

R A P P O R T

du groupe de travail présidé par

M. JACQUES PIOT

Parlementaire en mission

18570
F 9439

Rapport du Groupe de travail chargé



d'étudier le programme d'équipement pénitentiaire
pour une période de dix années et les divers aspects
du travail et de la formation professionnelle des
détenus.

présidé par M. Jacques PIOT,
Parlementaire en Mission

1ère PARTIE

PEINE SUBSTITUTIVE A LA PEINE DE MORT ET PROGRAMME
D'EQUIPEMENT PENITENTIAIRE SUR DIX ANS

-

Le groupe s'est, en premier lieu, penché sur ces deux grands problèmes, en remarquant qu'il était effectivement impossible de traiter le problème de la peine substitutive à la peine de mort sans examiner celui des condamnés à de très longues peines, et sans évoquer, d'une manière plus vaste, l'équipement pénitentiaire.

A - Peine substitutive à la peine de mort.-

1. - Situation actuelle :

Tout en constatant qu'il n'était pas de son rôle d'examiner le problème de l'abolition de la peine de mort, les membres du groupe ont cependant remarqué que depuis 20 ans, le nombre des condamnations à mort, en France, a constamment décliné et que les exécutions se sont faites de plus en plus rares.

Force est donc de constater que nous nous trouvons, en France, dans un processus d'abandon par désuétude, de la peine de mort et que nous connaissons

.../...

la situation connue par d'autres pays européens avant l'abolition, dans leur législation, de cette peine.

Sans vouloir aborder complètement cette délicate question, confiée au groupe de travail présidé par M. le Procureur Général SCHMELCK, il est apparu que la France se trouve déjà confrontée, de ce fait, aux problèmes posés par l'exécution de très longues peines de prison, en particulier par celle de la réclusion à perpétuité.

2. - Peine de substitution :

Un très large échange entre les membres du groupe a donc porté sur les conséquences pénitenciaires de la mise en place éventuelle par le législateur d'une peine de substitution à la peine de mort.

Après avoir évoqué les aspects politiques et juridiques de cette question, les membres du groupe de travail ont porté essentiellement leur intérêt sur les techniques de détention qui pourraient être mises en oeuvre.

Cependant, avant de se pencher sur les diverses modalités pénitenciaires, le groupe de travail a tenu à souligner qu'il y avait des limites humaines et administratives à la détention de condamnés à de très longues peines. L'accord s'est fait pour reconnaître que, au-delà de 20 années de détention effective, les difficultés rencontrées par les condamnés présentaient une telle intensité que les réponses pénitenciaires étaient difficiles, voire impossibles, à trouver.

Il a été remarqué, enfin, que l'exécution de très longs temps de détention, si cette éventualité était retenue, ne correspondrait pas à une tendance générale à la réduction des durées d'incarcération, constatée dans les pays culturellement et économiquement développés.

3. - Conséquences pénitentiaires :

Il a été décidé, très rapidement, que les travaux devaient être étendus, en ce domaine, aux problèmes posés, plus généralement, par la détention des condamnés aux plus longues peines.

a) - Création, outre mer, d'un centre d'exécution.

Sur ce point précis le groupe de travail a estimé que l'implantation, dans une possession française d'outre-mer, d'un centre d'exécution pour très longues peines devait être exclue.

Il semble, en premier lieu, qu'une telle situation serait très critiquable et critiquée du fait qu'elle constituerait une régression considérable sur les conditions actuelles d'exécution des longues peines dans les pays développés. Une telle situation serait, au surplus, en contradiction avec une disposition du Code de procédure pénale (art. 728) qui stipule que le régime des prisons doit être institué en vue de favoriser l'amendement et de préparer le reclassement social. Il y aurait également opposition fondamentale entre cette situation et les règles minima pour le traitement des détenus élaborées par les Nations Unies et le Conseil de l'Europe.

En second lieu, il s'est avéré exclu de pouvoir implanter un tel centre dans un département ou un territoire d'outre-mer, en raison de l'opposition politique interne ou internationale que soulèverait un tel projet.

En troisième lieu, il est apparu que l'implantation d'un centre dans un territoire inhabité, aux conditions de vie précaires, se révélerait d'un coût très élevé tant en investissement qu'en frais de fonctionnement.

En effet, tous les matériaux indispensables à la construction et tous les moyens nécessaires à la vie et à l'entretien des fonctionnaires pénitentiaires et de la population pénale devraient être importés parfois de très loin et à un prix considérable.

S'agissant, enfin, du personnel, il serait très vraisemblablement difficile, sinon impossible, d'affecter dans de tels territoires des personnels pénitentiaires permanents. Si d'autres modalités de surveillance, par la Marine Nationale ou l'Aviation notamment, ont été évoquées, il a semblé très rapidement que les charges seraient démesurées.

b) - Condition de détention des condamnés dangereux ou à de très longues peines.

Le groupe de travail, après avoir écarté définitivement la création d'un centre situé outre-mer, a examiné les problèmes relatifs, d'une part, à la concentration ou à la dispersion des criminels dangereux et, d'autre part, à la nature des établissements dont devrait disposer l'administration pénitentiaire pour répondre aux besoins étudiés.

Les membres du groupe ont mené, à partir d'une contribution du Docteur LEYRIE, psychiatre, une réflexion sur la notion de dangerosité et sur la très grande variabilité de celle-ci en fonction des caractéristiques individuelles d'ordre criminologique, des circonstances extérieures mais, également, de conditions pénitentiaires inadéquates.

L'accord s'est réalisé sur la nécessité de maintenir la pratique actuelle qui consiste, pour l'administration pénitentiaire, à disperser sur :

- . six maisons centrales et deux centres de détention particulièrement sûrs, les détenus considérés comme dangereux pour l'ordre public ;
- . sept quartiers de sécurité renforcée, offrant 244 places , pour des périodes limitées, les quelques détenus dont le nombre n'a jamais dépassé 82, qui auraient donné la preuve d'une particulière dangerosité au cours de leur incarcération.

4. - Nécessité de créer un type d'établissement nouveau :

C'est en examinant la difficile question du sort pénitentiaire qu'il convenait de réserver aux détenus dangereux ou aux détenus condamnés à une longue peine assortie de la période de sûreté, que l'élargissement de la gamme des établissements pour peines a été évoqué.

Les membres du groupe de travail ont estimé que les quartiers de sécurité renforcée n'avaient pour fonction essentielle que de faire face aux situations d'urgence. L'affectation dans de tels quartiers ne pouvant acquérir un caractère définitif,

il a paru opportun d'envisager la création d'établissements capables de recevoir des détenus inaptes aux grandes collectivités ou sortant d'un quartier de sécurité renforcée ou, enfin, condamnés à de longues peines assorties d'une période de sûreté.

Le régime de ces établissements serait celui d'une maison centrale. L'accord s'est fait autour de l'idée d'établissements d'une capacité variant entre 120 et 200 places, dotées d'une sécurité extérieure très efficace et d'un contrôle intérieur faisant appel à des moyens modernes de surveillance et connaissant enfin un fonctionnement par unité de vie.

C'est donc à l'occasion de cette réflexion sur un type d'établissement nouveau à créer qu'ont été abordés les divers aspects des besoins de l'administration et qu'une ébauche de programme a été réalisée.

B - Examen des besoins d'équipement.-

1. - Evolution de la population pénale et perspectives.

L'Administration Pénitentiaire, dans le cadre d'une approche statistique difficile, toute prévision en ce domaine se révélant très délicate à réaliser, estime que l'accroissement de la population pénale, au rythme où il se développe actuellement, se maintiendra encore plusieurs années.

.../...

Même si les taux d'accroissement annuels de la population pénale fléchissaient, il y a tout lieu de penser que la population pénale totale atteindra un chiffre de près de 39.000 personnes dans les premiers mois de 1981.

Des hypothèses raisonnables permettent de prévoir que la population des prévenus atteindra vraisemblablement 17.000 personnes dans un peu plus de deux ans et que, si les conditions actuelles ne se modifient pas, celle des condamnés avoisinera les 22.000 individus.

Un débat très fructueux s'est instauré, au sein du groupe de travail, sur les estimations de population pénale et sur les prévisions susceptibles d'être réalisées.

Les estimations faites par l'Administration Pénitentiaire ont fait l'objet de discussions dans la mesure où, de l'avis de certains membres, elles avaient délibérément négligé les effets potentiels de certains facteurs extérieurs, tels que ceux que l'on pourrait attendre des substituts à l'emprisonnement, du développement du milieu ouvert ou d'éventuelles modifications législatives.

L'Administration Pénitentiaire a reconnu avoir raisonné, à court terme et moyen terme, en se fondant sur la seule progression constatée depuis plusieurs années et en sachant, par expérience, que les flux dont elle n'est pas maîtresse et qui obéissent à des causes extérieures, ne se modifiaient jamais brutalement sauf circonstances politiques exceptionnelles.

Envisager une population pénale de l'ordre de 39.000 détenus au début de 1981, et son maintien sur une longue période, n'a pas paru déraisonnable et la majorité des membres du groupe de travail s'est accordée sur ce point.

C'est donc sur ce fondement de 39.000 détenus en 1981 que les besoins futurs de l'administration ont été déterminés globalement.

2. - Besoins actuels et à venir :

a) - Besoins actuels.

L'administration pénitentiaire offre, dans l'ensemble de ses établissements, une capacité d'hébergement d'environ 27.000 places. Les prisons, toutes catégories d'établissements confondues, connaissent déjà un déficit de l'ordre de 8.000 places.

La situation est particulièrement inquiétante dans les maisons d'arrêt qui connaissent un sur-
combrement chronique. En moyenne, le taux d'occupation est de 145 % dans ces établissements. C'est ainsi que si les maisons d'arrêt offrent 19.500 places, elles détiennent 28.258 détenus dont 12.860 condamnés.

Cet encombrement est dû exclusivement au maintien dans ce type d'établissement de très nombreux condamnés (environ 7.000) qui devraient, théoriquement, être dirigés sur des établissements pour peines ou des centres spécialisés. Faute de place dans les établissements pour peines actuels ou

par suite de l'inexistence de certains types d'établissements (centre d'exécution de courtes peines et centres de détention régional par exemple), ces détenus sont maintenus dans des maisons d'arrêt souvent inadaptées à la mise en oeuvre d'un régime de détention de condamnés.

Dans la mesure où l'administration évite, et les raisons en sont évidentes, de surencombrer les établissements pour peines, on doit s'attendre à une aggravation de la situation dans les maisons d'arrêt.

Si, ainsi que les prévisions semblent le démontrer, la population pénale augmente, le déficit atteindra 12.000 places en 1981 et persistera si aucun effort important d'investissement n'est entrepris.

b) - Besoins à venir :

- Paradoxalement, ce sont les établissements les plus encombrés actuellement, les maisons d'arrêt qui, dans le cadre d'une appréciation théorique et en s'en tenant à leur vocation légale, offrent un nombre de places suffisant à moyen terme. En effet, si l'effort se portait sur la construction de places nouvelles dans les établissements pour peines et si la population maintenue en maison d'arrêt rejoignait sa destination pénale, le nombre de places dans ce type d'établissement serait suffisant, même dans l'hypothèse 1981, pour accueillir des prévenus et certains condamnés.

Il n'en reste pas moins que si le nombre de places est suffisant, la qualité de celles-ci est souvent très mauvaise. Il y a très grande nécessité

donc, s'agissant des seules maisons d'arrêt, de poursuivre la politique de construction d'établissements neufs et de rénovation de ceux qui seront maintenus puisqu'à terme 35 établissements devraient être désaffectés dans les prochaines années

- L'ensemble du groupe de travail a donc constaté que l'effort principal et indispensable pour créer des places nouvelles et être ainsi en mesure de faire face, dans de meilleures conditions, à l'augmentation de la population pénale, devait porter sur les établissements réservés aux condamnés. C'est dans ce domaine que le déficit actuel de 8.000 places et le déficit probable de 12.000 places en 1981 est manifeste et qu'il convient d'envisager des solutions rapides.

Si l'on veut éviter, dans les années à venir, un engorgement complet de prisons avec tous les problèmes que cela peut comporter tant pour les détenus que pour l'institution carcérale, il est opportun de promouvoir une politique de développement des établissements pour peines.

Le groupe de travail s'est efforcé d'élaborer une typologie plus fine des établissements en ne remettant jamais en cause l'aspect juridique des régimes de détention, et de définir les grandes lignes d'un programme sur les dix prochaines années en tenant compte d'impératifs d'équipements régionaux.

.../...

C - Typologie nouvelle des établissements pour peines et priorité d'un plan d'équipement.

Il est apparu nécessaire au groupe de travail, après avoir réfléchi sur les problèmes pénitentiaires posés par l'éventuelle abolition de la peine de mort, la détention des condamnés dangereux et l'accroissement actuel et prévisible de la population pénale, d'envisager plus précisément une nouvelle classification des établissements pour peines.

1. - Essai d'affinement de la typologie des établissements pour peines et détermination des besoins théoriques :

Le groupe de travail a estimé opportun de réfléchir sur une classification plus précise des établissements afin de réintroduire plus fortement l'idée de progressivité d'établissement à établissement.

a - Etablissements ou quartiers de sécurité renforcée.

Ainsi que cela a déjà été indiqué, il ne semble pas nécessaire de développer ce type d'établissement dont la fonction est de recevoir, pour des durées limitées, les condamnés très dangereux ne pouvant être maintenus en collectivité. L'équipement actuel peut cependant être amélioré par l'emploi de systèmes modernes de surveillance.

A terme le nombre de ces quartiers pourra être réduit au fur et à mesure que l'administration pénitentiaire disposera de maisons centrales de haute sécurité et de petit effectif.

b) / Maisons centrales à effectif limité /

Ce type d'établissement recevrait les condamnés dangereux ou à de très longues peines, assorties de la période de sûreté.

Le groupe estime qu'un tel type d'établissement devrait offrir une capacité moyenne inférieure à 200 places et bénéficier d'un régime de vie par groupes d'environ 20 détenus vivant dans un système pénitentiaire assez strictement cloisonné.

Il va de soi que la protection extérieure devrait être efficace et assurée par une enceinte à double mur et par la mise en oeuvre des méthodes modernes de surveillance.

Après examen des besoins, il apparaît nécessaire de créer, dans les très prochaines années, environ 600 places réparties sur quatre établissements.

C'est sans nul doute un établissement de ce type qu'il convient de construire très rapidement.

c) / Maisons centrales ordinaires /

Cette catégorie d'établissements déjà existante offre actuellement 2.000 places. Il serait nécessaire d'augmenter cette capacité globale de près de 3.000 places. En effet, il ressort d'un examen, assez précis, qu'environ 5.000 détenus adultes devraient, en bonne logique, être actuellement incarcérés dans ces établissements (longues peines ou moyennes peines).

d) / Centres de détention sûrs /

Ce type d'établissements reçoit des condamnés à de longues peines paraissant plus aptes à bénéficier d'un régime les préparant à une réinsertion sociale. L'administration dispose d'environ 1.000 places. Il y aurait lieu d'en créer 250 pour être doté d'un équipement satisfaisant.

e) / Centres de détention /

Il s'agit là d'un équipement déjà existant offrant 3.120 places (1.820 pour les adultes et 1.300 pour les jeunes condamnés). En ce domaine, l'équipement, pour les condamnés adultes, semble suffire. Il n'en est pas de même pour les jeunes. Il y aurait lieu, en effet, d'envisager la construction dans les dix prochaines années de 1.600 places.

