laquelle elles sont mises en examen (longueur de la détention, nombre d'auditions par le juge d'instruction, etc.), le juge de l'application des peines pour l'individualisation de la peine, les magistrats du parquet pour le respect de l'ordre public.

Chacun de ces magistrats ne retire donc de ses visites qu'une vision partielle de la prison et ne dispose d'ailleurs pas des pouvoirs et moyens d'un contrôle général. D'une manière générale, ils peuvent visiter l'établissement, accompagnés du directeur, mais ils ne sont autorisés à s'entretenir avec les détenus dans leur cellule que si des raisons de sécurité ne l'empêchent pas.

Or, il existe des raisons de principe pour instaurer un véritable contrôle extérieur sur les prisons. Lorsqu'une personne se trouve dans un milieu clos, totalement dépendant d'une administration, il est indispensable de vérifier que cette dernière n'abuse pas de son pouvoir. Cette exigence concerne au premier chef les prisons. Les préconisations du Conseil de l'Europe insistent tout spécialement sur la nécessité de l'instauration d'un tel contrôle qui est, d'ailleurs, effectivement prévu dans tous les grands systèmes pénitentiaires européens : britannique, néerlandais ou nordique.

Selon la commission Canivet, pour qu'un tel contrôle extérieur soit effectif, il doit être exercé par des organes indépendants de l'administration, dotés de moyens et pouvoirs suffisants. Il convient, en outre, de mettre en cohérence l'ensemble des ces contrôles administratifs ou judiciaires existants, cohérence que la commission propose d'assurer de deux manières : au niveau national, en donnant au contrôleur général la mission de rassembler tous les contrôles techniques et de les évaluer afin de pousser les administrations à mieux exercer

¹⁷¹ Guy Canivet, Un contrôle extérieur inexistant, *Problèmes politiques et sociaux*, n° 902, juillet 2004.

les missions spécifiques dont elles sont chargées en prison ; au niveau local, en confrontant annuellement, au sein d'une commission d'établissement, le rapport d'activité du chef d'établissement avec tous les contrôles techniques réalisés localement, c'est-à-dire dresser un bilan et tirer les conséquences de l'action en prison de toutes les administrations extérieures : santé, éducation, travail, hygiène, etc¹⁷².

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) estime indispensable l'instauration d'un contrôle extérieur et permanent et préconise la mise en œuvre du dispositif proposé par la commission présidée par Guy Canivet.¹⁷³

b) Le rôle de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS)

Depuis sa création encore récente¹⁷⁴, la Commission nationale de déontologie de la sécurité n'a cessé de voir son activité se développer en se diversifiant. D'une vingtaine de saisines en 2001, elle est passée à une quarantaine en 2002 et à quatre-vingt seize en 2004. Le champ des saisines est large puisqu'il comprend, outre les saisines relatives à la police nationale, à la gendarmerie, à la police municipale et aux activités privées de sécurité, les saisines concernant l'administration pénitentiaire.

Concernant l'administration pénitentiaire, le dernier rapport du CNDS¹⁷⁵ se félicite en particulier de la prise en compte effective de nombre de ses recommandations, qui s'est matérialisée en 2003 par la diffusion de circulaires et d'instructions destinées à renforcer les exigences déontologiques s'imposant aux fonctionnaires de police et de l'administration pénitentiaire. A titre d'exemple, le ministre de la Justice, par une circulaire n° 30 du 10 février 2004, a complété la circulaire n° 117 du 15 juillet 2003 relative à l'organisation des escortes pénitentiaires des détenus conduits en milieu hospitalier par des directives spécifiques applicables à la garde des femmes enceintes et à leur accouchement dans les hôpitaux.

A plusieurs reprises, la CNDS a appelé l'attention du garde des Sceaux et de la direction de l'administration pénitentiaire sur des problèmes liés à un suivi insuffisant de certains détenus. Afin d'éviter des violences entre détenus, entre détenus et surveillants ou de détenus sur eux-mêmes, la Commission a émis plusieurs recommandations, qui touchent notamment à la tenue par le centre de détention d'un fichier à jour comportant des informations extensives pour chaque détenu, à la désignation d'un expert en cas de difficultés psychologiques préoccupantes et au contrôle des affectations du personnel de surveillance.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ CNCDH, *Etude sur les Droits de l'Homme en prison*, adoptée par l'assemblée plénière le 11 mars 2004.

¹⁷⁴ Loi n° 2000-494 du 6 juin 2000 portant création d'une commission nationale de déontologie de la sécurité, modifiée par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

¹⁷⁵ Rapport annuel 2004 remis au Président de la République le 18 avril 2005.

Elle a réitéré à ce propos les préconisations déjà formulées en 2001, selon lesquelles « *le contenu du dossier individuel de l'administration pénitentiaire devrait être étoffé* ». Cette recommandation a aussi été formulée dans le but d'une meilleure prise en compte de la santé des détenus : la jonction d'éléments de nature médicale au dossier pénitentiaire constituerait une avancée importante.

La Commission a eu à connaître en 2004 de sept décès de détenus dont cinq suicides, et a demandé au garde des Sceaux de réfléchir aux moyens de combattre l'expansion de ce phénomène particulièrement douloureux. Elle a observé que les suicides étaient plus fréquents dans les milieux carcéraux surpeuplés, et étaient fréquemment corrélés au recours aux quartiers disciplinaires. Elle approuve les termes dans lesquels le rapport du professeur Terra évoque ce problème : « *la mise en prévention au quartier disciplinaire constitue une menace supplémentaire qui peut accélérer l'évolution suicidaire [...] Un examen psychiatrique doit vérifier que les troubles qui motivent le placement au quartier disciplinaire ne sont pas dus à une crise suicidaire. [...] La recherche d'alternatives au quartier disciplinaire est à développer selon les recommandations des précédents rapports* ».

Malgré le rôle de « veille déontologique » que joue la CNDS auprès des Pouvoirs publics, cette commission ne constitue pas un véritable organe de contrôle extérieur des prisons. En effet, les pouvoirs de la CNDS restent limités. La Commission n'est pas une autorité hiérarchique, encore moins une juridiction. Si elle peut porter à la connaissance du procureur de la République des faits laissant présumer l'existence d'une infraction pénale, tout comme elle peut informer les autorités et personnes investies du pouvoir disciplinaire d'agissements contraires à la déontologie, elle n'a ni le pouvoir d'interférer dans une procédure engagée devant une juridiction, ni celui de prononcer elle-même une quelconque sanction disciplinaire, et doit demander, lorsqu'elle instruit une affaire parallèlement à la procédure judiciaire, une autorisation écrite du magistrat saisi pour se faire communiquer les pièces du dossier. Lorsque les faits révélés sont les mêmes que ceux visés dans une procédure pénale ayant abouti à une décision de justice définitive, la Commission se déclare incompétente, étant liée par la décision de la juridiction (article 8 de la loi du 6 juin 2000). De même, les possibilités de saisine restent limitées aux parlementaires, au Premier ministre ou à la Défenseure des enfants.

C'est pourquoi, il serait judicieux d'étendre les attributions de la CNDS et de lui confier, par la loi, les compétences et les moyens dont elle aurait besoin pour l'exercice de ses missions nouvelles. Ainsi, « *le champ de compétences de la CNDS pourra être élargi en prévoyant la possibilité de visites régulières des lieux de détention, que ce soit des visites inopinées, des visites régulières ou de suivi des recommandations qui ont été faites. En outre, son mode de saisine serait également revu afin de lui permettre d'être saisie, sur la base de faits*

précis, non seulement par les parlementaires, mais encore par d'autres élus ou autorités (notamment le Médiateur de la République) »¹⁷⁶.

3.3. L'accès au droit pour les détenus

Devant la relative opacité du droit pénitentiaire (a), plusieurs initiatives ont été prises qui visent à faciliter l'accès au droit pour les détenus, qu'il s'agisse du développement des points d'accès au droit dans les établissements pénitentiaires (b) ou de la désignation de délégués du Médiateur de la République (c). Enfin, on constate un timide élargissement des voies de recours offerts aux détenus (d).

a) L'opacité du droit pénitentiaire

Le principe de l'accès au droit suppose des textes clairs, facilement consultables, à jour, capables de garantir l'égalité de traitement des individus. La loi du 12 avril 2000 en fait une nouvelle mission de service public. A cet égard, la situation du service pénitentiaire est tout à fait en retrait par rapport aux principes applicables en la matière. Il existe aujourd'hui une profusion d'instructions de services qui régissent tous les aspects de la vie en détention. Cette juxtaposition de textes rend difficile une mise en œuvre uniforme de la règle de droit en prison. La détermination des dispositions applicables s'avère très délicate, y compris pour les agents pénitentiaires. Quant aux détenus, ils n'ont pas physiquement accès aux circulaires dont les dispositions leur sont pourtant quotidiennement opposées. Le seul document qui leur est normalement remis est un « guide du détenu arrivant. ».

L'étude précitée de la CNCDH estime que « *cette opacité du droit applicable favorise le développement de pratiques éloignées des prescriptions textuelles et l'émergence de logiques de favoritisme.* » et considère que « *La mise en place d'un code de l'exécution des peines doit permettre la clarification des tâches du personnel pénitentiaire, une réduction des risques d'arbitraire et une participation des avocats et de la société civile à la phase post-sentencielle du procès pénal.* ».

b) Les points d'accès au droit

Le détenu se trouve souvent dans l'incapacité physique et matérielle d'avoir accès au droit ou de s'adresser à un conseil indépendant. La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions dispose que les détenus ont droit, pendant l'exécution de leur peine, à une information sur leurs droits sociaux de nature à faciliter leur réinsertion.¹⁷⁷ L'action concertée de la direction de l'administration pénitentiaire et du service de l'accès au droit et de la politique de la ville ont permis le développement de points d'accès au droit en établissements pénitentiaires. Il existe trente-trois points d'accès au droit, les premiers ont été créés en 2000. Malgré une généralisation de ces dispositifs, les

¹⁷⁶ Réponse du gouvernement à l'avis de la CNCDH sur les Droits de l'Homme dans la prison, adopté par l'assemblée plénière du 11 mars 2004.

¹⁷⁷ Loi 98-657 du 29 juillet 1998, art. 83.

points d'accès au droit sont en nombre insuffisant eu égard au nombre des établissements pénitentiaires (188) et à l'effectif de la population carcérale.

Les points d'accès au droit ont pour mission de délivrer aux détenus qui le demandent des informations juridiques d'ordre général, de leur fournir une aide pour les démarches à entreprendre, d'assurer des consultations juridiques. La situation pénale du détenu et les procédures disciplinaires sont exclues du champ de compétences des points d'accès au droit.

c) L'intervention du Médiateur de la République et de ses délégués

Comme tout citoyen, les détenus peuvent déjà saisir le Médiateur de la République, mais seule une dizaine de saisines sont recensées chaque année. C'est pourquoi une convention a été signée entre le garde des Sceaux et le Médiateur de la République afin de permettre à des délégués du Médiateur d'entrer dans les prisons. Ce dispositif permet aux personnes détenues de régler à l'amiable les conflits avec l'administration. Ils auront à régler des litiges relatifs aux conditions de détention, à l'accès aux parloirs ou à des litiges entre le détenu et d'autres administrations (caisse d'allocations familiales, Assedic, état civil, droits des étrangers, etc.) et favoriser, par-là même, leur réinsertion future. Le délégué sera présent une demi-journée par semaine au point d'accès au droit de la maison d'arrêt. Les délégués seront des retraités, des étudiants en droit, fonctionnaires ayant reçus une formation de quatre jours. Dix établissements pénitentiaires ont été retenus pour débuter cette expérimentation. Le choix des sites a été fait en fonction de la diversité géographique, de la diversité des types de structures de façon à appréhender la variété des situations (prévenus, condamnés à de courtes peines, détenus des maisons centrales) et de l'existence d'un point d'accès au droit.

d) L'élargissement des voies de recours

Un revirement de jurisprudence en 1995, par lequel le Conseil d'État a admis la recevabilité des recours contentieux contre les sanctions disciplinaires, laissait présager de nouvelles perspectives de progrès concernant les droits des détenus. Dans le prolongement de cet incontestable progrès, le décret n° 96-287 du 2 avril 1996 a refondu toute la réglementation disciplinaire afin de l'harmoniser avec les règles pénitentiaires européennes. Mais cette révolution, annoncée comme telle à l'époque est considérée, aujourd'hui, comme une étape qu'il faut déjà dépasser. En effet, en instaurant un recours hiérarchique préalable devant le directeur régional des services pénitentiaires, le décret du 2 avril 1996 a réduit la portée de cette avancée jurisprudentielle puisque, désormais, la plupart des sanctions disciplinaires sont définitivement exécutées avant que l'affaire ne parvienne devant les juridictions administratives.

La loi relative à la protection de la présomption d'innocence et aux droits des victimes du 15 juin 2000, de son côté, a consolidé la reconnaissance des droits des détenus au niveau de l'application des peines. En effet, cette loi du 15 juin 2000 a profondément modifié les règles relatives à l'application des

peines en juridictionnalisant les décisions les plus importantes du juge de l'application des peines. La loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité de mars 2004 apporte, pour l'essentiel à l'initiative de M. Jean-Luc Warsmann, député, rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, de nouvelles modifications substantielles au droit de l'application des peines, parachevant ainsi l'évolution entamée en 2000.

Ainsi, certaines décisions du juge de l'application des peines (relatives aux réductions de peine et aux permissions de sortir), qui constituaient jusqu'à présent des mesures d'administration judiciaire insusceptibles d'appel, sont désormais susceptibles d'appel, tout comme celles du tribunal de l'application des peines chargé de se prononcer sur les libérations conditionnelles. Sur ce point, le législateur a mis notre droit en conformité avec le droit européen, en prévoyant des débats contradictoires et des voies de recours¹⁷⁸.

C - LA CLARIFICATION DES MISSIONS DES DIFFÉRENTS ACTEURS

Recrutés sur concours, les personnels de surveillance, qui constituent numériquement le corps le plus important des personnels pénitentiaires, assurent une mission de garde et, bien que théorique, de réinsertion auprès des détenus (1). En complément de l'action des services pénitentiaires d'insertion et de probation (2), les partenaires extérieurs à l'administration pénitentiaire, notamment associatifs, s'impliquent aussi fortement dans la réinsertion socioprofessionnelle des détenus (3).

1. Les personnels de surveillance

Certaines évolutions récentes, conjuguées à la persistance d'un sous-effectif chronique, semblent conforter la fonction sécuritaire des surveillants au détriment de leur participation à la réinsertion des détenus (1.1.). Peu attractive, la fonction de surveillant est par ailleurs très exposée et nécessiterait d'être revalorisée (1.2.). La féminisation croissante du personnel pénitentiaire semble bien acceptée même si elle nécessite quelques aménagements (1.3.). Enfin, l'élévation du niveau de recrutement est de nature à susciter, en termes de formation et de contenu des missions, de nouvelles aspirations et exigences auxquelles il importe de répondre (1.4.).

1.1. Des effectifs insuffisants malgré de réels efforts budgétaires dans la période récente

Le corps des personnels de surveillance compte, au premier octobre 2005, un peu plus de vingt trois mille agents soit plus des deux tiers des effectifs totaux de l'administration pénitentiaire.

¹⁷⁸ Xavier Lameyre, « *L'avènement des tribunaux de l'application des peines* », Le tribunal des procès, n° 482, mai 2004.

Cette dernière comprend trente neuf surveillants pour cent détenus, ce qui peut paraître élevé, en particulier si on rapporte ce chiffre à celui des travailleurs sociaux par exemple (un travailleur social pour cent détenus), et pourrait suggérer une orientation délibérément sécuritaire et répressive de la politique pénitentiaire.

Tableau 13 : Évolution des effectifs budgétaires de 2002 à 2004

| | 2002 | 2003 | 2004 | % Évolution |
|---------------------------------------|--------|--------|--------|----------------|
| Personnel de direction | 396 | 394 | 429 | 8,3 |
| Personnel administratif | 2.489 | 2.565 | 2.766 | 11,1 |
| Personnel de surveillance | 21.816 | 22.435 | 23.146 | 6,1 |
| Personnel technique | 722 | 731 | 745 | 3,2 |
| Personnel d'insertion et de probation | 1.815 | 1.966 | 2.126 | 17,1 |
| Contractuels (dont professeurs) | 203 | 206 | 212 | 4,4 |
| Personnel social | 508 | 507 | 507 | 0 |

Source : projet de loi de finances 2005

Il convient cependant de relativiser cette donnée en la replaçant dans le contexte carcéral. En effet, dans une prison, la surveillance doit être assurée vingt quatre heures sur vingt quatre, même si les dispositifs sont allégés durant la nuit. La circulation y est entravée et les mesures de sécurité, qui nécessitent en permanence la présence physique des gardiens, sont fortement « consommatrices » de personnels. A titre d'exemple, il faut sept personnes pour assurer le fonctionnement en continu (rotation de deux heures) d'un mirador. Ainsi encore, les mouvements de détenus à l'intérieur des établissements imposent un encadrement conséquent, auquel les moyens de sécurité passive les plus sophistiqués, comme la vidéo surveillance, ne peuvent se substituer. De plus, le parc pénitentiaire est ancien, très ancien même puisque plus de la moitié des établissements ont été construits avant 1911¹⁷⁹ et leur conception architecturale ne se prête pas toujours aux exigences d'une gestion optimale des ressources humaines et de la sécurité.

De fait, les effectifs sont loin d'être pléthoriques et le niveau d'encadrement des détenus permet à peine de faire face aux missions de surveillance, de garde et de sécurité. Ce constat est très largement partagé, que ce soit par les personnels et leurs organisations syndicales ou que ce soit par l'administration pénitentiaire ou encore les représentants de la Nation. Il est d'autant plus vivement ressenti que tous les postes créés ne sont pas pourvus. Il convient en effet de souligner que près de 10 % des postes, soit 2 255, étaient vacants en 2004. De fait, les

¹⁷⁹ 1911 est en effet considérée comme une date de référence pour l'administration pénitentiaire, à savoir celle de son passage du ministère de l'Intérieur à celui de la Justice.

objectifs de créations de postes sont depuis de nombreuses années plus théoriques que réels, comme le soulignait déjà le rapport du Sénat de 1999 à propos de la loi de programmation de la justice de 1995, loi dont les objectifs en matière de créations d'emplois n'avaient pas été atteints.

Cette situation, qui a pour effet d'amortir l'impact des créations de postes, notamment sur les conditions de travail des personnels concernés, résulte pour une grande part d'un double phénomène, d'une part l'insuffisance de candidats au concours d'accès à la fonction de surveillant ; d'autre part un nombre important de départs à la retraite du fait de dispositions particulières prises en faveur des personnels en cause.

Les comparaisons internationales situent la France parmi les pays qui ont un faible taux d'encadrement, après la Grèce, le Portugal et le Luxembourg. A titre d'exemple, le ratio était en 2000 de 2,6 détenus par surveillant en France, de 2,3 au Royaume Uni, de 1,7 aux Pays Bas, de 1,3 au Danemark.

Nonobstant, il convient de noter que l'évolution des effectifs du corps des surveillants a été positive ces dernières années, même si cette tendance semble toutefois sensiblement flétrir. En effet, après une forte progression en 2002, le rythme de créations de postes de surveillants diminue sensiblement depuis et devrait se situer en 2006 à un niveau inférieur à celui de l'année 2000, ce qui pourrait une fois encore conduire à ne pas atteindre l'objectif de 2 653 créations de postes pour la période 2003/2007.

Tableau 14 : Créations brutes d'emplois de personnels de surveillance

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---------------------------------|------|------|-------|------|-------|------|------|
| Administration pénitentiaire | 386 | 530 | 1.525 | 870 | 1.111 | 533 | 220 |
| Dont personnels de surveillance | 290 | 330 | 1.221 | 613 | 707 | 210 | 116 |

Source : rapport de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finance pour 2006 ; chapitre III, rapporteur : M. Gilles Carrez

Ainsi, qu'il s'agisse des personnels sociaux ou qu'il s'agisse des personnels de surveillance, le constat est assez largement partagé d'un sous-effectif chronique de l'administration pénitentiaire. Cette situation pèse sur les conditions de travail. L'augmentation considérable de la population carcérale, ces quinze dernières années, aurait nécessité une politique de recrutement plus volontariste et plus ambitieuse pour assurer une mise à niveau des effectifs permettant d'une part aux personnels de surveillance de remplir leurs missions dans des conditions satisfaisantes, en particulier leur contribution à l'action de réinsertion, et d'autre part, aux détenus de bénéficier de meilleures conditions de détention.

1.2. Un statut peu attractif

Les personnels de surveillance des services extérieurs de l'administration pénitentiaire sont, au sein de la fonction publique, « *en raison des sujétions et des devoirs exceptionnels attachés à leurs fonctions* », régis par un statut particulier fixé par décret (a). Ils exercent des missions diversifiées qui mériteraient d'être clarifiées (b).

a) Des personnels régis par un statut particulier

Fonctionnaires de l'État, les personnels des services pénitentiaires sont soumis au statut général de la fonction publique constitué, d'une part, par la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, commune aux trois fonctions publiques, et d'autre part, par la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, définissant notamment les modalités générales de recrutement, d'avancement, de mutation ainsi que les différentes positions statutaires et le régime disciplinaire applicables aux fonctionnaires de l'État.

Par ailleurs, les personnels pénitentiaires, investis d'une mission de maintien de l'ordre et de réadaptation sociale des délinquants, sont amenés à supporter certaines contraintes particulières et à connaître en retour certaines garanties spécifiques assurées par un statut particulier.

Évoqué par une ordonnance de 1958, ce statut dérogatoire est actuellement régi par le décret du 21 novembre 1966 relatif au statut spécial des fonctionnaires des services extérieurs de l'administration pénitentiaire. Les personnels de surveillance sont régis par un statut particulier que détermine le décret du 21 septembre 1993.

On peut relever que l'acte fondateur de ce statut, l'ordonnance du n° 58-696 du 6 août 1958, par ailleurs très succinct, fixe des obligations qui peuvent rappeler celles de la police. Il précise en effet que si ce statut ne peut porter atteinte au libre exercice du droit syndical, « *toute cessation concertée du service, tout acte collectif d'indiscipline caractérisée de la part des personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire est interdit.* ».

La filière des personnels de surveillance comprend deux corps de fonctionnaires.

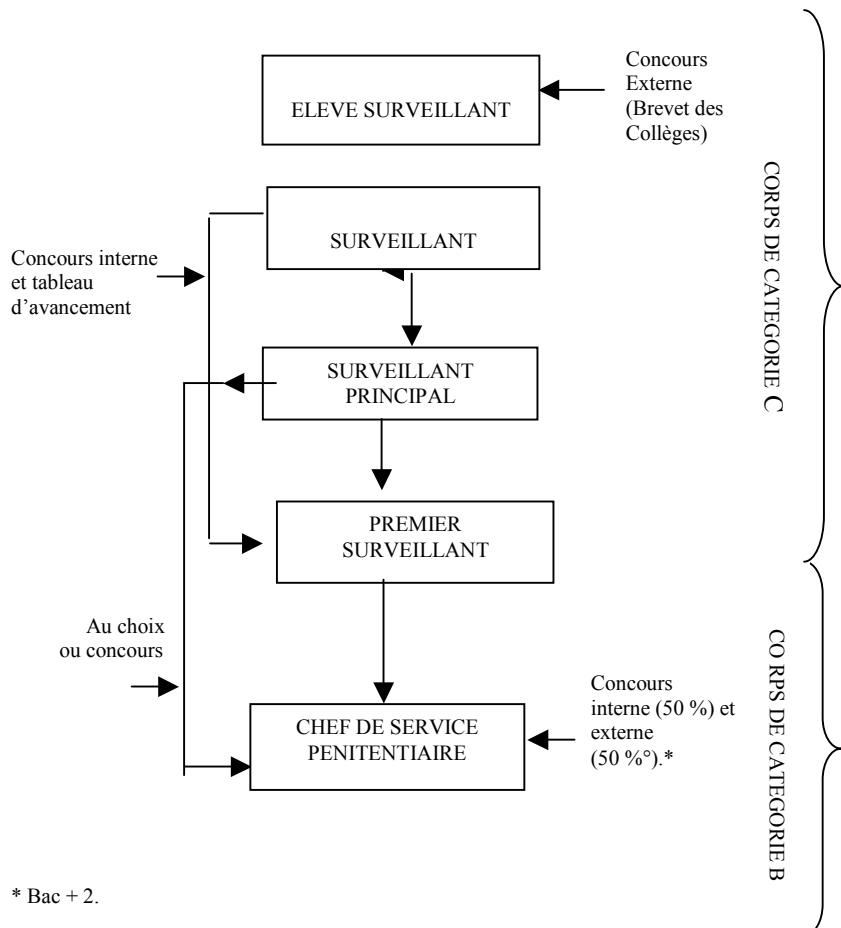
D'abord, elle comprend un corps de catégorie C composé de surveillants et de gradés, accessible par concours et à l'issue d'une formation théorique et pratique de huit mois à École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) située à Agen. Le niveau de diplôme exigé, depuis 1993, est celui du brevet des collèges. Toutefois, du fait notamment du contexte économique et social général, le niveau des candidats au concours est en réalité bien plus élevé, comme l'atteste, par exemple, le profil des élèves surveillants de la 160^{ème} promotion. On y relève que 62 % d'entre eux possèdent au moins le baccalauréat et encore 22 % à avoir un niveau au moins équivalent à bac+2.

Le corps des surveillants comprend actuellement un grade de surveillant et surveillant principal et un grade de premier surveillant.

Ensuite, le personnel de surveillance est constitué du corps, de catégorie B, des Chefs de services pénitentiaires (CSP), créé en 1993. Le niveau de recrutement exigé pour le concours d'accès direct est bac+2, mais l'accès à ce corps est également possible par la voie du concours interne et par nomination au choix. Les candidats admis au concours reçoivent une formation théorique et pratique de douze mois dispensée pour partie à l'ENAP.

Schéma 1 : Personnel de surveillance

(Situation actuelle)



La réforme statutaire des corps de surveillance de 2005, dont les décrets d'application ne sont pas encore publiés, va modifier à nouveau les missions en les recentrant sur la mission de garde et de sécurité. Les deux grades de personnels de surveillance de catégorie C, surveillants et premiers surveillants, seront remplacés par quatre grades : surveillants (67 % du corps), brigadiers (17 %) : premiers surveillants (13 %) et majors (3 %). L'évolution de carrière à l'intérieur de la catégorie sera possible par tableau d'avancement et avec l'obligation de satisfaire à un examen des capacités professionnelles.

Les Chefs de services pénitentiaires (CSP1 et CSP2) sont remplacés par des lieutenants (50 % du corps), capitaines (30 %) et commandants (1,5 %). Ces personnels « *participent à l'élaboration de la politique définie par le chef d'établissement...coordonnent sa mise en œuvre, dans le cadre de l'exécution des décisions et sentences pénales et du maintien de la sécurité générale de l'établissement* ». L'évolution de carrière dans la catégorie B se fera par tableau d'avancement de lieutenant à capitaine et par un examen des capacités professionnelles de capitaine à commandant.

Cette réforme va répartir les missions confiées aux personnels de surveillance, par grade. A chaque grade correspondront des fonctions qui seront fixées par un arrêté du garde des Sceaux. Les surveillants qui constitueront 67 % du corps ne pourront plus accéder à certaines fonctions qui seront attribuées aux brigadiers.

Sans doute cet alignement, au demeurant partiel et formel, sur les corps de la police ne suscite pas l'hostilité des personnels et peut même leur paraître constituer une réponse à un réel déficit et à un besoin légitime de reconnaissance. On peut craindre toutefois que cette multiplication des grades ait pour effet de segmenter et, par voie de conséquence, de réduire les missions. Il serait évidemment souhaitable que ce ne soit pas le cas et que cette réforme soit l'occasion d'une véritable revalorisation du métier de surveillant. A cet égard, il importe également d'accorder une plus grande attention aux conditions de rémunération et de déroulement de carrière d'une profession, parfois décriée, dont le savoir-faire et le dévouement permettent d'assurer une régulation relativement apaisée de la vie carcérale, et ce en dépit de conditions d'exercice souvent dégradées, difficiles, voire dangereuses. Il faut savoir en effet que le traitement net de départ d'un surveillant est de 1 270 euros et de 1 980 euros en fin de carrière.

b) Des missions à clarifier

Directement au contact des détenus, les surveillants sont chargés du maintien de l'ordre et de la discipline, assurent la garde des détenus et, selon les dispositions du décret du 31/12/1977, sont « *associés aux modalités d'exécution de la peine et aux actions préparant la réinsertion des personnes placées sous main de justice* ». Les premiers surveillants ont, quant à eux, une fonction d'encadrement et « *participent à la définition et à la mise en œuvre des mesures de sécurité* ». Cependant, aucun texte n'explique les conditions précises dans

lesquelles les surveillants assurent leur mission de réinsertion, de sorte que, sur le terrain, cette fonction d'insertion est sinon marginalisée, à tout le moins diversement appréciée d'un établissement à l'autre.

Outre leurs fonctions d'encadrement des surveillants et gradés, les chefs de services pénitentiaires assurent les fonctions de chef de détention, celles d'adjoint au chef d'établissement ou de responsable d'un service d'établissement pénitentiaire. Ils peuvent également exercer la fonction de chef d'établissement dans une maison d'arrêt ou un établissement pour peine d'une capacité de deux cents places au plus. Dans ce cadre, ils participent, sous l'autorité du chef d'établissement, à l'élaboration de la politique de prise en charge des détenus et coordonnent sa mise en oeuvre. Les références statutaires à leur rôle sur le champ de la réinsertion des détenus ne sont pas plus précisées et, concrètement, il semble qu'il existe de grandes disparités de pratiques d'un établissement à l'autre.

En tout état de cause, l'absence de dispositions réglementaires précisant la mission d'insertion des personnels de surveillance révèle la persistance d'une approche essentiellement sécuritaire de leur fonction. Il est à craindre que la réforme statutaire des corps de surveillance, engagée en 2005, s'inscrive dans cette logique sécuritaire et marginalise encore davantage le rôle de réinsertion des personnels de surveillance. La modification des corps de surveillants emprunte en effet très largement à l'organisation hiérarchique et aux grades de la police et de l'armée.

Ce renforcement de la fonction sécuritaire du personnel de surveillance s'est également manifesté par la création en 2003 des Équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS). Ces ERIS, dont l'effectif total devrait être de 460 personnes, ont pour mission de « *renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires en cas d'évènements graves ou particulier, de participer à l'organisation des fouilles et de rétablir l'ordre avant l'intervention éventuelle des forces de gendarmerie ou de police* ». Considérés comme des forces spéciales d'intervention, les ERIS reçoivent une formation au sein des centres de formation du GIGN et à l'ENAP. Par ailleurs, a été créée en 2003 une unité cynotechnique expérimentale destinée à « *mener des recherches efficaces en matière de produits toxicologiques, de substances explosives, d'armes et de munitions* » et plus généralement de « *compléter l'action des personnels de surveillance en matière d'observation de la population pénale* ».

1.3. Une féminisation croissante et réussie des personnels de surveillance

Exception faite des quartiers réservés aux femmes, la prison a longtemps été un lieu exclusivement masculin, aussi bien en ce qui concernait les détenus que les personnels pénitentiaires. Depuis les années 90 une évolution s'est à cet égard amorcée et même si l'administration pénitentiaire reste l'une des moins féminisées, avec celle de la police nationale, la progression des effectifs féminins y est constante. Le personnel féminin de surveillance est actuellement de l'ordre de 11 %, alors qu'il n'était que de 7,1 % en 1996 et ce taux devrait croître dans

les années à venir du fait d'une représentation féminine importante au concours : 48 % de femmes reçues au concours en janvier 2001 contre 14,4 % cinq ans auparavant. Ainsi encore, en 2003, sur les 679 élèves surveillants de l'ENAP, 234 étaient des femmes (soit 34 %). Toutefois, comme le note le rapport précité de la Cour des comptes, « *compte tenu des contraintes liées à l'organisation du travail et à la sécurité dans les quartiers de détention où une majorité d'hommes est incarcérée, des quotas ont limité à 20 % le nombre de postes susceptibles d'être occupés par des femmes dans les établissements* ».

Des études ont été menées sur l'arrivée en nombre des surveillantes dans les prisons pour hommes et son impact sur la gestion de la détention¹⁸⁰. Bien qu'il faille rester prudent en la matière, il semble se confirmer qu'il existe bien une « surveillance au féminin », plus fondée sur l'observation, la parole, l'écoute, la communication que sur le rapport de force. De ce point de vue, on peut considérer qu'il y a bien complémentarité entre surveillants et surveillantes. Ce point de vue est d'ailleurs largement partagé à tous les niveaux de l'institution pénitentiaire. Par ailleurs la perception plutôt positive par les détenus de cette présence féminine semble avoir un effet bénéfique sur le climat général et sur les tensions entre surveillants et détenus. Alors qu'ils n'hésiteraient pas à s'affronter, même violemment, aux surveillants, les détenus seraient plus mesurés face aux surveillantes.

Bien que souhaitable, la féminisation des personnels de surveillance dans les prisons pour hommes n'est pas sans conséquence sur l'organisation du travail et la gestion des effectifs, certaines tâches ne pouvant être effectuées par le personnel féminin¹⁸¹. Évidemment, on pense aux fouilles corporelles, mais aussi aux fouilles de sécurité qui nécessitent de faire appel aux collègues masculins, ce qui peut avoir pour effet de désorganiser temporairement le service.

De même, de fortes réticences existent encore en ce qui concerne l'affectation des surveillantes sur des postes exposés en détention, sur les coursives et les étages ou leur intégration à des actions d'intervention sur des détenus du fait des risques que cela peut dans certaines circonstances comporter. L'affectation des surveillantes à des postes ou à des tâches protégés ne suscite d'ailleurs pas plus l'unanimité, tant de la part des surveillantes que des gradés. Un rapport de 1999 réalisé à la demande des services centraux de l'administration pénitentiaire, sans se prononcer sur cette question, préconise, à tout le moins, une formation régulière aux techniques actives de sécurité dispensée à l'ensemble du personnel et considère que le taux de féminisation en détention ne devrait pas être supérieur à 10 %. Il est intéressant de noter que l'instruction du 21 mai 2001 des mêmes services centraux, tirée du rapport précité, rappelle à plusieurs reprises l'impérieuse nécessité d'assurer, à l'exception de la fouille, l'égalité entre surveillantes et surveillants et préconise l'instauration de binômes ou trinômes

¹⁸⁰ « *Surveillantes et hommes détenus : la réinsertion à l'épreuve du genre* » Guillaume Malochet.

¹⁸¹ L'article D.275 du CPP dispose que la fouille ne peut être réalisée que par une personne du même sexe que la personne détenue.

qui circuleraient comme des îlotiers, composés d'équipes mixtes de deux à cinq agents permettant, sur une zone donnée de l'établissement, d'adapter les activités aux nécessités et aux besoins de la journée de détention.

La présence au demeurant souhaitable de surveillantes en plus grand nombre impose, en matière de conditions de travail et de compensations en termes d'effectifs, mais aussi de locaux, certains aménagements dont la réalisation a pris du retard. En ce qui concerne les locaux, les installations sanitaires et vestiaires ne permettent pas toujours un accueil décent du personnel féminin dans les prisons pour hommes.

S'agissant des conditions de travail et l'organisation du travail, des dispositions particulières ont été précisées par une note ministérielle du 7 septembre 2001 pour les surveillantes enceintes en ce qui concerne l'affectation en mirador ou en patrouille motorisée ou encore le service de nuit, les séances de formation au tir. La mise en œuvre de ces dispositions nécessitent tout à la fois une réorganisation du travail, mais également des effectifs supplémentaires. Il en va de même en ce qui concerne les congés de maternité.

C'est, de toute évidence, une situation à laquelle l'administration pénitentiaire sera de plus en plus confrontée à l'avenir du fait à la fois de la féminisation des personnels de surveillance, mais aussi de leur rajeunissement. Cela implique d'ajuster en conséquence les effectifs. Il existe de fait un mécanisme propre à l'administration pénitentiaire qui permet théoriquement de corriger les dotations en effectifs par un « Taux de compensation pour les charges et besoins du service » (TCCBS). Le principe d'un tel dispositif est pertinent, même si les modalités de calcul ne semblent pas prendre en compte la réalité des besoins.

Par ailleurs, il existe de fortes disparités entre établissements en matière de mixité, au point qu'on peut se demander à quelles règles obéissent les affectations en la matière. Ainsi jusqu'en mars 2004, la maison d'arrêt de Grasse n'avait aucune surveillante alors que son « quota » l'autorisait à en recevoir 11 ; après mars 2004, il fut prévu de relever le seuil à 23 surveillantes, soit plus du double ! A l'inverse, toujours à la même période, la maison d'arrêt de Rennes qui avait une « capacité d'accueil » de surveillantes de 12 avant mars 2004, vit cette capacité réduite à 2 surveillantes après mars 2004 !

1.4. Des conditions de travail difficiles : pénibilité et souffrance au travail

Les surveillants travaillent dans des conditions difficiles. Ils passent le temps de leur activité professionnelle, c'est-à-dire une partie importante de leur existence, dans un environnement, la prison, particulièrement déstabilisant. Violences, tensions, détresses sociales et psychiques, misère affective, souffrances, maladies, indigence forment en quelque sorte le paysage de leur quotidien. Les incidents se multiplient et les agressions entre détenus, mais aussi envers les surveillants, augmentent régulièrement.

Tableau 15 : Évolution des incidents

| <i>Nombre d'incidents</i> | 2002 | 2003 | 2004 |
|---------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Agents agressés | 539 | 463 | 519 |
| Incidents collectifs | 129 | 185 | 225 |

Source : Annuaire statistique ; administration pénitentiaire 2005.

A ce contexte s'ajoutent des locaux oppressants, vétustes, souvent insuffisamment entretenus, parfois à la limite de l'insalubrité, comme a pu le constater une délégation de la section des affaires sociales de notre assemblée lors d'une visite à la prison de La Santé.

Par ailleurs, le rythme de travail hebdomadaire des personnels de surveillance repose sur le principe du roulement en trois périodes de travail : une matinée (7h-13h), un après-midi (13h-19h), et ensuite une matinée suivie d'une nuit (7h-13h ; repos ; 19h-7h). Cette troisième période de travail est suivie d'un jour de garde puis d'un jour de repos.

Au surplus, la tendance au renforcement de la mission sécuritaire des surveillants a pour effet de parcelliser les tâches, de confiner leur activité à une succession de gestes répétitifs, à réduire leur fonction à celle de « porte-clés », comme ils le déplorent eux-mêmes. De surcroît, le travail de nuit, posté (mirador), les conséquences qui en résultent en termes de rythme de vie et d'organisation de la vie, notamment familiale, constituent des éléments déstabilisateurs qui ajoutent à la pénibilité réelle et ressentie de la fonction de surveillant. Enfin, le sentiment est assez largement partagé parmi les personnels de n'être reconnus ni par l'opinion publique ni même par les autorités de tutelle.

Cet ensemble d'éléments a sans aucun doute pour conséquence d'affecter l'intérêt que portent à leur travail des personnels qui, pour nombre d'entre eux, n'ont pas particulièrement choisi ce métier par vocation. On peut comprendre dès lors le constat dressé par le Sénat¹⁸² d'un personnel découragé. Comment dans ces conditions s'étonner du taux élevé d'absentéisme parmi les personnels de surveillance ? Le rapport du Sénat précité notait une recrudescence de l'absentéisme lié à des causes médicales et évaluait le nombre de journées de travail correspondant à 1 300 équivalents temps plein ; il ne semble pas que la situation actuelle soit à cet égard plus favorable.

Sans doute l'amélioration des conditions de travail doit-elle, sur les différents aspects évoqués, constituer une priorité. Mais il importe également de combler le déficit qu'enregistre l'administration pénitentiaire en termes d'image et de considération. En effet, comme le souligne Paul Mbanzoulou « *les surveillants ont le sentiment que les détenus sont mieux considérés qu'eux-mêmes. Ils se sentent mal, méprisés et ignorés aussi bien par leur*

¹⁸² *Prisons : une humiliation pour la République* ; Sénat - 1999-2000.

hiérarchie que par la société tout entière. »¹⁸³ La nécessaire revalorisation du métier de surveillant, qui peut en être un des moyens, passe sans aucun doute par une redéfinition de son rôle et un rééquilibrage entre sa mission de sécurité et sa mission de réinsertion au profit de cette dernière. Le renouvellement démographique de ce corps et l'élévation du niveau de recrutement, réglementaire et réelle, constituent pour ce faire une opportunité qu'il convient de saisir en s'appuyant sur un dispositif de formation initiale et permanente plus conséquent.

1.5. Une formation de courte durée pour les gradés et les surveillants

Les candidats admis au concours suivent une formation rémunérée d'une durée théorique de huit mois¹⁸⁴, en alternance, organisée par École nationale d'administration pénitentiaire. En réalité, la durée effective de formation est de l'ordre de 22 semaines, soit cinq mois et demi, ce qui est manifestement insuffisant au regard de la densité du programme de formation¹⁸⁵. La formation des surveillants comprend trois cycles de scolarité au cours desquels trois domaines sont abordés : droit des institutions et politiques pénitentiaires, personnes placées sous main de justice, administration et management, et enfin deux périodes de stages. Il est significatif de constater que la séquence de formation consacrée à l'insertion et à la connaissance des personnes placées sous main de justice représente moins d'un tiers de la formation théorique. Bien que cela ne concerne pas seulement les élèves surveillants, il importe cependant de souligner les efforts entrepris par l'ENAP pour mettre en place une formation à la prévention du suicide et au repérage du prosélytisme.

On doit néanmoins regretter que, hormis les formations de spécialisation, la formation continue reste le parent pauvre de l'institution pénitentiaire, en particulier vis-à-vis des personnels de surveillance. La situation tendue en matière d'effectifs constitue un obstacle à la prise en compte de la formation continue comme une condition majeure de la qualité de l'institution pénitentiaire et de sa capacité à s'adapter aux évolutions. C'est ce que reconnaît l'ENAP elle-même : « *La place assignée à la formation continue au sein même de notre administration manque encore de clarté. Le premier écueil consiste en son caractère certes obligatoire en théorie mais régulièrement soumis aux incontournables nécessités du service* » (ENAP. Rapport d'activité 2004).

Les orientations mises en oeuvre en matière de formation s'inscrivent dans la volonté de faire de l'ENAP une véritable école professionnelle. L'adaptation des métiers à l'évolution des personnes prises en charge et des politiques conduites constitue une préoccupation majeure de l'ENAP.

Il convient en particulier de souligner le travail réalisé pour élaborer une collection de guides de Pratiques de références opérationnelles (PRO), qui

¹⁸³ Paul Mbanzoulou : *La réinsertion sociale des détenus* ; l'Harmattan, 2000.

¹⁸⁴ La formation des élèves chef de service pénitentiaire est de douze mois.

¹⁸⁵ Entretien du rapporteur avec M. Patrick Wiart, le 15 décembre 2005.

constituent autant de références de bonnes pratiques professionnelles attachées à un poste ou à une situation de travail et qui devraient concourir à l'homogénéisation « par le haut » des pratiques professionnelles.

Encadré 12 : École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP)

Anciennement dénommée EFPAP (École de formation des personnels de l'administration Pénitentiaire), puis ensuite EAP (École d'administration pénitentiaire) elle est enfin rebaptisée ENAP (École Nationale d'administration pénitentiaire) suite à un arrêté du 20 juillet 1977 régissant l'organisation et le fonctionnement de l'établissement. Le 20 septembre 1994, le Comité interministériel pour l'aménagement du territoire (CIAT) décide la délocalisation de l'école à Agen. Dès le 22 janvier 1998, un arrêté modifiant l'organisation et le fonctionnement de l'école définis en 1977, dessine les prémissives de cette réorganisation.

L'ENAP est un établissement public administratif rattaché au ministère de la Justice et qui relève de la direction de l'administration pénitentiaire. Ses effectifs budgétaires étaient de 231 agents en 2004.

L'ENAP est le seul établissement de formation initiale (c'est-à-dire dispensée après réussite au concours choisi) pour tous les personnels pénitentiaires, y compris les personnels administratifs et techniques. En 2004, 3 771 élèves ont été formés en formation initiale, dont 2 656 personnels de surveillance, 509 personnels d'insertion et de probation, 71 personnels de direction, 170 personnels administratifs et techniques.

Elle assure également la formation continue des cadres, des acteurs de formation et des différents « spécialistes » (chargés d'application informatique, moniteurs de sport), soit 2 746 agents. Elle a pour mission de donner aux fonctionnaires pénitentiaires une formation professionnelle théorique et pratique avant qu'ils n'accèdent à un emploi. Elle offre également des possibilités de perfectionnement et de formation continue tant pour leur permettre de se préparer à une promotion (formation dite d'adaptation à la fonction) que pour se maintenir informés de l'évolution de l'action de l'administration pénitentiaire.

Les formations sont assurées pour une large part par des formateurs de l'administration pénitentiaire, par des intervenants contractuels, généralement universitaires, en particulier dans les matières relatives au management ou au droit ainsi que par des invités extérieurs, appartenant notamment à d'autres administrations comme par exemple les douanes.

En 2004, l'ENAP a formé 6 517 élèves dont 2 276 surveillants et disposait d'un budget de 26,5 millions d'euros.

Source : Site de l'ENAP

On notera également la construction, en 2005, dans l'enceinte de l'école d'un bâtiment de simulation, comprenant notamment une zone parloir, une infirmerie, des cellules et permettant de mettre, pratiquement sur chaque matière, les élèves en situation. Jeux de rôle, séquences filmées, suivies de briefing assurent par des méthodes actives la bonne assimilation des référentiels de bonnes pratiques.

Par ailleurs, il convient de veiller à l'adaptation des métiers à l'évolution des personnes prises en charge et des politiques conduites. A cet égard, « *l'important travail réalisé au sein de l'administration pénitentiaire pour l'élaboration du référentiel emploi-formation a apporté à l'école un outil très utile dans le cadre de l'élaboration des contenus de formation.* »¹⁸⁶.

¹⁸⁶ « *La formation et l'évolution des missions des personnels pénitentiaires* », Patrick Mounaud, in RFAP, op. cit.

Les élèves surveillants s'engagent à servir l'État pour une durée minimale de trois ans et, en cas de démission, sont passibles d'un remboursement au prorata de la durée de formation suivie. En réalité le taux de démissions est assez faible, de l'ordre de 5 %, et celles-ci interviennent très rapidement, soit à la suite de la réussite à un autre concours, soit à l'issue du stage au cours duquel l'élève découvre la réalité de l'univers carcéral.

2. Les personnels d'insertion et de probation

Ils sont constitués de Conseillers d'insertion et de probation (CIP) et d'Assistants de service social (AS), de Chefs de service d'insertion et de probation (CSIP), de Conseillers techniques de service social (CTSS), de Directeurs d'insertion et de probation (DIP) et enfin de directeurs de SPIP.

2.1. Une construction statutaire progressive

Les premiers travailleurs sociaux qui sont intervenus dans les établissements pénitentiaires étaient les assistants de service social. En 1977, l'administration pénitentiaire a créé le corps des éducateurs de l'administration pénitentiaire, recrutés par concours au niveau baccalauréat, lesquels étaient plus particulièrement chargés de missions d'observation et de la rééducation des détenus en vue de leur réinsertion sociale, du contrôle des condamnés mis à l'épreuve, des libérés conditionnels et des interdits de séjour assistés tandis que les assistants sociaux étaient chargés des démarches administratives intéressant le reclassement des détenus, de la préparation active de la sortie, des contacts avec l'extérieur (famille, services sociaux...).

Le décret 93-1114 du 21 septembre 1993 crée le corps des Conseillers d'insertion et de probation (CIP) recrutés pour le concours externe au niveau bac+2, « *ils sont plus particulièrement chargés d'une mission d'aide à la réinsertion sociale, qu'ils peuvent exercer tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé... Ils participent notamment à la prévention des effets désocialisants de l'emprisonnement et au maintien des liens familiaux et préparent les mesures d'individualisation... ils concourent à la préparation des décisions de justice à caractère pénal et en assurent le suivi et le contrôle* ». Ainsi, assistants sociaux et Conseillers d'insertion et de probation (CIP) se voient confier les mêmes missions.

Le décret 99-276 du 13 avril 1999 crée les services pénitentiaires d'insertion et de probation, services départementaux regroupant le Comité de probation et d'assistance aux libérés (CPAL) et le service socio-éducatif de l'établissement pénitentiaire d'un même département. Dorénavant les travailleurs sociaux exerçant dans les établissements pénitentiaires dépendent hiérarchiquement des Directeurs des services d'insertion et de probation (DSIP) et non plus des chefs d'établissement.

En 2005, la réforme de la filière d'insertion et de probation ajoute un grade, celui de Directeur d'insertion et de probation (DIP). La filière se décline dorénavant en CIP, chargés du suivi des Personnes placées sous main de justice (PPSMJ) et en Chef de services d'insertion et de probation (CSIP), en Directeur d'insertion et de probation (DIP) et en Directeur de services d'insertion et de probation (DSIP), exerçant des fonctions d'encadrement.

Les CIP suivent un cursus de formation de 2 ans en alternance à l'ENAP et dans les SPIP articulé autour de 5 axes : connaissance de l'institution, connaissance de soi, connaissance de la PPSMJ, connaissance des outils et pratiques professionnelles et connaissance des partenaires. L'évolution professionnelle au sein de la filière se fait par concours ou tableau d'avancement uniquement.

2.2. Une charge de travail en augmentation constante

Le suivi des personnes placées sous main de justice nécessite une proximité avec les magistrats en particulier les juges de l'application des peines qui prononcent les modifications des mesures de contrôle et les affectations des Travaux d'intérêt général (TIG), autorisent les sorties du territoire, émettent un avis sur les Permanences d'orientation pénale (POP) effectuées pour des probationnaires, demandent des révocations de mesures... ; décisions prises avec les éléments transmis par les travailleurs sociaux.

De ce point de vue, la réforme des CPAL a modifié sensiblement les pratiques professionnelles des travailleurs sociaux par la délocalisation des services qui en a découlé.

Avant cette réforme, lorsque magistrats de l'application des peines et travailleurs sociaux partageaient les mêmes locaux au sein d'un tribunal, les relations professionnelles étaient facilitées par cette localisation qui permettait un échange quotidien et oral sur les dossiers, complété si nécessaire par les écrits. La délocalisation a contraint les travailleurs sociaux à communiquer avec les magistrats quasi exclusivement par le biais de rapproches.

Cette réorganisation a eu une conséquence sur la Permanence d'orientation pénale (POP). Celle-ci a lieu au tribunal et oblige dorénavant les travailleurs sociaux à se déplacer, et donc à quitter leur service durant une journée pour se rendre disponible au Tribunal de grande instance (TGI). A l'antenne milieu ouvert du SPIP 91, chaque travailleur social est de permanence d'orientation pénale une fois par semaine. Cette organisation répartit la charge de travail en ce qui concerne les suivis des mesures sur quatre jours au lieu de cinq.

Simultanément les quotas auparavant déterminés par l'administration pénitentiaire - 70 dossiers par travailleur social en milieu ouvert, 100 en milieu fermé - ont été supprimés. Les travailleurs sociaux suivent entre 70 et plus de 200 dossiers, 225 au SPIP de Saint-Malo, 110 au SPIP de Colmar, plus de 100 à l'antenne milieu ouvert du SPIP 91. Parallèlement à l'évolution de la filière, les mesures prononcées ont augmenté et en plus du suivi des libérés conditionnels,

des semi-libres, des interdits de séjour, ont été ajoutées aux tâches confiées aux travailleurs sociaux, le Travail d'intérêt général (TIG), le Placement sous surveillance électronique (PSE), la permanence d'orientation pénale, le placement en chantier extérieur, l'ajournement avec mise à l'épreuve, les mesures de contrôle judiciaire, le suivi socio-judiciaire, la Nouvelle procédure d'aménagement de peine (NPAP).

Les charges de travail déjà importantes auparavant sont devenues insoutenables et rendent difficiles l'accès à la formation continue pour les travailleurs sociaux. La formation est pourtant nécessaire face à une population changeante. Les problématiques telles que la pédophilie, la délinquance urbaine n'étaient pas autant posées il y a une quinzaine d'années. La diversité des origines ethniques des personnes suivies nécessite des formations sur leur culture respective. La volonté de se former s'efface souvent devant la charge de travail qui ne fera que s'accumuler pendant le temps de formation.

La loi Perben 2 a entraîné par la multiplication des mesures, une véritable inflation des écrits professionnels et l'explosion du nombre d'entretiens alors que la population carcérale augmentait.

2.3. Des conditions matérielles de travail qui restent difficiles

Les déplacements extérieurs sont fréquents pour tous les travailleurs sociaux, et plus particulièrement pour ceux du milieu ouvert : rencontres avec les partenaires extérieurs, enquêtes de faisabilité pour le placement sous surveillance électronique, visites à domicile des probationnaires éloignés du SPIP et qui n'ont pas la possibilité matérielle de se déplacer..., et nécessitent du temps. Les travailleurs sociaux qui travaillent en antenne mixte interviennent en milieu ouvert et en milieu fermé. Cette spécificité les oblige à se déplacer sur les deux sites en plus de se rendre au Tribunal de grande instance (TGI) pour les permanences d'orientation pénale. Il est fréquent qu'un travailleur social soit chargé d'un secteur géographique éloigné du SPIP compte tenu du découpage de la carte pénitentiaire : le secteur d'Étampes (91) se trouve à plus de 40 km de Corbeil-Essonnes, siège du SPIP. Pour éviter que des probationnaires, qui rencontrent des difficultés financières, n'aient à prendre en charge des frais de transport, les travailleurs sociaux mettent en place des permanences locales souvent dans les locaux de maison de justice.

Pour ces déplacements, les travailleurs sociaux doivent utiliser leur véhicule personnel, faute de disposer de véhicules de service. Ils sont remboursés des frais de carburant mais la nomenclature de remboursement ne permet pas la prise en charge des frais d'entretien. Par ailleurs, les travailleurs sociaux ont l'obligation, lorsqu'ils utilisent leur véhicule, de souscrire à une extension d'assurance au même titre que des commerciaux. Cette extension d'assurance est intégralement à leur charge.

Dans certains établissements pénitentiaires, les conditions matérielles des travailleurs sociaux en milieu fermé sont à l'image des conditions d'incarcération des détenus : cellules transformées en bureaux, donc exigus, peu entretenus et souvent mal chauffés, manque de matériels de bureau. Ces conditions matérielles de travail rendent encore plus difficiles les conditions d'exercice de leurs missions.

2.4. Le renforcement nécessaire des effectifs

Face à cette surcharge de travail, les travailleurs sociaux n'ont d'autre choix que de centrer leur activité sur l'urgence et les actes professionnels incontournables au détriment du suivi individuel qui permet pourtant de travailler avec le justiciable autour de sa problématique. Le travail social finit par se réduire à de la « gestion de stock », de la production d'écrits parfois vides de contenu puisque concernant une personne non connue, du travail administratif et d'accueil pour pallier un déficit en personnel administratif et au détriment de l'accompagnement social, du travail en partenariat et surtout de la prévention de la récidive. L'équilibre entre les deux missions des SPIP, l'insertion et la probation, pourrait être rompu au détriment de l'insertion : le risque étant que les CIP n'exercent plus que leur mission de contrôle des obligations.

Le député Warsmann préconisait dans son rapport (2003) un renfort des effectifs des travailleurs sociaux à hauteur de 3 000 équivalents temps plein et plaiddait pour « *un renforcement drastique des moyens dévolus à l'exécution et à l'application des peines qui doivent être considérées comme une véritable priorité, à défaut, c'est l'ensemble de l'édifice pénal qui s'en trouve fragilisé* ». Sans ce renfort, ce sont les détenus non demandeurs qui devront attendre de se trouver dans les conditions d'examen d'un aménagement de peine pour rencontrer un travailleur social mais aussi les prévenus.

Cependant, le renfort en effectifs des travailleurs sociaux ne peut suffire. Les SPIP fonctionnent avec un effectif en personnel administratif insuffisant voire inexistant. Le SPIP 91 antenne milieu ouvert fonctionne avec deux personnels administratifs, un à 80 %, l'autre à mi-temps, pour 22 travailleurs sociaux. Certains DSPIP demandent aux travailleurs sociaux d'exécuter des tâches administratives telles que l'affectation des dossiers ou de tenir le standard. La délocalisation des SPIP n'a pas été soutenue par un recrutement en personnel administratif ce qui provoque un retard inévitable dans la prise en charge des dossiers et dans les relations avec les magistrats mais également dans la gestion des archives, domaine important pour les SPIP compte tenu de la nécessité de retrouver rapidement un dossier archivé pour effectuer un rapport concernant une personne suivie dans le passé pour laquelle une enquête rapide est demandée.

2.5. Les actions à développer en priorité

Trois types d'actions, aujourd'hui négligés, devraient être développés : un travail social en amont et pas seulement au moment de la sortie ; un meilleur suivi individuel des détenus ; une collaboration accrue avec les personnels de surveillance.

a) Le travail social en amont

Un travail social en amont, dès le début de l'incarcération permettrait d'éviter en partie le processus d'aggravation de la situation sociale du détenu, en particulier du prévenu : contact avec l'employeur ou l'organisme de formation pour éviter un licenciement pour absence injustifiée et/ou proposer de suite un aménagement de peine quand la situation pénale le permet, contact avec le praticien ou le thérapeute pour comprendre la pathologie, contact avec la famille pour appréhender la situation familiale et éviter une rupture des liens familiaux, mise à plat de la situation sociale pour éviter qu'elle ne s'aggrave par l'accumulation des impayés de loyer ou des créances non honorées... Le dépistage précoce des problématiques sociales, économiques, familiales et médicales est un atout pour la prévention de la récidive car il permet l'orientation rapide vers les intervenants : Centre médico-psychologique (CMP), enseignants, antenne toxicomanie, antenne alcoolologie, résolution de certains problèmes (garde d'un chien laissé dans l'appartement), contact avec les familles d'accueil des enfants ou la DDASS, approvisionnement en vêtements, repérage des plus démunis... Ce travail en amont ne peut plus être effectué aujourd'hui faute de disponibilité des travailleurs sociaux accaparés par d'autres tâches.

L'entretien effectué dans le cadre de l'accueil des personnes incarcérées est souvent exercé dans des conditions qui ne favorisent pas la confidence car le détenu est reçu par de nombreuses personnes, en peu de temps (chef de détention, médecin, psychologue si nécessaire) en plus du travailleur social. Le détenu est lui-même peu enclin à répondre aux questions puisqu'il sort d'une garde à vue suivie d'un jugement qu'il vient à peine d'accepter. L'entretien est ponctuel et ne permet que rarement une prise en charge précoce. Pourtant ces dépistages permettraient d'envisager la construction d'un projet de réinsertion en amont. Les travailleurs sociaux devraient pouvoir connaître tous les détenus de leur secteur sans que ceux-ci n'aient à en formuler une demande, souvent écrite.

b) Un meilleur suivi individuel des détenus

Le renforcement des effectifs est incontournable pour restaurer un niveau de qualité du suivi individuel. Les dispositifs collectifs, tels que les groupes de parole, la prise en charge de groupe, souvent préconisés pour pallier le manque d'effectifs constituent des outils supplémentaires et ne peuvent se substituer à l'accompagnement individuel durant lequel le travailleur social essaie de provoquer chez le détenu ou le probationnaire le travail d'introspection nécessaire pour prévenir la récidive des actes délictueux. S'arrêter sur les circonstances du passage à l'acte, solliciter l'adhésion à la mesure ou à

l'acceptation de la sanction pénale, permettre la compréhension de la sanction, tenter de comprendre en écoutant ce que le justiciable peut dire de son acte pour parvenir à lui donner du sens, tout cela forme le point de départ de l'individualisation de la peine.

Un projet d'insertion individualisé et structuré dans le temps peut alors être co-construit avec le détenu. Celui-ci, tant qu'une date de procès ne lui a pas été communiquée, ne sait pas quelle sera la durée de son emprisonnement. Cette absence de repères dans le temps et aussi de projets pour structurer ce temps rend l'insertion difficile. Avoir un projet peut aider le détenu à se construire ou à se reconstruire une identité positive.

Le temps est fondamental pour la maturation d'un projet. Sans renfort en effectifs, les travailleurs sociaux continueront à absorber des dossiers, à survoler les prises en charges mais ne pourront honorer les missions qui leur sont confiées.

c) Une collaboration accrue avec les personnels de surveillance

L'articulation entre la mission des SPIP et celle du personnel de surveillance a-t-elle été vraiment réfléchie ? Si elle n'est pas repensée, l'image dévalorisée, de non reconnaissance du personnel de surveillance sera encore aggravée¹⁸⁷. Le personnel de surveillance a une connaissance de proximité de la personne détenue qu'il n'a pas la possibilité de transmettre faute de transversalité institutionnelle pour le faire. Il peut observer le détenu durant les activités, les parloirs mais également dans son vécu à l'intérieur de la cellule et connaître ses centres d'intérêt, ses relations ou inimitiés avec les autres détenus... autant d'éléments inconnus aux autres professionnels intervenants autour de la personne détenue. Son rôle se trouve essentiellement centré sur sa mission de garde alors que dans la définition de ses missions il a également une mission de réinsertion. Or celle-ci n'est pas concrètement définie. La création d'équipe pluridisciplinaire lui offrirait la possibilité de partager sa connaissance du détenu avec les autres intervenants : travailleur social et partenaires. Cette équipe permettrait une prise en charge du détenu dans sa globalité en mutualisant les connaissances parcellaires de tous et profiterait ainsi à l'ensemble des professionnels. Elle faciliterait la compréhension des comportements lors de violence, de tentative de suicide, de refus de soins... ainsi que l'orientation vers les partenaires intérieurs et extérieurs. Elle permettrait l'élaboration de projet de réinsertion en réunissant dans le cadre d'un échange institutionnel et non plus informel ou occasionnel les éléments nécessaires à sa construction.

Alors que les différents professionnels qui interviennent en détention sont souvent formés à cet exercice, les surveillants ne possèdent pas toujours ce type de savoir-faire. Ils devraient par conséquent suivre une formation adaptée au travail en équipe pluridisciplinaire ainsi qu'à l'exercice d'une observation plus

¹⁸⁷ « Double mission pour les surveillants » ; Michel Saint-Jean ; in *Revue Projet* ; n° 269, 2002.

affinée et plus analytique des comportements. Savoir observer, décrypter et rendre compte implique une formation minimum en sciences humaines.

3. Les personnels de direction

Le corps des directeurs des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire est accessible par concours externe aux personnes âgées de moins de 35 ans titulaires d'une licence ou d'un diplôme équivalent et par concours interne aux agents de la fonction publique justifiant d'au moins quatre années d'ancienneté. Suivent ensuite deux années de formation à l'ENAP, à l'issue desquelles les directeurs sont titularisés.

Ils sont généralement affectés à la tête d'établissements importants, de plus de 200 places, ou exercent leurs fonctions dans les directions régionales ou encore en administration centrale. Les cadres dirigeants de l'administration pénitentiaire étaient au nombre de 426 au 1^{er} janvier 2005.

Du fait même de leur position hiérarchique, les directeurs jouent évidemment un rôle clé dans l'administration des établissements, la gestion des personnels et des personnes détenues. Ils disposent en effet, sous le contrôle du directeur régional et dans un cadre réglementaire, d'un pouvoir disciplinaire sur les personnes détenues.

Avant 1999, date de création des SIP, les directeurs d'établissements avaient également la responsabilité de la politique de réinsertion et l'autorité sur les personnels sociaux. Il reste qu'ils exercent une influence déterminante sur les conditions générales de détention, sur le déploiement du tissu associatif et les activités socio-éducatives, sur la politique de formation et d'emploi carcéral. La grande diversité des pratiques et des initiatives observées dans ces domaines d'un établissement à l'autre n'est pas, semble-t-il, étrangère à la personnalité et à la sensibilité des chefs d'établissement et à leur empreinte personnelle.

Comme le relève le rapport de la Cour des comptes de 2000, les chefs d'établissements pénitentiaires sont souvent placés à l'intersection d'exigences et de pressions contradictoires de la part des personnels, des personnes placées sous main de justice, des intervenants extérieurs et de l'administration centrale. « *Si les sanctions officielles sont rares, les sanctions officieuses (mutations imposées, mises à l'écart dans des postes de chargés de mission) sont nombreuses.* »

4. L'implication croissante des partenaires extérieurs

L'ouverture de l'univers carcéral au monde extérieur, progressivement opérée au cours des dernières décennies et accentuée récemment, a favorisé l'intervention de nouveaux acteurs en prison : fonctionnaires d'autres ministères, et membres d'associations notamment¹⁸⁸.

¹⁸⁸ *L'univers carcéral en Basse-Normandie*, op. cit., pages 68 à 70.

4.1. Les agents publics d'autres ministères

Chaque établissement pénitentiaire bénéficie du concours d'agents publics rattachés à d'autres ministères, qu'il s'agisse du ministère de la Santé, de l'Éducation nationale, ou du Travail et des affaires sociales.

Ils contribuent par ailleurs, dans leur domaine respectif, au développement de la dynamique des dispositifs d'insertion mis en oeuvre à la faveur des personnes incarcérées.

Par ailleurs, il convient de souligner l'apport des agents chargés de missions temporaires. En effet, bon nombre de tâches nécessaires au fonctionnement des établissements pénitentiaires sont réalisées par des personnes recrutées pour un temps donné. Le travail effectué par des agents contractuels (vacataires), notamment dans le champ administratif, est tout à fait significatif. Il en va de même du service rendu par les nombreux partenaires de l'administration pénitentiaire, œuvrant en milieu carcéral dans le cadre d'un contrat emploi-jeune. De même, la présence et l'investissement des personnes titulaires d'un emploi-jeune au sein des détentions (agents de justice, assistants de formation) permettent de répondre à certains besoins laissés en retrait ou occultés jusqu'à présent. La disparition progressive des contrats emploi-jeune n'ira pas sans poser des difficultés de fonctionnement.

4.2. Les acteurs impliqués dans le réseau associatif

Le secteur associatif assure une présence essentielle au sein de l'univers carcéral. Il tient une place importante dans la dynamique des dispositifs d'insertion sociale et professionnelle s'adressant aux personnes privées de liberté.

Plus d'une dizaine d'associations reconnues au niveau national œuvrent au sein des établissements pénitentiaires pour apporter aide et soutien aux détenus, aux sortants de prison et à leurs familles (annexe n° 4). Précieuse, leur implication enrichit et complète avec efficacité les actions pilotées par les services pénitentiaires d'insertion et de probation dans de divers domaines liés à la vie des personnes détenues : maintien des liens familiaux, développement des activités socioculturelles et sportives, enseignement, orientation et préparation à la sortie.

Au plan local, ces nombreuses associations contribuent activement à l'accompagnement des publics incarcérés grâce à leurs savoir-faire riches et complémentaires. Le milieu carcéral se fait donc le terrain de rencontre et de brassage de différentes cultures professionnelles et associatives.

II - LES DISPOSITIFS FAVORISANT LA RÉINSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE DOIVENT ÊTRE DÉVELOPPÉS

Les actions visant à entretenir et favoriser le lien social, durant l'incarcération, sont essentielles car elles influent fortement sur le vécu carcéral de chaque détenu et sur le désir de réinsertion (A). La réinsertion professionnelle repose principalement sur la formation professionnelle et le travail pénitentiaire (B).

A - LES ACTIONS EN FAVEUR DE LA RÉINSERTION SOCIALE

Le maintien des liens familiaux (1), la lutte contre l'indigence (2), la mise en place d'activités culturelles et sportives (3) ainsi que les actions d'enseignement et de lutte contre l'illettrisme (4), tels sont les principaux dispositifs visant à favoriser la réinsertion sociale des détenus.

1. Le maintien des liens familiaux et matrimoniaux

L'incarcération fragilise les liens familiaux au sein des couples et au sein des familles. 11 % des personnes détenues qui avaient un conjoint déclarent que leur union s'est rompue dans le mois de leur incarcération. 320 000 adultes et 70 000 enfants sont concernés par la détention d'un proche et 20 000 femmes ont un conjoint détenu.¹⁸⁹

Les détenus peuvent rester en lien avec leurs familles et amis au travers des relations épistolaires et téléphoniques (a), des visites au parloir (b) et, pour un nombre limité de détenus, grâce aux unités expérimentales de visite familiale (c). Pour les détenus qui ont accompli la moitié de leur peine, ils peuvent bénéficier de permission de sortir pour le maintien des liens familiaux.

1.1. La correspondance écrite et téléphonique

Le Code de procédure pénale prévoit que les détenus peuvent écrire à toute personne de leur choix et recevoir les lettres de toute personne. Ces lettres peuvent être lues à des fins de contrôle tant à l'arrivée qu'au départ.¹⁹⁰ Les détenus (à l'exception des détenus incarcérés en maison d'arrêt) peuvent également téléphoner à leurs frais ou aux frais de leur correspondant, l'identité du correspondant et le contenu de la conversation étant contrôlés. L'accès au téléphone varie selon les établissements. Ainsi, au centre de détention de Muret, l'accès est libre pendant les heures d'ouverture de l'espace réservé aux cabines téléphoniques.

¹⁸⁹ INSEE, *L'histoire familiale des hommes détenus*, Synthèses, n° 59, janvier 2002.

¹⁹⁰ Art. D 414 et D 416.

1.2. Les visites au parloir

Le Code de procédure pénale¹⁹¹ dispose qu'« *en vue de faciliter le reclassement familial des détenus à leur libération, il doit être particulièrement veillé au maintien et à l'amélioration de leurs relations avec leurs proches, pour autant que celles-ci paraissent souhaitables dans l'intérêt des uns et des autres.* ». Les prévenus doivent pouvoir être visités au moins trois fois par semaine et les condamnés au moins une fois par semaine. Conséquence de la diversité des établissements pénitentiaires, les modalités des visites au parloir varient d'une prison à l'autre. Ainsi, au centre de détention de Muret (630 détenus), les parloirs sont organisés les samedis, dimanches et jours fériés de 8 heures 15 à 12 heures et de 13 heures 15 à 18 heures. Leur agencement (cloisons légères de séparation d'une hauteur de 1,50 m environ) ne permet pas au détenu et aux personnes qui les visitent d'être isolés des autres visiteurs et détenus. La maison d'arrêt de La Santé (1 200 détenus) organise des parloirs du mercredi au vendredi de 8 heures à 9 heures 30 et de 13 heures à 15 heures 30 ainsi que le samedi de 8 heures à 10 heures et de 13 heures à 16 heures.

Outre l'exiguïté de la majorité des parloirs, situés dans des locaux mal adaptés, l'éloignement géographique de la famille du détenu est aussi un obstacle au maintien des liens familiaux. Le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale¹⁹² a pu constater la rupture totale des liens familiaux de certains métropolitains, notamment des femmes, arrêtées en Guyane ou aux Antilles pour des affaires liées à des trafics de stupéfiants. Outre le cas particulier de l'éloignement des départements et territoires d'Outre-mer, la question de l'éloignement se pose avec une acuité particulière pour les femmes détenues puisque les trois maisons d'arrêt et les trois établissements pour peine pour femmes sont situés dans le Nord (Rennes, Versailles et Fleury-Mérogis et Rennes, Bapaume, Joux-la-Ville). La question du maintien des liens familiaux des mineurs incarcérés se pose de la même façon. La répartition géographique actuelle des quartiers pour mineurs conduit souvent les mineurs à être incarcérés loin de leur famille (voir supra chapitre I, partie II). La Défenseure des enfants remarque que « *certaines jeunes détenues dont les relations avec leur famille étaient très distendues ou très conflictuelles avant même leur incarcération vivent souvent celle-ci dans une grande solitude, la famille se désintéressant de leur situation ce qui est particulièrement problématique au moment de leur libération.* ».¹⁹³

Dans ce contexte, la politique de maintien des liens familiaux « *s'oriente ainsi vers une proximité géographique de l'incarcération par rapport au domicile de la famille du détenu, dans le respect des contraintes de sécurité. Des locaux d'accueil des familles en attente de parloirs sont également*

¹⁹¹ Art. D 402 et D 410.

¹⁹² *La France face à ses prisons*, op.cit.

¹⁹³ Rapport annuel du Défenseur des enfants, op.cit., p. 181.

indispensables et doivent être adaptés à leurs besoins, notamment à l'accueil des enfants (mobilier et jouets). ».¹⁹⁴

La politique de maintien des liens familiaux mobilise l'administration pénitentiaire, les collectivités territoriales et le secteur associatif. En 2004, 70 % des établissements pénitentiaires disposent de locaux d'accueil des familles, l'objectif étant d'atteindre 76 % en 2006 et 92 % en 2010. 55 % des établissements sont dotés d'espaces aménagés pour les enfants, l'objectif étant d'atteindre 62 % en 2006 et 90 % en 2010.¹⁹⁵ La gestion des locaux dédiés à l'accueil des familles en attente de parloir est généralement confiée à des associations. L'administration pénitentiaire a signé, en 2004, une convention pluriannuelle d'objectifs avec dix associations dont la Fédération des « Relais enfants-parents » (FREP) et l'Union des fédérations régionales d'associations de maisons d'accueil des familles et de proches de personnes incarcérées (UFRAMA). Cette convention garantit le financement des associations pendant trois ans. L'UFRAMA gère 140 structures d'accueil dont trente disposent d'un hébergement de nuit. La FREP coordonne l'action de seize relais régionaux, elle assure des permanences éducatives dans 20 % des établissements pénitentiaires et accompagne environ 2 500 enfants aux parloirs par an.¹⁹⁶ A titre d'exemple au centre de détention de Muret, le relais enfants-parents intervient en collaboration avec le SPIP de cet établissement et propose, outre l'accompagnement au parloir des enfants, une permanence psycho-éducative hebdomadaire animée par une psychologue de l'association orientée sur une action de soutien à la parentalité.

Cependant, les conditions du maintien des liens familiaux entre enfant et parent détenu doivent pouvoir être examinées dans l'intérêt de l'enfant. Ainsi, la Défenseure des enfants propose d'instaurer « *dans certains cas complexes (âge de l'enfant, nature des faits, personnalité du parent détenu, configuration familiale, etc) (...) une évaluation pluridisciplinaire des demandes de rencontres entre l'enfant et le parent détenu (...). Une telle évaluation contribuerait à déterminer si et comment l'enfant, la personne détenue, la famille sont en mesure de supporter la réalité de cette rencontre et ses effets potentiels.* »¹⁹⁷

1.3. Les Unités expérimentales de visite familiale (UEVF)

A l'instar d'autres pays (Danemark, Écosse, Finlande, Pays-Bas, Suisse, Espagne, Canada) où ils sont pratiqués, l'administration pénitentiaire française a souhaité expérimenter le dispositif des Unités expérimentales de visite familiale (UEVF) qui permettent aux personnes incarcérées de rencontrer leur famille et de partager des moments d'intimité, durant plusieurs heures sans surveillance.

¹⁹⁴ Projet de loi de finances pour 2006, annexe Justice, p. 63.

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Ibid.

¹⁹⁷ Rapport annuel du Défenseur des enfants, op.cit., p. 190.

Le dispositif des unités expérimentales de visite familiale a pour but le maintien des liens familiaux et matrimoniaux. Trois sites sont actuellement en cours d'expérimentation : le centre pénitentiaire pour femmes de Rennes (depuis l'automne 2003), la maison centrale de Saint-Martin-de-Ré (depuis le printemps 2004) et la maison centrale de Poissy (depuis début 2005). Le choix de ces sites a été fait en fonction du nombre de personnes détenues condamnées à de longues peines ne bénéficiant pas de permission de sortir et ayant conservé des attaches familiales. Quinze créations d'emplois de surveillance et 1,5 million d'euros ont été consacrés à la construction et à la mise en place des UEVF.¹⁹⁸

Les UEVF prennent en compte l'allongement de la durée des peines, l'accroissement des périodes de sûreté et les obstacles à l'octroi d'aménagement de peines. Ces lieux, composés d'un appartement de type F3, doivent permettre à la personne incarcérée et à sa famille de vivre, dans l'enceinte pénitentiaire, pendant une période variant de 6 à 48 heures (et 72 heures une fois par an) toutes les dimensions de la vie familiale sans surveillance directe. Ce dispositif est ouvert aux membres de la famille des personnes détenues (conjoint, concubin, enfants et parents). L'autorisation est délivrée par une commission pluridisciplinaire comprenant le directeur de l'établissement, des personnels du SPIP, le responsable des parloirs, un psychologue.

Si les UEVF participent au maintien des liens familiaux, leur généralisation peut se heurter en pratique à la question de la disponibilité foncière qui fait actuellement défaut dans nombre d'établissements pénitentiaires.¹⁹⁹ De plus, le coût de ces structures, tant en termes de dépenses d'investissement que de personnel, demeure élevée. En cas de généralisation à l'ensemble des détenus, les travailleurs sociaux redoutent le fait que les UEVF se substituent aux permissions de sortir. Avant de généraliser les UEVF, il serait utile de s'appuyer sur une évaluation de cette expérimentation, notamment celle mise en œuvre à la maison d'arrêt de Rennes qui est la plus ancienne puisqu'elle est entrée en fonction en septembre 2003.

2. La lutte contre l'indigence

Si certains détenus sont indigents dès leur incarcération, d'autres le deviennent rapidement par la perte de *minima* sociaux dans les premiers mois de leur incarcération²⁰⁰, par la rupture de liens familiaux, par l'absence ou la perte d'un emploi en détention. L'administration pénitentiaire a mis en place une politique de lutte contre l'indigence concertée entre les directeurs des établissements pénitentiaires et les directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

¹⁹⁸ Avis présenté au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2006, n° 2573, tome IV justice, par Mme Michèle Tabarot.

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ Le RMI est suspendu le premier jour du mois suivant la fin d'un délai de soixante jours.

2.1. Les actions mises en œuvre

Une circulaire de l'administration pénitentiaire²⁰¹ institue des commissions pluridisciplinaires d'indigence dans les établissements pénitentiaires et fixe un seuil uniforme de revenu comme critère financier de repérage de l'indigence.

La commission pluridisciplinaire d'indigence est présidée par le chef d'établissement et comprend, « *dans toute la mesure du possible* »²⁰², le directeur du SPIP ou son représentant, le chef de détention ou son représentant, le représentant local du travail, le responsable local du travail, le responsable local à la formation des détenus, le responsable local de l'enseignement, un représentant du groupement privé intervenant dans l'établissement, un représentant de l'UCSA, un représentant du SMPR, des représentants des associations impliquées dans l'aide aux indigents. La circulaire prévoit que les aumôniers, les visiteurs de prison, les collectivités territoriales, le service public de l'emploi, des entreprises commerciales impliqués dans la vie et le fonctionnement de l'établissement peuvent participer à la commission. Les détenus repérés indigents par la commission doivent se voir proposer en priorité une activité rémunérée et leurs droits d'inscription à l'enseignement à distance doivent être pris en charge. Or, l'organisation d'une journée de détention ne permet pas toujours à un détenu de travailler et de suivre une formation. A défaut d'une réorganisation de la journée de détention, la commission d'enquête de l'Assemblée nationale propose « *d'attribuer au détenu sans ressources une rémunération en liaison avec une formation.* ».²⁰³

Le critère de ressources de repérage de l'indigence est fixé à 45 € par mois. Ce critère est analysé à partir de trois éléments cumulatifs :

- le niveau de ressources sur la part disponible du compte nominatif du détenu pendant le mois courant doit être inférieur à 45 € ;
- le niveau de ressources sur la part disponible du compte nominatif du détenu au cours du mois précédent doit être inférieur à 45 € ;
- le montant de dépenses du détenu dans le mois courant (dépenses cumulées sur 30 jours) doit être inférieur à 45 €.

L'examen régulier en cours de détention du compte nominatif constitue le principal mode de repérage de l'indigence. D'autres éléments interviennent en complément de l'analyse comptable comme le comportement du détenu, son niveau scolaire, son état de santé, sa situation familiale et sociale.

En dépit de la faiblesse du seuil retenu, la proportion d'indigents en prison continue d'être élevée. D'après une enquête réalisée en décembre 2003, le pourcentage d'indigents était de 15,9 % en métropole et 37,10 % en Outre-mer. Il est beaucoup plus élevé en maison d'arrêt qu'en établissement pour peine.

²⁰¹ Circulaire AP 2001-05 PMJ3/20.07.2001 relative à la lutte contre l'indigence.

²⁰² Ibid.

²⁰³ *La France face à ses prisons*, op.cit., p. 230.

Le Code de procédure pénale²⁰⁴ prévoit que l'établissement pénitentiaire fournit une trousse de toilette comprenant des produits d'hygiène corporelle à tout entrant provenant de l'état de liberté et que le renouvellement en est assuré pour les détenus dont les ressources sont insuffisantes. Il prévoit également des aides matérielles au moment de la libération des détenus indigents : fourniture de vêtements, titre de transports, carte téléphonique, chèques multi-services²⁰⁵. L'administration pénitentiaire recommande par ailleurs aux établissements d'initier les demandes de RMI avant la sortie et de mettre en place des conventions avec les CAF et DDASS.²⁰⁶

Encadré 13 : La prise en charge des détenus indigents à la maison d'arrêt de La Santé et à la maison d'arrêt de Fresnes

En 2004, 48 % des détenus entrant à La Santé (transfert et provenant de l'état de liberté) étaient en situation d'indigence. La commission d'indigence verse 17 € aux détenus indigents. A l'incarcération, l'établissement distribue des produits de toilette et des produits d'hygiène, des sous-vêtements, un nécessaire pour écrire. Les détenus indigents peuvent demander des vêtements. Pendant la détention, tous les détenus reçoivent chaque mois des produits de toilette et des produits d'entretien. Les détenus indigents reçoivent chaque mois un kilo de sucre et peuvent faire gratuitement deux lessives. A la sortie, la maison d'arrêt remet un « kit sortant » au détenu libéré d'une valeur moyenne de 80 € qui comprend 14 chèques multi-services, deux carnets de tickets de métro, une carte téléphonique de 50 unités. Cette remise de kit a été suspendue à partir de juin 2004 faute de subvention.

La commission d'indigence de la maison d'arrêt de Fresnes se réunit chaque mois et examine environ 180 dossiers. Elle peut proposer une aide financière d'environ 20 € versée par le Secours catholique, un poste de travail, une aide matérielle (vêtements, timbres, papier à lettre, ...). En 2003, une aide spéciale a été accordée pour Noël par la Croix Rouge et le Secours catholique (134 détenus ont reçu entre 20 et 30 €). Les détenus disposant de moins de 30 € à leur libération peuvent recevoir un « kit sortant » composé de tickets de transports RATP, de tickets restaurants et d'une télécarte.

Sources : Rapport d'activité 2004 de la maison d'arrêt de La Santé et rapport d'activité 2003 de la maison d'arrêt de Fresnes

2.2. L'importance des produits et services « payants » en détention

Si la mise en place de commissions d'indigence par les établissements contribue à repérer les détenus sans ressource et à mettre en place des actions ciblées en leur direction, elles ne suffisent pas à résorber les inégalités entre détenus notamment dans l'accès à la consommation au sein de la détention par le biais de la « cantine ». En effet, le Code de procédure pénale prévoit que les détenus ont la possibilité d'acquérir, sous le contrôle du chef d'établissement, divers objets, denrées ou prestations de service. Les prix des produits sont fixés périodiquement par le chef d'établissement et doivent tenir compte, sauf en ce qui concerne le tabac, des frais exposés par l'administration pour la manutention et la préparation.²⁰⁷ Cela peut expliquer que les prix des produits proposés par la « cantine » sont très souvent supérieurs aux prix pratiqués à l'extérieur. Par ailleurs, la cantine favorise le développement de rapports de force entre détenus,

²⁰⁴ Art. D357.