S'agissant des centres de détention ouverts, il semble que l'équipement soit également suffisant.

f) / Centres de détention régionaux /

Ce type d'établissement doit recevoir des condamnés à de courtes ou moyennes peines (6 mois à 3 ans). L'administration estime que la construction des établissements de cette catégorie permettrait de soulager assez rapidement les maisons d'arrêt.

L'ensemble des membres du groupe a partagé cette opinion et pensé que la création de ces établissements intermédiaires présentait, à tous points de vue, un avantage certain.

Le besoin estimé est de l'ordre de 6.000 places. Il conviendrait donc d'envisager l'implantation d'environ 10 établissements offrant une capacité de 500 à 600 places.

g) / Centre d'exécution de très courtes peines /
/ et Centres de semi-liberté. /

Après avoir constaté qu'il convenait de mener à bien le programme d'équipement actuellement suivi en matière de semi-liberté, les membres du groupe de travail se sont penchés plus longuement sur la création de centres d'exécution de courtes peines d'emprisonnement qui font actuellement défaut.

Ces établissements de structures légères, pourraient être construits rapidement ou aménagés dans des immeubles à acquérir. La création de telles unités permettrait également de soulager les maisons d'arrêt. Ces établissements détiendraient, dans des conditions satisfaisantes, ceux qui se trouvent être condamnés à de très courtes peines et qui ne présentent aucune dangerosité particulière.

Une estimation permet de chiffrer à 500 places le besoin actuel, soit environ 10 centres pour la France.

2. - Nécessité d'élaborer un programme :

Il ne pouvait être question pour le groupe de travail, dans le délai de deux mois qui lui était imparti, d'élaborer un véritable programme d'équipement. Tout au plus, a-t-on été en mesure de

réfléchir sur la situation actuelle et d'émettre des avis sur ce que devaient être les priorités.

Le groupe de travail s'est accordé à reconnaître que l'élaboration d'un programme nécessitait, auparavant, que soient clairement tirées les leçons du passé, que les modalités de fonctionnement des établissements nouveaux, en raison des coûts occasionnés, soient déterminées avec plus de précision. S'agissant de la détention des très longues peines notamment, une réflexion plus approfondie a paru devoir être menée afin que les régimes de détention soient mieux étudiés.

a) / Priorités essentielles /

Il y a lieu, de l'avis de la majorité des membres du groupe :

- de faire porter l'effort non pas sur les maisons d'arrêt mais sur les établissements pour peine ;
- d'assurer, par la création d'établissements nouveaux, une plus grande diversification des établissements et une grande souplesse d'utilisation.
- de porter l'effort principal, en raison des urgences, sur, d'une part, la construction des centres pour courtes peines et les centres régionaux et, d'autre part, sur la mise à l'étude d'un type d'établissement pour très longues peines.

b) / Nécessité de réaliser des études spécifiques /

Il va de soi que, mise à part la construction ou l'aménagement de centres pour courtes peines

dont le coût ne devrait pas être élevé, les priorités d'équipement ne peuvent être satisfaites sans que soient menées des études techniques complètes et que les choix financiers soient accordés.

Aucun équipement pénitentiaire nouveau ne saurait faire l'objet, en l'état, d'une planification sérieuse sans que soient définis auparavant :

- une typologie plus fine des établissements pour peines ;

- le programme type des divers établissements.

A cet égard, si le groupe de travail a fixé les besoin et déterminé les grandes priorités, il n'a pas été en mesure de définir, bien évidemment, avec précision et en procédant, le cas échéant, au chiffrage, ce que seraient les conséquences architecturales et financières et les modalités du service de détention dans ces nouveaux établissements.

- les lieux d'implantation des divers types d'équipement. La définition d'une nouvelle carte pénitentiaire est à envisager à terme.

c) /Développement concomitant du milieu ouvert /

C'est à l'occasion de la réflexion sur l'élaboration d'un programme d'équipement que les membres du groupe de travail ont porté également leur intérêt sur les problèmes du milieu ouvert.

.../..

Le groupe de travail a relevé que les juridictions prononçaient de plus en plus fréquemment des peines assorties du sursis avec mise à l'épreuve et que, de ce fait, le nombre des probationnaires avaient augmenté de plus de 80% en 5 ans (60.744 condamnés au 1er Juillet 1978).

Il est apparu de plus, s'agissant de la mise en oeuvre de la libération conditionnelle, qu'un renforcement du milieu ouvert conditionnait très largement la politique pénitentiaire et qu'il convenait, pour ces raisons, de porter les efforts sur :

- le renforcement très important de l'effectif de travailleurs sociaux (actuellement il y a 1 travailleur social pour 145 condamnés alors que la norme est de 1 pour 75) ;
- la mise en place d'un véritable encadrement administratif dans ces services ;
- l'amélioration des méthodes de travail, le renforcement et l'élévation de la qualification des magistrats de l'application des peines et des travailleurs sociaux ;
- la plus grande participation des bénévoles à la prise en charge des condamnés.

DEUXIEME PARTIE

LE TRAVAIL PENAL

Dans un deuxième temps le groupe de travail a abordé les questions relatives aux divers aspects du travail pénitentiaire, de la formation professionnelle et de la formation continue. C'est également à cette occasion qu'ont été examinés les problèmes posés par l'éventuelle introduction, dans notre droit pénal, d'une mesure alternative à l'emprisonnement sous la forme d'une prestation de travail dans un intérêt collectif.

I. - Bilan et perspective du travail pénal -.

a) - Bilan -

L'administration à la suite des graves événements pénitentiaires des années 1974 et de la restriction du marché de l'emploi, avait été amené à réduire, en 1975, à 13.000 le nombre des détenus au travail.

Depuis cette époque l'administration, en développant les travaux de traitement et la sous-traitance, et en prospectant plus efficacement le secteur privé, a porté à 16.000 le nombre de postes de travail. Les produits financiers du travail ont cru, dans la même période, de 125 %. Toutefois, en raison de la très sensible augmentation de la population pénale, un déficit de l'ordre de 7.000 emplois subsiste.

.../...

B) - Perspectives -

Les membres de la commission ont pris conscience de la très grande nécessité qu'il y avait donc, d'une part, à combler le déficit des emplois et, d'autre part, à améliorer la rémunération les plus basses, le niveau moyen des salaires étant jugés satisfaisant par rapport à ce qui est pratiqué à l'étranger.

- Réduction du déficit des emplois :

En cette matière apparaissent de nombreuses contraintes internes dont la plus sérieuse est, sans doute, l'inadaptation à peu près générale des locaux. A cet égard les aménagements immobiliers, le développement de la régie (2 à 300 emplois par an) ne permettent d'envisager qu'un accroissement de 500 emplois par an. Il s'agit, en l'occurrence, d'un rythme qu'il conviendrait de soutenir, à population constante, pendant cinq ans.

Pour dépasser ce seuil, il est apparu indispensable aux membres de la commission que soient développées des formes de travail à l'extérieur des prisons.

Depuis 1975, et tout récemment encore par une circulaire de 1979, l'administration pénitentiaire s'attache à donner un nouvel essor à cette formule en l'orientant vers des travaux d'intérêt général (entretien et réfection des bâtiments, protection de l'environnement, chantiers agricoles ou industriels).

Sans négliger les difficultés qu'il peut y avoir à mettre en place ce qui, en définitive, constitue une modalité d'exécution de peine, il paraît raisonnable de n'envisager à moyen terme, dans ce domaine, que la création de 2.000 emplois.

Il est nécessaire, en effet, de constituer un réseau de relation avec les collectivités ou les entreprises.

- Réduction des inégalités de salaires :

Le groupe de travail estime qu'il y a lieu de rechercher un mode d'ajustement des salaires qui n'accroisse pas les disparités existantes mais permette, au contraire, de relever d'une manière substantielle les rémunérations les plus basses, notamment celles du service général ; un système de péréquation pourrait être étudié à cet effet.

II. - Mise en place éventuelle du travail comme mesure alternative aux courtes peines d'emprisonnement.

Le groupe de travail a estimé opportun d'examiner le projet tendant à faire du travail dans un intérêt collectif une alternative aux courtes peines d'emprisonnement.

Le principe en est apparu séduisant et propre à répondre à une attente de l'opinion publique.

L'examen de ce projet et de ses conséquences a confronté le groupe de travail à des problèmes de principes, de structures et d'opportunité.

A - Problèmes de principes -

Il est apparu aux membres du groupe de travail que la conception positive du travail, sa valorisation même, dans notre civilisation, était quelque peu contradictoire avec l'idée de peine.

Même s'il n'échappe pas complètement à cette difficulté, le projet étudié tente d'en atténuer les effets puisque la décision pénale laisserait au condamné un choix : exécuter une peine de prison ou bien de s'en

libérer par l'accomplissement d'un travail dans un intérêt collectif. Le principe d'une option, d'une alternative à la discrétion du condamné lui-même, entre le travail et la prison, préserverait le minimum ou l'apparence de liberté, actuellement attaché à l'exercice d'un travail qui ne peut être "forcé".

B - Les structures -

Le groupe de travail, après avoir supposé que les problèmes de principes et législatifs pourraient être résolus, a examiné les aspects concrets d'un tel projet.

Il est apparu, au terme d'un long débat, qu'un tel système nécessitait :

- la mise en place d'un personnel spécifique et distinct du personnel de probation peu préparé à une telle mission et, en tous cas, en nombre très insuffisant.

Les exemples étrangers, notamment celui de la Grande-Bretagne, ont permis de constater que cette mission devait être confiée à des agents spécialisés et bien préparés à ce type de travail.

- une forte participation de bénévoles. Il est apparu qu'une telle participation était indispensable pour la réussite d'un tel projet et qu'il convenait donc de porter l'effort sur une incitation au bénévolat jusqu'alors très modeste en matière de prise en charge d'handicapés sociaux.

.../...

- un soutien important des collectivités. Le groupe de travail relève que si les collectivités sont vraisemblablement disposées à accepter la réalisation d'un travail d'intérêt collectif, elles devront néanmoins encadrer, du moins techniquement, les condamnés et donc risquer de ne tirer aucun bénéfice de l'opération.

L'existence de ces trois conditions permet de mesurer la marge qu'il peut y avoir entre l'accueil favorable qui est fait au travail mesure alternative à l'emprisonnement et la relative impréparation dans la manière de faire face aux conséquences qui découleraient de la mise en oeuvre de ce projet.

Il conviendrait enfin de procéder, préalablement, à l'estimation assez précise de l'importance de la population pénale susceptible d'être concernée. Une approche criminologique semble montrer que le nombre des détenus primaires condamnés pour des infractions sans violence et paraissant pouvoir bénéficier de cette mesure, ne paraît pas être supérieur à 1.000 individus.

C - L'opportunité -

Les membres du groupe de travail ont estimé qu'il fallait prendre garde, enfin, de ne pas créer des tâches spécifiques "serviles" marquées par la condamnation de ceux qui les exécutent. Outre que ce phénomène écarterait les travailleurs libres de ces

.../...

travaux, il irait à l'encontre d'un effort plus général, mené par l'administration pénitentiaire, qui tend à briser la notion de travail spécifiquement pénitentiaire, pour le rapprocher du travail exécuté à l'extérieur dans des conditions ordinaires.

Il est apparu que, la conjoncture étant particulièrement défavorable à ce projet, l'importance du chômage risquait de susciter, chez les demandeurs d'emplois, si modeste que soit le nombre de condamnés justiciables d'un tel projet, le sentiment d'une concurrence illégitime. La vivacité de l'opposition des organisations syndicales en Angleterre et la difficulté des négociations qui ont permis la réalisation du projet ont été d'ailleurs soulignées.

Le groupe de travail pense donc que, en ce domaine, il y a lieu de faire preuve de prudence et d'introduire ce type de mesure très progressivement.

*

*

*

Les perspectives d'évolution de l'administration pénitentiaire, dans les dix années à venir, paraissent dominer essentiellement par deux contraintes déjà bien actuelles : une augmentation du nombre des détenus et l'adaptation des moyens aux objectifs d'un service qui participe à une mission d'ordre public et de prévention de la criminalité.

Les travaux menés par ce groupe de réflexion ont permis de constater qu'il y avait, dès à présent, grand déséquilibre au sein d'une administration souvent mal équipée pour faire face à ses missions de garde et de réinsertion sociale.

C'est ainsi qu'il est apparu, à l'occasion de la réflexion sur les conséquences de l'introduction éventuelle, dans notre droit pénal, d'une peine de substitution à la peine de mort, que l'ensemble de l'équipement pénitentiaire devait faire l'objet d'un nouvel examen et d'un programme plus actualisé.

La situation que connaît cette administration nécessite que la réflexion, menée au sein de ce groupe et dont les grands axes sont présentés dans ce rapport, soit poursuivie au cours des mois à venir par les divers services concernés de la Chancellerie.

A cet effet il est indispensable que, en ce qui concerne le milieu fermé, les services procèdent aux premières études techniques et financières et élaborent, avec précision, un programme d'équipement dont les impératifs seraient, indépendamment de la poursuite du plan de rénovation des maisons d'arrêt :

- une accentuation importante du programme de construction d'établissements pour peine, notamment de maisons centrales et de centres de détention régionaux dont la mise en service aurait, très rapidement, des effets sur les maisons d'arrêt surencombrées ;
- la création d'établissements pour la détention de condamnés à de courtes peines d'emprisonnement.

.../. .

Il apparaît, en définitive, que proposer la création de 1.200 à 1.300 places de détention par an et en moyenne au cours des dix prochaines années, est une réponse adaptée aux problèmes posés par le déficit chronique que connaissent les prisons et par l'accroissement prévisible de la population pénale.

Le groupe de travail propose également que, au cours de la même période, un effort très important soit consenti pour renforcer les structures actuelles du milieu ouvert. Il est hors de doute que les missions de celui-ci pourraient être diversifiées si les moyens étaient fournis au cours des prochaines années.

Il serait souhaitable, enfin, que la réflexion sur les mesures alternatives aux courtes peines d'emprisonnement, telle que le travail dans un intérêt collectif, soit poursuivie afin que soit assurée, dans la mesure du possible, une plus grande diversification des mesures pénales.

A N N E X E S

- I. - Liste des participants au groupe de travail
- II. - Note sur l'évolution de la population pénale et les perspectives (A.P.)
- III. - Données statistiques (1968-1978) (A.P.)
- IV. - Note sur le nombre de détenus en 1981 (S.A.G.E.)
- V. - Note sur le patrimoine immobilier de l'Administration Pénitentiaire (A.P.)
- VI. - Note sur les plans d'équipement de l'Administration Pénitentiaire (A.P.)
- VII. - Note sur la notion de dangerosité (Docteur LEYRIE)
- VIII. - Note sur le milieu ouvert (A.P.)
- IX. - Note sur le travail des détenus et ses perspectives de développement (A.P.)

PARTICIPANTS AU GROUPE DE TRAVAIL

M. Jacques PIOT	Parlementaire en mission, Président
MM. Roger BEAUVOIS	Sous-Directeur à l'Administration Pénitentiaire
Jean-Pierre BESSOND	Sous-Directeur à l'Administration Pénitentiaire
Gérard BLANCHARD	M.A.C.J., Service des Etudes (A.P.) Secrétariat du groupe de travail
Hubert BONALDI	Chargé de mission (A.P.)
François CHARLES	Inspecteur des Services Pénitentiaires
Philippe CHEMITHE	M.A.C.J., Service des Etudes (A.P.) Secrétariat du groupe de travail
Christian DABLANC	Directeur de l'Administration Pénitentiaire
Jean-Marc ERBES	Sous-Directeur à l'Administration Pénitentiaire
Henri LERT	Ingénieur du Bureau Technique (S.A.G.E.)
Dr. Jacques LEYRIE	Médecin Psychiatre
MM. Jean-Louis MASSY	M.A.C.J., Section des Programmes (A.P.)
Pierre MERAND	Sous-Directeur à l'Administration Pénitentiaire
Jean-Pierre MICHON	Sous-Directeur de l'Equipeement (S.A.G.E.)
Pierre MIGOZZI	Directeur de la Maison Centrale de CHATEAURoux
Xavier NICOT	Conseiller Technique au Cabinet du Secrétaire d'Etat
André ORTOLLAND	Chef du Service de l'Administration Générale et de l'Equipeement
Georges PICCA	Avocat Général (Cour de Cassation)
Louis-Marie RAINGEARD	M.A.C.J., Chef de la Section du Plan (S.A.G.E.)
Jean-Pierre SABATIER	Attaché d'Administration Centrale, Direction des Affaires Criminelles
François SEBIRE	M.A.C.J., Chef de la Division de l'Exécution des Peines
William STUDER	Conseiller Technique au Cabinet du Garde des Sceaux
Jean TALBERT	M.A.C.J., Chef du Bureau du Travail et de la Formation Professionnelle
Henri de VULPILLIERES	Cadre Technico-commercial du Travail Pénal (A.P.)

**MINISTÈRE
DE LA JUSTICE**DIRECTION
DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE13, place Vendôme
75042 PARIS Cedex 01
☎ 261.54.88 - 55.85EVOLUTION DE LA POPULATION PENALEET PERSPECTIVES

La lecture des tableaux statistiques joints en annexe (document : données statistiques) permet de constater qu'au cours d'une période de dix années le nombre des détenus a largement fluctué (*).

C'est ainsi que la population pénale métropolitaine, après avoir connu une très importante diminution au cours des années 1973 et 1974, a crû à nouveau pour retrouver, le 1er octobre 1978, le niveau qu'elle avait connu en 1968 (plus de 34.000 détenus).

A l'examen du rythme de la croissance et des modalités de la reconstitution de cette population constatée ces dernières années, on peut penser que ce chiffre sera très largement dépassé dans les mois à venir (au 1er décembre 1978, le chiffre de 34.864 a déjà été atteint).

.../...

(*) - Les statistiques ne portent que sur la population pénale métropolitaine. En effet, la statistique globale (population pénale métropolitaine plus population pénale des départements d'Outre-Mer) ne date que de 1975.

Une approche statistique sommaire permet de constater que le taux d'accroissement moyen de cette population, depuis le début de 1975, est de l'ordre de 7% par an.

En conséquence, et du fait de l'augmentation permanente de la criminalité apparente et de celle sanctionnée par les tribunaux répressifs (1), il y a tout lieu de penser que ce pourcentage ne diminuera pas et que le rythme d'accroissement se maintiendra encore plusieurs années. On peut, dans ces conditions, prévoir une population de plus de 36.000 détenus en fin de l'année 1979 et, si ce rythme se maintenait, une population de près de 39.000 détenus au début de 1981.

I. - Accroissement de la population hommes et femmes -

La population des hommes croît régulièrement depuis 1975 au taux moyen annuel de l'ordre de 7%.

La population des femmes, malgré sa faiblesse en nombre (1003) connaît un accroissement plus important puisque depuis 1974, le taux moyen annuel est de l'ordre de 9%. Il y a lieu de noter que cette population n'avait jamais cessé de décroître depuis 1945.

II. - Evolution de la population des prévenus (hommes) -

Il s'agit d'une catégorie pénale dont la croissance était assez régulière quoique relativement faible, jusqu'en janvier 1977. A partir de cette date le taux de croissance a fortement augmenté pour atteindre 11% pour les trois premiers trimestres de 1978.

.../...

(1) - Depuis 1972 la criminalité globale a augmenté de 54,44% (statistiques de police judiciaire - rapport 1977).

Depuis 1970, la population des prévenus a cru de 40,73% avec un taux de croissance annuel moyen de plus de 4%. Dans ce qui apparaît comme une hypothèse basse, soit le maintien du taux de croissance annuel moyen tel qu'il a été calculé sur près de 8 ans, on peut penser que la population des prévenus atteindra au moins 16.000 individus en fin de 1979 et près de 17.000 en fin de 1980.

III. - Evolution de la population des condamnés
(hommes) -

C'est, bien évidemment, cette population qui a connu le plus de fluctuation, au cours des dix dernières années. Ce sont d'ailleurs les seules variations en nombre de cette population qui ont eu de l'effet sur la plus ou moins grande importance de la population pénale globale (la population des prévenus ne cessant, quant à elle, d'augmenter).

La diminution de la population des condamnés observée de 1973 à 1975 correspond à l'accélération du nombre des libérations qui suivit la mise en oeuvre de la loi du 29 décembre 1972 (mise en place des réductions de peines, décentralisation de la libération conditionnelle pour les condamnés à moins de 3 ans d'emprisonnement, sur les juges de l'application des peines), à une pratique assez libérale de la Chancellerie en matière de libération conditionnelle, à la loi d'amnistie du 17 juillet 1974 et, enfin, à la pratique des réductions de peine exceptionnelles prévue par le décret du 6 septembre 1974.

On peut constater que l'augmentation, assez irrégulière mais réelle, de la population des condamnés, enregistrée depuis 1966 s'est trouvée "artificiellement"

arrêtée pendant une courte période (*). La progression, partant certes d'un seuil beaucoup plus bas, a repris dès le second semestre 1975 avec un taux d'accroissement important (26% au cours de l'année 1975).

On relève donc, sur les quatre dernières années, un taux moyen de croissance annuel, de l'ordre de 9%.

Le rythme avec lequel la population des condamnés se reconstitue ne peut manquer de surprendre et de poser problème car, par ailleurs, toutes proportions gardées, la population se reconstitue plus avec des condamnés longues peines. On constate, en effet, que si, en octobre 1978, on ne retrouve pas entièrement la population des condamnés de 3 mois à 3 ans d'emprisonnement, telle qu'elle était en 1968, bien différente est la situation des condamnés de 3 ans à 10 ans. En effet, ceux-ci sont beaucoup plus nombreux en 1978 qu'en 1968. Une telle constatation est faite également pour les condamnés à perpétuité (282 en 1978).

Rien ne permet de penser que cette progression va cesser, d'autant plus que la progression du nombre des condamnés est très dépendante, à terme, de celle du nombre des prévenus. Dans ces conditions, le chiffre de 20.000 condamnés (soit la situation, très critique, de 1969) sera atteint en janvier 1980.

Si ce rythme se maintenait la situation serait très difficile puisque le nombre des condamnés atteindrait vraisemblablement 22.000 au début de 1981.

.../..

(*) - Cette population avait néanmoins diminuée en 1969 du fait de la loi d'amnistie du 30 juin 1969.

IV. - Effet à court terme de l'augmentation de la population pénale sur les équipements -

Actuellement l'administration dispose de près de 27.000 places dans les divers types d'établissements pénitentiaires pour une population pénale, le 1er octobre 1978, de 34.864 détenus (soit 28.258 en maison d'arrêt et 6.505 en établissement pour peine). (*).

L'augmentation prévisible de la population pénale va accentuer le déficit qui est actuellement de plus de 7.000 places.

En ne retenant que les hypothèses les plus basses, exposées succinctement jusqu'alors, et si le nombre de places ne croît pas, il est à peu près certain que le déficit en places de détention atteindra plus de 9.000 places à la fin de 1979 et près de 12.000 places au début de 1981.

On peut donc s'attendre dans les trois années à venir à un accroissement considérable de la surpopulation dans les maisons d'arrêt, d'une part, du fait de l'accroissement du nombre des prévenus et, d'autre part, du fait du maintien dans ces établissements de condamnés impossibles à diriger, faute de place, sur les maisons centrales et les centres de détention.

(*) - S'il est vrai que, globalement, la population pénale est en 1978 ce qu'elle était en 1968, on doit noter cependant que les établissements pour peines ont perdu depuis cette époque environ 1100 places. Il s'est agi soit de disparition de places détruites au moment des événements de 1974, soit de perte de place à la suite de décisions prises dans le cadre de la réforme de 1975, limitant les capacités des établissements.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE
Direction de l'Administration Pénitentiaire

Section des Etudes et Statistiques

EVOLUTION DE LA POPULATION PENALE METROPOLITAINE

(1 9 6 8 - 1 9 7 8)

D O N N E E S S T A T I S T I Q U E S

DECEMBRE 1978

EVOLUTION DE LA POPULATION PENALE (1968 - 1978)

SOMMAIRE :

Tableau	I	- Grandes catégories pénales
Tableau	II	- Français - étrangers
Tableau	III	- Entrées en prison (h)
Tableau	IV	- Sorties de prison (h)
Tableau	V	- Population des prévenus (h)
Tableau	VI	- Courtes et moyennes peines (h)
Tableau	VII	- Longues peines (3 ans à 10 ans) (h)
Tableau	VIII	- Très longues peines (+ 10 ans) (h)
Tableau	IX	- Nature des infractions
Tableau	X	- Evolution des âges

Points remarquables : (tableau I - Grandes catégories pénales)

- 1 - On retrouve en octobre 1978, une population pénale égale à ce qu'elle était en janvier 1968. Toutefois on s'aperçoit que, en octobre 1978, le nombre des prévenus est plus élevé (+2.088).
- 2 - Le nombre des hommes prévenus au 1.10.1978 n'a jamais été aussi élevé depuis 11 ans.
- 3 - Le nombre de condamnés a largement fluctué au cours de la période de 10 ans. Le chiffre le plus élevé est relevé en janvier 1969 (20.106), le plus bas en janvier 1975 (12.728). Depuis cette dernière période la population n'a fait que croître, pour atteindre, en octobre 1978, la situation qu'elle avait en janvier 1971 (17.892).

TABLEAU I

GRANDES CATEGORIES PENALES

ANNEE	PREVENUS		CONDAMNES		CONTRAINTE PAR CORPS		TOTAL		TOTAL GENERAL
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	
1.1.1967	11.681	580	18.077	597	219	8	29.977	1.185	31.16
1.1.1968	12.643	580	19.837	691	315	17	32.795	1.288	34.08
1.1.1969	11.890	521	20.106	600	294	16	32.290	1.137	33.42
1.1.1970	10.467	432	17.471	503	150	3	28.088	938	29.02
1.1.1971	10.513	392	17.892	520	221	11	28.626	923	29.54
1.1.1972	12.324	489	18.128	455	265	7	30.717	951	31.66
1.1.1973	11.848	410	17.341	434	262	11	29.451	855	30.30
1.1.1974	11.599	424	14.526	282	264	5	26.389	711	27.10
1.1.1975	12.435	454	12.728	244	165	6	25.328	704	26.03
1.1.1976	12.396	429	16.076	288	287	6	28.759	723	29.48
1.1.1977	12.569	496	16.747	349	344	6	29.660	851	30.51
1.1.1978	13.264	556	17.643	409	382	5	31.289	970	32.25
1.10.1978	14.731	581	17.892	414	423	8	33.047	1.003	34.05

Points remarquables : (tableau II - Français - Etrangers)

- 1 - Sur une période de 10 ans, la proportion de détenus étrangers a légèrement augmentée (15,58% en 1968 , 17,56% en 1978).
- 2 - Les détenus Nord-Africains sont proportionnellement plus nombreux en 1978. Ils représentent 9,89% de la population pénale contre 8,53% en 1968.
- 3 - On notera cependant qu'en 1975 (seuil le plus bas) les étrangers représentaient 17,84% de la population, les seuls Nord-Africains représentaient alors 10,60%.

TABLEAU II

FRANCAIS / ETRANGERS

ANNEE	FRANCAIS		NORD-AFRICAINS		AUTRES ETRANGERS		TOTAL		TOTAL GENERAL
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	
1.1.1967	24.800	1.112	3.020	13	2.157	60	29.977	1.185	31.162
1.1.1968	27.582	1.188	2.886	22	2.327	78	32.795	1.288	34.083
1.1.1969	27.574	1.040	2.496	16	2.220	81	32.290	1.137	33.427
1.1.1970	23.775	867	2.273	16	2.040	55	28.088	938	29.026
1.1.1971	24.475	822	2.247	19	1.904	82	28.626	923	29.549
1.1.1972	26.126	883	2.587	16	2.004	52	30.717	951	31.668
1.1.1973	25.112	792	2.487	18	1.852	45	29.451	855	30.306
1.1.1974	22.359	636	2.320	17	1.710	58	26.389	711	27.100
1.1.1975	20.769	618	2.738	22	1.821	64	25.328	704	26.032
1.1.1976	23.548	619	3.078	24	2.133	120	28.759	763	29.522
1.1.1977	24.300	713	3.051	40	2.309	98	29.660	851	30.511
1.1.1978	25.755	782	3.244	42	2.290	146	31.289	970	32.259
1.10.1978	27.203	869	3.337	33	2.507	101	33.047	1.003	34.050

Points remarquables : Tableau III (entrées en détention).

- 1 - Très large fluctuation du nombre des entrées en détention. Toutefois on retrouve en 1978 la situation de 1968.
- 2 - On note toutefois que le rythme des entrées des prévenus est plus élevé en 1978 qu'en 1968 (augmentation de 4,32%).
- 3 - Diminution des entrées "flagrant délit", notamment depuis 1975.
- 4 - Variation très grande des flux d'entrée des condamnés à une peine inférieure à 3 mois, du fait des lois d'amnistie du 30 juin 1969 et du 16 juillet 1974. Le nombre d'entrées de condamnés appartenant à cette catégorie est, au cours du 3^{ème} trimestre 1978, le plus élevé jamais enregistré depuis dix ans.