²⁰⁵ Art. D481 à D484 du CPP

²⁰⁶ Circulaires du 20 juillet 2001 et du 24 novembre 1989.

²⁰⁷ Art. D 343 et D 344.

les plus pauvres étant soumis à la domination des autres. La commission d'enquête du Sénat remarque que « *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...* ».²⁰⁸

La mise à disposition de téléviseurs est aussi source d'inégalités entre les détenus. La location d'un téléviseur est chère et les règles de gratuité pour les détenus indigents varient d'un établissement à l'autre. La gestion de ces locations est assurée par l'association socioculturelle et sportive de l'établissement qui utilise les bénéfices pour financer des activités au profit des détenus. Ainsi, l'administration pénitentiaire transfère au secteur associatif l'organisation et le financement d'activités qui relèvent de sa compétence sans qu'aucun contrôle ne soit effectué.

Les détenus doivent louer les téléviseurs à un tarif élevé autour de 33 € par mois et sont tenus de payer la redevance audiovisuelle. Cette organisation est aujourd'hui fortement critiquée : « *Le paiement de la redevance audiovisuelle doit être supprimé. Cela ne peut plus durer. Quand j'ai introduit la télévision dans les prisons, nous avons été contraints d'instaurer un système de location, car la Coupe du Monde allait avoir lieu. Pour réaliser cette opération très rapidement, on a eu recours à cet artifice. Mais treize ans après, on en est toujours au même point... c'est une injustice révoltante, cela crée une inégalité sociale dans la prison qu'on ne peut laisser perdurer.* »²⁰⁹ La commission d'enquête du Sénat a constaté le coût élevé et la disparité des prix des locations des téléviseurs. Bien que les bénéfices de la location servent à financer d'autres activités au profit des détenus, la commission a constaté que « *certains n'en bénéficient pas et que ce but apparaît incompatible avec la recherche d'un prix de location peu élevé.* »²¹⁰

Il conviendrait de s'interroger sur le point de savoir ce qui devrait faire partie du « panier de services » de la détention. Ainsi, compte tenu du faible pouvoir d'achat des détenus, la facturation aux détenus soit de certains produits tels que les produits d'hygiène ou d'entretien, soit de certains services comme la mise à disposition à titre onéreux d'un téléviseur par exemple pose aujourd'hui question.

Comme le note le rapport précité de la Cour des comptes, la mise à disposition de téléviseurs participe à la double mission de l'administration pénitentiaire. En effet, elle contribue au maintien de la sécurité et du calme en détention tout en concourant au maintien d'un lien entre les détenus et le monde extérieur.

²⁰⁸ *Prisons : une humiliation pour la République*, op.cit., p. 153.

²⁰⁹ Robert Badinter, séance du Sénat le 26 avril 2001.

²¹⁰ *Prisons, une humiliation pour la République*, op.cit., p. 154.

3. Les activités cultuelles, culturelles et sportives

Le Code de procédure pénale reconnaît aux détenus le droit à une assistance spirituelle et le droit de pratiquer des activités socioculturelles et sportives.²¹¹

3.1. Les activités cultuelles

L'aide spirituelle et morale apportée aux détenus peut contribuer à la préparation de leur réinsertion. Les cultes catholique, protestant et israélite ont chacun un aumônier général des prisons. Le Conseil français du culte musulman a désigné en mai dernier un aumônier général musulman mais sa nomination n'a pas été effective faute de consensus au sein du Conseil autour de la personne pressentie.

Les aumôniers intervenant dans les établissements pénitentiaires sont désignés par le Directeur régional des services pénitentiaires (DRSP) après consultation de l'autorité religieuse compétente et après avis du préfet. Ils ont pour mission de célébrer les offices religieux, d'administrer les sacrements et d'apporter aux détenus une assistance pastorale. Ils peuvent s'entretenir aussi souvent qu'ils l'estiment utile avec les détenus de leur culte et les détenus peuvent correspondre librement sous pli fermé avec les aumôniers. L'entretien a lieu, en dehors de la présence d'un surveillant, soit dans un parloir ou un bureau, soit dans la cellule du détenu. Selon le rapport 2005 de l'OIP, 324 aumôniers sont indemnisés par l'administration pénitentiaire (dont 44 à plein temps), 426 sont bénévoles et 168 sont des auxiliaires bénévoles d'aumônerie. Le rapport remarque que les confessions sont représentées de manière très inégale. Ainsi, au 1^{er} janvier 2004, il y avait 480 aumôniers catholiques, 286 protestants, 77 musulmans, 66 israélites, 5 orthodoxes et 2 bouddhistes.²¹²

Il est interdit de demander officiellement sa religion à un détenu et en conséquence, il n'existe pas de données statistiques sur la confession des détenus. Le sociologue Farhad Khosrokhavar a cependant établi en comparant la proportion de détenus masculins en fonction du lieu de naissance de leur père avec celle des hommes en ménage ordinaire que la proportion des détenus de confession musulmane était élevée. Ainsi, il remarque que dans la tranche d'âge des hommes de 18-24 ans, 8,5 % de la population a un père né au Maghreb contre 39,9 % de la population carcérale.²¹³ En 2003, la commission présidée par le Médiateur de la République, « *inquiète des pressions, voire des actes de prosélytisme, tant vis-à-vis des détenus que de leurs familles, considère qu'il est essentiel que les espaces collectifs soient préservés de toute appropriation communautaire* », et a recommandé de recruter des aumôniers musulmans dans les prisons.²¹⁴

²¹¹ Art. D 432 à D 439 et art. D 440 à D 449-1.

²¹² OIP, *Les conditions de détention en France*, rapport 2005, La Découverte.

²¹³ Farhad Khosrokhavar, *L'islam dans les prisons*, collection Voix et Regards, Balland, 2004.

²¹⁴ Rapport au président de la République de la commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, décembre 2003, p. 61.

3.2. Les activités culturelles

Pour soutenir et développer l'action socioculturelle et sportive au profit des détenus, il est créé une association loi 1901 constituée auprès de chaque établissement.²¹⁵

Le Code de procédure pénale prévoit que le service d'insertion et de probation, en lien avec le chef d'établissement, définit et organise une programmation culturelle.²¹⁶ L'administration pénitentiaire reconnaît que le développement culturel est une des composantes de sa mission d'insertion.²¹⁷ Les principes de l'action culturelle en milieu pénitentiaire ont été définis par un premier protocole d'accord en 1986 entre le ministère de la Culture et le ministère de la Justice : favoriser la réinsertion des détenus, encourager des prestations culturelles de qualité, valoriser le rôle des personnels pénitentiaires, sensibiliser et associer chaque fois que possible les instances locales à ces actions. En 1990, un second protocole a affirmé quatre principes de fonctionnement : le partenariat avec des structures culturelles locales, le recours à des professionnels, la mise en place d'une programmation annuelle de qualité, l'évaluation des actions réalisées.

Les actions culturelles sont pilotées par le Service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) de l'établissement en lien avec le directeur de la prison. Les programmes d'activités reposent sur des conventions régionales passées entre les directions régionales des services pénitentiaires et les directions régionales des affaires culturelles qui valident et financent des projets de diffusion ou de production artistique. A titre d'exemple, la maison d'arrêt de La Santé et le théâtre de la Cité internationale ont mis en scène « *La résistible ascension d'Arturo Ui* » de Bertolt Brecht avec dix-huit détenus. Six représentations ont pu avoir lieu devant un public de détenus, de représentants de l'administration et d'artistes.²¹⁸ Cependant, la place des actions culturelles varie d'un établissement à l'autre du fait des espaces réellement dédiés dans la prison à ces actions et du fait du rôle de coordination que peut jouer le service d'insertion et de probation de l'établissement entre les différents partenaires.

Outre des manifestations culturelles, les établissements pénitentiaires proposent des activités socio-éducatives hebdomadaires aux détenus. Là aussi, les types d'activités proposés varient d'un établissement à l'autre. Certaines activités sollicitent la participation financière des détenus. En effet, outre une cotisation à l'association culturelle et sportive de l'établissement, les détenus doivent parfois « cantiner » leur matériel. Ainsi, le centre de détention de Muret propose, entre autre, un club maquettes où le matériel à travailler (bois, peinture, vernis...) est à « cantiner » au service des achats extérieurs de l'établissement.²¹⁹

²¹⁵ Art. D 442 du Code de procédure pénale.

²¹⁶ Art. D 441 et D 441-1.

²¹⁷ Audition de M. Patrice Molle, directeur de l'administration pénitentiaire, devant la section des affaires sociales au Conseil économique et social le 2 février 2005 ;

²¹⁸ Source : ministère de la Culture et de la communication.

²¹⁹ Rapport d'activité 2003 du centre de détention de Muret.

La bibliothèque est un lieu où des activités culturelles peuvent venir se greffer (ateliers de lecture et d'écriture, théâtre...). Le Code de procédure pénale prévoit que chaque établissement pénitentiaire possède une bibliothèque dont les ouvrages sont mis gratuitement à la disposition des détenus.²²⁰

Le rapport conjoint de l'inspection générale des bibliothèques et de l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles sur les bibliothèques des établissements pénitentiaires a révélé que la surface moyenne de la bibliothèque en prison est très restreinte (environ 40 m²).²²¹ Mais il a également constaté que les bibliothèques des établissements pour peine ou ceux issus du programme « 13 000 » sont les mieux dotées. Les budgets d'acquisition des fonds documentaires sont généralement dégagés par les SPIP ou par les établissements. Seulement un tiers environ des bibliothèques fait une demande annuelle de subvention au Centre national du livre. Le rapport conjoint a révélé que les collections sont généralement pauvres en ouvrages techniques et documentaires et comprennent peu de textes en langues étrangères. Les abonnements de périodiques ne sont pas assez présents. Il n'y a pas de personnel permanent affecté au fonctionnement de la bibliothèque. Les conseillers d'insertion et de probation ont peu de temps à consacrer à la culture. La disparition progressive des agents de justice (employés sous contrat emploi-jeune), dont certains assurent la gestion de la bibliothèque, risque d'en rendre encore plus aléatoire le fonctionnement. Les détenus travaillant au service général de l'établissement peuvent être affectés à la bibliothèque. Mais leur formation s'acquiert sur le tas. Le rapport conjoint remarque que « *les formations extérieures, du type de celles dispensées par l'association des bibliothécaires français ou par l'enseignement à distance, sont très rarement pratiquées, peut-être faute de passerelles avec le service chargé de la formation professionnelle. L'expérience acquise à la bibliothèque par le détenu n'est guère prise en compte, alors que l'on pourrait penser à une Validation professionnelle des acquis (VAE).* ».²²²

3.3. Les activités sportives

Le Code de procédure pénale prévoit que « *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* ». Il ajoute que « *le règlement intérieur de chaque établissement pénitentiaire doit réservé une partie de l'emploi du temps des détenus à l'exercice d'activités physiques.* ». La pratique du sport est très largement dépendante des régimes de détention et de l'architecture des locaux. La commission d'enquête du Sénat a constaté que les

²²⁰ Art. D441-2

²²¹ Inspection générale des bibliothèques, inspection générale de l'administration des affaires culturelles, *Les bibliothèques des établissements pénitentiaires*, janvier 2005.

²²² Ibid., p. 21.

locaux ne permettent pas l'exercice du sport dans de bonnes conditions et que la moitié seulement des établissements pénitentiaires dispose de terrains dont la localisation est différente de celle des cours de promenade. Elle a également souligné que 25 maisons d'arrêt ne disposent d'aucune installation sportive.²²³ L'administration pénitentiaire reconnaît que les maisons d'arrêt sont pénalisées dans l'organisation d'activités sportives par « *les mouvements incessants de détenus et un taux d'occupation souvent supérieur à leur capacité théorique.* ».²²⁴ Ainsi, plus de 90 % des détenus titulaires d'une licence sportive sont incarcérés dans un centre de détention.²²⁵ L'administration pénitentiaire comptabilise 100 terrains de sport, 67 cours de promenade où peuvent être pratiquées des activités sportives, 33 gymnases et 120 salles à vocation sportive générale.²²⁶

Dans le cadre d'un programme de formation professionnelle réalisée avec la fédération des compagnons des métiers du bâtiment, seize gymnases (gymnases « Euronef ») ont été construits dans les années 90 dont onze dans des centres de détention.²²⁷ La construction de ces gymnases a été réalisée par les détenus. Ces travaux ont permis aux détenus d'acquérir une formation professionnelle finalisée par l'obtention d'un diplôme. Un gymnase de ce type a été construit au centre de détention de Muret (annexe n° 5). Il regroupe un terrain de tennis, quatre terrains de badminton, un terrain de handball, un terrain de volley-ball, un terrain de basket-ball, un tatami de judo et une salle de boxe.

Le protocole d'accord signé en 1986 entre le ministère de la Jeunesse et des Sports et le ministère de la Justice a permis à l'administration pénitentiaire de développer sa politique sportive. L'organisation et l'encadrement des activités sportives sont partagées par des moniteurs de sport, surveillants pénitentiaires qui ont suivi une formation spécifique à l'ENAP, et des intervenants extérieurs. En 2004, quatorze fédérations sportives se sont engagées auprès de l'administration pénitentiaire en signant des conventions cadre pour favoriser et développer la pratique du sport en prison.

Les permissions de sortir sportives autorisent les détenus à sortir de l'établissement pour une durée limitée pour participer à une compétition locale ou à une activité sportive de pleine nature.

4. L'enseignement et la lutte contre l'illettrisme et l'analphabétisme

L'accès à l'enseignement est un droit fondamental des détenus reconnu par le Code de procédure pénale, par le Conseil de l'Europe en 1987 et 1989²²⁸, par les Nations Unies²²⁹.

²²³ *Prisons : une humiliation pour la République*, op. cit.

²²⁴ Audition de M. Patrice Molle, directeur de l'administration pénitentiaire, devant la section des affaires sociales

²²⁵ Laurent Gras, *Le sport en prison*, L'Harmattan, 2005.

²²⁶ Rapport OIP 2005, op. cit.

²²⁷ Ibid.

²²⁸ Recommandations R89-12 et R87 sur l'éducation en prison.

4.1. L'organisation de l'enseignement en milieu pénitentiaire

L'enseignement en milieu pénitentiaire est structuré autour des Unités pédagogiques régionales (UPR) implantées dans chacune des neuf régions pénitentiaires et administrativement rattachées à la direction régionale des services pénitentiaires. La convention du 29 mars 2002, relative à l'enseignement en milieu pénitentiaire, entre le garde des Sceaux et le ministre de l'Éducation nationale précise que chaque UPR doit permettre à tous les détenus « *d'avoir accès à une éducation de qualité équivalente à celle dispensée dans le monde extérieur, particulièrement ceux qui n'ont ni qualification ni diplôme et parmi eux, en priorité, les détenus illettrés ou analphabètes.* ». Une commission nationale de suivi de l'enseignement en milieu pénitentiaire dresse annuellement le bilan du fonctionnement des UPR.

Le directeur de l'UPR est choisi parmi les personnels de direction de l'Éducation nationale et nommé par le ministère de l'Éducation nationale. Il a pour mission d'organiser l'ensemble des activités d'enseignement en recherchant leur intégration dans la politique de réinsertion de l'administration pénitentiaire. Les personnels d'enseignement (premier et second degré) affectés dans les UPR sont à la charge du ministère de l'Éducation nationale, les moyens de fonctionnement (secrétariat, équipements pédagogiques...) sont à la charge du ministère de la Justice. L'enseignement reçoit des compléments de financement par des subventions allouées aux directions régionales des services pénitentiaires par certains Conseils généraux pour l'achat de matériel d'enseignement.

À la rentrée scolaire 2005-2006, le ministère de l'Éducation nationale a mis à disposition un peu plus de 400 emplois à temps plein (enseignants de premier et second degré, vacataires du second degré). Des actions de formation initiale et continue pour une adaptation des enseignants à ces postes de travail peuvent être proposées par les ministères de Éducation nationale et de la Justice.

L'enseignement en milieu pénitentiaire comprend la formation de base (de l'alphabetisation aux premières qualifications de niveau V), assurée par des instituteurs ou des professeurs des écoles, et les formations secondaires et universitaires assurées soit par des enseignants du second degré, soit par l'enseignement à distance. A la rentrée 2004 comme à celle de 2003, le nombre moyen d'heures d'enseignement pour 100 détenus est de 20,6 heures par an (contre 23 à la rentrée 2001 et 21,5 à la rentrée 2002). Des associations de bénévoles assurent des actions de soutien pédagogique et des activités culturelles auprès de petits groupes de détenus.

Certains sites ne disposent pas d'enseignant à temps plein ou à mi-temps (maison d'arrêt de Tulle) ou sont très déficitaires en encadrement (maison centrale de Poissy, centres de détention de Saint Mihiel et de Châteaudun).²²⁹

²²⁹ Résolution 1990/20 sur l'éducation en prison.

²³⁰ Commission nationale de suivi de l'enseignement en milieu pénitentiaire, bilan de l'enseignement sur l'année 2004, 29 avril 2005.

La mise en place dans les établissements pénitentiaires, depuis 2001, des agents de justice (contrats emploi-jeune du ministère de la Justice), dont certains assurent des fonctions d'assistants de formation auprès des enseignants, a permis de renforcer le dispositif d'enseignement. En effet, les enseignants qui interviennent en prison ne bénéficient d'aucun appui administratif pour assurer l'organisation et la continuité de cette activité. Le temps consacré à ces tâches par les responsables locaux de l'enseignement ou par d'autres enseignants est en conséquence pris sur l'activité proprement pédagogique. Les assistants de formation permettent d'assurer cette continuité. La commission nationale de suivi de l'enseignement en milieu pénitentiaire a relevé que 77 agents de justice occupaient ces fonctions. Pour pallier la fin des contrats emploi-jeune, l'administration pénitentiaire a prévu, pour 2005, de réservier des crédits sur l'enveloppe consacrée aux vacations pour recruter 60 d'entre eux.

Le dispositif d'enseignement mis en place par le ministère de l'Éducation nationale est renforcé par l'action d'associations. Ainsi, l'association le CLIP (Club informatique pénitentiaire) développe l'initiation à l'informatique et la formation à la programmation. Les étudiants bénévoles du Génepi (Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées) organisent des cours de soutien scolaire individuel et des ateliers collectifs sur des thématiques plus générales (philosophie, revue de presse...). Ces enseignements ne visent pas nécessairement la préparation à un diplôme. Cependant, l'action du Génepi reste limitée par l'autonomie relative des bénévoles intervenant en détention. En effet, lorsque le référent de l'association dans l'établissement pénitentiaire est un enseignant et que celui-ci est en congés, les activités d'enseignement s'interrompent.²³¹

L'enseignement à distance est également proposé aux détenus. Il répond à des besoins individualisés ou spécialisés de formation. En 2004, 23,6 % des cours par correspondance sont délivrés par le CNED, 48,7 % par l'association Auxilia (cours par correspondance gratuits), 27,5 % sont délivrés par d'autres prestataires comme l'AFPA (contre respectivement 26 %, 51 % et 23 % en 2003). La baisse des prestations du CNED s'explique par le changement de sa politique tarifaire. En effet, l'administration pénitentiaire bénéficiait par convention du tarif préférentiel de « promotion sociale » que le CNED est contraint d'abandonner en vertu des règles européennes sur la concurrence. Le passage du tarif « promotion sociale » au tarif unique fait plus que doubler le coût moyen des formations du CNED²³² pour des détenus qui préfèrent alors renoncer. En effet, l'administration pénitentiaire ne prend que partiellement en charge les coûts de formation.

²³¹ Audition de Mme Galatée de Laubadère, présidente du Génepi, devant la section des affaires sociales du Conseil économique et social le 30 mars 2005.

²³² Commission nationale de suivi de l'enseignement en milieu pénitentiaire, op.cit.

4.2. Les effectifs de détenus scolarisés

En 2004, sur 37 389 détenus scolarisés²³³ :

- 59 % ont suivi une formation de base (alphabétisation, français langue étrangère, remise à niveau, préparation au certificat de formation générale) soit une hausse de 10,3 % par rapport à 2003 ;
- 29,3 % ont préparé un diplôme de niveau V (brevet, CAP-BEP) soit une hausse de 4,7 % par rapport à l'année précédente ;
- 9,4 % ont préparé un diplôme de niveau IV (baccalauréat, DAEU diplôme d'accès aux études universitaires) soit une hausse de 16,2 % par rapport à 2003 ;
- 2,2 % étaient inscrits dans l'enseignement supérieur, soit une baisse de 5,7 % par rapport à 2003.

Tableau 16 : Les réussites aux examens

| | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|-------|-------|-------|
| Certificat de formation générale | | | |
| Présentés | 2 331 | 2 593 | 2 936 |
| Admis | 1 896 | 2 149 | 2 488 |
| Diplôme national des collèges, CAP, BEP, Certificat d'aptitude professionnelle par unités capitalisables | | | |
| Présentés | 1 406 | 727 | 1 268 |
| Admis | 1 363 | 919 | 917 |
| Baccalauréat | | | |
| Présentés | 147 | 131 | 153 |
| Admis | 57 | 69 | 61 |
| Examen spécial d'entrée à l'université, DAEU | | | |
| Présentés | 227 | 285 | 253 |
| Admis | 83 | 101 | 94 |
| Enseignement supérieur | | | |
| Présentés | 143 | 182 | 153 |
| Admis | 76 | 69 | 67 |

Source : Annuaire statistique de la Justice. Edition 2005

Le livret d'attestation permet de valider les acquis des détenus sur le plan intellectuel, professionnel, social et culturel afin de faciliter leur réinsertion. Son utilisation a débuté à partir de 1999 auprès des détenus scolarisés au-delà de trois semaines, durée minimale retenue pour tenir un livret. Les livrets concernent des détenus volontaires, engagés dans une activité scolaire et susceptibles de rester plus d'un mois. Si la tenue des livrets s'est particulièrement développée auprès des détenus de niveaux V et V bis, en revanche un livret a été ouvert et tenu pour seulement 31 % des adultes scolarisés en 2004.²³⁴

²³³ Ibid.

²³⁴ Ibid.

4.3. La lutte contre l'illettrisme et l'analphabétisme

A partir de 1994, l'administration pénitentiaire a mis en place un repérage systématique des détenus illettrés, repérage analogue à celui pratiqué dans les centres de conscription de l'armée, avec l'assistance scientifique de l'Université Paris V pour la conception du bilan de lecture et d'un logiciel de saisie des données.

Au cours de l'année 2004, le repérage des détenus illettrés a porté sur 54 % des entrants en prison soit 45 659 détenus sur 84 710 entrants. Ce taux a augmenté en valeur brute sur les dernières années scolaires.

Le repérage de l'illettrisme, les bilans de compétence et d'orientation sont effectués dans les établissements pénitentiaires en collaboration avec Éducation nationale, l'ANPE et les organismes de formation professionnelle pour adultes.

La lutte contre l'illettrisme constitue une des priorités de la politique de réinsertion de l'administration pénitentiaire. Initié en 1995, le repérage de l'illettrisme par les enseignants lors de l'incarcération est aujourd'hui effectué dans 159 établissements sur 170. Il révèle que 18,3 % d'entre eux sont en situation d'illettrisme et 13,9 % en difficultés plus simples de lecture. Les formations de base mises en place comprennent des actions d'alphanumerisation de français langue étrangère, de lutte contre l'illettrisme et de remise à niveau. 58 % des scolarisés sont en formation de base. Elles sont mises en place par Éducation nationale en lien avec les formations spécifiques développées par le ministère du Travail et les outils pédagogiques conçus par l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme. Par ailleurs, plusieurs actions visent à permettre de combiner l'enseignement des personnes illettrées avec des activités rémunérées exercées par elle en milieu pénitentiaire. Le manque de rémunération des actions de formation contre l'illettrisme apparaît en effet comme la source première des abandons de formations. Les actions sont encore peu nombreuses et méritent d'être démultipliées.

Parmi les détenus en situation d'illettrisme, 44 % avaient une activité professionnelle avant la détention, 23 % sont nés à l'étranger, 82 % ont fait leurs études uniquement en France, 3,5 % n'ont jamais été scolarisés, 4,2 % ne parlent pas du tout le français.²³⁵ Le repérage permet d'inciter des détenus à se former alors qu'ils n'auraient pas signalé leurs difficultés et ne seraient pas venus d'eux-mêmes en formation. Des formations de base d'alphanumerisation, de français langue étrangère sont proposées ainsi que des formations spécifiques financées sur les crédits catégoriels « illettrisme » du ministère de l'Emploi.

Cependant, le repérage de l'illettrisme n'est pas systématique auprès de l'ensemble de la population pénale. Les campagnes semestrielles sur le repérage de l'illettrisme portent sur le flux des entrants en détention. En 2004, 161 établissements pénitentiaires ont pratiqué le repérage et ont communiqué leurs informations à leur direction régionale. La commission nationale de suivi

²³⁵ Ibid.

de l'enseignement suggère que l'administration pénitentiaire, en lien avec l'Agence de lutte contre l'illettrisme, soit constitue un échantillon représentatif d'établissements qui pratiquent un repérage systématique, soit étende l'effort de repérage systématique dans tous les établissements sur une durée déterminée. Notre assemblée estime prioritaire d'étendre les actions de repérage à l'ensemble des entrants en prison.

4.4. L'enseignement auprès des mineurs détenus

Les objectifs et les modalités de l'enseignement aux mineurs détenus sont définis par une circulaire commune aux ministères de la Justice et de l'Éducation nationale du 25 mai 1998 et sont repris, depuis 2001, dans un « guide du travail auprès des mineurs en détention » de la direction de l'administration pénitentiaire. L'enseignement se concrétise en moyenne par un minimum de 12 heures de cours hebdomadaires. Cette moyenne plutôt faible s'explique par le comportement de certains détenus. Certains sont en effet déstructurés et désocialisés et n'acceptent de venir et de rester en groupes qu'au terme d'une phase d'intégration progressive de deux à trois semaines. L'objectif, pour les futurs établissements pour mineurs, est d'assurer 20 heures d'enseignement par semaine. A cela s'ajoutent aussi les difficultés matérielles d'organisation des enseignants.

Dès l'incarcération des détenus mineurs, les enseignants assurent un bilan de leur niveau scolaire et un repérage de l'illettrisme et élaborent, avec le mineur, un projet individuel de formation. Cependant, la réponse pédagogique dépend de l'organisation du quartier mineur de l'établissement pénitentiaire et de la décision de l'équipe pluridisciplinaire (enseignants, éducateurs de la PJJ, personnels de l'administration pénitentiaire) d'accorder des heures dédiées à l'enseignement sur lesquelles le principe d'organisation des groupes se fait sur critères scolaires. Dans la moitié des quartiers, des mineurs peuvent être inscrits, en fonction de leur profil de comportement et de leurs besoins de formation, dans des petits groupes de formation pour adultes. En revanche, lorsque toute mixité entre adultes et mineurs est interdite, la palette des offres de formation générale et professionnelle se restreint à ce qui peut être organisé dans le quartier des mineurs. Une réponse pédagogique cohérente ne peut alors pas être offerte pour les mineurs qui relèvent de formations diplômantes ou qualifiantes.

L'enquête annuelle de l'administration pénitentiaire effectuée en décembre 2004 auprès des établissements pénitentiaires révèle que sur 95,3 % des 604 détenus mineurs étaient scolarisés. La situation de dénuement culturel est particulièrement marquée chez les jeunes détenus de moins de 18 ans. 82 % sont sans diplôme et 4 % n'ont qu'un certificat de formation générale. Par ailleurs, 4 % ne sont pas francophones et 31,2 % sont en échec au bilan de lecture proposé lors du repérage systématique de l'illettrisme.

Le public des détenus mineurs scolarisable est constitué du flux des entrants et des mineurs détenus soit, en janvier 2004, 4 049 mineurs. Parmi eux, 96 % ont été scolarisés par l'administration pénitentiaire. Les effectifs scolarisés

ne prennent en compte que les détenus restés au moins trois semaines en formation. Ainsi, les mineurs qui passent peu de temps en prison ne sont pas comptés comme scolarisés.

Les réussites aux examens concernent six détenus mineurs pour le baccalauréat (deux en 2003), trente pour le CAP (neuf en 2003), vingt deux pour le brevet des collèges (trente cinq en 2003) et 251 pour le certificat de formation générale (245 en 2003). La circulaire de 1998 prévoit, lorsque la certification n'est pas atteinte, l'ouverture d'un livret de formation, attesté par le responsable de l'UPR, qui récapitule les parcours de formations suivies. Peu de mineurs sont inscrits à des cours par correspondance. Ils étaient 106 en 2004 (contre 63 en 2003). Parmi eux, 42 ont été inscrits au CNED, 51 à Auxilia, 13 à d'autres prestataires d'enseignement à distance.²³⁶

B - LES ACTIONS EN FAVEUR DE LA RÉINSERTION PROFESSIONNELLE

Les dispositifs d'insertion professionnelle reposent, pour l'essentiel, sur deux piliers complémentaires que sont le travail pénitentiaire et la formation professionnelle.

1. Un droit au travail inégalement appliqué

Désormais reconnu par les textes (1.1.), le droit au travail est en pratique inégalement appliqué selon les établissements (1.2.).

1.1. De l'obligation de travail au droit au travail

a) La suppression du travail obligatoire (1987)

Comme le rappelle le rapport du sénateur Paul Lordinant²³⁷ « *Le travail a tout d'abord été une peine en tant que telle. Telle se conçoit en effet la peine de galères inventée en France au 17ème siècle. La politique pénale a ainsi été mise au service du corps des galères et des ambitions navales de la Royauté. Le travail est alors une punition et les fruits du travail sont directement exploités par la Couronne* ».

Les bagnes et leurs chaînes de forçats du XIX^e siècle, tant à Rochefort, Brest et Toulon que, par la suite, Outre-mer, constituent encore l'illustration du travail conçu comme peine. La sévérité de la puissance publique doit se traduire par un régime de travail forcé, le travail devant être d'autant plus pénible que le crime est odieux. A ce travail forcé sont adjoints la relégation et l'enfermement : le bagne n'est qu'une prison à ciel ouvert.

Le code pénal de 1810 fait par ailleurs de l'incarcération une forme essentielle de punition. La vision du travail en prison se révèle sensiblement différente de celle du bagne ou des galères. Le travail est tout d'abord vu comme l'antithèse de l'oisiveté et de la débauche.

²³⁶ Ibid.

²³⁷ *Prisons : le Travail à la peine*, rapport du Sénat n° 330, juin 2002

La société industrielle du XIX^e siècle voyait dans le travail pénitentiaire un moyen de lutte contre l'oisiveté - mère de tous les vices - et de maintien de la discipline. C'est un outil de gestion des détentions car « *L'absence de travail, écrivait Louis Herbette, directeur général des services pénitentiaires, en 1985, rendrait difficile, impossible peut-être, de maintenir la discipline et le bon ordre.* »²³⁸

Dans un grand nombre de réflexions du XIX^e siècle autour de la prison sera formulée la nécessité de l'amélioration et de l'amendement moral du condamné, le travail devant y apporter une contribution décisive.

Cette vision perdurera jusqu'au XX^e siècle. La commission « Amor » de mai 1945 qui a fondé dans une large mesure les grands principes du système pénitentiaire contemporain mettra en avant des idées semblables. La réforme proposée repose sur 14 principes dont le quatrième fait explicitement référence au travail : « *tout condamné de droit commun est astreint au travail et bénéficie d'une protection légale pour les accidents survenus pendant son travail. Aucun ne peut être contraint à rester inoccupé.* »

Ces dernières lignes montrent bien l'ambivalence du travail en prison : droit majeur, reconnu dans la Constitution de 1946, porteur d'un immense espoir de réinsertion, le travail était avant tout une obligation.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi de 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, le travail des détenus n'est plus obligatoire en France, mais l'article 720 du Code de procédure pénale dispose que « *toutes dispositions sont prises pour assurer une activité professionnelle aux personnes incarcérées qui le souhaitent.* ». La France a ainsi adopté un régime juridique de liberté.

b) Un droit au travail consacré par les textes

L'article 720 du Code de procédure pénale respecte le droit au travail énoncé dans la Constitution de 1946. Il exclut le travail du périmètre de la sanction pénale, « limitée » à l'incarcération, c'est-à-dire à la privation de liberté. Le travail pénitentiaire devient, en droit, pour le détenu, ce qu'il est pour chaque citoyen libre : un moyen de subsistance et un moyen d'intégration sociale. Pour l'administration pénitentiaire, le droit au travail des détenus constitue une obligation de moyens et non pas une obligation de résultats.

L'article 720 du Code de procédure pénale spécifie que « *les activités de travail et de formation professionnelle sont prises en compte pour l'appréciation des gages de réinsertion et de bonne conduite des condamnés.* »

L'article D 101-2 du Code de procédure pénale dispose également que : « *dans la mesure du possible, le travail de chaque détenu est choisi en fonction non seulement de ses capacités physiques et intellectuelles, mais encore de l'influence que ce travail peut exercer sur les perspectives de sa réinsertion.* »

²³⁸ Cité par Michel Fize, in « *le travail en prison au XIX^e siècle* », revue *Prison-Justice* n° 92, janvier 2001.

L'affectation des détenus aux différentes activités de travail, appelé « classement », est de la responsabilité du chef d'établissement qui peut, pour des raisons d'ordre et de sécurité, interdire l'accès de tout ou partie des détenus aux différentes activités de travail²³⁹.

Dans une grande enquête de 2002²⁴⁰, réalisée pour le compte de l'administration pénitentiaire et de la FARAPEJ, le CREDOC s'est intéressé aux motivations des détenus, au rapport qu'ils entretiennent avec le travail et à la place qu'il occupe dans leur parcours d'insertion.

Parmi les détenus rencontrés lors de cette enquête, la majorité a choisi de travailler pour des raisons matérielles. Une partie de ces détenus vit des situations d'indigence et n'a aucun soutien de l'extérieur ; ils ont besoin d'argent pour pouvoir « cantiner » : « *J'ai demandé à travailler parce que je n'ai personne dehors qui peut m'aider, aucun mandat de l'extérieur* » indique un détenu de Fleury. Pour d'autres, la rémunération leur permet d'améliorer le quotidien, de s'acheter des cigarettes, ou de payer la télé. Quelques rares détenus hommes travaillent pour envoyer de l'argent, c'est le cas, par exemple, d'un homme d'une quarantaine d'années qui travaille en cellule : « *on ne gagne pas assez en atelier, je peux pas laisser ma femme et mes enfants dehors sans les aider financièrement, c'est pas possible* ».

Ensuite, il s'agit aussi pour les détenus de s'occuper l'esprit, d'occuper le temps qui passe. Un homme détenu dans un centre de détention, emprisonné depuis huit ans, insiste : « *La priorité ici pour beaucoup de détenus, c'est d'occuper sa journée. Il faut occuper le temps qui passe. Il y a des types ici qui se défendent sur leur machine pour oublier* ». Un autre, affecté aux services généraux précise : « *C'est pas terrible comme boulot, mais ça occupe* ». L'atelier permet de rompre la monotonie des journées et de pouvoir tout simplement parler et être avec d'autres individus, détenus ou surveillants. Les relations sont différentes. Et puis l'espace n'est pas le même : « *Dans l'atelier, c'est pas qu'on sent moins la prison, mais ici on est avec d'autres, on discute, on peut circuler dans l'atelier, il y a plus d'espace ; même si on n'oublie jamais qu'on est en taule* ».

S'agissant du rapport au travail, l'enquête met en évidence le fait que, dans l'ensemble, les personnes rencontrées ont peu ou pas travaillé avant leur détention. Cette situation est particulièrement fréquente en maison d'arrêt. La majorité d'entre eux complétait ou couvrait des activités délictueuses par des activités professionnelles plus ou moins régulières, voire très occasionnelles ; reste qu'ils se sentent peu concernés par le salariat durable. L'âge n'est pas indifférent à ce rapport au travail. Détenus et surveillants constatent une désaffection importante des plus jeunes à toute activité professionnelle.

²³⁹ Chaque établissement pénitentiaire réunit périodiquement une commission de classement afin d'examiner les demandes des détenus et les « classer » soit au service général soit en emploi de production.

²⁴⁰ Paroles de détenus sur le travail, enquête et rapport du CREDOC, n° 224, décembre 2002.

Beaucoup arrivent en détention sans avoir jamais travaillé et choisissent plutôt l'inactivité en cellule (les « inoccupés ») ou uniquement des activités sportives. Pour d'autres, le travail en détention constitue leur première expérience professionnelle.

Si la majorité des détenus interrogés estiment que le travail est essentiel pour survivre en détention, le travail constitue aussi un moyen de structuration et de socialisation du détenu. Il lui fournit des repères pour sa reconstruction : respect des horaires de travail et des consignes de sécurité, travail en équipe notamment.

1.2. Les différentes formes de travail en prison

Le travail des détenus peut s'effectuer selon l'un des cinq régimes juridiques existants : la régie industrielle des établissements pénitentiaires (a), le service général (b), le travail en concession (c), le travail indépendant (d) et le travail à l'extérieur (e).

a) La Régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP)

La vocation première de la RIEP est de vendre aux organismes de droit public les produits qu'elle fabrique avec le concours des détenus. Elle a par ailleurs élargi sa clientèle en assurant une production propre, référencée dans un catalogue (mobilier, biens d'équipement, vêtements, chaussures...) et des services de sous-traitance dans les secteurs de la menuiserie, de la métallerie, de la confection, du conditionnement à façon.

Elle exerce ses activités principalement dans les établissements pour peine, en complémentarité avec la concession, là où l'initiative privée ne se manifeste que difficilement et ne peut répondre entièrement aux besoins de travail des détenus condamnés à de longues peines et réputés difficiles ou dangereux.

En 2004, la RIEP employait en moyenne 1.200 détenus répartis dans 27 établissements. La rémunération moyenne horaire était de 4,09 €.

Tableau 17 : Activité de la RIEP en 2004

| Type établissement | nombre | Effectifs RIEP |
|--------------------|--------|----------------|
| Centrales | 8 | 358 |
| CD | 13 | 708 |
| MA | 6 | 134 |
| Total | 27 | 1200 |

Source : rapport d'activité de la RIEP pour 2004

Le chiffre d'affaires de la RIEP s'élève à 19,37 M€ en 2004 avec une prédominance des secteurs traditionnels, comme la confection (6,7 M€), la métallurgie (2,9 M€), le bois (2,4 M€), le façonnage (2,2 M€) et l'imprimerie (2,3 M€).

Anne-Marie Marchetti attire notre attention sur les conditions de développement du travail en milieu carcéral aujourd'hui : « *Ce qui me frappe par ailleurs, et ceci reflète l'évolution générale du travail extra-muros, c'est qu'on assiste à une privatisation accrue de l'emploi en prison. Les concessionnaires y sont les employeurs numéro un. Les clients de la RIEP sont désormais des « donneurs d'ordre » privés alors que jadis ses commanditaires étaient essentiellement les administrations de l'État, à commencer par la Chancellerie elle-même* ».²⁴¹

Le fait est que, à l'exception de l'administration pénitentiaire, les autres administrations État et les collectivités territoriales, occupent une place réduite dans la commande publique de la RIEP tandis que les clients privés représentent près de 40 % :

Tableau 18 : Répartition du CA selon les catégories de clients de la RIEP

| Exercices | 2002 | 2003 | 2004 |
|------------------------------|--------|--------|--------|
| Administration pénitentiaire | 44,82% | 46,26% | 46,62% |
| Services justice | 6,32% | 5,86% | 5,87% |
| Autres administrations État | 2,32% | 3,19% | 3,64% |
| Organismes publics | 3,54% | 3,44% | 4,03% |
| Clients privés | 43,00% | 41,25% | 39,84% |

Source : compte de résultat de la RIEP pour 2004

Pour la première fois depuis 1996, le résultat d'exercice de la RIEP est excédentaire, en 2004 soit 521 000 €. Pour autant la situation financière de la RIEP reste délicate. Un audit de la RIEP a été engagé en septembre 2004 afin d'évaluer notamment sa situation financière, l'organisation industrielle (procédures, rentabilité) ainsi que les faiblesses dans le fonctionnement de la structure SEP/RIEP.

Cet audit, dont les conclusions ont été communiquées au rapporteur, formule de nombreuses recommandations comme le développement de la journée continue dans les établissements, le renforcement de l'encadrement technique des ateliers et l'amélioration du niveau de la commande publique.

Avant 1993, la RIEP n'était pas une véritable régie mais un simple compte de commerce parmi d'autres. De surcroît, elle n'avait aucune identité organisationnelle, mais était complètement intégrée dans le système général de l'administration pénitentiaire. Ces conditions étaient peu propices à sa modernisation et son expansion. En 1993, fut enfin créée une entité disposant d'une autonomie organisationnelle et économique pour le développement du travail pénitentiaire et la gestion du compte de commerce. Cela aurait dû permettre d'élargir le champ d'activité, mais le nouveau Service national pour le travail en milieu pénitentiaire (SNTMP) apporta peu de progrès. Sa transformation, cinq ans plus tard, en Service de l'emploi pénitentiaire (SEP),

²⁴¹ « *L'offre et la demande : réalités sociologiques* », Prison-Justice n° 92, janvier 2001.

avec statut de service à compétence national²⁴², a permis une plus grande professionnalisation de la nouvelle équipe sans pour autant entraîner une augmentation des postes de travail.

b) Le service général

Les travaux liés au fonctionnement des établissements pénitentiaires (hôtelerie, cuisine, buanderie, entretien, maintenance...) sont effectués sous le régime du service général. Les détenus sont rémunérés sur les crédits budgétaires du ministère de la Justice et leur rémunération varie en fonction de la technicité des travaux qu'ils effectuent et du temps qu'ils y consacrent. Le service général est organisé et encadré par du personnel pénitentiaire (technique ou de surveillance) ou des groupements privés dans les établissements à gestion mixte, dits du parc « 13 000 ».