TABLÉAU III

ENTRÉES EN DÉTENTION DE 1968 A 1978

Catégorie	4e tri. 1968	4e tri. 1969	4e tri. 1970	4e tri. 1971	4e tri. 1972	4e tri. 1973	4e tri. 1974	4e tri. 1975	4e tri. 1976	4e tri. 1977	3e trim. 1978
Prévenus	11.567	10.263	10.713	10.947	10.480	10.725	11.961	11.274	11.550	12.110	12.067
Flagrant délit	3.111	2.954	2.972	3.202	2.778	2.911	3.528	4.115	2.590	2.524	2.654
Contrainte par corps	1.180	141	566	925	792	746	150	508	580	701	731
Condamnés police	197	9	67	138	105	113	17	47	71	82	78
Cond. Correct:											
- 3m.	2.732	255	1.432	2.628	2.818	2.855	510	1.566	1.956	2.554	3.321
3 à 6m.	904	540	559	677	693	711	676	714	818	918	913
6m. à 1an	367	217	180	236	234	250	227	295	317	330	347
1an à 3a.	168	58	60	116	105	145	96	147	131	167	147
3a. à 5a.	16	15	3	18	68	19	12	18	10	16	17
plus de 5a.	1	3	1	1	7	4	1	5	2	2	0
Divers	15	18	4	91	111	107	84	96	94	94	88
	20.258	14.473	16.557	18.979	18.191	18.586	17.262	18.790	18.119	19.498	20.363

Points remarquables : (Tableau IV - Sorties de prison)

- 1 - Importante fluctuation des sorties de détention. On note que le rythme des sorties est, globalement, plus faible en 1978 qu'en 1968.
- 2 - Les sorties les plus faibles en nombre ont été, bien évidemment, enregistrées au cours des périodes succédant à celles qui avaient connu les effets des lois d'amnistie (1969-1974).
- 3 - Le nombre de mises en liberté ordonnées par les magistrats instructeurs est légèrement plus élevé en 1977 et 1978 qu'en 1968.
- 4 - On notera la constante diminution des sorties motivées par une condamnation assortie du sursis.
- 5 - On relève enfin l'augmentation du nombre des sorties en libération conditionnelle jusqu'en 1975 et son plafonnement depuis cette période.

TABLEAU IV

SORTIES DE PRISON

	4e tri. 1968	4e tri. 1969	4e tri. 1970	4e tri. 1971	4e tri. 1972	4e tri. 1973	4e tri. 1974	4e tri. 1975	4e tri. 1976	4e tri. 1977	3e trim. 1978
Non lieu	744	666	651	731	621	312	207	469	324	329	294
Mise en liberté	3.530	4.139	3.939	3.501	3.905	3.918	4.537	4.542	4.396	4.616	4.266
Condamnation avec sursis	2.559	2.543	1.780	1.191	1.117	1.011	1.018	1.260	700	573	583
Peine couverte par détention provis.	644	717	598	696	752	816	567	750	560	657	615
Acquittement et relaxe	329	182	120	110	142	136	113	164	161	131	136
Fin de peine	12.471	7.695	9.855	11.172	11.235	11.107	6.735	9.864	10.341	11.379	12.465
Grâce-amnist.	86	99	68	100	195	67	966	149	26	6	12
Libération conditionnelle	445	502	349	845	676	1.048	940	1.021	1.350	1.393	1.323
Divers	55	37	100	61	115	134	209	322	366	220	81
	20.863	16.580	17.460	18.297	18.758	18.544	15.292	18.541	18.224	19.204	19.775

nts remarquables : (Tableau V - Prévenus)

Observation : il n'a pas été possible de donner l'évolution depuis 1968 les rubriques statistiques apparaissant sur ce tableau n'étant pas disponibles avant 1970 (modification des catégories).

Dans le cadre de l'augmentation globale du nombre des prévenus déjà noté au tableau I, on relève plus précisément

1 - une augmentation sensible du nombre des prévenus, écroués depuis moins de 8 mois (37% d'augmentation depuis 1970).

2 - une augmentation importante du nombre des prévenus écroués depuis plus de 8 mois.

TABLEAU V

PREVENUS - Hommes

(Nombre au 1er janvier) . (période 1970 - 1978)

DATE	instruction non termin.		en attente de comparution	flagrant délict	en appel ou pourvoi	Total	pourcentage (*)
	détenu depuis-8m.	détenu depuis+8m.					
1.1.1970	6.801	706	1.359	231	1.370	10.467	37,26
1.1.1971	6.200	716	1.437	300	1.860	10.513	36,72
1.1.1972	7.871	921	1.544	347	1.641	12.324	40,12
1.1.1973	7.651	1.062	1.532	300	1.303	11.848	40,22
1.1.1974	7.726	1.065	1.545	300	963	11.599	43,95
1.1.1975	8.051	1.096	1.504	354	1.430	12.437	49,10
1.1.1976	7.294	1.224	1.677	434	1.767	12.396	43,10
1.1.1977	7.496	1.191	1.788	401	1.693	12.569	42,37
1.1.1978	7.907	1.147	2.106	415	1.689	13.264	42,39
1.10.1978	9.357	1.417	1.801	450	1.706	14.731	44,57

(*) Le pourcentage est calculé par rapport à la population totale

nts remarquables : (Tableau VI - Courtes et moyennes peines)

- 1 - On relève une fluctuation au cours de la période 1968-1978, du nombre des condamnés à une peine inférieure à 3 mois. L'effectif est actuellement (1er octobre 1978) à son point le plus haut.
- 2 - Il y a lieu de noter une tendance à la diminution du nombre des condamnés à une peine de 3 à 6 mois et de 6 mois à 1 an.
- 3 - On note, malgré les fluctuations au cours de la période, une relative stabilité du nombre des peines moyennes.

TABLEAU VI

COURTES ET MOYENNES PEINES - (- 3 mois à 3 ans)

(Hommes)

	- 3 mois	% (*)	3m. à 6m.	%	6m. à 1 an	%	1an à 3 a.	%
1.1.1968	1.300	6,4	3.143	15,5	3.498	17,3	5.399	26,7
1.1.1969	1.479	7,2	3.060	15	3.441	16,8	5.603	27,4
1.1.1970	459	2,6	2.439	13,9	3.155	18,5	5.326	30,4
1.1.1971	992	5,5	2.981	16,6	3.393	18,9	5.223	29,1
1.1.1972	1.428	7,8	2.892	15,9	3.606	19,8	5.050	27,8
1.1.1973	1.504	8,6	2.837	16,3	3.295	19	4.981	28,7
1.1.1974	1.458	10,2	2.183	15,3	2.537	17,7	3.914	26,9
1.1.1975	720	5,6	2.123	16,6	1.970	15,4	3.534	27,7
1.1.1976	1.116	5,8	2.465	12,5	3.118	18,1	4.524	30,5
1.1.1977	1.052	6,2	2.107	12,5	3.015	18	5.087	30,3
1.1.1978	1.343	7,6	2.446	13,8	2.846	16,1	5.064	28,7
1.10.1978	1.569	8,5	2.210	12,6	2.826	15,4	5.157	28,1

(*) Les pourcentages sont calculés par rapport à la population totale des condamnés.

nts remarquables : (Tableau VII - Longues peines (3 à 10 ans))

- 1 - Globalement le nombre des condamnés à une peine de 3 à 10 ans a crû sensiblement (+19% depuis 1968).
- 2 - S'agissant des condamnés à une peine de 3 à 5 ans, leur nombre a largement varié au cours de la période. On retrouve en octobre 1978 la situation de janvier 1970.
- 3 - Progression ininterrompue, en nombre et en pourcentage, des condamnés à une peine correctionnelle supérieure à 5 ans.
- 4 - Notable fluctuation, au cours de la période, du nombre des condamnés de 5 à 10 ans. Actuellement on connaît le chiffre le plus élevé (2.058).

TABLEAU VII

LONGUES PEINES (Hommes)

3 à 10 ans

!	!	!	!	!	!	!	!	!	!	!	!
!	3 à 5 ans	% (*)	plus de 5 ans d'emprison. (**)	%	5 à 10 a. R.C.	%	Total (3 à 10 a.)	%	!	!	!
!	1.1.1968	1.460	7,24	102	0,50	1.948	9,66	3.510	17,6	!	!
!	1.1.1969	1.640	8,03	126	0,61	1.908	9,35	3.674	18,2	!	!
!	1.1.1970	1.610	9,21	131	0,74	1.843	10,54	3.584	20,5	!	!
!	1.1.1971	1.493	8,34	147	0,82	1.800	10,05	3.440	19,2	!	!
!	1.1.1972	1.394	7,69	144	0,79	1.768	9,75	3.306	18,2	!	!
!	1.1.1973	1.278	7,36	183	1,05	1.523	8,78	2.984	17,3	!	!
!	1.1.1974	1.151	8,07	235	1,64	1.400	9,82	2.786	19,5	!	!
!	1.1.1975	1.134	8,91	239	1,87	1.437	11,29	2.810	22,0	!	!
!	1.1.1976	1.252	8,24	311	2,52	1.642	10,64	3.205	19,9	!	!
!	1.1.1977	1.458	8,70	412	2,46	1.827	10,90	3.697	22,0	!	!
!	1.1.1978	1.582	8,96	462	2,61	1.993	11,29	4.037	22,8	!	!
!	1.10.1978	1.607	8,77	524	2,86	2.058	11,23	4.189	23,4	!	!

(*) Les pourcentages sont calculés par rapport à la population des condamnés.

(**) Emprisonnement correctionnel de plus de 5 ans.

remarquables : (Tableau VIII - Très longues peines (10 ans et plus))

- 1 - Malgré des variations sensibles au cours de la période considérée, on note dans le cadre d'une comparaison 1968-1978, une relative stabilité du nombre des condamnés à une très longue peine.
- 2 - Ceci se vérifie pour les condamnés à une peine de 10 à 20 ans.
- 3 - Variations très sensibles du nombre des condamnés à perpétuité. Chiffre le plus élevé en octobre 1978 (282).

TABLEAU VIII

HOMMES - TRES LONGUES PEINES (10 ans et plus)

	!	!	!	!	!	!	!
	10/20 ans	% (*)	R.C.P.	%	Population	condamnés	plus de 10 ans
1.1.1968	1.538	7,7	264	1,4	1.802		
1.1.1969	1.584	7,7	262	1,2	1.846		
1.1.1970	1.528	8,7	255	1,4	1.783		
1.1.1971	1.493	8,3	250	1,3	1.743		
1.1.1972	1.500	8,2	237	1,3	1.737		
1.1.1973	1.400	8,1	217	1,2	1.617		
1.1.1974	1.311	9,1	195	1,3	1.506		
1.1.1975	1.238	9,7	180	1,4	1.418		
1.1.1976	1.352	8,1	196	1,2	1.548		
1.1.1977	1.396	8,3	220	1,3	1.616		
1.1.1978	1.490	8,4	260	1,4	1.750		
1.10.1978	1.500	8,1	282	1,5	1.782		

Pourcentages par rapport à la population des condamnés.

its remarquables : (Tableau IX - Motifs de condamnation - Population des condamnés hommes)

- 1 - Depuis ces dernières années on note une augmentation à peu près régulière du nombre des détenus condamnés
 - pour crimes de sang
 - pour coups et blessures volontaires
 - pour coups et homicides involontaires
 - pour vol qualifié
 - pour escroquerie, abus de confiance et recel

- 2 - On relève, par contre, une diminution du nombre des condamnés
 - pour vol simple
 - pour viol

TABLEAU IX

REPARTITION DE LA POPULATION CONDAMNEE PAR PRINCIPAUX MOTIFS D'INFRACTION

Date	crimes de sang	coups et blessur. volont.	coups et homicide involont.	viol	proxénét.	vol qualifié	vol	escroqu. abus conf recel	autres	TOTAL
1.1.1968	1.295	1.043	198	1.234	593	1.764	9.459	1.110	3.141	19.837
1.1.1970	1.317	718	180	1.307	333	1.447	8.743	952	2.474	17.471
1.1.1972	1.383	775	252	1.123	353	1.374	9.099	973	2.796	18.128
1.1.1974	1.247	772	160	692	268	1.249	7.225	798	1.845	14.256
1.1.1976	1.213	889	174	625	365	1.466	8.167	935	2.242	16.076
1.1.1977	1.252	976	216	739	324	1.637	7.933	1.119	2.551	16.747
1.1.1978	1.400	1.078	249	785	399	1.785	7.734	1.529	2.684	17.643
1.10.1978	1.491	1.165	325	842	424	1.998	7.264	1.460	2.923	17.892

POINTS REMARQUABLES - tableau X (1, 2, 3, 4, 5) - Evolution des âges des condamnés.

On remarque, s'agissant de l'âge des condamnés, au cours d'une période de 10 ans.

- une stabilité de l'âge des condamnés à des peines moyennes (1 à 3 ans)
- un rajeunissement sensible des condamnés à une peine de 3 à 5 ans
- un net rajeunissement des condamnés à une peine de 5 à 10 ans (essentiellement par un renforcement du nombre des condamnés âgés de 21 à 25 ans)
- un rajeunissement des condamnés à une peine de 10 à 20 ans (augmentation importante en chiffre et en pourcentage du nombre des condamnés âgés de 25 à 30 ans)
- une relative stabilité des âges des condamnés à perpétuité. Cette remarque n'est juste que dans le cadre d'une comparaison entre les situations de 1968 et de 1978. En fait, en 1974, on avait assisté à un certain rajeunissement de cette population.