Le Code de procédure pénale français énonce de façon sommaire que : « *Dans chaque établissement, des détenus sont affectés au service général... Ces détenus sont choisis de préférence parmi les condamnés n'ayant pas une longue peine à subir* »²⁴³. Au cours des dernières années, l'administration pénitentiaire a fait un effort significatif afin de moderniser le service général et rendre les emplois plus qualifiants et plus orientés vers le marché du travail. C'est ainsi, par exemple, que la grille de classement des emplois et de leur rémunération a été adaptée à la technicité des postes. Les emplois sont désormais hiérarchisés en trois classes.

c) Le travail en concession et en délégation

La concession permet de mettre des personnes détenues à la disposition d'une entreprise privée pour réaliser des travaux de production, principalement de main-d'œuvre, dans des locaux situés à l'intérieur des établissements pénitentiaires. Les conditions d'organisation du travail font l'objet d'un « contrat de concession » entre l'établissement et le concessionnaire.

En règle générale, les concessionnaires se chargent de l'encadrement technique et assument les frais courants engendrés par la production : électricité, chauffage, etc., l'administration pénitentiaire s'occupant uniquement de la sécurité et de l'encadrement disciplinaire des travailleurs. Mais il arrive parfois que l'administration pénitentiaire fournit le personnel en charge de l'encadrement professionnel, à ses frais, ainsi que le personnel de surveillance. Cette pratique est qualifiée parfois de « fausse concession »²⁴⁴. Quant aux frais courants, ils sont parfois absorbés en tout ou partie par l'établissement pénitentiaire en contradiction avec les clauses du contrat de concession. Ces abus, ainsi que la forte rotation des concessionnaires, ont été dénoncés dans le rapport du sénateur Paul Lordinat.

²⁴² Rapport Lordinat, op. cit. p. 9.

²⁴³ Art. D 105, al. 1 et 2.

²⁴⁴ Selon une enquête réalisée par l'administration pénitentiaire en 2002, environ 170 surveillants avaient un rôle d'encadrement dans les activités en concession.

Concernant la gestion mixte, notamment des prisons du parc 13 000, l'organisation d'activités de production est une des fonctions déléguées dans le cadre du marché. Les groupements ont fait le choix de s'organiser afin de gérer en sous-traitance des activités de main-d'œuvre (conditionnement, assemblages, petits travaux techniques...). Une convention définit les *minima* contractuels quant au nombre de détenus, la masse salariale et le taux horaire de rémunération.

d) Le travail indépendant

La possibilité de travailler à son propre compte est expressément prévue par la législation française. Ainsi, l'article D 101, al.3 du Code de procédure pénale prévoit que « *Les détenus peuvent être autorisés à travailler pour leur propre compte par le chef d'établissement. Ils peuvent également être autorisés à travailler pour le compte d'une association constituée en vue de préparer leur réinsertion sociale et professionnelle* ». Il s'agit souvent d'activités professionnelles spécifiques, telles que des publications littéraires, des créations graphiques, des programmations informatiques et des expertises.

En France, où l'utilisation d'un ordinateur personnel en cellule est autorisée, plusieurs détenus ont trouvé un créneau comme informaticiens indépendants. Bien que la promotion du travail indépendant comme alternative aux autres formes de travail fût une des recommandations du rapport Loidant, le travail indépendant reste toutefois une activité insuffisamment développée. Les établissements pour peine se prêtent davantage au développement du travail indépendant compte tenu des conditions matérielles, notamment l'encelllement individuel. Son essor se heurte, pour certains types de travaux, à la difficulté d'accéder à internet et aux limitations apportées par l'administration pénitentiaire à l'utilisation des ordinateurs par les détenus.²⁴⁵

Le secteur des services par télétravail offre des débouchés insuffisamment exploités. Ainsi que le mentionne le rapport du Sénat précité, les prisons américaines ont, par exemple, développé des centres d'appels téléphoniques gérés par les détenus.

e) Le travail extérieur : placements extérieurs et semi-liberté

Des mesures d'aménagement de peine visent à préparer la réinsertion professionnelle et sociale des condamnés leur permettant de travailler, au moyen d'un contrat de travail (CDD, CDI, contrats aidés), pour des collectivités publiques, des associations ou des entreprises.

²⁴⁵ Circulaire du 21 avril 1997 relative à la gestion des ordinateurs appartenant à des personnes incarcérées.

Dans ce cas, l'employeur conclut un contrat de travail de droit commun avec le détenu qui perçoit le même salaire qu'un travailleur libre et bénéficie de ce fait des protections sociales associées aux contrats. En contrepartie, l'ouvrier assume les charges salariales et paie les impôts. La prison garde le contrôle disciplinaire sur le détenu. En 2004, 1 544 détenus en moyenne travaillaient selon ces modalités à l'extérieur des établissements pénitentiaires.

1.3. Un droit au travail difficile à appliquer dans les faits

En pratique, le taux d'emploi des détenus est faible puisqu'en 2004 seulement un tiers des détenus était en emploi (a). Ce constat s'explique, dans une large mesure, par les contraintes spécifiques qui pèsent sur les établissements pénitentiaires (b). Ces diverses contraintes affectent sérieusement la rentabilité du travail pénitentiaire (c).

a) Un taux d'emploi faible et variable selon les établissements

Au cours des années 90, le taux d'emploi des détenus (hors formation professionnelle) affiché dans les rapports annuels de l'administration pénitentiaire a d'abord connu une progression très nette. C'est ainsi que le taux d'activité des détenus est passé de 41,4 % en 1993 à 46,5 % en 2000. Cette progression est imputable pour partie à l'action volontariste menée par l'administration pénitentiaire dans le cadre du Plan d'action pour la croissance du travail et de l'emploi en milieu pénitentiaire (PACTE 1) qui s'est déroulé de 1997 à 1999. L'objectif du PACTE 1 d'augmenter le nombre de journées travaillées de 25 % a été pratiquement atteint (annexe n° 6).

Depuis 2001, cependant, le taux d'emploi des détenus n'a cessé de diminuer. Il est passé de 47,6 % en 2001 à 33,5 % en 2004²⁴⁶. Il existe une forte demande d'emploi non satisfaite en prison, situation d'autant plus préoccupante qu'une forte proportion des détenus sans travail ne dispose pas d'autres ressources pour subsister. La trop faible présence du travail en prison renforce dans une large mesure les problèmes d'indigence fréquemment dénoncés dans les prisons françaises et, au-delà, hypothèque les perspectives de réinsertion des détenus.

Surtout, le taux d'emploi des détenus est extrêmement variable selon les régimes juridiques de travail, ainsi que selon la nature des établissements et leur mode de gestion.

S'agissant des régimes juridiques, les parts respectives de chaque forme de travail sont à peu près stables depuis quelques années avec une nette prédominance du travail en concession et en gestion mixte.

²⁴⁶ Entretien du rapporteur avec M. Norbert Vila, chef du pôle travail pénitentiaire, direction de l'administration pénitentiaire.

Tableau 19 : Taux d'emploi du nombre des détenus

| | Service général | Concession et gestion mixte | RIEP | Total |
|------|-----------------|-----------------------------|-------|--------|
| 2001 | 6 638 | 9 566 | 1 240 | 17 444 |
| 2002 | 6 698 | 8 985 | 1 285 | 16 968 |
| 2003 | 6 794 | 9 187 | 1 236 | 17 217 |
| % | 39,5% | 53,4% | 7,1% | 100% |

Source : Chiffres de l'administration pénitentiaire

La différence la plus notable entre la Régie industrielle française (RIEP) et celle des autres pays européens est probablement sa plus faible présence dans les établissements pénitentiaires. En effet, la régie industrielle représente aujourd'hui encore la forme organisationnelle dominante dans les prisons traditionnelles anglaises, fournissant 60 % de tous les emplois productifs. Elle est responsable d'environ 40 % des postes industriels en Allemagne (38 % en Bavière et 37 % en Hesse)²⁴⁷. En France, elle occupe une position nettement minoritaire : seulement 7,1 % des détenus employés le sont par la RIEP. Pour une part, ce constat s'explique par la mission particulière de la RIEP, à savoir son installation dans des établissements qui éprouvent des difficultés à attirer des concessionnaires. Mais la cause principale de ce constat réside dans « les fragilités » de la RIEP qui ont été longuement analysées dans le rapport du sénateur Paul Loridant²⁴⁸ : une stagnation de son activité, un positionnement peu clair, un statut inadapté, une attitude ambivalente de l'administration pénitentiaire à son égard, un encadrement délaissé et une délocalisation ratée.

Ensuite, le taux d'emploi varie également selon la nature des établissements. La commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les prisons relevait déjà en juin 2000 que le taux d'occupation des détenus était de 35,8 % dans les maisons d'arrêt contre 60 % dans les établissements pour peine. Cette situation s'explique notamment par la rotation continue de détenus en maison d'arrêt ce qui ne facilite pas l'organisation d'une activité productive. Il est en effet difficile d'organiser des ateliers de production avec des flux permanents d'entrée et de sortie de détenus alors même que la formation nécessaire à certains postes de travail peut prendre plusieurs semaines. D'où des taux d'emploi sensiblement inférieurs dans les maisons d'arrêt :

Tableau 20 : Taux d'emploi des détenus selon la nature des établissements

| Taux en % | Maison d'arrêt | Établissement pour peine | Total |
|-----------|----------------|--------------------------|-------|
| 2001 | 40,4 | 62,8 | 47,6 |
| 2002 | 34,6 | 59,8 | 42,0 |
| 2003 | 32,4 | 56,7 | 39,1 |

Source : chiffres de l'administration pénitentiaire

²⁴⁷ Chiffres donnés par Évelyne Shea-Fischer .

²⁴⁸ Notamment les pages 49 à 72 du rapport.

C'est pourquoi, selon le rapport Loridant, « *Les perspectives de réinsertion professionnelle offertes par les maisons d'arrêt sont quasi nulles. Les détenus ayant le besoin le plus urgent d'une action de réinsertion sont, pour des raisons d'organisation, les plus mal traités. A contrario, il est davantage possible de procurer une activité qualifiante aux détenus condamnés à de longues peines qui, eux, sortiront de prison au bout de plusieurs années.* »

Enfin, le taux d'activité varie sensiblement en fonction du mode de gestion, publique ou mixte, comme le montre le tableau ci-après :

Tableau 21 : Taux d'emploi des détenus selon le mode de gestion

| Taux en % | Gestion mixte | Gestion publique | Total |
|-----------|---------------|------------------|-------|
| 2001 | 44,5% | 48,4% | 47,6% |
| 2002 | 38,3% | 43,0% | 42,0% |
| 2003 | 35,5% | 40,2% | 39,1% |

Source : Chiffres de l'administration pénitentiaire

En conséquence, toutes les demandes de détenus qui souhaitent travailler ne peuvent être satisfaites comme cela est ressorti des témoignages recueillis par la section des affaires sociales lors des différentes visites d'établissement qu'elle a effectuées. Nombre de détenus se trouvent réduits à une inactivité subie, toute la journée, ce qui contribue à accroître leur précarité sociale et les empêche de participer à l'indemnisation des victimes et de s'engager dans une démarche active de réinsertion.

b) Des établissements pénitentiaires soumis à de fortes contraintes

De fortes contraintes pèsent sur le travail pénitentiaire et constituent autant d'obstacles à son développement. Ces contraintes carcérales découragent parfois les entreprises.

- Une main-d'œuvre peu qualifiée qui cumule les difficultés

La main-d'œuvre pénitentiaire cumule un certain nombre de handicaps qui rendent plus difficiles l'insertion professionnelle. La qualification de la main-d'œuvre pénale est faible : plus de la moitié des détenus ne dispose d'aucun diplôme. Outre la faible qualification des détenus, il faut ajouter les problèmes sanitaires et psychiatriques qui affectent une part croissante de la population pénale.

L'administration pénitentiaire se trouve confrontée dans sa procédure de sélection des détenus à un véritable dilemme. Cette procédure, appelée classement, si elle est de l'unique responsabilité du chef d'établissement, doit tenir compte à la fois de l'attente des détenus, qui subissent souvent une très longue file d'attente avant de travailler, et des exigences des employeurs, publics ou privés.

Une enquête du CREDOC réalisée en 2002 notait, à propos des commissions de classement, que « *parmi les établissements visités, tous n'ont pas mis en place de Commission de classement. Aucune des maisons d'arrêt n'avait mis en place cette instance de concertation* »²⁴⁹.

- Une architecture inadaptée

L'insuffisance de locaux a été estimée en 2000 en métropole à près de 30 000 m² sur une base de 15 m² par emploi ; elle concerne principalement les petits établissements.

Une difficulté supplémentaire réside dans les difficultés d'accès pour les véhicules de livraison. En particulier, l'accès est souvent impossible aux semi-remorques, les sas de livraison sont trop bas, il n'existe qu'un seul accès véhicule pour tout l'établissement, ce qui allonge les temps d'attente pour l'entrée et la sortie des véhicules. Ceci sera à prendre en compte dans le cadre d'une politique d'équipement et d'amélioration du parc industriel pénitentiaire.

L'architecture des ateliers est ainsi affectée par l'héritage de l'histoire et par des considérations de sécurité. Les ateliers sont souvent vétustes car ils sont anciens. Ils sont inadaptés car construits à des périodes où le travail était moins prioritaire ou prenait des formes différentes. Certaines maisons d'arrêt, même récentes, comprennent peu ou pas d'ateliers. Cette situation contraint certains détenus à travailler dans leur cellule.

Certains établissements pénitentiaires disposent de surfaces d'implantation que ne peuvent négliger les entreprises. Ainsi, les 20 000 m² de surface d'ateliers dont dispose un établissement comme Fleury-Mérogis est un atout appréciable.

- Des localisations géographiques peu adaptées au travail

Autrefois, les établissements pénitentiaires faisaient partie intégrante des villes ou des banlieues proches. Si les prisons de centre-ville présentaient de nombreux défauts, le choix de construire aujourd'hui des établissements en rase campagne, loin des villes et des habitations, constitue une option aux conséquences néfastes. En termes de travail, ces implantations se révèlent des obstacles au développement de l'emploi pénitentiaire. Le travail ne peut être développé en prison que si l'établissement se situe à proximité d'un tissu économique vivant. Si la situation du travail à la maison centrale de Poissy ou au centre de détention de Muret est plutôt satisfaisante, c'est que Poissy bénéficie

²⁴⁹ *Paroles de détenus sur le travail*, enquête et rapport du CREDOC, n° 224, décembre 2002.

du dynamisme économique de l'ouest parisien tandis que Muret est au cœur du tissu industriel toulousain. A l'inverse, « certains établissements sont situés dans des déserts industriels, isolés dans la campagne. »²⁵⁰

- Une organisation interne très contraignante

De manière plus structurelle, l'organisation de la journée pénitentiaire n'est pas très attractive pour faire venir des entreprises en prison. La journée pénitentiaire constitue la période entre le moment où les détenus peuvent quitter leur cellule et celui où ils doivent la regagner. La journée pénitentiaire est elle-même conditionnée par la durée et l'organisation du temps de travail des personnels de surveillance. Pour ces raisons, la journée pénitentiaire est en général très courte, ce qui fait que les détenus sont rarement en mesure de travailler huit heures dans une journée. La limitation du temps de travail des détenus est un frein au développement d'une activité professionnelle.

Toutefois, quelques rares établissements pratiquent la « journée continue » comme le centre pénitentiaire de Caen. Aménagé sur un espace grand de onze hectares, le domaine du centre pénitentiaire de Caen renferme une vaste zone « industrielle » constituée de nombreux ateliers dédiés au travail en concession. Les détenus classés à une activité de ce type effectuent la « journée continue », travaillant de 7 h 30 à 13 h 30, du lundi au samedi.

- Une conjoncture économique défavorable

Concurrencé sur le plan interne par les Centres d'aide par le travail (CAT), le travail pénitentiaire, malgré des rémunérations qui n'ont pourtant aucune commune mesure avec celles de l'extérieur, ne parvient pas à être compétitif par rapport aux économies de l'Europe de l'Est, du Maghreb ou de l'Asie du Sud-Est.

Certaines entreprises clientes ont tendance à délocaliser leur production dans les pays à faibles coûts de main-d'œuvre, pays de l'Europe de l'Est mais aussi l'Asie. A titre d'exemple, fin 2004, l'atelier de clouterie de la maison d'arrêt d'Aix-en-Provence a fermé ses portes et a été délocalisé en Chine.²⁵¹ L'augmentation du taux de chômage en prison a pour conséquence immédiate une recrudescence des situations d'indigence parmi les détenus. Cette vulnérabilité au contexte économique affecte plus particulièrement les établissements pénitentiaires mal situés, isolés dans des zones économiquement fragiles, à la différence des établissements comme celui du Muret qui bénéficie du dynamisme du bassin économique local.

c) La « rentabilité » du travail pénitentiaire en question

Nul doute qu'une meilleure organisation interne des établissements pénitentiaires permettrait d'améliorer la rentabilité du travail en prison. Des mesures telles que l'aménagement de lieux de stockage à proximité des

²⁵⁰ *Paroles de détenus sur le travail*, rapport du CREDOC, n° 224, décembre 2002.

²⁵¹ *La concurrence met en péril le travail en prison*, *Le Monde* du 11 avril 2005.

établissements ou l'assouplissement de la journée pénitentiaire notamment peuvent effectivement alléger les contraintes qui pèsent sur l'activité des entreprises intervenant en prison. Il est prioritaire d'agir sur les contraintes « internes » afin d'améliorer l'efficacité productive du travail en détention.

Cependant, la rentabilité du travail pénitentiaire reste précaire comme le montre l'expérience des groupements privés en charge du programme 13 000 et de la gestion de 15 établissements (nettoyage, blanchisserie, maintenance, formation professionnelle, travail, restauration, cantine, transport, santé...), groupements qui « ont perdu de l'argent sur l'activité travail sur la durée du marché. »²⁵² La faible rentabilité du travail pénitentiaire mériterait d'être clairement posée par l'administration pénitentiaire. Car les conséquences de cette rentabilité insuffisante sont, pour l'essentiel, supportées par les entreprises et les détenus à travers une raréfaction de l'offre de travail et des niveaux de rémunération qui n'atteignent pas la moitié du SMIC.

Renforcer l'attractivité du travail pénitentiaire pour les entreprises, tout en améliorant les conditions de travail et de rémunération des détenus sans dégrader des ratios de rentabilité déjà faibles, nécessite de créer des incitations financières. Car l'exemple, souvent cité, de l'Italie montre qu'une hausse des rémunérations, sans accompagnement financier pour les entreprises, peut conduire à une réduction de l'offre de travail en prison.

De manière complémentaire, développer l'offre de travail pénitentiaire suppose de faciliter l'accès à la commande publique notamment auprès des autres ministères que celui de la Justice ainsi que des collectivités territoriales.

2. Une zone de non-droit du travail

Le travail en prison est encadré par une réglementation minimale et exorbitante du droit commun du travail (2.1.). La situation actuelle qui fait de la prison une zone de non droit du travail pose de nombreux inconvénients (2.2.). Le travail pénitentiaire se caractérise, enfin, par la faiblesse des rémunérations (2.3.) et une couverture sociale incomplète (2.4).

2.1. Un cadre juridique exorbitant du droit commun

Les activités professionnelles des détenus ne sont pas soumises au code du travail mais simplement encadrées par quelques articles du Code de procédure pénale (a). En ce qui concerne les conditions de travail des détenus, la France est cependant placée dans une situation comparable à celle de ses principaux partenaires européens (b).

a) Une réglementation minimale

Le cadre juridique du travail pénitentiaire est constitué, pour l'essentiel, de quelques articles du Code de procédure pénale. Aucun texte de portée générale ne définit de manière claire et précise les règles applicables au travail en prison.

²⁵² *Prisons : le travail à la peine*, op. cit.

L'article 720 du Code de procédure pénale dispose que : « *Les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail. Il peut être dérogé à cette règle pour les activités exercées à l'extérieur des établissements pénitentiaires.* » Les articles D 99 à D 114 du Code de procédure pénale fixent les principes et les modalités de travail des détenus. Ces textes constituent un ensemble de règles dérogatoires au code du travail. Cependant, en vertu de l'article D 102-2 du Code de procédure pénale, l'organisation, les méthodes et les rémunérations du travail doivent se rapprocher autant que possible de celles des activités professionnelles extérieures. L'article D 108 stipule que « *La durée du travail par jour et par semaine déterminée par le règlement intérieur de l'établissement doit se rapprocher des horaires dans la région ; elle ne saurait être supérieure. Le respect du repos hebdomadaire et des jours fériés doit être assuré. Les horaires doivent prévoir le temps nécessaire pour le repos, les repas, la promenade et les activités éducatives et de loisir.* »

Aux termes de l'article D 109 « *Les mesures d'hygiène et de sécurité prévues par le livre I et II du Code du travail sont applicables aux travaux effectués par les détenus dans les établissements pénitentiaires.* » Pour l'application de ces règles, le chef d'établissement compétent peut solliciter l'intervention des services de l'inspection du Travail dont le rôle se limite à une action de conseil mais elle ne dispose de pouvoir d'injonction. S'agissant du régime disciplinaire, l'article D 99 précise que « *L'inobservation par les détenus des ordres et instructions données pour l'exécution d'une tâche peut entraîner la mise à pied ou le déclassement de l'emploi.* »

Pour l'essentiel, le détenu ne bénéficie pas des dispositions du code du travail. Le fait de considérer la relation de travail en prison comme étrangère au droit commun prive le détenu de tous les droits et de toutes les protections individuelles ou collectives normalement attachés à l'existence d'un contrat de travail parmi lesquelles : dispositions relatives à la durée du travail ; l'absence de congés payés et de droit à la formation professionnelle ; l'absence de possibilité de représentation auprès de l'employeur (délégués du personnel, comités hygiène et sécurité) notamment.

Dans les ateliers de la RIEP, un « support d'engagement professionnel » a été introduit. Il est signé entre l'établissement et le détenu, support qui s'il n'a pas de valeur juridique et n'est pas un contrat de travail, précise la durée de l'emploi, la nature de l'emploi, la nature de la formation associée et la rémunération. De la même façon, à l'initiative de Nicolas Frize, dans des ateliers de numérisation d'archives sonores et photographiques présents à la maison centrale de Poissy ou à la maison centrale de Saint Maur, des contrats de travail ont été mis en place avec des rémunérations alignées sur le SMIC. Ces documents sans valeur juridique ont tous les attributs du contrat de travail et tendent à prouver qu'une part du droit du travail peut entrer en prison. Le deuxième Plan d'action pour la croissance du travail et de l'emploi en milieu pénitentiaire (PACTE 2) préconise de généraliser le support d'engagement professionnel.

b) Une situation comparable aux autres pays européens

En ce qui concerne les conditions de travail des détenus, la France est dans une situation comparable à celle de ses principaux partenaires européens. Le droit du travail ne s'applique pas au travail pénal. Dans tous les pays européens, le travail des détenus qui sont employés à l'intérieur des établissements pénitentiaires se déroule dans des conditions exorbitantes du droit commun²⁵³.

En effet, les conditions de travail des détenus employés dans les établissements sont régies par des textes spécifiques. Les grands principes applicables au travail des détenus sont définis par la loi sur l'exécution des peines en Allemagne et au Danemark, et par la loi pénitentiaire en Espagne, en Italie et aux Pays-Bas, des règlements d'application de ces différentes lois déterminant les dispositions détaillées. En Angleterre et au Pays de Galles, en l'absence de texte législatif ou réglementaire précis sur la condition pénitentiaire, les règles applicables au travail des détenus sont dispersées dans de nombreux documents internes à l'administration.

En règle générale, les dispositions du droit commun relatives à l'hygiène et à la sécurité sont les seules qui s'appliquent au travail des détenus, tandis que les autres conditions de travail, le cas échéant déterminées par référence au droit commun, y dérogent. C'est en particulier le cas de la rémunération : la rémunération horaire est généralement de l'ordre d'un euro (Chiffres pour 2002). L'Angleterre et le Pays de Galles, avec une rémunération hebdomadaire de l'ordre de douze euros, font exception à cette règle. L'Italie fait également exception à cette règle, puisque la loi pénitentiaire dispose que la rémunération des détenus ne peut pas être inférieure aux deux tiers de ce qui est prévu par les conventions collectives correspondantes. Cependant, compte tenu des retenues pratiquées sur les gains des détenus, on estime que leur rémunération nette s'élève à 40 % de celle des salariés libres.

Les règles applicables au travail des détenus forment un droit spécifique plus ou moins complet. Cependant, c'est en Espagne que le droit du travail des détenus est le plus complet. La loi-cadre portant statut général des salariés précise que les détenus qui travaillent dans les établissements pénitentiaires sont employés selon un régime exorbitant du droit commun, mais qui doit tenir compte des droits fondamentaux reconnus à chacun par la Constitution.

Ce régime spécial, qui pourrait inspirer une réforme de la RIEP selon le rapport de Paul Loridant, a été défini par un décret de juillet 2001, qui constitue en quelque sorte le droit du travail des détenus : il organise la classification des postes de travail, prévoit la publication des emplois vacants, établit les critères d'attribution des postes, énumère les motifs de suspension et de rupture de la relation spécifique qui existe entre les détenus et l'Office autonome pour le travail et les prestations pénitentiaires (OATPP). En effet, même lorsque les activités de production sont concédées à des entreprises privées, l'OATPP reste

²⁵³ *Le travail des détenus*, étude de législation comparée du Sénat, mai 2002.

l'employeur des détenus. Ces derniers signent cependant avec les entreprises un contrat qui définit les principales caractéristiques de l'emploi (nature du poste de travail, rémunération, horaires, durée des congés...). Le décret de juillet 2001 affirme aussi le droit des détenus à la promotion et à la formation, à participer à l'organisation et à la planification du travail et à ne pas subir de discriminations dans le travail.

2.2. L'absence de contrat de travail : justifications et inconvénients

Si l'absence de contrat de travail repose sur de nombreuses justifications (a), il convient toutefois de souligner que la situation actuelle, qui fait du travail pénitentiaire une zone de non-droit du travail, comporte de nombreux inconvénients (b).

a) Les justifications fréquemment avancées

Trois types d'arguments sont généralement invoqués pour justifier l'absence de contrat de travail en prison. Il s'agit d'arguments d'ordre économique, sécuritaire et juridique.

D'abord, l'absence de contrat de travail est justifiée par des raisons d'ordre économique, à savoir le risque de départ des concessionnaires ou l'impossibilité de supporter les frais supplémentaires engendrés par l'application de toutes les dispositions du code du travail. Si plusieurs associations militent pour une application du code du travail en prison, de nombreux intervenants et professionnels demeurent persuadés qu'un tel alignement aurait des effets néfastes sur l'offre de travail.

Ensuite, ce refus peut être fondé sur des impératifs d'ordre et de sécurité. Selon Danti-Juan, la nature coercitive de la prison affecte les rapports de travail au point d'écartier toute idée de relations contractuelles à leur propos, puisque l'entrée du contrat de travail en prison « *ouvrirait la porte à un statut légal et collectif qui, par les bouleversements qu'il entraînerait, apparaîtrait comme une remise en cause de l'ordre pénitentiaire* »²⁵⁴.

Enfin, des arguments d'ordre juridique sont aussi soulevés. En effet, le droit du contrat de travail est soumis aux principes généraux du droit des contrats auxquels renvoie l'article 121-1 du code du travail. Parmi ces principes, il faut mentionner celui du libre consentement. Or, selon Jean-Michel Crandal, « *Peut-on estimer que la volonté du détenu de conclure un contrat de travail, notamment avec l'administration qui gère sa privation de liberté, s'exprime librement* »²⁵⁵. Selon le rapport général d'application des conventions de l'OIT pour 2001, la liberté de consentement ne peut être présumée que si la décision de travailler reste sans incidence sur l'exécution de la peine. Si, par exemple, la libération conditionnelle ou une commutation de peine dépendent du fait que le

²⁵⁴ *L'absence de contrat de travail dans l'univers pénitentiaire*, Danti-Juan, revue pénitentiaire et de droit pénal, 1997, cité par Evelyne Shea-Fischer, thèse, op.cit.

²⁵⁵ *Droit du travail et détention*, Jean-Michel Crandal, revue *Prison-justice* mai 2003.

détenu est prêt à accepter n'importe quel emploi, on ne saurait maintenir la présomption de libre consentement. Au surplus, si le législateur décidait de qualifier le contrat conclu par un détenu de contrat de travail, deux régimes juridiques seraient possibles : soit l'application des règles du droit public (si le détenu travaille directement pour l'administration pénitentiaire) soit celles du droit privé. Il s'ensuit que « *la transposition des principes du droit du travail issus du code de travail ne serait pas exempte de problèmes d'adaptation aux contraintes issues du milieu carcéral* »²⁵⁶.

b) Les arguments en faveur de l'introduction du contrat de travail en prison

Le Conseil économique et social dans son rapport « Travail et prison » (1987) pointait déjà les inconvénients de l'absence de contrat de travail en prison car « *il paraît impossible de donner une qualification claire à une relation de travail qui ne reconnaît ni employeur ni employé au sens du code du travail. Ainsi se trouve-t-on dans une zone de non-droit du travail dont les conséquences apparaissent toutes négatives : ni contrôle, ni sanction des modalités de la rupture, ni garantie de salaire, ni expression collective ni enfin possibilité de recours au contentieux individuel* ».

En l'état actuel du droit, si la relation de travail nouée entre la personne détenue et son employeur ne peut être qualifiée de contrat de travail, « *Il n'en demeure pas moins que le faible niveau de normes qui encadrent cette relation, ainsi que, quelquefois leur imprécision, ne sont pas de nature à valoriser le travail.* »²⁵⁷ comme le relève le gouvernement en 2005.

Comme l'indique également la Cour des comptes²⁵⁸, « *l'absence de contrat de travail entre les personnes incarcérées et les entreprises qui ont recours à elles illustre la situation ambiguë des détenus, à laquelle le développement des supports d'engagement professionnels, souhaité par l'administration, n'est qu'une réponse partielle puisque ces derniers sont dépourvus de portée juridique et ne sont pas systématiques* ».

Comme le mentionne notamment Évelyne Shea-Fischer²⁵⁹, trois arguments militent en faveur de l'introduction du contrat de travail en prison.

D'abord, l'introduction du contrat de travail peut être justifiée par des raisons d'équité. En effet, selon l'acception actuelle, « *la peine privative de liberté doit correspondre à son nom : une peine qui prive le condamné de sa liberté, de son droit fondamental d'aller et de venir. Rien de plus. Par conséquent, on ne saurait lui imposer que des restrictions strictement nécessitées* ».

²⁵⁶ Ibid

²⁵⁷ Réponse du gouvernement en janvier 2005 à l'avis de la CNCDH sur les Droits de l'Homme dans la prison, adopté par l'assemblée plénière du 11 mars 2004.

²⁵⁸ *Garde et réinsertion : la gestion des prisons*, rapport public thématique, Cour des comptes, janvier 2006.

²⁵⁹ *Le travail pénitentiaire : un défi européen*, op. cit., p.158 et suivantes.

par la détention. » Or le fait que le détenu travaille sans contrat le prive d'un ensemble de droits qui n'ont pas de rapport direct avec la privation du droit d'aller et de venir. Le principe de sauvegarde des droits exige que toute restriction, qui n'est pas strictement nécessaire pour le maintien de la discipline pénitentiaire soit levée.

Ensuite, l'application du droit du travail en prison peut favoriser un changement d'attitude du détenu par rapport à la loi. Bon nombre de détenus ont connu, avant leur condamnation, un rapport au travail peu stable marqué par la précarité. Les quelques recherches qui portent sur l'avenir professionnel des sortants de prison montrent qu'ils se retrouvent dans la même situation après le passage en détention, avec cette seule différence que leur absence du marché du travail a accentué la précarité de leur situation. Un reproche, souvent adressé au régime pénitentiaire, est d'infantiliser et de déresponsabiliser les prisonniers qui, après une période de détention, ne sont plus capables de gérer leur vie ni de s'affirmer sur le marché du travail. Travailler sous les contraintes d'un contrat de travail peut aider le détenu à développer les savoir-faire et les « savoir-être » indispensables et constituer un premier apprentissage de la citoyenneté. Comme le déclarait un ancien détenu, aujourd'hui parfaitement réinséré, « *il est difficile de se réinsérer quand on n'a pas de conscience sociale* »²⁶⁰.

Enfin, l'introduction du contrat de travail peut constituer un levier de changement en matière d'organisation du travail en prison. Quelques expériences en France semblent démontrer que la productivité des détenus employés sous contrat peut même parfois être supérieure²⁶¹ à celle des autres détenus. Plusieurs facteurs y contribuent : « *il (le contrat) augmente la motivation des intéressés puisque leurs responsabilités accrues vont de pair avec un traitement plus collégial. Il oblige également l'administration à repenser ses priorités car plus les enjeux économiques sont importants (paiement de congés, chômage technique, indemnités pour licenciement, etc.), plus l'administration a intérêt à promouvoir une organisation efficace de travail*

C'est pourquoi, en période de croissance économique, les avantages résultant de l'introduction du contrat de travail de droit commun en prison semblent l'emporter sur les inconvénients qui pourraient en résulter. Aujourd'hui, il est difficile de pas tenir compte du contexte économique caractérisé à la fois par la persistance d'un chômage de masse et par des mouvements de délocalisation des emplois vers les pays à faibles coûts de main-d'œuvre.

Le travail pénitentiaire tel qu'il est aujourd'hui organisé, c'est-à-dire sans droit ni contrat de travail, ne saurait constituer un véritable travail en vue d'une réinsertion professionnelle. Dans ces conditions, le rapprochement de la situation juridique du détenu-travailleur au plus près du droit commun du travail doit être

²⁶⁰ Philippe Maurice, entretien avec le rapporteur le 9 novembre 2005.

²⁶¹ Par exemple, les studios de son de Nicolas Frize à la maison centrale de Saint-Maur et la RIEP à la maison centrale de Poissy.

un des objectifs prioritaires de toute politique de revalorisation du travail pénitentiaire.

2.3. Un droit à rémunération mal garanti

Le système de rémunération des détenus est complexe et peu lisible. A la faiblesse des rémunérations versées aux détenus (a), accentuée par des écarts importants de rémunération selon les régimes juridiques (b), s'ajoute le faible pouvoir d'achat des détenus (c).

a) La faiblesse des rémunérations

Le rapport précité du CREDOC souligne que « *la rémunération est pour l'ensemble des détenus le point critique du travail en détention. Tous insistent sur la faiblesse de la rémunération au regard du travail fourni. Certains parlent d'exploitation...* ». C'est la principale source de mécontentement des détenus selon cette étude.

L'article D 103 du Code de procédure pénale précise que « *les conditions de rémunération des détenus qui travaillent sous le régime de la concession sont fixées par convention, en référence aux conditions d'emploi à l'extérieur, en tenant compte des spécificités de la production en milieu carcéral.* » Cette règle s'applique par extension aux conditions de rémunération dans les ateliers de la RIEP.

Par voie de note ministérielle²⁶², l'administration pénitentiaire fixe annuellement les seuils minima de rémunération (SMR) des détenus occupés dans les ateliers de production de l'ensemble des établissements pénitentiaires.

Les seuils minima de rémunération horaire des travaux exécutés en concession et dans les ateliers de la RIEP sont déterminés en référence au SMIC. Sans justification évidente, les seuils minima de rémunération sont moins élevés dans les maisons d'arrêt que dans les établissements pour peine. Ainsi, le Seuil minimum de rémunération (SMR) au 1^{er} janvier 2005 était fixé à 43 % du SMIC horaire en maison d'arrêt et à près de 47 % dans les établissements pour peines comme l'indique le tableau ci-après :

Tableau 22 : Seuils minima de rémunération selon les établissements

| Année | Smic horaire | SMR en MA | SMR en CD ou EPP |
|------------|--------------|-----------|------------------|
| 01/01/2002 | 6,67 | 2,87 | 3,11 |
| 01/01/2003 | 6,83 | 2,94 | 3,18 |
| 01/01/2004 | 7,19 | 3,09 | 3,35 |
| 01/01/2005 | 7,61 | 3,27 | 3,55 |

Source : Note de service n° D0444 du 15 décembre 2005 de la DAP

²⁶² La note ministérielle datée du 15 décembre 2004 fixe les SMR applicables en 2005.

Une circulaire du 20 novembre 1998 relative à la réactualisation du contrat de concession a étendu à tous les ateliers concédés des établissements à gestion publique, le principe d'une rémunération qui ne saurait être inférieure au Seuil minimum de rémunération (SMR) applicable dans les établissements à gestion déléguée²⁶³.

Plusieurs points méritent d'être soulignés concernant l'application du Seuil minimum de rémunération (SMR) en prison:

- le SMR n'est pas applicable au service général ce qui en réduit la portée ; ainsi, les rémunérations versées au service général sont de fait inférieures au SMR ;
- le SMR n'a qu'une valeur indicative et aucune obligation juridique n'impose une indexation automatique du SMR sur l'évolution du SMIC ; en pratique, toutefois, le SMR est réévalué tous les ans au 1^{er} janvier en fonction de l'évolution du SMIC ;
- le niveau du SMR représente entre 43 % (en maison d'arrêt) et près de 47 % (en établissement pour peine) du SMIC selon la nature des établissements ; cet écart de rémunération par rapport au SMIC correspondrait en partie au fait que la couverture des besoins vitaux des détenus est assurée par l'administration pénitentiaire et que la productivité de la main-d'œuvre pénale est réputée plus faible qu'à l'extérieur.

b) Des écarts de rémunération importants selon les régimes juridiques

D'importants écarts sont enregistrés, non seulement selon l'ancienneté ou la qualification, mais aussi selon le régime de travail auquel sont soumis les détenus et selon leur mode de rémunération.

De fortes disparités sont ainsi constatées selon le régime de travail auquel le détenu aura accès, tous les régimes de travail n'étant pas présents dans tous les établissements. C'est ainsi que le service général offre des conditions salariales sensiblement inférieurs malgré les revalorisations accordées par l'administration pénitentiaire ces dernières années.

Tableau 23 : Taux journaliers de rémunération au service général en 2005

| En € /jour | Service général Classe 1 | Service général Classe 2 | Service général Classe 3 |
|-------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Moyenne journalière | 12,55 | 9,40 | 7,00 |
| Échelle de rémunération | A partir de 11,05 | De 8,46 à 11,05 | De 6,50 à 8,45 |

Source : Chiffres de l'administration pénitentiaire.

²⁶³ Article 7.1 des clauses générales du contrat de concession.

Les rémunérations des détenus qui travaillent au service général sont fixées par l'administration pénitentiaire en début d'année. Les rémunérations versées ne sont pas soumises à prélèvements, l'administration pénitentiaire prenant à sa charge les cotisations salariales et patronales.

Tableau 24 : Taux journaliers de rémunération pour les autres régimes

| En € /jour | Concession MA | Concession EPP | Gestion mixte | RIEP |
|------------|---------------|----------------|---------------|-------|
| 2001 | 17,23 | 24,85 | 16,62 | 23,78 |
| 2002 | 16,28 | 24,95 | 18,43 | 24,28 |
| 2003 | 16,12 | 24,24 | 17,76 | 24,16 |

Source : Chiffres de l'administration pénitentiaire.

Outre l'existence d'un seuil minimum de rémunération fixé à un niveau bas (moins de 50% du SMIC), l'application du SMR suppose aussi le respect des cadences de travail puisque la plupart des détenus sont payés à la pièce.

A cet égard, le salaire au rendement ne va pas sans générer des effets pervers mis en évidence par le rapport du sénateur Paul Loridant. Notamment, ce mode de rémunération suscite de forts écarts de revenu : « *les rémunérations peuvent être calculées à l'heure ou à la pièce, ce dernier mode de calcul, alors qu'il a quasiment disparu à l'extérieur, étant prédominant en prison. La coexistence de ces deux modes de rémunération génère certaines inégalités : pour les détenus les moins productifs, le salaire sera totalement différent selon qu'ils sont payés à l'heure, donc au temps passé, ou à la pièce, donc à la production. C'est évidemment au sein des détenus payés à la pièce, les plus nombreux, que l'on constate l'éventail de salaires le plus large* »²⁶⁴.

c) Un faible pouvoir d'achat

Trois séries de raisons expliquent le faible pouvoir d'achat des détenus.

D'abord, les rémunérations mensuelles aussi sont très faibles parce que le temps réellement travaillé est limité pour des raisons totalement indépendantes de la volonté des détenus : faible amplitude de la journée de travail en détention et périodes d'inactivité. Ces périodes d'inactivité qui correspondent en fait à du chômage technique ne sont pas payées.

Ensuite, le revenu du détenu est soumis à des prélèvements spécifiques conformément aux dispositions du décret du 5 octobre 2004. Concrètement le pécule est divisé en trois parts. La première part est affectée à l'indemnisation des parties civiles avec un taux de prélèvement progressif de 20 à 30 % pour la fraction supérieure à 200 € par mois. La deuxième part est affectée à la constitution du pécule de libération. Il consiste à provisionner 10 % de la rémunération sur un compte ouvert au nom du détenu et géré par le comptable de l'établissement A sa libération, le détenu dispose des valeurs pécuniaires du

²⁶⁴ *Prisons : le travail à la peine*, op. cit.

pécule de libération augmenté le cas échéant des valeurs non utilisées au titre de l'indemnisation des parties civiles. La troisième part est laissée à la libre disposition des détenus et sert à « cantiner ».

Enfin, et contrairement à une opinion communément admise, « *il est faux de dire que les détenus sont « nourris et blanchis » : ceux-ci doivent évidemment faire face à un certain nombre de dépenses, qui, si elles sont liées à leur « confort » personnel, sont incontournables dans la perspective d'un enfermement de plusieurs mois ou de plusieurs années* »²⁶⁵. Le premier poste de dépenses du détenu est consacré à l'alimentation. Les repas fournis par l'administration pénitentiaire donnent lieu à des jugements contrastés et une grande majorité des détenus achètent en plus des produits frais, de la viande, des fruits et des légumes, des plats préparés notamment. La télévision constitue également un poste budgétaire majeur. Un dernier poste de dépenses est consacré aux produits d'hygiène (savon, shampoing...) et aux produits ménagers que certains détenus achètent pour entretenir eux-même leur cellule. Comme cela a été précédemment constaté, les prix des produits proposés par la cantine sont supérieurs à ceux pratiqués à l'extérieur.

2.4. Une couverture sociale incomplète

a) Les charges sociales

La rémunération brute des détenus travaillant sous le régime de la concession ou en régie est soumise à cotisations salariales et patronales, à la CSG et à la CRDS. Pour l'essentiel, les taux de cotisation sont alignés sur le droit commun à l'exception notable de la cotisation patronale d'assurance maladie qui est sensiblement plus faible.

Par ailleurs, les détenus ne cotisent pas à toutes les branches de risques de la protection sociale. Ainsi, ils sont exclus de l'assurance chômage. C'est aussi l'une des raisons pour laquelle le montant des cotisations patronales en milieu carcéral paraît inférieur à celui des cotisations patronales à l'extérieur. De sorte que le travail carcéral ne donne droit à aucune indemnisation au titre de l'assurance chômage à la sortie de prison. Cette situation est de nature à renforcer le processus d'exclusion des détenus au moment de leur libération.

b) Les prestations de nature sociale

Dès 1946, la France a successivement étendu le champ d'application de la protection sociale aux détenus, commençant par la prise en charge des accidents du travail et culminant par l'extension des assurances maladie et maternité aux ayants droit des travailleurs par la loi du 18 janvier 1994. Les prestations familiales sont dues à ceux qui assurent la charge effective et permanente des enfants.

²⁶⁵ *Prisons : le travail à la peine*, op. cit.

Concernant les prestations en espèces, si les détenus peuvent bénéficier de rentes en matière d'accident du travail, ils n'ont pas droit ni aux indemnités journalières en cas d'incapacité de travail ou de maladie, ni aux prestations en espèces d'invalidité.

Toutefois, à compter du 1^{er} janvier 2006, l'article 34 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 permet aux détenus de retrouver, à l'issue de leur détention, le bénéfice des droits aux prestations en espèces dont ils bénéficiaient auparavant. Cette loi permet également de ne pas interrompre le versement d'une pension d'invalidité liquidée avant l'incarcération du bénéficiaire et, d'autre part, de faire bénéficier du capital-décès les ayants-droits d'un détenu décédé.

De même, les détenus ne bénéficient pas de *mimima* sociaux comme le RMI. Toute personne détenue pour une durée supérieure à 60 jours ne peut plus percevoir l'allocation de RMI dont elle bénéficiait à l'extérieur²⁶⁶. Si le détenu est marié, vit en concubinage ou a une personne à charge, l'organisme payeur procède à l'examen des droits dont peuvent bénéficier ces personnes à la place du détenu, qui n'est plus pris en compte comme membre du foyer.

Concernant la question du maintien en prison des minima sociaux, « *les associations caritatives sont divisées à ce sujet... 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, 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, prostitution, trafics)* »²⁶⁷.

L'interruption du versement du RMI au-delà du délai de 60 jours de détention n'est pas sans conséquences sur la réinsertion des détenus condamnés à des courtes peines. En effet, cette interruption automatique va nécessiter, parfois quelques semaines après l'interruption du versement, l'engagement de nouvelles démarches administratives pour rétablir les droits sociaux du détenu au moment de la sortie de prison. Considérant que la durée moyenne de détention en France est légèrement inférieure à 8 mois, un allongement de la durée de versement du RMI au moment de l'incarcération permettrait d'éviter des démarches administratives nécessairement longues qui renforcent la précarité des condamnés à des courtes peines.

²⁶⁶ Décret n° 93-508 du 26 mars 1993 et circulaire DAP 89-10 du 24 novembre 1989.

²⁶⁷ *Prisons : une humiliation pour la République*, op. cit.

Le vieillissement de la population pénale est aussi lourd de conséquence. En effet, depuis 1996, la part des détenus ayant entre 50 et 60 ans a doublé tandis que celle des personnes de plus de 60 ans a crû de 153 %. Confrontée à cette situation, l'administration pénitentiaire doit s'adapter et plusieurs axes ont d'ores et déjà été retenus²⁶⁸ :

- la mise en place d'une prise en charge adaptée à la dépendance avec des aides extérieures analogues à celles du milieu libre qu'il s'agisse de l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou de l'Allocation compensatrice « tierce personne » (ACT) ;
- l'attribution de l'Allocation adulte handicapé (AAH) aux détenus est désormais possible, ces derniers ne percevant que 30 % de son montant mensuel .

En pratique, l'intervention de personnel médico-social pour l'aide à la vie quotidienne, surtout la toilette, serait déjà effective dans quelques établissements. Mais contrairement au régime de droit commun, le bénéficiaire incarcéré n'est pas en mesure de choisir le prestataire de service. Il appartient au chef d'établissement de désigner le service d'aide à domicile chargé d'intervenir au sein de l'établissement. Selon l'OIP, « *en pratique l'allocation personnalisée d'autonomie bénéficie très rarement aux personnes détenues âgées dépendantes, qui se font le plus souvent assister par un codétenu* »²⁶⁹.

3. Une offre de formation professionnelle limitée

Pilier essentiel de l'insertion professionnelle des publics privés de liberté, le développement de la formation et de la qualification des personnes en milieu carcéral repose sur les actions conjuguées des services pénitentiaires d'insertion et probation, en collaboration avec les chefs d'établissements et de nombreux partenaires extérieurs (3.1). L'organisation actuelle se heurte à certaines limites (3.2.).

3.1. Le dispositif de formation professionnelle en milieu pénitentiaire

Les actions de formation professionnelle en milieu pénitentiaire font partie intégrante de la politique d'insertion menée par l'administration pénitentiaire. La formation professionnelle des personnes détenues est définie conjointement avec le ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité.

Le dispositif de formation professionnelle en milieu pénitentiaire se caractérise par la multiplicité des sources de financement (a), le nombre limité de détenus en formation professionnelle (b) et l'importance des intervenants extérieurs (c).

²⁶⁸ Avis n° 2573 sur le projet de loi de finances pour 2006, Tome IV, Justice.

²⁶⁹ Guide du prisonnier, p.236.

a) Les différentes sources de financement

Ainsi que le souligne le rapport du sénateur Paul Loidant, « *Le financement des actions de formation est difficile. L'administration pénitentiaire ne dispose pas de crédits propres en matière de formation professionnelle et doit faire appel à des financements extérieurs* ».

En milieu pénitentiaire, une grande majorité du coût de fonctionnement des actions de formation professionnelle relève ainsi de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) qui met deux fonds à contribution :

- le Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS) à travers le programme « Insertion, réinsertion et lutte contre l'illettrisme » (IRILL) et le programme des ateliers de pédagogie personnalisée. Ces programmes sont cofinancés par le Fonds social européen (FSE) ;
- le Fonds national pour l'emploi (FNE), à travers le programme des places de « stages d'insertion et de formation à l'emploi ». Ces places sont négociées par les DRSP auprès des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Par ailleurs, l'AFPA intervient en milieu carcéral au titre de la commande publique.

Les autres moyens financiers sont apportés par :

- l'administration pénitentiaire elle-même, qui finance des prestations de formation ainsi que l'aide au fonctionnement des actions, notamment en mettant à disposition de la formation professionnelle des détenus des personnes qualifiées (aux niveaux régional et local) et par le biais des groupements privés cocontractants du marché de la gestion mixte ;
- le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD), le FSE, les Conseils généraux et régionaux.

Tableau 25 : Récapitulatif des financements

| Financeurs | Etab. pénitentiaires publics | Etab. pénitentiaires privés | Total | % |
|-------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|-------------------|------------|
| Ministère du Travail | 18 471 217 | 3 158 356 | 21 629 573 | 50,7 |
| Ministère de la Justice | 5 886 313 | 14 082 522 | 19 968 835 | 46,8 |
| Autres financeurs | 959 764 | 71 622 | 1 031 386 | 2,5 |
| Total | 25 317 294 | 17 312 500 | 42 629 794 | 100 |

Source : chiffres de l'administration pénitentiaire

Quelques régions seulement participent au financement de la formation pour un montant total de 315 000 € en 2004. Considérant que les publics détenus sont des publics qui relèvent de la compétence de l'État, la plupart des régions ne participent pas au financement alors même qu'elles disposent d'une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle. Il y a lieu de s'interroger sur la faible implication financière des régions en matière de formation professionnelle des détenus.

b) Un nombre limité de détenus en formation professionnelle

Selon un rapport interne de l'administration pénitentiaire, en 2004, 17 695 détenus ont suivi une action de formation au sens large. Parmi ces détenus, 56 % étaient sans diplôme. De sorte que seulement 25 % des actions de formation sont des formations de qualification. Plus de 55 % des actions sont des actions de lutte contre l'illettrisme (8,7 %), de remise à niveau (3,3 %) ou de pré-qualification (43,2 %) notamment.

De fait, ces chiffres doivent être analysés avec prudence. D'abord, la ligne de partage entre les actions qui relèvent des activités d'enseignement de celles de la formation professionnelle au sens strict n'est pas toujours facile à tracer et il est difficile de considérer par exemple que les actions de lutte contre l'illettrisme relèvent de la formation professionnelle. Ensuite, compte tenu à la fois de la durée parfois brève de ces formations et de l'importance des flux d'entrées en détention, seulement 7 % des détenus suivent, à un moment donné, une formation professionnelle²⁷⁰. En réalité, seulement 2 645 détenus ont suivi une formation professionnelle rémunérée²⁷¹ en 2004, étant observé que 85 % des heures de formation sont rémunérées conformément à la législation en matière de formation professionnelle.

²⁷⁰ Entretien du 30 novembre 2005 du rapporteur avec M. Jean-Pierre Laurent, conseiller pédagogique à la direction de l'administration pénitentiaire.

²⁷¹ Annuaire statistique de la Justice, Edition 2005, p.213.

Les discordances apparentes entre ces différentes données devraient être corrigées avec la mise en œuvre d'une nouvelle application informatique de suivi des personnes en formation, intégrée dans le système informatique pénitentiaire dénommée « GIDE ».

Le recours aux organismes de formation est la solution la plus fréquente. Les organismes issus du tissu associatif dispensent 29 % des heures de formation en établissements pénitentiaires publics et les GRETA 25 %. Certains établissements ont mis en place des bourses d'études. Ainsi, la maison d'arrêt d'Angoulême teste un système de bourse d'études cofinancées par le service pénitentiaire et le Fonds d'action sociale (FAS). S'ils s'engagent dans une formation de sept heures par semaine, les détenus perçoivent 55 € par mois.

Tableau 26 : Ventilation des heures réalisées par organisme de formation

| Organismes | % |
|-------------------------------|------------|
| GRETA | 24,9 |
| AFPA | 4,9 |
| CFA/CFPPA | 3,9 |
| Association | 28,7 |
| ULE/Université | 3,7 |
| Personnels AP | 2,1 |
| Groupements privés (a) | 31,1 |
| Autres | 0,7 |
| Total heures réalisées | 100 |

(a)- Chiffres probablement sur-évalués car la totalité des heures réalisées dans l'établissement privé ont été, à tort, inscrites sur la ligne « groupements privés » alors qu'un certain nombre d'heures de formations sont réalisées par des organismes de formation de type associatif ou de type GRETA.

Source : Chiffres de l'administration pénitentiaire

c) La mobilisation de nombreux partenaires

La mise en œuvre de la formation professionnelle mobilise de nombreux acteurs tant en interne qu'en externe.

Au sein de l'administration pénitentiaire, l'élaboration du plan local de formation s'effectue au niveau de l'établissement. L'analyse des besoins se fonde sur une analyse des caractéristiques des personnes détenues, de l'existant, des acquis professionnels et des besoins en formation qui servira à l'élaboration du plan local de formation professionnelle de l'année suivante. L'objectif de cette première étape est de veiller, grâce à cette analyse, à inscrire les personnes détenues dans une logique de parcours en assurant la complémentarité de ces actions avec l'enseignement, le travail et les autres activités proposées en détention. Le directeur du Service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) pilote cette analyse qu'il réalise en concertation avec les chefs d'établissement pénitentiaires du département et les partenaires départementaux. Le plan prévisionnel de formation professionnelle est le dispositif de formation

professionnelle des personnes détenues au plan local. Il est élaboré par le responsable local de la formation professionnelle qui élabore le plan prévisionnel de formation.

Au niveau régional, le Chef d'unité formation professionnelle (CUFP) s'assure de la cohérence régionale entre les dispositifs de formation professionnelle proposés et leur faisabilité, au regard des ressources disponibles aux niveaux local, départemental et régional. Le plan régional de formation est arrêté par le directeur régional, après la concertation régionale (Commission régionale de formation). Pour chacune des actions retenues, un cahier des charges est établi conjointement avec les financeurs. Il définit les objectifs de l'action de formation, ses articulations éventuelles avec d'autres dispositifs, les publics concernés et d'éventuels pré-requis, les objectifs pédagogiques généraux, les conditions d'organisation et de fonctionnement de l'action, les formes de validation, et les conditions d'évaluation.

En détention, le détenu est informé de la mise en place de l'action de formation oralement (lors de l'accueil) et par écrit (voie d'affichage). Lors de la commission pluridisciplinaire d'orientation et de classement présidée par le chef d'établissement, les personnes détenues qui en ont fait la demande sont orientées vers les formations existantes. Le détenu est informé par écrit des résultats de la commission de classement.

Les partenaires extérieurs qui interviennent, à des titres divers, en matière de formation professionnelle des détenus sont nombreux : les entreprises ; les directions régionales et départementales du travail, de l'emploi et la formation professionnelle ; l'ANPE et les missions locales ; Éducation nationale (GRETA) et les Conseils régionaux notamment.

3.2. Les limites à l'organisation actuelle

Les limites de l'organisation actuelle tiennent, d'une part, à la répartition inégale de l'offre de formation selon les établissements (a) et, d'autre part, à l'articulation difficile de la formation professionnelle avec le travail pénitentiaire (b).

a) Une offre de formation professionnelle inégalement répartie

On constate toutefois que l'offre de formation est inégalement répartie entre les régions ainsi que l'indique le tableau ci-après :

Tableau 27 : Nombre des stagiaires ayant suivis une formation en 2003

| DRSP | Nombre stagiaires |
|--------------|--------------------------|
| Bordeaux | 2 380 |
| Dijon | 1 188 |
| Lille | 3 901 |
| Lyon | 1 366 |
| Marseille | 3 928 |
| Paris | 5 564 |
| Rennes | 1 015 |
| Strasbourg | 1 889 |
| Toulouse | 4 867 |
| Total | 26 098 |

Source : Chiffres de l'administration pénitentiaire

Ces inégalités ne s'expliquent que partiellement par la répartition inégale de la population pénitentiaire entre les différentes régions. Ainsi, si les DRSP de Bordeaux, Lyon et Rennes accueillent sensiblement les mêmes pourcentages de population pénitentiaire (condamnés et prévenus) - autour de 8 % -, le nombre de stagiaires présente des écarts significatifs selon les régions.

Ces disparités de formation se retrouvent également en Outre-mer. Alors qu'à la Réunion, une action de formation avec le SPIP local et les trois centres pénitentiaires de l'île avait déjà été mise en place, les seules actions de formation au SPIP de la Guyane avant septembre 2005 se situaient dans le domaine de la lutte contre l'illettrisme. Depuis, la direction départementale du Travail a demandé au SPIP de mettre en place de nouveaux dispositifs, concernant désormais environ 50 détenus sur les 650 que compte le centre pénitentiaire. Par ailleurs, les détenus d'Outre-mer, confrontés à des conditions de réinsertion professionnelle d'autant plus difficiles que les économies sont fragiles, voient leur offre de formation adaptée à ce contexte spécifique. Cette offre se concentre dans les secteurs du bâtiment et de la production maraîchère, ces domaines étant les plus susceptibles d'embaucher dans de nombreuses collectivités d'Outre-mer.

Les inégalités sont également importantes entre les établissements d'une même région comme le montre l'exemple de la Basse-Normandie. Dans cette région, sur un total de 1 484 places d'hébergement théorique, un peu plus d'une centaine de places de formations professionnelles ont été mises à disposition de la population carcérale de la région Basse-Normandie, selon la répartition suivante.

Tableau 28 : Répartition des places de formation professionnelle dans les établissements pénitentiaires de Basse-Normandie

| Établissement pénitentiaire | Nombre de places d'hébergement théorique | Nombre de places de formation professionnelle | Champ ou domaine concerné |
|------------------------------|--|---|---|
| Maison d'arrêt Coutances | 48 | 12 | Maquettisme industriel |
| Maison d'arrêt Cherbourg | 42 | 12 | Métiers du bâtiment second œuvre |
| Maison d'arrêt Alençon | 47 | 0 | Néant |
| Centre de détention Argentan | 599 | 50 | Magasinage/gestion de stock Jardins/espace verts Bâtiment second œuvre Élaboration de projet |
| Maison d'arrêt Caen | 310 | 0 | Néant (enseignement vers passerelles professionnelles) |
| Centre pénitentiaire Caen | 426 | 28 | Menuiserie/Ébénisterie Travaux paysagers |

Source : rapport « La place de l'univers carcéral en Basse-Normandie » ; CESR de Basse-Normandie

b) Une articulation difficile avec le travail pénitentiaire

D'une manière générale, « *l'administration pénitentiaire ne parvient pas à articuler correctement travail et formation alors que les deux devraient être intimement liés. Ainsi, là où le travail est très développé, la formation est relativement inexistante. Faute d'une politique de formation en alternance ou d'une politique de validation des acquis professionnels, les détenus ne peuvent accéder à une formation. La journée pénitentiaire ne suffit pas pour que se succèdent travail et formation. A l'inverse, dans certaines maisons d'arrêt comme à Fresnes, la formation se pose en concurrence du travail : les indemnités offertes en formation sont supérieures aux rémunérations que le détenu peut attendre du travail. Travail et formation doivent pourtant être systématiquement liés pour espérer faire œuvre utile en matière de réinsertion* »²⁷².

Quelques établissements pénitentiaires²⁷³ ont mis en place un système d'aides financières aux détenus afin de leur permettre de suivre un enseignement sans perte de salaire.

A la maison d'arrêt de Nancy, les détenus illettrés et indigents sont prioritaires dans l'accès aux postes de travail à la condition qu'ils s'engagent, par contrat signé avec l'établissement, à suivre des cours.

²⁷² Rapport du sénateur Paul Loidant, op. cit.

²⁷³ Exemple : le CD d'Ecrouves et le dispositif FACE à la maison d'arrêt de Loos-les-Mines.

La faiblesse des rémunérations du travail pénitentiaire peut constituer un obstacle au suivi des actions de formation. A cet égard, certaines initiatives prises par les prestataires de la gestion mixte méritent de retenir l'attention. En augmentant sensiblement les rémunérations pratiquées dans ses ateliers, le GEPSA a ainsi permis aux détenus qui y travaillent de disposer d'une demi-journée hebdomadaire de temps libre pour accéder aux activités proposées à la population pénale ou à des formations.

A ce jour, seulement une quarantaine d'établissement a instauré la journée continue dans les ateliers, de 7 heures à 14 heures au lieu des horaires habituels (8h-10h puis 14h-16h30). Or, cet aménagement est censé permettre aux détenus de participer aux activités de leur choix tout en évitant des pertes de temps considérables sur le lieu de travail.

4. Une succession de propositions de réforme depuis 20 ans

Depuis l'avis du Conseil économique et social en 1987, de nombreuses propositions de réforme ont été suggérées qu'il convient au préalable de rappeler.

4.1. Les suites réservées au rapport et avis du Conseil économique et social (1987)

L'avis suggérait des propositions de réforme concrètes et insistait sur l'obligation de l'administration pénitentiaire de prendre « *toutes dispositions pour assurer une activité professionnelle aux personnes incarcérées qui le souhaitent* ». Cette obligation impliquait notamment un nombre suffisant d'emplois et des activités proprement professionnelles au lieu d'activités simplement occupationnelles.

Bien avant le rapport du Sénat (2002), l'avis du Conseil économique et social préconisait déjà une réforme du statut de la RIEP et jugeait nécessaire de « *la renforcer, en lui donnant enfin l'autonomie dont elle a besoin, alors qu'elle se trouve encore sous la tutelle du ministère chargé des finances, si bien qu'elle ne peut ni investir, ni recruter comme elle le veut. La RIEP doit être dotée de moyens lui permettant de tendre vers une forme juridique appropriée à ses divers objectifs : investissements, formation, modernisation technologique* ».

L'avis du Conseil économique et social de 1987 formulait six séries de propositions dont deux portaient plus particulièrement sur le travail en détention :

- améliorer par priorité les conditions de travail et la formation professionnelle (proposition n° 3) ;
- préciser le statut du détenu au travail pour lui redonner une dignité (proposition n° 4).

Concernant cette dernière proposition, l'avis du Conseil économique et social préconisait un rapprochement progressif avec le droit commun quant aux conditions de travail, à la rémunération, à l'expression individuelle et collective et à l'accès à une instance chargée de régler les litiges individuels du travail. En ce qui concerne ce dernier aspect, la proposition de mettre en place une institution paritaire à l'intérieur des murs à l'instar des Conseils de prud'hommes était une solution originale qui aurait mérité d'être étudiée.

Certaines de ces orientations ont été mises en oeuvre. Il en va notamment ainsi des initiatives prises par l'administration pénitentiaire en vue d'améliorer l'offre de travail et les conditions de travail grâce à deux plans successifs (PACTE 1 et 2). Depuis 1995, en effet, l'administration pénitentiaire s'est engagée dans une politique volontariste de développement du travail pénitentiaire à travers la mise en œuvre d'un plan d'action pour la croissance du travail et de l'emploi (PACTE) qui a été généralisé à l'ensemble du territoire dès 1997. A la fin de l'année 1999, son bilan positif a conduit au lancement du PACTE 2 pour couvrir la période 2000-2003.

4.2. Les travaux des commissions parlementaires (2000)

Les deux commissions d'enquête de l'Assemblée nationale et du Sénat avaient pour mission de dresser un bilan complet de l'état des prisons françaises. Le travail pénitentiaire n'en constitue qu'un aspect secondaire et les recommandations sur ce point sont moins détaillées.

La commission du Sénat prône l'augmentation de la rémunération du service général, la suppression de la participation aux frais d'entretien, la prise en compte de la performance au travail et des efforts de formation dans le mécanisme de réductions de peine. Elle insiste sur la préparation de la réinsertion dès le premier jour de l'incarcération.

Quant au rapport de l'Assemblée nationale, il se réfère explicitement à celui du Conseil économique et social. Il préconise la mise en place d'activités qualifiées et qualifiantes et le respect du droit du travail en prison, *car « en tout état de cause, l'absence de respect du droit du travail ruine la conception même du travail pénal comme outil d'insertion. »* Selon les députés, *« l'introduction du droit du travail deviendra de toute façon incontournable et les obstacles juridiques doivent pouvoir être levés ».*

4.3. L'avant-projet de loi pénitentiaire (2001)

Sur la question du travail pénitentiaire, l'avant-projet de loi pénitentiaire de 2001 contenait deux propositions de contrat : un contrat de travail rapprochant sensiblement le statut juridique du détenu de celui du travailleur libre et un « contrat de mobilisation » calqué sur le modèle du contrat d'insertion du RMI.

S'agissant du contrat de travail, l'avant-projet de loi sur la prison prévoyait que « *Le contrat de travail en détention fait l'objet d'un écrit, rédigé en français. Il est conclu pour une durée indéterminée ou déterminée, à temps plein ou à temps partiel. Il précise l'emploi occupé, le lieu du travail, la période d'essai, la durée quotidienne ou hebdomadaire du travail, la rémunération, les concessionnaires ou cocontractants lorsque la personne est mise à disposition. Il prévoit une clause de suspension du contrat pour des raisons économiques ainsi que les modalités de rupture*274

L'avant-projet de la loi prévoyait un autre type de contrat, un « contrat de mobilisation ». Il aurait pour but de « *favoriser l'insertion professionnelle et sociale des personnes détenues auxquelles aucun contrat de travail ne peut être proposé ou souffrant de précarité ou de handicap, afin de les inciter à construire un projet individuel* ». Ce contrat, conclu entre le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation et le détenu concerné, aurait régi la mise en place d'actions de bilan, de diagnostic, d'orientation, d'évaluation, de remise à niveau, d'enseignement, de soins. Dans ce cas, l'adhésion de la personne détenue à cette démarche aurait donné lieu au versement d'une aide d'insertion.

4.4. Les propositions du rapport d'information du Sénat (2002)

Le rapport d'information du Sénat ne se limite pas à des propositions concernant le sujet spécifique de ce rapport, le contrôle de la RIEP, mais il établit un bilan accablant de ce qui est qualifié de « *grande misère du travail pénitentiaire* ». Parmi les principales propositions figurent l'abattement de cotisations sociales patronales pour les employeurs, l'orientation vers des activités à plus haute valeur ajoutée, le développement de la formation professionnelle, la réforme en profondeur de la RIEP et l'introduction mesurée du droit du travail en prison.

Plus précisément, le rapport formule 62 propositions concrètes pour une nouvelle politique du travail pénitentiaire (annexe n° 7) parmi lesquelles :

- la création de 10 000 emplois supplémentaires ;
- une incitation accrue pour faire entrer des entreprises en prison en rendant leur engagement plus attractif ;
- la réforme du statut de la RIEP pour en faire un établissement public pénitentiaire de réinsertion par le travail et la formation professionnelle. Cette transformation réunirait les avantages d'un établissement public (EPIC) et ceux d'une entreprise d'insertion ;
- une réorientation vers des secteurs à haute valeur ajoutée, la promotion de la clause sociale et l'introduction du contrat de travail. Deux formes de contrats sont proposées : un contrat de droit privé, signé directement entre l'employeur et le détenu, et un contrat de

²⁷⁴ Cité par Madeleine Perret ; in revue *Projet* ; n° 269 ; 2002.

travail *sui generis* de droit public, conclu entre l'administration pénitentiaire et le détenu ;

- remédier aux lacunes de la protection sociale en imposant l'obligation de cotisation à l'assurance chômage et en introduisant les indemnités journalières pour maladies et accidents du travail ;
- enfin, la suppression des contributions aux frais d'entretien, un accès plus poussé à la formation et le développement du travail en milieu ouvert en fin de peine.

Trois ans après la publication de ce rapport, seule la recommandation relative à la suppression des frais d'entretien a été mise en oeuvre.

5. Les orientations prioritaires à mettre en oeuvre

Considérant les nombreuses propositions de réformes restées sans suite, il semble plus que nécessaire d'avancer avec pragmatisme sur le chemin des réformes envisageables aujourd'hui. Modestement, le présent rapport propose des orientations qui, par leur cohérence d'ensemble, sont de nature à redonner un nouvel élan à la politique de formation et de travail en milieu pénitentiaire. Pour l'essentiel, ces orientations qui seront précisées dans l'avis joint au présent rapport, s'inscrivent dans la ligne des propositions contenues dans l'avis du Conseil économique et social de 1987.

5.1. Construire un parcours individualisé de réinsertion socioprofessionnelle en privilégiant le travail « hors les murs »

Il est nécessaire de construire un parcours individualisé de réinsertion, à travers une meilleure orientation du détenu en début de peine, une accentuation de l'effort de formation en cours de détention et une sortie progressive, aménagée autour du travail, en fin de peine.

En début de peine, la procédure d'affectation doit mieux prendre en compte le projet socioprofessionnel des détenus en tenant compte des spécificités des établissements pénitentiaires qui ne disposent pas tous des mêmes possibilités de formation et de travail. Il appartient aussi à l'administration pénitentiaire de mieux faire connaître ces offres de travail et de formation auprès des détenus. La création de centres régionaux d'observation évoquée précédemment (voir supra) devrait y contribuer.

Pendant la détention, il conviendrait surtout d'accentuer l'effort en matière d'enseignement et de formation professionnelle. De même, il conviendrait de généraliser les dispositifs existants qui permettent de concilier travail, formation ou enseignement. Tout détenu devrait pouvoir se voir proposer une activité soit d'enseignement, soit de formation professionnelle ou de travail.

En fin de peine, il conviendrait de privilégier les mesures d'aménagement de peine visant à préparer la réinsertion professionnelle et sociale des condamnés en leur permettant de travailler, au moyen d'un contrat de travail, pour des collectivités publiques, des associations ou des entreprises à l'extérieur. Trois

formules, insuffisamment développées, peuvent favoriser la réinsertion professionnelle du détenu : le placement à l'extérieur, le régime de semi-liberté et la libération conditionnelle. Ces formules permettent d'aménager une transition entre le travail carcéral et le travail à l'extérieur.

5.2. Accroître l'offre de travail pénitentiaire

De ce point de vue, trois actions semblent prioritaires : réformer le statut de la RIEP, renforcer l'attractivité du travail pénitentiaire pour les entreprises et faciliter l'accès à la commande publique.

a) Réformer le statut de la RIEP

Le statut de la Régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP), simple service de l'État, sans personnalité juridique ni autonomie financière, est probablement inadapté au développement d'une offre commerciale. La création d'un établissement public permettrait de mieux coordonner les actions à entreprendre en matière d'enseignement, de formation professionnelle et de travail. Ce nouveau statut devrait aussi permettre de consolider et de diversifier les sources de financement. A cet égard, les collectivités territoriales, notamment les régions qui disposent d'une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle, pourraient être davantage sollicitées.

b) Renforcer l'attractivité du travail pénitentiaire pour les entreprises

Le rôle de la Régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP) est proche de celui des entreprises d'insertion ou même des Centres d'aide par le travail (CAT). Il s'agirait d'aligner le régime de cotisations sociales du travail pénitentiaire sur le droit commun du travail peu qualifié, étant observé que les principaux concurrents des concessionnaires et de la RIEP sont les Centres d'aide par le travail (CAT) et les entreprises installées dans les pays émergents. Pour les concessionnaires, ils devraient pouvoir bénéficier d'un régime fiscal approprié. Il peut être suggéré d'ériger les prisons en zones franches pénitentiaires à l'image du dispositif des zones franches urbaines. De telles incitations financières qui visent à favoriser l'entrée des entreprises en prison devraient être assorties d'obligations accrues vis-à-vis des concessionnaires, en termes de rémunération, de conditions de travail et de formation professionnelle.

c) Faciliter l'accès à la commande publique

À l'exception de l'administration pénitentiaire, les autres organismes publics occupent une place réduite dans le chiffre d'affaire de la RIEP. Il conviendrait d'éliminer les obstacles réglementaires ou organisationnels à l'origine de cette situation alors même que le développement du travail en prison est une des priorités de l'administration pénitentiaire.

De même, au moment du lancement et de l'attribution des marchés publics, il conviendrait de faire jouer la clause sociale en faveur du travail pénitentiaire.

5.3. Rapprocher le statut du détenu-travailleur du droit commun du travail

Une introduction mesurée du droit dans la relation de travail apparaît souhaitable, à travers la généralisation d'un contrat d'engagement, assimilable à un contrat de travail et aménagé en fonction des caractéristiques du milieu carcéral. Des garanties sociales élémentaires seraient attachées à ce contrat d'engagement, comme la cotisation à l'assurance chômage, la délivrance systématique d'un certificat de travail, le bénéfice des indemnités journalières en cas d'accident du travail. De même, en cas de litige relatif au travail, la mise en place d'une procédure de recours amiable devant la commission de classement ou une commission *ad hoc* est une piste intéressante à étudier.

Pour des raisons d'équité, il serait opportun d'engager une démarche visant à harmoniser les conditions de rémunération du travail pénitentiaire, quelle que soit la nature des établissements (maison d'arrêt ou établissement pour peine) dès lors qu'il s'agit de travaux réalisés pour le compte de l'administration pénitentiaire. Dans le même esprit, l'application du Seuil minimum de rémunération (SMR) pourrait être étendue au service général.

Une amélioration significative des conditions de rémunération apparaît nécessaire au regard de la faiblesse des rémunérations actuelles, faiblesse qui réduit d'autant l'assiette d'indemnisation des victimes. Prudente, pour ne pas mettre à mal l'équilibre économique fragile du travail en prison, elle devait aussi être liée à une requalification du travail, ce qui implique une meilleure articulation entre travail et formation professionnelle. Il est aussi possible d'augmenter le pouvoir d'achat du détenu en élargissant la liste des produits ou services accessibles gratuitement en prison.

CHAPITRE III

LA SORTIE DE PRISON DOIT ÊTRE MIEUX PRÉPARÉE ET PLUS ENCADRÉE

La sortie de prison constitue l'un des principaux maillons faibles de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus. Afin de maximiser les chances de réinsertion des personnes condamnées, il importe d'abord d'attacher une attention particulière à la qualité des actions et dispositifs de préparation à la sortie (I). Ensuite, la sortie de prison doit être mieux encadrée grâce à un accompagnement et à un suivi adaptés (II).

I - UNE SORTIE DE DÉTENTION MIEUX PRÉPARÉE

Malgré les dispositions de la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, force est de constater que les mesures d'aménagement de peine demeurent encore peu utilisées (A). De même, les partenariats mis en place par l'administration pénitentiaire en vue de préparer la sortie de prison restent à développer (B).

A - DES MESURES D'AMÉNAGEMENT DE PEINE ENCORE PEU UTILISÉES

La peine ferme privative de liberté doit, en théorie, être exécutée dans sa totalité en détention, mais c'est rarement le cas. La date de fin de peine prévue peut être avancée par l'octroi d'un aménagement de peine (1). Sans que la date de fin de peine soit avancée, le condamné peut aussi bénéficier d'une libération anticipée, avec levée d'écrou, dans le cadre d'une libération conditionnelle (2).

1. Les mesures d'aménagement de peines sans levée d'écrou

Les aménagements de peine tendent à préserver la situation socioprofessionnelle du condamné en évitant les effets désocialisants de la détention et/ou à favoriser une réadaptation progressive du condamné à la vie libre.

1.1. Éviter les sorties « sèches » afin de prévenir la récidive

Parce qu'elle est privative de liberté, la prison a également pour effet d'anémier la capacité du détenu à se prendre en charge. Préparer la sortie, c'est donc, avant tout, réapprendre les gestes de l'autonomie et donc lutter contre la récidive. Comme l'a écrit le député Jean-Luc Warsmann dans son rapport au garde des Sceaux (2003), « *la sortie de prison, quelle que soit la durée de la peine purgée, est un moment difficile à vivre. La personne libérée sans préparation ni accompagnement risque de se retrouver à nouveau dans un environnement familial ou social néfaste, voire criminogène, ou bien au*

contraire dans un isolement total, alors qu'elle aurait besoin de soutien pour se réadapter à la vie libre. Tout ceci peut l'amener à la récidive ».

Sous certaines conditions, les détenus peuvent se trouver « hors les murs », sans levée d'écrou, ce sont les bénéficiaires d'une permission de sortir, d'un placement à l'extérieur, d'une semi-liberté ou, depuis peu, d'un Placement sous surveillance électronique (PSE).

Encadré 14 : Les mesures d'aménagements de peine

- **Les permissions de sortir** ont pour objet, soit de préparer la réinsertion professionnelle ou sociale du condamné, soit de maintenir ses liens familiaux, soit de lui permettre d'accomplir une obligation exigeant sa présence : entretien avec un éventuel employeur, contact pour une place dans un CHRS, passer des tests AFPA.
- **Le placement à l'extérieur** permet au condamné d'être employé en dehors d'un établissement pénitentiaire à des travaux contrôlés par l'administration avec ou sans surveillance du personnel pénitentiaire. Ces travaux peuvent être exécutés pour le compte d'une administration, d'une collectivité publique, d'une personne physique ou morale.
- **La semi-liberté** peut être prononcée par la juridiction de jugement quand elle condamne un individu à une peine égale ou inférieure à un an d'emprisonnement. La décision peut être prise aussi par le JAP, pour le même type de peine, au moment de la mise à exécution. Elle peut aussi être décidée pour les condamnés incarcérés quand ceux-ci n'ont plus à subir qu'un temps de détention inférieur ou égal à un an.
- **Le Placement sous surveillance électronique** (PSE) comme modalité d'exécution des peines privatives de liberté a été consacré par la loi du 19 décembre 1997. En cas de condamnation d'un an ou moins, ou lorsqu'il reste à subir par le condamné un an ou moins, le JAP peut décider que la peine s'exécutera sous le régime du PSE. Il peut également être décidé à titre probatoire de la liberté conditionnelle pour une durée d'un an ou moins.
- **La libération conditionnelle** est une mise en liberté anticipée ordonnée par le tribunal de l'application des peines ou le juge de l'application des peines, contrôlée par ce dernier, au bénéfice d'une personne condamnée à une peine d'emprisonnement, qui a purgé une partie de cette peine et manifesté des efforts sérieux de réadaptation sociale.

Alors même que la nocivité des sorties sèches est désormais clairement établie, force est de constater le faible recours aux dispositifs progressifs de préparation à la sortie. En effet, le nombre des libérations conditionnelles va décroissant (5 680 en 2001 contre 5 286 en 2003), les ordonnances de placement à l'extérieur diminuent fortement (3 339 en 2000 contre 2 733 en 2003), les mesures de semi-liberté régressent substantiellement (6 757 en 2000 à 6 261 en 2003).

Malgré une montée en charge progressive depuis 2000, le PSE reste peu utilisé. Au 31 décembre 2004, le nombre de PSE accordé depuis le début de l'expérimentation s'élèverait à environ 4 360 sur l'ensemble du territoire national. Une étude²⁷⁵ réalisée par le Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP 2003) a montré que le PSE s'adressait à un public bien spécifique, disposant d'un logement et en mesure de prendre en charge ses frais de téléphone. Ces exigences peuvent conduire à exclure de ce

²⁷⁵ « *La mise en place du bracelet électronique en France (octobre 2000, ami 2002)* », Annie Kensey, Anna Pitoun, René Lévy et Pierre Tournier, octobre 2003.

dispositif une part importante de la population pénale car les condamnés connaissent souvent une grande précarité socioprofessionnelle.

Certaines associations s'interrogent sur le point de savoir si la mesure de Placement sous surveillance électronique (PSE) ne viendrait pas en partie concurrencer, voire supplanter dans certaines régions, d'autres mesures d'aménagement de peine notamment le placement extérieur.²⁷⁶ Elles considèrent également que le PSE devrait être assorti, le plus souvent possible, d'un accompagnement social individualisé. En mars 2005, sept associations spécialisées dans le placement extérieur ont alerté le ministère de la Justice sur « l'érosion » de cette mesure, pourtant adaptée à l'accompagnement sous contrainte des publics en situation d'exclusion.

En définitive, selon le CESDIP, 82 % des condamnés libérés en 2004 sont sortis en fin de peine sans avoir bénéficié ni d'un placement extérieur, ni d'une semi-liberté, ni d'une libération conditionnelle. Or, ces mesures présentent l'avantage d'être beaucoup moins onéreuses pour l'État que les peines d'emprisonnement. En effet, le prix de revient journalier d'un détenu s'élève à 65 €, à 22 € pour un placement sous surveillance électronique et de 12 à 18 € pour un chantier extérieur. Surtout, il est désormais établi que les mesures d'aménagement de peine contribuent à limiter la récidive.

1.2. Les nouvelles dispositions de la loi du 9 mars 2004 n'ont pas encore produit tous les effets escomptés

La loi du 9 mars 2004 réforme de façon substantielle le droit relatif à l'exécution et à l'application des peines en mettant en œuvre la majeure partie des propositions du rapport au garde des Sceaux sur l'exécution des courtes peines d'emprisonnement et sur les alternatives du député Jean-Luc Warsmann.

L'objectif poursuivi par cette réforme est clairement affirmé à l'article 707 nouveau du Code de procédure pénale qui dispose que les peines prononcées sont « *sauf circonstances insurmontables, mises à exécution de façon effective et dans les meilleurs délais. L'exécution des peines favorise, dans le respect des intérêts de la société et des droits des victimes, l'insertion ou la réinsertion des condamnés ainsi que la prévention de la récidive*

a) La création d'un « sas de sortie »

La loi du 9 mars 2004 a introduit le « sas de sortie » ou de « Nouvelle procédure d'aménagement de peine » (NPAP) qui organise la libération progressive et accompagnée du condamné. Ainsi, en application des dispositions des articles 723-20 à 723-28 nouveaux du Code de procédure pénale, les condamnés détenus pour lesquels il reste trois mois d'emprisonnement à subir (si la peine d'emprisonnement prononcée est inférieure à deux ans) ou six mois de détention à subir (si la peine prononcée est supérieure à deux ans

²⁷⁶ Livre blanc sur « *les difficultés liées à la mise en place et à la gestion de la mesure de placement extérieur par le secteur associatif* », association ESPERER 95, avril 2005.

d'emprisonnement et inférieure à cinq ans) doivent bénéficier, « *dans la mesure du possible* », du régime de la semi-liberté, du placement à l'extérieur ou sous surveillance électronique. Il appartient au Directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation (DSPIP) d'examiner le dossier du condamné afin de déterminer la mesure adéquate. Sauf refus du condamné, le DSPIP saisit ensuite par requête le JAP d'une proposition d'aménagement de peine. S'il choisit de ne pas saisir le JAP, le DSPIP en informe le condamné.