TABLEAU X (1)

EVOLUTION DES AGES - PEINES MOYENNES (1 à 3 ans)

	1.1.1968		1.1.1971		1.1.1974		1.1.1977		1.10.1978	
	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%
- 18	62	1,1	34	0,6	36	0,9	52	1,02	53	1,2
18-21	793	14,6	601	11,5	560	14,3	802	15,7	693	13,4
21-25	1419	26,2	1466	28	1168	29,8	1517	29,8	1491	28,9
25-30	1199	22,2	1195	22,8	938	23,9	1267	24,9	1250	24,2
30-40	1199	22,2	1178	22,5	769	19,6	953	18,7	1121	21,7
40-50	580	10,7	560	10,7	340	8,6	366	7,1	394	7,6
+ 50	147	2,7	189	3,6	103	2,6	130	2,5	155	3
TOTAL	5399	100 %	5223	100 %	3914	100 %	5087	100 %	5157	100 %

EVOLUTION DES AGES - LONGUES PEINES (3 à 5 ans)

	1.1.1969		1.1.1971		1.1.1974		1.1.1977		1.10.1978	
	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%
- 18	4	0,2	1	-	6	0,5	6	0,4	8	1,3
18-21	86	5,2	51	3,4	50	4,34	111	7,6	131	8,1
21-25	287	17,5	314	21	250	21,7	423	29	450	28
25-30	389	23,7	356	23,8	316	27,4	392	26,8	390	24,2
30-40	493	30	454	30,4	286	24,8	325	22,2	384	23,8
40-50	237	14,4	206	13,7	158	13,7	161	11,1	158	9,8
+ 50	144	8,7	111	7,43	85	7,3	40	2,7	86	5,35
TOTAL	1640	100 %	1493	100 %	1158	100 %	1458	100 %	1607	100 %

EVOLUTION DES AGES - LONGUES PEINES (5 à 10 ans)

	1.1.1968		1.1.1971		1.1.1974		1.1.1978		1.10.1978	
	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%
- 18					1					
18-21	33	1,64	15	0,8	26	1,8	53	2,9	48	2,3
21-25	240	12,3	233	12,9	276	19,7	393	21,5	418	20,3
25-30	473	24,2	424	23,5	399	28,5	543	29,7	567	27,5
30-40	670	34,3	570	31,6	431	30,7	478	26,1	592	28,7
40-50	383	19,6	389	21,6	167	11,9	254	13,9	312	15,1
+ 50	149	7,6	169	9,3	100	7,1	106	5,8	121	5,8
TOTAL	1948	100 %	1800	100 %	1400	100 %	1827	100 %	2058	100 %

EVOLUTION DES AGES - LONGUES PEINES (10-20 ans)

	1.1.1968		1.1.1971		1.1.1974		1.1.1977		1.10.1978	
	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%
- 18	1	-								
18-21	9	0,5	7	0,4	6	0,4	16	1,2	9	0,6
21-25	81	5,2	82	5,4	100	7,6	109	8,3	121	8,6
25-30	206	13,3	213	14,2	227	17,3	330	25,1	359	23,9
30-40	577	37,5	586	39,2	529	39,8	514	39,2	570	38
40-50	412	26,7	404	27,1	308	23,4	296	22,5	301	20,1
+ 50	252	16,3	201	13,4	141	10,7	131	9,9	140	9,3
TOTAL	1538	100 %	1493	100 %	1311	100 %	1396	100 %	1500	100 %

EVOLUTION DES AGES - PERPETUITE

	1.1.1968		1.1.1971		1.1.1974		1.1.1977		1.10.1978	
	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%
- 18										
18-21	1	-	2	-			2	-		
21-25	15	5,6	15	6	24	12,3	19	8,6	12	4,2
25-30	44	16,6	55	22	52	26,6	51	23,1	72	25,5
30-40	122	48,4	121	48,2	76	38,9	84	38,6	119	42,1
40-50	47	17,8	32	12,8	29	14,8	41	18,6	47	16,6
+ 50	29	10,9	25	10	14	7,1	23	10,4	32	11,3
TOTAL	264	100 %	250	100 %	195	100 %	220	100 %	282	100 %

MINISTÈRE
DE LA JUSTICESERVICE
DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE
ET DE L'ÉQUIPEMENT

BOUS-DIRECTION DE L'ÉQUIPEMENT

13, place Vendôme
75042 PARIS Cedex 01
☎ 261.58.08
Telex : 211 634 FN O T ESUR LE NOMBRE DE DETENUSPREVUS EN 1981

Référence à rappeler :

L'Administration Pénitentiaire a établi, depuis 1962, neuf bilans et programme d'équipement (1) dont quatre s'appuient sur des prévisions du nombre de détenus dans les années à venir.

Le programme de 1962 prévoyait le nombre de garçons de 21 à 25 ans condamnés en 1970, ceux de 1964 et 1969 le nombre de détenus, notamment le nombre de prévenus en 1975, et celui de 1974 le nombre de détenus de 1975 à 1977.

Il est sans doute inutile de revenir longuement sur le caractère justement contestable de la démarche prévisionnelle lorsqu'elle isole un élément de l'ensemble d'un système (2). L'Administration Pénitentiaire, consciente de ce problème, hésite à faire des prévisions qui dépassent l'échéance de 1981. Il est bon cependant de rappeler que le rapport

.../...

(1) Cf. la liste des titres en annexe

(2) Cf. "étude exploratoire sur les méthodes prévisionnelles au Ministère de la Justice", décembre 1978 - J.Y. CARO.

sur l'équipement pénitentiaire pour la préparation du VIème Plan (18 décembre 1969) prévoyait entre 42.000 et 46.000 détenus en 1975. On sait qu'il y en eut de fait environ 26.000, parce qu'entre-temps s'étaient produits quatre "événements" :

- la mise en oeuvre de la loi du 29 décembre 1972 sur les réductions de peines et la décentralisation, sur les juges d'application des peines, de la libération conditionnelle pour les condamnés à moins de 3 ans d'emprisonnement ;
- une pratique plus libérale de la Chancellerie en matière de libération conditionnelle ;
- la loi d'amnistie du 17 juillet 1974 ;
- le décret du 6 septembre 1974 sur les réductions des peines exceptionnelles à la suite des révoltes de l'été 1974 (1).

L'attitude isolationniste consisterait à considérer - ne serait-ce qu'en formule de style - comme "artificielle" la diminution temporaire de la population pénale à la suite de ces interventions et comme "naturelle" la progression exponentielle sur de plus longues séries chronologiques. Les actions législatives, la politique suivie par la Chancellerie ou les révoltes font partie du système de justice au même titre que la reproduction administrative. Il serait au contraire souhaitable de considérer comme naturelle toute action volontariste permettant de contrôler le nombre de détenus, et non la poursuite d'une tendance dont on sait qu'elle conduit à une impasse.

.../...

(1) Cf. "évolution de la population pénale et perspective", note de l'Administration Pénitentiaire versée au dossier de la commission.

Il est en effet tout-à-fait illusoire de penser que la situation pourrait s'améliorer du fait de la construction des places manquantes, pour la simple raison qu'il est exclu, compte tenu des autres priorités de la Chancellerie et de la place occupée par la Justice dans le budget de l'Etat, d'espérer d'ici 1981 ne serait-ce que la moitié des 12.000 places manquantes.

C'est donc faire courir un risque certain à l'Administration que de miser sur une augmentation, voire le maintien, de l'importance de la population pénitentiaire actuelle : l'augmentation nécessaire du taux d'encadrement pour gérer une telle situation dans les années à venir et maintenir le calme serait telle qu'elle ne peut, elle non plus, offrir de solution réaliste.

La seule issue et à plus d'un titre la plus satisfaisante revient à chercher des solutions de substitution à la prison. L'échec répété de lois ou circulaires destinées à cet effet et le fait que l'Administration Pénitentiaire n'ait pas la maîtrise du fonctionnement des juridictions et des parquets ne lui interdisent pas d'examiner la situation qu'elle-même a à connaître et d'en tirer des observations.

1 - La détention provisoire

Le taux de détention provisoire est très élevé. Or, on sait qu'elle est l'un des verrous du système pénal entre la phase administrative (Police, Parquet) et la phase juridictionnelle (1).-

.../...

(1) Cf. note de Ph. ROBERT, Chef du Service d'Etudes Pénales et Criminologiques, présentée dans le cadre de la préparation du VIIIème Plan.

La réforme de 1970 instituant le contrôle judiciaire avait laissé prévoir une diminution en nombre et en pourcentage des détenus provisoires. Le rapport sur l'équipement pénitentiaire pour la préparation du VIème Plan (1969) l'avait en tout cas escompté. Or, le nombre de détenus provisoires est passé, entre 1969 et 1978, de 11.890 à 14.731 alors que le nombre de condamnés passait de 20.106 à 17.892 (1), soit en 10 ans une progression du taux de prévenus détenus de 37,26 à 44,57 %.

Trois points méritent d'être signalés qui aideront à trouver les éléments du système pénal sur lesquels devrait être portée l'attention :

- les décisions du parquet, et par suite de l'instruction, en ce qui concerne le placement en détention provisoire, sont fortement induites par la pratique policière, en particulier celle du déféré ;
- il y a plus de détenus qui entrent en prison sur décision d'instruction que sur décision de jugement ;
- le plus fort taux d'augmentation concerne les détenus en attente de jugement.

Les deux derniers points ont fait l'objet, l'un, d'une loi et de circulaires et, l'autre, de circulaires qui, de toute évidence, ne sont pas appliquées par les magistrats. Même s'il s'agit d'un renforcement de la répression (ce que semble indiquer l'augmentation des durées de peines de prison), ce qu'on pourrait attendre du jeu normal des procédures pénales ne permet pas de justifier une augmentation des détentions provisoires.

.../...

(1) Chiffres extraits de la note "évolution de la population pénale métropolitaine" - Section des Etudes et Statistiques - Administration Pénitentiaire, décembre 1978.

2 - La crédibilité des substituts à la prison

Les peines substitutives à la prison, instituées par la loi de 1975, ont échoué en grande partie parce que les magistrats hésitent à prononcer des peines non spécialisées, mais aussi parce que ni les peines d'amendes, au taux de recouvrement dérisoire, ni le milieu ouvert de la pénitentiaire, avec un agent pour 155 probationnaires, n'offrent de garantie d'effectivité réelle.

La seule peine dont à la fois les magistrats et les opinions publiques soient assurés de la presque totale effectivité reste la prison. L'appel de M. le Garde des Sceaux devant l'Assemblée Nationale, lors de la préparation du budget de 1979, en faveur des substituts aux courtes et moyennes peines de prison risque de n'être pas entendu aussi longtemps que s'éternisera cette situation.

Le développement du milieu ouvert est de la responsabilité de l'Administration Pénitentiaire et lui offre la possibilité de mener une politique dont l'effet en profondeur serait indéniable. Le programme de 1974 donnait priorité au développement des moyens de traitement en milieu ouvert pour les années 1975 à 1977 et celui de 1975 prévoyait également de les renforcer. L'Administration se trouve devant un choix sévère : en mettant tous ses efforts sur la création de nouvelles places non seulement elle risque de ne pas parvenir à absorber le trop plein mais encore de continuer à négliger le milieu ouvert malgré les déclarations successives d'intention.

3 - La France et les modèles étrangers

Il semblerait que la France, quand elle regarde vers les pays voisins ou au développement semblable au sien, choisisse parmi eux ceux dont le taux de détenus est plus élevé que le sien et envisage comme une fatalité le rattrapage de son retard.

Au même moment, le Canada se demande comment parvenir aux taux d'emprisonnement, plus bas que le sien, des démocraties européennes.... (1).

La France était, avec 61,5 % de détenus pour 100.000 habitants en 1972, dans le groupe des pays aux taux les plus bas (de 0 à 74 pour 100.000), précédant dans l'ordre, l'Italie, le Japon, l'Espagne, la Norvège et la Hollande, et précédée de la Suède, du Danemark et de la R.F.A. Dans ce même groupe étaient réunies deux provinces du Canada (dont Québec), deux d'Australie et cinq des Etats-Unis d'Amérique. L'Angleterre et le Pays de Galles se trouvaient dans le groupe intermédiaire (de 75 à 149 pour 100.000) avec un taux de 81,3, aux côtés du Canada (90), de la Finlande, de l'Australie, de la Nouvelle Zélande. Les Etats-Unis et la Pologne accusaient des taux, respectivement, de 200 à 189,7.

Ainsi, la France vient-elle en tête des pays de droit romain, et les pays du Common Law sont-ils relativement groupés. Seuls, les pays scandinaves se distinguent fortement des uns des autres.

.../...

(1) Cf. "Prison Use : a canadian and international comparison" par Irwin Waller, Directeur Général de la Recherche au Ministère de la Justice, et Janet Chan.

Puisque la dimension internationale préoccupe, à juste titre, l'Administration Judiciaire et Pénitentiaire, il serait bon d'examiner le cas d'un pays qui, avec un taux de détenus à peu près identique à celui de la France en 1971, (61,4 pour 100.000) entre dans l'année 1978 avec un taux de 41 pour 100.000 alors que la France connaît un taux de 63,9. La Suède connaît maintenant l'un des taux les plus faibles au monde.

Une telle évolution s'explique essentiellement par la réduction de la durée des peines de prison, le développement des peines d'amendes et la pratique de solutions alternatives (le travail notamment). Le nombre de peines de prison prononcées a en effet augmenté de 20 % entre 1964 et 1965 en raison d'une nouvelle répression de l'alcoolisme et des affaires de circulation routière.

Les conséquences d'une telle évolution, tant sur le plan de l'affectation des bâtiments que sur celui des emplois de personnels pénitentiaires, mériteraient d'être examinées de près par la France.

4 - La doctrine d'affectation des moyens

La France entre dans l'Europe du droit avec le taux d'encadrement policier le plus élevé des pays voisins (1) et un taux de détenus parmi les plus élevés. Or, elle ne parvient ni à maîtriser ce que le discours public appelle l'insécurité des français (le taux d'élucidation policière des vols et cambriolages n'est que de 17 %) (2) ni à résoudre de .../...

(1) Grande-Bretagne : 1 policier pour 440 habitants, R.F.A. : 1/430, Italie : 1/370 sans la police municipale, France : 1/310. Le Monde - supplément Europa, 7.11.78.

(2) Les affectations des moyens ont surtout portées sur les forces mobiles et non sur les enquêtes.

manière satisfaisante le problème de la détention. Un tel constat montre l'importance d'un réexamen de la doctrine d'affectation des moyens (emplois, équipement et financement).

Par ailleurs, depuis 10 ans, une très grande partie des moyens de la Justice a été absorbée pour la Région Parisienne. L'augmentation de 25 % en 10 ans du nombre de magistrats a essentiellement servi à renforcer les Tribunaux de la périphérie parisienne et à produire les effets d'échelons, propres au modèle parisien, dont les conséquences sur le fonctionnement des juridictions, la durée des procédures et l'utilisation des procédures rapides ne sont pas étrangères à la situation pénitentiaire de la France.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE LA JUSTICE

DIRECTION
DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

SOUS-DIRECTION DU PERSONNEL
ET DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES

4, place Vendôme 75001 PARIS

☎ 261.55.85 - 261.54.88

Bureau de la Gestion
Economique & Technique
Section des Programmes

JLM/FB - N°

PARIS, le 5 Janvier 1979

LE PATRIMOINE IMMOBILIER DE
L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

Les établissements pénitentiaires sont pour beaucoup dans un état qu'il est difficile d'imaginer et de décrire. Il est certain qu'aucun service public ne se trouve à l'heure actuelle aussi démuné que celui-ci sur le plan immobilier. Un nombre important des 179 prisons datent d'avant la Révolution et la plupart du XIXe siècle. Provenant essentiellement des collectivités locales qui l'ont remis à l'Etat après la deuxième guerre mondiale, le parc immobilier a souffert cruellement de défaut d'entretien.

En un demi-siècle, de 1910 à 1960, les seules réalisations ont été la prison des Baumettes à Marseille et la création de 600 places. Depuis 1962, 11 établissements neufs ont été édifiés. Toutefois, ces opérations n'ont apporté qu'un gain de 5.000 places et le renouvellement de 1.600 autres. Les actions de modernisation dans les établissements anciens ont permis de rénover 4.000 places.

En définitive, le secteur neuf ou rénové ne représente qu'environ 11.000 places, soit à peine plus d'un tiers de la capacité totale des établissements. Le reste de l'équipement se trouve dans un état de délabrement que l'on ne retrouve plus guère dans aucun bâtiment public.

Le nombre des établissements, sérieusement et constamment surpeuplés, s'élève à 43. Parmi ces établissements figurent des maisons d'arrêt très importantes.