Le JAP dispose alors d'un délai de trois semaines pour, après avis du procureur de la République, décider par ordonnance d'homologuer ou non la proposition. A défaut de réponse du JAP dans le délai de trois semaines, le DSPIP peut décider de mettre en œuvre la mesure d'aménagement de peine. Ce dispositif innovant de remise en liberté progressive et individualisée des condamnés confère aux services pénitentiaires d'insertion et de probation une nouvelle mission délicate mais déterminante en matière de réinsertion et de lutte contre la récidive, ce qui plaide une nouvelle fois pour le renforcement de leurs moyens.

Outre la création d'un « sas » de sortie, et sans qu'il soit ici nécessaire de présenter l'ensemble des nouvelles dispositions, il convient de rappeler brièvement que la loi du 9 mars 2004 prévoit notamment :

- *le renforcement des pouvoirs du Juge de l'application des peines (JAP)* qui peut désormais substituer une mesure d'aménagement de peine à une autre si la personnalité du condamné le justifie, ce qui est un gage de la personnalisation des mesures et, partant, de l'exécution de la sanction. En outre, le JAP peut révoquer un sursis avec mise à l'épreuve, cette compétence appartenant auparavant à la seule juridiction de jugement, mais également convertir les peines d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à 6 mois en travail d'intérêt général ou en jour-amende ;
- *le parachèvement de la juridictionnalisation de l'application des peines* puisque toutes les décisions du Juge de l'application des peines (JAP) sont désormais susceptibles d'appel ;
- *la création d'une nouvelle architecture juridictionnelle*, davantage conforme aux règles de droit commun et composée, en premier ressort, du JAP et du Tribunal de l'application des peines (TAP) dont les décisions sont susceptibles d'appel devant la chambre de l'application des peines de la cour d'appel ou devant son président ;
- *l'amélioration des droits des victimes*, le JAP devant prendre en considération leurs intérêts au regard des conséquences de toute décision « *entraînant la cessation temporaire ou définitive de l'incarcération* » avant la date d'échéance de la peine privative de liberté. En outre, ce juge peut désormais interdire à l'auteur des faits de rencontrer les victimes ;

- *la transformation des réductions de peines ordinaires en crédit de peine accordé dès le début de la peine*, ce qui permet de mieux préparer la sortie du condamné et sa réinsertion grâce au caractère prévisible de sa date de sortie qui faisait défaut auparavant. Toutefois, ce crédit de réduction de peine peut être retiré par le JAP en cas de mauvaise conduite du condamné ;
- *la possibilité pour les juridictions d'ordonner ab initio le placement sous surveillance électronique ou à l'extérieur.*

b) Les obstacles à la mise en œuvre des aménagements de peine

Un rapport d'information de l'Assemblée nationale (2005) dresse un premier bilan de la loi du 9 mars 2004²⁷⁷. Il semblerait que la procédure de « sas » soit parfois écartée au bénéfice de l'aménagement judiciaire traditionnel ordonné et contrôlé exclusivement par le JAP. Ainsi, au niveau national et au cours de la période allant du mois de novembre 2004 à celui de mars 2005, sur les 5 500 détenus éligibles à un aménagement de peine en application des articles 723-20 et suivants du Code de procédure pénale, seuls 450 d'entre eux ont fait l'objet d'une requête à cette fin présentée par les DSPIP aux JAP qui ont prononcé 146 mesures. Ces aménagements de peine se sont répartis de la façon suivante : 74 mesures de semi-liberté ; 23 placements sous surveillance électronique ; 49 placements extérieurs.

D'une manière plus générale, le rapport précité recense trois types d'obstacles à la mise en œuvre des mesures d'aménagement de peine.

- *Les refus d'aménagement de peine provenant des condamnés*

Un nombre important de condamnés refusent toute mesure d'aménagement de peine, quel que soit son fondement juridique, et préfèrent demeurer plus longtemps en détention plutôt que de se soumettre à des obligations et à un contrôle en milieu ouvert. Dans ces conditions, le résultat quantitatif du « sas » doit être analysé avec circonspection puisqu'il est confronté à une double difficulté, celle tenant à l'habitude des JAP de recourir à d'autres procédures, et celle tenant au profil des condamnés refusant toute mesure de contrôle une fois sortis de détention. Probablement qu'une part non négligeable de ces refus résulte d'un manque d'informations sur les avantages d'une sortie avec aménagement de peine.

- *L'absence de structures d'hébergement*

Au-delà de l'absence de volonté des condamnés ou du choix des juges de recourir à des mesures d'aménagement de peine sur un autre fondement légal, le rapport d'information souligne que l'absence de structures d'hébergement représente un obstacle sérieux à la mise en œuvre d'aménagements de peine.

²⁷⁷ Rapport d'information de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur la mise en application de la loi 2004-204 du 9/03/04 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, n° 2378, Jean-Luc Warsmann, juin 2005.

L'évolution du prix de l'immobilier en Île-de-France accroît cette difficulté, les quelques rares structures d'accueil disponibles, souvent par l'intermédiaire du SAMU social, ayant recours à des prestations hôtelières assurant un hébergement de très courte durée et donc inadapté à la mise en place de mesures de sorties de détention qui requièrent une stabilité des structures. En outre, une sortie de détention réussie suppose également qu'une préparation au retour à l'emploi ou, à tout le moins, qu'une action de formation professionnelle soit mise en œuvre. Or, là encore, « *les SPIP souffrent du faible nombre des partenaires à leur disposition, qu'il s'agisse des associations œuvrant dans le domaine de l'insertion ou de celles intervenant en matière de formation professionnelle* ».

- Des moyens notoirement insuffisants

Dans ce même rapport consacré à la mise en application de la loi du 9 mars 2004, il est indiqué que « *les moyens consacrés à l'exécution et à l'application des peines sont notoirement insuffisants* ». Il convient de rappeler que l'exécution et l'application des peines font intervenir différents acteurs de la chaîne pénale : les magistrats du ministère public qui sont chargés de l'exécution des peines ; les services du greffe qui interviennent à l'audience pour mettre en forme la condamnation ; les JAP ainsi que les travailleurs sociaux et les SPIP en particulier.

Les effectifs des magistrats dédiés à l'application des peines, d'une part, ceux des greffes et des SPIP affectés à cette mission, d'autre part, demeurent en nombre très insuffisant. Ainsi, sur les 8 779 emplois de magistrats comptabilisés en 2004, les juges de l'application des peines n'étaient que 295 à la fin 2004, soit 3,5 % de l'ensemble du corps des magistrats alors même que leurs missions sont considérablement étendues par la loi du 9 mars 2004.

Le manque de moyens a été récemment dénoncé par les travailleurs sociaux de l'administration pénitentiaire lors d'un mouvement national et intersyndical, le 29 novembre 2005. Ceux-ci déclaraient dans la presse : « *nous n'avons pas le temps d'aller voir les détenus qui ne se manifestent pas à nous. La plupart des personnes qui sortent de maison d'arrêt n'ont pas bénéficié de la préparation nécessaire... Le manque de moyens génère la récidive* ».

Dans le droit fil des précédentes préconisations figurant dans le rapport de la mission parlementaire confiée au député Jean-Luc Warsmann (2003), le rapport préconise également un renforcement significatif des moyens des SPIP. D'autant que, « *si les SPIP bénéficiaient de 500 emplois-jeunes, ces derniers sont amenés à disparaître (...) entraînant, de ce fait certaines difficultés* ».

Dans son précédent rapport (2003), le député Jean-Luc Warsmann proposait déjà le renforcement massif des SPIP par la création d'une nouvelle fonction d'agent de probation. Ainsi, « *La création d'une fonction d'agent de probation, agissant au sein du service pénitentiaire d'insertion et de probation, permettrait d'adapter les effectifs du service aux besoins avec la souplesse nécessaire. En matière d'enquête par exemple, cette souplesse est indispensable pour une bonne réactivité* ». Ainsi, les fonctions de conseiller d'insertion et de

probation pourraient évoluer, afin de leur résERVER les tâches de conception du suivi, d'orientation et de supervision, tandis que les agents de probation « *agissant sous leur contrôle assurerait notamment les visites à domicile, les contrôles téléphoniques, les envois de courriers, veilleraient dans certains cas au respect des échéanciers définis par les conseillers d'insertion et de probation, en vue du remboursement des victimes, etc...* » (proposition n° 82 du rapport).

Cette évolution statutaire mérite réflexion. Malgré ses avantages évidents, une telle mesure pourrait avoir pour effet d'éloigner les CIP de leur action de terrain au contact direct des détenus. Les pouvoirs publics pourraient être tentés d'utiliser ce nouveau corps d'agents de probation, moins qualifié, pour compenser ainsi à moindre coût la faiblesse numérique du corps des CIP.

2. Les mesures de libération conditionnelle

Le dispositif juridique qui régit les libérations conditionnelles a été réformé à plusieurs reprises au cours des dernières années (2.1.). Sur une longue période, on observe une diminution du nombre des libérations conditionnelles en France comme dans plusieurs pays européens (2.2.). Une récente étude²⁷⁸ du Sénat dresse des comparaisons entre pays particulièrement éclairantes sur ce sujet (2.3.).

2.1. Les réformes récentes de la libération conditionnelle

Les dispositions françaises relatives à la libération conditionnelle ont été récemment réformées par la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, ainsi que par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité. Ces deux textes ont assorti les décisions ayant trait à l'exécution des peines de garanties juridictionnelles. La loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales apporte de nouvelles modifications. Celles-ci visent notamment à allonger la partie minimale de la peine qui doit être exécutée avant qu'une décision de libération conditionnelle puisse être prise.

Actuellement, en application de l'article 729 du Code de procédure pénale, la libération conditionnelle peut être accordée aux condamnés qui ont accompli au moins la moitié de leur peine. Les récidivistes, quant à eux, ne peuvent être libérés que s'ils ont effectué au moins les deux tiers de leur peine. En revanche, les personnes condamnées à la réclusion criminelle à perpétuité ne peuvent prétendre à une libération conditionnelle qu'au terme de quinze années de détention, tandis que les condamnés à une peine privative de liberté assortie d'une période de sûreté doivent attendre l'expiration de celle-ci - dix-huit ans le plus souvent - pour demander leur libération conditionnelle.

²⁷⁸ Étude de législation comparée du Sénat, « *La libération conditionnelle* », novembre 2005.

L'article 729 du Code de procédure pénale prévoit également que les condamnés ne peuvent bénéficier d'une libération conditionnelle que « *s'ils manifestent un effort sérieux de réadaptation sociale, notamment lorsqu'ils justifient soit de l'exercice d'une activité professionnelle, soit de l'assiduité à un enseignement ou à une formation professionnelle ou encore d'un stage ou d'un emploi temporaire en vue de l'insertion sociale, soit de leur participation essentielle à la vie de famille, soit de la nécessité de subir un traitement, soit de leurs efforts en vue d'indemniser leurs victimes* ».

Par ailleurs, l'octroi de la libération conditionnelle est subordonné à l'accord de l'intéressé. Selon les cas, l'octroi de la libération conditionnelle est décidé par le juge de l'application des peines ou par le tribunal de l'application des peines. Le juge de l'application des peines est compétent si la durée de la peine prononcée n'excède pas dix ans ou si la peine restant à purger est inférieure ou égale à trois ans. Dans les autres cas, la libération conditionnelle est accordée par le tribunal de l'application des peines.

Conformément au Code pénal, la libération conditionnelle est assortie de mesures de contrôle, dont le respect est obligatoire pendant le délai d'épreuve : les unes, de droit commun, s'appliquent à tous les bénéficiaires de la libération conditionnelle, tandis que les autres dépendent de la situation spécifique du condamné. Les mesures de contrôle de droit commun visent à faciliter la surveillance de l'intéressé et à vérifier son reclassement par le service pénitentiaire d'insertion et de probation. Elles portent notamment sur l'emploi, la résidence et les déplacements.

En outre, le condamné peut être obligé de résider en un lieu déterminé, d'exercer une activité professionnelle ou de suivre une formation, de se soumettre à des examens médicaux, des traitements ou des soins, y compris dans le cadre d'une hospitalisation, de contribuer aux charges familiales ou de payer les pensions alimentaires, de réparer les dommages causés, etc. Le juge peut également lui interdire de conduire certains véhicules, de fréquenter certains lieux, d'entrer en relation avec certaines personnes - notamment la victime -, d'engager des paris, ainsi que de détenir ou de porter une arme.

2.2. Une diminution du nombre des libérations conditionnelles

En 2004, 5 866 libérations conditionnelles ont été prononcées. Cependant, le nombre des libérations conditionnelles n'a cessé de diminuer en France depuis 30 ans²⁷⁹.

Or, les articles 23 et 24 de la recommandation du Conseil de l'Europe, adoptée le 30 septembre 1999 invitent les États à « *favoriser le développement des mesures permettant de réduire la durée effective de la peine purgée, en préférant les mesures individualisées, telles la libération conditionnelle, aux mesures collectives (grâces collectives, amnisties) de gestion du surpeuplement*

²⁷⁹ Tournier, 1997 et Commission Farge, 2000.

carcéral » (Art. 23). De même l'article 24 précise que « La libération conditionnelle devrait être considérée comme une des mesures les plus efficaces et les plus constructives qui, non seulement, réduit la durée de la détention mais contribue aussi de manière non négligeable à la réintégration planifiée du délinquant dans la communauté ».

De nombreux pays européens sont confrontés, depuis un certain nombre d'années, à une baisse de l'octroi de la libération conditionnelle dont les raisons ont été analysées lors de la recommandation du Conseil de l'Europe sur le surpeuplement des prisons et l'inflation carcérale. Ces raisons sont multiples parmi lesquelles :

- « Le contexte socio-économique : les conditions d'octroi de la libération conditionnelle sont souvent inaccessibles à une population qui est de plus en plus marginalisée. A cela s'ajoute la difficulté à trouver, à la sortie, un hébergement à peu près stable et surtout un emploi.
- La transformation de la structure des populations carcérales selon la nature de l'infraction poursuivie ou sanctionnée ; le nombre grandissant, dans beaucoup de pays, de personnes détenues pour violences sexuelles ou trafics de stupéfiants ne favorise pas la fréquence des libérations anticipées car la décision à prendre peut être lourde de conséquences si on pense en terme de récidive ».

Pourtant, comme l'indique une étude de mai 2005, « *les taux de retour sous écrou des condamnés ayant bénéficié d'une libération conditionnelle sont, dans toutes les cohortes étudiées, plus faibles que les taux des libérés en fin de peine* »²⁸⁰. La libération conditionnelle n'est pas seulement un outil essentiel contre la récidive. Elle constitue aussi un moyen de lutter contre le surpeuplement carcéral.

Une autre raison qui peut expliquer le faible nombre de libérations conditionnelles tient à la difficulté d'apprécier la dangerosité du détenu susceptible de bénéficier d'une telle mesure. La notion de dangerosité, absente du code pénal, demeure mal étayée au plan scientifique. Les expertises psychiatriques fournissent des informations précieuses mais elles peuvent aussi se révéler contradictoires, ou tout simplement imprécises lorsqu'elles sont rédigées en des termes trop prudents ou balancés empêchant de trancher sur la dangerosité du détenu en question. Considérant que la psychiatrie n'est pas une science exacte, « *c'est le suivi du détenu libéré qu'il faut mieux organiser et contrôler* » selon Monique Pelletier, ancienne ministre et avocate.²⁸¹ Elle propose de créer « *dans le ressort de chaque cour d'appel, un centre d'évaluation et d'expertise criminologique qui aurait notamment pour mission,*

²⁸⁰ « *Sortants de prison : variabilité des risques de retour* », A. Kensey et P.V. Tournier, Cahiers de démographie pénitentiaire, mai 2005.

²⁸¹ « *La libération conditionnelle, une nécessité* », Monique Pelletier, *Le Monde*, juillet 2005.

en liaison avec les juges de l'application des peines, d'examiner régulièrement le détenu en liberté conditionnelle et d'évaluer sa conduite, permettant ainsi d'anticiper sur la survenance d'accidents. »

2.3. Des comparaisons européennes

Une étude²⁸² du criminologue Pierre-Victor Tournier (2004) s'appuyant sur les travaux préparatoires à la recommandation du Conseil de l'Europe, adoptée le 24 septembre 2003 sur la libération conditionnelle, a mis en évidence l'existence de trois modèles de libération conditionnelle au sein des États membres : le « système de libération discrétionnaire » (cas de la France), majoritaire sur le continent, le « système de libération d'office », développé en Suède et, entre les deux, le « système mixte » mis en place en Angleterre et au Pays de Galles, par exemple. Reposant sur une démarche pragmatique, ce dernier modèle combine des procédures de libération automatique pour les condamnés aux courtes peines, à une démarche personnalisée pour les plus longues peines.

En France, les débats suscités par certaines décisions de libération conditionnelle ont conduit le Sénat à réaliser une étude (2005) visant à examiner les principales règles qui régissent les dispositifs équivalents dans divers pays européens, l'Allemagne, l'Angleterre et le pays de Galles, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Italie et les Pays-Bas. Cette étude comparative a fait apparaître, d'une part, l'individualisation croissante des décisions de libération conditionnelle et, d'autre part, la généralisation du délai d'épreuve et une meilleure prise en compte de la situation des victimes.

a) L'individualisation croissante des décisions de libération conditionnelle

La libération conditionnelle est toujours subordonnée à l'exécution d'une partie minimale de la peine, exprimée en pourcentage de la peine prononcée pour les détenus qui purgent des peines temporaires et en durée pour les condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité. En règle générale, la décision de libération conditionnelle résulte également de l'appréciation de la situation de l'intéressé. Elle est en effet prise en fonction de chaque cas particulier, et les conditions dont elle est assortie dépendent également de chaque détenu : la conduite en prison, le passé judiciaire, les circonstances de l'infraction qui ont motivé la détention, la sincérité du repentir, la probabilité de récidive, etc. constituent autant d'éléments dont il est tenu compte.

Quelques pays font exception à cette règle et accordent la libération conditionnelle de façon automatique : les Pays-Bas, ainsi que l'Angleterre et le Pays de Galles. Tous les condamnés bénéficient de la libération conditionnelle automatique aux Pays-Bas, tandis que seuls les détenus *a priori* considérés comme les moins dangereux en bénéficient en Angleterre et au Pays de Galles.

²⁸² « *Les systèmes de libération sous condition dans les États membres du Conseil de l'Europe* », P.V. Tournier, Champ pénal, Vol. I, avril 2004.

Aux Pays-Bas, aucune condition n'est requise de la part du détenu, dont la libération à mi-peine est automatique, sauf dans certains cas particuliers. En Angleterre et au Pays de Galles, le Conseil de la libération conditionnelle ne se livre à une appréciation des risques qu'une libération ferait courir à la société que pour certains détenus : d'une part, ceux qui ont été condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité et, d'autre part, ceux qui ont commis une infraction sexuelle ou une autre infraction violente et que le tribunal considère comme récidivistes potentiels.

b) La généralisation du délai d'épreuve

La libération conditionnelle est en principe assortie d'un délai d'épreuve, pendant lequel l'intéressé doit se plier à certaines obligations, faute de quoi il court le risque d'être réincarcéré. Seuls quelques pays qui accordent la libération conditionnelle de façon automatique font également exception à cette règle du délai d'épreuve. Ainsi, l'Angleterre et le Pays de Galles, où les condamnés à une peine de prison de moins d'un an ne sont pas astreints à un délai d'épreuve, et les Pays-Bas, où la libération anticipée constitue depuis le début de l'année 1987 un droit qui n'est assorti d'aucun délai d'épreuve. Dans les deux cas, la situation devrait changer prochainement compte tenu des évolutions législatives en cours dans ces deux pays.

c) La prise en compte de la situation des victimes

Une autre tendance observée au niveau européen est celle d'une meilleure prise en compte de la situation des victimes dans plusieurs pays tels l'Espagne et surtout la Belgique, où le régime de la libération conditionnelle qui a été adopté en 1998 accorde une place explicite à la victime. Depuis la réforme de 2003, le code pénal espagnol subordonne en effet la libération conditionnelle au fait que le condamné s'est acquitté de ses obligations d'ordre civil consécutives à l'infraction (restitution des biens volés, réparation du dommage, etc.).

En Belgique, les commissions *ad hoc* qui prennent actuellement les décisions de libération conditionnelle entendent la victime si celle-ci le demande. Cette audition n'est toutefois pas possible dans tous les cas, car elle est essentiellement prévue lorsque le détenu a été condamné pour certaines infractions (prises d'otages, homicides, coups et blessures aggravés, infractions sexuelles, etc.). La réforme des dispositions régissant la libération conditionnelle en cours d'élaboration prévoit donc de renforcer les droits des victimes : les deux projets de loi dont le Parlement a été saisi en avril 2005 énoncent que les futurs tribunaux de l'application des peines devront entendre toutes les victimes qui le souhaitent, quelle que soit la nature de l'infraction.

B - DES PARTENARIATS QUI RESTENT À DÉVELOPPER

En juillet 2000, la commission d'enquête du Sénat dressait déjà un bilan inquiétant de la précarité 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* ». Devant ce constat, la circulaire du 20 juillet 2001 relative à la lutte contre l'indigence pose comme objectif de « mobiliser les aides » à la sortie de prison.

Si une personne incarcérée n'est pas impliquée dans une démarche personnelle d'insertion, si elle n'a pas préparée sa sortie, le rétablissement des droits sociaux risque de prendre des mois et laisse la personne sans ressource, alors tous les facteurs de récidive sont réunis. C'est la raison pour laquelle, il importe que les conditions du rétablissement des droits sociaux soient réalisées avant la sortie de prison. Pour cela, une logique de partenariat a été mise en place par l'administration pénitentiaire tant en interne (1) qu'en externe (2).

1. Un partenariat organisé en interne

1.1. Le rôle de pilotage confié aux SPIP

L'article D 478 du Code de procédure pénale demande au service public pénitentiaire de « *permettre au détenu de préparer sa libération* » et l'article D 460 désigne plus précisément le SPIP pour aider les personnes détenues à préparer leur réinsertion sociale et professionnelle. La circulaire du 15 octobre 1999 sur les missions des SPIP les désigne comme pilotes de la préparation à la sortie et en précise les modalités. Les SPIP ont un rôle pivot d'animation et de coordination dans la préparation à la sortie, avec un souci de repérage exhaustif et de propositions systématiques à la population carcérale. Le Directeur du SPIP (DSPIP) doit établir avec le chef d'établissement les priorités d'action en matière de dispositif de préparation à la sortie et rechercher les partenariats appropriés pour organiser les relais nécessaires aux personnes à leur sortie.

Tout le travail portant sur la préparation à la sortie nécessite une forte transversalité, tant au niveau des services que des différents corps de métier au sein de l'administration pénitentiaire. Toutes les catégories de personnels sont concernées, chacune dans son champ de compétence :

- le surveillant a un regard quotidien sur la personne détenue ; à ce titre il peut fournir des informations essentielles, dans le respect des règles de confidentialité et du secret professionnel, sur le comportement de la personne, ses projets, ses souhaits, ses liens avec l'extérieur notamment ;
- le service du greffe assure le suivi de l'exécution administrative de la peine (dates de la condamnation, du transfert, de l'accessibilité aux aménagements de peine, de la libération) et facilite l'obtention de documents tels que les papiers d'identité et la carte vitale ;

- le comptable vérifie si les personnes sont en situation d'indigence, gère les comptes nominatifs et le paiement des amendes et dommages et intérêts dus par la personne ;
- la direction s'assure qu'en interne, le processus de préparation à la sortie se déroule dans les meilleures conditions possibles.

Le partenariat interne comprend également le groupement privé lorsque l'établissement est à gestion mixte ainsi que les services de santé dans tous les établissements pénitentiaires.

1.2. Une préparation à la sortie tout au long du parcours de détention

La préparation à la sortie doit s'envisager comme un processus long qui débute à l'arrivée de la personne incarcérée, et se poursuit pendant la détention à travers l'ensemble des actions et activités proposées. La préparation à la sortie doit s'intensifier dans les trois mois au moins qui précèdent la sortie de la personne détenue. Son objectif est de donner les moyens à la personne détenue d'acquérir des connaissances et des compétences, de développer son sens des responsabilités et d'accéder à une autonomie suffisante afin de pouvoir bénéficier des dispositifs de droit commun et d'être en mesure de reprendre sa place de citoyen dans la société.

Plus concrètement, cette préparation se traduit par la possibilité d'entretiens avec les partenaires externes faisant partie des services publics de l'emploi (ANPE, Assedic par exemple) et des organismes sociaux, par le suivi des dossiers de sortie (documents d'identité, RMI, APL par exemple) et par la tenue d'un entretien dit de fin d'incarcération. Ce dernier est l'occasion, pour le travailleur social pénitentiaire référent, de faire un bilan de fin de détention avec les personnes sortantes.

Dans le cadre de la préparation à la sortie, la personne détenue devrait pouvoir sortir, dans tous les cas de figure, avec *a minima* : un justificatif d'identité ; une attestation de couverture sociale ; un bilan de sa situation pénale et sociale ; des dossiers pré-instruits selon les cas (RMI, Assedic, APL par exemple) ; un guide d'informations sur les droits sociaux et démarches administratives, un « *kit sortant* », ainsi que cela est prévu dans la circulaire relative à la lutte contre l'indigence, pour les personnes indigentes. Sur ce dernier point, la commission d'indigence de chaque établissement décide, selon les cas, de l'attribution de vêtements ou d'un « *kit sortant* » comprenant au minimum des titres de transport, une carte téléphonique et des chèques multiservices.

2. Un partenariat à développer en externe

Vis-à-vis de l'extérieur, ce partenariat est mis en œuvre, à des degrés divers, avec les services sociaux, les entreprises et les chambres consulaires et, enfin, avec les associations.

2.1. La mise en réseau avec les services administratifs et sociaux extérieurs

Dès 1970, la préparation à la sortie était une des préoccupations de l'administration pénitentiaire. Pour répondre à ce souci, des « prospecteurs placiers » intervenaient dans les établissements pour aider les détenus à rechercher un emploi. En 1996, la Direction de l'administration pénitentiaire (DAP) a réaffirmé sa volonté d'améliorer cette action et a fait de la préparation à la sortie des personnes incarcérées, une de ses priorités. Les dispositifs mis en place reposent d'abord sur la création d'un plateau technique et administratif en détention, plateau qui favorise une rencontre directe entre les personnes détenues et les intervenants extérieurs. Il s'agit, par la mise en place des dispositifs de préparation à la sortie, de « *regrouper dans un seul lieu des opérateurs publics et privés concernés par la réinsertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté* ». Cela permet aux détenus un accès à l'information voire à une prise en charge. Ces plates-formes peuvent regrouper l'ANPE, l'Assedic, la Mission locale, des Centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS), des associations de suivi des consommateurs de substances psycho-actives par exemple.

Ces dispositifs sont encadrés par diverses circulaires et conventions parmi lesquelles, on peut citer :

- la convention du 1^{er} juillet 1999 entre l'ANPE et l'administration pénitentiaire, renouvelable tous les trois ans. L'administration pénitentiaire est favorable à une augmentation du nombre d'agents ANPE intervenant en milieu pénitentiaire, notamment pour répondre aux besoins suscités par la nouvelle procédure d'aménagement de peine dans le cadre de la loi Perben 2. En Île-de-France, une agence spécialisée de l'ANPE dénommée « *Espace liberté emploi* »²⁸³ a même été créée afin d'améliorer la réinsertion professionnelle des sortants de prison.
- la convention du 21 février 2000 entre l'Assedic et l'administration pénitentiaire. Elle permet l'intervention d'un agent de l'Assedic dans chaque établissement pour vérifier si le détenu a des droits aux allocations chômage auxquelles il pourrait prétendre à sa sortie mais, si trois conventions régionales ont déjà été signées, elle reste à étendre à l'ensemble du territoire ;

En outre, les liens se développent avec les Caisses d'allocations familiales (CAF) concernant le Revenu minimum d'insertion (RMI). Certains sites, par le biais d'une association agréée par la CAF, permettent à des détenus de bénéficier d'une avance sur leur droit supposé au RMI au moment de leur sortie. Le dispositif d'avance sur droit supposé n'est malheureusement pas appliqué dans tous les centres CAF. Le partenariat avec les CPAM s'accroît lui aussi,

²⁸³ Entretien le 8 décembre 2005 du rapporteur avec Mme Grosdoigt, correspondante ANPE-Justice.

notamment autour de la CMU (Couverture maladie universelle), de la CMU complémentaire et de l'aide médicale État

Ces dispositifs se sont mis en place dans la plupart des établissements pénitentiaires mais les efforts consentis et les résultats obtenus ne sont pas toujours à la hauteur des besoins des sortants de prison. Selon l'OIP « *le faible niveau d'intervention de l'ANPE en prison (...) est caractéristique de l'engagement insuffisant de l'État en matière d'aide aux sortants. En 2003, l'Agence disposait de 63 équivalents temps plein pour l'ensemble des prisons françaises.* »²⁸⁴ Ce dernier chiffre doit être rapproché du nombre d'établissements pénitentiaires, soit 188.

L'enquête sur les sortants de prison conduite par l'administration pénitentiaire (1997) montrait que les personnes libérées ont peu recours aux organismes d'aide à l'emploi, malgré une proportion de chômeurs importante (60 %). Moins du quart des sans-emploi sont inscrits à l'ANPE, moins de 20 % aux Assedic (pour obtenir l'allocation d'insertion). Le RMI a été sollicité par à peine 14 % des personnes sans-emploi pouvant y prétendre. « *Il semblerait que ceci soit dû à un manque d'information* » selon cette étude.

2.2. Le renforcement des liens avec les entreprises et les chambres consulaires

Plusieurs expériences témoignent de cette volonté de renforcer les liens avec les entreprises et les chambres consulaires. Elles peuvent revêtir différentes formes.

- Dispositifs de coopération entre établissements et entreprises

A la maison d'arrêt de Pau (quartier femme), une formation de stylisme pour la haute couture a été mise en place et la réalisation des modèles s'effectue en entreprise. L'entreprise partenaire réserve des emplois aux détenues une fois libérées. Dans le secteur de la métallerie et de l'industrie, on peut citer l'exemple du centre de détention d'Oenningén où un atelier de soudure métallerie a été créé à la fois par l'établissement et par la société locale LUTRAC. Les détenus y sont formés à différentes techniques de soudure. Certains d'entre eux ont ensuite pu bénéficier d'un complément de formation dans les ateliers de la société elle-même. D'autres ont été directement embauchés par l'entreprise elle-même ou par des entreprises partenaires.

- Tutorat-parrainage

Il s'agit d'un dispositif expérimental de suivi de certains détenus par un référent interne à l'établissement (personnel de surveillance, personnel médical, intervenants extérieurs tels que des formateurs, des visiteurs de prison, des aumôniers) puis par un référent externe lors de la levée d'écrou (chefs d'entreprise, ingénieurs, cadres retraités de la fonction publique) afin de favoriser le retour à l'emploi de l'intéressé. Mis en place en 2001 dans quelques

²⁸⁴ Rapport 2005 de l'OIP, p.240.

établissements²⁸⁵, les détenus auxquels ce tutorat est proposé appartiennent essentiellement au public difficile, sans qualification et déstructuré. Le projet a été mené par le chef d'unité formation professionnelle de la DRSP de Lyon en lien avec des groupes de travail dans chacun des trois sites pilotes : rédaction d'une charte fixant notamment le rôle des référents internes et externes par rapport au SPIP des établissements et déclinaison de la charte par les maisons d'arrêt en prenant en compte les particularités locales. Le financement du dispositif a été alloué par la DRTEFP et le FSE. Les actions de tutorat-parrainage mises en œuvre dans les établissements pénitentiaires s'inscrivent dans le cadre juridique défini notamment par la circulaire n° 2003-20 du 4 août 2003 relative au développement du parrainage pour favoriser l'accès à l'emploi des personnes en difficulté d'insertion professionnelle.

D'une manière générale, ce dispositif consiste à accompagner les personnes en difficulté, dépourvues de réseaux personnels de relation avec les milieux professionnels, dans leur recherche d'emploi, et à contribuer avec le réseau d'accueil et de suivi des personnes à trouver des solutions à leurs problèmes extraprofessionnels.

En décembre 2005, le garde des Sceaux a présenté un nouveau dispositif de parrainage des jeunes sous mandat judiciaire par des chefs d'entreprise, des professions libérales, des artisans, notamment.

- Insertion par une activité économique

Les entreprises d'insertion emploient des personnes qui cumulent des difficultés sociales et professionnelles. Elles leur proposent un parcours personnalisé de requalification socioprofessionnelle, fondée sur la mise en situation de travail, une véritable passerelle vers une intégration durable, vers l'autonomie et la citoyenneté.²⁸⁶

A la maison d'arrêt de Valence, l'association Escale est à la fois concessionnaire et organisme de formation professionnelle. Trois permanents de l'association ont accès au quartier de détention, où ils mènent des actions de formation. Les détenus rénovent et entretiennent les locaux (plomberie, hygiène, électricité, mise aux normes des cellules). Crée en 1955, cette association n'accueille pas seulement les sortants de prison mais toute personne en difficulté passagère²⁸⁷. Elle contribue également à la préparation à la sortie grâce au réseau social dans lequel elle est impliquée et au tissu économique dans lequel elle s'est inscrite notamment par la mise en place de chantiers d'insertion²⁸⁸.

²⁸⁵ Établissements de Lyon, Saint-Etienne et Valence.

²⁸⁶ Loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre l'exclusion – Décret du 19 février 1999 relatif à l'insertion par l'activité économique.

²⁸⁷ *Une structure d'insertion*, Bruno Faure in revue Prison-Justice n° 99, mars 2004.

²⁸⁸ Association agréée par le Comité départemental d'insertion par l'activité économique (CDIAE).

Au centre pénitentiaire de Rennes, une entreprise d'insertion emploie les détenus en atelier à la réalisation de maquettes de navires

- Journées emploi-formation

Des journées emploi-formation sont parfois organisées dans certains établissements pénitentiaires (ex. maisons d'arrêt. de Valenciennes; de Villeneuve-les-Maguelonne) le plus souvent en partenariat avec la chambre de commerce et d'industrie, et les chambres des métiers. De même, une journée forum emploi a été organisée à la maison d'arrêt de Tours en 2002 à l'initiative de la Jeune chambre économique (JCE) de Tours en lien avec le SPIP d'Indre et Loire et la maison d'arrêt de Tours.

2.3. Le partenariat avec les associations

Les SPIP s'appuient également sur de nombreuses associations qui complètent utilement leur travail, notamment en matière d'hébergement, d'insertion professionnelle ou de placement à l'extérieur. Ainsi, près de 300 conventions de placement à l'extérieur ont été conclues entre les SPIP et des associations. Or, comme l'ont indiqué plusieurs personnalités auditionnées par notre Assemblée, de nombreux condamnés sortent de détention dans le dénuement le plus complet, en ayant perdu tout lien avec leur famille. Cet isolement social et affectif constitue un facteur évident de récidive qui est aggravé par les difficultés de logement auxquelles sont confrontées les condamnés sortant de prison.

En dépit de leurs actions, SPIP et associations ne parviennent pas à répondre aux besoins croissants des condamnés libérés dans un contexte économique particulièrement difficile, notamment en matière d'accès à l'emploi et au logement.

Une enquête du CREDOC (2002) relative à l'organisation de la prise en charge des personnes sorties de détention²⁸⁹ montre que des partenariats existent mais qu'ils « *se font au coup par coup, en fonction des situations et des besoins, plutôt que dans une logique de construction de parcours de préparation à la sortie* ». Ainsi, outre le faible nombre de structures de réinsertion, il n'existe pas de schéma d'organisation de la prise en charge des sortants de prison au plan local.

Par ailleurs, de nombreuses associations accueillent des personnes bénéficiant d'un aménagement de peine, sous le régime par exemple du « placement extérieur ». Elles emploient les sortants de prison au moyen de contrats aidés (CES auparavant, nouveaux contrats « aidés » de la loi de cohésion sociale) dont l'accès reste contingenté donc limité. Certaines associations²⁹⁰ s'inquiètent aussi de la disparition des stages de type SIFE, bien

²⁸⁹ CREDOC, L'organisation de la prise en charge des sorties de détention, 2002.

²⁹⁰ Entretien du rapporteur avec Mme Huguette Bensaïd, responsable de l'association CIFA, le 27 juin 2005.

que les contrats d'avenir et le Contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) pour les jeunes de moins de 26 ans, inscrits dans le plan de cohésion sociale auxquels peuvent prétendre les sortants de prison, devraient prendre le relais de ce dispositif.

Dans certains cas, l'étendue des missions confiées au secteur associatif va bien au-delà du simple partenariat et s'apparenterait davantage à une délégation de service public. A titre d'exemple, la convention conclue le 11 février 2005 entre la DRSP de Paris et une association chargée de la réinsertion des détenus²⁹¹ a soulevé des critiques de la part de plusieurs syndicats pénitentiaires. La vigilance est nécessaire pour permettre le respect des missions régaliennes de l'Etat sans reléguer pour autant le monde associatif à un rôle de substitut qui freinerait ses capacités d'innovation.

II - UN SUIVI POSTCARCÉRAL PLUS ENCADRÉ

De nombreux obstacles, juridiques et institutionnels, viennent contrarier la réinsertion socioprofessionnelle des détenus après leur sortie de détention (A). Dans ce contexte, il est urgent et prioritaire d'améliorer le suivi des sortants de prison (B).

A - DE NOMBREUX OBSTACLES À LA RÉINSERTION DES SORTANTS DE PRISON

1. Les freins juridiques : le casier judiciaire

La sortie de prison ne signifie pas pour autant que la personne qui a été détenue et a purgé sa peine recouvre le plein exercice de sa liberté. L'arsenal juridique français existant donne la possibilité d'entraver ou de limiter cette liberté et la perspective de réinsertion.

Il en va ainsi des privations de droits qui peuvent prolonger la condamnation. Il s'agit par exemple de l'interdiction de voter ou d'exercer certains droits familiaux, de l'interdiction d'exercer certaines professions. Il convient cependant de noter que des évolutions positives se sont produites au cours des années quatre vingt dix, avec l'entrée en vigueur en 1994 du nouveau code pénal. Avant cette date en effet la perte des droits civiques et familiaux était automatique et à vie pour toutes les personnes condamnées en matière criminelle et de dix ans pour les auteurs de délits. Depuis cette date, les privations de droit ne revêtent plus un caractère automatique, seule la juridiction compétente pouvant la prononcer et de plus, elles ne peuvent désormais excéder dix ans²⁹².

²⁹¹ Entretien du rapporteur avec M. Imanuel PAJAND, responsable du secteur insertion au sein de l'association FAIRE, le 29 mars 2005.

²⁹² « *Se réinsérer malgré les freins juridiques* », Martine Herzog-Evans, Dedans-Dehors, n° 20, juillet 2000.

A cela s'ajoute le fait que certaines professions s'imposent une obligation de moralité liée à l'absence de passé pénal. Il en est de même de certains secteurs d'activité, telles la fonction publique, les banques, les assurances, la sécurité, qui font de l'absence de passé pénal une condition *sine qua non* d'accès. Cette situation, qui restreint les possibilités de réinsertion sociale et professionnelle des personnes sortant de prison, appelle sans aucun doute à une réflexion sur le casier judiciaire, ses finalités, et à un ré-examen des conditions de sa divulgation.

1.1. Le casier judiciaire : contenu et destination des bulletins

Le casier judiciaire est un dossier nominatif qui contient les condamnations d'une personne prononcées par les juridictions pénales pour crimes, délits et contraventions les plus graves, ainsi que les incapacités (interdictions d'exercer et privation de certains droits). Il fait l'objet d'un fichier national informatisé géré à Nantes sous l'autorité du ministère de la Justice.

Le casier judiciaire peut être communiqué sous certaines conditions sous la forme de bulletins ou extraits dont le contenu diffère selon le destinataire. Trois sortes de bulletins peuvent être délivrés :

- le **bulletin numéro un** : c'est le relevé intégral des condamnations, à l'exception des condamnations inférieures à deux mois prononcées à l'encontre des mineurs et qui sont effacées à leur majorité, les sanctions disciplinaires, administratives et judiciaires, les déchéances de l'autorité parentale, les faillites ou règlements judiciaires, les arrêtés d'expulsion. Il ne peut être communiqué qu'aux autorités judiciaires.

Les condamnations pénales n'ayant pas fait l'objet de dispositions particulières (telle la réhabilitation) ne sont retirées qu'à l'expiration d'un délai de quarante ans après la dernière ;

- le **bulletin numéro deux** : ce bulletin est en quelque sorte la version allégée du bulletin numéro un. N'y figurent pas notamment les condamnations prononcées à l'encontre des mineurs, les condamnations avec sursis lorsque le délai de mise à l'épreuve a pris fin sans nouvelle décision, les condamnations prononcées par le tribunal de police, les décisions dont la mention a été exclue par le tribunal lors du jugement, les condamnations effacées par la réhabilitation, à l'expiration d'un délai de cinq ans, les condamnations prononcées sans sursis en application des articles 131-5 à 131-11 du code pénal (peines substituées à des peines d'emprisonnement). Le bulletin numéro deux ne peut être remis qu'à certaines autorités administratives et militaires pour des motifs strictement énumérés (accès à un emploi public, obtention d'une distinction honorifique) ;

- le **bulletin numéro trois** : ce bulletin ne fait mention que des condamnations les plus graves, à savoir les peines de prison sans sursis supérieures à deux ans pour crime ou délit, inférieures à cette durée si le tribunal en décide, ainsi que les condamnations à des interdictions, déchéances, ou incapacités prononcées sans sursis à titre de substituts à l'emprisonnement et également les décisions de suivi socio-judiciaire. Le bulletin numéro trois ne peut être délivré qu'à la personne qu'il concerne. C'est ce bulletin qui est demandé par certains employeurs.

1.2. Les fonctions et les effets du casier judiciaire

L'inscription des condamnations pénales et de certaines décisions civiles, ainsi que leur conservation voire leur divulgation posent des questions redoutables. Ainsi l'exigence de sécurité n'est pas toujours compatible avec la nécessité ou l'objectif de réinsertion sociale des personnes condamnées.

De fait, la problématique du casier judiciaire comporte plusieurs approches ou dimensions.

Une dimension judiciaire tout d'abord, qui fait de la connaissance des antécédents l'une des conditions d'une justice efficace. Cette dimension n'est pas contestable. La restitution des antécédents judiciaires facilite en effet l'adaptation et l'individualisation de la peine et de son application.

Une autre dimension du casier judiciaire est d'ordre sécuritaire. Elle s'appuie sur l'idée selon laquelle l'inscription au casier judiciaire aurait un effet dissuasif et concourrait de ce fait à la prévention de la récidive. Le débat sur cette question est évidemment ouvert et les points de vue souvent divergents. Néanmoins, il y aurait lieu de s'interroger sur la pertinence d'un lien automatique entre casier judiciaire et prévention de la récidive, ne serait-ce qu'en raison précisément du niveau élevé du taux de récidive. La lutte contre la récidive passe sans doute plus sûrement par la mise en oeuvre de dispositifs permettant aux personnes condamnées, en particulier aux personnes détenues, de se reconstruire et se réinsérer socialement et professionnellement ou pour celles qui en ont besoin d'une véritable prise en charge sanitaire, notamment psychiatrique. Pour autant, on ne peut écarter le risque que pourrait comporter dans certains cas, pour certaines situations ou professions, l'absence de toute référence aux antécédents judiciaires, notamment dans les cas où des mesures de suivi socio-judiciaire sont ordonnées.

Le casier judiciaire comporte en outre une dimension sociale et professionnelle majeure. L'exigence d'un casier judiciaire vierge peut constituer un facteur d'exclusion professionnelle, et par conséquent sociale, dans la mesure où elle conditionne l'accès à nombreux emplois.

C'est le cas en ce qui concerne l'accès à l'emploi public et para-public. Les fonctionnaires de État sont régis par le statut général des fonctionnaires de État qui est du niveau de la loi. L'article 5 de la loi 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires prévoit les dispositions suivantes :

« Sous réserve de l'article 5bis (il s'agit des fonctionnaires venant de l'Union européenne), nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire :

- *s'il ne jouit des droits civiques ;*
- *le cas échéant, si les mentions portées au bulletin n °2 de son casier judiciaire sont incompatibles avec l'exercice de ses fonctions... ».*

Ces dispositions, certes restrictives, n'interdisent pas *de facto* l'accès aux concours et à l'emploi publics. On peut être privé de droits civiques pour une série importante de condamnations civiles. Il en résulte que ceux qui ont fait l'objet de telles condamnations, même pour des délits de faible gravité, se voient interdire définitivement l'entrée dans la fonction publique.

La seconde condition relative au bulletin n° 2 du casier judiciaire restreint davantage encore l'accès à la fonction publique. Ceux qui pourraient y prétendre, parce que leur condamnation ne les a pas privés de leurs droits civiques, doivent en outre ne pas être concernés par une mention au bulletin n °2 du casier judiciaire qui soit incompatible avec la fonction qu'ils voudraient exercer.

En outre, la pratique et la jurisprudence administratives sont très rigoureuses et peuvent aller au-delà de la loi.

Ainsi, l'autorité administrative peut tenir compte des faits à l'origine d'une condamnation dont le juge pénal a décidé qu'elle ne serait pas inscrite au casier judiciaire ou qui aurait été effacé du casier. De la même façon, le prononcé d'un non-lieu est indifférent, dès lors, bien sûr, que la matérialité des faits qui avaient donné lieu à poursuite est établie.

De même, un arrêt du Conseil État de 2004 confirme le rejet par l'autorité préfectorale d'une candidature au concours d'agent de surveillance chargé d'assurer le contrôle du stationnement payant sur la voie publique, « *considérant que la requérante a commis des faits de vol à l'étalage, dans un centre commercial en juillet 1996, alors même que ces faits avaient été classés sans suite et qu'ils n'avaient pas été inscrits au bulletin numéro 2 du casier judiciaire, un tel comportement étant incompatible avec l'exercice de cette fonction*

.²⁹³ ».

Les restrictions des conditions d'accès à l'emploi concernent aussi le secteur privé, où rien n'empêche un employeur de formuler des exigences du même ordre.

²⁹³ Cité par Nicolas Perrault, bâtonnier du barreau des Yvelines. Deuxièmes rencontres parlementaires sur les prisons ; 7 décembre 2005.

Certes, le code du travail stipule en son article L 121-6 que « *les informations demandées, sous quelques formes que ce soit, au candidat à un emploi ou à un salarié ne peuvent avoir comme finalité que d'apprécier sa capacité à occuper l'emploi proposé ou ses aptitudes professionnelles* » et ajoute que « *ces informations doivent présenter un lien direct et nécessaire avec l'emploi proposé ou avec l'évaluation des aptitudes professionnelles* ». Il n'en demeure pas moins que la formulation de ces conditions reste suffisamment évasive pour en permettre une interprétation très large et exiger un « casier judiciaire vierge ». C'est d'ailleurs ce qui peut être couramment constaté dans les faits, parfois jusqu'à l'outrance. Ainsi cette annonce, faite par une agence de travail temporaire, qui assortit son offre d'emploi de « *barmaid* » d'un casier judiciaire vierge ! La consultation des offres d'emploi est à cet égard édifiante.

Par ailleurs, certaines conventions collectives de branches prévoient explicitement la production du bulletin numéro deux pour accéder à certains emplois. C'est le cas, et cela peut en effet se comprendre, des entreprises de sécurité, telles les entreprises de transports de fonds, et de certains ordres professionnels libéraux.

En marquant ainsi la personne pendant de longues années du sceau de l'infamie, le casier judiciaire n'a-t-il pas pour effet d'une certaine manière de la condamner une seconde fois et autant de fois qu'elle aura été rejetée au cours de ces longues années ? Sans doute ne faut-il pas en la matière faire preuve d'angélisme, sans doute les situations sont-elles complexes, les risques de réitération réels, sans doute le principe de « précaution » doit-il dans un certain nombre de cas prévaloir, mais n'y aurait il-pas aussi des mesures à prendre pour circonscrire plus strictement les incapacités et les interdictions professionnelles ainsi que la production d'un bulletin numéro trois exempt de toute mention ?

D'autres possibilités pourraient être envisagées, comme celle d'exiger qu'il y ait au moins un rapport direct entre les condamnations figurant au bulletin numéro trois et la nature de l'emploi en cause. Peut-être aussi les délais d'apurement automatique du casier judiciaire pourraient-ils être revus et élargies les possibilités de dispense d'inscription au casier judiciaire ou la requête en réhabilitation.

2. Les cloisonnements administratifs et institutionnels

2.1. Une articulation perfectible entre milieu ouvert et milieu fermé

La réforme de 1999 créant les services d'insertion et de probation départementaux reste en partie inachevée quant à sa mise en oeuvre. L'un de ses objectifs majeurs était d'assurer une fluidité dans le suivi des personnes placées sous main de justice, qu'elles soient libres ou détenues. Dans de nombreux services cependant, cet objectif « *n'a pas été atteint, et une étanchéité demeure entre les personnels intervenant en milieu ouvert, et ceux en charge du milieu*

fermé. »²⁹⁴. Cette situation est préjudiciable à la réinsertion socioprofessionnelle des sortants de prison. Il est vrai que dans certains départements où est implanté une très grosse maison d'arrêt ou un établissement pour peine, les détenus peuvent venir de n'importe quel endroit de France et il est alors difficile de trouver une articulation adéquate entre milieu ouvert et milieu fermé.

Certains SPIP ne disposent pas de régies d'avances permettant de délivrer des aides directes en urgence (numéraire, tickets restaurants, titres de transport...) destinées aux sortants de prison. C'est la raison pour laquelle, dans plusieurs départements, ce sont toujours les régies des tribunaux qui assurent l'approvisionnement des SPIP, ce qui impose aux bénéficiaires de s'y rendre pour pouvoir bénéficier d'aides d'urgence.²⁹⁵

2.2. Une collaboration insuffisante entre les établissements pénitentiaires et les collectivités territoriales

Depuis les lois de décentralisation de 1983, les compétences jusqu'alors exercées pour le compte de l'État par les Directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DASS), compétences relatives notamment à l'aide sociale, ont été en grande partie transférées aux départements. Toujours dans le domaine social, la loi du 18 décembre 2003 a intégralement décentralisé le RMI. Cette décentralisation se traduit par une « départementalisation » tant du volet allocation que du volet insertion du RMI. Dans le domaine du logement social, les départements assurent la gestion du Fonds de solidarité logement (FSL).

Au niveau régional, les régions disposent d'une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle. Au niveau communal, les villes sont depuis longtemps impliquées dans les dispositifs de prévention de la délinquance à travers notamment la signature des contrats locaux de sécurité. Elles jouent un rôle important en matière d'attribution de logements sociaux.

Ce contexte juridique plaide en faveur d'une collaboration accrue entre les services pénitentiaires et les collectivités territoriales. Au-delà de la simple mise à disposition de locaux aux associations, des exemples de partenariat entre les services pénitentiaires et les communes existent déjà, à l'image de celui mis en place à titre expérimental avec la commune de Chanteloup-les-Vignes dans les Yvelines. Selon Jean-Pierre Bailly, Directeur du SPIP des Yvelines, « *cette expérimentation menée depuis trois ans et financée en partie sur les crédits de la politique de la ville, devrait être étendue à l'ensemble du territoire intercommunal Chanteloup-Carrières-Conflans.* ».

²⁹⁴ Rapport de la mission parlementaire confiée à Jean-Luc Warsmann, avril 2003, p.64.

²⁹⁵ *Garde et réinsertion, la gestion des prisons* ; rapport public thématique ; Cour des comptes ; p.98 ; janvier 2006.

Outre la participation des SPIP notamment aux diverses structures de prévention de la délinquance ou de suivi de la politique de la ville, le nécessaire renforcement des relations entre les services pénitentiaires et les collectivités territoriales pourrait passer aussi par une évolution du statut des établissements pénitentiaires.

A cet égard, la gestion des établissements pénitentiaires reste encore très peu déconcentrée. La commission d'enquête du Sénat précitée (2000) avait 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 Bonnemaison avait prôné une rénovation des modes de gestion* ».

Pour faciliter la responsabilisation et l'amélioration de la gestion des établissements, la commission d'enquête du Sénat recommandait l'usage de l'article 3 de la loi de 1987 relative au service public pénitentiaire.

Encadré 15 : 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 ».

Cet article permet d'ériger des établissements pénitentiaires en établissements publics administratifs et de les doter en conséquence d'un conseil d'administration ouvert notamment aux collectivités territoriales. Il n'a reçu pratiquement aucune application depuis 1987 puisque seul l'établissement public de santé national de Fresnes bénéficie de ce statut.

2.3. Les relations entre les services pénitentiaires et les services sanitaires à l'extérieur

Selon le guide méthodologique prise en charge sanitaire des personnes détenues, « *les modalités concernant la sortie doivent être envisagées suffisamment tôt avant la date de libération définitive prévue. La préparation à la sortie doit mobiliser de façon coordonnée, en interne, les équipes sanitaires et pénitentiaires et en externe, les structures spécialisées. Les relais nécessaires doivent être mis en place pour l'accompagnement sanitaire et social lors de la sortie (hébergement, soins, protection sociale...) ainsi que pour la réinsertion sociale et professionnelle. Pour les personnes prévenues, bénéficiant d'une*

ordonnance de mise en liberté, un support d'information sur les relais sanitaires et sociaux extérieurs doit leur être remis au moment de leur sortie »²⁹⁶.

Au terme de son incarcération, le service médical doit en principe remettre au patient une lettre destinée au médecin de son choix (hospitalier ou libéral) comportant le nom et les coordonnées du médecin traitant en milieu pénitentiaire et les données médicales essentielles le concernant. Par ailleurs, tous les détenus doivent recevoir à leur sortie un document (remis par le greffe de l'établissement pénitentiaire et établi par le service hospitalier) leur permettant de connaître leurs droits en matière d'accès aux soins et les adresses des lieux de soins hospitaliers, des consultations médicales gratuites mises en place par les organismes humanitaires, des centres médico-psychologiques du dispositif spécialisé en matière de sida, d'alcoolisme et de toxicomanie. Concernant les détenus sous traitement, une ordonnance doit leur être remise par le médecin afin d'éviter une rupture de traitement. Lorsqu'un suivi psychologique a été entrepris en détention et qu'il s'avère nécessaire de le poursuivre, le Service médico-psychologique régional (SMPR) doit contacter le secteur psychiatrique général correspondant au lieu de résidence du futur libéré afin de faciliter la poursuite des traitements.

Toutes ces recommandations ne sont pas strictement appliquées et des risques de rupture du suivi médical existent concernant en premier lieu la sortie des personnes très désocialisées. Les délais de rendez-vous dans les centres médico-psychologiques sont parfois longs compte tenu du nombre insuffisant de ces structures.

En janvier 2005, une consultation psychiatrique en milieu ouvert s'adressant aux auteurs d'agressions sexuelles a été mise en place au sein du Centre de santé mentale Cesame à Angers. Cette structure innovante accueille les agresseurs sexuels placés sous main de justice et propose des prises en charge personnalisées qui s'appuient tout à la fois sur les techniques de l'entretien individuel et les séances de groupe à visée psychanalytique. Cette structure a permis de combler les carences du suivi post-pénal des auteurs d'agressions sexuelles. En effet, pour diverses raisons (manque de formation, relations entre le secteur psychiatrique et la justice...), « *les psychiatres libéraux et les équipes des Centres médico-psychologiques (CMP) de secteur ne sont guère enchantés d'accueillir les auteurs d'agressions sexuelles dans les lieux de soins. Un grand nombre de ces personnes, pourtant en obligation de soins, n'a pas bénéficié de prise en charge pendant des mois voire des années en raison de telles réticences.* »²⁹⁷.

²⁹⁶ Guide méthodologique relatif à la prise en charge sanitaire des personnes détenues, ministère de la Santé, 2004.

²⁹⁷ « *Une consultation psychiatrique pour les auteurs d'agressions sexuelles* », Patrice Roy, revue Soins n° 701, décembre 2005.

Encadré 16 : Une consultation psychiatrique, à Angers, pour les auteurs d'agressions sexuelles

Publics. Cette « consultation médico-légale » s'adresse à tous les auteurs d'agressions sexuelles placés sous main de justice: en attente de jugement, en liberté conditionnelle après une peine, sous le régime du sursis mise à l'épreuve avec obligation de soins ou d'une injonction de soins dans le cadre de la loi du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles. Pour le moment, la prise en charge fait appel à deux techniques particulières: l'entretien individuel et les séances de groupe à visée psychanalytique.

Moyens. Sur le budget propre de l'hôpital, il a été alloué 0,40 Équivalent temps plein (ETP) d'un poste infirmier et 0,20 ETP d'un poste de praticien hospitalier. Cette structure est ouverte quatre demi-journées par semaine et deux soignants y travaillent: un psychiatre hospitalier et un infirmier de secteur psychiatrique, tous deux issus du Cesame, centre de santé mentale angevin.

Les partenaires. La structure fonctionne en collaboration avec les partenaires judiciaires, à savoir le Juge de l'application des peines (JAP), le juge d'instruction, le juge des libertés et détentions, le Service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP). Elle travaille aussi avec divers partenaires médicaux et paramédicaux: médecins coordonnateurs (loi du 17 juin 1998), psychiatres libéraux, psychiatres et psychologues de secteur, CMP de secteur. Si les premiers se révèlent être des « prescripteurs de sujets suivis », les seconds participent en étroite collaboration à ce réseau de soins.

2.4. Les relations entre les services pénitentiaires et les services sociaux

Comme cela a été évoqué précédemment (cf. supra Chapitre II), l'interruption du versement du RMI au-delà du délai de 60 jours de détention n'est pas sans conséquences sur la réinsertion des détenus condamnés à des courtes peines. Elle impose d'engager de nouvelles démarches administratives de recouvrement des droits, parfois quelques mois, voire quelques semaines seulement après la suspension du paiement.

Pour les autres détenus qui entrent dans les critères d'octroi (notamment avoir plus de 25 ans), un dossier de demande de RMI doit en principe être constitué par le SPIP un mois avant la libération et transmis à la Caisse d'allocations familiales (CAF). En pratique, même si le dossier est parfois préparé avant la sortie du détenu, il n'est souvent déposé à l'organisme payeur qu'à la libération effective. Les départements et les CAF peuvent convenir d'un circuit permettant aux détenus de percevoir une avance sur leurs droits le jour de leur sortie ou quelques jours plus tard s'ils changent de département. Mais en pratique, selon l'OIP, cette procédure est rarement mise en œuvre de sorte que le sortant de prison peut parfois attendre plusieurs semaines avant de percevoir le premier versement.²⁹⁸

Certains libérés peuvent percevoir une allocation spécifique de solidarité dénommée « l'allocation d'insertion ». Son versement est cependant limité par de nombreuses restrictions légales. Les détenus doivent avoir effectué au moins deux mois de prison s'être inscrits comme demandeur d'emploi dans un délai de douze mois à compter de leur libération. Ils peuvent être exclus du bénéfice de cette allocation en raison du motif de leur condamnation. Il s'agit des infractions de trafic de stupéfiants (sauf si l'auteur était mineur au moment de l'infraction),

²⁹⁸ Rapport d'activité 2005 de l'OIP, op. cit.

d'enlèvement et séquestration de mineur de moins de quinze ans, détournement d'un moyen de transport public (détournement d'avion, de navire, etc...) et de proxénétisme.

B - DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT ET DE SUIVI POSTCARCERAL À CONSOLIDER

Les sortants de prison doivent pouvoir bénéficier d'un accompagnement socio-éducatif mais aussi sanitaire (1). Pour les personnes considérées comme les plus dangereuses, un suivi socio-judiciaire est parfois ordonné (2).

1. L'accompagnement après la sortie de prison

Comme le définit Madeleine Perret, Vice-Présidente de la FARAPEJ, accompagner une personne « *c'est nouer avec elle une relation respectant sa dignité, dans un partage d'activités et de responsabilités préalablement établies... Accompagner quelqu'un n'est donc pas décider pour lui, mais l'aider à la prise de décision et ensuite l'encourager à tenir la voie qu'il a choisie.* »²⁹⁹

1.1. Renforcer l'action des SPIP dans le suivi socio-éducatif des sortants de prison

La circulaire du 21 novembre 2000 relative aux méthodes d'intervention des CIP indique que « dans les établissements pénitentiaires, les travailleurs sociaux ont un rôle d'accompagnement des personnes incarcérées ».

Pendant les six mois suivant sa libération toute personne peut d'abord bénéficier, à sa demande, de l'aide du Service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) du département de son lieu de résidence. Le SPIP doit notamment s'assurer de la continuité des actions d'insertion engagées en détention, en complémentarité avec les nombreuses associations partenaires.

L'action du SPIP peut prendre la forme d'une aide au transport, au financement de nuitées d'hôtel, des repas dans l'attente de l'ouverture des droits au RMI. Depuis plusieurs mois le SPIP 91 par exemple ne dispose plus de budgets en direction des sortants de prison. D'autres SPIP ont considérablement réduit leur participation budgétaire dans le cadre de cette mission. Cette situation oblige les travailleurs sociaux à solliciter davantage le secteur associatif, lui-même en manque de moyens ou à déléguer cette mission aux assistants de service social de secteur.

En Île-de-France, le Service régional d'accueil, d'information et d'orientation des sortants de prison (SRAIOSP) a pour mission l'aide et l'orientation des libérés sans domicile qui ne font plus l'objet d'une mesure judiciaire et sont en situation régulière au regard de la législation sur les

²⁹⁹ *Variations sur le thème de l'accompagnement*, Madeleine Perret, in *L'accompagnement en question*, revue Prison-Justice n° 99, mars 2004.

étrangers³⁰⁰. Il dispose d'un « plateau technique » constitué de permanences assurées par divers organismes publics et sociaux, ce qui permet notamment un recouvrement plus rapide des droits sociaux des personnes libérées.

Encadré 17 : Le Service régional d'accueil, d'information et d'orientation des sortants de prison (SRAIOSP)

Le SRAIOSP de Île-de-France est un service rattaché au SPIP de Paris. Il ne dispose pas de la personnalité juridique mais simplement d'une autonomie fonctionnelle au sein de ce service.

Créé en 1988 en vue d'accueillir des sortants de prison à la suite de l'amnistie présidentielle, le SRAIOSP accueille aujourd'hui les sortants de prison SDF et qui ne font pas l'objet de mesures judiciaires.

Il dispose d'un « plateau technique » constitué de permanences assurées par divers organismes publics et sociaux : CAF, CPAM, antenne emploi de l'ANPE, vacations de médecine générale notamment. Le recouvrement des droits (RMI, logement...) est ainsi plus rapide.

Il emploie quatre travailleurs sociaux qui chacun suit, en permanence, 25 à 30 sortants de prison.

Le SRAIOSP délivre également des aides de première urgences : titres de transports, tickets repas, cartes téléphones, chèques multiservices.

Source : visite sur place du 8 novembre 2005

La question est aujourd'hui posée de la généralisation de ce dispositif à l'ensemble des autres régions françaises dans la mesure où les résultats de son action sont jugés probants. Ce type de structure, éventuellement constituée à l'échelon départemental, offrirait une mutualisation des moyens et des passerelles administratives afin de favoriser l'accès aux droits. Elle serait un lieu d'accueil, d'information et d'orientation des sortants de prison qu'ils fassent l'objet ou non d'une mesure de justice, qu'ils soient hébergés ou non ; et un lieu ressource à destination des travailleurs sociaux y compris de l'administration pénitentiaire.

En milieu ouvert, outre leur rôle de coordination et d'évaluation, les CIP devraient « *participer à la mise en place et au suivi de programmes destinés à la réinsertion des détenus et adaptés à chaque problématique, comme il en existe déjà au Canada par exemple. Un programme de ce type vient d'être mis en place à Fresnes à destination des agresseurs sexuels pédophiles, basé sur les techniques de la psychothérapie de groupe* »³⁰¹.

Il existe actuellement des programmes spécialement dédiés aux infractions à la législation routière. Cette notion de programme peut se décliner pour l'ensemble des facteurs de délinquance, alcoolisme, toxicomanie, violence intra-familiale, difficultés d'insertion professionnelle, etc... Chaque programme doit être clairement défini dans ses objectifs et ses modalités d'action par un protocole détaillé, afin de permettre une évaluation postérieure.

³⁰⁰ Visite sur place et entretien du rapporteur avec Mme Dominique Perrault, responsable du SRAIOSP, le 2 novembre 2005.

³⁰¹ Rapport de la mission parlementaire confiée à Jean-Luc Warsmann, op. cité

1.2. Privilégier une approche globale de la réinsertion en s'appuyant sur le savoir-faire des associations socio-judiciaires

Une politique de réinsertion doit être aussi globale et individualisée que possible en combinant plusieurs actions : logement, emploi, formation, accès aux droits sociaux et santé. Ce dernier volet est aussi important car la fourniture d'un logement ou d'un emploi ne suffit pas toujours. Certains sortants de prison, notamment les jeunes, sont complètement déstructurés. C'est pourquoi une permanence médico-sociale a été mise en place par certaines associations.

Depuis quelques années, la FARAPEJ milite pour la mise en place d'un Projet d'accompagnement personnalisé d'exécution de la sanction (PAPES)³⁰². Ce projet d'accompagnement personnalisé serait proposé à tout condamné dès l'entrée en prison et resterait valable même après la levée d'écrou dès lors que la personne sanctionnée continuerait à être suivie en milieu ouvert (annexe n° 8).

De longue date, le secteur associatif, par sa force militante, joue auprès des personnes détenues et des sortants de prison un rôle considérable, auquel notre Assemblée tient à rendre hommage. Il a développé des compétences, des savoir-faire et a mis en place des « plateaux techniques » en vue de favoriser la réinsertion des personnes placées sous main de justice. Il est le principal opérateur dans ce domaine et intervient en étroite complémentarité avec les SPIP.

Les associations, parce qu'elles répondent à des besoins ciblés complètent, sans s'y substituer, l'intervention des services du secteur public, qui dans le champ de la réinsertion a une vocation plus généraliste. Par exemple, face à un jeune toxicomane, le travailleur social du SPIP aura la possibilité de l'orienter vers une association d'aide aux toxicomanes proche de son domicile et vers le club de prévention, lesquels apporteront leur connaissance de la population locale du quartier et de ses difficultés, donc de l'environnement du jeune ainsi que de sa famille, au secteur public.

Ce secteur dispose en outre d'une souplesse d'organisation qui lui permet d'adapter en permanence les outils d'insertion et d'hébergement en proposant par exemple des prises en charge spécifiques pour les personnes alcooliques, toxicomanes ou les délinquants sexuels. Elle possède aussi une bonne capacité à mobiliser l'ensemble des partenaires, de l'administration pénitentiaire, des collectivités territoriales, du secteur sanitaire et social notamment.

Paradoxalement, alors que la situation sociale des personnes incarcérées s'est dégradée et que la prise en charge des personnes placées sous main de justice en situation d'exclusion s'est complexifiée au fil du temps, les associations qui œuvrent à la réinsertion des détenus connaissent une situation financière toujours précaire.

³⁰² « *De la détention à la liberté : questions sur l'accompagnement* », colloque organisé par la FARAPEJ au Sénat, mars 2005.

Les associations concernées sont pour la plupart financées sur la base d'un prix de journée qui varie entre 25 et 35 € selon les cas, prix de journée qui ne couvre que la moitié du coût réel de la prise en charge du sortant de prison. La fédération « Citoyens et Justice »³⁰³ demande notamment que le mode de financement, aujourd'hui éclaté avec des subventions versées par au moins cinq ou six financeurs différents, soit sécurisé sous la forme d'une dotation globale dont le montant devrait être évalué de manière à répondre à l'ensemble des besoins.

1.3. Remédier aux difficultés d'accès aux Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)

Les Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) constituent la solution la plus courante aux problèmes de logement pour les personnes en grande difficulté. Les anciens détenus peuvent y être accueillis pour une période n'excédant pas six mois et y bénéficier d'un suivi éducatif et social. Par ailleurs des associations (ARAPEJ notamment) offrent également des services en matière de logement et de réinsertion. En principe, les SPIP sont en contacts avec ses structures et peuvent les recommander aux libérés.

S'agissant des places dans les CHRS, le rapport précité du CESR de Basse-Normandie notait que dans cette région « *le nombre de places disponibles dans ces structures d'hébergement se situe très en deçà des besoins réels.* »³⁰⁴

Récemment, l'administration pénitentiaire a effectué une grande enquête (2005) sur l'hébergement des personnes sortants de prison³⁰⁵ auprès de 137 établissements pénitentiaires qui a notamment mis en évidence les difficultés d'accéder à certaines structures d'hébergement comme les CHRS. Trois enseignements principaux ressortent de cette enquête :

- si 90,4 % des personnes ayant répondu déclarent avoir un hébergement ou un logement à la sortie de prison, seulement 68 % déclarent que leur solution de logement est bonne tandis que près de 29 % la jugent au contraire insatisfaisante car transitoire, voire mauvaise ;
- 72,3 % ont le même logement qu'avant leur incarcération ; ce pourcentage élevé est un argument décisif pour sensibiliser et négocier avec les collectivités territoriales puisqu'il démontre qu'une majorité des personnes incarcérées reste dans leur commune d'origine ;

³⁰³ Cette fédération nationale regroupe plus d'une centaine d'associations qui exercent des missions de service public déléguées dans le domaine judiciaire.

³⁰⁴ « *La place de l'univers carcéral en Basse-Normandie* », op.cit, p.346.

³⁰⁵ Enquête sur l'hébergement des personnes sortant de prison effectuée entre le 28 mars et le 1^{er} avril 2005.

- quant à la nature de l'hébergement, 41,4 % se déclarent en location, 27,7 % sont logés par leur famille, 9,4 % sont propriétaires, 10 % sont hébergés par des tiers ou des amis et seulement 5,6 % sont en CHRS ou en hébergement d'urgence ; ce dernier pourcentage (5,6 %) est particulièrement faible et démontre les difficultés de recourir à ces structures.

Dans certaines régions, comme la région parisienne, obtenir une place dans un CHRS pour un sortant de prison relève du parcours du combattant. La personne libérée devra au préalable séjourner dans un hébergement d'urgence (régulation assurée par le 115), puis sera orientée vers un Service d'accueil rapide (SAR) pour une durée de trois semaines environ, avant de pouvoir bénéficier d'une place en CHRS !

Certes, l'administration pénitentiaire a signé des conventions avec quelques associations gestionnaires de CHRS lesquels réservent ainsi des places d'hébergement aux sortants de prison. A titre d'exemple, l'association ESPERER 95 dispose d'un CHRS de 11 places accueillant des hommes et des femmes placés sous main de justice (publics sous contrôle judiciaire ou qui bénéficient d'un aménagement de peine) ou en fin de peine. Mais ce type de conventionnement mériterait d'être généralisé car l'offre d'hébergement proposée aux sortants de prison reste insuffisante. Les CHRS sont fréquemment conduits à refuser des admissions faute de places disponibles³⁰⁶.

En profondeur, la question de l'accès aux structures d'hébergement des sortants de prison doit être replacée dans le cadre plus général de la crise du logement social mis notamment en évidence par le dernier rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (2005)³⁰⁷.

La nouvelle loi de cohésion sociale, adoptée le 18 janvier 2005, devrait renforcer le dispositif national d'accueil, d'hébergement d'urgence et d'insertion. Le nouveau plan prévoit la création de 1 800 places en Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et de 4 000 places en Centres d'aide pour les demandeurs d'asile (CADA). Cette nouvelle loi stipule également que les personnes hébergées dans le dispositif d'urgence seront désormais considérées comme prioritaires pour l'attribution de logements locatifs sociaux.

Cependant, la loi nouvelle ne donne aucun nouveau moyen ni aucune orientation concernant la réforme du fonctionnement des CHRS, lesquels restent fragiles dans la mesure où ils sont soumis à de nombreux aléas dans l'octroi des aides et des financements publics. Le renforcement de la veille sociale n'est pas non plus mis à l'ordre du jour, à l'inverse de ce que souhaitaient les acteurs associatifs et de ce qui avait été décidé par le Comité interministériel de lutte

³⁰⁶ Rapport d'activité 2004 du CHRS Hermitage géré par l'association ESPERER 95.

³⁰⁷ « Face à la crise : l'obligation de résultat », 11^e rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, décembre 2005.

contre les exclusions en juillet 2004, concernant notamment le renforcement du 115, des services d'accueil et des équipes mobiles³⁰⁸.

2. Un suivi socio-judiciaire plus efficace dans un souci de prévention de la récidive

Concernant le suivi socio-judiciaire, plusieurs rapports récents indiquent que le dispositif en vigueur (2.1.) se heurte à plusieurs difficultés auxquelles il conviendrait de remédier (2.2.).

2.1. Le dispositif en vigueur

La délinquance sexuelle est la première cause d'incarcération en France. La part des délinquants sexuels au sein de la population des condamnés a crû de 105,6 % entre 1995 et 2003 et concernait 8 109 personnes, excédant de beaucoup les 5 217 condamnés pour coups et blessures dont l'augmentation n'en est pas moins inquiétante (+ 161,2 %).

Confronté à ces évolutions, le législateur³⁰⁹ a mis en place des instruments spécifiques de contrôle des condamnés sexuels à l'instar du suivi socio-judiciaire. Dans ce cadre, et au titre des mesures de surveillance et de contrôle destinées à prévenir la récidive comme le précise l'article 131-36-1 du code pénal, le condamné peut être contraint, d'une part, de s'abstenir de paraître en certains lieux accueillant des mineurs ou de fréquenter certaines personnes et, d'autre part, de ne pas exercer une activité professionnelle impliquant un contact habituel avec les mineurs.

La durée maximale du suivi socio-judiciaire a été allongée par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, qui prévoit même la possibilité d'un suivi sans limitation de durée, en répression des crimes punis de la réclusion criminelle à perpétuité.

Parmi les mesures de surveillance et d'assistance qui peuvent être imposées au condamné dans le cadre du suivi socio-judiciaire figure l'ensemble des obligations et interdictions prévues dans le cadre du sursis avec mise à l'épreuve³¹⁰, et plus particulièrement l'obligation de soins. Dans le cadre du sursis avec mise à l'épreuve, d'une peine de suivi socio-judiciaire ou d'un aménagement de peine d'emprisonnement, l'obligation de soins est prononcée, selon les cas, par la juridiction de jugement ou le juge de l'application des peines, avec ou sans expertise médicale préalable, qui impose à un condamné de se soumettre à des soins et à un suivi médical pendant un temps déterminé.

Par ailleurs, s'il est établi après une ou plusieurs expertises médicales que l'auteur est susceptible de faire l'objet d'un traitement, une injonction de soins

³⁰⁸ « *Le volet logement du plan de cohésion sociale : des intentions aux réalisations* », C. Robert et D. Varoni, in Regards sur l'actualité n° 311, mai 2005.

³⁰⁹ Loi du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs.

³¹⁰ Ces interdictions spécifiques sont prévues à l'article 131-36-2 du Code pénal.

peut être prononcée, soit par la juridiction de jugement³¹¹, soit, après la condamnation initiale, par le juge de l'application des peines³¹². Cette mesure est prononcée dans le cadre d'une peine de suivi socio-judiciaire, à l'encontre d'un condamné pour crime ou délit à caractère sexuel, s'il est établi après une *expertise* médicale que la personne est susceptible de faire l'objet d'un traitement.

Le dispositif de l'injonction de soins est mis en oeuvre par deux médecins, le premier, psychiatre et « coordinateur », est désigné dans le ressort de chaque tribunal de grande instance par le procureur de la République, le second, médecin traitant étant conseillé au condamné par le coordinateur.

2.2. Le suivi socio-judiciaire se heurte à de nombreuses difficultés

Force est de constater que, selon un rapport de mission parlementaire récent (2004), « *le suivi socio-judiciaire en général, et l'injonction de soins en particulier, se heurtent à de nombreuses difficultés et est, de ce fait, peu prononcé et mal appliqué* »³¹³.

Le nombre des suivis socio-judiciaires prononcés demeure particulièrement faible : 5 en 1998, 75 en 1999, 265 en 2000, 421 en 2001 et 645 en 2002, soit moins de 8 % des délinquants sexuels incarcérés. Comme le notait déjà le rapport précité de la commission Santé-justice (2005) « *la mise en œuvre d'une peine aussi spécifique que le suivi socio-judiciaire, tant en termes de durée que de coordinations entre les différents acteurs, nécessite que les juges de l'application des peines et les conseillers d'insertion et de probation soient en nombre suffisant. Or, les tribunaux souffrent actuellement d'une pénurie de moyens qui a pu, à juste titre, décourager certaines juridictions d'ordonner des suivis socio-judiciaire qui resteraient inappliqués* ».

D'autres éléments d'information émanant des praticiens consultés par la mission parlementaire tendent à montrer que ce dispositif est mal appliqué. Ainsi, le rôle des SPIP n'est pas défini par le décret pris en application de la loi du 17 juin 1998 précitée³¹⁴, alors même que ces services doivent assurer l'accompagnement des condamnés astreints au suivi socio-judiciaire en vue de leur éventuelle démarche vers l'offre de soins.

De plus, la pénurie de médecins psychiatres dans le secteur public conduit à ce que de nombreux TGI soient dépourvus de médecin coordinateur. En outre, la prise en charge des délinquants sexuels se heurterait également à des oppositions doctrinales d'une grande partie de cette profession. En effet, comme l'a indiqué à la mission parlementaire Mme Betty Brahmy, de nombreux psychiatres considèrent que les délinquants sexuels étant des « pervers » au sens

³¹¹ Article 131-36-4 du Code pénal

³¹² Article 763-3 du Code de procédure pénale.

³¹³ Rapport d'information n° 1718 de l'Assemblée nationale sur le traitement de la récidive des infractions pénales, juillet 2004.

³¹⁴ Décret n° 2000-412 du 18 mai 2000.

clinique du terme, ils ne peuvent, de ce fait, être soignés et ne relèvent donc pas de la psychiatrie à la différence des « schizophrènes ». Cette position de principe, méconnue de l'opinion publique, « est d'autant plus difficile à accepter par les élus de la Nation que les délinquants sexuels font généralement l'objet d'une prise en charge psychiatrique au cours de leur incarcération. Dans ces conditions, on comprend mal pourquoi ce qui semble envisageable en milieu carcéral devient impossible en milieu ouvert ».

Ce refus de prendre en charge une population, certes éminemment difficile, tiendrait également à sa relative méconnaissance par les psychiatres. En effet, la formation initiale des médecins psychiatres ne comprend aucun enseignement spécifique sur les délinquants sexuels, ce qui ne favorise pas leur investissement en tant que coordonnateur de l'injonction de soins. C'est pourquoi, afin d'améliorer l'application de l'injonction de soins, la mission souhaite que la formation initiale des psychiatres comprenne un enseignement spécifique sur les délinquants sexuels. De même, l'accès à la fonction de médecin traitant dans le cadre de l'injonction de soins devrait être réservé aux médecins ayant bénéficié d'une formation particulière en cette matière (proposition n° 17 du rapport).

Enfin, une autre source des dysfonctionnements du suivi socio-judiciaire avec injonction de soins tient au fait que l'article L. 3711-1 du Code de la santé publique dispose que la personne en charge du traitement doit être un médecin. Or, cette exigence constituerait une véritable entrave à la mise en œuvre de l'injonction de soins tant les postulants médecins sont rares pour exercer cette pénible mission. C'est pourquoi, la mission suggère que les titulaires d'un diplôme universitaire de troisième cycle en psychologie clinique (DESS) puissent également être proposés comme responsables du traitement du condamné sexuel par le médecin coordonnateur (proposition n° 18 du rapport).

A cet égard, l'article 26 de la loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales stipule que « si la personnalité du condamné le justifie, le médecin coordonnateur peut inviter celui-ci à choisir, soit en plus du médecin traitant, soit à la place de ce dernier, un psychologue traitant dont les conditions du diplôme et les missions sont précisées par le décret prévu par l'article L. 3711-5 ».

Par ailleurs, le rapport de la commission santé-justice (2005) propose d'élargir le champ d'application de la peine de suivi socio-judiciaire. Si le caractère novateur du suivi socio-judiciaire a pu inciter le législateur à limiter prudemment son application aux infractions à caractère essentiellement sexuel, la commission « considère qu'il pourrait aujourd'hui être utilement étendu, d'une part, en matière d'injonction de soins, à toutes les personnes souffrant de troubles mentaux en lien avec l'infraction commise et, d'autre part, pour les autres mesures de surveillance et d'assistance, à tous les auteurs présentant un état de dangerosité criminologique (proposition n° 20) ».

CONCLUSION

Bien qu'inscrit désormais dans la loi, l'objectif d'insertion ou de réinsertion sociale et professionnelle des personnes détenues reste encore très insuffisamment pris en compte et les résultats sont peu probants.

Notre Assemblée considère cependant qu'il s'agit d'un enjeu majeur, tant au regard de la lutte contre la récidive qu'au regard de ce que doit être une République moderne qui inscrit la fraternité et le respect de la dignité de l'homme comme des valeurs cardinales.

Bien des raisons y font encore obstacle, on l'a vu, à commencer peut-être par l'ambiguïté et le flou qui entourent le sens qu'il convient de donner à la peine d'emprisonnement. De sorte qu'il peut encore ne pas paraître choquant dans notre pays d'assortir la peine d'enfermement, privative de liberté, de la privation de la plupart sinon de tous les droit, et d'y ajouter l'humiliation et la souffrance au quotidien.

Il ne peut y avoir de réinsertion sociale et professionnelle pour les personnes détenues, sans action sur les conditions générales de détention, sans un encadrement suffisant et de qualité, sans accès à l'éducation et à la formation, sans accès au travail et au droit qui s'y rattache, sans une véritable préparation à la sortie et à des dispositifs d'accompagnement post-carcéral pour celles des personnes qui en ont besoin.

Ce constat, bien d'autres que le Conseil économique et social l'ont fait, comme en témoignent les nombreux rapports, ouvrages, colloques qui se sont succédé, ces dernières années sur cette problématique, et qui, jusqu'au Conseil de l'Europe, ont impliqué des institutions diverses, des personnalités politiques et des acteurs de terrain de tous horizons.

Si le constat est assez largement partagé, les orientations proposées et les pistes de solution suggérées ne sont pas très éloignées ; sur ce point également, le Conseil économique et social a pour l'essentiel emprunté des chemins que bien d'autres avaient auparavant ouverts et parcourus.

Ces convergences d'analyses et de propositions appellent des prolongements législatifs. Dans notre pays, il doit être possible de se rassembler sur un projet pénal moderne et transparent, humaniste qui, sans méconnaître la nécessaire sanction envers les auteurs de délits et de crimes, ni le besoin pour la société de se protéger - et peut-être même au nom de cette exigence -, doit se tourner résolument vers l'amendement et la réhabilitation et se donner les moyens, notamment humains et financiers, d'y parvenir.