La liste des établissements dont la désaffectation doit être prononcée faute de pouvoir les aménager est longue. Fixée initialement à 78 en 1959, elle a d'abord été ramenée dans un esprit plus réaliste à 47. On peut l'évaluer au minimum à 35.

L'architecture de la plupart des maisons d'arrêt, constituée le plus souvent de grandes "nefs", n'offre comme alternative que la promiscuité des salles communes et des dortoirs ou l'isolement des prisons cellulaires de la fin du XIXe siècle ne comportant presque aucun dégagement pour des activités collectives intérieures ou de plein air. Dans chaque type d'établissement, sauf rares exceptions, rien n'a été prévu pour faire fonctionner l'administration de la prison, accueillir la commission de l'application des peines et l'assistant social, organiser le travail des détenus etc..

Trente et un établissements sont encore "en commun" c'est-à-dire qu'ils possèdent des dortoirs et, le plus souvent, des salles où sont réunis les détenus pendant la journée. Quarante-six établissements "mixtes" comportent à la fois des cellules et des dortoirs. Une "opération cloisonnement" a été entreprise depuis 1977 afin de créer progressivement des cellules dans tous les établissements dont l'architecture le permet.

Plus de vingt établissements sont totalement ou partiellement dépourvus d'installations sanitaires. L'"opération sanitaires" commencée il y a plusieurs années est en cours ou prévue dans une dizaine de ces établissements et devrait bénéficier à tous ceux dont la désaffectation n'est pas envisagée ou n'est pas possible à court terme. Une telle opération est souvent subordonnée à un cloisonnement préalable des locaux.

MINISTÈRE
DE LA JUSTICE

PARIS, le 5 Janvier 1979

DIRECTION
DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

SOUS-DIRECTION DU PERSONNEL
ET DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES

4, place Vendôme 75001 PARIS
☎ 261.55.85 - 261.54.88

Bureau de la Gestion
Économique & Technique
Direction des Programmes

JLM/FB - N°

III III II II-

sur les plans d'équipement de
l'administration pénitentiaire

Au cours des quinze dernières années, l'équipement de l'administration pénitentiaire a fait l'objet de plans successifs, d'autant plus nombreux et précis que les moyens nécessaires à leur financement n'étaient généralement pas disponibles.

La commission du plan d'équipement et de rénovation de l'administration pénitentiaire, instituée le 23 janvier 1962 par le Garde des Sceaux, élabore un rapport en trois parties, consacrées respectivement aux bâtiments de l'administration pénitentiaire, à la population pénale et au plan d'équipement. Ce dernier posait, tout d'abord, deux principes : la désurbanisation et le regroupement des établissements pénitentiaires. Ensuite, il prévoyait "pour les prochaines années" la construction de 49 maisons d'arrêt représentant 9 200 places et de 7 maisons centrales totalisant 3 000 places.

A la suite des travaux d'une commission "chargée de préparer le plan d'équipement", le Directeur de l'Administration Pénitentiaire soumit un rapport au Garde des Sceaux le 10 mars 1964. Après avoir dressé l'inventaire des établissements pénitentiaires à désaffecter, ce dernier définissait un programme d'équipement et de rénovation, incluant ses incidences financières. Ce programme comportait la construction de 48 maisons d'arrêt, de 10 centres de jeunes détenus et de 9 maisons centrales représentant un peu plus de 21 000 places. Le coût de ces opérations était évalué à 843.000.000 F et il était prévu de réaliser ces investissements en quinze ans.

En 1967, fut établi un "bilan de l'équipement pénitentiaire". Ce document, après avoir décrit l'état du parc immobilier, constatait que les prévisions des plans d'équipement antérieurs n'avaient pu être réalisées, faute de crédits suffisants. Il proposait pour les années 1968 à 1970, période d'achèvement de l'exécution du 5ème plan, des dotations budgétaires annuelles voisines de 100.000.000 F, afin de construire la maison centrale de CHATEAUROUX SAINT-MAUR, d'achever le centre pénitentiaire de FLEURY-MEROGIS et de construire 12 maisons d'arrêt.

Le "rapport sur l'équipement pénitentiaire pour la préparation du 6ème plan" présenté le 18 décembre 1969 indiquait qu'il serait nécessaire, afin de satisfaire les besoins existants, de construire 4 631 places soit 1 475 dans la région parisienne, 2 982 places pour les condamnés à des peines moyennes d'1 an à 3 ans (réparties dans quatre maisons de correction régionales et une prison-école) et 174 places pour les condamnés à plus de 3 ans. De plus, afin de répondre à la situation prévisible en 1975, il suggérait de créer 11 700 places nouvelles soit 3 900 en maisons d'arrêt, 5 800 en maisons de correction et 2 000 en maisons centrales. L'ordre de priorité retenu était le suivant : METZ, NIMES, VERSAILLES, NANTES, STRASBOURG, AIX-EN-PROVENCE, LORIENT-VANNES, RIOM-CLERMONT, LE MANS-ALENCON, DUNKERQUE.

Un document intitulé "la politique d'équipement de l'administration pénitentiaire pour les années 1975 à 1977" fut signé le 21 mars 1974 par le Directeur de l'administration pénitentiaire. Outre un important effort de modernisation du patrimoine existant, il prévoyait la construction de 16 maisons d'arrêt, l'acquisition de 11 terrains, la création de 26 centres de semi-liberté et la construction d'une maison centrale.

Le rapport de synthèse de la commission sur "la prison de demain", rédigé en 1975, préconisait une libéralisation générale du régime et de l'architecture pénitentiaires. Il proposait de mieux intégrer la prison dans la cité et d'organiser la vie des détenus en petites unités à fonctionnement interne très libre. Il prévoyait que la capacité des établissements à construire serait comprise entre 60 et 300 détenus et que les détenus les plus dangereux seraient placés dans quelques maisons d'arrêt de sécurité.

Le "programme d'équipement de l'administration pénitentiaire pour les années immédiatement à venir" élaboré en 1976, décrit, pour chaque région pénitentiaire, les priorités en matière de construction ou d'agrandissement d'établissements, compte tenu de l'état de vétusté et du degré d'encombrement des prisons existantes. La synthèse de ces besoins régionaux et des besoins en matière d'établissements à vocation nationale constitue le programme national d'équipements prioritaires, complété par un tableau des réserves foncières nécessaires.

A partir de ce programme, a été établi en 1978 le tableau des constructions à réaliser dans les années à venir :

I - En 1979

- | | |
|--|------------|
| 1 - Centre pénitentiaire de DRAGUIGNAN | 380 places |
| 2 - Maison d'arrêt de LORIENT | 180 places |

II - En 1980

- | | |
|---|------------------------|
| 1 - Maison centrale de MOULINS | 180 places |
| 2 - Centre pénitentiaire de PONTOISE | 600 places
(ou 500) |
| 3 - Centre de détention régional d'ARRAS
ou centre de détention régional de LYON | 380 places |

III - A partir de 1981

- | | |
|---|------------|
| 1 - Centre d'ARRAS ou de LYON | 380 places |
| 2 - Maison d'arrêt de PERPIGNAN | |
| 3 - Maison centrale à MONT-de-MARSAN
ou LANNEMEZAN | |
| 4 - Maison d'arrêt de STRASBOURG | |
| 5 - Centre de détention régional
d'AIX-en-PROVENCE | |
| 6 - Centre de détention régional
de RIOM-CLERMONT | |
| 7 - Maison d'arrêt du MANS | |

IV - Autres constructions à envisager

- Maisons d'arrêt à DUNKERQUE, ANNECY, MONTPELLIER, GRASSE, LAON
- Centre de détention régional à BELFORT-MONTBELIARD.

DE LA NOTION DE DANGÉROSITÉ CHEZ UN DÉTENU

(Note à l'intention des membres du groupe de
travail présidé par Monsieur PIOT)

INTRODUCTION

Les premiers débats du groupe de travail ont fait apparaître que la notion de DANGÉROSITÉ était l'un des critères importants retenus pour les affectations ou pour les nouveaux aménagements éventuels de certains établissements.

C'est ainsi que la circulaire du 15 mai 1975 concernant les Q.S.R. retient comme susceptibles d'être affectés en Q.S.R. :

a) Les condamnés qui au vu d'un examen psychiatrique sont reconnus caractériellement dangereux à l'égard des personnes, tout en étant considérés comme exempts de troubles mentaux justiciables d'un traitement dans un établissement sanitaire.

b) Les condamnés qui font preuve d'une agressivité particulière, faisant craindre des actes dangereux pour autrui et notamment ceux dont l'agressivité s'est manifestée par des violences graves sur un agent, un co-détenu ou toute autre personne.

c) ...

Par ailleurs, le rapport préliminaire du 5 janvier 1979 du sous-groupe chargé de définir les types d'établissements pour peines retient comme destination

- des Q.S.R.

" Les condamnés très dangereux ne pouvant être maintenus en collectivité - Séjour de durée limitée".

- des maisons centrales à effectif limité

"Condamnés dangereux - R.C.P. - D.P.S. - Exécution de la période de Sûreté".

Or, pour beaucoup, le terme de DANGEROUSITE ou D'ETAT DANGEREUX est considéré comme de contenu très subjectif et d'évaluation échappant à des critères précis.

Sans reprendre en détail les apports de la Criminologie Moderne, on se contentera de rappeler que la notion de dangerosité dépasse le concept de maladie mentale ou d'infraction pénale pour mettre en cause au premier chef les troubles du comportement et le problème de l'adaptation - sinon de l'intégration - d'un individu à une collectivité plus ou moins restreinte.

Ainsi, l'évaluation de la dangerosité tend à se confondre, pour l'essentiel, avec l'évaluation de la probabilité du passage à l'acte.

DANGEROUSITE PSYCHIATRIQUE ET DANGEROUSITE CRIMINOLOGIQUE

Il y a lieu de bien distinguer ces deux ordres de dangerosité qui ne se superposent que dans le cas des malades mentaux ayant commis des crimes ou délits de conséquences graves pour les personnes ou les biens.

- La dangerosité psychiatrique est le fait de troubles mentaux évolutifs ou constitués, de diagnostics précis, justifiant l'internement par voie de placement d'office en vertu de la Loi du 30 juin 1838 et l'application éventuelle de l'Article 64 du Code Pénal s'il y a eu commission d'une infraction.

L'évaluation de cette dangerosité est du domaine de la psychiatrie. Elle se fait par référence à l'évolution habituelle de la maladie en cause et aux effets possibles du traitement mis en cause. Elle peut conduire à l'affectation, au sein des Hôpitaux psychiatriques, en "Services de sûreté".

- La dangerosité criminologique est le fait de délinquants réputés comme n'ayant pas agi en état de démence et dont la responsabilité a été considérée comme entière ou simplement atténuée.

L'évaluation de cette dangerosité est du domaine de la Criminologie Clinique. C'est dire que l'avis du psychiatre n'est que l'un des avis nécessaires à la synthèse effectuée par les différents professionnels concernés.

C'est dire aussi que "l'évaluation psychiatrique" de la dangerosité ne saurait signifier qu'il s'agit de l'évaluation de la "dangerosité psychiatrique".

Lors de l'instruction, l'évaluation de la dangerosité criminologique devrait être toujours tirée du rapprochement des données judiciaires, de l'enquête de personnalité et de l'examen médico-psychologique.

En Q.S.R. l'évaluation de la dangerosité criminologique résulte des observations complémentaires du J.A.P., du Chef d'établissement et du psychiatre, dans le cadre de la commission d'application.

INCIDENCES DE LA DANGEROUSITE SUR LES CENTRES PENITENTIAIRES

1) On ne peut considérer, à priori, qu'un détenu condamné à une longue peine soit ipso facto dangereux. Il en est ainsi, par exemple, des pères incestueux affectés à Casabianda.

2) L'état dangereux, chez un sujet déterminé, ne peut être considéré comme constant à un niveau donné.

Un sujet très dangereux au moment du prononcé de la peine peut abandonner ses conduites agressives et caractérielles en milieu pénitentiaire. Inversement, un détenu peut devenir dangereux en cours de peine, soit du fait d'évènements extérieurs qui lui sont personnels, soit du fait de conditions pénitentiaires inadéquates.

Au regard de la psychologie criminelle, le problème est de rendre compatible l'objectif prioritaire de sécurité avec le souci permanent de ne pas aggraver la dangerosité des sujets par une erreur d'affectation ou une erreur de conception de l'établissement pénitentiaire. Ce problème est particulièrement important en ce qui concerne les Q.S.R. et les Centrales à effectif limité.

- En ce qui concerne les Q.S.R., il serait souhaitable que soit définie très clairement leur vocation s'ils devaient être maintenus.

a) ou observation de détenus qui sont apparus à un moment donné comme ne pouvant être maintenus dans un établissement à grand effectif (Cf circulaire du 15 mai 1975).

Des réformes devraient alors être apportées au fonctionnement actuel des Q.S.R. telles que :

- . explicitation des motifs ayant conduit au transfert au Q.S.R. (aussi bien pour le détenu que pour la commission d'application des peines),
- . durée de séjour strictement limitée dans le temps (6 mois au maximum) sans transfert ultérieur dans un autre Q.S.R.,
- . renforcement du rôle de la commission d'application des peines avec application de ses conclusions motivées.

b) ou détention de condamnés très dangereux.

L'équipement actuel des Q.S.R. paraît alors gravement inadapté dans la mesure où il ne fait qu'aggraver la dangerosité de sujets déjà réputés dangereux, du fait de

- . la restriction de l'espace de vie qui augmente la tension physique sans être compensée par des équipements sportifs (d'autant plus nécessaires que le mode de vie est plus sédentaire).
- . l'inactivité liée au manque complet d'intérêt du travail proposé.
- . l'exagération des tensions inter-personnelles du fait de l'érosion rapide des relations dans un groupe ne comportant que 3 à 5 personnes.
- . Le caractère inutilement contraignant de certaines mesures de surveillance qui n'ont, en fait, aucun effet réel sur la sécurité.

Les aménagements nécessaires ne paraissent pas compatibles avec une politique budgétaire raisonnable, dans la mesure où la dispensation des équipements au profit de groupes très limités de détenus entraîne nécessairement un sous-emploi manifeste de ces équipements.

- En ce qui concerne les Centrales à effectifs limités,

On pourrait imaginer que ce type d'établissements réalise un regroupement de Q.S.R. de détention ayant en commun les équipements évoqués plus haut (type Institut PINEL de Montréal).

Il paraît fondamental d'insister sur le fait que c'est le mode de vie dans l'établissement pénitentiaire qui conditionne au premier chef l'évolution de l'état dangereux. La seule mise à l'écart dans des conditions particulières de sécurité des sujets réputés dangereux ne peut être une solution au problème. Elle doit nécessairement s'accompagner de mesures globales permettant d'obtenir parallèlement une réduction de la dangerosité et la possibilité de réintégration en Centrale ou en Centre de détention.