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des personnalités rencontrées, des établissements visités et des colloques

Le rapporteur a rencontré :

| | |
|----------------------------|--|
| Mme Huguette BEN SAÏD | présidente de l'association « Communication, insertion, formation, apprentissages » (CIFA). |
| Mme Cécile BRUNET-LUDET | ancien juge d'application des peines (tribunal de Créteil) |
| M. Guy-Bernard BUSSON | président de la FARAPEJ |
| Mme Amélie DORMES | secrétaire nationale, SNEPAP-FSU |
| M. Michel FLAUDERE | secrétaire général, SNEPAP-FSU |
| M. FOURCADE | conseiller d'insertion et de probation ; permanent syndical CGT |
| M. Jean-François FORGET | secrétaire général adjoint, UFAP |
| M. Frédéric GRANDCOLAS | secrétaire général, UFAP |
| M. Jean-Pierre LAURENT | bureau PMJ3 de la direction de l'administration pénitentiaire - chargé de l'enseignement |
| M. Philippe MAURICE | chargé de recherches au CNRS |
| M. Bruno OSTACOLO | secrétaire général adjoint, FO pénitentiaire |
| M. Imanouel PAJAND | responsable secteur insertion de l'association FAIRE |
| Mme Dominique PERRAULT, | responsable du SRAIOSP |
| Mme Madeleine PERRET | vice-présidente de la FARAPEJ |
| Mme Marie-Suzanne PIERRARD | juge d'application des peines (tribunal de Créteil). |
| M. Michel POUPONNOT | assistant social, depuis 20 ans (15 ans en milieu ouvert ; 5 ans en milieu fermé), aujourd'hui permanent syndical CGT. |
| Mme Catherine SIEFERT, | secrétaire nationale, SNEPAP-FSU |
| M. Pierre-Victor TOURNIER | sociologue |
| M. Norbert VILA | bureau PMJ3 de la direction de l'administration pénitentiaire - chargé de la réglementation du travail |
| M. Patrick WIART | directeur de la recherche et de la diffusion de l'ENAP |
| M. Michel WICQUART | directeur-adjoint de la RIEP |

Établissements visités par une délégation de la section des Affaires sociales :

Centre de détention du Muret (31) - 5 avril 2005
Maison d'arrêt de Fresnes (94) - 6 avril 2005
Maison d'arrêt de Paris-la Santé (75) - 19 octobre 2005

Déplacement :

Service régional d'accueil, d'information et d'orientation des sortants de prisons de Paris (SRAIOSP) - 2 novembre 2005

Participation à des colloques :

« *De la détention à la liberté : questions sur l'accompagnement* »
colloque organisé par la FARAPEJ,
12 mars 2005, Sénat

« *Après la prison, quelle réinsertion* »
II^{es} rencontres parlementaires sur les
prisons, 7 décembre 2005, Assemblée
nationale

Annexe 2 : Le Projet d'exécution de peine (PEP)

Le Projet d'exécution de peine (PEP), est né de diverses réflexions menées dans le cadre de la gestion des détenus condamnés à de longues peines. Une note du garde des Sceaux en date du 2 mai 1996 instaure l'expérimentation du PEP sur dix établissements, avant qu'il ne soit généralisé à tous les établissements pour peine par la circulaire du 21 juillet 2000.

Le PEP vise trois objectifs :

1-Donner plus de sens à la peine privative de liberté en impliquant davantage le condamné dans l'évolution de celle-ci pendant toute la désirée de son incarcération.

2-Définir les modalités de prise en charge et d'observation permettant une meilleure connaissance du détenu , améliorer dès lors l'efficacité des actions visant à sa réinsertion et accroître la sécurité des établissements.

3-Améliorer l'individualisation judiciaire et administrative de la peine en proposant au juge ou à l'autorité administrative compétente des éléments objectifs d'appréciation du comportement de chaque détenu sur lesquels ils peuvent asseoir leur décision.

Dans les établissements pour peine, l'implantation du PEP se traduit par la mise en place de structures pluridisciplinaires chargées des missions suivantes :

- Sensibilisation des personnes détenues pour que le PEP soit perçu comme un moyen d'exécuter la peine de façon plus dynamique.
- Tenue de commissions chargées d'analyser, d'évaluer, et de soutenir les projets entrepris par les personnes détenues.
- Information des autorités judiciaires afin que le PEP soit un outil pertinent d'aide à la décision judiciaire et à l'individualisation de la peine.

Depuis octobre 2003, le bureau des études, de la prospective et des méthodes (PMJI) conduit une étude sur le PEP, quatre ans après sa généralisation.

Neuf établissements pénitentiaires ont été visités et un rapport a été établi.

La mission d'évaluation doit permettre de soutenir la démarche, en impulsant une nouvelle dynamique à cette prise en charge pluridisciplinaire garante d'une meilleure gestion du temps de détention, et d'une préparation efficace à la sortie des personnes détenues.

A l'heure actuelle, 39 psychologues PEP chargés de l'animation du dispositif, sont en fonction.

Annexe 3 : Tableau comparatif des personnels affectés en psychiatrie

| | Personnels mobilisés en regard à la population couverte* | | Personnels mobilisés en regard de la population prise en charge** | |
|---------------------------------|---|--|--|--|
| | Équipe SMPR en 2003 | Équipe de secteur de psychiatrie générale en 2000 | Équipe SMPR en 2003 | Équipe de secteur de psychiatrie générale en 2000 |
| Population moyenne de référence | 5 332 | 54 013 | 1 299 | 1 045 |
| ETP rémunérés : | pour 100 000 individus | | pour 1 000 patients | |
| -Médecins | | | | |
| -Internes | 72,9 | 9,8 | 3,0 | 5,1 |
| -Secrétaires médicales | 7,8 | 1,7 | 0,3 | 0,9 |
| -Personnel infirmier | 37,4 | 5,9 | 1,5 | 3,1 |
| -Psychologues | 188,0 | 99,6 | 7,7 | 51,5 |
| -Personnel socio-éducatif | 57,1 | 4,6 | 2,3 | 2,4 |
| -Personnel de rééducation | 19,6 | 5,4 | 0,8 | 2,8 |
| -Autre personnel soignant | 4,5 | 1,7 | 0,2 | 0,9 |
| -Autre personnel | 5,0 | 28,3 | 0,2 | 14,6 |
| Total ETP | 394,4 | 159,2 | 16,2 | 82,3 |

*Pour les secteurs de psychiatrie en milieu pénitentiaire, il s'agit du nombre d'entrants en provenance de l'état de liberté en 2003 + les présents au 1^{er} janvier. Pour les secteurs de psychiatrie générale, il s'agit de la population moyenne âgée de 20 ans ou plus desservie par un secteur de psychiatrie générale.

**File active corrigée des patients vus une seule fois dans l'année

Champ : France entière

Source : DREES, rapports de secteurs de psychiatrie en milieu pénitentiaire, 2003

Annexe 4 : Principales associations nationales d'aide aux détenus et sortants de prisons

Association nationale des intervenants en toxicomanie (ANIT) et l'association **Vie Libre** : la première mène un travail en milieu pénitentiaire par l'intermédiaire des centres de soins spécialisés pour toxicomanes. La seconde s'implique auprès des malades alcooliques pour les accompagner sur les voies de la guérison et de la réinsertion.

Association nationale des visiteurs de prison (ANVP) : elle regroupe des personnes bénévoles, disposées à rencontrer des hommes, des femmes ou des mineurs incarcérés, souvent isolés. Les visites se déroulent dans les "parloirs-avocats" et visent à favoriser soutien psychologique et lien social.

AUXILIA et CLIP : la première association aide les détenus à préparer leur réinsertion socioprofessionnelle à travers un enseignement à distance. La seconde vise à initier, à l'informatique et à la programmation, les publics privés de liberté.

CIMADE : le centre inter migrant d'accueil des étrangers apporte un soutien juridique à toute personne privée de liberté et sous le coup d'une mesure d'éloignement du territoire français.

Courrier de Bovet : c'est une association fondée en 1950 qui a pour objectif d'apporter un soutien aux personnes incarcérées par l'échange de correspondances.

Croix Rouge française : elle développe des actions auprès des personnes placées sous main de Justice, en milieu carcéral ou en milieu ouvert (libre) : accueil et accompagnement des personnes sortant de prison, éducation à la santé, lutte contre l'illettrisme, apprentissage des premiers secours, lutte contre l'indigence, ligne téléphonique d'écoute et de soutien.

Fédération des associations réflexion action prison et justice (FARAPEJ) : elle regroupe des associations développant diverses activités auprès des personnes sortant du milieu carcéral, des détenus et de leurs familles. Elle mène par ailleurs des interventions auprès des collectivités locales afin de favoriser la mise en oeuvre des sanctions pénales alternatives à l'incarcération.

Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale (FNARS) : elle rassemble plus de 700 associations et organismes publics gestionnaires d'établissements dont des centres d'hébergement répondant aux besoins des personnes placées sous main de Justice.

Fédération régionale des associations des maisons d'accueil des familles et amis de détenus (FRAMAFAD) : elle rassemble et aide les associations assurant un accueil et offrant un soutien aux personnes venant rendre visite à un proche incarcéré.

Fédération relais-enfants-parents : plusieurs Relais-enfants-parents aident au maintien du lien entre l'enfant et son parent incarcéré afin que la séparation ne soit pas vécue comme un abandon (accompagnement des enfants au parloir, animation d'espaces-enfants dans les locaux de parloir, permanences éducatives, groupes de parole en direction de pères ou de mères incarcérés).

Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées (GENEPI) : il développe des actions d'enseignement en milieu carcéral sur les bases de l'engagement d'étudiants bénévoles (études supérieures).

Lire c'est vivre : cette association a mis en place des bibliothèques dans les prisons et forme les détenus à des fonctions de bibliothécaires.

Secours catholique : il compte 43 équipes locales spécialisées dans l'aide et l'accompagnement des personnes détenues et de leurs familles. Ses délégations interviennent localement dans la lutte contre les situations de pauvreté, en milieu carcéral : aides financières et en nature (vêtements...).

Annexe 5 : Les activités physiques et sportives au centre de détention du Muret (31)

Le personnel pénitentiaire participant au développement du sport dans cet établissement est composé d'un chef de service pénitentiaire, d'un moniteur coordinateur de sport et de trois moniteurs de sport. Ils sont aidés par quatre intervenants extérieurs (un professeur de tennis, un professeur de judo, un professeur de musculation, un intervenant rugby à XIII), par dix stagiaires au brevet d'état d'éducateur sportif 1^{er} degré option tennis et vingt-six stagiaires au brevet d'état d'éducateur sportif 1^{er} degré option musculation (l'établissement est lié au CREPS de Toulouse par un protocole d'accord).

Un programme hebdomadaire des activités est affiché tous les vendredis pour la semaine suivante. Ce programme comprend des séances à accès libre (football, badminton, tennis, tennis de table, course à pied, musculation, football en salle) et des séances dirigées (volley-ball, football, judo, tennis, rugby à XIII).

Les détenus sportifs qui font preuve de sérieux et qui s'investissent dans les activités physiques et sportives peuvent faire l'objet de mesures d'aménagement de peine, élaborées par le service des sports et le SPIP, pour concrétiser tout projet personnel.

Des stages de perfectionnement, d'initiateurs, d'arbitres ou commissaires sportifs peuvent être organisés avec le concours des cadres techniques des ligues sportives concernées.

En 2003, trois détenus ont participé à une course relais à l'extérieur de l'établissement, deux détenus ont participé à une rencontre inter-club et sept détenus ont participé à l'ascension du Mont Vallier (2745 m) sur deux jours avec une nuit en refuge.

La préfecture de Haute-Garonne a participé au financement de l'opération chantier montagne à hauteur de 4500 € et la ville de Toulouse a accordé 5000 €. Le Conseil général de la Haute-Garonne a attribué 6000 € à l'association culturelle et sportive de l'établissement pour le financement de l'animateur de ce chantier

Source : Rapport d'activité 2003 du centre de détention de Muret

Annexe 6 : « La politique de modernisation du travail pénitentiaire » (Pactes I et II)

« Ambitieuse, la démarche initiée en 1996 repose sur deux plans d'actions triennaux : le plan d'action pour la croissance du travail et de l'emploi en milieu pénitentiaire (PACTE/1997-2000) et le plan d'amélioration des conditions de travail et d'emploi (PACTE 2/ 2000-2003).

a) Le PACTE (1997-2000)

Adopté en 1996, le Plan d'action pour la croissance du travail et de l'emploi (Circulaire du 20 décembre 1996), visait essentiellement au développement et à la qualification de l'emploi des détenus en production, activité identifiée comme principal levier de progression du travail en établissement pénitentiaire.

Ce premier plan réclamait sur trois ans une augmentation moyenne de 25 % du nombre de journées travaillées, un accroissement proportionnel de la rémunération globale et l'élévation du taux d'activité de la population pénale de 40 % à 50 %. Il soulignait également la nécessité d'améliorer la qualité et la qualification des emplois et de renforcer l'adéquation entre le travail pénitentiaire et les dispositifs d'insertion. Une grande énergie se trouva mobilisée pour améliorer, rénover l'image du travail en prison : formation des responsables d'ateliers aux fonctions commerciales, de gestion et d'organisation de production, contacts et rencontres avec les organismes patronaux (chambres de commerce ou de métiers, fédérations patronales), journées de promotion du travail en prison, visites d'ateliers proposées à des chefs d'entreprise, démarche de certification de certains ateliers (norme ISO 9002).

Un bilan du PACTE effectué au terme de sa réalisation a permis de souligner que :

- *les objectifs en termes de masse salariale ont été atteints au niveau national à 100 %, ceux des journées travaillées à 97 %,*
- *la mobilisation des acteurs de la fonction travail dans une dynamique de développement a été vigoureuse ; leur professionnalisme s'est développé.*
- *l'amélioration de la qualité et de la qualification des emplois proposés aux détenus, la contribution du travail pénitentiaire à une meilleure cohérence des dispositifs d'insertion sont ressorties en revanche moins satisfaisantes.*

De ce constat, enrichi de la volonté de mieux intégrer les activités de travail à l'ensemble des actions éducatives, de formation, complémentaires tant dans un parcours professionnel individualisé que dans la dynamique de préparation à la sortie et de lutte contre la récidive, est né le Plan d'amélioration des conditions de travail et d'emploi : PACTE 2/2000-2003.

b) Le PACTE 2 (2000-2003)

D'application jusqu'à la fin de l'année 2003, le PACTE 2(Circulaires du 29 mai 2000), du 27 août 2001 vise à favoriser l'insertion professionnelle des détenus à travers l'ensemble des possibilités de travail existant en milieu carcéral : production en concession, pour le compte d'une association, service général, activité au sein d'ateliers de la Régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP) ...

Il fonde la démarche sur trois objectifs généraux voués à être déclinés sur le terrain en objectifs opérationnels au sein de plans d'action locaux, éclairés du contexte particulier des établissements et de la région pénitentiaire.

Chaque objectif général est rapproché des enjeux qu'il recouvre ; les actions prioritaires, les indicateurs de suivi et d'évaluation destinés à atteindre ces enjeux sont par ailleurs soulignés. »

(Extrait du rapport CESR Basse Normandie - Page 280-281)

Annexe 7 : Liste des 62 mesures proposées pour une politique du travail pénitentiaire (rapport du Sénateur Paul Loridan)

POSER UNE AMBITION

Mesure 1 : un programme quinquennal portant sur 10.000 emplois supplémentaires en prison ;

Mesure 2 : un appel à projets en direction des acteurs économiques ;

Mesure 3 : l'obligation, pour toute construction ou rénovation de prison, de prévoir des espaces de travail modulables et de dimension proche des standards du monde de l'entreprise.

Mesure 4 : prendre en compte dans la notation des directeurs d'établissements leurs efforts en matière de travail pénitentiaire.

FAIRE ENTRER LES ENTREPRISES EN PRISON ATTRACTIVITE ET SELECTIVITE

Mesure 5 : solliciter les fondations d'entreprise pour un appui financier sur certains projets ;

Mesure 6 : susciter des parrainages d'ateliers par des moyennes et grandes entreprises ;

Mesure 7 : proposer aux salariés d'entreprises en préretraite des actions de tutorat auprès des détenus ;

Mesure 8 : développer les lieux de stockage à proximité mais en dehors de l'enceinte des prisons pour faciliter les flux de marchandises.

Mesure 9 : assouplir et allonger la journée pénitentiaire.

Mesure 10 : ériger les prisons en zones franches pénitentiaires par une exonération totale de cotisations sociales patronales, à la fois pour la R.I.E.P. et pour les entreprises concessionnaires.

Mesure 11 : constituer un fichier national des entreprises et des dirigeants d'entreprises fautifs dans l'exécution de leur contrat de concession.

Mesure 12 : nouer des partenariats avec les chambres de commerce et les chambres de métiers.

Mesure 13 : créer une méthodologie de recrutement des entreprises.

Mesure 14 : développer les cellules d'appui au travail pénitentiaire dans les directions régionales.

Mesure 15 : renforcer les pénalités des entreprises fautives.

Mesure 16 : formaliser les engagements de l'entreprise en matière d'emploi.

Mesure 17 : transférer les ateliers gérés en fausse concession à la R.I.E.P.

Mesure 18 : obliger les concessionnaires à délivrer un certificat de travail au détenu salarié.

RENOVER LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI PENITENTIAIRE LA REFORME DE LA R.I.E.P. A L'ORDRE DU JOUR

Mesure 19 : créer un Établissement Public Pénitentiaire de Réinsertion par le Travail et la Formation Professionnelle.

Mesure 20 : calquer le financement du nouvel établissement public sur celui des entreprises d'insertion.

Mesure 21 : conduire une étude internationale sur les métiers du travail pénitentiaire.

Mesure 22 : développer les métiers de la numérisation d'archives, de l'informatique et de la PAO.

Mesure 23 : développer les services par le télétravail, et notamment les « Callcenter».

Mesure 24 : relancer le secteur de l'artisanat et des métiers d'art.

Mesure 25 : préférer la création de micro-ateliers.

Mesure 26 : accroître l'autonomie de gestion des ateliers en les érigéant en « centre de profits».

Mesure 27 : développer la formation continue de l'encadrement d'atelier dans le domaine de la gestion d'une part, dans le domaine social d'autre part.

Mesure 28 : organiser de manière systématique des rencontres avec des intervenants extérieurs au sein des ateliers.

Mesure 29 : consulter systématiquement la R.I.E.P. pour les achats réalisés par les établissements pénitentiaires.

Mesure 30 : mieux définir les lots des marchés, le cas échéant avec les groupements privés chargés de la construction et de la réhabilitation des prisons, pour ne pas exclure a priori la R.I.E.P.

Mesure 31 : promouvoir activement la clause sociale de recours au travail des détenus.

Mesure 32 : développer une politique de marque vis-à-vis des entreprises et du grand public « *en achetant ce produit, vous participez à l'indemnisation des parties civiles et à la réinsertion des détenus*».

Mesure 33 : généraliser le recours au niveau des ateliers de la R.I.E.P. à des agents commerciaux extérieurs payés à la commission.

**DONNER UN SENS AU TRAVAIL PENITENTIAIRE DROIT,
AMBITION, FORMATION**

Mesure 34 : élaborer une charte du travail pénitentiaire.

Mesure 35 : poser le principe du contrat de travail.

Mesure 36 : proposer aux employeurs une option entre contrat de travail de droit commun et contrat de travail pénitentiaire, *sui generis*.

Mesure 37 : aménager le mode et les motifs de rupture du contrat de travail.

Mesure 38 : introduire en prison le droit commun du contrat de travail pour le temps de travail, la période d'essai et les congés payés.

Mesure 39 : appliquer une restriction au droit du travail concernant le droit d'expression des salariés, le droit syndical et la représentation des salariés et le droit de grève.

Mesure 40 : mener une étude pour déterminer la juridiction compétente en matière de contentieux nés de la relation de travail pénitentiaire.

Mesure 41 : poser l'obligation de cotisation à l'assurance chômage.

Mesure 42 : introduire les indemnités journalières pour maladie et accident du travail.

Mesure 43 : généraliser le suivi médical pour l'ensemble des postes de travail sensibles, en concession ou à la R.I.E.P.

Mesure 44 : demander à l'inspection du travail d'envoyer ses observations directement aux concessionnaires, avec copie aux chefs d'établissement, et la charger du suivi de ces prescriptions.

Mesure 44 : faire disparaître sur cinq ans le travail en cellule.

Mesure 46 : supprimer les frais d'entretien en établissement pénitentiaire.

Mesure 47 : porter le S.M.A.P. (Salaire minimum de l'administration pénitentiaire) à 50 % du S.M.I.C. horaire.

Mesure 48 : rendre le S.M.A.P. (Salaire minimum de l'administration pénitentiaire) obligatoire au service général d'ici 3 ans.

Mesure 49 : réserver autant que possible le travail à façon aux maisons d'arrêt.

Mesure 50 : lancer un plan de lutte contre l'indigence en maison d'arrêt.

Mesure 51 : développer la formation professionnelle en maison d'arrêt.

Mesure 52 : introduire en prison les C.A.T. (Centres d'aide par le travail) pour les détenus présentant des handicaps ou des pathologies psychiatriques.

Mesure 53 : favoriser l'auto emploi des détenus les plus qualifiés qui le souhaitent.

Mesure 54 : adosser les nouveaux ateliers sur l'offre de formation existante.

Mesure 55 : adosser les dispositifs de formation sur les ateliers existants.

Mesure 56 : généraliser la formation en alternance.

Mesure 57 : assujettir les concessionnaires et la R.I.E.P. aux obligations de financement de la formation professionnelle continue de droit commun.

Mesure 58 : importer les outils juridiques de formation professionnelle existants, contrats de qualification et contrats d'aide à l'emploi, dans les ateliers de travail pénitentiaire.

Mesure 59 : développer dans les ateliers les procédures de validation des acquis professionnels.

Mesure 60 : décentraliser le C.N.O. (Centre national d'orientation) et créer des C.N.O. régionaux.

Mesure 61 : développer le travail en milieu ouvert en fin de peine.

Mesure 62 : développer les libérations conditionnelles en fin de peine.

Annexe 8 : Le Projet d'accompagnement personnalisé d'exécution de la sanction (PAPES)

Le Projet d'accompagnement personnalisé d'exécution de la sanction (PAPES) préconisé par la FARAPEJ présente les caractéristiques suivantes :

1. Le Projet d'accompagnement personnalisé d'exécution de la sanction (PAPES) doit pouvoir être proposé à tout condamné. Il prévoit les aménagements de peine légalement possibles avec les conditions requises et précise les espaces où la personne condamnée peut choisir de s'investir (travail, formation, soins, culture) en vue de sa libération. Il prévoit également les modalités d'indemnisation des parties civiles. Ce projet initial est le cadre où doivent pouvoir s'inscrire des contrats de portée plus limitée, un contrat de travail par exemple. La signature de la personne incarcérée a valeur de symbole : reconnue comme acteur de sa propre vie, elle accepte d'entrer dans un processus dont la fin peut être logiquement envisagée à une date prévisible. La signature du juge d'application des peines garant de ce projet a aussi valeur de symbole.

2. Ce projet initial pourra être modifié et précisé au cours de l'incarcération après discussion entre les deux parties. Ce sera nécessaire en cas de transfèrement. Il devra d'ailleurs faire régulièrement l'objet d'une évaluation. Pour encourager la personne incarcérée à poursuivre un parcours dynamique, ses éventuelles défaillances ne seront pas considérées comme des obstacles irréductibles à la poursuite de la mise en oeuvre du projet.

3. L'administration pénitentiaire et la Direction des relations du travail au Ministère de la Solidarité devront étudier de concert les modalités particulières d'un contrat de travail en milieu pénitentiaire, conclu entre le détenu et son employeur (le chef d'établissement pour le service général, la RIEP ou le concessionnaire).

4. D'autres contrats sont possibles entre les personnes incarcérées et les administrations concernées en matière d'enseignement, de formation (avec possibilité de bourses) de culture et de soins.

5. Le PAPES reste valable après la levée d'écrou tant que la personne sanctionnée reste suivie en milieu ouvert. La fin de l'exécution de la peine, la réintégration en tant que personne libre dans la Cité gagnerait à être actée sous une forme solennelle mais non publique.

6. Une mise en oeuvre expérimentale pourrait être tentée dans une direction régionale de l'administration pénitentiaire sous forme d'un contrat d'aménagement de peine entre une personne condamnée et l'association qui la prend en charge en chantier extérieur en exécution d'une décision du juge d'application des peines.

(Colloque organisé par la FARAPEJ ; 12 mars 2005)

LISTE DES ILLUSTRATIONS

| | | |
|---------------|---|-----|
| Tableau 1 : | Evolution des crédits ouverts en LFI depuis 2001 | 22 |
| Tableau 2 : | Crédits du programme « administration pénitentiaire » pour l'année 2006 | 23 |
| Tableau 3 : | Les objectifs et indicateurs de l'administration pénitentiaire...24 | |
| Tableau 4 : | Répartition des détenus suivant la durée de la peine | 27 |
| Tableau 5 : | Caractéristiques pénales de la population condamnée | 27 |
| Tableau 6 : | Huit catégories de personnes placées sous main de justice | 28 |
| Tableau 7 : | Répartition des détenus par tranches d'âge..... | 29 |
| Tableau 8 : | Taux de récidive des condamnés pour crime et délit..... | 46 |
| Tableau 9 : | Taux de récidive par nature de délit | 47 |
| Tableau 10 : | Les aménagements de peine | 48 |
| Tableau 11 : | Mesures prises en charge par les SPIP en milieu ouvert | 56 |
| Tableau 12 : | Situation des prisons Outre-mer (au 1er juillet 2005) | 86 |
| Tableau 13 : | Evolution des effectifs budgétaires de 2002 à 2004..... | 105 |
| Tableau 14 : | Créations brutes d'emplois de personnels de surveillance.... | 106 |
| Tableau 15 : | Evolution des incidents | 114 |
| Tableau 16 : | Les réussites aux examens..... | 138 |
| Tableau 17 : | Activité de la RIEP en 2004 | 144 |
| Tableau 18 : | Répartition du CA selon les catégories de clients de la RIEP145 | |
| Tableau 19 : | Taux d'emploi du nombre des détenus..... | 149 |
| Tableau 20 : | Taux d'emploi des détenus selon la nature des établissements | 149 |
| Tableau 21 : | Taux d'emploi des détenus selon le mode de gestion | 150 |
| Tableau 22 : | Seuils minima de rémunération selon les établissements..... | 159 |
| Tableau 23 : | Taux journaliers de rémunération au service général en 2005..... | 160 |
| Tableau 24 : | Taux journaliers de rémunération pour les autres régimes.... | 161 |
| Tableau 25 : | Récapitulatif des financements..... | 166 |
| Tableau 26 : | Ventilation des heures réalisées par organisme de formation167 | |
| Tableau 27 : | Nombre des stagiaires ayant suivis une formation en 2003 .. | 169 |
| Tableau 28 : | Répartition des places de formation professionnelle dans les établissements pénitentiaires de Basse-Normandie | 170 |
| Graphique 1 : | Evolution du nombre total de détenus (Métropole et Outre-mer) | 26 |
| Schéma 1 : | Personnel de surveillance | 109 |
| Encadré 1 : | Les principales dispositions de la loi du 9 mars 2004 | 16 |
| Encadré 2 : | L'irresponsabilité pénale de l'article L 122-1 du Code pénal...45 | |
| Encadré 3 : | L'exemple du Canada | 51 |

| | | |
|--------------|---|-----|
| Encadré 4 : | Les peines alternatives | 55 |
| Encadré 5 : | Le rapport Warsmann (Avril 2003)..... | 56 |
| Encadré 6 : | Normes européennes et internationales | 60 |
| Encadré 7 : | La mise en oeuvre de la LOPJ..... | 65 |
| Encadré 8 : | Des établissements spécifiques pour les femmes | 66 |
| Encadré 9 : | Des structures spécifiques pour les mineurs délinquants | 73 |
| Encadré 10 : | La prévention du suicide en prison..... | 92 |
| Encadré 11 : | Le plan psychiatrie et santé mentale 2005-2008 | 96 |
| Encadré 12 : | L'Ecole nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) | 116 |
| Encadré 13 : | La prise en charge des détenus indigents à la maison d'arrêt de La Santé et à la maison d'arrêt de Fresnes | 130 |
| Encadré 14 : | Les mesures d'aménagements de peine | 178 |
| Encadré 15 : | Article 3 de la loi du 22 juin 1987..... | 200 |
| Encadré 16 : | Une consultation psychiatrique, à Angers, pour les auteurs d'agressions sexuelles..... | 202 |
| Encadré 17 : | Le Service régional d'accueil, d'information et d'orientation des sortants de prison (SRAIOSP) | 204 |

LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I - RAPPORTS PARLEMENTAIRES, RAPPORTS OFFICIELS

A - L'ÉTAT ET LA GESTION DES PRISONS

- Garde et réinsertion : la gestion des prisons, rapport public thématique, Cour des comptes, janvier 2006.
- Rapport de la commission d'enquête du Sénat sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France, *Prisons : une humiliation pour la République*, présenté par M. Guy-Pierre Cabanel, juin 2000
- Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation dans les prisons françaises, *La France face à ses prisons*, présenté par M. Jacques Floch, juin 2000
- *L'amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires*, Sous la présidence de Guy Canivet, Rapport au Garde des Sceaux, Ministre de la justice, 2000, La Documentation française
- Rapport n° 271 du Sénat, relatif aux « *Conditions de détention et contrôle général des prisons* », Georges Othily, (2000-2001)

B - LES MINEURS

- Projet de loi de finances pour 2005, Avis présenté au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, *Services pénitentiaires et protection judiciaire de la jeunesse*, n° 1868 tome 5, novembre 2004
- *La République en quête de respect*, rapport de la commission d'enquête du Sénat sur la délinquance des mineurs, M. Jean-Claude Carle, rapporteur, juillet 2002

C - LE TRAVAIL

- Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat sur *la mission de contrôle sur le compte de commerce 904-11 de la Régie Industrielle des Établissements pénitentiaires (RIEP)*, présenté par M. Paul Loridant, juin 2002

D - RÉCIDIVE, PEINES ALTERNATIVES ET SORTIES DE PRISONS

- Rapport de la mission parlementaire confiée à Jean-Luc Warsmann, député des Ardennes, remis le 28 avril 2003 à Dominique Perben
- Rapport n° 1979 de l'Assemblée nationale, relatif au *traitement de la récidive des infractions pénales*, 2004

II - RAPPORTS ET AVIS DU CES ET DES CESR

- Conseil économique et social, *Travail et prison*, rapport et avis présenté par M. Jean Talandier au nom de la section du travail, décembre 1987
- Conseil économique et social régional de Basse-Normandie, *L'univers carcéral en Basse-Normandie : de la privation de liberté à l'insertion sociale et professionnelle*, rapport et avis présenté par M. Jean-Louis Touzé, octobre 2003

III - OUVRAGES GÉNÉRAUX

Sur la politique pénale

- *Le sens de la peine. État de l'idéologie carcérale*, Nicolas Frize, Éditions Léo Scheer, février 2004
- *La prison républicaine(1871-1914)*, Robert Badinter, Fayard 1992
- *Éloge de la barbarie judiciaire*, Thierry Levy, Odile Jacob, 2004
- *Punir les pauvres, le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*, Loïc Wacquant, Agone, 2004
- *Les prisons de la misère*, Loïc Wacquant,
- *Gouverner, enfermer*, sous la direction de Philippe Artières et Pierre Lascoumes, Presse science politique, janvier 2004
- *La volonté de punir*, essai sur le populisme pénal, Denis Salas, Hachette Littérature
- *Surveiller et punir*, Michel Foucault ; Ed. Gallimard

Sur la vie carcérale

- *Les formes élémentaires de la pauvreté*, Serge Paugam, PUF, mars 2005
- *Insécurité et pénalisation du social*, Philippe Mary, éditions Labor, Bruxelles, 2003
- *Pauvretés en prison*, Anne-Marie Marchetti, éditions Erès, 1997
- *Les chiffres des prisons. Des logiques économiques à leur traduction pénale*, Charlotte Vanneste, Collection « Logiques sociales », L'Harmattan, 2001.
- *L'islam en prison*, Fahrad Khosrokavar Balland, mars 2004
- *Le sport en prison*, Laurent Gras, Collection « Sports en Société », L'Harmattan, 2005
- *Contrôler les prisons*, Marie VOGEL, La documentation française, 1998

- *La réinsertion sociale des détenus, de l'apport des surveillants et des autres professionnels pénitentiaires*, Paul Mbanzoulou, sciences criminelles, L'Harmattan juin 2000

IV - REVUES

Les plus récentes

- *L'évolution du secteur de psychiatrie en milieu pénitentiaire*; Revue SOINS ; n° 701 ; Décembre 2005
- *Réformes de la justice pénale*, regards sur l'actualité n° 300, La Documentation française, avril 2004
- *Sécurité et justice*, n° 284, septembre-octobre 2004
- *Prisons : permanences d'un débat*, Xavier Lameyre, Denis Salas, La Documentation française, n° 902, juillet 2004
- *Enfermements*, Informations sociales, n° 82/2000
- *L'univers pénitentiaire*, Regards sur l'actualité numéro spécial 261, mai 2000
- *Prisons : les verrous et le droit*, projet n° 269, printemps 2002
- *La récidive des sortants de prison*, Annie Kensey et Pierre Tournier, Cahiers de démographie pénitentiaire, mars 2004
- *Les ressources des sortants de prison*, Cahier de la démographie pénitentiaire, n° 5, février 1998
- *L'évolution des droits des victimes*, Regards sur l'actualité, n° 287-janvier 2003
- *La prison : un risque plus fort pour les classes moyennes*, Annie Kensey, Francine Cassan, Laurent Toulemenon, Cahier de la démographie pénitentiaire, n° 9, décembre 2000
- Revue française d'administration publique, n° 99, juillet-septembre 2001

Les plus anciennes

- *La crise des prisons françaises*, Claude Faugeron et Pierre Tournier, Regards sur l'actualité, n° 163, juillet-août 1990
- *Chères, très chères prisons*, Économie et humanisme n° 329, juin 1994
- *Prisons en société : les conditions de la détention, quel sens donner à la peine ?*, Les cahiers de la sécurité intérieure, IHESI 1998
- *Les prisons, une institution en crise*, Le courrier de l'UNESCO, juin 1998
- *Prisons et politiques pénitentiaires*, Claude Faugeron, Problèmes politiques et sociaux, n° 755-756 septembre 1995

- *Les politiques pénales*, Claude Faugeron, Problèmes politiques et sociaux n° 688, octobre 1992

V - OBSERVATOIRES ET REVUES DES ASSOCIATIONS

- *La prison : au-delà des murs*, Revue Quart-Monde, n° 193 février 2005
- *Le guide du prisonnier*, Observatoire international des prisons, La Découverte, juin 2004
- *Les conditions de détentions en France*, rapport 2003, Observatoire international des prisons, La Découverte, octobre 2003
- *Prison peine du pauvre et pauvre peine*, Revue Dedans/Dehors de l'OIP Section française, n° 47 janvier-février 2005
- *Prisons-justice, l'accompagnement en question*, Revue de la FARAPEJ, mars 2004, n° 99
- *Prisons-justice, Quels contrats pour quelles prisons ?*, Revue de la FARAPEJ, mai 2003, numéro spécial, actes du colloque organisé par la FARAPEJ le 4 octobre 2002
- Étude sur les droits de l'homme en prison, adoptée le 11 mars 2004 par la Commission nationale consultative des droits de l'homme

VI - COLLOQUES

- *De la détention à la liberté : questions sur l'accompagnement*, Colloque organisé au Sénat par la FARAPEJ, le 12 mars 2005,
- *Pauvreté, exclusions : la prison en question*, Colloque organisé par EMMAÜS France et l'OIP le 12 février 2005, Hôtel de ville de Paris,

VII - SANTÉ EN PRISON

- *La santé en prison*, dossier coordonné par Geneviève Guérin, Actualité et Dossier en Santé publique n° 44
- *Fresnes. Mortalité des sortants*, Étude rétrospective de la mortalité des sortants de la maison d'arrêt de Fresnes. Second volet de l'évaluation des Unités Pour Sortants (UPS) ; Johanne PRUDHOMME; Pierre VERGER, Michel ROTILY, Éditeur Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies (OFDT)
- *Addictions en milieu carcéral*, Ivan OBRADOVIC, Observatoire français des drogues et des toxicomanies, La Documentation française
- *L'organisation des soins aux détenus : rapport d'évaluation*, IGAS et IGSJ, La Documentation française, 2001
- *Médecin-chef à la prison de la santé*, Véronique Vasseur, , Édition Cherche-Midi, 2000

- *Suicides en détention et infractions pénales*, Cahiers de démographie pénitentiaire, n° 12, novembre 2002
- *Le suicide en prison*, Nicolas Bourgoin, L'Harmattan, coll. Logiques sociale, 1994
- *La prise en charge des personnes infectées par le VIH*, Rapport Delfraissy, 2002
- Rapport santé et justice, juillet 2004
- *Sociologie de la réparation des peines* ; Guy Casadumont ; Collection Travaux et documents ; ministère de la Justice ; 2004

VIII - FAMILLE

- *L'histoire familiale des détenus*, INSEE, février 2002
- *L'histoire familiale des hommes détenus*, Synthèses, n° 59 INSEE, janvier 2002
- *La prison bouleverse la vie des familles de détenus*, Consommation et mode de vie, n° 143, CREDOC, mai 2000
- *Familles de détenus, les enfants détenus, vivre la séparation*, Informations sociales n° 8/1981
- Rapport annuel du Défenseur des enfants 2004 au Président de la République et au Parlement, la Documentation française, 2004.
- *15 millions d'enfants à défendre*, Claire Brisset, Albin Michel, avril 2005

IX - TRAVAIL ET ENSEIGNEMENT

- *Paroles de détenus sur le travail*, CREDOC, novembre 2002
- Commission nationale de suivi de l'enseignement en milieu pénitentiaire, Bilan de l'enseignement sur l'année 2001-2002 et le deuxième semestre 2002, 25 avril 2003
- *Lire en prison*, étude sociologique du Ministère de la justice 1995

X - STATISTIQUES ET CHIFFRES

- *Annuaire statistique de la justice*, La Documentation française, 2005
- *Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire*, Direction de l'administration pénitentiaire, mai 2004
- *L'activité des associations socio-judiciaires en 2003*, Infostat Justice, n° 79, décembre 2000
- *Les chiffres des prisons*, Charlotte Vanneste, L'Harmattan, 2001
- *Rapport annuel d'activité*, de l'administration pénitentiaire, La Documentation française, 2001.

TABLE DES SIGLES

| | |
|-------------|--|
| AAH | Allocation pour adulte handicapé |
| AME | Aide médicale État |
| CD | Centre de détention |
| CEF | Centre éducatif fermé |
| CER | Centre éducatif renforcé |
| CESDIP 2003 | Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales |
| CHU | Centre hospitalier universitaire |
| CIP | Conseiller d'insertion et de probation |
| CIVI | Commission d'indemnisation des victimes |
| CIVIS | Contrat d'insertion dans la vie sociale |
| CMU | Couverture maladie universelle |
| CNCDH | Commission nationale consultative des droits de l'homme |
| CNO | Centre national d'observation |
| CPA | Centre pour peines aménagées |
| CPAL | Centre de probation et d'assistance aux libérés |
| CPI | Centre de placement immédiat |
| CSIP | Chef de services d'insertion et de probation |
| CTSS | Conseiller technique de service social |
| DIP | Directeur d'insertion et de probation |
| DREES | Direction de la recherche des études, de l'évaluation et des statistiques |
| DRSP | Directeur régional des services pénitentiaires |
| DSIP | Directeur de services d'insertion et de probation |
| ENAP | École nationale de l'administration pénitentiaire |
| EPM | Établissement pénitentiaires pour mineurs |
| EPSNF | Établissement public de santé national de Fresnes |
| FAE | Foyer d'action éducative |
| FASILD | Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations |
| FASILD | Fonds d'action sociale pour l'intégration et la lutte contre les discriminations |
| FLN | Front de libération nationale |
| FREP | Fédération des « Relais enfants-parents » |
| INAVEM | Institut national d'aide aux victimes et de médiation |
| JRLC | Juridiction régionale de la libération conditionnelle |
| LOLF | Loi organique relative aux lois de finances |
| LOPJ | Loi d'orientation et de programmation pour la justice |
| MA | Maison d'arrêt |
| MC | Maison centrale |

| | |
|--------|--|
| NPAP | Nouvelle procédure d'aménagement de peine |
| PEP | Projet d'exécution des peines |
| PJJ | Protection judiciaire de la jeunesse |
| PMI | Protection maternelle infantile |
| POP | Permanence d'orientation pénale |
| PPSMJ | Personne placée sous main de justice |
| PSE | Placement sous surveillance électronique |
| QHS | Quartier de haute sécurité |
| RMI | Revenu minimum d'insertion |
| SMPR | Service médico-psychologique régional |
| SNH | Schéma national d'hospitalisation |
| SPIP | Service pénitentiaire d'insertion et de probation |
| TGI | Tribunal de grande instance |
| TIG | Milieu ouvert |
| UCSA | Unité de consultations et de soins ambulatoires |
| UEVF | Unité expérimentale de visite familiale |
| UFRAMA | Union des fédérations régionales d'associations de maisons d'accueil des familles et de proches de personnes incarcérées |
| UHSA | Unité hospitalière spécialement aménagée |
| UHSI | Unité hospitalière sécurisée interrégionale |
| UPR | Unité pédagogique régionale |

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Bien qu'inscrite dans la loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, la mission d'insertion des personnes détenues reste encore insuffisamment prise en compte et les résultats sont peu probants. Les orientations tracées par le Conseil économique et social portent tant sur l'amélioration des conditions générales de détention pour favoriser l'accès des détenus à l'éducation, à la formation et au travail que sur le renforcement des dispositifs de préparation à la sortie et de suivi post-carcéral.