N O T E

sur le MILIEU OUVERT

L'action menée dans les IBI comités de probation et d'assistance aux libérés institués auprès de chaque tribunal de grande instance a pour objet de remédier aux causes qui ont conduit l'intéressé à la délinquance et de favoriser son insertion progressive dans les activités et les structures de la société libre. Elle se déroule dans le cadre de diverses institutions juridiques qui tendent soit à éviter l'incarcération (sursis avec mise à l'épreuve ou probation) soit à l'abréger (libération conditionnelle) soit à prolonger la tentative de reclassement commencée dans les établissements pénitentiaires (assistance aux libérés), et impliquent la mise en oeuvre, dans ce but, de tout un ensemble de mesures d'assistance et de contrôle qui doivent être articulées entre elles.

Evolution des institutions juridiques du milieu ouvert - Les conséquences sur la population prise en charge.-

Pour permettre au tribunal comme au juge de l'application des peines de faciliter, à leur niveau respectif, l'insertion sociale du délinquant le législateur a donc multiplié les possibilités d'individualisation de la sentence en permettant non seulement à l'autorité de décision de choisir la mesure la mieux adaptée mais aussi de réajuster celle-ci aussi souvent qu'il conviendrait.

C'est ainsi que les réformes intervenues depuis une dizaine d'années en élargissant le champ d'application du sursis avec mise à l'épreuve, en supprimant la révocation automatique et en instituant les peines mixtes de façon à ménager une utile transition entre l'incarcération et le retour à la liberté totale, ont contribué à donner un très large essor à cette institution.

Les statistiques témoignent en effet de la grande faveur dont jouit la probation auprès des juridictions. Si le chiffre des libérés conditionnels est resté à peu près constant au cours de ces deux dernières années, le nombre des probationnaires qui s'élevait à 39.762 au 1er janvier 1976 est passé un an après à 48.685, puis à 60.744 au 1er juillet dernier, soit une progression de plus de 80 % en 5 ans.

Cette importante progression numérique semble s'accompagner également d'une modification des caractéristiques socio-professionnelles de ces délinquants qui, dans l'ensemble, paraissent moins bien insérés qu'autrefois dans la collectivité. On note en effet le rajeunissement de cette population et l'augmentation parmi celle-ci du nombre des récidivistes ou de ceux ayant un passé judiciaire plus ou moins chargé : plus de 40 % ont en effet moins de 26 ans et la proportion de ceux qui ont déjà fait l'objet d'une condamnation est passée en un an de 37 % à plus de 40 %.

Si l'ensemble des condamnés placés sous la tutelle des comités ne peuvent être considérés comme des inadaptés sociaux, car les domaines de la délinquance et de la marginalité ne se recoupent pas, il faut cependant reconnaître que de nombreux condamnés souffrent de troubles ou de handicaps divers, présentent des difficultés d'adaptation et sont affrontés à des problèmes de tous ordres qui sont du reste mal connus et fort complexes.

Complexes, car les situations dans lesquelles se débattent les probationnaires et les libérés conditionnels sont souvent fort délicates. Juges de l'application des peines et délégués de probation sont en effet amenés à prendre en charge, sur presque tous les plans, des délinquants et même parfois leurs proches qui, pour des raisons fort diverses, ne bénéficient d'aucune couverture sociale, échappent aux dispositifs et aux mécanismes de protection prévus pour l'ensemble de la population et sont ballottés d'une administration à l'autre ; chacune limitant son intervention aux seuls problèmes de sa compétence sans appréhender la situation de la personne dans sa globalité. Pour toute cette clientèle déshéritée, le milieu ouvert joue le rôle d'un service social subsidiaire, alors que le plus souvent les infractions sanctionnées par une condamnation au sursis avec mise à l'épreuve, qui justifie la compétence du comité, sont mineures.

Si les problèmes que doivent résoudre les comités sont complexes, ils sont aussi mal connus, car, exception faite des quelques renseignements fournis par les comités sur l'état-civil, la situation juridique et pénale des probationnaires, il n'existe aucun document ou étude un peu exhaustive sur les caractéristiques socio-professionnelles de ces délinquants, leurs problèmes, leurs besoins et les causes de leur inadaptation. Certes, les agents de probation possèdent des informations plus complètes mais elles sont limitées et fragmentaires car elles concernent les seuls condamnés dont ils ont la charge. Aussi ne présentent-elles pas un caractère de généralité suffisant pour pouvoir en dégager des enseignements. Or il apparaît difficile d'entreprendre à l'égard des condamnés du milieu ouvert une action socio-éducative si celle-ci ne s'appuie pas sur une connaissance suffisamment précise de leurs besoins et de leurs problèmes. Aussi les expériences qui se déroulent actuellement dans quelques comités se sont-elles fixées pour premier objectif d'analyser, avec le concours d'une équipe de chercheurs de l'Union Nationale des Centres d'Etude et d'Action Sociale, les caractéristiques de la population prise en charge.

Les problèmes du milieu ouvert.-

Or les comités de probation ne sont plus en mesure d'assumer dans de bonnes conditions la prise en charge de ces condamnés. Victime en quelque sorte de son succès et de la faveur grandissante dont il jouit auprès des tribunaux, le milieu ouvert, c'est une évidence, souffre d'une grave crise des effectifs. Le nombre des agents de probation, bien qu'il ait progressé au cours de ces dernières années, n'a pu suivre en effet l'augmentation du nombre des condamnés puisque pour plus de 65.000 probationnaires et libérés conditionnels, le nombre des travailleurs sociaux ne dépasse pas 450 soit 1 pour 145 dossiers.

Mais malgré son caractère très apparent, l'insuffisance des moyens ne constitue pas le seul obstacle au développement du milieu libre. La complexité et l'ambiguïté de l'action entreprise, l'incertitude qui plane sur les voies et moyens à mettre en oeuvre, la difficulté d'obtenir le concours des autres partenaires sociaux à cette oeuvre constituent autant de difficultés pour les agents de probation qui ne peuvent s'appuyer sur un corps de doctrine clair et précis et des méthodes éprouvées. Il existe en effet un décalage important entre des institutions juridiques, qui grâce aux réformes intervenues depuis une dizaine d'années, constitue un outil législatif de valeur et la mise en oeuvre d'une action de type socio-éducatif dont la méthodologie est incertaine et ne s'appuie pas sur des structures bien adaptées. Il est donc nécessaire que l'action conduite par les délégués de probation obéisse à un certain nombre de principes qu'il importe de définir et de préciser.

C'est ainsi qu'il ne doit pas s'écouler un laps de temps trop long entre la prise en charge et la condamnation. De plus les différents problèmes soulevés par la situation du condamné au triple plan pénal, familial et professionnel doivent être étudiés et résolus de façon méthodique et ordonnée. Il importe notamment que les mesures prises pour lui procurer emploi et logement ne se trouvent pas remises en cause par l'exécution d'une condamnation antérieure ou par des interdictions dont le délégué n'avait pas connaissance.

Situés à la charnière de l'institution judiciaire et de l'action sociale, les comités doivent également travailler en étroite collaboration avec les administrations spécialisées telles les Directions des Affaires Sanitaires et Sociales, les Agences Nationales pour l'Emploi, les services hospitaliers, les Préfectures, les services de Police etc... pour les informer dans un premier temps de l'utilité de l'oeuvre entreprise et obtenir dans un second leur concours pour le reclassement des condamnés.

Cette tâche, seuls des magistrats et des travailleurs sociaux expérimentés sont capables de la mener à bien, car elle suppose chez les uns et les autres la capacité, à partir d'une analyse lucide et sans complaisance de leur travail quotidien, de dégager des principes et des méthodes d'action.

Qu'il s'agisse des juges et de leurs collaborateurs, il est nécessaire que l'Administration Centrale mène une politique active de recrutement et de formation. Les magistrats nommés à l'application des peines doivent en effet être capables d'animer et de développer les institutions qui leur sont confiées. Par ailleurs, la constitution d'un corps de travailleurs sociaux expérimentés apparaît actuellement comme l'une des conditions indispensables à la recherche puis à la mise en oeuvre d'une véritable action de type socio-éducatif au bénéfice des condamnés du milieu ouvert.

Mais quelle que soit la qualité et la formation des juges et de leurs collaborateurs il est nécessaire pour l'efficacité de l'action entreprise que celle-ci s'exerce dans des structures permettant un fonctionnement harmonieux de l'institution.

Service original, par la nature de l'action entreprise qui fait appel au concours de services très divers et par la présence de magistrats, de travailleurs sociaux et de personnes bénévoles dont la formation, les conceptions et les préoccupations sont très différentes, le comité doit permettre à chacun de jouer son rôle dans une oeuvre commune de telle sorte que les fonctions des uns et des autres se complètent et n'entraînent ni chevauchements ni conflits.

Il importe donc de rechercher une organisation qui permette d'une part au juge de l'application des peines de remplir son office qui consiste à veiller au bon déroulement de l'épreuve et à l'adapter à l'évolution de la personnalité et de la situation du délinquant et, d'autre part, aux travailleurs sociaux de conduire une action de reclassement au bénéfice du délinquant.

L'élaboration de méthodes, le renforcement et l'élévation de la qualification des juges de l'application des peines et des travailleurs sociaux, une meilleure organisation du service, constituent actuellement les trois points sur lesquels doivent porter les efforts de l'Administration pour permettre aux comités de jouer pleinement le rôle qui leur est dévolu par la loi.-

N O T E S U R

LE TRAVAIL DES DETENUS ET
SES PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT

La présence permanente de plus de 36.000 détenus dans les prisons pose, outre le problème de la surpopulation des établissements, celui de l'occupation quotidienne de cette population pénale. Que ce soit du point de vue de l'obligation au travail pour les condamnés ou du simple souci de ne pas laisser oisifs les prévenus, l'Administration pénitentiaire a la charge d'organiser le travail des personnes qui lui sont confiées .

Le travail doit être envisagé sous trois aspects :

- le travail à l'intérieur des établissements pénitentiaires ;
- le travail à l'extérieur ;
- le travail considéré comme alternative à certaines peines de prison.

*

* *

1 - LE TRAVAIL A L'INTERIEUR DES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES

Longtemps considéré comme élément de la peine, le travail des détenus ne posait encore ^{véritablement} que peu de problèmes : il était organisé de façon contraignante et, sous-rémunéré, il était relativement aisé à l'Administration pénitentiaire d'assurer le plein emploi. C'est ainsi que dans les années 1970/1972, près de 18.000 détenus étaient au travail pour une population totale inférieure à 30.000 personnes.

Or, si l'on tient compte du fait qu'un détenu sur 3, soit 10.000 personnes, n'est pas "apte au travail" pour des raisons diverses (refus, maladie, isolement, procédure criminelle, transfert, jugement, incarcération trop brève...) l'emploi fut longtemps assuré intégralement dans les établissements pour condamnés et de façon quasi-satisfaisante en maisons d'arrêt.

Mais la situation s'est dégradée à compter de 1972 et a atteint son point le plus bas (13.400 personnes au travail) en 1975 : les événements pénitentiaires de 1974 et la crise économique ont fait disparaître alors près de 30 à 40 % des postes de travail qu'offrait le secteur privé. Les détenus avaient réduit leur productivité, les malfaçons se multipliaient et surtout, les mentalités ayant évoluées, des revendications vives apparaissaient pour des rémunérations décentes ; à ces données internes, s'ajoutaient des constats externes : la disparition de nombreux travaux simples, supprimés, mécanisés ou transférés dans les pays en voie de développement.

Dans ce nouveau contexte, le travail des détenus ne séduisait plus les industriels et une grave crise apparaissait. L'Administration pénitentiaire réagissait en développant les travaux de bâtiment, les activités en sous-traitance dans ses propres ateliers, enfin, en lançant une prospection dynamique du secteur privé. Les résultats en furent les suivants : le nombre des postes de travail remontait de 13.400 à 16.100 en 1978 (soit plus 2.700 emplois et plus 20 %) ; ces résultats encourageants restaient néanmoins insuffisants en regard de l'augmentation de la population pénale, qui passait de 27.000 à plus de 35.000 personnes. Ainsi donc, si la situation en chiffres absolus a crû en pourcentage elle s'est dégradée. On peut ainsi estimer aujourd'hui qu'il manque 5.000 à 7.000 postes de travail : 1.000 emplois à caractère industriel dans les établissements pour condamnés ; 3.000 à caractère industriel et 3.000 à caractère d'occupation pour les détenus en maisons d'arrêt.

Si quantitativement un effort considérable reste à accomplir, qualitativement la situation est beaucoup plus satisfaisante : c'est ainsi que les produits financiers du travail sont passés de 5 MF par mois en 1975 à 11 MF à fin 1978 (plus 120 %). Certes le nombre de travailleurs a crû (plus 20 %), mais surtout la productivité individuelle s'est améliorée et les bases de rémunération ont été considérablement révisées. C'est ainsi que le gain journalier, pour un horaire d'environ 5 à 6 heures de travail par jour, se situe entre 35 et 70 F dans les ateliers. Il subsiste encore ^{un tiers} des détenus (le service général) de faibles rémunérations : 5 à 21 F par jour.

A fin 1978, les activités étaient ainsi réparties :

- Service général	4.000	emplois
- Bâtiments	500	
- Régie industrielle	1.500	(dont 300 en bâtiments)
- Concessions	9.000	
- Formation professionnelle	500	
- Semi-liberté	700	
	<hr/>	
	16.200	emplois

Quelles sont les perspectives ?

- Le Service général et les travaux de bâtiments ne doivent pas se développer en nombre. L'accroissement éventuel des crédits budgétaires devant être affecté à une revalorisation des indemnités versées (leur faiblesse ne motivant plus les détenus).
- La Régie industrielle poursuit un développement rapide, en particulier dans le secteur de la sous-traitance. Mais, dans son organisation et ses structures actuelles, la R.I.E.P. ne peut envisager de créer plus de 200 à 300 emplois par an, sans mettre en péril l'ensemble de sa gestion.
- Les concessions : la prospection faite auprès du secteur privé a attiré de nombreuses offres de travail, mais malheureusement beaucoup n'ont pu aboutir : réticences des chefs d'établissements qui considèrent le travail comme une gêne ou une source de diminution de la sécurité, exigences financières des détenus qui refusent les cadences du secteur privé et enfin surtout inadaptation quasi-générale des locaux offerts. En conclusion, un accroissement de 1.000 à 2.000 postes paraît constituer un maximum envisageable. En fait, on peut escompter à l'avenir plus des améliorations qualitatives au niveau des types d'emplois offerts qu'au plan quantitatif.
- La formation professionnelle est certes séduisante, mais on peut craindre qu'elle ne constitue qu'un camouflage et se révèle coûteuse à développer et peu utile au plan de sa productivité : il convient en effet de noter que les détenus semblent plus motivés par le fait de gagner 54 % du SMIC, que par le désir réel d'acquérir une qualification professionnelle.

En conclusion, un accroissement d'un millier d'emplois par an semble constituer dans le contexte actuel, interne et externe, un plafond c'est à dire la vanité et la relativité des efforts à accomplir par rapport à la situation. Il apparaît ainsi qu'un seuil, en milieu fermé, soit en passe d'être atteint et qu'il soit nécessaire de rechercher d'autres voies d'amélioration de la situation.

2 - LE TRAVAIL A L'EXTERIEUR DES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES

2.1 - EVOLUTION -

Le travail à l'extérieur des établissements a connu trois étapes :

• jusqu'en 1964 :

L'Administration pénitentiaire règlemente et encourage le développement de cette forme de travail particulièrement favorable à la préparation des détenus à leur réinsertion sociale, tant sur le plan de "réentraînement au travail" que sur celui de leur réadaptation psychologique dans un cadre moins carcéral.

Ainsi, jusqu'à cette date, le nombre de détenus travaillant à l'extérieur des établissements pénitentiaires, ne cesse-t-il de croître, et ce malgré les contraintes réglementaires, concernant en particulier la situation pénale. Au 1er août 1964, la situation était la suivante : plus de six cents détenus étaient occupés à des travaux sur 53 chantiers extérieurs (dont 39 au profit d'entreprises privées), tandis que 1.000 autres environ étaient utilisés à des corvées.

Cependant, à la suite d'un certain nombre d'évasions, un coup d'arrêt est donné en 1964 au développement de ce mode d'activités.

• Les mesures restrictives de 1964 :

Alarmé par les conséquences négatives de l'extension des travaux à l'extérieur, le Garde des Sceaux donnait en septembre 1964 un certain nombre de directives, conduisant à une chute brutale des effectifs affectés à ces travaux.

Ces mesures restrictives proscrivaient presque totalement les corvées extérieures en ne leur reconnaissant qu'un caractère "tout à fait exceptionnel" et en mentionnant la "responsabilité personnelle" des chefs d'établissements.

En ce qui concerne les chantiers, il était précisé que la surveillance des détenus, ainsi que le stipule l'article D 130 du Code de Procédure Pénale, devait être effective et que le nombre de surveillants devait être pratiquement égal au nombre de détenus.

La suppression des corvées occasionna une gêne importante aux établissements qui utilisaient une main-d'oeuvre abondante pour l'entretien de leurs abords.

Trois cents emplois furent supprimés sur des chantiers extérieurs. Le mécontentement des entreprises utilisatrices fut une des causes de leur désaffectation brutale pour ce mode d'utilisation de la main-d'oeuvre pénale.

• A partir de 1975 : la relance :

"A un moment où l'Administration rencontre les plus grandes difficultés à maintenir et à développer le travail pénal en raison du contexte économique général, il importe que toutes les occasions d'offrir aux détenus des activités rémunérées soient saisies!"

C'est dans cet esprit que, en 1975, le Directeur de l'Administration pénitentiaire relance la formule des corvées et des chantiers extérieurs et abroge les circulaires restrictives de 1964.

Mais du fait des difficultés économiques générales et d'une certaine méfiance conjoncturelle à l'égard des bavures possibles (évasions, incidents avec le public...), les travaux à l'extérieur ne reprennent que très faiblement. C'est ainsi qu'en 1977, à peine 120 détenus travaillaient en chantiers extérieurs et 560 en semi-liberté.

Il a donc été décidé en 1979 de relancer activement cette formule de travail, en particulier en l'axant prioritairement vers des travaux d'intérêt général au profit des collectivités.

2.2 - LES DIVERSES FORMES DE TRAVAIL A L'EXTERIEUR -

• Les corvées à l'extérieur :

Elles sont organisées à l'initiative du seul chef d'établissement et concernent les travaux effectués aux abords des établissements sous la surveillance du personnel de l'Administration.

• Les placements à l'extérieur :

Ils font l'objet d'une décision du juge de l'Application des Peines.

Ils peuvent être effectués pour le compte d'Administrations ou d'entreprises privées sous le régime de la Régie ou de la concession. La surveillance peut être effectuée par le personnel de l'Administration pénitentiaire ou par celui de l'employeur.

• La semi-liberté :

C'est le juge de l'Application des Peines qui donne l'autorisation de placement.

Il s'agit de placements individuels dans une entreprise dans laquelle le détenu a les mêmes droits et les mêmes obligations que le personnel civil.

2.3 - LES PERSPECTIVES -

Le cadre réglementaire assoupli et mis en place, la recherche des travaux à effectuer devient fondamentale pour le développement de cette forme de travail.

Les activités qu'il est possible d'effectuer sont nombreuses ; on peut néanmoins les regrouper dans les chapitres suivants :

- entretien et réfection de bâtiments (palais de Justice, monuments historiques...)
- protection de l'environnement (forêts, parcs, rivières...)
- chantiers agricoles ou industriels.

Pour cela des contacts sont actuellement pris :

- au niveau national : Les ministères et administrations concernées ;
- au niveau régional et local : les services extérieurs des ministères
les Préfets, les Maires.
les Associations d'utilisateurs ;
les Chefs d'entreprise.

En fait, l'Administration pénitentiaire escompte plus une reprise fondée sur les besoins des collectivités que sur ceux des entreprises privées. Un objectif de 2.000 personnes travaillant à l'extérieur semble constituer un plafond.

3 - LE TRAVAIL UTILISE COMME SUBSTITUT AUX COURTES PEINES D'EMPRISONNEMENT -

L'idée a été lancée de remplacer les courtes peines d'emprisonnement par un certain nombre de mesures qui tout en assurant une sanction éviterait aux condamnés les effets désocialisants de la prison.

Le travail utilisé à cette fin aurait pour avantage de donner un caractère positif à la mesure de justice.

1° - SUR LE PLAN DES PRINCIPES -

Il est important que la création d'une peine de substitution fondée sur le travail ne soit pas en contradiction avec les engagements internationaux pris par la France notamment en ce qui concerne l'interdiction du travail obligatoire. D'autre part, il faut rappeler que depuis 1972, il a été proclamé à la suite d'une réforme du Code de Procédure Pénale que le travail n'était plus un élément de la peine.

Une solution simple peut être apportée à ce problème : il conviendrait que le condamné ait le choix entre une certaine durée d'emprisonnement et une certaine durée de mise au travail. Le caractère de substitution de la sanction serait ainsi évident à la fois pour l'autorité qui la prononce et pour la personne qui la subit. Il faudrait en outre que soit mis l'accent non pas sur la notion de peine, mais sur la notion de réparation. L'auteur d'une infraction cause un trouble social, il a le choix entre subir une peine ou réparer ce trouble en se livrant à une activité qui lui est assignée par l'administration.

2° - POPULATION CONCERNEE PAR LA PEINE DE SUBSTITUTION -

Les catégories de détenus susceptibles de bénéficier de cette mesure seraient ceux qui ont déjà la possibilité de sortir des établissements pénitentiaires.

3° - NATURE DES TRAVAUX -

La nature des travaux à effectuer serait déterminée par la population susceptible de les exécuter. Il est vraisemblable que les bénéficiaires de cette mesure seront des jeunes délinquants, auteurs de délits mineurs, mais souvent répétés, dépourvus de qualifications et sans expérience professionnelle. Il serait donc vain d'espérer leur faire exécuter des travaux délicats, nécessitant un apprentissage assez long.

D'autre part, si l'on définit trop précisément certains types de travaux (nettoyage, travaux sur chantier, travaux forestiers, entretien des monuments historiques, etc...) on risque de donner à ces activités un caractère "servile" qui accroîtrait les répugnances qu'éprouve déjà la main-d'oeuvre métropolitaine à les effectuer et qui les dévaluerait dans l'esprit du public. Il conviendrait donc que le système mis au point assure l'emploi des condamnés concurremment avec des ouvriers libres.

4° - REGIME D'ORGANISATION -

Il apparaît nécessaire de choisir le cadre dans lequel le travail pourrait être organisé.

Il ne saurait s'agir de travaux exécutés pour l'Administration pénitentiaire, ce qui exclut le service général. On ne peut envisager d'autre part, d'avoir recours à la Régie industrielle puisque ces activités seraient organisées à l'extérieur des prisons et donc en concurrence directe avec le secteur libre.

Seule, la concession de main-d'oeuvre pourrait offrir les conditions requises pour le fonctionnement de cette nouvelle institution. Elle permettrait de maintenir les détenus sous le contrôle de l'Administration puisque les salaires devraient être versés à l'établissement de rattachement. Elle maintiendrait le principe de l'absence de liens de droit entre le travailleur et l'employeur. Elle assurerait enfin des avantages financiers qui devraient rendre cette formule attractive aux fournisseurs d'emplois.

5° - ORGANISATION MATERIELLE DES CHANTIERS -

On aurait pu envisager de créer des chantiers particuliers employant des condamnés laissés en liberté, mais en assurant l'hébergement et la surveillance des intéressés comme cela se fait dans les chantiers extérieurs ; mais on se heurterait à des difficultés d'ordre matériel très importantes.

Ce système manquerait en outre de souplesse, puisque l'hébergement devrait suivre le lieu de travail. On serait amené enfin à regrouper cette main-d'oeuvre d'une manière visible, ce qui porterait en germe des frictions, voire des conflits de toute nature.

Le système mis au point devrait donc être tel qu'un certain nombre d'entreprises publiques ou privées soient amenées, voire incitées à utiliser des condamnés libres lesquels accepteraient volontairement ce genre de mesures et subviendraient à leurs besoins comme des ouvriers libres grâce aux sommes qui seraient laissées à leur disposition par l'administration sur le produit de leur travail.

6° - SOLUTION PROPOSEE -

Une fois le jugement rendu, le Parquet chargé de l'exécution prend acte de la demande formulée par l'intéressé de remplacer la peine de prison prononcée par une activité assignée par l'administration pendant un certain délai qui pourrait ne pas être égal à la durée d'emprisonnement (on pourrait même envisager de prévoir que la période de travail serait inférieure à la durée de peine d'emprisonnement).

Le Parquet saisi de la demande informe l'Agence Nationale pour l'Emploi qui inscrit l'intéressé parmi les demandeurs d'emploi, émet et précise que le condamné peut exprimer une préférence en ce qui concerne le type de travail fourni, mais qu'il ne peut refuser l'emploi offert.

Les entreprises susceptibles d'employer ce type de main-d'oeuvre y seraient incitées d'abord par des mesures d'ordre économiques : les intéressés étant assimilés à des détenus se verraient appliquer le système de protection sociale de la main-d'oeuvre pénale qui est nettement plus avantageux (25 % de charges sociales). Les salaires versés seraient ceux qui sont pratiqués dans l'entreprise pour le travail considéré : l'employeur aurait comme avantage de ne pas voir grossir l'effectif de ses employés puisqu'il n'y aurait pas de contrat de travail. Il n'aurait pas non plus de préoccupations quant à un licenciement éventuel puisque le droit commun ne serait pas applicable en la matière.

Les sommes représentatives des salaires et des charges feraient l'objet de décomptes mensuels comme pour les concessionnaires de main-d'oeuvre pénale, le versement étant effectué à l'établissement pénitentiaire de rattachement.

Les règles relatives à la répartition des produits du travail seraient appliquées, c'est-à-dire, que l'établissement conserverait 20 % des sommes constituant pour moitié le pécule de libération et pour moitié la réserve destinée à l'indemnisation des parties civiles. Tout le reste (80 %) serait laissé à la disposition du condamné qui devrait assurer son hébergement, son entretien et sa nourriture. Il n'y aurait donc plus lieu de prélever le montant des frais d'entretien (240 F par mois).

L'employeur aurait la possibilité de se séparer de l'intéressé s'il n'est pas satisfait de son travail. On pourrait convenir qu'après deux échecs le condamné subit sous forme d'emprisonnement le reliquat de sa peine. L'employeur aurait ainsi une garantie en ce qui concerne la bonne volonté de l'intéressé au travail.

Pour inciter des entreprises importantes à avoir recours à cette solution, tout en les mettant à l'abri des pressions dont elles pourraient être l'objet de la part soit de leurs syndicats, soit de divers mouvements, on pourrait imposer l'obligation d'un certain pourcentage de condamnés libres, d'une part aux entreprises appartenant à l'Etat et fournissant des travaux non qualifiés (établissements publics, régies, sociétés dont l'Etat est actionnaire principal, etc...) et d'autre part aux entreprises privées bénéficiant de l'aide de l'Etat pour un montant qui serait à définir ou réalisant un certain chiffre d'affaires en effectuant des marchés de l'Etat.

Il serait bon, enfin, qu'un contrôle de l'exécution de ces mesures soit assuré par les comités de probation et d'assistance aux libérés dont les représentants (Juges de l'Application des Peines, assistants sociaux, agents de probation, etc...) entretiendraient des rapports avec les employeurs comme ils le font dans le cadre de la semi-liberté.

4 - **CONCLUSIONS**

L'analyse des problèmes du travail pénal conduit actuellement aux conclusions suivantes :

- reprise très nette depuis 1975 (+ 20 % en emplois, + 120 % en valeur), malgré le contexte économique déprimé, mais reprise insuffisante par rapport à l'augmentation considérable (+ 9.000 personnes de la population pénale). (*)
- en milieu fermé, déficit estimé à 7.000 postes de travail. Mais le manque de locaux et la revalorisation des rémunérations à un niveau décent ne permet pas raisonnablement d'escompter une croissance supérieure à 1.000 emplois par an.
- des perspectives probables de 1.000 à 2.000 emplois nouveaux (la plupart à caractère d'utilité publique en milieu ouvert, sous réserve néanmoins que des "bavures" (évasions, incidents) ne conduisent pas, comme en 1964, à en décider brutalement l'interruption sous la pression de l'opinion publique.
- Enfin, la nécessité d'un investissement financier considérable, si l'on veut non seulement maintenir ce qui existe mais encore le développer :
 - . en collaborateurs, 80 à 100 personnes, soit environ 10 millions de francs par an. (100.000 F/personne/an).
 - . en locaux : 50.000 m² à construire ou à réaménager, soit 75 millions de francs.
 - . en matériel : 20.000 F par poste de travail, soit 20 millions de francs par an.

Le travail des détenus, si l'on veut passer du stade de pénurie artisanale actuel à une situation plus normale a besoin de 100 millions de francs d'investissements, plus 30 millions par an. On rappellera à ce propos qu'en 1978, le travail des détenus a rapporté 21,5 millions à la sécurité sociale, et 19 millions au Trésor (15 au titre des frais d'entretien et 4 à celui de la Régie). Il n'est donc pas indécent de conseiller de revoir la politique suivie jusqu'ici en ce domaine, la lutte contre l'oisiveté forcée des détenus constituant non seulement un gage de calme des établissements pénitentiaires, mais encore étant le moyen privilégié d'assurer leur réinsertion dans la société, et enfin une source de revenus économiques pour la collectivité. Les prisons sont une charge pour la société, l'organisation nettement améliorée du travail des détenus serait un excellent moyen de vivre pour les intéressés et une réduction du coût pour la collectivité. Ne rien faire en prison ne profite à personne, ni aux intéressés, ni à l'Etat, ni au grand public.

(*) Il convient toutefois d'être extrêmement prudent pour les mois à venir, compte tenu du développement de la crise de l'emploi à l'extérieur.